

# Palkkojen sukupuolittunut politiikka

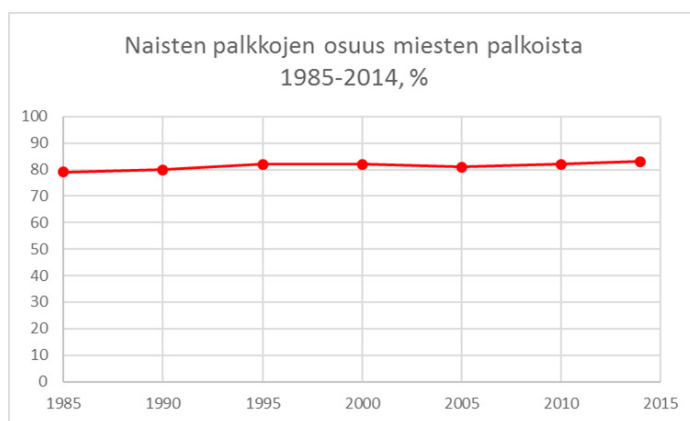
Paula Koskinen Sandberg

Miksi puhua palkoista ja niiden sosiaalisesta ja poliittisesta määrittelystä? Ehkä siksi, että tekemämme työn arvostus lopulta konkretisoituu tiettyyn euro-määrään. Ja tällä euromäärällä on oikeasti väliä. Ali-arvostus koskee valtavaa määrää suomalaisia naisia (Grimshaw & Rubery 2007; Koskinen Sandberg et al. 2016). Kyse on oikeista ihmisistä, ei vain numeroista tilastoissa. Siksi palkalla on väliä.

Mitä alla olevassa kuvassa tapahtuu? Aivan oikein, ei juuri mitään. Suomessa on tehty vuosikymmenten ajan toimenpiteitä sukupuolten palkkaerojen kaventamiseksi, ja tulokset ovat tässä. Miksi näin on? Miksi kysymys palkkaeriarvoisuudesta on niin

vaikeasti ratkaistavissa lainsäädännöstä, sopimuspolitiikasta ja muista toimista huolimatta? Tämä on se kysymys, johon väitöskirjani pureutuu. Käsittelen samapalkkaisuutta ja palkkaeriarvoisuutta poliittisena kysymyksenä (Saari 2016). Jos katsoo pintaa ja arkiymmärrystä syvemmälle, huomaa että sekä palkkoihin että sukupuoleen liittyy valtava määrä historian havinaa, symboliikkaa, valtaa, poliittista vääntöä ja intressiryhmien välisiä eturistiriitoja. Palkkaerojen aihe on edelleen Suomessa tulenarka ja paljon tunteita herättävä, mikä jo sinänsä kertoo aiheen tärkeydestä.

Vallitseva diskurssi käsittelee sukupuolten palk-



Kuva 1. Sukupuolten palkkaeron kehitys 1985–2014. Lähde: Ansiota-soindeksi, Tilastokeskus

kaeroa ennen kaikkea yksilöiden valinnan kysymyksenä (Budgeon 2015) ja tarjoaa yksinkertaisen ratkaisun: naisten siirtymisen enenevässä määrin miesenemmistöisille aloille ja toisin päin. Tämä yksinkertaistava ratkaisumalli sivuuttaa kokonaan ongelman syntyhistorian ja perimmäisen kysymyksen: miksi naisten työt ovat vähemmän arvostettuja?

## SUKUPOULITTUNEIDEN TYÖMARKKINOIDEN JUURILLA

Palataan hetkeksi suomalaisten työmarkkinoiden sukupuolittuneiden rakenteiden juurille.

Suomi oli pitkään köyhä, maatalousvaltainen yhteiskunta. Toisin kuin monissa muissa länsimaissa, kotiäitiys ei koskaan ollut Suomessa kovin yleistä, vaan sekä miesten että naisten työpanosta tarvittiin kotitalouden<sup>1</sup> toimentulon takaamiseen (Rantalaiho 1997). Tavalla, millä miesten ja naisten rooleja sekä perheen sisällä että yhteiskunnassa laajemmin, on ymmärretty ja rakennettu, on ollut merkittävä vaikutus työmarkkinahistoriaamme.

Suomessa mielellään kerrotaan tarinaa tasa-arvoisesta yhteiskunnasta, jossa naisten asema on jo pitkään ollut hyvä. Tyypillisesti esimerkkinä tästä käytetään varhain saatua äänioikeutta, mikä itsessään onkin hieno asia.



Kuva 2. Naisia sairaalan keittiössä

Tarina tasa-arvoisesta yhteiskunnasta ei kuitenkaan ole koko totuus. Naiset eivät menneinä vuosina olleet täysivaltaisia kansalaisia, vaan meitä koski suuri määrä rajoituksia ja reunaehtoja. Aikoinaan naisten piti esimerkiksi anoa vapautusta sukupuolestaan opiskellakseen yliopistossa. Naimisissa olevat naiset vapautuivat puolisonsa holhouksenalaisuudesta virallisesti vasta vuonna 1930. Hieman aikaisemmin, vuonna 1922, he saivat oikeuden päättää omasta työnteostaan (Tuomaala 2006).

Naisten palkkatyö yleistyivät vähitellen. Ammattien sukupuolen mukainen jakautuminen oli kuitenkin ilmeistä jo varhain. Naiset työllistyivät omille aloilleen, miehet omilleen. Kuva 2 on 1940-luvun lopusta tai 50-luvun alusta. Kuvan vasemmassa reunassa on isoäitini Anja työtovereineen sairaalan keittiössä. Sukupuolittuneet työmarkkinat olivat todellisuutta tuolloin ja ovat sitä edelleen.

## SUKUPUOLI TYÖEHTOSOPIMUKSISSA

Tämän päivän näkökulmasta katsottuna voi tuntua hämmäntävältä, että oli aika, jolloin palkanmaksu perustui sukupuoleen myös virallisesti (Nummijärvi 2004). Tämä aika oli vasta jokunen vuosikymmen sitten. Monet meistä ja vanhemmistamme ovat syntyneet aikana, jolloin näin vielä oli. Ajateltiin, että miehen perheen päänä tulee pystyä elättämään vaimonsa ja lapsensa. Naisten palkat nähtiin ikään kuin täydentävinä. Naisten ja miesten erilliset palkkatalukot olivat kirjattuina työehtosopimuksiin. Nais työvoima olikin suosittua esimerkiksi teollisuudessa edullisemmän hintansa takia (Suoranta 2009).

Naispalkkakysymys on ollut poliittisen väänön kohteena pitkään, niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Paine sukupuolittuneen järjestelmän purkamiseen kasvoi vähitellen, ja merkittävä muodollinen askel kohti tasa-arvoisia palkkoja otettiin vuonna 1962, kun Suomi ratifioi Kansainvälinen työjärjestö ILO:n samapalkkaisuussopimuksen Nro 100 (ILO 1962). Tämän seurauksena erilliset palkkatalukot katosivat työehtosopimuksista vähitellen 1970-luvun alkuun mennessä. Olisi kuitenkin naiivia olettaa, että sukupuoleen perustuva palkanmaksu

1 Kotitaloudella tässä yhteydessä viitataan kotitalouteen ja perheeseen heteroparisuhdenormin ympärille rakentuva konstruktiona, johon sisältyy näkemys miesten ja naisten työnjaosta ja rooleista.

olisi kadonnut Suomesta kertaheitolla. Päinvastoin.

Paitsi että sosiaalisesti rakentuneet ymmärrykset sukupuolesta ohjaavat osin nykyistäkin ajattelua, jäänteitä sukupuoleen perustuvasta palkanmaksusta on edelleen nähtävissä myös muodollisissa palkanmäärityksen käytännöissä kuten työehtosopimuksissakin. Uudessa yhtenäisessä palkkataulukossa naisten tehtävät sijoitettiin usein palkkataulukon alaosaan. Näin sukupuolittunut palkanmaksu jatkoi olemassaoloaan piilotetummassa muodossa. Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen jakautumisen seurauksena miesten ja naisten palkat määräytyvät edelleen pitkälti eri työehtosopimusten mukaan. Mikään erityinen mekanismi ei takaa lopputuloksen tasa-arvoisuutta, vaan palkat ovat neuvottelukysymys.

### NAISENEMMISTÖISEN JULKISEN SEKTORIN KASVU

Kuvassa 3 on äitini ja joukko päiväkotilapsia 1970-luvulla. Päivähoitolaki säädettiin 1973 (36/1973). Tämän seurauksena koulutettiin huomattava määrä lastentarhanopettajia vastaamaan uuteen tarpeeseen. Hyvinvointivaltion laajeneminen toi mukanaan runsaasti julkisen sektorin tuottamia palveluja, jotka tekivät naisten elämästä monella tapaa helpompaa. Tästä syystä pohjoismaista hyvinvointivaltiota on luonnehdittu naisystävälliseksi (Hernes 1987; Rantalaiho 1994) ja sitä se toki monella tapaa onkin. Ilmiöllä on kuitenkin myös käänttöpuoli.



Kuva 3. Päiväkodin pihalla

Julkisen sektorin laajeneminen loi Suomeen toissijaiset, naisenemmistöiset työmarkkinat. Hyvinvointivaltio paitsi tuotti palveluja kansalaisille ja mahdollisti naisten työssäkäynnin, myös nautti edullisempaan naistyövoimaan. Suomalaisten naisten osalta kyse oli eräänlaisesta kompromissista: me saimme oikeuden palkkatyöhön ja palvelut, jotka mahdollistavat työssäkäynnin. Vastineeksi jouduimme tyytymään toissijaiseen asemaan työmarkkinoilla (Hernes 1987).

Naisten työskentely julkisen sektorin ammattiteissa on ilmiö, joka on varmasti useimmille meistä hyvin tuttu. Omat sukulaiseni ovat jo useammassa sukupolvessa työskennelleet sellaisissa ammattiteissa kuin lastentarhanopettaja, terveydenhoitaja, opettaja ja jo mainittu sairaalan keittiöapulainen. Yhteiskuntamme hyvinvointi nojaa paitsi vientiteollisuuteen, myös julkisen sektorin uusintavaan työhön. Onko ensin mainitusta oikeudenmukaista maksaa huomattavasti enemmän?

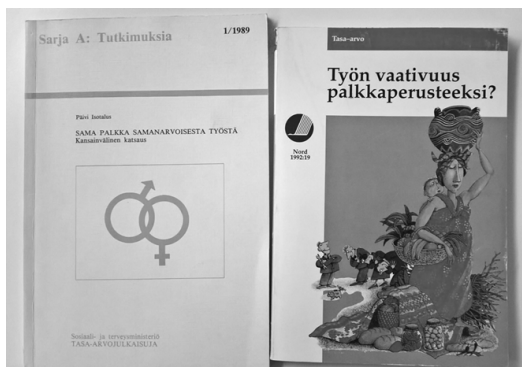
### POLITIIKKAMEKANISMIT

Sitkeään palkkaeroon on pyritty vaikuttamaan erilaisilla politiikkamekanismeilla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007). Keskeisimpinä näistä voi mainita tasa-arvolain, jossa kielletään palkkasyrjintä ja velvoitetaan työpaikkoja aktiivisiin toimiin tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämiseksi (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 1986/609, 232/2005, 1329/2014).

Toinen keskeinen politiikkamekanismi on sopimuspolitiikka ja työehtosopimusjärjestelmä, joka on keskeinen palkanmäärityksen kannalta. Henkilökohtainen näkemykseni on, että sopimuspolitiikka on mekanismeista se, jolla on potentiaalisesti eniten vaikuttavuutta sukupuolten palkkaeron kaltaisen rakenteellisen kysymyksen ratkaisussa. Työpaikkatason toimet ovat tärkeitä mutta parhaimmillaanikin rajallisia vaikuttavuudeltaan koko työmarkkinoiden tasolla.

Kolmas keskeinen politiikkamekanismi on palkkausjärjestelmä. Palkkausjärjestelmien keskeinen asema samapalkkaisuuspolitiikassa perustuu ennen kaikkea aiempien vuosikymmenten ”samanarvoinen työ” -liikkeeseen (Acker 1989). Tehtävien vaatavuuden arvioinnilla ajateltiin voitavan tuoda

esiin naisten töiden aliarvostus ja alipalkkaus ja täten edistää samapalkkaisuutta.



Kuva 4. Raportteja menneiltä vuosikymmeniltä

Kuva 4 havainnollistaa sitä, miten tietyt politiikkamekanismit tuntuvat olevan ikuisuuskysymyksiä. Kuvan raportit ovat 1980-luvun lopusta ja 1990-luvun alusta, mutta sisältönsä puolesta ne voisivat olla vuodelta 2016, niin samanlaisina keskeiset sisällöt ovat pysyneet. Useampi vuosikymmen näiden politiikkamekanismien toimeenpanoa ei ole tuottanut merkittävää tulosta. Palkkaero on ja pysyy. Poliittikkamekanismien vaikuttavuuden vaatimattomuus tuntuu hämmentävältä.

## PÄÄTÖKSENTEON RAJAAMINEN EI-UHKAAVIIN TEKIJÖIHIN



Kuva 5. Kolmikantaista neuvottelua  
(Lähde: Nyt-Liite, Helsingin Sanomat 3.8.2015.  
Kuva: Juha Niiranen)

Kuvassa 5 neuvotellaan yhteiskuntasopimuksesta, joka tällä hetkellä tunnetaan kilpailukykyso-  
pimuksena. Kuva on ansaitusti saanut Saara Sär-  
män kehittämän *all male panel* -tunnuksen (<http://allmalepanels.tumblr.com>). Tärkeintä ei mielestäni ole kuitenkaan se, että he ovat kaikki miehiä vaan se, että he ovat kaikki tietynlaisia miehiä.

Kolmikanta on ollut viime aikoina pysyvästi ot-  
sikoissa. Oli siitä mitä mieltä tahansa, yksi asia on varma. Päätöksenteko asetelmassa, johon kytkeytyy merkittäviä toimijoiden välisiä eturistiriitoja, on omiaan tuottamaan kompromisseja, vesitettyjä esityksiä, huonoa ja tehotonta politiikkaa.

Miten tämä sitten liittyy samapalkkaisuuteen? Tahot, jotka neuvottelevat palkoista, ovat vahvasti läsnä myös esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Esimerkkinä tästä voi toimia viimeisin tasa-arvolain uudistus (Koskinen Sandberg 2016; Saari 2015), mutta muita esimerkkejä on pitkä lista. Koska tasa-arvolain keskeinen osa on palkat ja palkkojen vertailu, törmää politiikan muotoilu heti alkuunsa intressiristiriitoihin, oman eturyhmän asian ajamiseen ja politikointiin. Tavoitteena ei missään kohtaa ole tuottaa aidosti hyvää ja toimivaa lakia tai edistää samapalkkaisuutta. Tasa-arvolakia muotoiltaessa kolmikantaisessa palkkakartoitustyöryhmässä lakiluonnoksesta katosi yksi kerrallaan kaikki potentiaalisesti palkkaeroja esiintuovat elementit. Jäljelle jäi vesitetty versio, jolla ei tule olemaan suurta vaikutusta.

Järjestöjen vallasta työelämää ja tasa-arvoa koskevassa politiikassa on oltu hämmästyttävän hiljaa, mutta viime aikoina kriittisiä ääniä on kuulunut enenevässä määrin. Oma näkemykseni on, että tasa-arvopolitiikan vaatimaton vaikuttavuus on ainakin osin seurausta aidon tahdon puutteesta. Asioihin olisi mahdollista vaikuttaa enemmän, jos näin oikeasti haluttaisiin tehdä. Nykyisellään tekemisessä on paljon näennäistoiminnan piirteitä. Muodollisesti ollaan erilaisissa hankkeissa mukana, käytännössä asiantila halutaan säilyttää ennallaan.

## INDIVIDUALISMIN AIKAKAUSI

Palkkaerojen yksilökeskeiset selitykset, jotka vievät huomion pois rakenteista ja vallasta, sopivat hyvin ajan henkeen. Esimerkiksi naisten heikompi työ-

markkina-asema ei yksilökeskeisten selitysmallien mukaan olekaan seurausta yhteiskunnan sukupuolittuneista valtarakenteista vaan yksilön huonoista valinnoista (Budgeon 2015). Yksilöt kuitenkin toimivat olemassa olevassa rakenteessa rakenteen ehdoilla. Rakenne pitkälti määrittää sitä, mitä valinnan mahdollisuuksia yksilölle on tarjolla.

Toki aina on mahdollista myös pyrkiä omilla valinnoilla purkamaan rakennetta. Tästä huolimatta on älyllisesti epärehellistä syyttää yksilöitä, tässä tapauksessa suomalaisia naisia, työmarkkinoiden rakenteen ongelmista, joiden syntyyn ovat menneinä vuosikymmeninä vaikuttaneet tahot, jotka eivät tahdo kantaa vastuutaan vaan sysäävät sen yksilön harteille. Yksilökeskeisessä ajattelussa painottuu tietynlainen historiattomuus. Sukupuolittuneiden rakenteiden välisiä vuorovaikutussuhteita ei kyetä näkemään eikä niiden merkitystä ymmärtämään.

### PALKAT SOSIAALISENA JA POLIITTISENA KONSTRUKTIONA

Palkat perustuvat jaettuun ymmärrykseen siitä, mikä on tietyn tehtävän ja sitä suorittavan henkilön paikka tehtävien hierarkiassa. Käsitukset tästä hierarkiasta ovat juurtuneet syvälle arvojärjestelmäämme. Palkat muovaavat ja heijastelevat käsitystämme sukupuolesta, yhteiskuntaluokasta ja etnisyydestä. (Figart, Mutari & Power 2002.)

Deborah Figartin, Ellen Mutarin ja Marilyn Powerin määritelmää mukaillen ymmärrän palkkojen perustuvan tietynlaiseen jaettuun, kulttuuriseen ymmärrykseen siitä, miten eri tehtävät ja niiden tekijät sijoittuvat suhteessa toisiinsa. Palkat eivät perustu ensisijaisesti faktaan työn vaatimuksista vaan pikemminkin mielikuviin ja tottumuksiin siitä, millaista työtä yhteiskunnassa arvostetaan eniten. Palkat muovaavat ja heijastelevat samalla käsitystämme sukupuolesta, yhteiskuntaluokasta ja etnisyydestä.

Täydentäisin lainausta lisäämällä, että ymmärrys palkoista on myös poliittisesti rakennettu, ja täten se on jatkuvan neuvottelun kohteena. Tässä piilee myös muutoksen mahdollisuus. Ymmärrys palkoista ja eri alojen ja tehtävien välisistä palkkasuhteista ei suinkaan ole muuttumaton vaan siihen on mahdollista vaikuttaa aktiivisesti politiikan keinoilla.

*VTM Paula Koskinen Sandbergin väitöskirja The Politics of Gender Pay Equity: Policy Mechanisms, Institutionalised Undervaluation, and Non-Decision Making tarkastettiin Hanken Svenska Handelshögskolanissa 15.10.2016.*

*Väitöskirja on luettavissa:*  
<http://hdl.handle.net/10138/167165>

### KIRJALLISUUS

- Acker, Joan (1989) *Doing Comparable Worth: Gender, Class, and Pay Equity*. Philadelphia: Temple University Press.
- Budgeon, Shelley (2015) Individualized Femininity and Feminist Politics of Choice. *European Journal of Women's Studies* 22: 3, 303–318.
- Figart, Deborah, Mutari, Ellen & Power, Marilyn (2002) *Living Wages, Equal Wages. Gender and Labor Market Policies in the United States*. Lontoo & New York: Routledge.
- Grimshaw, Damian & Rubery, Jill (2007) Undervaluing Women's Work. *Manchester: Working Paper Series No. 53*. European Work and Employment Research Centre University of Manchester.
- Hernes, Helga (1987) *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- ILO (1962) *Yleissopimus Nro 100. Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka*.
- Koskinen Sandberg, Paula (2016) Non-Decision Making in the Reform of Equal Pay Policy- The Case of Finnish Gender Equality Legislation. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 35: 4, 280–295.
- Koskinen Sandberg, Paula, Kohvakka, Roosa & Törnroos, Maria (2016) The Institutionalised Undervaluation of Women's Work. The Case of Local Government

- Sector Collective Agreements. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 1986/609, 232/2005, 1329/2014.* <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609> (haettu 21.12.2016).
- Nummijärvi, Anja (2004) *Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta.* Helsinki: Edita.
- Päivähoitolaki 36/1973* (nykyisin Varhaiskasvatuslaki). <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1973/19730036> (haettu 20.12.2016).
- Rantalaiho, Liisa (1997) Contextualizing Gender. Teoksessa Rantalaiho, Liisa & Heiskanen, Tuula (toim.) *Gendered Practices in Working Life.* Lontoo: Macmillan Press, 16–30.
- Rantalaiho, Liisa (1994) Sukupuolisopimus ja Suomen malli. Teoksessa Anttonen, Anneli, Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.) *Naisten hyvinvointivaltio.* Tampere: Vastapaino, 9–30.
- Saari, Milja (2015) Symboliseksi sovittu- Tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen legitimiteetti. *Oikeus* 44: 1, 44–68.
- Saari, Milja (2016) *Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus: Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa.* Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1096-1>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2007) *Samapalkkaisuusohjelma.* Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11. Helsinki.
- Suoranta, Anu (2009) *Halvennettu työ. Pätkätyö ja sukupuoli sopimusyhteiskuntaa edeltävissä työmarkkina-käytännöissä.* Tampere: Vastapaino.
- Särmä, Saara (2016) Congrats, You Have an All Male Panel! <http://allmalepanels.tumblr.com/> (haettu 19.12.2016).
- Tilastokeskus (2016) *Ansiotasoindeksi.* <http://www.stat.fi/til/ati/> (haettu 28.11.2016).
- Tuomaala, Saara (2006) Holhouksenalaisuudesta koulutetuksi ja vapaaksi kansalaiseksi. <http://www.helsinki.fi/sukupuolentutkimus/aanioikeus/artikkelit/tuomaala.htm> (haettu 20.12.2016).