

Työn vaativuuden arviointi ja sukupuolten palkkaerot

Mari Kangasniemi, Antti Kauhanen
14.12.2011

Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa
3/2011

Palkkaerot syntyvät segregaatiosta

Merkittävä osa sukupuolten palkkaerosta johtuu työmarkkinoiden eriytymisestä sukupuolen mukaan. Miehet ja naiset työskentelevät talouden eri sektoreilla, eri ammateissa, eri yrityksissä ja eri tehtävissä. Ansiot ja niiden kehitys riippuvat voimakkaasti näistä tekijöistä. Eriytyminen niiden suhteen on oleellinen tekijä sukupuolten välisten palkkaerojen synnyssä.

Miten segregaation aiheuttamia palkkaeroja voidaan pienentää

Segregaatiosta johtuvaa palkkaeroa voidaan pyrkiä vähentämään pääasiassa kahdella tavalla. Ensiksi voidaan pyrkiä vähentämään itse segregaatiota. Miesten ja naisten ammatinvalintaan ja koulutusvalintoihin vaikuttaminen on varsin hidas tie. Vaikka jokin ohjelma vaikuttaisikin näihin menestyksellisesti, näkyisivät tulokset vasta vuosikymmenien päästä. Toisaalta on mahdollista, että käytännössä rekrytoinnissa joihinkin ammatteihin on diskriminaatiota. Diskriminaatioon on pyritty yleensä puuttumaan syrjinnän vastaisen lainsäädännön ja esimerkiksi ns. positiivisen diskriminaation avulla. Näidenkin toimenpiteiden osalta (jos ne ovat onnistuneita) tilanteen korjaantuminen vie kuitenkin aikansa, koska uudet rekrytoinnit muodostavat yleensä pienen osan alojen työvoimasta.

Segregaation aiheuttamia palkkaeroja voidaan myös suoraan pyrkiä vähentämään kaventamalla eri sektoreiden, ammattien ja tehtävien välisiä palkkaeroja. Tämä keino on mielekäs silloin, jos edellä mainittujen ryhmien välillä esiintyy ”perusteettomia” palkkaeroja, eli erot palkkauksessa eivät perustu vastaavaan eroon tuottavuudessa vaan ennakoasenteisiin ja -oletuksiin tehtävien tuottavuudesta. Koska työn tuottavuuden tarkka mit-

Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa on Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisusarja. Se on suunnattu laajemmalle yleisölle, ja siinä esitellään uusia tutkimusaiheita, kerrotaan kootusti jo päättyneistä tutkimuksista sekä kommentoidaan ajankohtaisia asioita tutkimuslähtöisesti.

Mari Kangasniemi on Palkansaajien tutkimuslaitoksen vanhempi tutkija.

Sähköposti: mari.kangasniemi@labour.fi

Antti Kauhanen on Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen tutkimuspäällikkö.

Sähköposti: antti.kauhanen@etla.fi

Artikkeli on ladattavissa julkaisusarjan kotisivuilta osoitteesta blogs.etla.fi/att

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

on yksityinen, voittoa tavoittelematon talouden tutkimus- ja ennustelaitos. Toimintaa ylläpitää kannatusyhdistys, jonka jäsenet muodostavat ETLAn taustayhteisön.

ETLA on muun muassa Euroopan suhdannelaitosten liiton (AIECE) ja talouspolitiikkaa tutkivien eurooppalaisten tutkimuslaitosten verkoston (ENEPRI) ainoa suomalainen jäsen.

ETLalle on tärkeää, että tutkimustieto leviäisi yrityksiin, ETLAn taustayhteisöihin ja koko kansantalouteen.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Lönnrotinkatu 4 B

00120 Helsinki

Puh: 09-609 900

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etla.fi

taaminen eri tehtävien ja työntekijöiden välillä on vaikeaa, on mahdollista, että työtehtävien palkkaus perustuu perinteisiin ja mahdollisesti vääristyneisiin näkemyksiin niiden tuottavuudesta. Naisvaltaiset työt saatetaan mieltää perusteettomasti vähemmän vaativiksi ja siten heikommin tuottaviksi.

Sukupuolten palkkaeroihin voidaan siis vaikuttaa korjaamalla näitä palkkauksen vääristymiä. Työn vaativuuden arviointi (eng. comparable worth) perustuu ajatukseen, että tehtävien sisältöä johdonmukaisesti ja analyttisesti arvioimalla voidaan tarkemmin mitata niiden suhteellinen tuottavuus ja asettaa palkat oikeiksi.

Työn vaativuuden arvioinnin mahdollisuuksiin palkkatasa-arvon lisääjänä on kohdistettu aikanaan varsin suuria odotuksia. Erityisesti työn vaativuuden arviointi herätti huomattavaa kiinnostusta Yhdysvalloissa 1970- ja 1980-luvuilla. Sen vaikutuksia sukupuolten palkkaeroihin on arvioitu useissa tutkimuksissa.

Pääasiassa työn vaativuuden arviointia sovellettiin Yhdysvalloissa joidenkin osavaltioiden julkisella sektorilla. Ehrenberg (1988) toteaa yhteenvedossaan, että 'comparable worth' käytännöt ovat tuottaneet suhteellisen vaatimattoman kaventumisen sukupuolten palkkaeroon lyhyellä aikavälillä. Pitkän aikavälin vaikutusten arviointi on huomattavasti hankalampaa. Baker ja Fortin (1999) tutkivat Kanadan Ontarion osavaltiossa toteutettua sekä julkista että yksityistä sektoria koskevaa työn vaativuuden arviointia ja toteavat vaikutukset varsin pieniksi, mikä tosin luultavasti osittain johtui siitä, että lain toteutus ei aina vastannut sen tarkoitusta. Toisaalta Australiassa Jacobsenin mukaan (2007) vaikutukset sukupuolten palkkaeroon olivat selvästi positiivisia.

Suomessakin työn arviointiin perustuvia palkkausjärjestelmiä on edistetty 1990-luvulta lähtien useilla sopimusaloilla, ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt asettivat vuonna 1994 yhteisen seurantar ryhmän, jonka tehtävänä oli työnvaativuuden arvioinnin edistäminen ja kehittäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on palkkaerojen korjaami-

nen mm. segregatiota vähentämällä ja palkkausjärjestelmiä kehittämällä ja erityisesti sama palkka samasta tai samanarvoisesta työstä -periaatteen toteuttaminen¹. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan työn vaativuuden arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien vaikutuksia sukupuolten palkkaeroihin.

Työn vaativuuden arviointi

Työn vaativuuden arvioinnin lähtökohta on se, että työn eri piirteiden pitäisi vaikuttaa palkkaan samalla tavalla riippumatta siitä, mihin työhön nämä piirteet kuuluvat tai kuka tehtävää suorittaa.

Tyypillisesti työn vaativuuden arvioinnissa valitaan ensiksi arvioitavat työn piirteet ja kukin piire pisteytetään, minkä jälkeen pisteet summataan yhteen. Näin saadaan kullekin tehtävälle pisteytys, johon palkan tulisi perustua. Vertaamalla pisteitä ja tehtävien todellisia palkkoja saadaan selville, onko jokin tehtävä alipalkattu pisteisiin nähden.

Vaativuuden arvioinnin ongelmat

Työn vaativuuden arviointia toteutettaessa on ratkaistava ainakin seuraavat kysymykset:

1. Kuinka arvioitavat piirteet valitaan?
2. Kuinka valitut piirteet pisteytetään?
3. Miksi tiettyjen piirteiden tulisi olla yhtä arvokkaita eri töissä?

Vaativuuden arvioinnin tulos riippuu olennaisesti arvioinnin kohteena olevista tekijöistä sekä niiden pisteytyksestä. Pisteytysmenetelmästä riippuen myös arvioitsijoiden subjektiiviset näkemykset voivat vaikuttaa lopputulokseen.

Sukupuolten palkkaerojen kannalta olennainen ongelma on se, että esimerkiksi arvioitavien työn piirteiden valintaan sekä valittujen piirteiden pisteytykseen saattaa liittyä systemaattista sukupuoleen perustuvaa harhaa. Toisin sanoen, vaativuuden arviointi voi epäonnistuessaan sementoida syntyneitä sukupuolittuneita arvioita eri töiden arvosta sen sijaan, että oikeudenmukaistaisi palkkausta.

Kolmas ongelma pureutuu vaativuuden arvioinnin ytimeen. Miksi piirteiden tulisi olla yhtä ar-

vokkaita eri töissä? Eikö esimerkiksi vastuun merkitys voi riippua työolosuhteista? Osin tai kokonaan markkinaehtoisesti toimivilla työmarkkinoilla myös tiettyjen taitojen kysyntä ja tarjonta vaikuttavat niiden hintaan. Siten esim. eri taitojen hankintaan tarvittava aika, työn aiheuttama kuormitus tai muu vastaava mittari ei yksiselitteisesti kerro, kuinka paljon niiden suhteellisen hinnan tulisi olla.

Toisaalta organisaatioiden sisällä ja esimerkiksi työehtosopimuksissa tehtävien keskinäinen peruspalkkaus on kuitenkin jollakin tavoin määriteltävä, jos niiden tuottavuus ei ole suoraan mitattavissa, ja järjestelmällinen työtehtävien arviointi on hyvin perusteltavissa myös tältä kannalta.

Koko talouden mittakaavassa sukupuolten palkkaeron kaventaminen työn vaativuuden arvioinnin avulla edellyttäisi myös toimialat ja sektorit ylittävää työn vaativuuden arvioinnin järjestelmää. Yllämainitut ongelmat olisivat paljon kärjistyneempiä silloin, kun järjestelmän piirissä olisi hyvin erilaisia toimialoja ja tehtäviä. Tällainen järjestelmä olisi myös käytännössä hyvin vaikea tai mahdoton toteuttaa ilmeisen kiistanalaisuutensa vuoksi.

Suomea koskeva tutkimus

Kangasniemi ja Kauhanen (2010) tutkivat työn vaativuuden arvioinnin käyttöönnoton vaikutuksia sukupuolten palkkaeroihin kemianteollisuudessa ja graafisessa teollisuudessa. Tarkastelu koskee erityisesti työntekijöitä, toimihenkilöitä ei analyysiin ole sisällytetty. He pyrkivät selvittämään, muuttuuko sukupuolten selittämätön palkkaero² työtehtävien uuden luokittelun seurauksena.

Huolimatta työn vaativuuden arvioinnin korostamisesta sukupuolten palkkaerojen lieventäjänä, ei aivan vastaavaa tutkimusta ole Suomen osalta. Lahti et al. (2006) ovat tarkastelleet vaativuuden arvioinnin käyttöönottoprosesseja ja kehittämishaasteita ja myös analysoineet joitakin palkka-aineistoja. Niitä oli kuitenkin kerätty vain muutamista case-organisaatioista. He havaitsivat palkkatilastojen analyysissä kemianteollisuuden toimihenkilöiden osalta työn vaativuuden arvioinnin myötä palkkaerojen kaventuneen, muilla aloilla sen si-

jaan muutoksia ei selvästi havaittu tai ne olivat hyvin pieniä.

Kemian perusteellisuus

Kemian perusteellisuuden työntekijöiden työehtosopimuksissa siirryttiin 1.2.2001 uuteen tehtävien luokittelujärjestelmään, joka perustuu työn vaativuuden arviointiin. Työehtosopimukseen tosin sisällytettiin mahdollisuus säilyttää myös yrittyskohtainen järjestelmä, mikä osassa yrityksiä tehtiinkin. Vanhassa järjestelmässä tehtävät jaettiin kahdeksaan luokkaan, joiden määritelmät perustuvat lähinnä vaadittavan kokemuksen ja koulutuksen pituuteen. Uusi järjestelmä taas on pisteytykseen perustuva työnvaativuusluokitus, jossa pisteytyksen elementteinä ovat osaaminen, laajuus ja monialaisuus, vastuu, vuorovaikutus, olosuhteet ja kuormitus.

Koska työn vaativuuden arviointi vaikuttaa ensisijaisesti tehtäväkohtaiseen palkkaan, kaikki tarkastelut tehtiin sekä perustuntipalkalle, joka ei sisällä ylityö-, sunnuntai ja olosuhdekorvauksia eikä tulospalkkoja ja luontoisetuja, että kokonaisansioille, johon sisältyvät kaikki palkkaerät. Jälkimmäinen kuvastaa paremmin todellisuudessa toteutunutta palkkatasa-arvoa, mutta tehtäväluokitus vaikuttaa suoraan lähinnä tehtäväkohtaisiin palkkoihin. Tulokset olivat molempia palkkakäsitteitä käyttäen melko samanlaisia.

Sukupuolten palkkaeroihin vaikuttaa sekä tehtäväkohtainen palkka että työntekijöiden jakautuminen eri tehtäviin. Siirtyminen työn vaativuuden arviointiin saattaa vaikuttaa näihin molempiin tekijöihin.

Vanhassa kahdeksanportaisessa järjestelmässä oli havaittavissa selkeä segregatio: naisista selkeästi suurempi osa on alemmissa tehtäväluokissa. Uuden järjestelmän aikana kuitenkin on tapahtunut siirtymää korkeampiin luokkiin. Sen sijaan miesten kohdalla osuudet ovat pysyneet varsin tasaisina. Toisaalta, naisten osalta oli havaittavissa siirtymää vaativampiin luokkiin jossain määrin jo vanhan järjestelmän aikana. On siis vaikeaa arvioida luotettavasti, johtuiko segregatian pieneneminen uudesta palkkausjärjestelmästä vai olisiko se tapahtunut muutenkin.

Työn vaativuuden arviointijärjestelmän käyttöön otolla ei sen sijaan ollut juurikaan välitöntä vaikutusta sukupuolieroihin tehtäväkohtaisissa palkoissa. Sen sijaan uusien työntekijöiden osalta näin näyttäisi käyneen, joskin heidän määränsä on varsin pieni, joten tulokseen liittyy paljon epävarmuutta. Järjestelmän muutosta seurasi kuitenkin viiveellä muutaman vuoden periodi, jolloin kokonaispalkkaerot pienenevät.

Graafinen teollisuus

Graafisen teollisuuden työntekijöiden oli siirryttävä uuteen palkkausjärjestelmään 1.3.2006, joskin aikaisempikin siirtyminen oli mahdollista. Suurin osa siirtyikin uuteen järjestelmään 2006.

Vanhassa järjestelmässä ammatit jaoteltiin luokkiin pitkälti nimikkeiden perusteella. Uudessa järjestelmässä sen sijaan tehtävät luokiteltiin sen perusteella, missä määrin tehtävä edellyttää osaamista, vuorovaikutusta sekä vastuuta ja itsenäistä tehtävien hallintaa. Uuden tehtäväluokituksen mukaisia havaintoja on jonkin verran jo vuosina 2004 ja 2005, mutta vuodesta 2006 lähtien kaikki työntekijät ovat olleet järjestelmän piirissä.

Tämä aineisto on siis siinä mielessä kemianteollisuutta parempi, että periaatteessa on mahdollista tutkia samalla hetkellä yrityksiä, joissa uusi järjestelmä on otettu käyttöön, ja sellaisia, joissa vielä ei ole niin tehty. On kuitenkin varsin todennäköistä, että varhain uuteen järjestelmään siirtyneet yritykset ovat jollain tapaa erilaisia kuin muut, mikä täytyy huomioida analyyseissä.

Päätelmät voidaan tiivistää seuraavasti: graafisen teollisuuden osalta palkkausjärjestelmän muutos ei näytä nostavan töissä olevien naisten suhteellista palkkaa. Graafisen teollisuuden osalta ei havaita myöskään uusien työntekijöiden palkkaeron merkittävää laskua eikä trendiä naisten ja miesten tehtäväjakauksissa. Tässä aineistossa ei ole saatavilla kovin montaa vuosihavaintoa järjestelmämuutoksen jälkeen, joten mahdollisia pidemmän aikavälin seurauksia ei voida tällä aineistolla tutkia. Palkkausjärjestelmämuutoksen vaikutus graafisessa teollisuudessa lyhyellä aikavälillä näyttää olleen suhteellisen vaatimaton.

Johtopäätökset

Työn vaativuuden arviointiin on viime vuosikymmeninä kohdistunut suuria odotuksia. Sen on toivottu merkittävästi kaventavan sukupuolten palkkaeroja ja korjaavan palkkauksen vääristymiä. Työn vaativuuden arvioinnin edistämiseen on panostettu mm. perustamalla työn vaativuuden arvioinnin seurantaryhmä.

Aiemman kansainvälisen tutkimuksen pohjalta ei näytä siltä, että työn vaativuuden arviointi poistaisi sukupuolten palkkaeroja, vaikka joissakin tapauksissa ne näyttävät kaventuneen. Toisaalta osa tutkimuksesta arvioi vaikutukset vaatimatomiksi. Suomen osalta tutkimuksemme ei löytänyt kovin vahvaa näyttöä siitä, että työn vaativuuden arviointi kaventaisi välittömästi sukupuolten palkkaeroa kemian perusteellisuuden ja graafisen teollisuuden työntekijöillä. Kemian perusteellisuuden uusien työntekijöiden osalta oli viitteitä välittömästä palkkaeron kaventumisesta, mutta heitä oli aineistossa vähän. Jonkin verran positiivisempia tulokset ovat kuitenkin kemian perusteellisuuden osalta, jos otaksutaan, että joitakin vuosia käyttöönoton jälkeen tapahtunut palkkaerojen kaventuminen on osittain tai kokonaan työn vaativuuden arvioinnin seurausta. Graafisen teollisuuden osalta käytettävissä oleva aineisto ei mahdollistanut yhtä pitkää seuranta-aikaa, joten pitkän aikavälin vaikutuksia ei voitu arvioida.

Viitteet

- ¹ <http://www.stm.fi/tasa-arvo/samapalkkaisuus>
- ² Selittämätön palkkaero viittaa sukupuolten väliseen palkkaeroon, jota erot ominaisuuksissa, kuten koulutustasossa tai työkokemuksessa, eivät selitä.

Kirjallisuus

- BAKER, M. JA FORTIN, N.M. 2004. "Comparable worth in a decentralized labour market: The case of ontario", *Canadian Journal of Economics* 37: 850–878.
- EHRENBERG, R.G. 1988. "Econometric analyses of the empirical consequences of comparable worth: What have we learned?", NBER Working Papers 2672, National Bureau of Economic Research, Inc.
- JACOBSEN, J. 2007. *The economics of gender*, Oxford University Press, Oxford.
- KANGASNIEMI, M. JA KAUKANEN, A. 2010. "Työn vaativuuden arvioinnin vaikutukset sukupuolten palkkaeroon: Kaksi esimerkitapausta", teoksessa Lilja, R. and Asplund, R. (Ed.), *Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä*, Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2010:25, Helsinki.
- LAHTI, C., TARUMO, S. JA JÄMSEN, S. 2006. "Samapalkkaisuuteen palkkausjärjestelmäuudistuksin. Työn vaativuuden ja henkilön pätevyuden arviointi suomessa.", Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2006:22.