

Asia: VN/7728/2024

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (palkka-avoimuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano)

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

-

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Esitys laajentaa tasa-arvovaltuutetun tehtäviä merkittävästi ja antaa viranomaiselle uusia välineitä tasa-arvon toteutumisen seurantaan ja valvontaan. Tämä herättää kysymyksiä siitä onko tasa-arvovaltuutetulla nykyisellään riittävästi resursseja havaittavien palkkaerojen seurantaan ja käsittelyyn. Aineistot koostaisi Tilastokeskus. Näissä tiedoissa ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan näyttäisi olevan käytettävissä esimerkiksi tietoja työntekijäryhmistä. Tilastokeskuksella muodostettavat eriarvoisuusmittarit voivat mahdollisesti osoittaa useinkin esim. yli 5% palkkaeroja, kun tehtäväryhmiä ei huomioida.

Palkkatietojen julkistaminen ja palkkaeroja koskevan tietoisuuden lisääminen poikkeavat nykyisistä tehtävistä. Näitä tehtäviä kehitettäessä ja vaikuttavuutta seurattaessa olisi hyödyllistä konsultoida myös tutkijayhteisöä, jolla on osaamista politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnista ja rekisteriaineistojen käytöstä.

Valvonnan tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi, olisi syytä harkita ja täsmentää sitä, miten viranomaistahot arvioivat lain tarkoittamia perusteettomia palkkaeroja. Tämä tarkastelu tarkoittaa minimissään tehtäväryhmittäisten palkkaerojen selvittämistä, vaikka silläkään ei oletettavasti useankaan yrityksen kohdalla vielä päästä lain tarkoittamaan eriarvoisuuteen kiinni kovinkaan tarkasti. Tämän ratkaisemiseksi tulorekisterissä voisi olla kenttä, johon työnantaja voi tallentaa tiedon tehtäväryhmästä sekä mahdollisesti muita kenttiä, jotka täsmentävät arviointikriteereitä.

Lopuksi todettakoon, että myös sukupuolten väliset palkkaerot yleisesti, tehtäväryhmiä huomioimatta, ovat tärkeä seurattava mittari, sillä naisten sijoittuminen matalapalkkaisiin tehtäväryhmiin miehiä enemmän on myös sukupuolten välisen eriarvoisuuden lähde.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Tulorekisterin käyttö tasa-arvon toteutumisen seurannassa on kannatettavaa. Esityksellä olisi vaikutuksia tulorekisterin tietosisältöön, joka jatkossa parantaa edellytyksiä työmarkkinoiden tutkimukselle, myös mm. sukupuoleen perustuvien palkkaerojen tutkimukselle. Näiden avulla voidaan myös tehdä lakimuutosten luotettavampaa jälkiarviointia. Olisi tärkeää varmistaa, että nämä kattavammat tulorekisterin tiedot tulevat tutkijoiden käyttöön Tilastokeskuksen tutkijapalveluiden kautta.

Virnaomaisvalvonnan toteuttamisen parantamiseksi esitämme edellisessä kohdassa ehdotuksia Tulorekisteriin tallennettavan tietosisällön laajentamisen osalta.

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Esityksen mukaan työnantajia koskevalla sääntelyllä voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan eritellä muuten kuin hallinnollisten kustannusten osalta. Toisaalta esityksessä viitataan komission tekemään tiivistelmään vaikutusarvioinneista, jonka mukaan palkka-avoimuudella ja syrjinnänvastaisilla toimilla voi olla positiivisia vaikutuksia työtyytyväisyyteen ja sitä kautta myös työnantajiin. Esityksessä ei kuitenkaan pohdita missä määrin tämä näyttö soveltuu Suomen tilanteeseen, jossa nykylainsäädäntö jo sisältää palkka-avoimuutta lisääviä toimia.

VATT:ssa tekemässämme tutkimuksessa vuoden 2005 tasa-arvolain muutoksen vaikuttavuuden arviossa emme löytäneet näyttöä sille, että palkkakartoituksella olisi ollut merkittävää vaikutusta työtyytyväisyyteen tai yritysten tuottavuuteen (Bizopoulou ym 2025). Eriarvoisuuden näkyväksi tekeminen voi ainakin lyhyellä aikavälillä kasvattaa tyytymättömyyttä niiden työntekijöiden osalta, jotka kokevat tulleen syrjityksi tai jotka kokevat palkkansa liian matalaksi muihin verrattuna (vrt. Card ym. 2012). Työtyytyväisyyden paranemisen edellytyksenä lienee, että avoimuus johtaa myös muutoksiin palkkauksessa, jotka ainakin koetaan reilummiksi. Toisaalta tyytymättömimmät työntekijät saattavat myös vaihtaa tämän seurauksena työpaikkaa.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Esityksen mukaan ”Sukupuolten palkkaeron kaventuminen voisi vähentää köyhyysriskiin kuuluvien osuutta ja mahdollisesti kasvattaa kokonaisansioita. Pidemmällä aikavälillä tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia verokertymään ja vastaavasti tarve tarveharkintaisille sosiaalietuuksille voisi vähentyä.” Edellisessä kohdassa mainittu VATT:n tutkimustulos viittaa siihen, että palkka-avoimuudella voi olla heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden rekrytointia heikentävä vaikutus. Sen valossa ei ole selvää, että köyhyys ja taloudellinen huono-osaisuus vähenisivät palkka-avoimuuden myötä. Palkka-avoimuusvalvontaa olisi kehitettävä myös siten, että heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden työllistyminen ei vaarannu.

VATT:n tutkimuksessa ei myöskään löydetty yritystason kasvuvaikutuksia. Odotukset köyhyiden vähentymisestä, verokertymän parantumisesta ja sosiaalietuuksien vähentymisestä eivät nähdäksemme ole kovinkaan realistiset.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

-

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Esityksen arvio sukupuolivaikutuksista on tutkimuskirjallisuuden ja Suomeen perustuvan tutkimuksen perusteella oikeansuuntainen. Silloin kuin palkka-avoimuus on uskottavasti lisännyt tietoisuutta suupuolenvälisistä palkkaeroista, se on pääasiassa kaventanut sukupuolten välisiä palkkaeroja työpaikoilla (Bennedsen ym 2019). Näin on käynyt myös Suomessa. Palkka-avoimuus, jota lisättiin yritysten sisällä vuoden 2005 palkkakartoituksella, kavensi arvioidemme mukaan palkkaeroja naisten ja miesten välillä (Bizopoulou ym 2025). Vaikutus tuli ainakin osittain siitä, että naiset siirtyivät miehiä useammin tehtäviin, joista maksettiin korkeampaa palkkaa.

Uudella lailla olisi oletettavasti samansuuntaisia vaikutuksia, mutta lisävaikuttavuuteen liittyy epävarmuutta ainakin sen takia että laki on osittain samansisältöistä vanhan sääntelyn kanssa. Lisäksi uudessa esityksessä on myös kvalitatiivisesti erilaisia ja uusia toimia, joiden vaikuttavuuden osalta on luotettava ulkomailta saatuihin kokemuksiin.

Palkkaerojen julkistaminen on kaventanut miesten ja naisten välisiä palkkaeroja ainakin Isossa-Britanniassa ja Kanadassa (Baker ym. 2023, Blundell ym 2025) ja vaikutusten voisi olettaa olevan samansuuntaisia Suomessa. Tutkimukset perustuvat kuitenkin tilanteeseen, jossa yrityksillä ei ole veloitettu kertomaan vastaavia tietoja sisäisesti toisin kuin Suomessa.

Rekrytointivaiheen palkka-avoimuuden vaikutuksia palkkoihin, työnhakuun ja sukupuolten palkkaeroihin on tutkittu vähemmän ja niistä löytyvä näyttö on epävarmempaa ja pohjautuu toistaiseksi tutkimukseen Slovakiasta ja Itävallest (mm. Skoda 2022, Frimmel ym 2024, Bamieh ja Ziegler 2025).

Kuitenkin viimeaikainen tutkimus herättää kysymyksiä siitä, voiko uudistuksilla olla myös epätoivottuja vaikutuksia. Esimerkiksi Gentile Passaro ym (2025) löytävät näyttöä sille, että ”sama palkka samanarvoisesta työstä” -sääntely voi kontribuoida sukupuolten segregoitumiseen eri yritysten välille. Tämä tuskin on nykyisen sääntelyn tavoitteena. Näiden vaikutusten ymmärtäminen vaatii edelleen lisätutkimusta ja jälkiarviota.

Muiden ehdotettujen muutosten vaikuttavuudesta on tätä vähemmän suoraa näyttöä ja niitä tulisi pyrkiä arvioimaan mahdollisuuksien mukaan jälkiarvioinnin keinoin.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Tuloksiemme mukaan palkka-avoimuuden lisääminen voi jonkin verran kaventaa yleistä palkkojen jakaumaa työpaikoilla. Tämä johtuu osittain siitä, että uusia työntekijöitä palkataan harvemmin matalapalkkaisiin tehtäviin sen jälkeen, kun palkkakartoitus otettiin käyttöön. Uudella esitetyllä lainsäädännöllä voi olla samansuuntaisia vaikutuksia rekrytointipäätöksiin. Toisaalta uusi sääntely lisääisi palkkaerojen julkisuutta, jolloin se voi vaikuttaa myös työnhakuun työnhakijoiden kautta. Tästä mekanismista on kuitenkin toistaiseksi vähemmän suoraa näyttöä.

Kommenttinne koskien asian taustaa ja valmistelua, EU-säädöksen tavoitteita ja pääasiallista sisältöä sekä nykytilaa ja sen arviointia (1-3)

-

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

-

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

-

Muut huomiot

Viitteet

Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A., & Messacar, D. (2023). Pay Transparency and the Gender Gap, *American Economic Journal: Applied Economics*, forthcoming.

Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., Wolfenzon, D. (2019). Do Firms Respond to Gender Pay-Gap Transparency?, *Journal of Finance*, forthcoming.

Blundell, J, Duchini, E. Simion, S., & Turrell, A. (2023). Pay Transparency and Gender Equality. *American Economic Journal: Economic Policy*

Gulyas, A., Seitz, S., & Sinha, S. (2022). Does pay transparency affect the gender wage gap? Evidence from Austria. *American Economic Journal: Economic Policy*, forthcoming.

Card, D., Mas, A., Moretti, E. & Saez, E. (2012).

Inequality at work: The effect of peer salaries on job satisfaction. *American Economic Review*, 102(6), 2981–3003.

Bizopoulou, A., Einiö, E. & Virkola, T. (2025).

Pay transparency, wage setting and worker sorting. SSRN Working Paper. Available at: <https://ssrn.com/abstract=5062899>

Frimmel, W., Schmidpeter, B., Wiesinger, R. & Winter-Ebmer, R. (2024).

External pay transparency and the gender wage gap. RFBerlin Discussion Paper Series, No. 2407.

Skoda, S. (2022).

Directing job search in practice: Mandating pay information in job ads. Job Market Paper. Available at: https://samuelskoda.github.io/skoda_jmp.pdf

Bamieh, O. & Ziegler, L. (2025).

Can wage transparency alleviate gender sorting in the labour market? *Economic Policy*, 40(122), 401–426.

Gentile Passaro, D., Kojima, F., Pakzad-Hurson, B. (2025)

Equal Pay for Similar Work, *American Economic Review* (Forthcoming)

Hakola-Uusitalo Tuulia
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Virkola Tuomo
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus