



2.6.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lakiesityksellä pyritään lisäämään palkka-avoimuutta tasa-arvolaissa ja estämään siten sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää sekä edistämään samapalkkaisuuden toteutumista. Esitys perustuu hallitusohjelman tavoitteeseen parantaa työelämän tasa-arvoa ja kirjaukseen palkka-avoimuuden edistämisestä lainsäädännön keinoin.

**Valtiovarainministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö kannattaa lähtökohtaisesti informaation välittymisen kehittämistä työmarkkinoilla, koska epäsymmetrisen informaation on todettu heikentävän markkinoiden tehokasta toimintaa. Hallinnollista taakkaa lisäävien lakiesitysten kohdalla olisi kuitenkin tärkeää arvioida esitysten vaikutuksia niiden tavoitteiden toteutumiseen. Tämän lakiesityksen perusteella ei voida etukäteen arvioida, olisiko esityksellä selviä vaikutuksia perusteettomien sukupuolten välisten palkkaerojen vähentämiseksi.

Esityksessä tasa-arvolain 6 §:n uuteen 3 momenttiin ehdotettavaksi lisättävän sääntelyn, joka koskisi vuoden välein toteutettavaa työnantajan selvitysvelvollisuutta, voidaan katsoa aiheuttavan työnantajalle hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Jos tällainen velvoite haluttaisiin säätää, olisi selvitysvelvollisuus tarkoituksenmukaista asettaa toteutettavaksi enintään muutaman vuoden välein. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon ja siihen yhteen sovittaa parhaillaan eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys eduskunnalle (HE 60/2022 vp) työehtodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi. Tuossa esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi työnantajan työntekijälle ja viranhaltijalle antaman selvityksen tietosisältöä.

Esityksessä lain 6 b §:n uuteen 4 momenttiin ehdotetaan sääntelyä työnantajan velvollisuudesta luovuttaa henkilöstön edustajalle yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja palkkakartoitusta laadittaessa. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon henkilö- ja tietosuojalainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet sekä työntekijöiden yksityisyyden suojaa koskeva sääntely. Sääntelyssä ei tulisi myöskään luopua siitä lähtökohdasta, että henkilöstön edustajalla tulisi olla oikeus saada työntekijöiden palkkatietoja ainoastaan edustamiensa henkilöiden osalta.

Kuten esitysluonnoksessa arvioidaan, tutkimustieto ei tarjoa yksiselitteisiä johtopäätöksiä siitä, mitkä lakiesityksen käytännön muutosten eri suuntaisista yksilötason ja yritystason tuottavuusvaikutuksista saattaisivat olla vallitsevia. Koska ehdotuksella todennäköisesti olisi eri suuntiin vaikuttavia seurauksia tuottavuuteen eri tasoilla, kokonaisvai-

kutus tuottavuuteen on epäselvä ja todennäköisesti kansantalouden tasolla pieni. Myöskään vaikutukset palkkakehitykseen eivät tutkimusten mukaan ole yksiselitteiset, koska palkka-avoimuuden muutosten vaikutukset riippuvat mm. työmarkkinainstituutioista, joihin tässä yhteydessä ei esitetä muutoksia. Makrotalouden hintakilpailukyvyyn näkökulmasta palkkojen tulisi kansantaloudessa heijastella tuottavuutta, muita panoskustannuksia ja kilpailijamaiden hintoja.

Lainmuutoksella tuskin olisi vaikutuksia työvoiman kysyntään ja tarjontaan, kuten esityksessä arvioidaankin. Vakiintuneen tulkinnan mukaan perusteettomia sukupuolten välisiä palkkaeroja voidaan havaita samoissa tai samanarvoisissa työtehtävissä ja samalla työnantajalla. Lakiesityksen perustelut perusteettomien palkkaerojen suuruudesta ovat kuitenkin tällä hetkellä epämääräisiä. Yhtäältä perusteluissa viitataan yleisistä palkkatilastoista nähtävään miesten ja naisten keskipalkkojen eroon koko kansantaloudessa, joka oli v. 2021 n. 18 %. Toisaalta lakiesitystä varten tehdyn selvityksen mukaan sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samassa yrityksessä samassa ammatissa työskentelevillä oli kokonaisansioissa vain noin neljäsosa tuosta miesten ja naisten palkkojen keskimääräisestä erosta koko työmarkkinoilla. Näissäkään tuloksissa sukupuolten välisistä palkkaeroista kysymys ei ole pelkästään sukupuoleen perustuvissa perusteettomissa palkkaeroissa, vaan eroja palkoissa voivat selittää esimerkiksi säännöllisen työajan suoritteelliset lisät ja takuupalkat, joita miehet saavat enemmän.

Palkkaerot samalla työnantajalla voivat johtua myös muun muassa työn määrään ja olosuhteisiin liittyvistä tekijöistä (työaika muodot kuten vuorotyö, lisiin oikeuttava työ, tehdyn työajan määrä ml. ylityö). Jos esityksessä olisi arvioitu perusteettomien palkkaerojen suuruutta, olisi helpompi arvioida lakiesityksen laatimisen vaikuttavuutta suhteessa korjattavaan ongelmaan. Esimerkiksi valtion henkilöstökertomuksen 2020 mukaan v. 2020 naisten ja miesten palkkaerojen toimialasta ja vaativuudesta riippumaton, niin sanottu selittämätön palkkaero oli 1,3 prosenttia<sup>1</sup>.

Työmarkkinat näyttävät myös oma-aloitteisesti korjaavan perusteettomia sukupuolten välisiä palkkaeroja<sup>2</sup>. Esimerkiksi UPM on havainnut, että valtaosa selittämättömistä sukupuolten välisistä palkkaeroista liittyy matalampaan lähtöpalkkaan, jossa syntyneitä eroja on vaikea myöhemmin kuroa kiinni, vaikka henkilö saisikin normaaleja palkan korotuksia työuransa aikana. Nokia puolestaan havaitsi, että perusteettomia sukupuolten välisiä palkkaeroja ehkäisevät ennen kaikkea yrityksen yhdenvertaiset arvot ja asenteet. Nämä yritysmerkkit viittaavat siihen, että sukupuolten välisiä perusteettomia palkkaeroja voidaan poistaa myös yksittäisten organisaatioiden omaehtoisella sitoutumisella perusteettomien palkkaerojen poistamiseen. Tätä vaikutuskanavaa ei ole tunnistettu esityksessä lainkaan. Luontevasti tällainen tarkastelu olisi sijoittunut lukuun 5.1., jossa tarkastellaan lakiesitykselle vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Nyt lakiesitys olettaa, että vain lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa perusteettomiin sukupuolten välisiin palkkaeroihin.

Lisäksi Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lakiesityksen tilastotietoon: esityksessä kerrotaan palkansaajia olleen v. 2019 n. 2 220 000 (s. 25). Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen mukaan palkansaajia oli v. 2019 yhteensä 2 185 000<sup>3</sup>.

Muina esitystä koskevana huomioina todetaan, että esityksestä tai sen vaikutusarvioinneista ei käy selvästi ilmi, että ehdotettu sääntely tulisi tasa-arvolain 3 §:n 2 momentin mukaisesti sovellettavaksi myös työnantajana toimivaan kuntaan ja hyvinvointialueeseen. Esityksen vaikutusarviointi on laadittu lähtökohtaisesti melko yleisellä tasolla ja esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa on viitattu yritysrekisteristä saataviin tietoihin arvioitaessa esityksen aiheuttamien vaikutusten kohdentumista työmarkkinoihin. Perusteluissa on tältä osin viitattu valtion tai kunnan omistamiin organi-

<sup>1</sup> ks. esim. Palkka-avoimuuden lisääminen tasa-arvolaisissa. Työryhmän loppuraportti. STM raportteja ja muistioita 2021:27, s. 106.

<sup>2</sup> ks. esim. UPM:<https://www.upm.com/fi/tietoa-meista/medialle/tiedotteet/2021/05/upm-poistaa-selittamattomat-palkkaerot/ja-Nokia:Case-Nokia:Perusteettomista-palkkaeroista-eroon-STTK>.

<sup>3</sup> Palkansaajat työsuhteen tyypin mukaan, 15-74-vuotiaat muuttujina Vuosi, Sukupuoli ja Tiedot. PxWeb (stat.fi)

saatioihin, mutta vaikutusarvioinnista ei käy selkeästi ilmi, onko esityksessä otettu huomioon vaikutusten kohdistuminen myös työnantajina toimiviin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Samoin esimerkiksi esityksestä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia on arvioitu ainoastaan yritysten kannalta, vaikka työnantajan hallinnollisen taakan lisäämisen voidaan katsoa aiheuttavan kustannuksia myös julkisella sektorilla. Esityksen jatkovalmistelussa tulee täydentää vaikutusarviointia tältä osin.

Siltä osin kuin ehdotettu sääntely aiheuttaa uusia velvoitteita kuntatyönantajille, tulee esitys käsitellä kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

**VN/11746/2020-VM-65**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: