

**Lausunto**  
VATT/207/07.01/2022

3.6.2022

## Sosiaali- ja terveysministeriö

### Asiantuntijalausunto

**Asia:** VN/11746/2020 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

*Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa asiasta: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986, tasa-arvolaki). Esityksen pääasiallisena tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Esityksen tuomat keskeiset muutokset ovat henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden palkkoja koskevien tiedonsaantioikeuksien vahvistaminen.

Merkittävin konkreettinen muutos olisi se, että henkilöstön edustajilla olisi oikeus saada palkkakartoitusta laadittaessa yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja palkka-vertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi. Heillä olisi myös sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Työntekijällä olisi oikeus saada nämä tiedot myös tasa-arvovaltuutetun välityksellä, jos henkilöstön edustajaa ei ole.

### Odotettavista vaikutuksista

Palkka-avoimuussäädösten vaikutuksia koskeva kansainvälinen tieteellinen tutkimus on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti. Säädösten vaikutuksia on tutkittu mm. Tanskassa, Itävallassa, Kanadassa ja Isossa-Britanniassa.

Maakohtaisissa käytännöissä eräs keskeinen ero koskee sitä, onko sukupuolten välisiä työpaikkakohtaisia palkkaeroja ilmoitettavat julkisesti vai vain kyseisen työpaikan työntekijöille. Toinen oleellinen ero koskee sitä, kuinka hienojakoisella tasolla palkkaeroista on raportoitava. Jos eroista on ilmoitettava karkealla tasolla, voi tehtävä ja vaatimuuskohtaisia palkkaeroja jäädä huomaamatta.

Suomen nykyisen säädös, jossa työnantajan on raportoitava palkkaeroja sisäisesti, on tältä osin lähimpänä Itävallassa ja Tanskassa voimassa ollutta käytäntöä. Näissä maissa, kuten Suomessa, palkkaerotietoja ei tarvitse ilmoittaa julkisesti. Itävallan ja Tanskan palkka-avoimuustoimia koskevat tutkimukset eivät anna yksikäsitteistä tulosta tämän tyyppisen palkka-avoimuuspolitiikan vaikutuksista. Tanskassa sukupuolten väliset palkkaerot supistuivat keskimäärin 13% raportointivelvoitteen myötä (Bennedsen ym., 2019). Tämän supistumisen tärkein yksittäinen selittäjä oli miesten palkkojen kasvun hidastuminen. Itävallassa palkkaeroissa ei havaittu tilastollisesti merkittävää muutosta, huolimatta siitä, että palkkaerot ovat olleet maassa EU-maiden kärkitasoa ja laki edellytti palkkaerojen raportoimisen hienojakoisella tasolla (ammattiluokittain kun luokassa on vähintään 3 henkilöä) (Gulyas ym., 2021).

Selvimpiä parannuksia sukupuolten väliseen palkkatasa-arvoon on havaittu sellaisten lakimuutosten yhteydessä, joissa palkkaeroja tai yksittäisten työntekijöiden palkkoja on velvoitettu ilmoittamaan julkisesti. Kanadassa ja Iso-Britanniassa palkkoja koskevia tietoja on tietyissä tapauksissa julkistettava. Isossa-Britanniassa keskimääräiset palkkaerot tuli ilmoittaa yritystasolla julkisesti sellaisissa yrityksissä, joissa oli vähintään 250 työntekijää. Kanadassa yliopistotyöntekijöiden, joiden palkka ylitti määrätyn rajan, palkat tuli ilmoittaa julkisesti. Ison-Britannian lakimuutos pienensi sukupuolten välisiä palkkaeroja keskimäärin 14-19% (Duchini ym., 2021; Blundell, 2021), kun taas Kanadan lakimuutos pienensi sukupuolten välisiä palkkaeroja jopa 20-40% (Baker ym., 2022).

Olemassa olevan tutkimusevidenssin perusteella ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä siitä, miten ehdotettu lakimuutos ja erityisesti henkilöstön edustajien oikeus yksittäisten työntekijöiden palkkatietoihin vaikuttaa sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Varmaa on se, että säädös parantaa henkilöstön edustajien mahdollisuutta seurata ja puuttua perusteettomiin palkkaeroihin. Ehdotuksen vaikutukset riippuvat työntekijöiden käyttäytymisvaikutusten lisäksi henkilöstön edustajien toiminnasta. Yksittäisten samassa tehtävässä ja vaativuusluokassa olevien työntekijöiden vertaamismahdollisuuden voidaan ajatella olevan lähinnä Itävallan tilannetta, jossa palkkaerot on raportoitava työntekijöille hienojakoisella tasolla. Gulyas ym. (2021) arvelevat, että yksi selitys pieniin vaikutuksiin Itävallassa voi olla se, että yritysten sisäiset ammattiryhmittäiset palkkaerot ovat pienempiä kuin koko talouden tasolla. Lisäksi palkka-avoimuussäädökset eivät vaikuta siihen, että miehet valikoituvat keskimäärin korkeampia palkkoja maksaviin yrityksiin. Toinen mahdollinen selitys pienille vaikutuksille on se, että naisilla on keskimäärin heikompi palkkaneuvotteluvoima tilanteissa, joissa perusteettomia työpaikan sisäisiä palkkaeroja ilmenee. Tällöin palkka-avoimuussäädöksillä voi olla pieni vaikutus sukupuolten välisiin palkkaeroihin.

Tutkimustiedon perusteella on todettavissa, että velvoitteet palkkaerojen ilmoittamiselle julkisesti vaikuttavat voimakkaimmin ja varmimmin sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Mikäli halutaan varmistaa, että lainsäädännöllä voidaan odottaa olevan merkittäviä vaikutuksia, olisi siihen suositeltavaa lisätä julkistamisvelvoitetyyppinen elementti, ainakin suurille yrityksille. Lisäksi laissa olisi suositeltavaa asettaa palkkaraportointi hienojakoiselle ammattitasolle, jolloin perusteettomat palkkaerot

tunnistetaan täsmällisemmin lain hengen mukaisesti. Rajana voisi pitää esimerkiksi Itävallan kolmea henkilöä, joka on myös Tilastokeskuksen käyttämä raja yksittäisten henkilöiden tietojen suojaamisessa henkilöaineistoista laskettavia keskiarvoja raportoitaessa.

### **Lakimuutoksen vaikuttavuusarvioinnista**

Tasa-arvoa edistävien toimien suunnittelussa ja kehittämisessä olisi tärkeitä huomioida se, että vaikuttavuuden varmistamiseksi lainsäädännössä tulisi etukäteen ottaa huomioon vaikuttavuustutkimuksen tarve. Mm. satunnaistettuja kontrolloituja kohteita on toteutettu laajamittaisesti monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva) ja myös yrityspolitiikan alueella ollaan toteuttamassa ensimmäinen laajamittainen koe (yksinyrittäjien rekrytointitukikokeilu). Tasa-arvolain muutosten tieteellinen vaikutusten arviointi olisi erityisen tärkeää siksi, että kotimaista kausaalievidenssiä ei ole saatavilla, eikä nykyisen lakimuutoksen tyyppisen intervention vaikutuksista ole saatavilla kansainvälistä tutkimustietoa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan  
ylivohtaja

Elias Einiö  
johtava tutkija

Aspasia Bizopoulou  
erikoistutkija

## Lähdeluettelo

Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A., & Messacar, D. (2022). Pay Transparency and the Gender Gap, *American Economic Journal: Applied Economics*, forthcoming.

Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., Wolfenzon, D. (2022). Do Firms Respond to Gender Pay-Gap Transparency?, *Journal of Finance*, forthcoming.

Blundell, J. (2021). Wage responses to gender pay gap reporting requirements. CEP Discussion Paper no. 1750.

Duchini, E. Simion, S., & Turrell, A. (2021). Pay Transparency and Gender Equality. Unpublished manuscript. University of Essex.

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