



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta
palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla**

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
<p>Samapalkkaisuutta koskeva perusoikeus, jonka mukaan naisille ja miehille on maksettava samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka, on kirjattu SEUT-sopimuksen 157 artiklaan, mutta sen tuloksellinen täytäntöönpano on EU:ssa edelleen merkittävä haaste. Yksittäisiin työntekijöihin kohdistuva palkkasyrjintä ja palkkarakenteiden systeemiset vääristymät ovat vain yksi sukupuolten palkkaeron monista taustatekijöistä muun muassa horisontaalisen ja vertikaalisen eriytymisen ohella. Sukupuolten palkkaero on kasvanut Euroopan unionissa keskimäärin 14 prosenttiin, ja lukema on edelleen tällä tasolla. Tämä on ongelma sekä työntekijöiden että työnantajien kannalta.</p> <p>Se, että tätä perusoikeutta ei onnistuta toteuttamaan, heikentää naisten taloudellista riippumattomuutta sekä työelämässä että sen jälkeen. Tämä on ongelma myös työmarkkinoiden tehokkaan toiminnan ja sisämarkkinoiden kilpailun kannalta. Mahdollisia tuloja koskevat odotukset voivat vaikuttaa haitallisesti naisten ammatinvalintaan, työaikaan koskeviin valintoihin ja urapolkuihin, mikä puolestaan aiheuttaa selkeän riskin talouden tuottavuuden heikkenemisestä laajalti, kun naiset eivät osallistu työmarkkinoille ihanteellisella tavalla. Työnantajien kannalta tämä resurssien tehoton käyttö johtaa tuottavuuden heikkenemiseen ja piilokustannuksiin. Lisäksi naisten ja miesten erilainen kohtelu palkkauksessa voi myös vaikuttaa työnantajan kilpailukykyyn, kun ne työnantajat, jotka eivät noudata samapalkkaisuuden periaatetta ja jotka kenties soveltavat eri maissa eri sääntöjä, voivat hyötyä epärehellisestä (ja laittomasta) edusta.</p> <p>Yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvan palkkasyrjinnän ja palkanmuodostusmekanismien sukupuolivinouman sekä naisten työn aliarvostuksen taustatekijöitä voivat olla</p> <ul style="list-style-type: none"> - palkkauksen puutteellinen läpinäkyvyys yksittäisen työntekijän ja työnantajan tasolla - 'palkan' ja 'samanarvoisen työn' käsitteiden puutteellinen soveltaminen sekä - riittämätön oikeussuojan saatavuus, joka johtuu menettelyllisistä esteistä ja uhrien kannalta riittämättömistä oikeuskeinoista. <p>Palkkauksen puutteellinen läpinäkyvyys estää työntekijöitä arvioimasta, toteutuuko heidän oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun palkkauksessa; se myös kätkee naisten työpanoksen aliarvostuksen palkkarakenteiden (usein tiedostamattoman) vinouman seurauksena. Ongelmat keskeisten käsitteiden asianmukaisessa soveltamisessa, kun arvioidaan, maksetaanko samasta tai samanarvoisesta työstä samaa palkkaa, hankaloittavat samapalkkaisuuden periaatteen toteuttamista sekä työntekijöiden että työnantajien näkökulmasta. Riittämätön oikeussuojan saatavuus yhdessä työntekijöiden kokeman vastatoimien pelon kanssa vaikeuttaa samapalkkaisuuden täytäntöönpanoa entisestään.</p>
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
<p>Yleistavoitteena on parantaa miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa SEUT-sopimuksen 157 artiklassa ja direktiivissä 2006/54/EY tarkoitetulla tavalla. Aloitteen erityistavoitteina on</p> <p>antaa työntekijöille mahdollisuus panna kaikilta osin täytäntöön oikeutensa samapalkkaisuuteen saattamalla palkkasyrjintätapaukset yleiseen tietoon palkkauksen läpinäkyvyyden avulla ja antamalla työntekijöille tarvittavat tiedot ja välineet, jotta he voivat vedota tähän oikeuteen; ja</p> <p>puuttua naisten työpanoksen systeemiseen aliarvostukseen työnantajien tasolla läpinäkyvyyden avulla ja korjaamalla naisten tekemän työn aliarvostusta pahentavia palkanmuodostusmekanismien vinoumia.</p> <p>Kumpaakin tavoitetta voidaan tukea puuttamalla vaikeuksiin, jotka heikentävät samapalkkaisuuteen liittyvien keskeisten oikeuskäsitteiden soveltamista ja oikeussuojan saatavuutta.</p>
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Toimenpiteen toteuttaminen EU:n tasolla varmistaisi miesten ja naisten samapalkkaisuuden toteutumisen ja antaisi kaikille kansalaisille mahdollisuuden vaatia oikeuksiaan kaikissa jäsenvaltioissa noudatettavien vähimmäisvaatimusten nojalla. Se loisi yhdenmukaiset, työntekijöitä suojaavat vähimmäisvaatimukset sekä yhdenmukaiset markkinaolosuhteet sisämarkkinoilla toimiville työnantajille, mikä estäisi epäreilun kilpailun. Vain yhdenmukaisten ja kattavien EU:n laajuisten toimintatapojen avulla voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille jäsenvaltioille ja estää työnantaja tavoittelemasta epäreilua kilpailuetua palkkasyrjinnän avulla. EU:n toimia edellytetään myös perustamissopimuksessa, ja niillä lujitettaisiin Euroopan unionin perusoikeuskirjaan kirjattua yhdenmukaisen kohtelun periaatetta ja oikeutta. Kuten komission vuonna 2020 toteuttamassa samapalkkaisuutta koskevan EU:n sääntelykehysten arvioinnissa todetaan, vertailukelpoisia toimia samapalkkaisuuden edistämiseksi koko EU:n alueella tuskin toteutetaan ilman EU-tason velvoitteita.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Seuraavia vaihtoehtoja on harkittu:

vaihtoehto 0 – tilanteen säilyttäminen ennallaan

vaihtoehto 1 – lainsäädäntötoimet, jotka varmistavat läpinäkyvyyden työntekijöiden tasolla. Tähän sisältyy palkkatietojen läpinäkyvyys ennen työsuhdetta ja sen aikana seuraavien perusteella:

työnantajien toteuttama ennakoiva tiedottaminen (alavaihtoehto 1A) tai

työntekijöiden, heidän edustajiensa tai tasa-arvoelinten pyyntö (alavaihtoehto 1B)

vaihtoehto 2 – lainsäädäntötoimet, joilla toteutetaan läpinäkyvyys työnantajan tasolla. Tämä kattaa neljä alavaihtoehtoa, joiden kunnianhimoisuus vaihtelee:

alavaihtoehto 2A – todistus samapalkkaisuudesta

alavaihtoehto 2B – työnantajien ja työntekijöiden edustajien yhteinen palkka-arviointi

alavaihtoehto 2C – palkkaraportointi yhdistettynä yhteiseen palkka-arviointiin sekä

alavaihtoehto 2D – tehostettu palkkaraportointi ja yhteinen palkka-arviointi, kun havaitaan viitteitä tilastollisesti merkitsevistä palkkaepätasa-arvosta, sekä

vaihtoehto 3 – lainsäädäntötoimet, joilla helpotetaan olemassa olevan oikeudellisen rakenteen toteuttamista ja täytäntöönpanoa (ilman palkkauksen läpinäkyvyyttä). Tähän sisältyy 'palkkaa' ja 'samanarvoista työtä' koskevien olemassa olevien keskeisten käsitteiden selkeyttäminen sekä oikeussuojan saatavuuden ja täytäntöönpanomekanismien parantaminen.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on yhdistelmä, jossa **alavaihtoehto 1B** (työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ennen työsuhdetta annettavilla palkkatiedoilla ja oikeudella pyytää tietoja työsuhteen aikana), **alavaihtoehto 2D** (tehostettu palkkaraportointi ja yhteinen palkka-arviointi, jos havaitaan viitteitä tilastollisesti merkitsevistä palkkaepätasa-arvosta) ja **vaihtoehto 3** yhdistetään samaan uuteen aloitteeseen. Tämä on oikeasuhteisin ja parhaiten kohdennettu ratkaisu: siinä saavutetaan sekä yleiset että erityistavoitteet, varmistetaan tuloksellisuuden ja tehokkuuden keskinäinen tasapaino sekä otetaan huomioon ongelman laajuutta koskevan faktatiedon puute ja vallitseva koronaviruspandemian aiheuttama talouden taantuma.

Suunniteltujen lainsäädäntötoimien avulla on tarkoitus parantaa palkkauksen ja palkkarakenteiden läpinäkyvyyttä, lisätä työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia ja puuttua naisten tekemän työn systeemiseen aliarvostukseen. Toimilla taataan työntekijöiden oikeus saada tiedot, joita he tarvitsevat voidakseen arvioida, kohdistuuko heihin sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää. Lisäksi työnantajille annetaan mahdollisuus havaita syrjintä ja palkkarakenteiden vinoumat sekä ryhtyä tarvittaviin toimiin

niiden korjaamiseksi. Tämä sääntelyvaihtoehto sisältää vapautuksia, joiden avulla oikeus samapalkkaisuuteen ja eri toimien mahdollisesti aiheuttama kuormitus ja kustannukset voidaan pitää tasapainossa ja kohdentaa toimet sinne, missä niitä tarvitaan eniten. Alle 250 työntekijää työllistävillä työnantajilla ei olisi velvollisuutta antaa työntekijöille säännöllisesti palkkatietoja tai raportoida palkkauksesta. Niiden ei myöskään tarvitsisi suorittaa yhteisiä palkka-arviointeja. Tällaisissa yksiköissä työntekijöiden oikeuksien suojana olisivat oikeus saada palkkausta koskevia tietoja pyynnöstä sekä vahvistettu todistustaakan kääntymisen ja parannettu oikeussuojan saatavuus. Tähän kokonaisuuteen sisältyy myös samapalkkaisuuteen liittyvien keskeisten käsitteiden soveltamisen parantaminen.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Tätä vaikutustenarviointia ja sitä edeltävää, samapalkkaisuutta koskevan EU:n sääntelykehityksen arviointia varten kuultiin laajasti eri sidosryhmiä.

Kuulemiseen osallistuneet yksityishenkilöt tukivat aloitetta yleisesti. Tämä vastaa mielipidekyselyissä, kuten vuoden 2017 Eurobarometrissä, saatuja tuloksia.

Useimmat **työnantajat** priorisoisivat mieluiten toimia, joilla puututaan muihin sukupuolten palkkaerojen taustalla oleviin syihin. Niiden mielestä tämä aloite ei vähentäisi sukupuolten palkkaeroja tehokkaasti, minkä vuoksi se olisi tarpeettoman kallis, etenkin pk-yrityksille. Ne toivat esiin vaikeuksia, joita liittyy sen arvioimiseen, mitkä työt ovat samanarvoisia, sekä tietosuojaa koskevia ongelmia. Lisäksi ne mainitsivat työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeuden ja tarpeen säilyttää olemassa olevat kansallisen tason raportointivälineet.

Työntekijäjärjestöt tukevat aloitetta laajasti ja kannattavat vieläkin kunnianhimoisempia toimintatapoja, vaikkakin jotkut kyseenalaistavat sen toissijaisuuden perusteella.

Jäsenvaltioiden kannat vaihtelevat, mutta useimmat niistä kannattavat aloitetta (erityisesti ne, jotka ovat jo ottaneet käyttöön läpinäkyvyyttä lisääviä toimia).

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Päätavoitteena on perusoikeuden täytäntöönpano. Sen lisäksi palkkauksen läpinäkyvyyteen tähtäävillä toimilla tuetaan kulttuurimuutosta sukupuolten tasa-arvoa koskevissa kysymyksissä, minkä seurauksena tällä alalla voidaan toteuttaa paremmin keskitettyjä ja kohdennettuja politiikkatoimia. *Työntekijöiden* näkökulmasta palkkauksen läpinäkyvyys parantaa työtyytyväisyyttä ja sitoutumista. Se parantaa työntekijöiden ja erityisesti naisten tietoisuutta ja mahdollisuuksia hakea korjausta perusteettomiin palkkaeroihin yksilötasolla sekä palkkauksen sukupuolivinoumaan ja työn arviointiin. *Työnantajille* palkkauksen läpinäkyvyyden toteuttaminen tarkoittaa työntekijöiden vaihtuvuuden vähenemistä sekä houkuttelevuuden ja kannattavuuden paranemista. *Koko yhteiskunta* hyötyy laajemmasta ja (mikä on myös tärkeää) paremmin toteutuvaksi koetusta tasa-arvosta. Samapalkkaisuuden periaatteen tiukempi noudattaminen parantaa resurssien kohdentamista ja käyttöä, vähentää eriarvoisuutta ja edistää kestävä kehitystä. Yleisellä tasolla palkkauksen läpinäkyvyyteen tähtäävät toimet voivat muuttaa toimintatapoja merkittävästi. Saavutettavien hyötyjen laajuus riippuu siitä, miten hyvin lainsäädäntöä noudatetaan, ja työnantajien seurantatoimien laajuudesta.

Toimenpidekokonaisuuden mahdolliseksi vaikutukseksi on arvioitu **sukupuolten palkkaeron selittämättömän osan kaventuminen 3 prosenttiyksiköllä**. Tämä **vähentäisi köyhyyseriskin piiriin kuuluvien osuutta** EU-maissa keskimäärin 16,3 prosentista noin 14,6 prosenttiin. Eri maiden ja eri tyyppisten kotitalouksien väliset erot ovat kuitenkin merkittäviä. Tämä puolestaan kasvattaisi kokonaisansioita kaikkiaan 6,9 prosenttia ja vähentäisi yleisesti epätasa-arvoa sekä markkinoiden että käytettävissä olevien tulojen osalta. Köyhyyssaste vähenee eniten **yksinhuoltajatalouksissa; yksinhuoltajista 85 prosenttia on naisia**. Myös vaikutukset **kansallisiin talousarvioihin ovat myönteisiä**: valtion tulot välittömistä veroista ja sosiaaliturvamaksuista nousisivat noin 7,5 prosenttia, kun taas sosiaaliset tulonsiirrot (rahaetuudet) supistuisivat pääasiassa tarveharkintaisten sosiaalietuuksien vähenemisen seurauksena noin 0,4 prosenttia.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Jäsenvaltioille aiheutuvien **hallinnollisten** kulujen (**saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpano**) odotetaan jäävän rajallisiksi, samoin kuin lainsäädännön noudattamisen valvonnasta aiheutuvien kulujen.

Toimenpidekokonaisuuteen kuuluisi työnantajille aiheutuva **direktiivin vaatimusten noudattamisesta** aiheutuva kertaluontoinen kustannus (oletettavasti vähäisestä kohtalaiseen) ja vähäisiä toistuvia kustannuksia. Kullekin työnantajalle aiheutuvat kokonaiskustannukset arvioitiin seuraavasti:

- palkkatietojen antaminen ennen palkkaamista – 0 euroa
- yksittäiseen palkkatietoa koskevaan kyselyyn vastaaminen – 20 euroa (suuntaa-antava, koskee kaikenkokoisia yrityksiä)
- sukupuolten välisiä keskimääräisiä palkkaeroja koskeva pakollinen raportointi työntekijäryhmittäin – 379–508 eurosta 721–890 euroon (yritykset, joissa on vähintään 250 työntekijää) sekä
- lisäarvioinnin toteuttaminen (tarvittaessa – yritykset, joissa on vähintään 250 työntekijää ja joissa havaitaan raportoinnin perusteella tilastollisesti merkittävä palkkaero) – 1 180–1 724 eurosta 1 911–2 266 euroon työnantajaa kohti (kustannusten oletetaan jäävän pienemmiksi mahdollisissa seuraavissa tarkastuksissa).

Kokonaiskustannukset EU:lle olisivat 26–50 miljoonaa euroa palkkaraportoinnista ja mahdolliset lisäkustannukset mahdollisista yhteisistä palkka-arvioinneista ja palkkatietoja koskevista pyynnöistä. Näiden kustannusten määrä riippuisi palkkasyrjinnän laajuudesta.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Työnantajat, joilla on alle 250 työntekijää, vapautetaan palkkatietojen antamisesta työntekijöille ennakoivasti, palkkaerojen raportoinnista ja ehdollisen yhteisen palkka-arvioinnin toteuttamisesta. Palkkaraportointia ja -arviointia koskevat toimenpiteet koskisivat noin 0,2:ta prosenttia EU-maiden yrityksistä (33 prosenttia EU:n työvoimasta). Kaikilla työntekijöillä olisi kuitenkin oikeus pyytää palkkatietoja, ja kaikilla työnantajilla olisi velvollisuus antaa nämä tiedot.

Tämä aloite koskee ensisijaisesti EU:n perusoikeuden (oikeus samapalkkaisuuteen) täytäntöönpanoa. Tällaiset tavoitteet ovat yhdessä EU:n sosiaalisten tavoitteiden kanssa ensisijaisia samapalkkaisuutta koskevan oikeuden taloudelliseen ulottuvuuteen nähden¹. Vain yhdenmukaisten ja kattavien EU:n laajuisten toimintatapojen avulla voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille jäsenvaltioille ja estää työnantajia tavoittelemasta epäreilua kilpailuetua palkkasyrjinnän avulla.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon täytäntöönpanon kustannusten odotetaan olevan rajalliset sekä yleisesti että erityisesti kansallisten hallintojen kannalta. Kustannukset voivat vaihdella sen mukaan, millaista tukea jäsenvaltiot päättävät tarjota työnantajille vapaaehtoisesti (esim. erityiset IT-infrastruktuurit, palkkaraportoinnin korvaaminen hallinnollisiin tietoihin perustuvalla raportoinnilla, sukupuolineutraaleihin työn arviointi- ja luokittelujärjestelmiin liittyvä ohjaus ja koulutus).

Samalla odotetaan myönteisiä vaikutuksia, vaikka niistä ei ole mahdollista esittää luotettavaa yleisarviota. Naisten korkeampi palkka (jonka suuruus riippuisi tämän ehdotuksen seurauksena korjatun palkkasyrjinnän määrästä) voisi johtaa valtion tulojen kasvuun (kerättyjen verojen ja sosiaaliturvamaksujen kasvun seurauksena). Toisaalta naisten keskipalkkojen kasvu saattaisi kuitenkin kompensoitua miesten palkkojen hitaamman nousun vuoksi. Kokonaisvaikutusta ei ole mahdollista määrittää. Siltä osin kuin näitä muutoksia sovellettaisiin heikommin palkattuihin työntekijöihin, myös sosiaaliset tulonsiirrot (rahaetuudet) saattaisivat vähentyä pääasiassa tarveharkintaisten sosiaalietuuksien vähenemisen seurauksena (katso edellä oleva kohta hyödyistä).

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

¹ Asia 50/96, *Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, s. 57.

Mahdollisia **ympäristövaikutuksia** ei havaittu.

Suhteellisuusperiaate?

Ehdotus on kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä toimenpiteiden laajuus vaihtelee työnantajan koon perusteella. Näin ollen työntekijöiden perusoikeuksista huolehtiminen ei aiheuttaisi suhteettoman suuria kustannuksia. Ehdotuksessa otetaan huomioon palkkasyrjintää koskevan faktatiedon puute ja koronaviruspandemian aiheuttama talouden taantuma. Suunnitellut toimet ovat tarvittavat vähimmäistoimet, jotta samapalkkaisuuden periaate voidaan panna tuloksellisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio aikoo tarkastella aloitteen toteuttamista ja arvioida, missä määrin tämän toimintapolitiikan tavoitteet on saavutettu. Tämä **arviointi** tehtäisiin **8 vuoden** kuluttua lainsäädännön täytäntöönpanon määräajasta, mahdollisesti samaan aikaan sukupuolten palkkaeroa koskevien tietojen julkaisemisen kanssa (ansiorakennetutkimus, SES²). Tarkoituksena on helpottaa käytäntöjen ja vaikutusten merkityksellistä arviointia kaikissa jäsenvaltioissa.

² EU:n ansiorakennetutkimus.