



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.7.2007
KOM(2007) 424 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Naisten ja miesten välisen palkkaeron torjunta

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Naisten ja miesten välisen palkkaeron torjunta

1. JOHDANTO

Naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun periaate sisältyy jo vuonna 1957 tehtyyn Rooman sopimukseen. Palkkaeron kaventaminen kuuluu EU:n kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteisiin. Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelmassa¹ painotetaan kuitenkin, että palkkaero on säilynyt sen torjumiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja tähän käytetyistä resursseista huolimatta. Bruttotuntipalkan eroa naisten ja miesten välillä kuvaavan indikaattorin (tasoittamaton) mukaan naiset ansaitsivat Euroopan unionissa vuonna 2005 keskimäärin 15 prosenttia vähemmän kuin miehet. Mikään ei viittaa siihen, että tämä ero olisi olennaisesti kaventumassa.

Huomattavaa osaa palkkaerosta ei voida selittää objektiivisin perustein, mikä on merkki edelleen vallitsevasta naisten epätasa-arvoisesta kohtelusta työmarkkinoilla. Naisten koulumenestyksen taso on miehiin verrattuna korkeampi kaikissa jäsenvaltioissa, ja naiset muodostavat enemmistön korkeakoulututkinnon suorittaneista. Miten on siis selitettävissä, että koulutuksen päätyttyä työmarkkinat tarjoavat naisille miehiä huonommat edellytykset eivätkä arvosta täysimääräisesti naisten tuotantopotentiaalia? Nykyaikaisessa ja kilpailukykyisessä taloudessa ei voida sallia tällaista tilannetta, varsinkin kun haasteena ovat väestörakenteen muutokset ja odotettavissa oleva työssäkäyvän väestön väheneminen.

Tämän tiedonannon tavoitteena on analysoida palkkaeron syitä ja esittää toimintatapoja sen kaventamiseksi. Komissio ei pysty vastaamaan tähän haasteeseen yksin, sillä useilla aloilla ongelmien sijaintipaikka on jäsenvaltioissa eivätkä tarvittavat toimet kuulu komission toimivaltaan. Palkkaeron torjunta edellyttää siis kaikkien osapuolten, erityisesti jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten, mukaantuloa, jotta naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla voidaan edistää.

2. NAISTEN JA MIESTEN VÄLINEN PALKKAERO – MONITAHOINEN JA PITKÄKESONINEN ILMIÖ

2.1. Mitä palkkaerolla tarkoitetaan?

Palkkaerolla mitataan keskimääräisen bruttotuntipalkan suhteellista eroa miesten ja naisten välillä koko talouden piirissä. Kyseessä on yksi EU:n kasvu- ja työllisyysstrategian täytäntöönpanon seurannan rakenneindikaattoreista².

¹ KOM(2006) 92. Etenemissuunnitelmasta 13. maaliskuuta 2007 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa (P6_TA(2007)0063) kehoitetaan komissiota toimiin palkkaeron torjumiseksi.

² Keskimääräisen bruttotuntipalkan ero (tasoittamaton) miesten ja naisten välillä prosentteina miesten palkasta. Katso määritelmä liitteessä olevassa 2 kohdassa.

Palkkaeron pohjalla olevat syyt ovat monimuotoisia. Eräässä vuonna 2003 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa³ kuvaillaan yksityiskohtaisesti naisten ja miesten välisen palkkaeron mittaamista, analysointia ja poliittisia vaikutuksia. Siinä korostetaan, miten vaikeaa on erottaa palkkaeron objektiiviset selitykset vaikutuksista, jotka johtuvat välittömästä tai välillisestä syrjinnästä tai muista tekijöistä.

Naisten ja miesten väliset erot palkkauksessa voivat osaksi kuvastaa objektiivisia eroja *henkilökohtaisissa ominaisuuksissa* (ikä, koulutustaso, kokemus), *työssä* (ammatti, sopimuksen luonne tai työehdot) tai *yrityksessä* (toimiala tai koko). Esimerkiksi kokemuksesta on yleensä hyötyä työmarkkinoilla. Jos miehillä on keskimäärin enemmän kokemusta kuin naisilla, heidän palkkatasonsa on vastaavasti keskimäärin korkeampi. Tästä huolimatta voi säilyä *syrjiviä* käytäntöjä, jotka vaikuttavat työntekijöihin sukupuolen perusteella. Esimerkkinä tahallista syrjinnästä ovat tapaukset, joissa tasavertaisesta kokemuksesta huolimatta naiset saavat samasta työstä pienempää palkkaa kuin miehet.

Objektiiviset erot ja avoimesti syrjivät käytännöt eivät kuitenkaan selitä kokonaan palkkaeron säilymistä⁴. Ero johtuu myös useista oikeudellisista, yhteiskunnallisista tai taloudellisista tekijöistä, jotka ovat laaja-alaisempia kuin pelkästään kysymys saman työn samanlaisesta palkkauksesta.

EY:n perustamissopimuksen (141 artiklan) mukaan on huolehdittava myös siitä, että *samanarvoisesta* työstä maksetaan sama palkka. Tämä tuo esiin kysymyksen kullekin työlle annettavasta arvosta ja erityisesti tehtävien arvioinnista. Palkkaeron säilyminen kuvastaa siis myös sitä, että naisvaltaisia ammatteja ja tehtäviä arvostetaan kauttaaltaan vähemmän kuin miesvaltaisia ilman että tämä olisi aina perusteltua objektiivisin kriteerein⁵. Esimerkiksi samantasoisien pätevyyden tapauksessa fyysistä voimaa voidaan arvostaa enemmän kuin ihmissuhdetaitoja tai taloudellista vastuuta enemmän kuin vastuuta ihmisistä. Eräs yritys esimerkiksi arvioi äskettäin uudelleen palkka-asteikkonsa, ja asetti valintamyymälöiden kassamyymäjät samalle palkkatasolle varastotyöntekijöiden kanssa.

Palkkaero voi myös heijastaa eriarvoisuutta, joka tosiasiallisesti kohdistuu työmarkkinoilla pääasiassa naisiin.

Naisiin kohdistuva eriarvoisuus liittyy esimerkiksi työmarkkinoiden *eriytymiseen*. Vaikuttaa siltä, että naiset hakeutuvat paljon harvemmille aloille ja harvempiin ammatteihin kuin miehet. Ne ovat usein arvostukseltaan ja palkkaukseltaan huonommassa asemassa kuin miesvaltaiset alat ja ammatit. Lähes 40 prosenttia naisista työskentelee terveyden, koulutuksen tai julkishallinnon alalla, miehistä ainoastaan 20 prosenttia. Lisäksi naiset työskentelevät pääasiassa hallinnollisina avustajina, myyjinä tai työntekijöinä, joilla on vain vähän tai ei ole lainkaan koulutusta; nämä ammatit muodostavat lähes puolet naisten työpaikoista. Ainoastaan kolmannes EU:n yrityksissä työskentelevästä toimihenkilöstöstä on naisia.

³ SEC(2003) 937.

⁴ ”The Gender Pay Gap – Origins and Policy Responses”, Sukupuoleen, sosiaaliseen osallisuuteen ja työllisyyteen liittyviä kysymyksiä tutkinut talousalan asiantuntijaryhmä, http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KE7606200ENC/KE7606200ENC_002.pdf

⁵ KOM(94) 6.

Eriytymistä voimistavat *perinteet ja stereotypiat*, jotka vaikuttavat esimerkiksi koulutusalan valintaan, ammattien arviointiin ja luokitteluun sekä myös työssäkäyntiin. Naisilla on muun muassa edelleenkin miehiä enemmän vaikeuksia, jotka liittyvät *työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen*. Tämä vaikuttaa ammatinvalintaan ja ilmenee hyvin usein hakeutumisena osa-aikaiseen työhön ja työuran keskeytyksinä, millä on kielteisiä vaikutuksia ammatilliselle kehitykselle. Lähes kolmasosa naisista työskentelee osa-aikaisesti, mutta miehistä vain kahdeksan prosenttia. Vaikka hakeutuminen osa-aikatyöhön voi kuvastaa henkilökohtaisia mieltymyksiä ja edistää naisten työssäkäyntiä, sukupuolten välinen ero osoittaa kuitenkin selvästi, etteivät naiset ja miehet käytä aikaansa samalla tavoin ja että pääasiassa naiset huolehtivat apua tarvitsevista perheenjäsenistä. Tätä epätasapainoa lisää se, ettei laadukkaita ja edullisia lastenhoitopalveluja ole saatavilla. Vanhempainvapaallekin hakeutuvat suurena enemmistönä naiset⁶. Vanhemmuus alentaa pysyvästi naisten työllisyysastetta, muttei lainkaan miesten. Tämän vuoksi naisten työura usein keskeytyy, hidastuu ja lyhenee, ja siitä kertyvät ansiotulot näin ollen vähenevät.

Palkkaeroindikaattorin tulkinnessa on otettava huomioon, ettei siinä voida tehdä eroa objektiivisten selitysten ja syrjinnästä tai muista tekijöistä johtuvien selitysten välillä.

2.2. Palkkaeron erityispiirteet Euroopan unionissa

Vuonna 2005 naisten ja miesten välisen palkkaeron arvioitiin olevan EU:n 27 jäsenvaltiossa 15 prosenttia eli kaksi prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 1995 (katso liite). Tämä suhteellinen vakauseroaa muutoin selvästi myönteisestä naisten työllisyysasteen kehityksestä, joka on jatkunut kasvusuuntaisena.

Jäsenvaltioissa erot ovat hyvin suuria, sillä ero vaihtelee 4 prosentista (Malta) 25 prosenttiin (Viro, Kypros). Palkkaero ei kuitenkaan ole yleinen naisten ja miesten tasa-arvon indikaattori, sillä se koskee ainoastaan työssäkäyviä henkilöitä, ja tämän vuoksi tulkinnessa on otettava huomioon muutkin työmarkkinoihin liittyvät indikaattorit. Palkkaero heijastaa yleisesti naisten työehtojen eroja. Suurimmassa osassa maista, joissa naisten työllisyysaste on alhainen (esim. Malta, Italia, Kreikka, Puola), myös palkkaero on keskimääräistä pienempi, mikä kuvastaa kouluttamattomien tai vähän koulutettujen naisten vähäistä työssäkäyntiä. Suuri palkkaero tarkoittaa yleensä työmarkkinoiden suurta eriytymistä (esim. Kypros, Viro, Slovakia, Suomi) tai huomattavaa naisten hakeutumista osa-aikatyöhön (esim. Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Itävalta, Ruotsi). Lisäksi palkkaeroon voivat vaikuttaa palkkojen määrittämistä koskevat institutionaaliset järjestelmät ja mekanismit.

Palkkaero on myös keskimääräistä suurempi yksityisen sektorin yrityksissä⁷ (25 %), ja se vaihtelee niissä voimakkaasti henkilökohtaisten, yrityksen tai työn erityispiirteiden mukaan (katso liitteessä olevat tilastot). Tilastoista voidaan esimerkiksi havaita, että ero kasvaa yrityksen koon, iän ja koulutustason myötä. Toisin sanoen koulutuksesta ja kokemuksesta maksetaan naisille vähemmän kuin miehille. Palkkaero on suurin teollisuuden, liike-elämän palvelujen ja rahoitustoiminnan alalla.

⁶ Eurobarometri 189 / 59.1.

⁷ Katso liite, kohta 3.

3. NAISTEN JA MIESTEN PALKKAUKSELLISEN EPÄTASA-ARVON TORJUNTA

Naisten ja miesten välisen palkkaeron torjunta on Euroopan komission politiikassa ensisijaisena tavoitteena, ja se on vahvistettu komission vuosiksi 2006–2010 hyväksymässä tasa-arvon etenemissuunnitelmassa.

Palkkaerosta aiheutuu merkittäviä seurauksia naisten asemalle talous- ja yhteiskunnallisessa elämässä työelämän aikana ja sen jälkeen. Se on este naisten ja miesten tasavertaiselle taloudelliselle riippumattomuudelle. Se vaikuttaa väistämättä henkilökohtaisiin valintoihin, jotka liittyvät esimerkiksi työn ehtoihin ja kestoon, uran keskeytyksiin sekä kotiin ja perheeseen liittyvien velvoitteiden jakautumiseen. Se aiheuttaa naisille miehiä suuremman köyhyysriskin, etenkin yhden vanhemman perheissä. Sen vaikutukset tuntuvat vielä työelämän jälkeenkin, kun palkkaero muuttuu eläke-eroksi. Se on osoitus talouden ja yhteiskunnan resurssien kohtuuttomasta tuhlauksesta, joka jarruttaa naisten tuotantopotentiaalin täysimääräistä käyttöä.

Toteutetuilla poliittisilla toimilla on aina pyritty torjumaan kaikkia palkkaeron taustalla olevia seikkoja. Näin on kehittynyt huomattava säännöstö syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. Lisäksi useilla muilla kuin lainsäädännöllisillä toimilla ja aloitteilla on edistetty naisten ja miesten välistä tasa-arvoa kaikinpuolisesti.

Palkkaeron säilyminen osoittaa kuitenkin, että on tarpeen pohtia erityisiä toimintatapoja palkkauksen perusteettoman eriarvoisuuden vähentämiseksi. On määritetty neljä painopistettä täydentävää aluetta. Lainsäädännön osalta komission on huolehdittava nykyisen säännöstön täysimääräisestä täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, ja samalla on kiinnitettävä huomiota lainsäädännön kehittämismahdollisuuksiin. Niillä alueilla, jotka eivät kuulu komission yksinomaiseen toimivaltaan, komission on saatava aktiivista apua kaikilta osapuolilta, erityisesti jäsenvaltioilta ja työmarkkinaosapuolilta. Muun muassa EU:n kasvu- ja työllisyysstrategiaa on hyödynnettävä kokonaisuudessaan, ja työnantajia on kannustettava tasa-arvoon palkkauksessa. Samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaa samanlaista palkkaa koskevan periaatteen soveltaminen on itse asiassa ensisijaisesti työnantajien tehtävä. Lisäksi parhaiden toimintatapojen vaihtaminen yhteisön tasolla on hyvä keino lisätä tietoisuutta ilmiöstä ja esittää innovatiivisia ratkaisuja sen torjumiseksi.

3.1. Lainsäädännön ja sen täytäntöönpanon parantamismahdollisuudet

Vuodesta 1957 lähtien Rooman sopimuksen 119 artiklaan on sisältynyt periaate, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta työstä sama palkka. Tässä artikkelissa, josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 141 artikla, määrätään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka (katso liite).

Perustamissopimuksen 141 artikkelissa edellytetään enemmän kuin puhtaasti oikeudellista tasa-arvoa, sillä siinä ilmaistaan myös tosiasiallisen tasa-arvon tarve. Tässä tarkoituksessa artiklan 4 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden, *jotta miesten ja naisten välinen täysi tosiasiallinen tasa-arvo toteutuisi työelämässä*, pitää voimassa tai toteuttaa sellaisia etuja tarjoavia toimia, joiden tarkoituksena on *helpottaa aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista*.

Neuvosto antoi vuonna 1975 direktiivin 75/117/ETY, joka koskee miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä. Direktiivin mukaan miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteella tarkoitetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavista tekijöistä ja ehdoista.

Yhteisöjen tuomioistuin on viitannut useaan otteeseen näihin säännöksiin oikeuskäytännössään, mikä on jättänyt pysyvät jälkensä oikeuteen tällä alueella⁸.

Asiaa koskeva yhteisön säännöstö on useimmissa tapauksissa ollut samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvän kansallisen lainsäädännön pohjana, joten säännöstö on ollut keskeisessä asemassa naisten työmarkkinatilanteen kehityksessä. Säännöstöllä ei kuitenkaan ole pystytty kuroma umpeen naisten ja miesten välistä palkkaeroa.

Palkkaeron syynä ei ole pelkästään lainsäädännön riittämättömyys tai väärä soveltaminen, mutta nämä seikat ovat kuitenkin tärkeässä asemassa⁹ tilanteen parantamisen kannalta.

Yhteisön lainsäädännöllä on pystytty tehokkaasti poistamaan välitöntä syrjintää tapauksissa, joissa nainen on saanut samasta työstä alemmaa palkka kuin miespuolinen työtoverinsa. Jos tällaisia tapauksia vielä esiintyy, niihin voidaan puuttua tehokkaasti kansallisella tasolla tuomioistuinjärjestelmän tai muiden järjestelmien avulla.

Yhteisön lainsäädäntö on kuitenkin ollut tehottomampi sen periaatteen noudattamisen varmistamisessa, että samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Tällaisessa voi olla kyse esimerkiksi kahden vastaavan toimen erilaisesta arvostamisesta yrityksessä, kun toista hoitavat enemmistönä naiset, toista enemmistönä miehet. Tällaista syrjintää ei yksittäistapauksissa kovin herkästi tutkita oikeusteitse, koska tilanteesta mahdolliset kärsivät henkilöt eivät luultavasti tiedosta asiaa ja myös koska tällaisissa tapauksissa on vaikeampi kerätä syrjintäkanteen vireillepanoon tarvittavaa näyttöä.

Tarkastelun tuloksesta riippumatta on tämän vuoksi tutkittava, olisiko yhteisön lainsäädäntöä muutettava sen varmistamiseksi, ettei etenkaan palkkojen määrittämistä koskevissa järjestelmissä ilmene välitöntä eikä välillistä syrjintää. Tätä varten olisi tiukennettava säännöksiä, joiden tarkoituksena on poistaa palkkausjärjestelmiin sisältyvät toista sukupuolta syrjivät elementit.

Samoin on tutkittava avoimuuden osuutta kaikkien esiin tulleiden seikkojen osalta ja tarkasteltava tässä yhteydessä säännöksiä, jotka koskevat työntekijöiden ja heidän edustajiensa informointia ja kuulemista naisten ja miesten palkkoja koskevasta tilanteesta ja sen kehityksestä yrityksissä, mistä on säädetty jo direktiivissä 2002/73/EY.

Lisäksi jäsenvaltiot voisivat työmarkkinoiden eriytymisen estämiseksi, EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön sallimissa rajoissa, käyttää enemmän mahdollisuuttaan toteuttaa myönteisiä toimia.

⁸ Katso liite, kohta 1.

⁹ ”Report on Equal Pay”, Riippumattomien oikeudellisten asiantuntijoiden verkosto työllisyyden, sosiaaliasioiden sekä miesten ja naisten välisen tasa-arvon alalla,
http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/report_equal_pay.pdf

Komissio toimii edelleen perussopimusten valvojana ja varmistaa, että asianomainen yhteisön oikeus saatetaan moitteettomasti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että sitä sovelletaan oikein. Tässä tehtävässään se voi tukeutua kansallisiin elimiin, joiden tehtävänä on edistää naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua¹⁰.

Lainsäädännön soveltamisessa olisi eduksi myös entistä parempi tiedonjakelu ja tiedottaminen voimassa olevista säännöksistä. Mielipidetiedustelut osoittavat, ettei samapalkkaisuutta, tasa-arvoista kohtelua ja mahdollisia oikeussuojakeinoja koskevaa eurooppalaista lainsäädäntöä tunneta. Keskimäärin ainoastaan kolmannes kansalaisista sanoo tuntevansa oikeutensa syrjintätapauksessa¹¹. On siis tarpeen jatkaa edelleen tiedotusta sekä kansalaisille yleensä että työntekijöiden ja työnantajien edustajille sekä myös oikeusalan ammattilaisille.

Mahdollisuus työ- ja yksityiselämän yhteensovittamiseen edesauttaa tasapainoa kotiin ja perheeseen liittyvien tehtävien jakamisessa naisten ja miesten välillä ja tukee siis naisten pysyvämpää osallistumista työmarkkinoille, mikä vähentää osaltaan palkkaeroa. Komissio on käynnistänyt eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuulemisen työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisesta¹², sillä se katsoo, että yhteisön säännökset olisi tarpeen päivittää.

Komissio

- valvoo edelleen tarkasti yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamista sekä tukeutuu kansallisiin elimiin, jotka vastaavat naisten ja miesten tasa-arvosta, jotta se voisi edistää samapalkkaisuutta koskevien säännösten yhtenäistä tulkintaa ja soveltamista;
- toteuttaa vuonna 2008 tutkimuksen, joka koskee voimassa olevia säännöksiä sen suhteen, miten säädökset soveltuvat palkkaeron havaittujen syiden poistamiseen, ja ehdottaa tarvittaessa yhteisön lainsäädännön mukauttamista;
- kehottaa jäsenvaltioita panemaan täysimääräisesti täytäntöön voimassa olevat säännökset, jotka koskevat työnantajien velvollisuutta tiedottaa työntekijöille tasa-arvoisesta kohtelusta yrityksissään;
- tutkii, onko tarpeen antaa suuntaviivoja tai selvennyksiä myönteisten toimien toteuttamisesta työmarkkinoiden eriytymisen torjumiseksi;
- lisää tiedotustoimia, jotka liittyvät voimassa olevaan oikeuteen ja oikeussuojakeinoihin syrjintätapauksessa, myös oikeuslaitoksen edustajien suuntaan;
- ehdottaa tarvittaessa työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen yhteisön tasolla toteutettavia toimia, joilla voidaan parantaa työn ja yksityis- ja perhe-elämän yhteensovittamista siten, että naiset ja miehet voivat päästä työmarkkinoille ja pysyä siellä samoin edellytyksin.

¹⁰ Direktiivin 76/207/ETY 8 a artikla, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/73/EY.

¹¹ Eurobarometri 263/65.4.

¹² SEC(2007) 571.

3.2. EU:n kasvu- ja työllisyysstrategian täysimääräinen hyödyntäminen

EU:n kasvu- ja työllisyysstrategia on olennainen väline naisten ja miesten välisen tasa-arvon tukemisessa työmarkkinoilla, ja se saa aktiivista tukea rakennerahastoilta. Tähän strategiaan liittyvän sosiaaliseen suojeluun ja sosiaaliseen osallisuuteen sovellettavan avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä todetaan, että tasa-arvon edistäminen kuuluu olennaisena osana jäsenvaltioiden toimintaan, jolla pyritään vahvistamaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa.

EU:n nykyisessä kasvu- ja työllisyysstrategiassa palkkaeron pienentäminen mainitaan kahdessa yhdennetyssä suuntaviivassa¹³. Suuntaviivoissa kannustetaan jäsenvaltioita myös määrittelemään omat sitoumuksensa ja tavoitteensa määritettyjä painopisteitä varten. Maaliskuussa 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymästä Euroopan tasa-arvosopimuksesta ilmenee jäsenvaltioiden vahva sitoutuminen päättäväiseen toimintaan tässä asiassa.

Palkkaeron torjunnassa toimet on kohdistettava samanaikaisesti kaikkiin palkkaeron taustalla oleviin seikkoihin. Useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet toimia, joilla pyritään työmarkkinoiden ja koulutuksen eriytymisen vähentämiseen sekä työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisen helpottamiseen. Talouskasvua ja työllisyyttä koskevassa komission vuotuisessa seurantaraportissa 2006¹⁴ ja yhteisessä työllisyysraportissa 2006–2007¹⁵ arvosteltiin kuitenkin palkkaeron säilymistä, ja jälkimmäisessä asiakirjassa korostetaan, että *”vain Suomi ja Viro ovat asettaneet siihen liittyviä tavoitteita, kun taas useimmat jäsenvaltiot eivät puutu asiaan lainkaan”*.

Eurooppa-neuvostolle toimitettavassa komission kertomuksessa naisten ja miesten tasa-arvosta korostetaan joka vuosi, että palkkaero on säilynyt suurena, ja kehoitetaan jäsenvaltioita tekemään kaikkensa kaikkien palkkaeron taustalla olevien syiden poistamiseksi. Olisi siis toivottavaa, että jäsenvaltiot käsittelevät kansallisissa uudistusohjelmissaan erityisiä aloitteita, jotka ne ovat toteuttaneet palkkaeron torjumiseksi, myös työmarkkinoiden eriytymisen sekä työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisen osalta. Komissio jatkaa raportointiaan palkkaeron kehityksestä ja poliittisista linjauksista, jotka on hyväksytty EU:n kasvu- ja työllisyysstrategiaa varten perustettujen mekanismien puitteissa, muun muassa vuosikertomuksessa ja yhteisessä työllisyysraportissa. Lisäksi on tärkeää varmistaa politiikkojen seuranta yhtenäisten, vertailukelpoisten, täydellisten ja ajoissa käytettävissä olevien tilastojen avulla. On muun muassa kehitettävä edellytyksiä analysoida ja ymmärtää tärkeimpiä palkkaeroon vaikuttavia tekijöitä, jotta voitaisiin selvittää mahdollisia toimintatapoja kohdennettujen toimien toteuttamiseksi. Eurostat perusti tätä varten vuonna 2007 jäsenvaltioiden kanssa työryhmän nykyisen rakenneindikaattorin laadun ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi.

Komissio

- parantaa palkkaeroa koskevaan rakenneindikaattoriin liittyvien tilastojen tarjontaa ja laatua, tarvittavat jaottelut ja palkkaeroon vaikuttavien tekijöiden tunnistamis- ja analysointivälineet mukaan luettuina, sekä varmistaa tietojen asianmukaisen jakelun;

¹³ Neuvoston päätös 2005/600/EY, suuntaviivat 18 ja 22.

¹⁴ KOM(2006) 816.

¹⁵ Neuvoston asiakirja 6706/07.

- selvittää parhaan keinon naisten ja miesten välisen palkkaeron torjumiseksi kasvu- ja työllisyysstrategian seuraavien yhdenmukaisuuden suuntaviivojen 2008–10 yhteydessä;
- kehottaa jäsenvaltioita vahvistamaan heti naisten ja miesten välisen palkkaeron vähentämiseen liittyvät kansalliset tavoitteet ja aikataulut yhtenäisten, vertailukelpoisten ja täydellisten tilastojen pohjalta;
- kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan sosiaalirahaston tarjoamia mahdollisuuksia muun muassa toimituksissaan, joilla pyritään poistamaan naisten ja miesten välisen palkkaeron välittömät ja välilliset syyt, parantamaan naisten työnsaantia ja vähentämään sukupuoleen perustuvaa työmarkkinoiden eriytymistä.

3.3. Työnantajien kannustaminen samapalkkaisuuden toteuttamiseen

Työnantajat ovat avainasemassa palkkaukseen liittyvän perusteettoman eriarvoisuuden poistamisessa. He ovat velvollisia noudattamaan asiaa koskevaa lainsäädäntöä. On joka tapauksessa myös niiden etujen mukaista toimia vastuullisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi oman organisaationsa sisällä. Tämä koskee sekä yksityisiä että julkisia yrityksiä. Komissio panee täytäntöön tasa-arvoisia mahdollisuuksia koskevan toimintaohjelman henkilöstönsä piirissä. Tämän osalta on tähdennettävä, että palkkaero on säilynyt myös julkishallinnossa, mikä johtuu pääasiassa ammatillisesta eriytymisestä ja naisten heikosta edustuksesta johtavissa ja päättävissä tehtävissä.

Tasa-arvon edistäminen ei ole pelkästään eettinen kysymys, vaan se antaa yrityksille kilpailuedun, kun niiden henkilöstö voi käyttää täysimääräisesti tuotantopotentiaaliaan. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo on yksi yritysten yhteiskuntavastuun edistämiseksi perustetun eurooppalaisen liittouman määrittämistä ensisijaisista toiminta-alueista¹⁶. Komissio kehottaa liittoumaa tekemään tässä yhteydessä aloitteita parhaiden käytäntöjen hyödyntämiseksi palkkaeron torjunnassa.

Jotkin jäsenvaltiot tukevat työnantajien toimia muun muassa myöntämällä erityisiä merkintöjä yrityksille, joiden ammatillisen tasa-arvon ja henkilöstöhallinnon käytännöt edistävät naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Komissio voi edistää parhaiden käytäntöjen vaihtamista tässä asiassa. Se tukee parhaillaan tiedotustoimia sukupuolta koskevien stereotyyppien torjumiseksi yrityksissä muun muassa Progress-ohjelman avulla.

Julkishallinnoilla on merkittävä painoarvo kansallisissa talouksissa, sillä julkisten hankintojen osuus on 16 prosenttia yhteisön bruttokansantuotteesta. Niiden on siten mahdollista vaatia tavarantoimittajiltaan yhteiskunnallisesti vastuullisia toimintatapoja. Tätä varten direktiiveissä 2004/17/EY¹⁷ ja 2004/18/EY¹⁸ säädetään, että ”*hankintaviranomaiset voivat asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja – – [joissa] voidaan käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia*”.

Komissio

¹⁶ KOM(2006) 136.

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004.

- kehottaa kansallisia hallintoja tekemään kaikkensa palkkaeron kaventamiseksi oman henkilöstönsä piirissä ja edistämään palkkauksellista tasa-arvoa tavarantoimittajiensa keskuudessa julkisten hankintasopimusten toteuttamiseen liittyvien menettelyjen kautta;
- sisällyttää yhdenvertaisen kohtelun ja palkkauksellisen tasa-arvon oppaaseen, jota se valmistelee vuodeksi 2008 liittääkseen yhteiskunnalliset perusteet julkisten hankintasopimusten toteuttamiseen liittyviin menettelyihin.

3.4. Parhaiden käytäntöjen tukeminen yhteisön tasolla

Useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet kansallisia aloitteita palkkaeron torjumiseksi. Ne ovat liittyneet pääasiassa seuraaviin aiheisiin: samapalkkaisuutta edistävät lainsäädäntötoimet esimerkiksi yritysten kannustamiseksi tai velvoittamiseksi selvittämään ja poistamaan työntekijöidensä väliset perusteettomat palkkaerot; aktiivinen tasa-arvopolitiikka, jolla pyritään muun muassa poistamaan rakenteellinen epätasa-arvo työmarkkinoilta; palkkapolitiikka, jolla pyritään arvioimaan uudelleen matalapalkkaiset ammatit.

Työmarkkinaosapuolten maaliskuussa 2005 hyväksymän toimintakehyksen, joka koskee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, yhtenä painopisteenä on palkkaeron vähentäminen. Vuoden 2007 alussa hyväksytyn ensimmäisen seurantaraportin mukaan kansallisella tasolla on tehty toimintakehyksen ansiosta paljon aloitteita, ja niissä on käytetty vaihtelevia menetelmiä kuten tiedotus- ja koulutustoimet, palkkojen vertailukeinojen kehittäminen tai palkkaeron vähentämisstrategioiden määrittely.

Hyväksytyjen toimintamallien erilaisuus on osoitus ilmiön monimuotoisuudesta. Samapalkkaisuus voidaan saavuttaa vain toimimalla samanaikaisesti kaikilla tasoilla ottaen mukaan kaikki osapuolet ja vaikuttamalla kaikkiin palkkaeron taustalla oleviin tekijöihin. Tähän kuuluu olennaisena osana, että tunnetaan hyvin palkkaeroon liittyvät haasteet ja että levitetään eri toimijoiden toteuttamia parhaita käytäntöjä palkkaeron kaventamiseksi. Komissio tukee parhaiden käytäntöjen vaihtamista tässä asiassa.

Euroopan tasa-arvoinstituutilta¹⁹ voidaan pyytää teknistä apua palkkaeron torjumiseen.

- Komissio kehottaa työmarkkinaosapuolia jatkamaan naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon liittyvän toimintakehyksensä täytäntöönpanoa, erityisesti palkkaeron kaventamista koskevan painopisteen osalta.

¹⁹ Asetus (EY) N:o 1922/2006.

4. PÄÄTELMÄT

Naisten ja miesten välinen tasa-arvo ja syrjimättömyys kuuluvat Euroopan unionin perusperiaatteisiin. Naisten ja miesten välisen palkkaeron säilyminen on merkki siitä, että naiset kohtaavat edelleen työmarkkinoilla välitöntä ja välillistä syrjintää ja eriarvoisuutta, ja se estää lisäksi naisten tuotantopotentiaalin käyttämisen täysimääräisesti sekä EU:n kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteiden saavuttamisen.

Ennen kaikkea on tarpeen kehittää edellytyksiä arvioida tätä ilmiötä, joka on monitahoinen ja huonosti ymmärretty. Näin voidaan selvittää kohdennettuja toimintatapoja ja nykyisen lainsäädännön parantamiskeinoja, joilla palkkaeroa voidaan merkittävästi vähentää.

Tämän tiedonannon tavoitteena on vauhdittaa palkkaeron torjuntaa. Tiedonanto osoittaa, että komissio pyrkii tekemään kaikkensa poistaakseen perusteettoman palkkauksellisen eriarvoisuuden naisten ja miesten väliltä. Tässä tehtävässään komissio tarvitsee kaikkien osapuolten kuten jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten aktiivista tukea.

ANNEXE

1. LEGAL FRAMEWORK

The principle of equal pay for equal work between male and female workers was embedded in the Treaty of Rome. In its current wording, article 141 EC (ex-article 119) foresees that Member States shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied. For the purpose of this article, "pay" means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer. Article 141 EC foresees also that "with a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers" (positive actions).

On 10 February 1975, the Council adopted Directive 75/117/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women. The Directive notably foresees that the principle of equal pay means, for the same work or for work to which equal value is attributed, the elimination of all discrimination on grounds of sex with regard to all aspects and conditions of remuneration. In particular, where a job classification system is used for determining pay, it must be based on the same criteria for both men and women and so drawn up as to exclude any discrimination on grounds of sex.

The Court of Justice developed a significant case law related to article 141 of the Treaty (ex article 119) and to Directive 75/117/EEC. In particular, the Court very soon underlined that the principle of equal pay numbered amongst the fundamental principles of the Community and could be invoked by any citizen in front of national jurisdictions (direct effect).

The Court of Justice was asked to interpret the concept of "pay" and has by this way considerably broadened its scope. The Court held that constitutes "pay" within the meaning of Article 141 EC, notably, a contribution to a retirement benefits scheme which is paid by an employer in the name of employees by means of an addition to the gross salary (case 69/80, Worringham), benefits paid by an employer to a worker in connection with the latter's compulsory redundancy (case C-262/88, Barber), a *pension paid under a contracted-out private occupational scheme* (case C-262/88, Barber), a survivor's pension provided for by an occupational pension scheme (case C-109/91, Ten Over), benefits granted under a pension scheme, including survivors' benefits (case C-147/95, Ilektrismou), compensation received for losses of earnings due to attendance at training courses imparting the information necessary for performing staff council functions. (case C-457/93, Lewark), a monthly salary supplement (case C-381/99, Brunnhofer), a Christmas bonus (case C-333/97 Aboulaye). According to case C-400/93 (Royal Copenhagen), it also applies to piece-work pay schemes.

The case law of the Court has also interpreted extensively the notion of "equal work". In case 129/79, Macarthys), the Court held that the principal should not be restricted by the introduction of a requirement of contemporaneity. In case 61/81 (Commission v. UK), the Court said that it is the responsibility of the Member States to guarantee the right to receive equal pay for work of equal value even in the absence of a system of job classification. It follows that where there is disagreement as to the application of the concept of "work to which equal value is attributed", the worker must be entitled to claim before an appropriate

authority that his work has the same value as other work and, if that is found to be the case, to have his rights under the treaty and the directive acknowledged by a binding decision. In case 157/86 (Murphy), the court held that the principle covers the case where a worker is engaged in work of higher value than that of the person with whom a comparison was to be made.

A number of judgements of the Court deal with the indirect discrimination in situations of part-time work. In case 96/80 (Jenkins), the Court held that the principle applies to the payment of lower hourly rates of remuneration for part-time work than for full-time work. In case 170/84 (Bilka), the Court found that Article 119 (now 141) was infringed when an employer excludes part-time employees from its occupational pension scheme, where the exclusion affects a far greater number of women, unless the undertaking shows that the exclusion is based on objectively justified factors unrelated to any discrimination on grounds of sex. In case 171/88 (Rinner-Kühn), the Court held that this Article precluded a legislation which permits employers to exclude certain part-time employees from the continued payment of wages in the event of illness. In case C-33/89 (Kowalska), the Court ruled that a clause in a collective agreement under which employers may exclude part-time employees from the payment of a severance grant was contrary to Article 119 when in fact a considerably lower percentage of men work part-time. In case C-184/89 (Nimz), the Court declared contrary to Article 119 a collective agreement that provides for the seniority of workers performing at least three quarters of normal working time to be fully taken into account for reclassification in a higher salary grade, where only one half of such seniority was taken into account in the case of workers whose working time was inferior, where the latter group comprises a considerably smaller percentage of men than women. On the other hand, in case joint cases C-399/92, C-409/92, C-495/92, C-34/93, C-50/93 and C-78/93 (Helmig), the Court ruled that this Article did not prevent a collective agreement from restricting payment of overtime supplements to cases where the normal working hours for full-time employees were exceeded. In case, C-1/95, the Court found that it was contrary to Community law to require that, for the purpose of calculating the length of service, periods of part-time employment of one-half and two-thirds of normal working time were counted only as two thirds of normal hours, except if justified by objective criteria unrelated to any discrimination on grounds of sex. In case 281/97 (Krüger), the Court decided that an exclusion by a collective agreement from entitlement to a special annual bonus of persons in employment which involves a normal working week of less than 15 hours and normal pay not exceeding a fraction of the monthly baseline and is, on that basis, exempt from compulsory social insurance constitutes indirect discrimination based on sex, where that exclusion applies independently of the sex of the worker but actually affects a considerably higher percentage of women than men.

On the other hand, the court has admitted that a classification system use the criterion of muscular effort of the work. Nevertheless, in order for a classification system not to be discriminatory as a whole, it must take into account criteria for which workers of each sex may show particular aptitude. In case 109/88 (Danfoss), the Court ruled that when an undertaking applies a non transparent system of pay, it is up for the employer to prove that it is not discriminatory in practice. On the other hand, the Court held also that the employer had to justify the recourse to the criteria of mobility and training, but not the recourse to the criterion of length of service. In case C-127/92 (Enderby), the Court held that where significant statistics disclose an appreciable difference in pay between two jobs of equal value, one of which carried out almost exclusively by women, Article 119 requires the employer to show that the difference is based on objectively justified factors unrelated to any discrimination on grounds of sex. The fact that the pay rates were agreed by collective bargaining is not sufficient objective justification for the difference in pay. In case C-17/05

(Cadman), the Court confirmed its previous case law (Danfoss) and held that since, as a general rule, recourse to the criterion of length of service is appropriate to attain the legitimate objective of rewarding experience acquired which enables the worker to perform his duties better, the employer does not have to establish specifically that recourse to that criterion is appropriate to attain that objective as regards a particular job, unless the worker provides evidence capable of raising serious doubts in that regard.

There are other Directives in the field of equality between men and women which are relevant as far as the gender pay gap is concerned.

It is the case, notably, of Directive 76/207/EEC, as amended by Directive 2002/73/EC, which aims at implementing the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, which states that "the application of the principle of equal treatment means that there shall be no direct or indirect discrimination on the grounds of sex in the public or private sectors, including public bodies, in relation to (...) employment and working conditions, including dismissals, as well as pay as provided for in Directive 75/117/EEC".

It has also to be noted that Directive 97/80/EC on the burden of proof in cases of discrimination based on sex applies to the situations covered by Article 141 EC and Directive 75/117/EEC. This Directive lays down that "Member States shall take such measures as are necessary, in accordance with their national judicial systems, to ensure that, when persons who consider themselves wronged because the principle of equal treatment has not been applied to them establish, before a court or other competent authority, facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect discrimination, it shall be for the respondent to prove that there has been no breach of the principle of equal treatment".

Extracts from the Treaty establishing the European Community

Article 2

The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, **equality between men and women (...)**.

Article 141

- (1) Each Member State shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied.
- (2) For the purpose of this article, "pay" means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer.

Equal pay without discrimination based on sex means:

- (a) that pay for the same work at piece rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement;
- (b) that pay for work at time rates shall be the same for the same job.

- (3) The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt measures to ensure the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value.
- (4) With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.

2. INDICATOR "GENDER PAY GAP IN UNADJUSTED FORM"

The Lisbon strategy has stressed the need to address gender inequality in the EU labour markets, including the gender pay gap, and put forward an employment rate target for women. Structural indicators measuring the female employment rate and the gender pay gap were included. The gender pay gap (in unadjusted form) - measuring the difference in average gross hourly earnings between men and women across the whole economy and all establishments – is one of the structural indicators to monitor progress in the framework of the Lisbon Strategy.

In 2003, the Commission realised a Staff Working Paper "Gender pay gaps in European labour markets - Measurement, analysis and policy implications" (SEC(2003)937) with the purpose to review the definition of the structural indicator to monitor the overall size and evolution of the gender pay gap; to summarise recent work analysing factors related to the gender pay gap; and to discuss the implications of the results of these analyses for measuring both the gender pay gap and progress to reduce it, for data provision and for policies to tackle gender pay gaps. Excerpts from this document are provided hereafter as background information on the indicator.

2.1. Definition

The definition currently used by Eurostat is as follows:

The gender pay gap is given as the difference between average gross hourly earnings of male paid employees and of female paid employees as a percentage of average gross hourly earnings of male paid employees. The gender pay gap is based on several data sources, including the European Community Household Panel (ECHP), the EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) and national sources. The target population consists of all paid employees aged 16-64 that are 'at work 15+ hours per week'.

Hourly earnings are obtained by dividing gross monthly normal earnings from the main job by four times the number of worked hours per week in the main job, including normal overtime, but excluding bonuses, irregular overtime, any 13th month payments and the like. EU estimates are population-weighted averages of the latest available national data, adjusted, where possible, to take into account a change in the data source. Countries without any previous gender pay gap data for a specific year are excluded from the EU estimates. Where data have been provided by the National Statistical Offices based on national sources, the indicators for these countries cannot be considered to be fully comparable.

It should also be noted that measures of the gender pay gap are sensitive to the data source, the sample restrictions and the choice of the dependent variable (hourly or monthly earnings; net or gross earnings; inclusion of bonus payments; etc.).

2.2. Explanatory factors

The gender pay gap varies considerably by individual, job and firm characteristics. While these findings provide important information on the nature of gender imbalances in the labour market, they do not allow conclusions as to the relative impact of the various factors on the overall gender pay gap. Further analyses are needed to identify the factors related to the

gender pay gap. The observed gender pay gaps could be due to a whole range of factors, including:

- *personal characteristics* such as age, educational background, family background, presence of children, experience in the labour market, previous career interruptions and tenure on the job;
- *job characteristics* such as occupation, working time, contract type, job status, career prospects and working conditions;
- *firm characteristics* such as sector, firm size, work organisation, recruitment behaviour and the firm's compensation and human resources policies;
- *gender segregation* by occupation or sector;
- *institutional characteristics* including education and training systems, wage bargaining, wage formation and tax and benefit systems, industrial relations, parental leave arrangements and the provision of childcare facilities before and during compulsory school years; as well as
- *social norms and traditions regarding* education, labour market participation, job choice, career patterns and the evaluation of male- and female-dominated occupations.

The above personal, job and firm characteristics reflect systematic differences in the composition of the male and female workforce. They can reflect objective differences in productivity - which in turn would lead to differences in wages - as well as differences in incentives, opportunity costs and preferences for job and firms characteristics – which would explain systematic differences in labour market participation, job access and career progression

Many of these labour market characteristics, however, could themselves be the outcome of discriminatory processes, including institutional settings, pay policies and social norms and traditions. It is obvious that, in the presence of such ‘indirect discrimination’, gender pay gaps do not just reflect systematic pay differences due to differences in choice behaviour, productivity or labour market characteristics. Moreover, women or men could also be subject to ‘direct discrimination’ by receiving lower pay than workers with the same characteristics and job performance.

It is therefore one of the main challenges to distinguish pay differences resulting from different labour market characteristics, on the one hand, and differences due to indirect or direct discrimination, on the other, including the societal differences in the evaluation of work in male and female dominated sectors or occupations.

2.3. Implications for the gender pay gap indicator

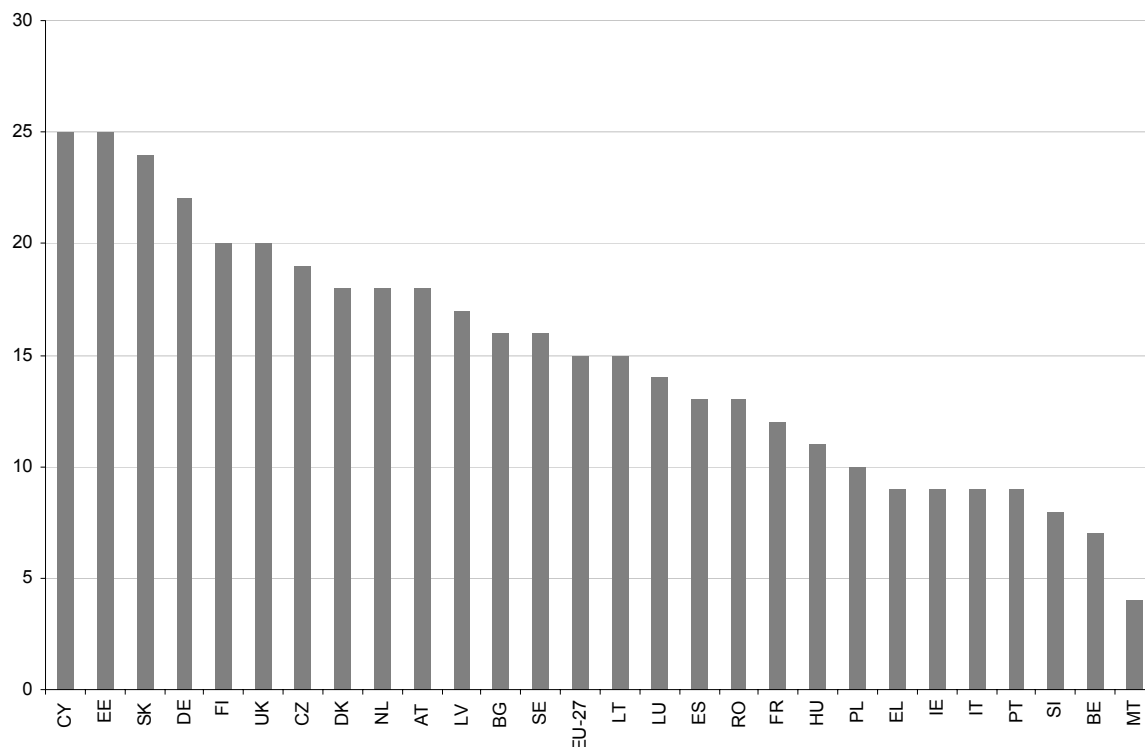
The above analysis on the determinants of gender pay gaps in the European labour markets show to what extent these factors and their impact on gender gaps vary across Member States. They also highlight the role of both direct and indirect discrimination for the gender pay gap and the related statistical problems due to e.g. (endogenous) educational or occupational choice and (selective) labour market participation in measuring and analysing the gender pay

gap, thus clarifying the difficulties encountered when adjusting gender pay gaps and interpreting the results.

The results summarised above confirm in particular the complex nature of gender equality and gender gaps in labour markets as multi-faceted social and economic phenomena, including the working of education and training, job classification and wage formation systems as well as social norms and traditions. In particular no clear borders exist between composition effects and remuneration effects. Furthermore, selection effects might complicate the analysis. The gender pay gap (in unadjusted form) gives an overall picture of gender pay equality and has therefore so far been chosen as structural indicator to measure gender inequalities in earnings and express the related challenges.

3. STATISTICS ON THE PAY GAP AND THE SITUATION OF WOMEN ON THE LABOUR MARKET

Figure 1 – Gender pay gap in the EU, 2005 (%) (1)



Source: Eurostat.

Administrative data are used for LU, Labour Force Survey for FR and MT. Provisional results of EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) are used for BE, EL, ES, IE, IT, AT, PT, and UK. All other sources are national surveys. EU27 estimates are population weighted-averages of the latest available values.

(1) The gender pay gap in unadjusted form is a structural indicator adopted for the follow-up of the European Strategy for growth and employment. It is defined as the difference between average gross hourly earnings of male paid employees and of female paid employees as a percentage of average gross hourly earnings of male paid employees. The population consists of all paid employees aged 16-64 that are at work 15+ hours per week.

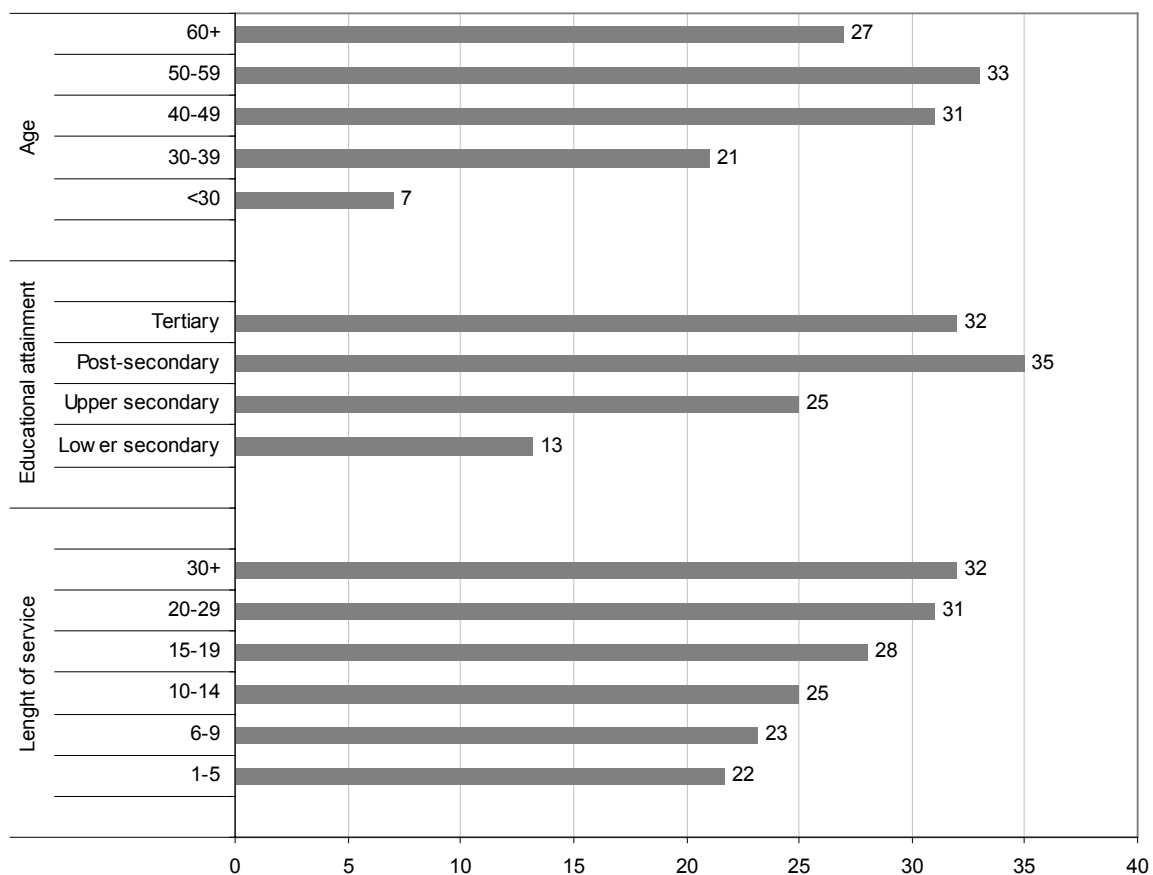
Table 1 – Gender pay gap (%) in the EU

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-27 (1)	17	17	16	17	16	16	16	16	15	15	15
BE	12	10	10	9	11	13	12	:	:	6 (2)	7
BG	:	:	:	:	:	:	22	21	18	16	16
CZ	:	21	21	25	22	22	20	19	19	19	19
DK	15	15	13	12	14	15	15	18 (2)	18	17	18
DE	21	21	21	22	19	21	21	22 (2)	23	23	22
EE	27	27	28	26	26	25	24	24	24	24	25
EL	17	15	13	12	13	15	18	17	11 (2)	10	9 (3)
ES	13	14	14	16	14	15	17	21 (2)	18	15	13 (3)
FR	13	13	12	12	12	13	14	13	12 (2)	12	12
IE	20	21	19	20	22	19	17	:	14 (2)	11(3)	9 (3)
IT	8	8	7	7	8	6	6	:	:	7 (3)	9
CY	29	28	27	26	27	26	26	25	25	25	25
LV	:	:	:	20	20	20	16	16	16	15	17
LT	27	22	23	22	16	16	16	16	17	16	15
LU	19	19	19	18	17	15	16	17	15	14	14
HU	22	23	24	23	21	21	20	16	12	14	11
MT	:	:	:	:	:	11	9	6 (2)	4	4	4
NL	23	23	22	21	21	21	19	19	18	19	18
AT	22	20	22	21	21	20	20	:	17 (2)	18	18 (3)
PL	:	:	:	:	15	:	12	11	11	10	10
PT	5	6	7	6	5	8	10	8	9	5 (2)	9
RO	21	24	24	20	17	17	18	17	18	14 (2)	13
SI	14	15	14	11	14	12	11	9	:	8 (3)	8 (3)
SK	:	:	:	:	23	22	23	27	23	24	24
FI	:	17	18	19	19	17	17	20 (2)	20	20	20
SE	15	17	17	18	17	18	18	17	16	17	16
UK	26	24	21	24	22	21	21	23 (2)	22	22	20 (3)

Source: Eurostat, Structural Indicators.

(1) Estimate. (2) Break in series (3) Provisional value.

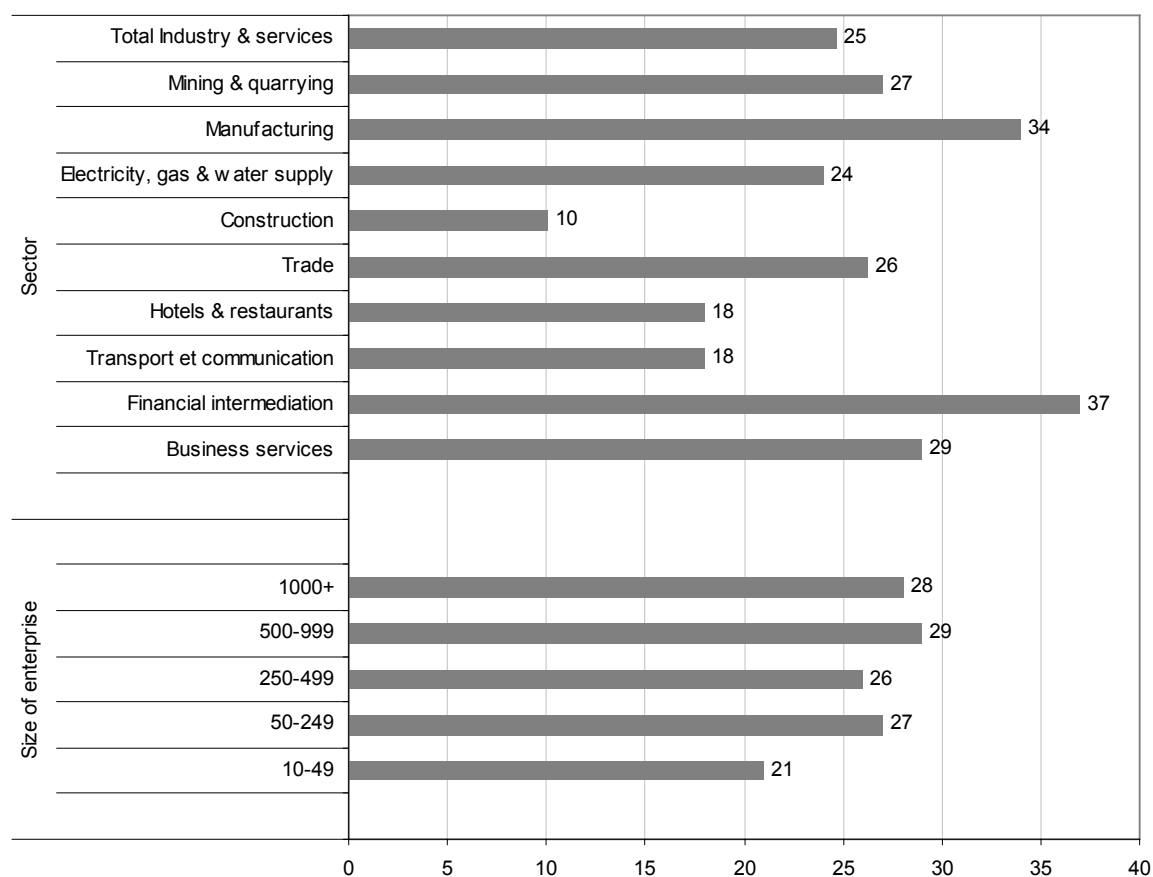
Figure 2 - Gender pay gap, breakdown by personal characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

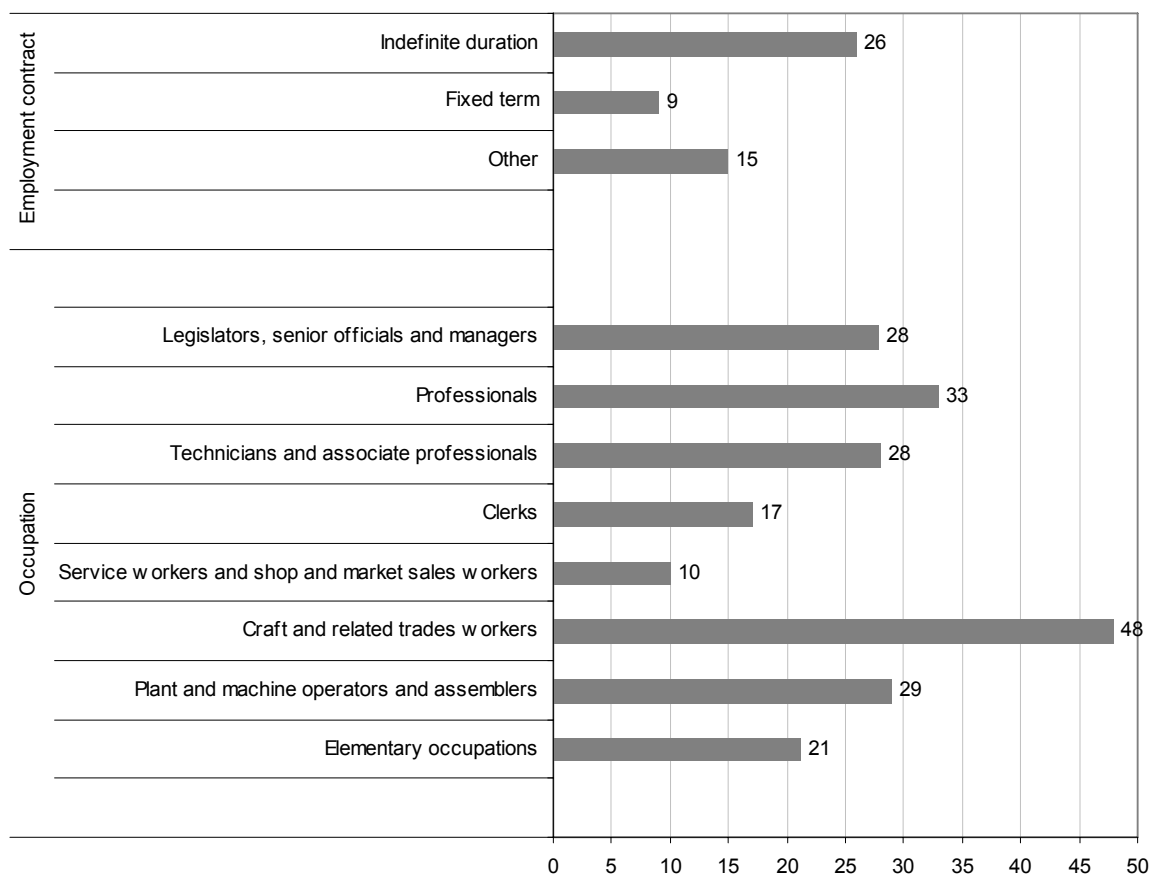
Figure 3 - Gender pay gap, breakdown by enterprise characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

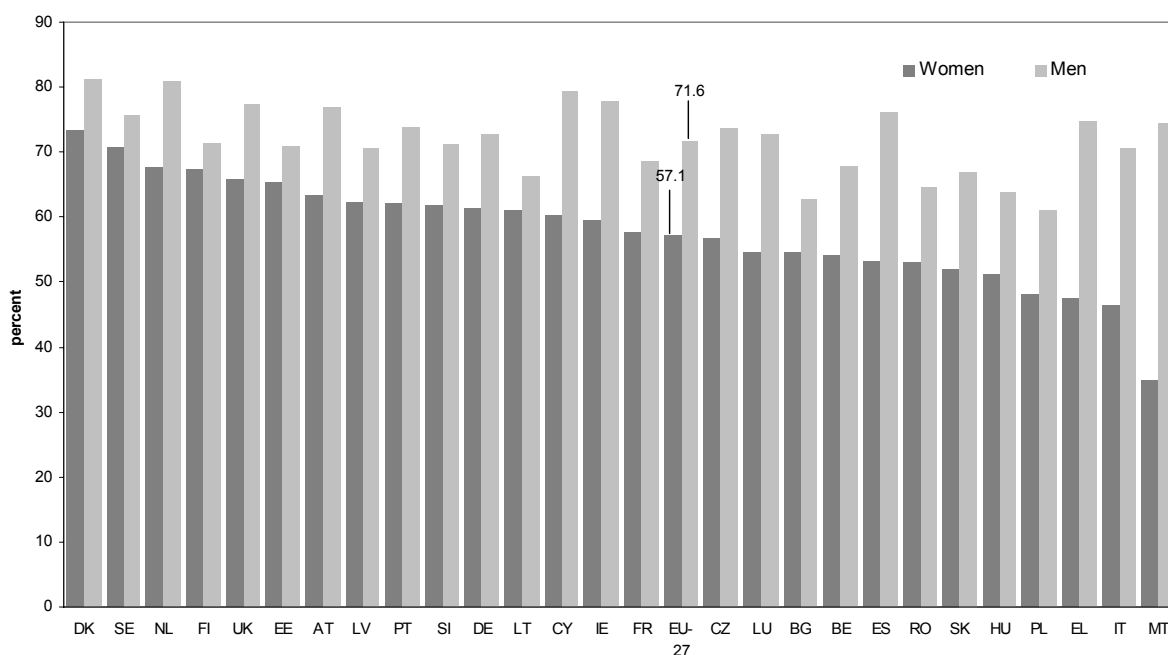
Figure 4 - Gender pay gap, breakdown by job characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

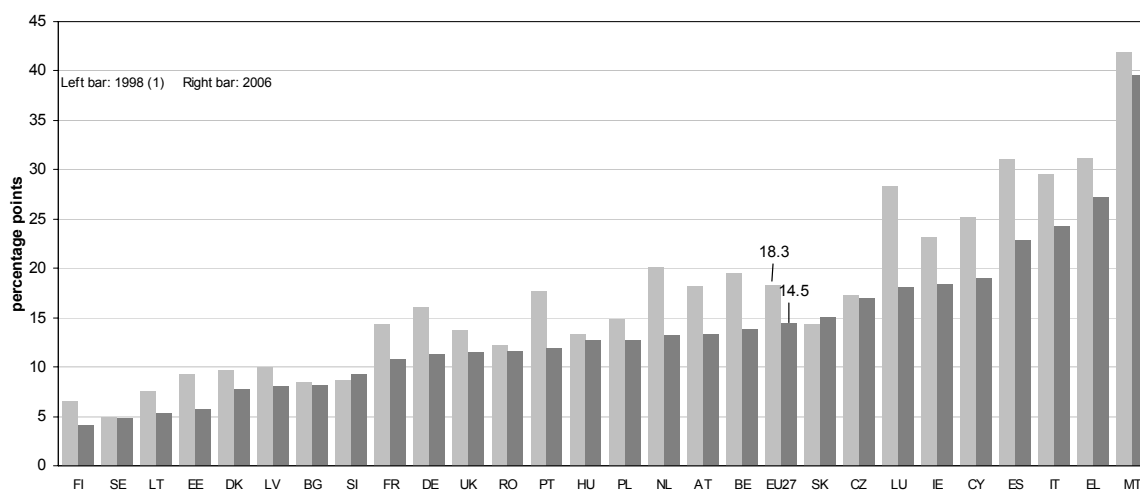
Figure 5 - Employment rates in the EU - 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

Provisional data for FR and EU-27

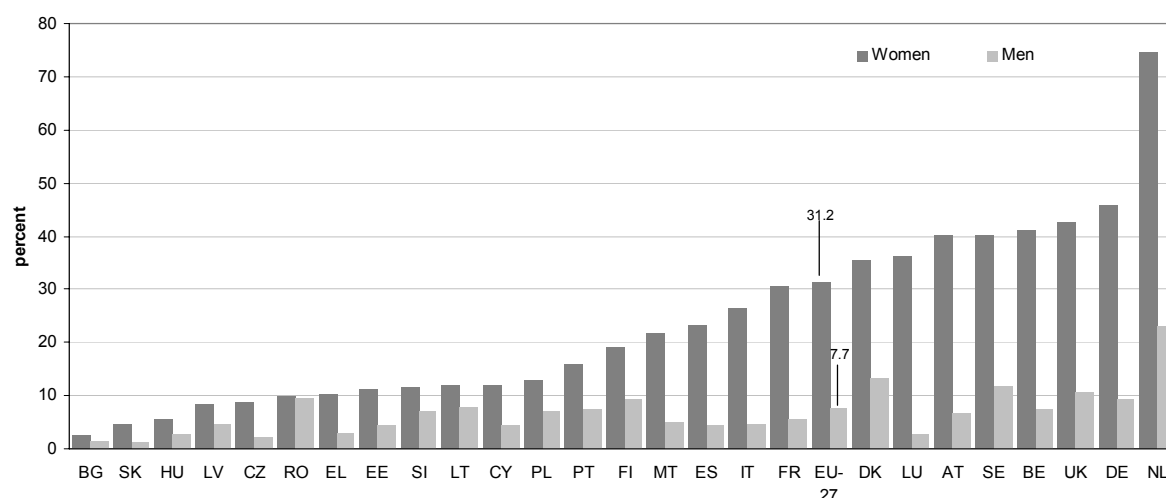
**Figure 6 - Absolute gender gap in employment rates in the EU - 1998 and 2006
(Difference between men's and women's employment rates)**



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

Exception to the reference year : (1) 2000 : BG, CY and MT. FR, EU27: provisional data.

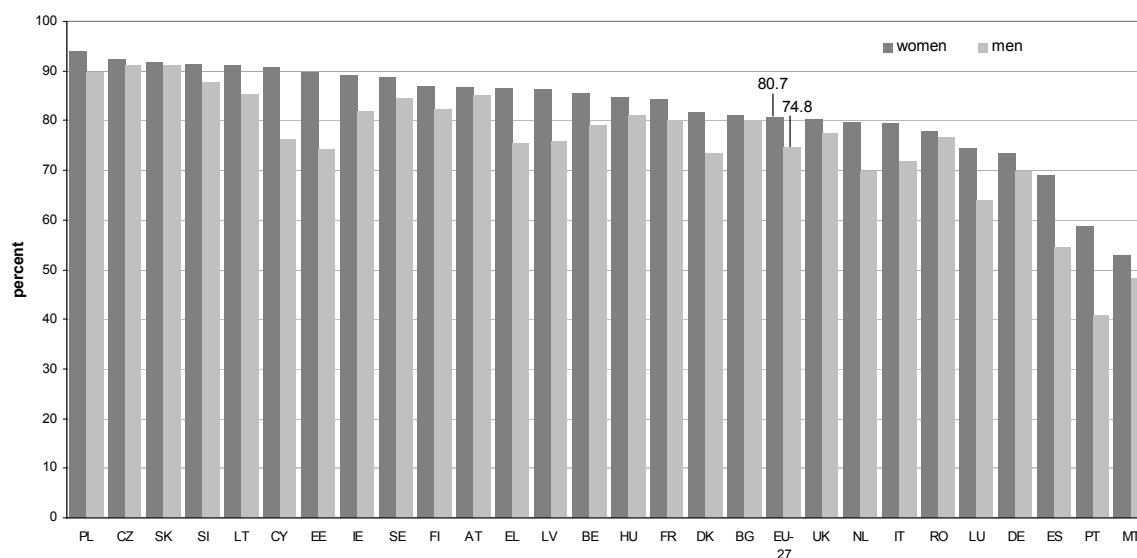
Figure 7 - Share of part-time workers in total employment - 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), Annual results

IE: no data available, FR and EU-27 provisional data

Figure 8 - Educational attainment (at least upper secondary school) of women and men aged 20-24 in the EU – 2006

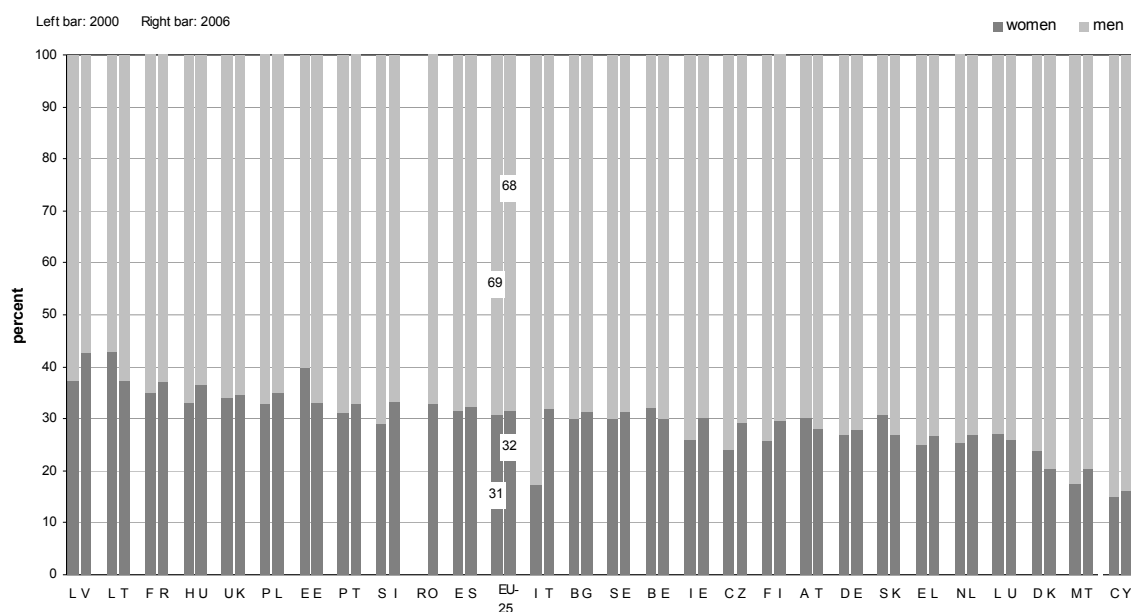


Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

NB: BG, EL, IT, CY, MT, RO, FI : Provisional value.

Students living abroad for one year or more and conscripts on compulsory military service are not covered by the EU Labour Force Survey, which may imply lower rates than those available at national level. This is especially relevant for CY.

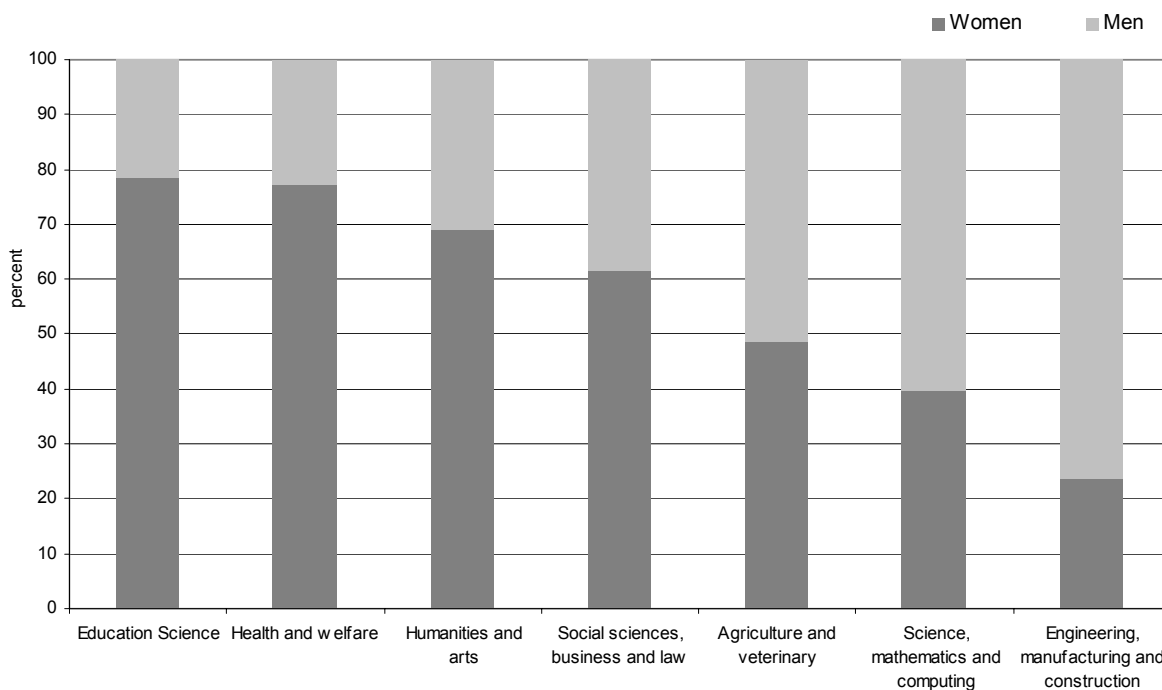
Figure 9 - Managers in the EU - Distribution by sex 2000 and 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), spring results.

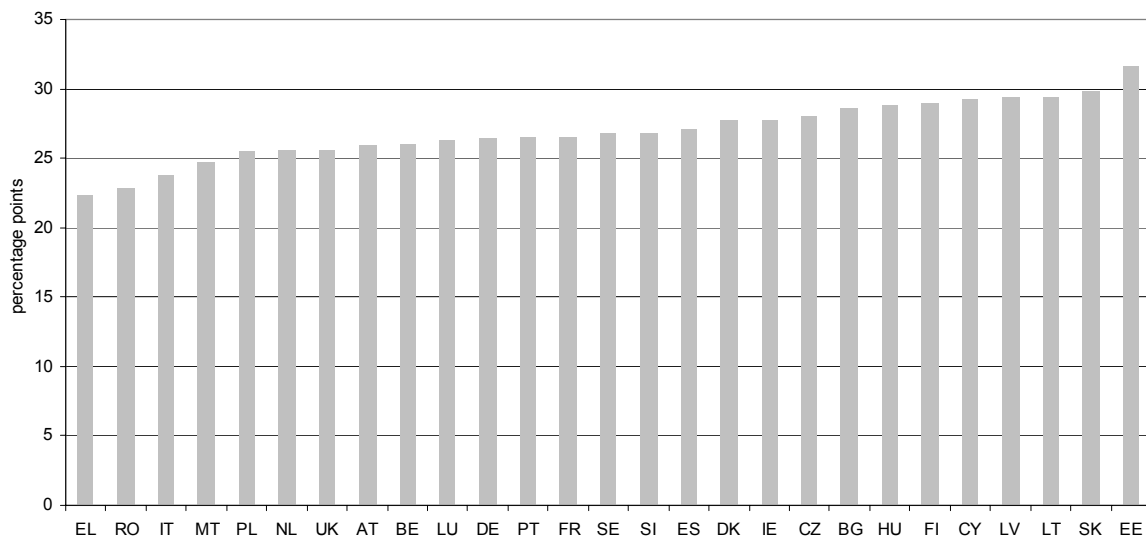
Managers are persons classified in ISCO 12 and 13. FR 2006: provisional data. MT and CY: data lack reliability due to small sample size. IT: Change of data collection method. No data for RO in 2000

Figure 10 - Tertiary education graduates sex and by field of study EU 25- 2004



Source: Eurostat Tertiary education graduates include all graduates of levels ISCED 5 and 6.

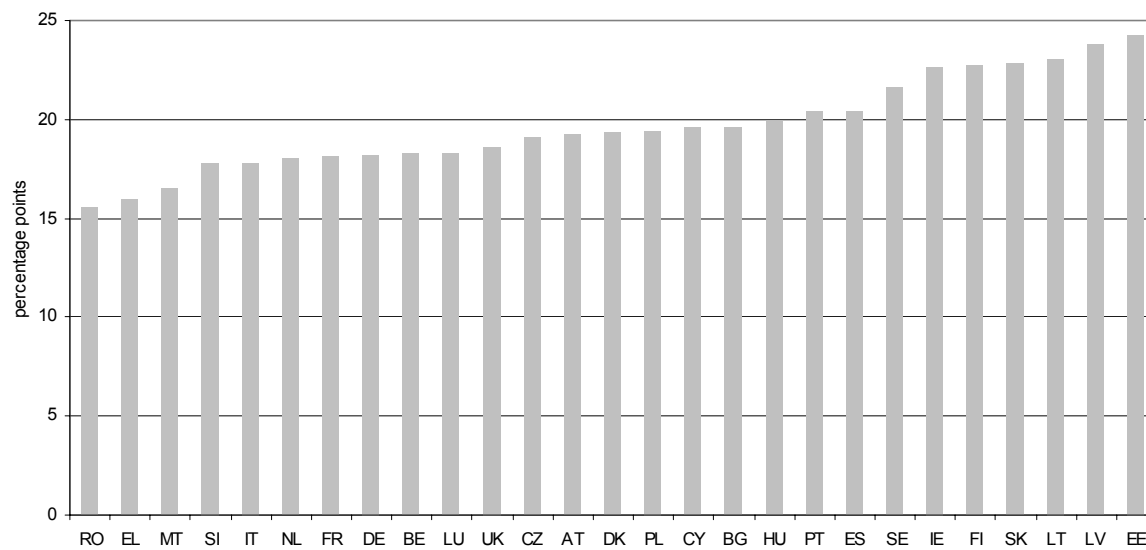
Figure 11 - Gender segregation in occupations in the EU - 2006



Source: Eurostat - LFS

Gender segregation in occupations is calculated as the average national share of employment for women and men applied to each occupation; differences are added up to produce the total amount of gender imbalance expressed as a proportion of total employment (ISCO classification).

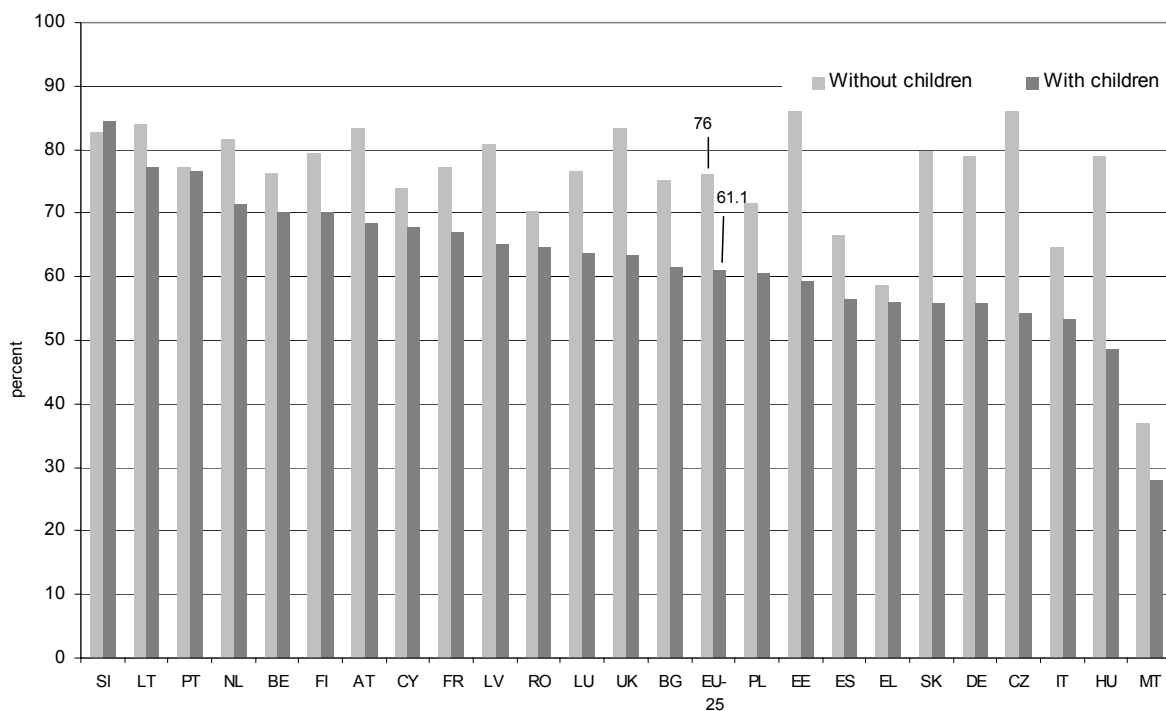
Figure 12 - Gender segregation in economic sectors in the EU - 2006



Source: Eurostat - LFS

Gender segregation in sectors is calculated as the average national share of employment for women and men applied to each sector; differences are added up to produce the total amount of gender imbalance expressed as a proportion of total employment (NACE classification).

Figure 13 - Employment rates of women aged 20-49, depending on whether they have children (under 12) – 2005



Source: Eurostat, European Labour Force Survey, annual averages.

No data available for DK, IE and SE.

4. EXAMPLES OF NATIONAL INITIATIVES TO FIGHT THE GENDER PAY GAP

BE	Guidebook on job classification available for employers and trade unions to avoid and eliminate gender bias in pay systems (2006) Equal Pay Day established, with the aim of raising awareness of the public about the persistence of gender wage inequality. 2006 decision by the federal government to establish an annual report monitoring progress in reducing the gender pay gap. First report published in March 2007.
EL	Guide for the integration of gender equality in firms, including equal pay for work of equal value, with recommendations to public administration and social partners.
ES	Spain adopted in March 2007 a new gender equality law that notably includes provisions on fighting discrimination, allowing positive action measures in collective agreements, encouraging reconciliation of work and family life, promoting equality plans and fostering good practices (1)
FR	Law on equality of remuneration between men and women (March 2006) strengthening women's rights in respect of maternity leave; obligation for enterprises to take steps to close the gender pay gap by 31 December 2010 and to provide for catch up salary payments to be made following maternity or adoption leave. Obligation of gender pay bargaining in companies and sectors.
HU	Law aimed at promoting voluntary regulation on equal opportunities; Equal Opportunity Plan (EOP) to be adopted by public employers and private employers with State-owned share over 50% for each year.
IT	Obligation for public and private firms employing more than 100 employees to provide statistical information on the employment conditions of their employees broken down by gender every two years (1991 Law on Positive Actions; Article 9, Act 125/1991). Companies to give the report to local equality advisors and trade unions.
LU	Obligation for social partners to bargain on equal pay (law of June 2004). Collective bargaining has to include a provision concerning the implementation of the principle of equal pay between men and women.
NL	Equal pay working group (2005) established, bringing together organisations relevant to equal pay – employees and employers organisations, the Equal Treatment Commission, the Dutch Human Resources Policy Association and the Dutch Association for Employee Participation.
PT	Obligation for all employers to display in November in a visible place for a period of at least 30 days, the list of their staff indicating each employee's earnings (Law N° 35/2004, of 29 July, Articles 452 to 457 and 490), with the exception of central, regional and local administrations, public institutes and other collective public entities, as well as employers of domestic service workers Training on gender equality for judges and other agents involved in the process of

	justice administration, promoted by the Commission for Equality in Labour and Employment
SE	Equal Opportunities Act provides that all employers with a minimum of ten employees are required to prepare an annual equal opportunities plan as well as a plan of action for equal pay.
UK	Equality Act (2006) places a statutory duty on all public authorities to have due regard to the need to eliminate unlawful discrimination and harassment and promote equality of opportunity between men and women.

Source: "Gender Pay Gap – Origins and policy responses", Group of Experts on Gender, Social Inclusion and Employment, 2006

(1) Added after the completion of the report.