Valtioneuvoston tutkimustoiminta
Statrådets forskningsverksamhet
VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Policy Brief 2026:7

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2025 tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Samapalkkaisuustyöstä vaikuttavampaa

Paolo Fornaro, Labore
Eeva-Liisa Inkeroinen
Antti Kauhanen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
Merja Kauhanen, Labore
Mika Maliranta, Labore
Krista Riukula, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Suomessa samapalkkaisuus on ollut vuosikymmeniä keskeinen tasa-arvopoliittinen tavoite. Sen edistämiseksi on uudistettu lainsäädäntöä, kehitetty palkkausjärjestelmiä ja palkkakartoituksia, pyritty purkamaan työmarkkinoiden segregaatiota, uudistettu perhevapaita ja toteutettu neljä kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa. Toimenpiteiden määrä on ollut suuri, mutta sukupuolten palkkaero on kaventunut hitaasti eikä ohjelmien itsenäistä vaikutusta ole kyetty osoittamaan. Uusi tutkimus osoittaa lisäksi, ettei palkkaeron kaventuminen johdu ensisijaisesti samassa yrityksessä ja ammatissa jatkavien naisten miehiä nopeammasta palkkakehityksestä, vaan merkittävältä osin työmarkkinoille tuloihin ja niiltä poistumisiin liittyvästä rakennemuutoksesta. Samapalkkaisuustyössä on siksi siirryttävä yleisistä tavoitteista harvoihin, riittävän vahvoihin ja arvioitavissa oleviin interventioihin, jotka vaikuttavat työmarkkinoille sijoittumiseen ja työurien rakenteeseen.

Paljon toimia, vähän osoitettua vaikutusta

Suomen samapalkkaisuustyö on ollut pitkäjänteistä ja laaja-alaista. Tasa-arvolaki on vuodesta 1987 lähtien kieltänyt palkkasyrjinnän, ja sitä on täydennetty edistämisvelvoitteilla, tasa-arvosuunnittelulla ja palkkakartoituksilla. Perhevapaajärjestelmää ja työsuhdeturvaa on uudistettu, palkkausjärjestelmiä on kehitetty työn vaativuuden ja suorituksen arvioinnin pohjalta, työehtosopimuksissa on käytetty tasa-arvo- ja matalapalkkaeriä, ja segregaation purkamiseen on kohdistettu lukuisia hankkeita.

Vuodesta 2006 lähtien hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovat koonneet toimia samapalkkaisuusohjelmiin. Ohjelmien teemat ovat pysyneet samankaltaisina: palkka- ja sopimuspolitiikka, palkkausjärjestelmät ja palkkatietämys, tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset, segregaation purkaminen sekä työn ja perheen yhteensovittaminen. Ensimmäinen ohjelma tavoitteli palkkaeron kaventamista 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Nykyisen, vuosien 2024–2027 ohjelman tavoitteena on enintään 14,5 prosentin palkkaero vuonna 2027.

Saavutukset eivät kuitenkaan vastaa toimien määrää tai tavoitteiden kunnianhimoa. Palkkaero on edelleen noin 15 prosentin suuruusluokkaa, sen kaventuminen on viime vuosina hidastunut, ja Suomi jää jälkeen muista Pohjoismaista. Ohjelma-arvioinneissa on toistuvasti todettu, ettei tavoitteita ole saavutettu ja että ohjelmien vaikutusta havaittuun kehitykseen on vaikea erottaa suhdanteista, rakennemuutoksista ja muista politiikkatoimista. Samapalkkaisuusohjelma on pitänyt asian poliittisella agendalla ja tuonut osapuolet saman pöydän ääreen, mutta se on jäänyt liian usein yhteisen tahtotilan julistukseksi toimeenpantavan ja tulosvastuullisen ohjelman sijasta.

Mitä tutkimus kertoo tähänastisista keinoista?

1. Lainsäädäntö turvaa oikeuksia, mutta ei yksin muuta rakenteita

Syrjintäkiellot, oikeussuoja, tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitukset ovat välttämättömiä yksilöiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Niiden vaikutus rajautuu kuitenkin pääosin saman työnantajan sisälle. Ne eivät suoraan muuta sitä, että naiset ja miehet sijoittuvat eri aloille, ammatteihin, tai tehtäviin. Vuosien 2005 ja 2014 palkkakartoitusvelvoitteita koskevassa kausaalitutkimuksessa ei havaittu vaikutusta sukupuolten palkkaeroon. Lainsäädännön onnistumista ei siksi pidä arvioida pelkästään säädösten tai laadittujen suunnitelmien määrällä, vaan toteutuneilla muutoksilla palkoissa, tehtäviin sijoittumisessa ja urakehityksessä. Lainsäädännöllä voidaan muuttaa rakenteita esimerkiksi purkamalla segregaatiota koulutusvalinnoissa ja tasaamalla hoivavastuuta perhevapaauudistuksilla. Tällaiset toimet kuitenkin kaventavat perheiden ja yksilöiden valinnanvapautta, mikä vaikeuttaa niiden poliittista toteuttamista.

2. Palkkausjärjestelmien vaikutus riippuu toteutuksesta

Työn vaativuuteen perustuvat järjestelmät voivat tehdä palkkaperusteita läpinäkyviksi ja auttaa tunnistamaan perusteettomia eroja. Tutkimustulokset ovat silti enimmäkseen vaatimattomia: useissa tarkastelluissa uudistuksissa palkkaero ei kaventunut, koska järjestelmät eivät muuttaneet naisten ja miesten sijoittumista eri tehtäviin tai tehtävien välisiä palkkasuhteita. Palkkausjärjestelmä on siis väline, ei itsestään vaikuttava uudistus.

3. Segregaatio on palkkaeron keskeinen rakenteellinen lähde

Naisten ja miesten sijoittuminen eri aloille, ammatteihin, yrityksiin ja hierarkiatasoille selittää huomattavan osan palkkaerosta. Työurat eriytyvät jo

koulutusvalinnoissa ja työmarkkinoille tulossa, ja myöhempi urakehitys voi vahvistaa eroja. Vaikka naisten koulutustaso on noussut ja naisia on siirtynyt korkeamman taitotason tehtäviin, segregaatio on pysynyt voimakkaana. Tämä selittää myös sen, miksi työpaikkatason palkkaus- ja kartoitustoimien vaikutus koko työmarkkinoiden palkkaeroon jää rajalliseksi. Segregaatioon ei ole haettu vaikuttavia poliittisia tai lainsäädännöllisiä keinoja, vaikka perinteisten koulutus- ja alavalintojen kyseenalaistamiseen on pyritty oppilaitosten tasa-arvotyöstä säätämällä.

Työntekijätason rekisteriaineistoon perustuva tarkastelu täsmentää segregaation ja työurien eriytymisen merkitystä. Vuosina 2000–2023 sukupuolten palkkaero kaventui erityisesti valtion ja kuntasektorilla sekä teollisuudessa, mutta samassa yrityksessä ja ammatissa jatkavien naisten ja miesten palkkakasvu oli keskimäärin hyvin samankaltaista. Palkkaeron kaventumista selittivät sen sijaan työmarkkinoille tuloihin ja niiltä poistumisiin liittyvät työntekijärakenteen muutokset, joiden vaikutus oli naisten palkkakehitykselle vähemmän negatiivinen kuin miesten. Havainto osoittaa, ettei aggregaattitason palkkaeron muutos kerro suoraan työpaikkojen sisäisten palkkaerojen tai palkankorotusten kehityksestä.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Hankkeessa tarkastellaan samapalkkaisuustoimien vaikutuksia kausaalitutkimuksen ja kirjallisuuskatsauksen avulla. Työntekijätason rekisteriaineistoon perustuva tarkastelu kuvaa sukupuolten palkkaeron muutoksia vuosina 2000–2023 ja erottaa samassa yrityksessä ja ammatissa jatkavien palkkakehityksen työmarkkinoille tuloihin ja niiltä poistumisiin liittyvistä työntekijärakenteen muutoksista. Lisäksi hankkeessa on tutkittu vuoden 2006 työehtosopimusten tasa-arvoerää ja tarkasteltu palkkakartoitusvelvoitteita sekä perhevapaauudistuksia koskevaa tutkimusnäyttöä.

Tulokset ja johtopäätökset

Ensimmäisen lapsen syntymä alentaa Suomessa äitien ansioita pitkäksi aikaa, kun taas isien ansiot eivät juuri muutu. Isyys- ja perhevapaauudistukset ovat lisänneet isien vapaiden käyttöä, mutta tarkastelluilla uudistuksilla ei ole havaittu vaikutuksia vanhempien työllisyyteen, ansioihin tai parisuhteen sisäiseen ansioeroon. Keskeinen ongelma on, etteivät pienet muutokset vapaiden käytössä välttämättä muuta tosiasiallista hoivavastuuta. Kotihoidon tuen kannustimet puolestaan pidentävät erityisesti äitien poissaoloa työmarkkinoilta.

Hankkeessa tutkittu vuoden 2006 työehtosopimusten tasa-arvoerä kohdentui naisvaltaisille ja matalapalkkaisille aloille, mutta ei nostanut naisten tuntiansioita eikä kaventanut palkkaeroa. Erä oli vain 0,1–0,5 prosenttia ja saattoi osin korvata muita sopimuskorotuksia. Vertailu Ruotsiin viittaa siihen, että vaikutus edellyttäisi suurempaa mittakaavaa, täsmällistä kohdentamista ja varmistusta siitä, että lisä tulee muiden korotusten päälle. Pelkkä tasa-arvotavoitteen kirjaaminen sopimukseen ei riitä.

Miksi vaikuttavuus on jäänyt heikoksi?

Ensinnäkin ohjelmissa on ollut liikaa keskenään eritasoisia toimia. Yksittäinen seminaari, ohjeistus tai selvitys on asetettu samaan kokonaisuuteen rakenteellisen lainsäädäntöuudistuksen kanssa. Toimenpiteiden toteutuminen on voitu raportoida, vaikka yhteyttä palkkaeroon ei ole määritelty.

Toiseksi tavoitteet ovat usein olleet epämääräisiä. Verbit kuten ”edistetään”, ”lisätään tietoa”, ”jatketaan yhteistyötä” ja ”vaikutetaan asenneilmapiiriin” eivät määritä, mikä muuttuu, kuinka paljon ja mihin mennessä. Kun osatavoitteilla ei ole lähtötasoa tai mittaria, onnistumista ei voida arvioida.

Kolmanneksi vaikutusmekanismit ja aikaviiveet ovat jääneet kuvaamatta. Segregaation, urakehityksen ja normien muutokset syntyvät hitaasti. Ilman välitavoitteita ja pitkäaikaista seurantaa lopputuloksen puuttumisesta ei tiedetä, epäonnistuiko toteutus vai oliko toimenpiteen peruslogiikka väärä.

Neljänneksi resurssit eivät ole vastanneet tavoitteita. Ohjelmiin on sisällytetty toimia ilman riittävää rahoitusta, henkilöstöä tai toimeenpanovaltaa. Samalla työmarkkinaneuvottelujen hajautuminen on siirtänyt vastuuta liitto- ja työpaikkatasolle, jossa valtakunnallisen ohjelman ohjausvoima on heikompi.

Viidenneksi sukupuolittuneisiin arvoihin ja normeihin on puututtu liian vähän. Käsitykset naisille ja miehille sopivista koulutusaloista, ammateista ja perherooleista ohjaavat valintoja jo ennen työmarkkinoille tuloa. Jos nämä normit pysyvät ennallaan, myöhemmät työpaikkatason korjaukset vaikuttavat oireisiin mutta eivät ongelman alkulähteisiin.

Kuusi periaatetta vaikuttavalle samapalkkaisuustyölle

Rajaa samapalkkaisuustyö kolmeen tai neljään strategiseen tavoitteeseen. Painopisteiden tulee perustua tutkimukseen palkkaeron keskeisistä ajureista: koulutus- ja ammattisegregaatioon, urien eriytymiseen, hoivavastuuseen sekä palkka- ja sopimusratkaisuihin.

Määritä jokaiselle toimelle vaikutusketju. Kunkin vastuutoimijan tulee kuvata, miten panos muuttaa käyttäytymistä tai instituutiota, mikä välitulos tästä seuraa ja millä aikavälillä vaikutus näkyy ansioissa.

Aseta mitattavat osatavoitteet. Pelkän keskimääräisen palkkaeron rinnalla tarvitaan mittareita esimerkiksi koulutusalojen ja ammattien segregaatiosta, tehtävätasoille sijoittumisesta, ylennyksistä, perhevapaiden itsenäisestä käytöstä, työajoista sekä palkankorotusten kohdentumisesta.

Kohdenna resurssit toimiin, joilla on realistinen vaikutus. Viestintää ja selvityksiä ei pidä laskea päätuloksiksi. Niitä tulee käyttää vain, jos ne tukevat täsmällistä interventiota. Vastuutoimijalla on oltava rahoitus ja valtuudet toteuttaa sovittu muutos.

Suunnittele politiikkatoimet arvioitaviksi. Satunnaistetut kokeet soveltuvat esimerkiksi normi- ja informaatiointerventioihin. Vaiheittainen käyttöönotto alueilla, oppilaitoksissa tai organisaatioissa tuottaa vertailuryhmiä.

Työnantajan kokoon tai muihin raja-arvoihin sidotuissa toimissa voidaan hyödyntää regressioepäjatkuvuusasetelmia.

Arvioi vasta riittävän seuranta-ajan jälkeen ja julkaise tulokset. Arvioinnin tulee perustua ennalta sovittuihin mittareihin ja vertailuasetelmaan, ei pelkästään haastatteluihin tai toimenpiteiden valmistumiseen. Tehottomat toimet lopetetaan ja vaikuttavat laajennetaan.

Uusi painopiste samapalkkaisuustyöhön: tutkitusti vaikuttavat normi-interventiot

Hankkeessa tehdyn kirjallisuuskatsauksen keskeinen tulevaisuusviesti on, että sukupuolittuneita käsityksiä voidaan muuttaa sekä tiedolla että rakenteellisilla uudistuksilla. Saksalaisissa satunnaistetuissa kokeissa oikea tieto vallitsevista normeista on muuttanut äitien työllistymisasenteita ja nuorten odotuksia tulevasta työnjaosta. Tanskan perhevapaauudistus puolestaan osoittaa, että riittävän suuri isille korvamerkitty vapaa voi muuttaa sekä käyttäytymistä että käsityksiä hoivavastuusta.

Suomessa tulisi käynnistää kokeiluja, joiden vaikutukset voidaan arvioida luotettavasti. Peruskoulun ja toisen asteen opinto-ohjauksessa voitaisiin testata, miten tieto alojen palkoista, urapoluista ja sukupuolijakaumista sekä samaistuttavat esimerkit epätyypillisistä valinnoista vaikuttavat nuorten ratkaisuihin. Neuvoloissa ja perhevapaiden hakuprosessissa voitaisiin puolestaan selvittää, miten tieto hoivavastuun ja vapaiden jaon taloudellisista vaikutuksista sekä normien moninaisuudesta ohjaa perheiden valintoja.

Kokeilujen onnistumista ei pidä mitata vain asenteilla. Seurannassa tarvitaan tietoa koulutusvalinnoista, hakukäyttäytymisestä, työllistymisestä, työajoista, perhevapaiden käytöstä, tehtävätasoista ja ansioista. Näin normien muuttaminen liitetään suoraan samapalkkaisuustyön päätavoitteeseen.

Johtopäätökset

Suomen samapalkkaisuustyön ongelma ei ole tavoitteiden puute vaan se, että tavoitteiden ja toteutuneiden palkkojen väliin jää liian pitkä ja epäselvä ketju. Aiemmat samapalkkaisuusohjelmat ovat tarjonneet arvokkaan yhteisen foorumin, mutta palkkaeron kaventaminen edellyttää enemmän kuin yhteistä keskustelua, ohjeita ja hankkeita. Työntekijätason tutkimus osoittaa, että palkkaeroon vaikuttavat palkkaratkaisujen lisäksi se, ketkä tulevat työmarkkinoille ja poistuvat sieltä sekä millaisiin tehtäviin naiset ja miehet sijoittuvat. Siksi tarvitaan vähemmän mutta vaikuttavampia toimia, jotka kohdennetaan työurien keskeisiin siirtymiin, toteutetaan riittävin resurssein ja arvioidaan uskottavasti.

Samapalkkaisuustoimien onnistumista ei pidä arvioida valmistuneiden toimenpiteiden määrällä, vaan sillä, muuttuvatko koulutus- ja uravalinnat, hoivavastuun jakautuminen, naisten sijoittuminen vaativiin tehtäviin ja toteutuneet palkat. Ehdotetut toimet on siksi toteutettava erillisinä, arvioitavina kokeiluina. Näin samapalkkaisuustyö voi muuttua julistuksista vaikuttavaksi politiikaksi.

Keskeiset suositukset

- Keskity muutamaan vaikutuskanavaan. Aseta etusijalle segregaatio ja työurien eriytyminen sekä hoivavastuun epätasainen jakautuminen.
- Korvaa toimenpideluettelot tulostavoitteilla. Jokaiselle toimelle on määriteltävä kohderyhmä, vastuutoimija, resurssit, aikataulu, vaikutusmekanismi ja mitattava lopputulos.
- Rakenna vaikutusarviointi ennen toimeenpanoa. Hyödynnä kokeiluja, vaiheittaista käyttöönottoa ja raja-arvoihin perustuvia asetelmia, jotta vaikutukset voidaan erottaa muusta työmarkkinakehityksestä.
- Puutu sukupuolittuneisiin normeihin varhain. Testaa tutkimusperustaisia interventioita koulutus- ja uravalinnoissa sekä perheiden työnjaossa.

Lisätietoja

Tutkimusjohtaja Antti Kauhanen työskentelee Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa (Etla) ja toimii työelämäprofessorina Aalto-yliopistossa. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat työmarkkinat, osaaminen ja palkkaerot. Yhteystiedot: antti.kauhanen@etla.fi, puh. 050 569 7627. Lisätietoja: https://www.etla.fi/henkilot/kauhanen-antti/

Johtaja Mika Maliranta johtaa Työn ja talouden tutkimus Laborea ja toimii osa-aikaisena taloustieteen professorina Turun yliopistossa. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat talouskasvu, tuottavuus ja työmarkkinoiden toiminta. Yhteystiedot: mika.maliranta@labore.fi, puh. 050 369 8054. Lisätietoja: https://labore.fi/author/mika-maliranta/

Sukupuolten välisen palkkaeron muutokset Suomessa toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2025 tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:
Johtaja Tanja Auvinen
Sosiaali-ja terveysministeriö, tanja.auvinen@gov.fi



POLICY BRIEF on valtioneuvoston tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla tietokayttoon.fi.

© Valtioneuvoston kanslia