



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointi

Mikrosimulaatioanalyysi sekä kolmen keskeisen
uudistuksen arviointi

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:17

Vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointi

Mikrosimulaatioanalyysi sekä kolmen
keskeisen uudistuksen arviointi

Juho-Matti Paavola, Inkeri Tanhua, Sami Kotiranta, Eugen Koev

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-086-0

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointi Mikrosimulaatioanalyysi sekä kolmen keskeisen uudistuksen arviointi

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:17	Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö	
Tekijä/t	Juho-Matti Paavola, Inkeri Tanhua, Sami Kotiranta, Eugen Koev	
Kieli	Suomi	Sivumäärä 86
Tiivistelmä	<p>Tässä selvityksessä tarkastellaan vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä tehtyjen päätösten sukupuolivaikutuksista sekä antaa kokonaiskuva siitä, miten sukupuolten tasa-arvo on kehittynyt Suomessa kuluvan vaalikauden aikana talouspolitiikan seurauksena. Selvitys tuottaa tietoa myös sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisen tueksi jatkossa.</p> <p>Selvitys jakautuu kahteen erilliseen osuuteen. Ensimmäisessä osiossa arvioidaan mikrosimulaatiomallilla kuluneen vaalikauden pysyviä muutoksia sosiaaliturvaetuuksiin ja henkilöverotukseen. Tarkastelun perusteella muutokset ovat olleet hieman sekä sukupuolten välisiä että sisäisiä eroja kaventavia.</p> <p>Toisessa osiossa arvioidaan kolmen kuluneen vaalikauden keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutuksia. Arviointiin valittiin mukaan perhevapaauudistus, oppivelvollisuuden laajentaminen sekä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto. Niiden arvioidaan vaikuttavan sukupuolten tasa-arvoon edistävästi tai neutraalisti.</p> <p>Kokonaisuudessaan kuluneen vaalikauden talouspolitiikka on arvion perusteella sukupuolivaikutusten osalta ollut neutraalia tai sukupuolten tasa-arvoa edistävää. Vähintäänkin voidaan sanoa, että talouspolitiikan toimenpiteet eivät ole kuluneella vaalikaudella heikentäneet sukupuolten tasa-arvoa.</p>	
Asiasanat	Talouspolitiikka, tasa-arvo, talousarviot, talouspolitiikka, sukupuoli, sukupuolivaikutukset	
ISBN PDF	978-952-367-086-0	ISSN PDF 1797-9714
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-086-0	

Bedömning av den ekonomiska politikens konsekvenser för jämställdheten mellan könen valperioden 2019–2023

Mikrosimuleringsanalys samt utvärdering av tre viktiga reformer

Finansministeriets publikationer 2023:17		Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Juho-Matti Paavola, Inkeri Tanhua, Sami Kotiranta, Eugen Koev		
Språk	Finska	Sidantal	86
Referat	<p>I denna utredning granskas den ekonomiska politikens konsekvenser för jämställdheten mellan könen valperioden 2019–2023. Målet är att öka förståelsen för beslutens konsekvenser för jämställdheten mellan könen och att skapa en helhetsbild av hur jämställdheten har utvecklats i Finland till följd av den ekonomiska politiken under den pågående valperioden. Utredningen ger också information till stöd för utvecklingen av bedömningen av könskonsekvenser i fortsättningen.</p> <p>Utredningen är indelad i två separata delar. I den första delen bedöms med hjälp av en mikrosimuleringsmodell vilka bestående förändringar som skett i de sociala trygghetsförmånerna och personbeskattningen under den gångna valperioden. Granskningen visar att förändringarna i någon mån minskat skillnaderna både mellan och inom könen.</p> <p>I den andra delen bedöms tre viktiga reformers konsekvenser för jämställdheten mellan könen under den gångna valperioden. Bedömningen omfattade familjeledighetsreformen, utvidgningen av läroplikten och införandet av den nordiska modellen för arbetskraftsservice. Dessa bedöms ha en positiv eller neutral inverkan på jämställdheten mellan könen.</p> <p>Som helhet har den ekonomiska politiken under den gångna valperioden varit neutral när det gäller konsekvenserna för jämställdheten mellan könen eller främjat jämställdheten mellan könen. Åtminstone kan man säga att åtgärderna inom den ekonomiska politiken inte har försämrat jämställdheten under den gångna valperioden.</p>		
Nyckelord	Finanspolitiken, jämställdhet, budgetar, ekonomisk politik, kön, könseffekter		
ISBN PDF	978-952-367-086-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-086-0		

Gender effects of economic policy in the 2019–2023 parliamentary term

Microsimulation analysis and assessment of three key reforms

Publications of the Ministry of Finance 2023:17	Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance	
Author(s)	Juho-Matti Paavola, Inkeri Tanhua, Sami Kotiranta, Eugen Koev	
Language	Finnish	Pages 86

Abstract

This report examines the gender effects of economic policy in the 2019–2023 parliamentary term. The objective is to increase the understanding of the gender effects of the decisions made and to provide an overall picture of how gender equality has developed in Finland during the current parliamentary term as a result of economic policy. The report also provides information to support the development of how gender effects are assessed in the future.

The report is divided into two parts. In the first part, the permanent changes made to social security benefits and the taxation of persons during the current parliamentary term are analysed using a microsimulation model. The analysis indicates that the changes slightly narrowed differences both between genders and within genders.

The second part assesses the gender effects of three key reforms implemented during this parliamentary term. The family leave reform, the extension of compulsory education and the adoption of a Nordic employment services model were selected for assessment. These reforms were assessed to have had positive or neutral effects on gender equality.

Overall, the economic policy of the current parliamentary term was assessed to have had neutral or positive effects on gender equality. At the very least, it can be said that economic policy measures have not undermined gender equality during the current parliamentary term.

Keywords Economic policy, equality (values), budgets, economic policy, gender, gender effects

ISBN PDF	978-952-367-086-0	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-086-0
--------------------	---

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Mikrosimulaatioanalyysi vaalikauden etuuksien ja henkilöverotuksen muutosten vaikutuksista miesten ja naisten tuloihin ja tuloeroihin	9
2.1	Tulokäsittelyn valinta etuus- ja veropolitiikan sukupuolivaikutusten analyysikehikon keskipisteenä	9
2.2	Mikrosimulointi SISU-mallilla	12
2.2.1	Mikrosimulointimallin käytön rajoitukset	14
2.3	Tarkasteltavien politiikkamuutosten valinta	15
2.3.1	Huomioon otetut veroperustemuutokset	15
2.3.2	Huomioon otetut sosiaalietuuksien muutokset	17
2.3.3	Tarkastelun ulkopuolella jätetyt toimet	18
2.4	Keskeiset tulokset	20
2.4.1	Tulokset perhetyypin mukaan	24
2.4.2	Tulokset sosioekonomisen taustan mukaan	29
2.4.3	Varhaiskasvatusmaksujen merkitys	31
2.5	Yhteenveto	33
3	Kolmen keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutusten arviointi	34
3.1	Perhevapaaudistus	37
3.1.1	Perhevapaaudistuksen sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa	38
3.1.1.1	Isälle kiintiöity osuus lisää isien perhevapaiden käyttöä	38
3.1.1.2	Ketkä eivät hyödy isälle kiintiöidystä perhevapaasta?	40
3.1.2	Perhevapaaudistuksen sukupuolivaikutukset	41
3.1.2.1	Vaikutusten sukupuolittuneisuus	42
3.1.2.2	Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	45
3.2	Oppivelvollisuuden laajentaminen	45
3.2.1	Oppivelvollisuuden laajentamisen sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa	46
3.2.1.1	Oppivelvollisuuden laajentaminen sukupuolinäkökulmasta	46
3.2.1.2	Opinto-ohjaus sukupuolinäkökulmasta	49
3.2.2	Oppivelvollisuuden laajentamisen sukupuolivaikutukset	50
3.2.2.1	Vaikutusten sukupuolittuneisuus	50
3.2.2.2	Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	57
3.3	Pohjoismainen työvoimapalvelumalli	59
3.3.1	Työvoimapalveluiden sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa	60
3.3.1.1	Työvoimapalveluiden vaikutus työllisyyteen ja vaikutuksen sukupuolittuneisuus	60
3.3.1.2	Sukupuolten tasa-arvon edistäminen työvoimapalveluissa	62
3.3.2	Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sukupuolivaikutukset	63
3.3.2.1	Vaikutusten sukupuolittuneisuus	65
3.3.2.2	Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	70
4	Johtopäätökset	79
	Lähteet	83

1 Johdanto

Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että ”Hallitus sitoutuu sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen muun muassa talousarvioprosessissa ja kaikissa keskeisissä uudistuksissa.” (Valtioneuvosto, 2019, s.77). Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi on tehty kehittämistyötä kuluvalle vaalikaudella. Valtion talousarvion laadintamääräystä tarkasteltiin ja täsmennettiin tasa-arvon osalta keväällä 2020. Lisäksi talousarvioesityksen pääluokaperusteluihin sisältyviä sukupuolten tasa-arvotekstejä on parannettu vuosittain tällä vaalikaudella.

Hallitusohjelman kirjauksen toteuttamisen ja kehittämistoimien tueksi valtiovarainministeriö päätti teettää ulkopuolisen selvityksen vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista. Tämän selvityksen tavoitteena on ennen kaikkea lisätä ymmärrystä tehtyjen päätösten sukupuolivaikutuksista. Kun ymmärrys talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista vahvistuu, voidaan talouspolitiikassa päätöksenteossa hyödyntää tätä tietoa myös jatkossa. Selvitys osin tukee myös sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämistä tulevissa lainsäädäntömuutoksissa koskevista hallituksen esityksistä. Selvityksen tavoitteena on myös antaa kokonaiskuva siitä, miten sukupuolten tasa-arvo on kehittynyt Suomessa kuluvalle vaalikauden aikana talouspolitiikan seurauksena.

Selvitys jakautuu toimeksiannon mukaisesti kahteen erilliseen osuuteen:

1. Kuluneen vaalikauden etuus- ja veromuutoksien sukupuolivaikutusten tarkastelu mikrosimulaatiomallilla.

Tässä osiossa on tavoitteena kartoittaa kansalaisiin kohdistuneiden etuus- ja veromuutoksien suoria vaikutuksia miesten ja naisten tuloihin ja tulonjakoon. Tarkasteluun on otettu mukaan kuluneen vaalikauden pysyvät lainsäädäntöön perustuvat muutokset sosiaaliturvaetuuksiin ja henkilöverotukseen. Näiden kokonaisvaikutusta ja vaikutuksen eroa miehillä ja naisilla tarkastellaan henkilötason aineistoon perustuvalla mikrosimulaatiomallilla.

2. Kolmen keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutusten arviointi.

Tässä osiossa tarkastellaan kolmen kuluneen vaalikauden keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutuksia tarkemmin. Arvioitaviksi uudistuksiksi valittiin yhteistyössä hankkeen ohjausryhmän kanssa perhevapaa-uudistus, oppivelvollisuuden laajentaminen sekä

pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto. Näiden todettiin olevan kuluneen vaalikauden keskeisistä uudistuksista kiinnostavimpia sukupuolivaikutusten arvioinnin kohteita ja ne kattavat laajasti eri hallinnonaloja. Uudistusten sukupuolivaikutuksia tarkastellaan Euroopan tasa-arvoinstituutin ElGE:n sukupuolivaikutusten arviointiprosessiin perustuvan arviointikehikon avulla.

Tämä raportti tiivistää selvitystyön keskeiset tulokset. Se jakautuu edellä kuvatun mukaisesti sisällöllisesti kahteen pääosioon, jossa kussakin kuvataan tarkemmin käytettyjä menetelmiä, materiaaleja sekä sukupuolivaikutusten arvioinnin tuloksia. Raportin luvussa 2 tarkastelemme mikrosimulaatiomallinnuksen tulosten kautta kuluneen vaalikauden etuus- ja veromuutosten kokonaisvaikutusta naisten ja miesten tuloihin ja sukupuolten välisiin sekä sisäisiin tuloeroihin. Luvussa 3 puolestaan teemme tarkemman sukupuolivaikutusten arvioinnin perhevapaauudistukselle, oppivelvollisuuden laajentamiselle sekä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotolle. Luvussa 4 teemme kahden edeltävän osuuden havaintojen pohjalta johtopäätökset kuluneen vaalikauden talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista sekä siitä, ovatko talouspolitiikan toimet edistäneet sukupuolten tasa-arvoa.

Tämän selvityksen on toteuttanut Innolink Researchin, Equality Research Helsingin ja Akava Worksin muodostama tutkimusryhmä. Hanke toteutettiin marraskuun 2022 ja maaliskuun 2023 välillä. Tutkimuspäällikkö Juho-Matti Paavola Innolinkiltä toimi hankkeen vastuullisena johtajana. Tutkimuskonsultti Sami Kotiranta Innolinkiltä sekä tutkija Inkeri Tanhua Equality Research Helsingistä toimivat hankkeessa sukupuolivaikutusten arvioinnin asiantuntijoina ja osallistuivat erityisesti luvun 3 kirjoittamiseen. Työmarkkinaekonomisti Eugen Koev Akava Worksilta vastasi mikrosimulaatiomallinnuksen toteuttamisesta ja luvun 2 kirjoittamisesta.

Hankkeelle oli nimetty valtiovarainministeriön toimesta ohjausryhmä, johon kuului jäseniä valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä opetusministeriöstä. Ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana viisi kertaa. Kokouksissa ohjausryhmän jäsenet kommentoivat tutkimussuunnitelmaa, linjauksia ja rajauksia, alustavia tuloksia sekä loppuraporttia. Tarkasteluun valituista uudistuksista vastuussa olevien ministeriöiden edustajat myös toimittivat aineistoa ja materiaaleja sekä tukivat selvitystyön toteuttamista myös kokousten ulkopuolella. Johtopäätökset ja tulokset ovat kuitenkin tutkijoiden omia.

2 Mikrosimulaatioanalyysi vaalikauden etuuksien ja henkilöverotuksen muutosten vaikutuksista miesten ja naisten tuloihin ja tuloeroihin

Tässä osiossa tarkastellaan vaalikauden 2019–2023 aikana päätettyjen sosiaaliturvauksien ja henkilöverotuksen muutosten suoria vaikutuksia miesten ja naisten tuloihin ja tuloeroihin mikrosimulaatiomallin avulla. Tarve selvitykselle kumpuaa siitä, että vaikka täsmälleen samat vero- ja etuuslainsäädännön säännökset koskevat kaikkia sukupuolesta riippumatta, tosiasiallisesti ne saattavat vaikuttaa eri tavoin naisiin ja miehiin yleensä ja muuten samalaisissa olosuhteissa oleviin naisiin ja miehiin. Tällaisia eroja voi syntyä, koska sukupuolten välillä on merkittäviä tuloeroja, jotka vuorostaan ovat sidoksissa sukupuolen mukaan voimakkaasti jakautuneisiin työmarkkinoihin ja perheerooleihin. Selvityksessä on seurattu aina kun mahdollista periaatteita ja ratkaisuja, joihin Elomäki ja Haataja (2018) päätyivät kehittäessään metodia etuus- ja veropolitiikan sukupuolivaikutusten analysoimiseksi. Koska Elomäki ja Haataja käyvät kriittisesti läpi ehdotustensa taustat, tässä tyydytään kuvaamaan ne vain siltä osin kuin on tarpeellista tämän raportin sisällön ymmärtämiseksi. Elomäellä ja Haatajalla oli myös useita kehittämis ehdotuksia, joita valitettavasti ei ollut mahdollista tässä hankkeessa annetulla aikataululla toteuttaa.

2.1 Tulokäsitteen valinta etuus- ja veropolitiikan sukupuolivaikutusten analyysikehikon keskipisteenä

Elomäen ja Haatajan (2018) kehittämä etuus- ja veropolitiikan sukupuolivaikutusten analyysikehikko eroaa vakiintuneesta tulonjako- ja köyhyystutkimuksen metodologiasta ennen kaikkea tulokäsitteen suhteen. Yleisin tapa mitata tuloeroja on tarkastella kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja kulutusyksikköä kohti. Kotitalouden käytettävissä olevat tulot saadaan laskemalla yhteen kotitalouden kaikkien jäsenten kaikki verojen jälkeiset tulot (työ- ja pääomatulot, eläkkeet ja muut tulonsiirrot) sekä mahdolliset kotitalouskohtaiset tulonsiirrot, kuten asumis- ja toimeentulotuet. Jotta kotitalouden koko tulisi asianmukaisesti huomioon otetuksi, näin saadut tulot jaetaan kotitalouden niin sanotuille ”kulutusyksiköille”. Kulutusyksikön käsite perustuu ajatukseen, että samassa kotitaloudessa

asuminen tarjoaa skaalaetuja: kotitalouden jäsenet voivat esimerkiksi jakaa asunnon, auton ja internetyhteyden käyttöä. Siksi vaikkapa kahden aikuisen yhteisessä taloudessa ei tarvita kaksinkertaisia käytettävissä olevia tuloja, jotta kukin kotitalouden jäsen voisi saavuttaa samaa kulutustasoa kuin asuessaan yksin. Lisäksi pienten lasten kulutuksen arvioidaan olevan pienempi kuin aikuisten kulutuksen, joten esimerkiksi yhden aikuisen ja yhden lapsen talous tarvitsee vähemmän rahaa päästäkseen samalle kulutustasolle kahden aikuisen kotitalouden kanssa. Näistä syistä yleisimmin käytetyssä modifioidussa OECD:n kulutusyksikköskaalassa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut 14 vuotta täyttäneet painon 0,5 ja kaikki 0–13-vuotiaat painon 0,3.

Kun tulomittarina on edellä kuvattu kotitalouden kulutusyksikköä kohti laskettu käytettävissä oleva tulo, kaikki kotitalouden jäsenet ovat samalla tulotasolla. Valinta on perusteltu, jos oletetaan, että kotitalouden sisällä jokainen välittää toisen hyvinvoinnista yhtä paljon kuin omasta. Elomäki ja Haataja tuovat esille, että sukupuolitutkimuksen kontekstissa korostuu yksilön taloudellinen riippumattomuus sekä hyvinvointivaltion tulonsiirroista että puolison tuloista. Kirjallisuudessa on tuotu esille perheen sisäisten tuloerojen potentiaalinen merkitys, kun perheen varojen käytöstä neuvotellaan. Lisäksi on myös empirististä tutkimusta, joka tukee näkemystä, että tuloeroilla on merkitystä perheen resurssien kohdentamisessa (Elomäki & Haataja, 2018, s. 17). Siksi sukupuolten taloudellisen tasa-arvon analyysissä henkilökohtainen tulokäsitys on parempi lähtökohta kuin perinteisessä tulonjakotutkimuksessa vakiintunut kotitalouden tulo.

Henkilökohtaista riippumattomuutta korostavan lähestymistavan johdonmukainen soveltaminen puoltaa tutkimusjoukon rajaamista henkilöihin, joiden lähtökohtaisesti voidaan olettaa päättävän itsenäisesti tulojensa käytöstä. Siksi selvityksessä alaikäiset lapset on rajattu pois ja tutkimusjoukkoon kuuluvat vain 18 vuotta täyttäneet. Muita mahdollisia epäitsenäisessä taloudellisessa asemassa olevia ovat vanhempinsa kanssa asuvat nuoret täysi-ikäiset sekä laitosväestö, kuten vanhainkodissa asuvat. Näihin kategorioihin kuuluvia ei ole rajattu pois tutkimusjoukosta, mutta ne pidetään omina perhetyyppinä, joista raportoidaan erillisiä tuloksia.

Noin 95 prosenttia kaikista tuloista on sellaisia, että niiden kohdistaminen henkilölle ei ole metodologinen ongelma. Työ- ja pääomatulot, eläkkeet, työttömyysetuudet ja sairauspäivärahat maksetaan henkilökohtaisin perustein, ja myös niistä maksettavat verot määräytyvät henkilökohtaisesti. Samalla voi perustellusti olettaa, että tällaisten tulojen täysi-ikäinen saaja lähtökohtaisesti myös päättää niiden käytöstä. Loput noin 5 prosenttia tuloista ovat asumis- ja toimeentulotukia, lapsilisiä ja alle 18-vuotiaiden lasten omia tuloja. Asumis- ja toimeentulotuen määrään vaikuttavat perheen yhteenlasketut tulot sekä perheeseen kuuluvien lasten ja aikuisten lukumäärä. Luonteva tapa on jakaa näitä tuloja perheen vanhempien kesken. Tutkimusaineistossa asumistuet ja toimeentulotuet kuitenkin simuloidaan asuntokunnan tasolla. Siksi on päädytty jakamaan ne tasan asuntokunnan täysi-ikäisten

henkilöiden kesken. Useimmissa tapauksissa, mutta ei välttämättä, yksi perhe muodostaa yhden kotitalouden ja yhden asutokunnan. Perheeseen kuuluvat avio- tai avoliitossa olevat ja heidän luonaan asuvat lapset. Kotitalouteen kuuluvat kaikki ihmiset, jotka asuvat ja käyttävät tuloja yhdessä, esimerkiksi varsinaisen perheen jäsenten kanssa yhdessä asuvat aikuiset lapset ja isovanhemmat. Asutokuntaan kuuluvat kaikki, jotka jakavat saman asunnon.

Lapsilisä maksetaan jommallekummalle vanhemmalle tai lapsen kasvatuksesta vastaavalle henkilölle. Käytännössä lapsilisän saaja on useimmiten äiti. Lapsilisää ei kuitenkaan ole perusteltua pitää sen saajan henkilökohtaisena tulona, koska lapsilisän tarkoitus on kompensoida sitä, että lapsiperheillä on lapsista aiheutuvia lisäkustannuksia verrattuna samalla tulotasolla oleviin lapsettomiin perheisiin. Siksi on päädytty ratkaisuun, jossa lapsilisät jaetaan samassa taloudessa asuvien puolisojen kesken tasan.

Alaikäisten lasten itse hankkimia tuloja on myös päädytty jakamaan tasan vanhempien tai jos lapsi asuu vain toisen vanhempansa kanssa, sen vanhemman ja hänen puolisonsa kesken. Valintaa on perusteltu sillä, että joissain perheissä myös lapsen omat tulot lieventävät vanhempien tarvetta osallistua lasten kulutusmenoihin tai hankintoihin. Näin on, jos esimerkiksi lapsen tulo on sairauden tai vamman perusteella saatua tukea.

Koska vanhemmat vastaavat lastensa toimeentulosta, henkilökohtaisten tulojen tosiasiallinen riittävyys riippuu siitä, montako huolettavaa lasta on ja onko vastuu heistä jaettu puolison kanssa. Selvityksessä tämä otetaan huomioon jakamalla henkilökohtaiset tulot kertoimella, joka riippuu perheen alaikäisten lasten lukumäärästä, iästä ja siitä, onko lapsista vastuussa yksi vai kaksi huoltajaa. Kertoimen vähimmäisarvo on yksi. Jos kyseessä on yksinhuoltaja, jokaisesta alle 14-vuotiaasta lapsesta korjauskertoimeen lisätään 0,3 ja jokaisesta 14 vuotta täyttäneestä alaikäisestä lapsesta 0,5. Pariskunnille jokaisesta omasta ja puolison lapsesta lisätään puolet edellä mainituista kertoimista, eli alle 14-vuotiaasta lapsesta 0,15 ja 14 vuotta täyttäneestä 0,25. Näin ollen yksin asuvan tai lapsettoman pariskunnan henkilökohtaiset tulot eivät muutu, koska ne jaetaan ykkösellä. Yksinhuoltajan, jolla on yksi 10-vuotias ja yksi 15-vuotias lapsi, tulot jaetaan kertoimella 1,8. Vastaavasti jos pariskunnalla on 10- ja 15-vuotiaat lapset, kukin puolison tulot jaetaan kertoimella 1,4.

Edellä kuvattuja periaatteita seuraten päädytään Elomäen ja Haatajan selvityksessä käytettyyn tulokäsitteseen, josta kirjoittajat käyttävät nimitystä ”modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulot” ja lyhennettä J2STULO. Täsmälleen samoja sääntöjä on sovellettu muodostettaessa tämän raportin tulokäsittettä sillä erolla, että henkilökohtaisesta nettotulosta on vähennetty lasten varhaiskasvatusmaksut. Tätä tulokäsittettä kutsutaan varhaiskasvatusmaksuilla vähennetyksi modifioituksi henkilökohtaiseksi käytettävissä olevaksi rahatuloksi, lyhennettynä J2STULO-VM (taulukko 1). Erilaiseen tulokäsitteseen on päädytty, koska tässä selvityksessä huomioon otettujen vaalikauden toimenpiteiden

joukkoon kuuluvat varhaiskasvatusmaksujen alennukset. Varhaiskasvatusmaksujen vaikutuksen mallinnus edellyttää, että lapsen varhaiskasvatusmaksut käsitellään teknisesti ”verona” eli eränä, joka pienentää vanhempien käytettävissä olevia rahatuloja.

Taulukko 1. Yhteenveto J2STULO-VM muodostussäännöistä.

Tulokäsite	Käsitteen sisältö
Henkilökohtainen bruttotulo	Palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot sekä henkilökohtaiset tulonsiirrot (työttömyys- ja sairauspäivärahaetuudet, eläkkeet tms.)
Henkilökohtainen nettotulo	Henkilökohtainen bruttotulo - verot ja sosiaalivakuutusmaksut
J2TULO	Henkilökohtainen nettotulo + alle 18-vuotiaiden lasten tulot (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoitten kesken) + lasten lapsilisät (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoitten kesken) + asumistuet sekä toimeentulotuki jaettuna tasan kuntakunnan 18 vuotta täyttäneille henkilöille
J2TULO-VM	J2TULO -lasten varhaiskasvatusmaksut ((jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoitten kesken)
J2STULO-VM (Modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo varhaiskasvatusmaksuilla vähennettynä)	J2TULO jaettuna kertoimella, joka huomio henkilön ja hänen mahdollisen puolisonsa alaikäiset lapset

2.2 Mikrosimulointi SISU-mallilla

Mikrosimulointi on yleisnimitys kvantitatiivisille tutkimusmenetelmille, joille yhteistä on, että yksittäisistä päätöksentekoyksiköistä koostuvaan tilastoaineistoon liitetään tietokonealgoritmi ja sillä mallinnetaan yksiköiden tila tiettyjen ulkoisten olosuhteiden funktiona. Tässä selvityksessä mikrosimuloinnit toteutetaan käyttämällä Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mallia ja hyödynnetään Elomäen ja Haatajan selvityksen yhteydessä rakennettua sovellusta, jolla simuloinnin yksilötason tuloksista jalostetaan varsinaisten analyysien

tunnusluvut. SISU on käytössä valtiovarainministeriössä, Eduskunnan tietopalvelussa sekä useassa tutkimuslaitoksessa. Suomen talouspolitiikan tulonjakovaikutusten arvioimiseksi SISU on puutteistaan huolimatta tällä hetkellä selvästi parhaiten soveltuva työkalu.

Mallin pohja-aineisto on noin 800 000 henkilön otos Suomen väestöstä. Jokaisesta otoksen henkilöstä on sekä kattavia demografisia ja sosioekonomisia taustatietoja muun muassa työmarkkina-aktiivisuudesta, perhesiteistä ja asumisesta, että varsin yksityiskohtaisesti eriteltyjä tietoja erilaisista markkinatuloista ja tulonsiirroista, veroista ja verovähennyksistä. Varsinainen malli on tietokoneohjelma (algoritmi), joka henkilön työmarkkinatoiminnan, palkka-, yrittäjä-, pääoma- ja muiden markkinatulojen sekä perhe- ja asumistietojen perusteella arvioi, paljonko veroja henkilö maksaa ja paljonko sosiaalietuuksia hän saa – tai jos tuki ei ole henkilökohtainen, paljonko hän ja muut hänen kanssaan yhdessä asuvat yhteensä saavat. Toisin sanoen SISU-malli soveltaa tiettyä lainsäädäntöä kunkin henkilön tilanteeseen, minkä jälkeen voi tarkastella esimerkiksi verkertymiä, sosiaaliturvan kustannuksia sekä tulojakaumia ja tuloeroja väestön tasolla tai erilaisissa väestöryhmissä. Sovellettava lainsäädäntö voi olla nyt voimassa olevaa, aikaisemmin voimassa ollutta tai hypoteettista. Usein mallia käytetään arvioimaan suunnitellun lainsäädäntömuutoksen taloudellisia vaikutuksia. Tämä tapahtuu mallintamalla uusi tila eli ohjelmoimalla laskenta-algoritmi vastaamaan arvioitavaa muutosta ja vertaamalla simulaation tuloksia nykytilaan.

Tässä selvityksessä SISU-mallia on käytetty vertaamaan kahta hypoteettista tilannetta (skenaariota). Kummassakin käytetty aineisto on vuodelta 2019, eli se vastaa väestörakennetta, joka Suomessa oli vaalikauden alussa. Väestörakennetta pidetään samana, jotta vaikutusarvioissa demografiset muutokset eivät sekoittuisi politiikkamuutoksiin. Ensimmäisessä Muutos-skenaariossa sovelletaan vuoden 2023 lainsäädäntöä, kuitenkin niin että määrällisiä poikkeuksia ei oteta huomioon. Toisessa Baseline-skenaariossa sovelletaan lainsäädäntöä sellaisena, kuin se olisi ollut vuonna 2023 ilman keskeisiä vaalikaudella hyväksyttyä valtakunnallisia etuus- ja veropolitiikan muutoksia (huomioon otetut muutokset esitellään jäljempänä). Poliitiikan vaikutuksia arvioidaan tarkastelemalla sukupuolten välistä tulonjakoa kussakin skenaariossa.

Skenaario, jossa sovelletaan vuoden 2023 lainsäädäntöä ilman politiikan muutoksia, eroaa vuoden 2019 todellisesta lainsäädännöstä erityisesti siinä, että vuonna 2019 voimassa olleessa lainsäädännössä erilaisiin indekseihin sidotut etuus- ja verolainsäädännön parametrit on korotettu asianmukaisella indeksillä vuoden 2023 tasolle. Tällä menettelyllä skenaarioiden vertailussa indeksisidonnaisuuksiin liittyvät lainsäädäntömuutokset käsitellään johdonmukaisesti: vertailun tuloksiin vaikuttavat aktiiviset päätökset kytkeä etuus tai veroparametri indeksiin, purkaa indeksisidonnaisuus, vaihtaa indeksi tai jähdyttää sidonnaisuus määräajaksi.

Koska pohja-aineisto on vuodelta 2019, kaikki siinä olevat rahamäärät ovat vuoden 2019 euroja. Sen sijaan vertailtavien skenaarioiden euromääräiset parametrit ovat vuoden 2023 tasolla. Jotta rahamäärien tulkinta olisi selvää, skenaarioiden simulaatiossa kaikki euromääräiset lainsäädäntöparametrit deflatoidaan vuoden 2019 tasolle kuluttajahintaindeksillä. Näin simulaatioiden tuloksissa etuuksien ja verotuksen euromäärät ovat vuoden 2019 euroja. Raporteissa ne on muutettu kuluttajahintaindeksillä takaisin vuoden 2023 euroiksi. Vuoden 2023 osalta indeksin muutoksen arvio, 4 prosenttia, perustuu VM:n suhdannekatsaukseen joulukuulta 2022.

2.2.1 Mikrosimulointimallin käytön rajoitukset

Käytettävissä oleva malli rajoittaa tarkasteluja kahdella tavalla: millaisten talouspolitiisten päätösten vaikutuksia voidaan yleensä arvioida ja kuinka laaja arviointinäkökulma on.

Tarkasteltavien talouspolitiikkatoimien laajuuden näkökulmasta SISU-mallin käyttöä rajoittaa ensinnäkin se, että kulutusverotus ei ole osa perusmallia eikä sitä ole yleensä katta-
vasti mallinnettu. Arvonlisäverotuksen tulonjakovaikutuksia voi tarkastella perusmallista erikseen rakennetulla moduulilla, jossa käytetään Tilastokeskuksen keräämää kulutustutkimusaineistoa. SISU ei myöskään ota huomioon koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluja eli niin sanottuja yksilöllisiä julkisia palveluja, jotka ovat Suomessa olennainen osa henkilökohtaista kulutusta ja siksi vaikuttavat tosiasialliseen tulonjakoon.

Myöskään joitakin lähtökohtaisesti mallinnuksen piiriin kuuluvia politiikkatoimia ei voida simuloida siksi, että etuus- ja henkilöverotusta koskevaa lainsäädäntöä ei ole voitu mallintaa täydellisesti aineiston puutteellisuuksien takia. Merkittävin vuosien 2019–2023 vaalikauden aikana tehty muutos, jonka vaikutuksia ei voitu mallintaa, on niin sanotun aktiivimallin (HE 124/2017) kumoaminen vuoden 2020 alusta (HE 80/2019). Syy siihen on, että SISUn tilastoaineisto ei sisällä tietoja siitä, onko henkilön työttömyyspäivärahaa alennettu aktiivimallin säädösten nojalla.

Vaikutusarvioiden laajuuden näkökulmasta SISU tuottaa arvioita ainoastaan välittömistä (staattista) politiikkatoimien vaikutuksista. Tunnetusti harjoitettu etuus- ja veropolitiikka ohjaa myös käyttäytymistä, mikä saa aikaan dynaamisia vaikutuksia myös tulonjaon näkökulmasta. Käyttäytymisvaikutukset ovat politiikan arvioinnin kannalta keskeisiä, mutta näiden vaikutusten arviointi on staattisten vaikutusten arviointia vaikeampaa ja ennen kaikkea paljon epävarmempaa. Hyvän talouspolitiikan tunnusmerkkejä on ei-toivottujen sivuvaikutusten pitäminen mahdollisimman pieninä. Lisäksi joidenkin politiikan toimien tärkeimpiä perusteluja ovat tietynlaiset toivotut käyttäytymismuutokset. Esimerkiksi vaalikaudella 2019–2023 annettiin kaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen muutosta koskevaa hallituksen esitystä (HE198/2020 ja HE 228/2022). Näiden esitysten sisältämien

arvioiden perusteella varhaiskasvatusmaksujen alennuksien on arvioitu parantavan työllisyyttä noin 5 000 hengellä. Koska liki kaikki maksujen alennusten ansiosta työllistyvät ovat äitejä, sukupuolten välisen tulonjaon näkökulmasta juuri tämä on varhaiskasvatusmaksujen alentamisen tärkein seuraus. Valitettavasti SISU-mallilla ei pystytä arvioimaan juuri tämän muutoksen tulonjakovaikutuksia koherentilla tavalla osana kaikkia muita vaalikaudella tehtyjä etuus- ja veropolitiikan muutoksia¹.

2.3 Tarkasteltavien politiikkamuutosten valinta

Simuloinnissa otetaan huomioon vaalikaudella valtakunnallisen lainsäädännön perusteella tapahtuneet muutokset, jotka koskevat henkilön tuloverotusta, sosiaaliturvamaksuja, työttömyysturvaa, sairaus- ja vanhempainrahoja, kansaneläkkeitä, lapsilisää, opintotukea, yleistä ja eläkeläisten asumistukea, toimeentulotukea sekä varhaiskasvatusmaksuja. Tarkasteluista on mukana toimia, jotka voi katsoa pysyviksi siinä mielessä, että ne jäisivät voimaan niin pitkäksi aikaa, kunnes tehdään päätös niiden muuttamisesta. Sen sijaan ei tarkastella toimia, joiden voimassaoloaika on rajattu niin, että ilman erillistä päätöstä ne yksinkertaisesti lakkaavat. Lisäksi kuten aikaisemmin mainittiin, simulointimallin aineiston sisältämä informaatio ei riitä simuloimaan aivan kaikkia etuus- ja veroperustemuutoksia.

2.3.1 Huomioon otetut veroperustemuutokset

Simulaatiossa on otettu huomioon seuraavat verotukseen liittyvät muutokset:

- Ansiotuloverotuksen perusteisiin tehdyt inflaatiotarkistukset: 3,1 prosenttia vuonna 2020, 2,5 prosenttia vuonna 2021, 3 prosenttia vuonna 2022 ja 3,5 prosenttia vuonna 2023. Inflaatiotarkistusten vuoksi muun muassa valtion tuloveroasteikon tulorajat nousevat.
- Kunnallisverotuksen perusvähennyksen, työtulovähennyksen sekä valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen, jolla staattisesti arvioituna ansiotuloverotus keveni 200 miljoonalla eurolla vuonna 2020 (HE 24/2019).

¹ SISU-mallin päälle on rakennettu lisäosia, joiden avulla on arvioitu työllisyysvaikutuksia tietyissä tilanteissa. Sukupuolittain työllisyysvaikutuksia ovat arvioineet Kotamäki ja Kärkkäinen (2018). Myös tekstissä mainituissa hallitusten esityksissä sanotaan, että työllisyysarviot on tehty hyödyntäen SISU-mallia. Yleisesti käytössä olevaa standardoitua SISU-laajennusta, jota olisi voitu käyttää tässä selvityksessä työllisyysvaikutusten ja edelleen dynaamisten tulonjakovaikutusten arvioimiseksi, ei ole.

- Kotitalousvähennyksen leikkaus vuonna 2020 (HE 24/2019). Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä aleni 2 400 eurosta 2 250 euroon. Samoin vähennettävä prosenttiosuus työkorvauksista aleni 50 prosentista 40 prosenttiin ja palkkakulujen osalta 20 prosentista 15 prosenttiin.
- Asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen. Asuntolainojen korkovähennysprosentti oli 25 prosenttia vuonna 2019. Vähennys aleni 15 prosenttiin vuonna 2020, 10 prosenttiin vuonna 2021, viiteen prosenttiin vuonna 2022 ja poistui kokonaan vuonna 2023.
- SOTE-uudistuksesta johtuvat muutokset (HE 241/2020, HE 68/2022 ja HE 153/2022). Vuonna 2023 kunnallisveroprosentit määräytyvät siten, että jokaisen Manner-Suomen kunnan vuoden 2022 veroprosentista vähennettiin 12,64 prosenttiyksikköä. Vastaavasti valtion tuloverotus kiristyi ja eläketulovähennyksen, perusvähennyksen, ansiotulovähennyksen ja työtulovähennyksen määräytymisperusteisiin tuli muutoksia. Tavoitteena oli, että SOTE-uudistus ei kiristä ansiotuloverotusta.
- Työtulovähennyksen porrastaminen iän mukaan. Vuodesta 2023 työtulovähennyksen enimmäismäärää, joka on yleensä 2 030 euroa, korotetaan 200 eurolla ennen verovuoden alkua 60 vuotta täyttäneille, 400 eurolla ennen verovuoden alkua 62 vuotta täyttäneille ja 600 eurolla ennen verovuoden alkua 65 vuotta täyttäneille (HE 153/2022).

Huomioon on otettu myös vaalikaudella tapahtuneet sosiaaliturvamaksujen muutokset. Sosiaaliturvamaksuja ovat työntekijöiden työeläkemaksu, työttömyysvakuutusmaksu, sairausvakuutuksen päivärahamaksu sekä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu. Näiden maksujen prosentista päättää vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö asetuksilla laissa säädetyin määräytymisperustein. Näin on menetelty myös Elomäen ja Haatajan (2018) selvityksessä. Menetelyä voi perustella sillä, että laki antaa tarpeeksi tilaa harkinnalle, jotta maksujen muutoksia voidaan pitää osana päätösperäistä talouspolitiikkaa. Vaalikaudella tapahtui myös pieni muutos työttömyysvakuutusmaksun lainsäädännössä, kun oppivelvollisuuden ikärajan noston yhteydessä maksuvelvollisuuden alaikäraja nostettiin 17 vuodesta 18 vuoteen.

2.3.2 Huomioon otetut sosiaalietuuksien muutokset

Vastaavasti simulaatiossa on otettu huomioon joukko sosiaalietuuksissa tapahtuneita muutoksia:

- Kansaneläkkeen täyden määrän korotus noin 34 eurolla kuukaudessa ja takuueläkkeen täyden määrän korotus 50 eurolla kuukaudessa vuoden 2020 alusta. Edellä oleviin muutoksiin liittyvät eläkkeensaajan asumistuen lisäomavastuurajan ja lisäomavastuun kertoimen muutokset, jotta eläketulon korotus ei johtaisi eläkkeensaajan asumistuen määrän vähentämiseen (HE 43/2019).
- Perusturvaetuuksien eli sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan, erityishoitorahan ja kuntoutusrahan vähimmäismäärien sekä työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotus 20 eurolla kuukaudessa vuoden 2020 alusta (HE 39/2019).
- Kymmenen euron korotus neljännen ja sitä seuraavien lasten lapsilisään sekä yksinhuoltajakorotukseen. Toimeentulotuen yksinhuoltajan korotuksen kasvattaminen kymmenestä neljääntoista prosenttiin. Seitsemän euron korotus täysimääräiseen elatustukeen (HE 39/2019).
- Opintorahan määrän indeksisidonnaisuus ja opintorahan huoltajakorotuksen tason nostaminen 25 eurolla tukikuukaudessa. Opintorahan määrä sidottiin kansaneläkeindeksiin siten, että ensimmäistä kerta sen taso tarkistettiin indeksillä 1.8.2020. Huoltajakorotuksen taso nousi 75:stä 100:aan euroon heti vuoden 2020 alusta (HE 33/2019).
- Rintamasotilaseläkelain tarkoittaman rintamalisän korotus noin 50 eurosta 125 euroon kuukaudessa 1.4.2020 alkaen (LA 36/2019).
- Opintotukeen vaikuttavien opiskelijan omien tulorajojen korotus vuoden 2021 tasoon verrattuna 50 prosentilla ja sitä vastaava korotus liikaa maksetun tuen takaisinperinnän euromääraisissä rajoissa vuoden 2023 alusta (HE 156/2022). Hallituksen esityksessä korotukset suhteutetaan vuoden 2021 tasoon, koska vuonna 2022 nämä parametrit määräytyivät määräaikaaisella lainsäädännöllä. Muutoksen sisältö on, että opiskelijat voivat jatkossa ansaita huomattavasti enemmän menettämättä oikeuttaan opintotukeen ja että mahdollinen ansaintarajojen ylitys johtaa entistä vähäisempään opintotuen takaisinperintään.

- Perhevapaa uudistuksen korotettu vanhempainraha myös toiselle vanhemmalle. Perhevapaa uudistus toi lukuisia muutoksia perhevapaiden rakenteeseen ja käsitteisiin sekä pidensi perheen vanhempien vanhempainvapaiden yhteenlaskettua enimmäiskestoa. Enimmäiskeston pidentymisen vaikutuksia ei kuitenkaan voida SISU-mallilla arvioida, koska arvio edellyttää käyttäytymismuutosten mallintamista. Selvityksessä otetaan huomioon vanhempainpäivärahan tasokorotusta vanhempainvapaan ensimmäisiltä 16 päivältä ei-synnyttävälle (toiselle) vanhemmalle, joka on useimmiten aikaisemman lainsäädännön tarkoittama isä. Ennen uudistusta isän vanhempainpäivärahan taso oli aina noin 70 prosenttia päivärahan perusteena olevasta tulosta. Jatkossa molempien vanhempien vanhempainpäiväraha on ensimmäisiltä 16 vanhempainvapaapäivältä noin 90 prosenttia päivärahan tuloperusteesta. Synnyttävän vanhemman (aikaisemmin äidin) osalta vanhempainvapaiden korvaustasossa ei tapahtunut muutoksia ollenkaan. Ennen uudistusta äiti oli oikeutettu korotettuun päivärahaan äitiyskauden ensimmäiseltä 56 päivältä. Nyt synnyttäjä on oikeutettu korotettuun päivärahaan koko 40 päivää kestävä raskauskauden ajalta sekä vanhempainrahakauden ensimmäisiltä 16 päivältä. Kaikkiaan korotettuja päivärahoja maksetaan synnyttävälle vanhemmalle edelleen yhteensä 56 päivältä. Kaikki vanhempainvapaisiin liittyvien päivärahojen tasot määräytyvät täysin samoin perustein kuin ennen uudistusta.
- Varhaiskasvatusmaksujen alennukset. Varhaiskasvatusmaksuja alennettiin vaalikaudella kaksi kertaa: ensin 1.8.2021 alkaen ja sitten 1.3.2023 alkaen. Molemmat kerrat alennus toteutettiin korottamalla perhekoosta riippuvia vähimmäistuloja, joita perheellä pitää olla, jotta varhaiskasvatuksessa aletaan periä varhaiskasvatusmaksua. Maksun määräksi tulee tietty prosenttiosuus vähimmäistulorajan ylittävien tulojen mukaisesti, kuitenkin enintään säädetyn enimmäismaksun verran.

2.3.3 Tarkastelun ulkopuolella jätetyt toimet

Keskittyminen valtakunnallisiin etuus- ja veroperustemuutoksiin tarkoittaa, että simuloinnin tuloksiin eivät vaikuta muutokset, jotka tapahtuvat paikallistason päätösten seurauksena. Näistä tärkeimmät ovat kuntien ja seurakuntien päätökset omien veroprosenttien muutoksista (pois lukien SOTE-yhteydessä valtakunnallisella lainsäädännöllä tehty päätös kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023). Paikallisella tasolla on voinut tapahtua myös etuuksia koskevia muutoksia. Kuntatasolla tehdään esimerkiksi päätöksiä

kunnan asukkaille myönnettävästä ylimääräisestä kotihoidontuesta. Periaatteessa kunnan ei myöskään ole pakko esimerkiksi periä varhaiskasvatusmaksuja, joskin lienee erittäin harvinaista, että näin tehdään.

Niin ikään politiikkamuutoksina ei pidetä indeksisidonnaisuuksien kautta täysin automaattisesti tapahtuvia muutoksia, mikäli sama indeksisidonnaisuus on ollut voimassa koko vaalikauden ajan. Esimerkiksi kansaneläkkeiden ja työttömyysturvan vähimmäispäivärahojen kansaneläkeindeksin muutosta vastaavia korotuksia ei pidetä politiikan muutoksina. Sen sijaan ansiotuloverotuksen inflaatiotarkistuksia pidetään politiikkamuutoksina, sillä ne edellyttävät aina lakimuutoksia ja niiden suuruus ei perustu yksiselitteisesti jonkin indeksin muutokseen. Tietenkin uudet indeksisidonnaisuudet, esimerkiksi opintorahan sitominen kansaneläkeindeksiin tällä vaalikaudella, ovat politiikan muutoksia.

Simulaatiomallin tilastoaineiston informaatio rajoittaa mahdollisuuksia mallintaa lainsäädännön muutoksia. Merkittävin vaalikauden aikana tehty muutos, jonka vaikutuksia ei voitu mallintaa, on niin sanotun aktiivimallin (HE 124/2017) kumoaminen vuoden 2020 alusta (HE 80/2019), koska pohja-aineisto ei sisällä tietoja siitä, onko henkilön työttömyyspäiväraha alennettu aktiivimallin säädösten nojalla.

On myös muita merkitykseltään vähäisempiä muutoksia, joita ei voitu ottaa huomioon SISU-mallin tilastopohjan riittämättömän informaation takia. Tällaisia ovat ulkomailta Suomeen muuttaviin avainhenkilöihin kohdistuva verohuojennuksen kasvattaminen ja pysyväksi säätäminen sekä työnantajan maksamien työntekijän muutosta aiheutuvien kustannusten veronalaisen osuuden pienentäminen (HE 24/2019), verovapaan työsuhde-matkalipun enimmäisarvon korotus ja työsuhdepolkupyörän verovapaus 1 200 euroon saakka vuosittain (HE 142/2020).

Vuonna 2023 on voimassa useita määräaikaista muutoksia, joita ei oteta huomioon. Hallituksen esityksen 236/222 perusteella työttömyysturvan lapsikorotus on tilapäisesti 20 prosenttia korkeampi, toimeentulotuen alle 18-vuotiaiden lasten perusosa on 10 prosenttia korkeampi, opintorahan huoltajakorotukseen tehtiin 10 euron korotus ja lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen 5 euron korotus. Ellei uusia lainsäädäntömuutoksia tehdä, vuonna 2024 edellä mainitut etuudet palautuvat normaalille tasolle.

Vuonna 2023 asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten enimmäismäärää on korotettu tilapäisesti 1 400 eurolla. Kilometrikorvaus auton käytöstä kodin ja työpaikan välisille matkoille on 30 senttiä kilometriä kohti, jos kyseessä on oma auto, ja 24 senttiä kilometriltä, jos kyseessä on käyttöetauto. Normaalisti nämä korvaustasot määräytyvät verohallituksen laskentaperustein päätöksellä, jota nyt ei annettu.

Kotitalousvähennystä on tilapäisesti korotettu hoito- ja hoivapalvelujen osalta vuosina 2022–2023 ja öljylämmityksestä luopumisen osalta vuosina 2022–2027. Korotetussa vähennyksessä enimmäismäärä on 3 500 euroa (normaalitaso 2 250 euroa), vähennettävä prosenttiosuus työkorvausten osalta 60 prosenttia (normaalitaso 40 prosenttia) ja palkkakulujen osalta 30 prosenttia (normaalisti 15 prosenttia). Sähkön hinnan suuren äkillisen nousun kompensoimiseksi vuonna 2023 on voimassa myös erillinen sähköenergialaskun perusteella myönnettävä kotitalousvähennys. Näitä muutoksia ei ole otettu huomioon mikrosimuloinnissa.

2.4 Keskeiset tulokset

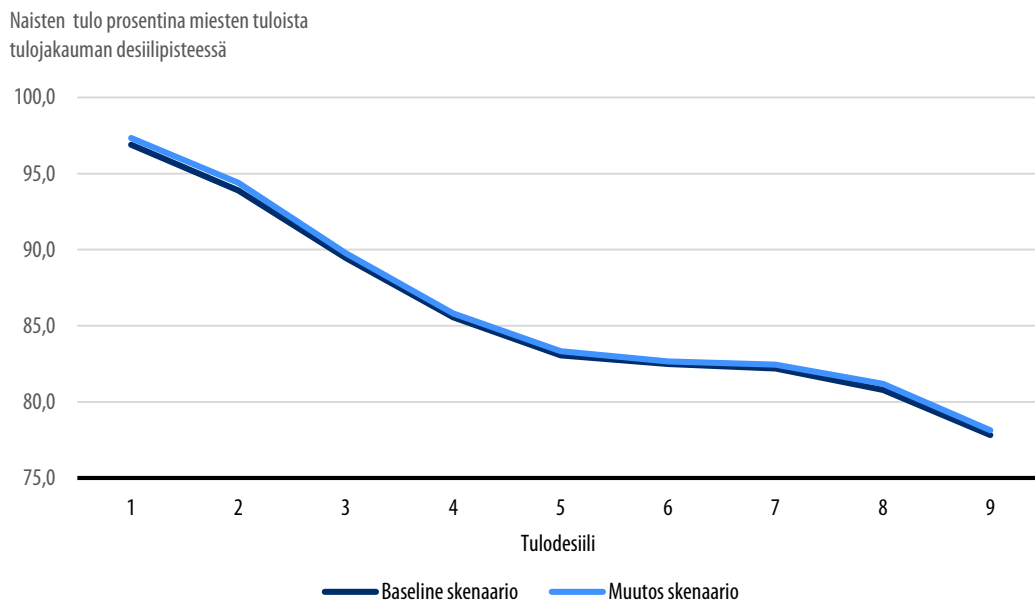
Tiivis ja kattava tapa hahmottaa politiikan muutosten vaikutuksia sekä sukupuolten sisäiseen että niiden väliseen tulonjakoon on tarkastella tulotasoa miesten ja naisten tulojakauman eri pisteissä. Tulotaso tiettyssä jakaumapisteessä kertoo, mikä osuus tarkasteltavan joukon ihmisistä ei saavuta kyseistä tulotasoa. Tarkastelemalla kuinka nopeasti tulotaso kasvaa siirryttäessä kunkin sukupuolen omassa tulojakaumassa ylöspäin, saadaan käsitys tuloeroista sukupuolen sisällä. Miesten ja naisten tulotasot samoissa tulojakauman pisteissä taas kuvaavat hyvin sukupuolten välisiä tuloeroja. Yleinen tapa on valita tarkasteltavat tulojakauman pisteet tulokymmenyksittäin (desiileittäin). Ensimmäisen desiilin tulotasoa ei saavuta 10 prosenttia ihmisistä, ja vastaavasti 90 prosenttia ei saavuta yhdeksännen desiilin tulotasoa. Puolella tulot jäävät alle viidennen desiilin eli mediaanin tulotason.

Taulukko 2. Miesten ja naisten tulotaso tulojakauman desiilipisteissä kussakin skenaariossa

	A. Baseline (skenaario ilman politiikkamuutoksia)			B. Muutos (toteutunut politiikka)		
Desiili	Miehet	Naiset	N/M tulosuhde %	Miehet	Naiset	N/M tulosuhde %
1	11 453	11 098	96,9	11 690	11 378	97,3
2	15 415	14 473	93,9	15 731	14 849	94,4
3	18 627	16 663	89,5	18 958	17 016	89,8
4	21 886	18 726	85,6	22 289	19 126	85,8
5	25 208	20 939	83,1	25 650	21 372	83,3
6	28 523	23 530	82,5	29 014	23 984	82,7
7	32 269	26 521	82,2	32 754	27 004	82,4
8	37 348	30 173	80,8	37 829	30 709	81,2
9	46 943	36 535	77,8	47 375	37 022	78,1
Keskiarvo	29 397	23 369	79,5	29 784	23 781	79,8
D9/D1 suhde	4,10	3,29		4,05	3,25	

Taulukko 2 esittää naisten ja miesten tulot tulojakauman desiilipisteissä (tulokymmenyksissä) Baseline-skenaariossa, joka kuvaa tilannetta, jos vaalikaudella ei olisi tehty muutoksia etuus- ja henkilöverotuksessa (paneeli A, taulukon vasen puoli) sekä Muutos-skenaariossa, joka ottaa huomioon toteutuneet politiikkamuutokset (paneeli B, taulukon oikea puoli). Tulokäsitteenä on aiemmin kuvattu modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo varhaiskasvatusmaksuilla vähennettynä, J2STULO-VM. Miesten ja naisten tulojakaumia on tarkasteltu erikseen, ja sukupuolikohtainen tulotaso kussakin desiilipisteessä on raportoitu paneelien kahdessa ensimmäisessä sarakkeessa. Kunkin paneelin viimeisessä sarakkeessa raportoidaan naisten ja miesten tulojen suhde (N/M tulosuhde) desiilipisteittäin. Nämä desiilikohtaiset tulosuhteet on havainnollistettu kuviossa 1.

Kuvio 1. Naisten tulotaso prosenttina miesten tulotasosta sukupuolikohtaisten tulojakaumien kussakin desiilipisteessä

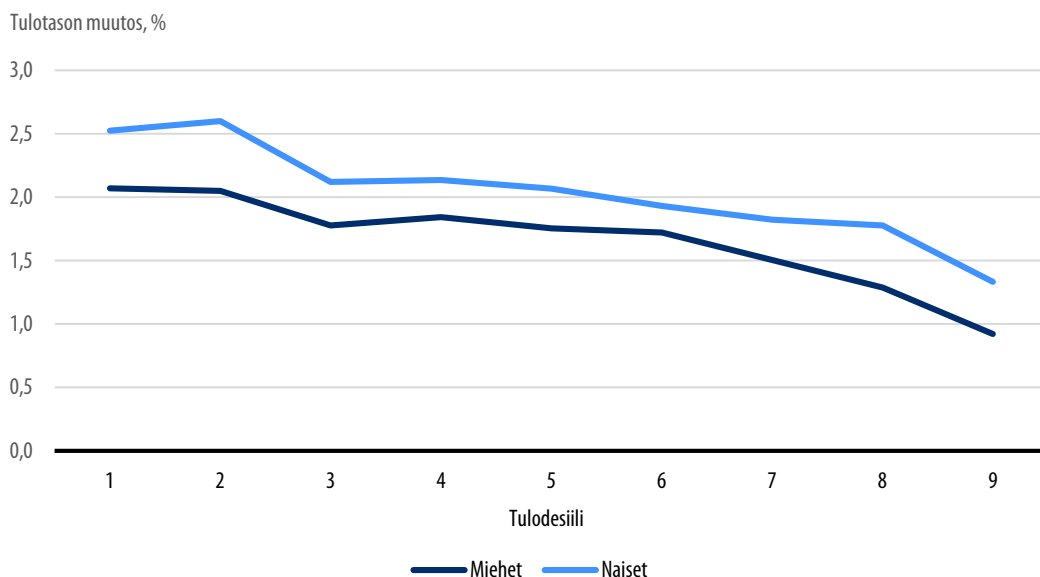


Ensimmäisen desiilin kohdalla kuvattu tulosuhde on lähes yksi (sata prosenttia), eli sekä naisten että miesten keskuudessa köyhimmän kymmenyksen tuloraja on suunnilleen sama. Tulos viittaa siihen, että köyhät naiset ovat yhtä köyhiä kuin köyhät miehet. Tulosuhde pienenee siirryttäessä tulojakaumassa ylöspäin, ja yhdeksännen desiilin kohdalla se on alle 80 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että rikkaimpaan naiskymmenykseen pääsee yli 20 prosenttia pienimmillä tuloilla kuin rikkaimpaan mieskymmenykseen – rikkaat naiset ovat rikkaita miehiä köyhempiä. Kuviosta 1 nähdään, että Muutos-skenaariossa naisten tulot suhteessa miesten tuloihin ovat korkeampia kaikissa desiilipisteissä kuin

Baseline-skenaariossa, mutta ero skenaarioiden välillä on erittäin pieni. Johtopäätös on, että vaalikauden keskeisten etuus- ja veropolitiikan muutoksien yhteisvaikutus sukupuolten väliseen tulonkajoon on ollut likimäin neutraali, toki aavistuksen verran sukupuolten välisiä tuloeroja supistava.

Se, että naisten ja miesten tulosuhte heikkenee siirryttäessä tulojakaumassa ylöspäin, viittaa siihen, että miesten kesken tuloerot ovat suurempia kuin naisten kesken. Käsitys miesten suuremmista tuloeroista vahvistuu tarkastelemalla sukupuolen mukaan D9/D1-tulosuhdetta, joka on raportoitu kunkin skenaarion osalta paneelien A ja B viimeisellä rivillä. D9/D1-suhde kertoo, kuinka monta kertaa yhdeksannen desiilin tuloraja ylittää ensimmäisen desiilin tulorajan. Miehillä suhde on Baseline-skenaariossa 4,10 ja Muutos-skenaariossa 4,05. Naisilla vastaavat luvut ovat 3,29 ja 3,25. Miesten keskuudessa tuloerot ovat todellakin huomattavasti suurempia kuin naisten keskuudessa. Tulokset kertovat myös, että vaalikauden etuus- ja veropolitiikan päätöksillä on ollut erittäin pieni sukupuolten sisäisiä tuloeroja supistava vaikutus.

Kuvio 2. Tulotason prosenttimuutokset desiilipisteen mukaan Muutos-skenaariossa verrattuna Baseline-skenaarioon



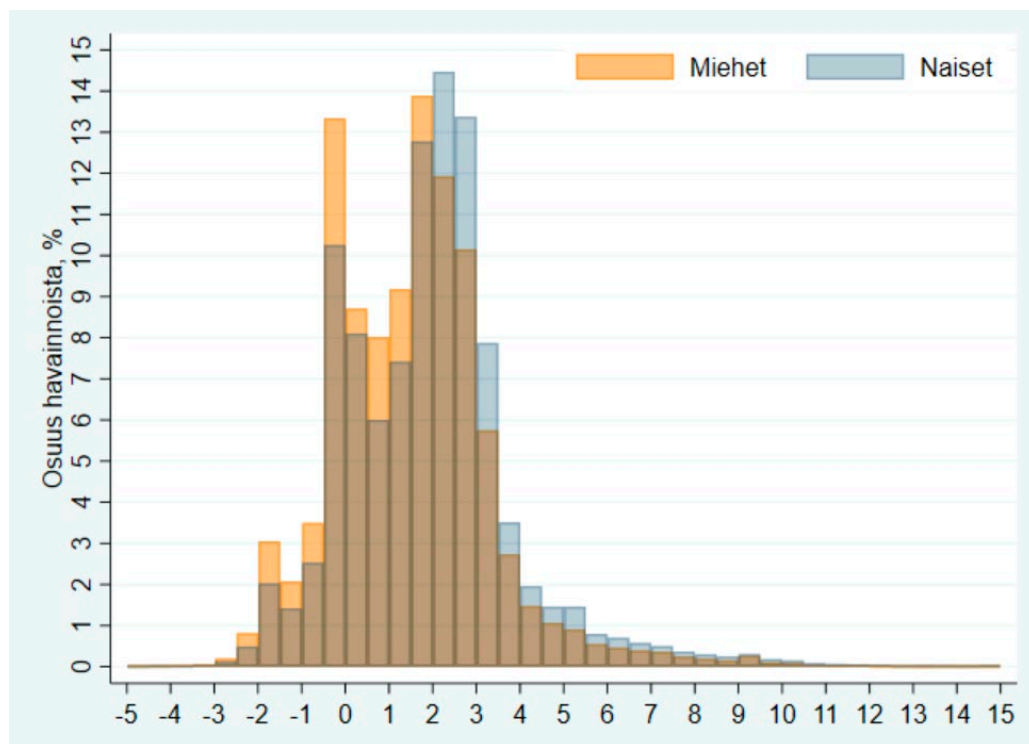
Analyysiä täydennetään tarkistamalla tulojen prosenttimuutokset skenaarioiden välillä naisten ja miesten tulojakauman desiilipisteissä (kuvio 2). Ensinnäkin nähdään, että Muutos-skenaariossa tulotaso on korkeampi kuin Baseline-skenaariossa kaikissa desiilipisteissä. Tämä tarkoittaa, että ilman politiikkamuutoksia tulot (J2STULO-VM-käsite) olisivat jääneet

pienemmiksi kaikilla tulotasoilla. Toinen havainto on, että prosenttimuutokset pienenevät tulotason kasvaessa, eli tarkastellut politiikkamuutokset ovat kokonaisuudessaan olleet sukupuolten sisäisiä tuloeroja pienentäviä. Kolmas tärkeä havainto on, että naisille politiikkamuutoksilla on ollut kaikilla tulotasoilla suurempi merkitys kuin miehillä, mikä taas viittaa sukupuolten välisten tuloerojen kaventamiseen.

Johtopäätös on, että vaalikauden keskeisillä etuus- ja henkilötuloverotuksen muutoksilla on ollut kokonaisuudessa hyvin pieni mutta joka tapauksessa sekä sukupuolten sisäisiä että sukupuolten välisiä tuloeroja lievästi tasaava vaikutus.

Lopuksi tarkastellaan myös skenaarioiden välisten henkilötason tuloerojen jakaumaa (kuvio 3)..

Kuvio 3. Henkilötason suhteellisten tuloerojen jakauma sukupuolen mukaan Muutos-skenaariossa verrattuna Baseline-skenaarioon, tulokäsitem J2STULO-VM



Liki 82 prosentilla miehistä ja 86 prosentilla naisista tulotaso Muutos-skenaariossa on korkeampi kuin Baseline-skenaariossa. Näissäkin tilanteissa, joissa politiikan muutokset ovat aiheuttaneet tulomenetystä, menetys on ollut yleensä maltillinen. Ainoastaan 1,4 prosentilla miehistä ja alle prosentilla naisista tulot ovat laskeneet yli kaksi prosenttia politiikkamuutosten seurauksena. Puolelle miehistä politiikan muutokset ovat tarkoittaneet vähintään puolitoista prosenttia korkeampia tuloja, kun taas naisilla mediaanimuutos on kaksi prosenttia. Eniten muutoksesta hyötynyiden miesten kymmenyksessä tulot ovat kasvaneet vähintään 3,4 prosenttia, ja vastaavasti eniten hyötynyiden naisten kymmenyksessä tulojen kasvu on ylittänyt 4 prosenttia. Tämäkin näkökulma kertoo, että politiikan muutokset ovat olleet jossain määrin naisille suosiollisempia.

2.4.1 Tulokset perhetyypin mukaan

Päätulosten täydentämiseksi talouspolitiikan vaikutuksia tarkastellaan tässä raportin osassa perhetyypin ja ikäryhmän mukaan ja seuraavassa osassa sosioekonomisen ryhmän mukaan.

Selvityksessä väestö on jaettu yhteentoista perhetyyppiin ja kahteen ikäryhmään: 18–64-vuotiaat (työikäiset) ja 65 vuotta täyttäneet. Ryhmittely seuraa Elomäen ja Haatajan (2018) raporttia. Taulukko 3 esittää miesten ja naisten jakautumista perhetyypin ja ikäryhmän mukaan.

Taulukko 3. Eri perhetyyppeihin kuuluvien henkilöiden osuudet sukupuolen ja ikäryhmän mukaan.

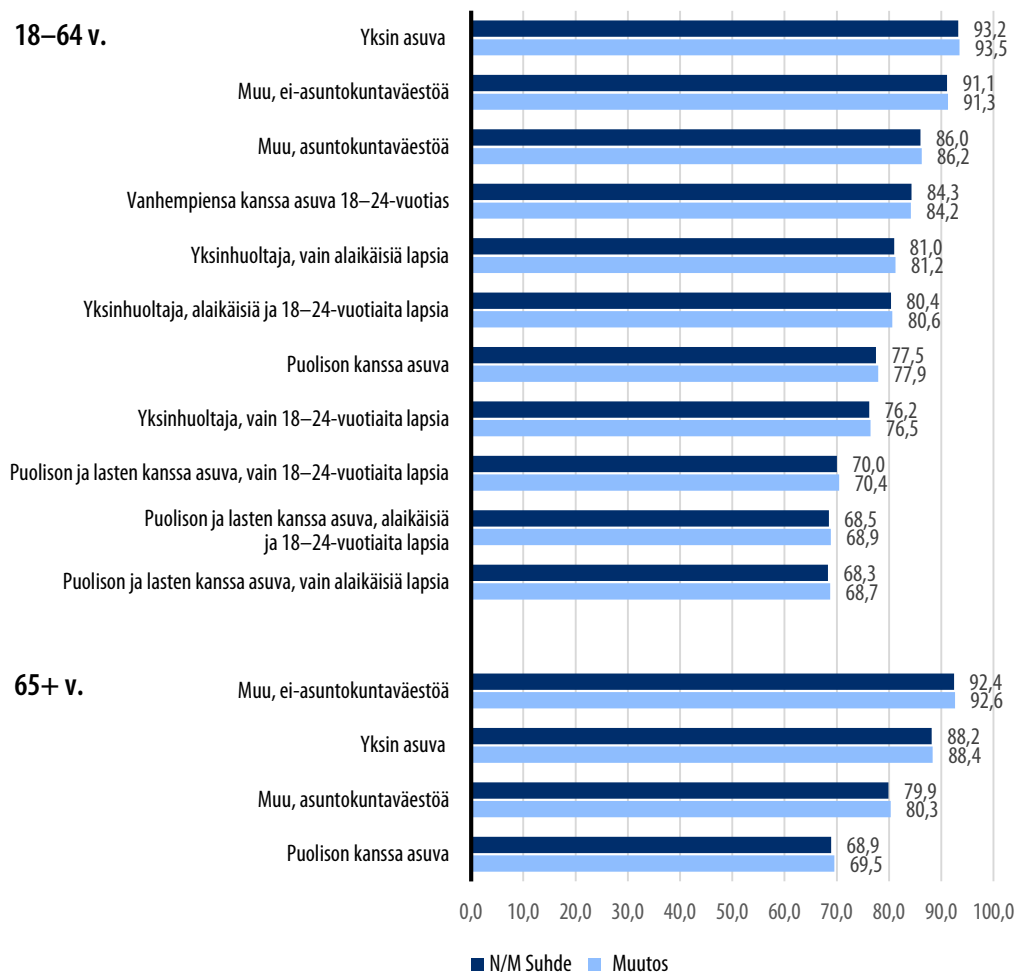
	Mies	Nainen
18-64 v. kaikki	75,2	69,7
Yksin asuva	20,7	15,4
Puolison kanssa asuva	18,2	19,2
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	0,7	4,1
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	0,1	0,4
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	0,3	0,7
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	16,8	16,4
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1,9	1,9
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	2,1	2,2
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	4,1	2,5
Muu, asuntokuntaväestö	8,4	6,1
Muu, ei-asuntokuntaväestö	2,0	1,0
65 v. täyttäneet, kaikki	24,8	30,3
Yksin asuva	6,0	13,0
Puolison kanssa asuva	15,2	12,9
Muu, asuntokuntaväestöä	2,5	3,0
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	0,8	1,4
Yhteensä	100,0	100,0

Selvennykseksi perhetyyppiin ”Muu, asuntokuntaväestöä” kuuluvat henkilöt, jotka asuvat yksityisasunnoissa mutta eivät kuulu muuhun perheryhmään. Kyseessä voivat olla esimerkiksi asuntoa jakavat opiskelijat tai useamman sukupolven asuntoa jakavat perheet. Luokkaan ”Muu, ei-asuntokuntaväestöä” kuuluvat ne, jotka eivät asu yksityisasunnossa, esimerkiksi hoitolaitoksissa asuvat ja vangit.

Käytännössä lastensa kanssa asuvia 65 vuotta täyttäneitä ei ole, eikä tuloksia siksi raportoida näistä harvoista tapauksista. Taulukosta 3 havaitaan, että seniorinaisille on yhtä yleistä asua yksin tai puolison kanssa. Sen sijaan ikääntyneissä miehissä yksin asuvia on yli puolta vähemmän kuin yhdessä puolisonsa kanssa asuvia. Ero liittyyneen naisten pidempään elinikään. Työikäisten joukossa yleisimmät perhetyypit ovat yksin asuvat, lapsettomat pariskunnat ja perheet, joissa vain alaikäisiä lapsia. Näihin ryhmiin kuuluu yhteensä liki kolme neljäsosaa sekä työikäisistä miehistä että työikäisistä naisista. Yksinhuoltajanaisia,

joiden kanssa asuu alaikäisiä lapsia, on yhteensä 4,5 prosenttia kaikista naisista (6,5 prosenttia työikäisistä naisista). Kaikista miehistä lasten yksinhuoltajia on alle prosentti. Suomessa on harvinaista, että 18 vuotta täyttäneet lapset asuvat vanhempiensa kanssa: vain 4,1 prosenttia miehistä ja 2,5 prosenttia naisista ovat 18–24-vuotiaita vanhempiensa kanssa asuvia.

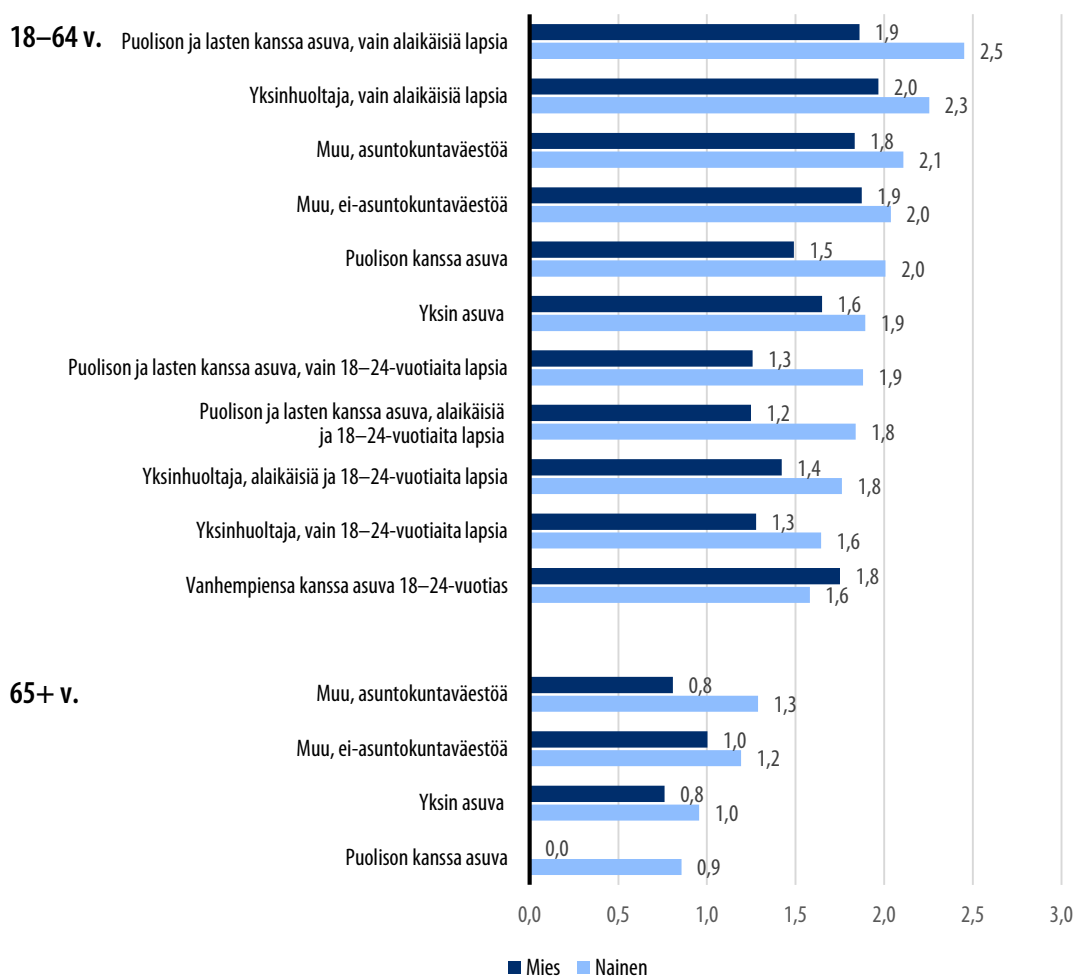
Kuvio 4. Naisten tulon osuus miesten tuloista (tulokäsitemalli J2STULO-VM), perhetyypin ja ikäryhmän mukaan molemmissa skenaarioissa



Keskimääräiset tulotasot ikäryhmän, sukupuolen ja perhetyypin mukaan esitetään taulukossa 4. Taulukon luvuista laskettuja miesten ja naisten tulosuhteita tarkastellaan kuviossa 4. Kuviosta ilmenee, että myös perhetyypin mukaan tarkastellen Muutos-skenaariossa naisten tulotaso on hieman parempi suhteessa miesten tulotasoon. Ainoa poikkeus ovat 18–24-vuotiaat vanhempien kanssa asuvat. Tämä tarkoittaa, että vaalikauden etuus- ja henkilöverotuksen politiikka on kokonaisuudessaan ollut aavistuksen verran sukupuolten välisiä tuloeroja supistava.

Kuviossa 4 huomiota herättää, että eri perhetyypeissä naisten ja miesten tulosuhte vaihtelee. Keskimäärin se on noin 80 prosenttia (katso taulukko 2), mutta puolison ja lasten kanssa asuvien naisten tulo suhteessa samassa perhetilanteessa oleviin miehiin on alle 70 prosenttia. Tulos on sopusoinnussa tunnettuun tosiasiaan, että lapsen saanti kasvattaa perheen sisäisiä tuloeroja (Kleven, Landais & Sogaard 2019; Angelov, Johansson & Lindahl, 2016; Pehkonen & Sieppi, 2019). Myös 65 vuotta täyttäneiden yksin asuvien pariskuntien ryhmässä naisten tulot jäävät alle 70 prosenttiin miesten tulosta. Pitkälti kysymys lienee siitä, että suuret naisten ja miesten väliset tuloerot lapsiperheissä näkyvät myös myöhemässä elämänvaiheessa, koska muun muassa työeläkkeet ovat meillä Suomessa sidoksissa aikaisempiin työtuloihin.

Kuvio 5. Tulojen keskiarvon muutos, %, (tulokäsite J2STULO-VM), perhetyyppin, ikäryhmän ja sukupuolen mukaan molemmissa skenaarioissa



Naisten tulon muutos on miesten tulon muutosta suurempi kaikissa ryhmissä paitsi vanhempiensa kanssa asuvien 18–24-vuotiaiden tapauksessa. Kuviossa 5 ryhmät on järjestetty naisten tulojen muutoksen mukaan laskevassa järjestyksessä kussakin ikäryhmässä. Siitä huomaa, että etuus- ja veropolitiikan muutokset ovat hyödyttäneet eniten sekä parisuhteessa asuvia että yksinhuoltajana olevia alaikäisten lasten vanhempia. Analysoiduilla politiikkamuutoksilla on vähiten merkitystä 65 vuotta täyttäneille, ja puolison kanssa asuvien iäkkäiden miesten ryhmässä vaikutus on keskimäärin peräti nolla.

Taulukko 4. Keskitulot (J2STULO-VM) ikäryhmän, perhetyypin ja sukupuolen mukaan molemmissa skenaariossa.

	Miehet		Naiset	
	BASELINE	MUUTOS	BASELINE	MUUTOS
18-64 v. kaikki	29 649	30 137	24 134	24 635
Yksin asuva	27 295	27 745	25 450	25932
Puolison kanssa asuva	35 152	35 676	27 247	27794
Yksinhuoltaja, vain alaik. lapsia	27 509	28 050	22 276	22778
Yksinhuoltaja, alaik. ja 18–24-v. lapsia	30 874	31 313	24 814	25251
Yksinhuoltaja, vain 18–24-v. lapsia	42 151	42 689	32 116	32644
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaik. lapsia	32 415	33 018	22 149	22692
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaik. ja 18–24-v. lapsia	37 644	38 114	25 776	26250
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-v.	45 882	46 459	32 113	32717
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-v.	9 081	9 240	7 657	7778
Muu, asuntokuntaväestöä	24 708	25 161	21 247	21695
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	17 298	17 622	15 760	16081
65 v. täyttäneet, kaikki	28 631	28 709	21 609	21 816
Yksin asuva	25 491	25 685	22 478	22 693
Puolison kanssa asuva	30 329	30 329	20 910	21 089
Muu, asuntokuntaväestöä	26 715	26 931	21 348	21 623
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	22 043	22 264	20 373	20 616

2.4.2 Tulokset sosioekonomisen taustan mukaan

Yhteenvedo tarkasteluista sosioekonomisen aseman mukaan esitetään taulukoissa 5 ja 6. Muuttumattomaan politiikkaan verrattuna etuus- ja veropolitiikan muutokset ovat parantaneet suhteellisesti eniten työntekijöiden ja opiskelijoiden sekä naisten tapauksessa myös alempien toimihenkilöiden tulotasoa. Vastaavasti muutokset ovat hyödyttäneet vähiten eläkeläisiä sekä työttömiä tai työvoiman ulkopuolisia, mutta heidänkin tulonsa olisivat jääneet keskimäärin matalammiksi ilman politiikan muutoksia. Kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä analysoitujen muutosten yhteisvaikutus on suhteellisesti suurempi naisten kuin miesten tuloihin, eli tarkastellut muutokset ovat jossain määrin kaventaneet sukupuolten välisiä tuloeroja myös sosioekonomisten ryhmien sisällä.

Taulukko 5. Miesten tulotason keskiarvot ja suhteelliset erot tarkastelluissa skenaarioissa sosioekonomisen ryhmän ja sukupuolen mukaan

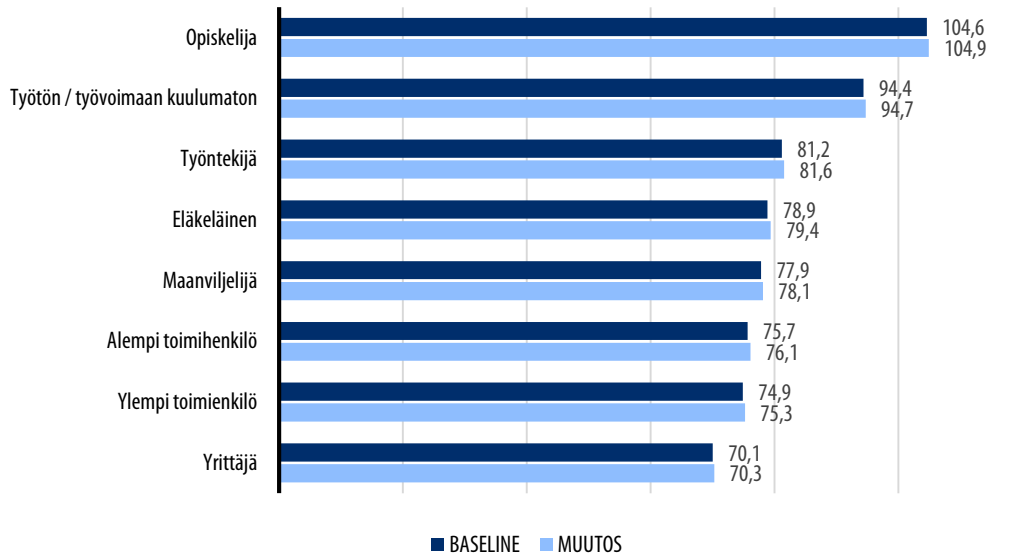
MIEHET	Ryhmän osuus, %	Tulotaso (J2STULO-VM)		Skenaari- oiden ero, %
		BASELINE	MUUTOS	
Maanviljelijä	1,5	33 025	33 522	1,5
Yrittäjä	6,5	45 171	45 701	1,2
Ylempi toimihenkilö	6,9	50 104	50 652	1,1
Alempi toimihenkilö	10,8	38 728	39 356	1,6
Työntekijä	29,0	29 297	29 935	2,2
Opiskelija	5,1	11 658	11 887	2,0
Eläkeläinen	29,1	26 744	26 852	0,4
Työtön / työvoimaan kuulumaton	11,2	13 193	13 292	0,8
Miehet, keskimäärin	100,0	29 397	29 784	1,3

Taulukko 6. Naisten tulotason keskiarvot ja suhteelliset erot tarkastelluissa skenaarioissa sosioekonomisen ryhmän ja sukupuolen mukaan

NAISET	Ryhmän osuus, %	Tulotaso (J2STULO-VM)		Skenaari- oiden ero, %
		BASELINE	MUUTOS	
Maanviljelijä	0,6	25 711	26 193	1,9
Yrittäjä	3,7	31 646	32 132	1,5
Ylempi toimihenkilö	8,8	37 538	38 116	1,5
Alempi toimihenkilö	15,3	29 304	29 963	2,2
Työntekijä	20,5	23 799	24 424	2,6
Opiskelija	5,9	12 195	12 472	2,3
Eläkeläinen	34,9	21 096	21 326	1,1
Työtön / työvoimaan kuulumaton	10,2	12 454	12 592	1,1
Naiset, keskimäärin	100,0	23 369	23 781	1,8

Sukupuolten väliset tuloerot vaihtelevat paljon myös sosioekonomisen ryhmän mukaan tarkasteltuna (kuvio 6). Opiskelijoilla naisten tulotaso on keskimäärin jopa miesten tulotasoakin korkeampi. Myös työttömien ja työvoimaan kuulumattomien keskuudessa sukupuolten välillä ei ole kovin suurta tasoeroa. Opiskelijat, työttömät ja työvoimaan kuulumattomat ovat pientuloisia ryhmiä, ja kuten ylempänä havaittiin, matalilla tulotasoilla sukupuolten väliset erot ovat pieniä ja kasvavat tulotason kasvaessa. Suurin sukupuolten välinen tuloero on yrittäjien ryhmässä, jossa keskimääräinen tulotaso on sekä naisten että miesten keskuudessa toiseksi suurin. Korkeimman tulotason ryhmässä ”ylemmät toimihenkilöt” naisten ja miesten suhteellinen tuloero on toiseksi suurin.

Kuvio 6. Tulojen keskiarvon muutos, %, (tulokäsitemalli J2STULO-VM), sosioekonomisen ryhmän mukaan molemmissa skenaarioissa

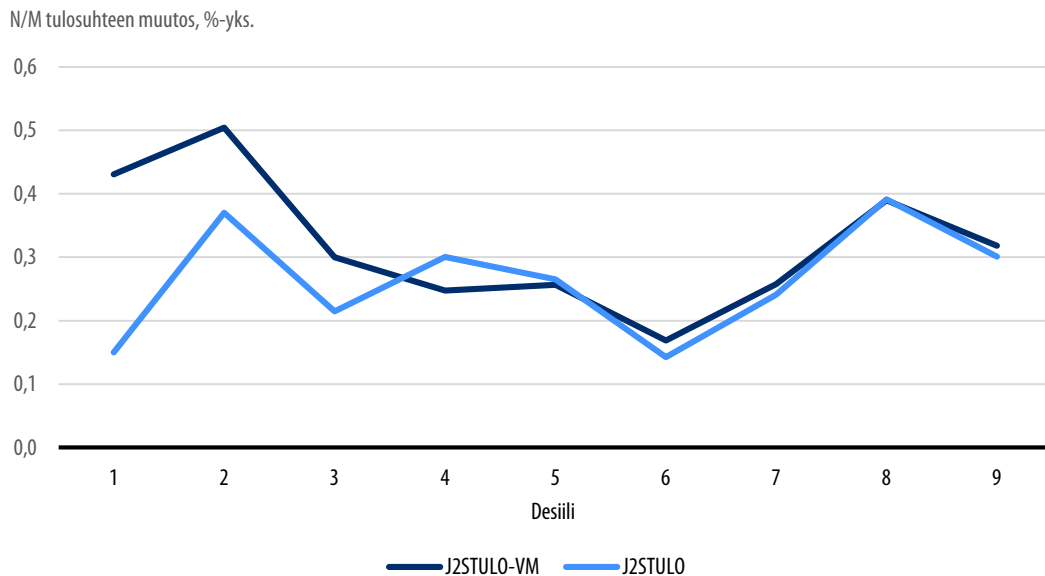


2.4.3 Varhaiskasvatusmaksujen merkitys

Varhaiskasvatusmaksujen merkityksen selvittäminen on kiinnostavaa kahdesta syystä. Ensimmäinen on selkeästi pienten lasten vanhempien tukemiseen suunnattu toimenpide, jolla voi olla vaikutusta sukupuolten väliseen tulonjakoon esimerkiksi siksi, että yksinhuoltajatalouksissa naiset ovat selvästi yliedustettuja. Toiseksi varhaiskasvatusmaksujen huomioon ottamiseksi simulaatioissa oli käytettävä tulokäsitettä, joka eroaa Elomäen ja Haatajan (2018) käyttämästä tulokäsitteestä siten, että varhaiskasvatusmaksut on vähennetty modifioiduista henkilökohtaisista rahatuloista.

Varhaiskasvatusmaksujen vaikutusten selvittämiseksi Baseline- ja Muutos-skenaariot on simuloitu niin, että varhaiskasvatusmaksuja ei vähennetä modifioiduista henkilökohtaisista käytettävissä olevista rahatuloista, eli simulaatioissa tulokäsitteenä on myös Elomäen ja Haatajan käyttämä J2STULO.

Kuvio 7. Naisten ja miesten tulosuhteen ero (%-yksikköä) desiileittäin skenaariossa MUUTOS verrattuna skenaarioon BASELINE tulokäsitteillä J2STULO-VM ja J2STULO.



Kuviossa 7 tarkastellaan, miten naisten ja miesten tulosuhte muuttuu harjoitetun politiikan seurauksena, kun analysoitavien politiikkamuutosten joukkoon kuuluvat varhaiskasvatusmaksujen alennukset (tulokäsite J2STULO-VM) ja vaihtoehtoisesti kun maksualennuksia ei oteta huomioon (J2STULO). Varhaiskasvatusmaksujen huomioon ottaminen analysoitavien politiikkatoimien joukkoon johtaa suurempaan sukupuolten väliseen tuloeron supistumiseen pienituloisten joukossa, mutta se ei muuta johtopäätöstä, että vaalikauden etuus- ja veropolitiikalla on ollut hyvin pieni sukupuolten välisiä tuloeroja kaventava vaikutus.

Kun tulokäsitteenä on J2STULO, tässä selvityksessä käytetty metodi on kaikilta osin sama kuin Elomäen ja Haatajan selvityksessä. Valitettavasti tämä ei tarkoita, että saadut tulokset tarjoavat täysin vertailukelpoisen tietopohjan, jonka perusteella voi verrata tämän ja edellisen vaalikauden etuus- ja veropolitiikan vaikutuksia sukupuolten väliseen tulonjakoon. Selvityksissä on käytetty eri aineistoja, eikä simulointimalli ole pysynyt muuttumattomana. Tässä pohja-aineisto on vuodelta 2019, kun taas Elomäen ja Haatajan aineisto on vuodelta 2015. Aineistovuosi vaikuttaa tuloksiin siten, että ajassa väestörakenne muuttuu. Kun politiikkojen tulonjakovaikutukset ovat pieniä, kuten tässä tapauksessa, väestörakenteen eroavuuksien sekä mallituksen yksityiskohtien merkitys eri selvityksissä saatujen tulosten vertailukelpoisuuden kannalta korostuu.

2.5 Yhteenveto

Tavoitteena oli mikrosimulaatiomallin avulla arvioida vaalikauden 2019–2023 sosiaaliturvaa ja verotusta koskevien keskeisten säädösmuutosten yhteisvaikutuksia miesten ja naisten tuloihin ja tuloeroihin. Simulointimallin rajoitusten takia verotuksen osalta vain henkilön tuloverotuksessa tapahtuneita muutoksia on voitu ottaa huomioon. Niin ikään vaikutusten arviointi rajoittuu politiikkatoimien välittömiin vaikutuksiin. Vaikutuksia, jotka syntyvät lainsäädäntömuutosten aikaan saamista käyttäytymismuutoksista, ei ole arvioitu. Analyysin ulkopuolelle jäävät myös julkiset palvelut.

Keskeisin tulos on, että vaalikauden 2019–2023 sosiaaliturvaetuuksien ja henkilötuloverotuksen muutosten suora vaikutus miesten ja naisten tuloihin ja tuloeroihin on kokonaisuudessaan hyvin rajallinen. Vaikutus on kuitenkin ollut sekä sukupuolen sisäisiä että sukupuolten välisiä tuloeroja hieman kaventava. Etuus- ja veromuutokset ovat nostaneet tulotasoa noin 82 prosentilla miehistä ja 86 prosentilla naisista. Ainoastaan 1,4 prosentilla miehistä ja alle prosentilla naisista tulotaso on politiikkamuutosten seurauksena yli kaksi prosenttia pienempi kuin se olisi ilman näitä toimia.

Naiset ovat hyötäneet politiikan muutoksista miehiä hiukan enemmän myös silloin kun politiikkamuutosten vaikutuksia tarkastellaan perhetyypin ja ikäryhmän sekä sosioekonomisen aseman mukaan. Arvioitu etuus- ja veropolitiikan kokonaisuus on ollut suosiollisin sekä kahden vanhemman että yksinhuoltajan perheille, joissa on vain alaikäisiä lapsia. Sosioekonomisen aseman mukaan tarkastellen politiikasta ovat hyötäneet eniten työntekijät ja opiskelijat sekä naispuoliset alemmat toimihenkilöt. Harjoitetun politiikan merkitys on ollut vähäisempää 65 vuotta täyttäneille ja eläkeläisille sekä työttömille tai työvoiman ulkopuolella oleville. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksumuutoksilla on ollut suhteellisesti suurempaa roolia pienituloisten miesten ja naisten välisten tuloerojen kaventamiseksi.

3 Kolmen keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutusten arviointi

Tässä osiossa tarkastellaan vaalikauden 2019–2023 kolmen keskeisen uudistuksen sukupuolivaikutuksia. Arviointiin mukaan otettavia uudistuksia oli pohjustettu jo valtiovarainministeriön tarjouspyynnössä. Lopullinen valinta tehtiin kuitenkin hankkeen alkamisen jälkeen yhteistyössä toteuttajien ja ohjausryhmän kanssa. Arvioitaviksi valittiin perheva-paaudistus, opintovelvollisuuden laajentaminen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto. Näiden todettiin olevan kuluneen vaalikauden keskisistä uudistuksista kiinnostavimpia sukupuolivaikutusten arvioinnin kohteita. Lisäksi ne ovat laajuudeltaan sopivia arvioitaviksi. Valitut uudistukset sisältävät kattavasti myös erityyppisiä uudistuksia ja eri hallinnon aloja.

Arvioitavaksi valittujen uudistusten erilaisuus asettaa myös haasteita arviointiprosessin toteuttamiselle ja käytettävälle menetelmille. Käytämme tässä työssä kaikissa tarkasteluissa arviointikehikkoa, joka pohjautuu Euroopan tasa-arvoinstituutin EIGE:n politiikkatoimien sukupuolivaikutusten arviointiprosessiin (EIGE 2017).

Arviointikehikko (kuvio 8) lähtee liikkeelle politiikkatoimenpiteen sisällön, tavoitteen ja vaikutuksen arvioinnista. Näiden tietojen pohjalta luodaan keskeiset oletukset politiikkatoimenpiteen vaikutuksista ihmisiin. Tässä selvityksessä tarkasteltavat uudistukset kohdistuvat sekä tavoitteiltaan että vaikutuksiltaan pääasiassa suoraan ihmisiin, joten arviointikehikon ensimmäinen ja toinen vaihe toteutuvat pitkälti hallituksen esitysten vaikutusarvioita tarkastelemalla. Kolmannessa vaiheessa aikaisemman tutkimuksen sekä mahdollisesti olemassa olevien tilastotietojen avulla tarkastellaan suorien ihmisvaikutusten jakautumista eri sukupuolten kesken. Neljännessä vaiheessa tutkimusten ja tilastojen pohjalta tunnistetaan myös muita mahdollisia sukupuolivaikutuksia. Viidennessä ja viimeisessä vaiheessa tarkastellaan, miten ihmisvaikutusten jakautuminen sukupuolten välillä vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon. Lisäksi huomioidaan neljännen vaiheen muut sukupuolivaikutukset ja tehdään näiden kahden vaiheen pohjalta kokonaisarvio politiikkatoimenpiteen vaikutuksesta sukupuolten tasa-arvoon.

Kuvio 8. Sukupuolivaikutusten arvioinnin kehikko



Tämän arviointiprosessin vahvuus on, että sen avulla pystytään hahmottamaan politiikka-toimien kokonaisvaikutus sukupuolten tasa-arvoon ja myös ottamaan huomioon erilaisia sukupuolittuneita vaikutuksia. Sitä voidaan soveltaa myös erilaisiin politiikkatoimenpiteisiin. Niinpä se soveltuu tässä selvityksessä tarkasteltavien hyvin erityyppisten uudistusten arviointiin. Pääpaino tämän selvityksen tarkastelussa on uudistusten suorissa vaikutuksissa ja siinä, miten ne jakautuvat sukupuolten kesken ja miten tämä vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon. Tarkastelussa otetaan huomioon soveltuvien osin myös sukupuolten monimuotoisuus ja nostetaan esiin intersektionaalisia sekä muita sukupuolivaikutuksia, mikäli tutkimusmateriaalista tällaisia nousee.

Valitun lähestymistavan takia annetut arviot ovat kuitenkin luonteeltaan enemmän laadullisia kuin määrällisiä. Muutoksen suuntaa ja suuruutta arvioidaan kirjallisesti. Tarkkoja kvantitatiivisia mallinnuksia uudistuksiin liittyvistä työllisyyden tai tulonjaon muutosten jakautumisesta sukupuolten välillä ei tehdä, eikä se tämän hankkeen puitteissa olisi ollut myöskään mahdollista huomioiden tarkastelussa mukana olevien uudistusten hyvin erilainen luonne ja käytettävissä olevat resurssit. Tällainen tarkastelu ei myöskään avaisi tehtyjen muutosten kokonaisvaikutusta sukupuolten tasa-arvoon, vaan keskittyisi johonkin tiettyyn osa-alueeseen. Arvioinnissa hyödynnetään taustakirjallisuudesta löytyviä kvantitatiivisia mallinnuksia sekä tilastoista tai tutkimuksista saatavaa kvantitatiivista tietoa. Näiden saatavuus vaihtelee kuitenkin tarkasteltavien uudistusten välillä.

Ylipäänsä yhteisestä arviointikehikosta huolimatta uudistusten tavoitteet, arvioinnissa käytettävissä oleva materiaali ja sitä kautta myös arvioinnissa saatavat tulokset vaihtelevat eri uudistusten kesken. Pääasiallisena tutkimusmateriaalina kaikissa arvioinneissa oli aihealuetta koskeva tieteellinen tutkimuskirjallisuus sekä muu kirjallisuus ja tilastolähteet. Lisäksi hankkeen loppuvaiheessa kunkin uudistuksen kohdalla tehtiin validointihaastattelut aihealueen asiantuntijoiden kanssa. Validointihaastattelussa esitettiin arvioinnin ensimmäisiä tuloksia ja keskusteltiin johtopäätöksistä sekä mahdollisesti puuttuvista näkökulmista.

Perhevapaaudistuksessa hallituksen esitykseen kirjatut tavoitteet liittyvät suoraan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Perhevapaiden ja niiden muutosten sukupuoli-vaikutuksista on myös olemassa runsaasti tutkimuskirjallisuutta, mutta uudistuksen vaikutuksista ei ole vielä saatavilla tilastotietoa. Niinpä perhevapaaudistuksen arviointi on luonteeltaan tutkimuskirjallisuuteen pohjautuva ennakoarviointi siitä, miten perhevapaaudistuksessa asetetut tavoitteet tulevat todennäköisesti toteutumaan. Validointihaastattelut toteutettiin Kansaneläkelaitoksen tutkijoiden kanssa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksesta on saatavilla ensimmäisiä havaintoja, mutta pääasiassa sukupuolittuneet vaikutukset ovat sellaisia, että ne näkyvät vasta pidemmän ajan kuluttua. Toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden vaikutusten jakautumista sukupuolten kesken pysytään tarkastelemaan myös tilastojen pohjalta. Arvioinnissa nojataan pitkälti aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, jonka kautta nousi esiin muita uudistuksia laajemmin myös muita kuin suoria sukupuolivaikutuksia. Validointihaastattelussa tuloksista keskusteltiin opetushallituksen asiantuntijoiden kanssa.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arvioinnin pohjaksi taas on hyvin niukasti tutkimuskirjallisuutta, jossa työvoimapalveluita ja erityisesti palveluprosessia tarkasteltaisiin sukupuolinäkökulmasta. Niinpä arvio nojaa pääasiassa tilastollisiin lähteisiin, joissa verrataan ensimmäisiä havaintoja uudistuksen käyttöönoton jälkeiseltä ajalta niitä edeltävään tilanteeseen. Validointihaastattelut toteutettiin työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten kanssa.

Kunkin uudistuksen arvioinnin taustamateriaaleja ja tuloksia avataan tarkemmin alla olevissa luvuissa. Vaikka arvioinnit ovat luonteeltaan erilaisia, kaikkien lukujen rakenne on arviointiprosessin seuraamisen helpottamiseksi pääosin samanlainen. Luvun alussa käydään läpi uudistuksen tavoite ja siinä tehdyt toimenpiteet. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan aiheesta sukupuolinäkökulmasta tehtyä tutkimuskirjallisuutta. Toisessa alaluvussa toteutetaan sukupuolivaikutusten arviointi. Sen pohjaksi tarkastellaan ensin hallituksen esitykseen sisältyvää sukupuolivaikutusten arviointia. Tämän jälkeen arvioidaan uudistuksen vaikutusten sukupuolittuneisuutta ja lopulta tästä seuraavaa vaikutusta sukupuolten tasa-arvoon.

3.1 Perhevapaaudistus

Perhevapaaudistus astui voimaan elokuun alussa 2022. Uudistuksen tarkoituksena oli toteuttaa vanhempainpäiväraha järjestelmän kokonaisuudistus. Perhevapaaudistus on kirjattu Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, minkä lisäksi se panee täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta. Yhtenä uudistuksen pääasiallisista tavoitteista on edistää työelämän ja perheiden tasa-arvoa. Tavoitteena on edistää perhevapaiden ja hoitovastuun tasaisempaa jakautumista vanhempien kesken ja parantaa sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Sukupuolivaikutusten ohella, perhevapaaudistuksen taustalla on myös yleisempi pyrkimys parantaa perheiden arkea, vähentää eroriskiä ja edesauttaa lapsen ja vanhempien suhteen kehittymistä. Samalla perhevapaa järjestelmän joustavuutta parannetaan ja uudistuksessa pyritään ottamaan huomioon perheiden monimuotoisuus. (HE 129/2021 vp.)

Uudistuksessa (HE 129/2021 vp) perhevapaat pidentyvät aiemmasta 12,5 kuukaudesta 14 kuukauteen. Perhevapaa on kattokäsite, jonka osia ovat 1.8.22 alkaen:

Taulukko 7. Perhevapaaudistuksen osat

Vapaa	Muutos
Raskausvapaa	Synnyttävälle vanhemmalle 40 arkipäivää alkaen 30 päivää ennen laskettua aikaa
Erityisraskausvapaa	Synnyttävälle vanhemmalle raskauden alusta alkaen, mikäli työtehtävät tai työolot vaarantavat sikiön terveyden
Vanhempainvapaa	<p>Vanhempainpäivärahaa maksetaan yhteensä 320 päivää ja molemmilla vanhemmilla on oikeus käyttää 160 vanhempainpäivärahopäivää. Molemmille vanhemmille maksetaan ensimmäiset 16 päivää korotettua ansio-osuutta</p> <p>Vanhemmat voivat luovuttaa omasta kiintiöstään enintään 63 vanhempainrahopäivää</p> <p>Yhden vanhemman perheissä vanhempi saa käyttää täydet 320 päivää.</p> <p>Yhtä useampaa syntynyttä tai adoptoitua lasta kohden vanhempainrahaa maksetaan lisää 84 arkipäivää.</p>
Osittainen vanhempainvapaa	Vanhempainvapaata voi sopia pidettäväksi myös osa-aikaisesti
Hoitovapaa	Ei muutu perhevapaaudistuksessa.
Osittainen hoitovapaa	Ei muutu perhevapaaudistuksessa.
Tilapäinen hoitovapaa	Ei muutu perhevapaaudistuksessa.
Poissaolo pakottavasta perhesyystä	Ei muutu perhevapaaudistuksessa.

Ennen perhevapaauudistusta käytössä olleet äitiysvapaa, erityisäitiysvapaa, isyysvapaa ja adoptiovanhemman vanhempainvapaa korvautuvat muilla perhevapaiden muodoilla. (HE 129/2021 vp 12–14). Yksi uudistuksen keskeisistä muutoksista onkin juuri sukupuolittuneesta kielenkäytöstä ja sukupuoleen sidotuista päivärahoista luopuminen. (HE 129/2021 vp, 110).

Hoitovapaan osalta perhevapaauudistus ei sisällä muutoksia. (HE 129/2021 vp, 153). Hoitovapaa pidetään kotihoidon tuella samassa kestossa kuin aiemmin, eivätkä ansiot vaikuta tuen suuruuteen.

Perhevapaauudistuksen yhteydessä toteutettava omaishoitouudistus antaa työntekijälle mahdollisuuden pitää kalenterivuoden aikana enimmillään 5 työpäivää palkatonta ja korvauksetonta vapaata avun tarjoamiseksi omaiselle tai samassa kotitaloudessa asuvalle läheiselle. (HE 129/2021 vp, 10, 74). Tämä koskee myös saattohoitoa. Omaishoitovapaan pituus on tätä taustoittavan (EU) 2019/1158 direktiivin mukainen minimi. (HE 129/2021 vp, 52).

3.1.1 Perhevapaauudistuksen sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa

Ennen kirjallisuuden esittelyä on tarpeen lyhyesti perustella terminologian käyttöä. Uudistuksessa on karsittu sukupuolittunutta terminologiaa niin, että puhutaan raskausvapaasta ja vanhempainvapaasta, sekä synnyttävästä ja ei-synnyttävästä vanhemmasta. Tämä on tärkeää, sillä perhevapaat kuuluvat kaikille pikkulapsiperheille eivätkä pelkästään sellaisille perheille, joissa on isä ja äiti. Tässä raportissa puhutaan kuitenkin myös iseistä ja äideistä, sekä esimerkiksi isälle kiintiöidystä vapaasta, eikä sukupuolineutraalisti ei-synnyttävälle vanhemmalle kiintiöidystä vapaasta. Tämä johtuu siitä, että isien ja äitien perhevapaiden käyttöön keskittyminen on olennaista uudistuksen laajoja sukupuolivaikutuksia tutkiessa. Lisäksi tutkimuskirjallisuus käsittelee isälle kiintiöityä vapaata useimmiten nimenomaan heterosuhteessa olevien isien kannalta eikä johtopäätöksiä voida välttämättä yleistää muun tyyppisiin perheisiin, kuten kahden äidin tai kahden isän perheisiin tai muihin sateenkaariperheisiin. Muita perhemuotoja käsitellään tässä rajatumminkin olemassa olevan tiedon perusteella.

3.1.1.1 Isälle kiintiöity osuus lisää isien perhevapaiden käyttöä

Tutkimuskirjallisuuden mukaan on selvä näyttö sille, että isälle kiintiöity vapaa edistää isien perhevapaiden käyttöä enemmän kuin sukupuolineutraali vanhempien jaettavissa oleva vapaa (Saarikallio-Torp ja Miettinen 2021; Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020; Duvander ja Johansson 2012; Browne 2013; Rostgaard ja Ejrnæs 2021; Brandth ja Kvande 2019; Rønsen ja Kitterød 2015). Tässä esitellään seuraavaksi esimerkkejä pohjoismaisesta tutkimuksesta isälle merkittyjen kiintiövapaiden vaikutuksista ja käytöstä.

Suomalaisen tutkimuksen (Saarikallio-Torp ja Miettinen 2021; Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020) mukaan vuoden 2013 uudistus, joka toi Suomessa käyttöön vain isille suunnatun kuukauden mittaisen kiintiövapaan, lisäsi merkittävästi isien perhevapaiden käyttöä. Uudistuksen vaikutus on selvä: isälle merkityn kiintiövapaan käyttäjien määrä nousi heti uudistuksen jälkeen 30 prosentista yli 40 prosentin. Jo ennen vuoden 2013 uudistusta isällä oli pienempi korvamerkitty vapaa, jonka käyttö oli kuitenkin sidottu jaettavan perhevapaan käyttöön. Tällöin isällä oli mahdollisuus saada kaksi viikkoa bonusvapaata, mikäli hän käytti ainakin kaksi viikkoa jaettavasta perhevapaasta. On kuitenkin huomattava, että vaikka isien perhevapaiden käyttö on lisääntynyt vuoden 2013 jälkeen, edelleenkin vain 45 prosenttia isistä käyttää heille merkityn kiintiövapaan. Vähemmän koulutetut ja vähemmän tienaavat isät jättävät perhevapaat muita isä useammin käyttämättä. Lisäksi aiemmat uudistukset eivät ole saaneet isä juurikaan käyttämään jaettavissa olevaa vanhempainvapaata. (Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020; Saarikallio-Torp ja Miettinen 2021).

Ruotsalaisen tutkimuksen (Duvander ja Johansson 2012) mukaan isälle kiintiöidyn perhevapaan ottaminen käyttöön vuonna 1995 lisäsi voimakkaasti isien käyttämien perhevapaiden määrää. Vuonna 2002 isälle kiintiöidyn vapaan määrää nostettiin Ruotsissa yhdestä kahteen kuukauteen ja myös tämä uudistus lisäsi isien käyttämien vapaiden määrää, josta ei yhtä paljon kuin ensimmäinen uudistus. Vuonna 2008 puolestaan tehtiin uudistus, jossa vapaita tasaisesti jakavat perheet ovat lisäksi saaneet verohelpotuksia, mutta tällä uudistuksella ei ollut juurikaan vaikutusta perhevapaiden jakamiseen. (Duvander ja Johansson 2012). Toisen ruotsalaisen tutkimuksen (Suwada 2017) mukaan isille kiintiöidyt perhevapaat vaikuttavat myös siihen, kuinka isät näkevät oman vanhemmuusroolinsa ja isille suunnatuilla vapailla voidaan muuttaa myös asenteita.

Norjalaisen haastattelututkimuksen (Brandth ja Kvande 2019) mukaan isät kokevat olevansa oikeutettuja käyttämään heille kiintiöityjä vapaita, kun taas he kokevat huomattavasti vähemmässä määrin olevansa oikeutettuja käyttämään jaettavissa olevaa vanhempainvapaata. Moni haastateltu isä näki jaettavissa olevien vanhempainvapaiden todellisuudessa kuuluvan äidille, etenkin jos äiti halusi ne käyttää. Tätä perusteltiin esimerkiksi imetyksellä ja äidin ja pienen lapsen suhteen erityisyydellä. Myös työpaikoilla isien oletettiin käyttävän vain isille kiintiöity kymmenen viikon vapaa. Toisaalta muutamat isät olivat käyttäneet jaettavissa olevaa vanhempainvapaata silloin kun lapsen äiti tuki tätä toivetta. (Brandth ja Kvande 2019). Toinen norjalainen tutkimus (Rønsen ja Kitterød 2015) tarkastelee perhevapaiden tasaisempaa jakautumista äitien työuran näkökulmasta. Sen mukaan äidit palasivat Norjassa työelämään nopeammin lapsen syntymän jälkeen 2000-luvun lopulla kuin vuosikymmen aiemmin. Tutkijoiden mukaan tähän todennäköisesti vaikuttavat isälle kiintiöidyn osuuden lisääminen, sekä päivähoidon maksujen alentaminen ja päivähoidon saatavuuden parantaminen tarkastellulla ajanjaksolla. (Rønsen ja Kitterød 2015).

Tanskalaisen tutkimuksen (Rostgaard ja Ejrnæs 2021) mukaan isälle kiintiöity osuus vaikuttaa isien käyttäytymiseen jopa asenteita enemmän, sillä tanskalaisten asenteet isien perhevapaiden käyttöön ovat positiivisemmat verrattuna muihin Pohjoismaihin. Kuitenkaan tanskalaiset isät eivät juuri käytä perhevapaita. Tanska on Pohjoismaista ainoa, jossa ei ole käytössä valtakunnallista isälle korvamerkittyä perhevapaata. (Rostgaard ja Ejrnæs 2021). Toisaalta Pohjoismainen tutkimus politiikan perhevapaaideologioista osoittaa, että politiikassa vallitsevilla asenteilla on vaikutusta tehtyihin uudistuksiin (Nygård, Nyby, ja Kuisma 2022; Ellingsæter 2022). Näin ollen asenteilla on toki vaikutusta myös politiikan kautta.

Perhevapaiden jakamisen taustalla on pohjoismainen ansaitsija-hoivaajamalli, jonka mukaan perheen kummankin vanhemman tulee osallistua sekä palkkatyöhön että kotona tehtävään hoivatyöhön (Haataja 2006). Suomi on tässä kunnostautunut etenkin siinä, että myös äidit tekevät usein kokoaikatyötä. Hoivatyön sen sijaan tekevät ennen kaikkea naiset, eikä sen jakamisessa ole onnistuttu yhtä hyvin. Tavoite perhevapaiden tasaisemmasta jakautumisesta miesten ja naisten kesken onkin tästä näkökulmasta hyvin ymmärrettävä.

3.1.1.2 Ketkä eivät hyödy isälle kiintiöidystä perhevapaasta?

Vähemmän koulutetut ja vähemmän tienaavat isät jättävät perhevapaat muita isiä useammin käyttämättä. Vanhempainvapaiden käyttämättä jättäminen johtuu esimerkiksi siitä, että isällä ei ole työsuhdetta, josta jäädä vapaalle. Hän saattaa muutoinkin olla kotona tai sitten hän ei taloudellisista syistä pysty pitämään isyysvapaata, josta maksetaan työttömyyskorvausta vähemmän. (Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020; Saarikallio-Torp ja Miettinen 2021). Myös äidin heikko työmarkkina-asema vaikuttaa siihen, että isät eivät käytä perhevapaita, kun taas korkeakoulutettujen äitien puoliset käyttävät todennäköisemmin perhevapaita (Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020). Perheet, joissa isä tai sekä isä että äiti ovat huonossa työmarkkina-asemassa eivät siis hyödy isälle kiintiöidyn perhevapaan lisäyksestä. Myös yrittäjinä toimivat isät käyttävät kiintiövapaata vähemmän kuin työntekijäasemassa olevat isät. Koska uudistus lisäsi isän perhevapaiden määrää vähentämättä äidin perhevapaapäiviä, se ei kuitenkaan heikentänyt näidenkään perheiden asemaa verrattuna uudistusta edeltävään tilanteeseen.

Isälle ja äidille kiintiöidyt vapaat heikentävät perhevapaiden käytön mahdollisuuksia myös joissakin perhemuodoissa, kuten joissakin kahden äidin perheissä. Tämä johtuu siitä, että oikeus perhevapaisiin on sidottu oikeudelliseen huoltajuuteen, jotta vapaita voidaan kiintiöidä kahdelle vanhemmalle. Joissain tapauksissa tämä on ongelmallista. Esimerkiksi silloin, kun lapsi syntyy koti-inseminaatoin tuloksena kahden äidin perheeseen, vain lapsen synnyttäjä vahvistetaan suoraan syntymän hetkellä lapsen oikeudelliseksi vanhemmaksi. Toisen äidin oikeudellinen vanhemmuus voidaan vahvistaa perheen sisäisellä adoptiolla, mutta siihen saattaa kulua aikaa. Näin toinen äiti ei ehkä pysty syntymän yhteydessä käyttämään vanhempainvapaata, kun taas aiemman lainsäädännön mukaan synnyttäjän

puolisolla oli oikeus käyttää isyysvapaa jo ennen perheen sisäisen adoption voimaantuloa. (Sateenkaariperheet ry 2023). Jää toki nähtäväksi, miten lakia käytännössä toteutetaan ja kuinka muun lainsäädännön kehittäminen vaikuttaa oikeudellisen vanhemmuuden tunnistamiseen. Edellä kuvattua nykyistä ongelmaa voi myös osittain paikata sillä, että synnyttäjä voi jakaa puolisolleen omia vapaitaan jo ennen adoption voimaantuloa. Lisäksi on huomattava, että ongelmia ei kahden äidin perheissä tule silloin, kun lapsi saa alkunsa klinikalla lahjasoluhoidon tuloksena, sillä silloin kummankin äidin oikeudellinen vanhemmuus voidaan todentaa jo ennen lapsen syntymää. Uusi perhevapaalainsäädäntö mahdollistaa myös sen, että tietyissä tilanteissa kolme tai neljäkin vanhempaa voivat käyttää vanhempainvapaita, sillä omaa vanhempainvapaitaan voi jakaa toiselle vanhemmalle, puolisolleen tai muulle huoltajalle. Lisäksi kotihoidontuki ei edelleenkään ole sidottu huoltajuuteen ja sitä voivat käyttää kaikki vanhemmat sekä esimerkiksi laajennettu perhe, kuten isovanhemmat.

3.1.2 Perhevapaauudistuksen sukupuolivaikutukset

Perhevapaauudistuksen sukupuolivaikutuksia on avattu hallituksen esityksessä. Uudistuksen nimettynä tavoitteena on parantaa perhevapaiden ja hoivavastuun tasa-arvoisempaa jakautumista ja keskeisin ennakoitu tasa-arvovaikutus on ei-synnyttävien vanhempien vanhempainvapaan käytön lisääntyminen. (HE 129/2021 vp, 7). Ei-synnyttävien vanhempien pienten lasten hoitoon käyttämä aika on lisääntynyt viimevuosikymmeninä ja vanhempainvapaan määrän kasvattamisella pyritään tukemaan myös tätä kehitystä, mikä osaltaan voi pienentää muun muassa eroriskiä. (HE 129/2021 vp, 48). Pitkällä aikavälillä perhevapaiden tasaisempi jakautuminen vanhempien välillä uskotaan vaikuttavan tasa-arvoon työelämässä. Naisten työmarkkinoilla kokeman syrjinnän toivotaan vähenevän ja tämän vaikuttavan positiivisesti naisten eläkekertymään. (HE 129/2021 vp, 47–48). Vanhempainrahan joustavuuden odotetaan parantavan työelämään palaamista ja kannustavan vanhempia vuorottelemaan vapaiden käyttöä, mikä taas vaikuttaa hoivavastuun tasa-arvoisempaan jakautumiseen. (HE 129/2021 vp, 58; Isolankila 2021). Vanhempainrahan maksaminen osittaisena uskotaan myös parantavan järjestelmän joustavuutta etenkin osa-aikaista työtä tekevien osalta. (HE 129/2021 vp, 62). Tasa-arvoa edistää myös se, että uudistuksessa molemmat vanhemmat ovat oikeutettuja 16 vanhempainrahopäivään korotetulla ansio-osuudella. (HE 129/2021 vp, 90). Omaishoitouudistuksen osalta tuettomien omaishoitovapaapäivien odotetaan parantavan erityisesti naisten mahdollisuutta antaa henkilökohtaista hoivaa omaisilleen, koska naiset toimivat omaishoitajina miehiä useammin ja nykyisellään naisten työaika joustaa miehiä heikommin. (HE 129/2021 vp, 90).

Lakiehdotuksen yhteydessä on kuitenkin tiedostettu, että ei-synnyttävillä vanhemmille kiintiöidyn vanhempainvapaan määrän lisääminen ei välttämättä suoraviivaisesti johda näiden vapaiden lisääntyvään käyttöön tai hoivavastuun tasa-arvoisempaan

jakautumiseen perheissä. (HE 129/2021 vp, 90). Uudistuksen sisältämä valinnanvapaus, varsinkin vanhempainrahopäivien luovuttamisen osalta, saattaa myös jatkossa rajoittaa vapaiden käytön tasa-arvoista jakautumista, vaikka tämä samalla mahdollistaakin erilaisissa elämäntilanteissa oleville perheille joustavan tavan hyödyntää vanhempainrahopäiviä. (HE 129/2021 vp, 90). Hoitovapaan käytön osalta hallituksen esityksissä mainitaan, että vaikka uudistus ei suoranaisesti tule vaikuttamaan hoitovapaan tasa-arvoisempaan käyttöön, hoivavastuun yleisemmän tasa-arvoisen jakautumisen kautta toivotaan muutoksen seuraavan myös tämän perhevapaan muodon käyttöön. (HE 129/2021 vp, 90).

3.1.2.1 Vaikutusten sukupuolittuneisuus

- Perhevapaan käyttö on ollut Suomessa korostetun sukupuolittunutta muihin pohjoismaihin verrattuna. Ennen uudistusta viidennes ei-synnyttävistä vanhemmista ei pitänyt lainkaan perhevapaata (Eerola et. al. 2019), nämä pitivät vain 11 prosenttia vanhempainpäivärahopäivistä ja synnyttävät vanhemmat käyttivät 97 prosenttia vanhempien kesken jaettavista vanhempainrahopäivistä. (Kela 2022, 7–10). Uudistuksen jälkeen ei-synnyttävien vanhempien osuus vanhempainrahopäivien käytössä tulee todennäköisesti kasvamaan. Arvioidaan että kokonaisuudessaan puhutaan noin 2000 henkilötyövuoden lisäyksestä vapaiden käyttöön (Isolankila 2021). Tutkimuskirjallisuuden perusteella on kuitenkin nähtävissä, että jakautuminen ei tule tasoittumaan niin paljon kuin se tasoittuisi, jos järjestelmä olisi selvemmin kiintiöity.
- Ei-synnyttävien vanhempien halukkuuteen käyttää vanhempainvapaita vaikuttaa todennäköisesti myös ensimmäisten vanhempainrahopäivien ansio-osuuden nostaminen samalle tasolle synnyttävän vanhemman osuuden kanssa. On arvioitu, että korvausasteen nousu kasvattaa vanhempainrahaa hyödyntävien ei-synnyttävien vanhempien osuutta muutamalla prosenttiyksiköllä. (Carnicelli et. al. 2020). Toisaalta korotetun vanhempainrahan tasa-arvoisuutta voidaan pitää edelleen vaillinaisena, vaikka tätä maksetaankin uudistuksen jälkeen molemmille vanhemmille 16 ensimmäistä päivää, sillä synnyttävä vanhempi saa tämän lisäksi korotettuna myös 40 raskausrahopäivää. (Lammi-Taskula 2021).
- Äitiys- ja isyysvapaista luopuminen luo tarpeen muuttaa myös virka- ja työehtosopimuksissa sovittuja palkallisia äitiys- ja isyysvapaita, koska työehtosopimuksissa näiden kesto on yleensä kytketty laissa määriteltuihin vastaaviin vanhempainvapaakausiin. Tasa-arvon toteutumisen kannalta virka- ja työehtosopimusten neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon, että ei-synnyttävälle vanhemmalle maksetaan vastaisuudessa palkkaa yhtä pitkältä ajalta kuin synnyttävälle, ja ettei uudistuksen seurauksena työssäkäyvien äitien

taloudellinen asema heikkene nykyisestä, mikä kasvattaisi eroa keskiansioissa sukupuolten välillä. (Maarianvaara ja Janas 2021).

- Perhevapaan käyttöön liittyvät taloudelliset riskit ovat ennen uudistusta kohdistuneet pääasiassa synnyttäviin vanhempiin. Perhevapaan käyttö heikentää synnyttävien vanhempien asemaa työmarkkinoilla työhönoton yhteydessä tapahtuvan syrjinnän, palkkakehityksen ja eläkekertymän osalta. Perhevapaauudistus lisää ei-synnyttävälle vanhemmille kiintiöityjä vapaita, joten näiden erojen voidaan olettaa tasoittuvan.
- Perhevapaauudistuksen jälkeen kahden työssäkäyvän vanhemman perheissä on lähes aina taloudellisesti kannattavaa, että molemmat vanhemmat käyttävät heille osoitetut ei-siirrettävät vanhempainrahakauden päivät, jos tarkoitus on hoitaa lasta kotona. Mikrosimulaatiomallilla tehdyssä laskelmassa todetaan, että 85 prosenttia perheistä voittaa rahallisesti, jos ei-synnyttävä vanhempi käyttää täysin ei-siirrettävän osuuden vanhempainrahakaudelta sen sijaan, että synnyttävä vanhempi jäisi samaksi ajaksi kotiin kodinhoidon tuella. Perheissä, joissa toinen vanhempi on työtön, ei ole samanlaisia taloudellisia kannustimia perhevapaiden tasaiseen jakamiseen. Kuitenkin 86 prosentissa perheistä ei-synnyttävän vanhemman vanhempainpäivärahan ei-siirrettävän osuuden täysmääräinen käyttö on taloudellisesti kannattavaa. (Koev, 2022). Niinpä taloudelliset kannustimet myös todennäköisesti lisäävät ei-synnyttävien vanhempien vanhempainvapaiden käyttöä.
- Ei-synnyttävien vanhempien vanhempainpäivärahopäivien käyttö eri aikaan synnyttävän vanhemman kanssa yleistyi jo edellisen lakimuutoksen myötä 2013 (Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020), joten on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös nyt toteutetun perhevapaauudistuksen jälkeen.
- Joustavuus perhevapaiden käytössä voi vaikuttaa vanhempainrahapäivien käyttöön yleisesti, sekä niiden jakautumiseen vanhempien kesken. Kelan 2020 kyselyn (Heinonen, Miettinen ja Saarikallio-Torp 2020) mukaan neljännes synnyttävistä ja kolmannes ei-synnyttävistä vanhemmista käyttäisi mahdollisuutta vanhempainvapaaseen osaviikkoisesti vähintään melko todennäköisesti.
- Hoitovapaan osalta perhevapaauudistus tähtää siihen, että suurempi osa lastenhoidosta tapahtuisi paremmin tuetun ja ansioihin sidotun vanhempainrahan turvin, mikä osaltaan parantaa yksinhuoltajien ja synnyttävien vanhempien taloudellista asemaa. Tähän tähtää myös ei-synnyttävälle vanhemmille kiintiöidyn vanhempainvapaan määrän

kasvattaminen, jonka toivotaan osaltaan kannustavan perheissä ei-synnyttäviä vanhempia ottamaan suuremman osuuden lastenhoidosta ja vähentävän hoitovapaan käyttöä jonkin verran. Yleistä on kuitenkin, että molemmat vanhemmat ovat vapaalla yhtä aikaa, joten ei-synnyttävän vanhemman vanhempainvapaan määrän kasvattaminen ei suoraan vaikuta hoitovapaan käyttöön tai hoivavastuun tasa-arvoisempaan jakautumiseen perheissä.

- Kustannukset työnantajille ja yhteiskunnalle ovat pieniä suhteessa uudistuksen mahdolliseen vaikuttavuuteen. Kela arvioi työnantajien sairausvakuutusmaksun ja palkansaajien sekä yrittäjien maksaman päivärahamaksun nousevan lyhyellä tähtäimellä 0,05 prosenttiyksikköä. (Isolankila 2021). Uudistuksen kustannukset yhteiskunnalle ovat THL:n arvion mukaan vuositasolla noin 80 miljoonan euron luokkaa. Nousu ei ole suuri, etenkin koska vanhempainpäivärahojen kokonaiskustannukset ovat viime vuosina pienentyneet tuntuvasti syntyvyyden näivettymisen myötä. (Lammi-Taskula 2021).
- Jos miehet käyttävät enemmän vanhempainvapaata, niin tutkimusten mukaan hoivatyö jakautuu tasaisemmin kotona. (HE 129/2021 vp, 88). On kuitenkin muistettava, että hoivatyön jakautuminen juontuu pitkälti hitaasti muuttuvista asenteista ja kulttuurisista tottumuksista. Vaikka perhevapaan käytön motiivina on isillä usein halu auttaa hoivatyössä, kulttuurisen muutoksen hitaudesta johtuen perhevapaauudistuksen vaikuttavuus hoivatyön jakautumisen osalta voidaan havainta todennäköisesti vasta muita vaikutuksia myöhemmin.
- Omaishoitovapaan palkattomuus voi rajoittaa varsinkin matalapalkka-aloilla toimivien mahdollisuutta käyttää vapaita. Koska huomattava enemmistö omaishoitovapaan käyttäjistä tulee todennäköisesti olemaan naisia ja myös matalapalkka-aloilla naisilla on yliedustus, kohdistuvat omaishoitovapaan käyttöön liittyvät taloudelliset riskit etenkin matalapalkkaisiin naisiin. (Tervonen 2021). Väestön ikääntyessä omaishoitovapaan tarpeen voidaan olettaa kasvavan jyrkästi.
- Sukupuolittuneesta terminologiasta luopuminen edistää tasa-arvoa yleisellä tasolla ja huomioi paremmin erityyppisten perheiden tilanteen.

3.1.2.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Selvityksen perusteella voidaan sanoa, että perhevapaaudistus tulee vaikuttamaan sukupuolten tasa-arvoon, mutta tämän todentaminen käytännössä on vielä tässä vaiheessa vaikeaa. Uudistus on tullut voimaan vain noin kuusi kuukautta sitten, eikä vaikutuksia voida vielä todentaa lukujen kautta. Lisäksi koska vanhempainvapaiden käyttöön liittyy valinnanvapautta, näkyvät uudistuksen tosiasialliset vaikutukset viiveellä. Ei-synnyttävälle vanhemmille kiintiöidyn vanhempainvapaan lisääntyminen tulee todennäköisesti lisäämään myös näiden vapaiden käyttöä, mutta kiintiöimättömän vapaan osalta vaikutus on tuskin yhtä suoraviivainen, sillä tässä tapahtuvan muutoksen edellyttämä asennemuutos voi viedä pitkään. Perhevapaiden joustavuuden parantuminen voi monin tavoin helpottaa perheiden arkea ja osaltaan edesauttaa uudistuksen muiden elementtien vaikutusta tasa-arvoon. Perhevapaiden käyttö tulee uudistuksen myötä todennäköisesti vastaamaan paremmin perheiden yksilöllisiä tarpeita ja molempien vanhempien toiveita. Perhevapaaudistus on kaiken kaikkiaan selkeä askel kohti tasa-arvoisempaa vanhemmuutta, ja se tukee osaltaan laajempaan yhteiskunnallista kehitystä, jossa kaikkien vanhempien ja erityyppisten perheiden tasavertaiset oikeudet vanhemmuuteen tiedostetaan aiempaa paremmin.

Hoivavastuun tasa-arvoisemman jakautumisen osalta vaikuttavuuden aikajänne on vanhempainvapaan käyttöäkin pidempi ja muutosten jäljittäminen rajatusti juuri perhevapaaudistukseen vaikeampaa. Hoivavastuun jakautuminen perheissä voidaan ymmärtää juontuvan kulttuurisista ja asenteellisista tekijöistä, joihin voidaan vaikuttaa lainsäädännöllä, mutta jotka muuttuvat hitaasti. Hoivavastuun osalta on myöhemmissäkin tulkinnoissa hyvä pitää mielessä, että tämän jakautumiseen voi vaikuttaa yleisen tason asennemuutos, jossa ei-synnyttävä vanhemman rooli monipuolistuu, ja että seuraavan kymmenen vuoden aikajänteellä havaittavat muutokset voivat itseasiassa olla riippumattomia perhevapaaudistuksesta.

3.2 Oppivelvollisuuden laajentaminen

Uudistuksessa oppivelvollisuus laajennettiin koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta tai toisen asteen tutkinto on suoritettu. Ennen uudistusta oppivelvollisuus päättyi, kun perusopetuksen oppimäärä oli suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Useimpien kohdalla perusopetuksen oppimäärä tuli täyteen sinä vuonna, jolloin he täyttivät 16 vuotta. Uudistus nosti oppivelvollisuuskään kahdella vuodella ja ulotti oppivelvollisuuden toisen asteen koulutukseen. Uusi oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021 ja hakeutumisvelvoitetta koskevat säännökset tulivat voimaan jo 1.1.2021. Ensimmäinen ikäluokka, jota laajennettu oppivelvollisuus kattavasti koskee ovat 2005 syntyneet, josta suurin osa päätti peruskoulun keväällä 2021.

Perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuden voi suorittaa lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä nivelvaiheen koulutuksissa. Uudistuksen myötä käyttöön otettiin uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA), johon yhdistetään perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokka), lukioon valmentava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA). Oppivelvollisella on perusopetuksen päättymisen jälkeen velvollisuus hakeutua toisen asteen koulutukseen. Myös opetuksen ja koulutuksen järjestäjät sekä kunnat saivat uusia ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistetaan alle 18-vuotiaan nuorten saamaa ohjausta ja tukea koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Samalla uudistus teki toisen asteen koulutuksesta maksutonta. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto ovat nykyään uusille opiskelijoille maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Maksuttomuus tarkoittaa, että opiskelijan ei tarvitse maksaa opetuksessa tarvittavista oppimateriaaleista, työvälineistä, -asuista ja -aineista. Lisäksi yli seitsemän kilometrin koulumatkat ovat maksuttomia.

Uudistuksen tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon ja koulutus- ja osaamistaso tämän johdosta nousisivat. Uudistuksen tavoitteena on myös kaventaa oppimiseroja, parantaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, vähentää syrjäytymistä, sekä parantaa nuorten hyvinvointia. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on osaltaan nostaa työllisyysastetta, sillä toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021; ”HE 173/2020 vp” 2022). Tässä raportissa keskitytään arvioimaan uudistuksen tulevia sukupuolittuneita vaikutuksia sekä sitä, miten uudistus vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon. Koska uudistus on ollut voimassa vasta vuodesta 2021, sen vaikutukset tullaan tarkemmin todentamaan vasta tulevilla tilastoilla ja tutkimuksilla.

3.2.1 Oppivelvollisuuden laajentamisen sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa

3.2.1.1 Oppivelvollisuuden laajentaminen sukupuolinäkökulmasta

Tutkimuskirjallisuuden mukaan tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja hyvinvointi ovat yleisesti ottaen lisääntyneet, kun oppivelvollisuutta on laajennettu esimerkiksi oppivelvollisuusiän nostamalla. Osa kirjallisuudesta tosin koskee oppivelvollisuusiän nostamista suunnitellen siihen, missä se Suomessa oli jo ennen uudistusta. Lisäksi tutkimukset on toteutettu erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja ne koskevat useimmiten vuosikymmeniä sitten toteutettuja lakimuutoksia. Esimerkiksi australialaisen tutkimuksen mukaan oppivelvollisuusiän nostaminen 1960-luvulla 14 ikävuodesta 15 ikävuoteen tuotti hyvinvoinnin hyötyjä sekä miehille että naisille ja etenkin naisille se tuotti myös taloudellisia hyötyjä

(de New, Schurer, ja Sulzmaier 2021). Oppivelvollisuusiän noston on myös todettu vähentävän teini-ikäisinä synnyttävien naisten määrää esimerkiksi kanadalaisessa tutkimuksessa (DeCicca ja Krashinsky 2020) sekä tyttöjen avioitumista teini-ikässä Iso-Britanniassa toteutetussa tutkimuksessa (Yang 2022b). Suomalaisen tutkimuksen (Huttunen ym. 2023) mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen voi myös vähentää miesten tekemiä rikoksia, sillä toisen asteen oppilaitokseen opiskelijaksi valitut miehen tekivät rikoksia vähemmän kuin juuri ja juuri opiskelijavalinnan ulkopuolelle jääneet miehet. Erään eurooppalaisen tutkimuksen (Mazzonna 2014) mukaan oppivelvollisuusiän nostaminen toi myös terveyshyötyjä etenkin miehille. Toisaalta osa kirjallisuudesta ei näytä oppivelvollisuuden laajentamisen ja terveyden välistä yhteyttä, kuten ilmenee ranskalaisessa tutkimuksessa (Courtin ym. 2019). Oppivelvollisuusiän noston hyötyjen laajuus sekä sen hyötyjen sukupuolittunut kohdentuminen riippuneekin paljon siitä, minkälaisessa yhteiskunnassa muutos toteutetaan. Yleisesti ottaen voi sanoa, että oppivelvollisuuden laajentaminen tukee etenkin niitä ryhmiä, jotka muutoin saattaisivat lopettaa kouluttautumisen aiemmin.

New South Walesin osavaltiossa Australiassa oppivelvollisuusikä nostettiin 17 ikävuoteen vuonna 2010. Reidin ja Yongin (2012) tutkimuksessa todettiin, että uudistus toteutettiin nopeasti ja puutteellisella valmistelulla, eivätkä koulutuksen resurssit olleet kaikissa kouluissa alun perinkään riittävät, mikä toi ongelmia toteutukseen. Ongelmien kohdistuminen oli osin sukupuolittunutta, sillä ongelmat kohdistuivat etenkin niihin kouluihin, joiden oppilaista suurin osa oli poikia ja joiden perheet olivat suhteellisen uusia maahanmuuttajia. (Reid ja Young 2012). Näin uudistus ei pystynyt parhaalla mahdollisella tavalla tukemaan tietyissä kouluissa opiskelevia nuoria eikä näin ollen myöskään kaikkein haavoittuvassa asemassa olevien poikien opiskelua. Vaikka tutkimuksessa kuvatut ongelmat eivät liittyneet oppivelvollisuusiän nostoon sinänsä vaan koulutuksen sen hetkiseen resursointiin, muistuttaa tutkimus siitä, että on tärkeää kiinnittää huomiota myös koulutuksen laatuun ja tarkastella koulutuksen toteutumista etenkin haavoittuvimpien ryhmien kohdalla.

Myös suomalainen tutkimus on tarkastellut aiemmin voimassa olleen oppivelvollisuuden toteutumista niiden henkilöiden näkökulmasta, joille oppivelvollisuuden täyttäminen on ollut haasteellista. Paula Alanen (2021) tarkastelee artikkelissaan aiemman oppivelvollisuuden toteutumista haastatellen entisiä päihteiden käyttäjiä, maahan muuttaneita ihmisiä, sekä virtuaalisen peruskoulun kesken jättäneitä. Alasen mukaan näiden ryhmien oppimisen kannalta on tärkeää, että kaikki oppilaat ja väestöryhmät nähdään koulussa osaavina ja tietävinä subjekteina. Osa haastateltavista kuvaa, kuinka he kävivät koulussa vaaditun ajan oppivelvollisuuden takia minimiarvosanoin, mutta eivät oppineet siellä juuri mitään. Oppilaita tuleekin Alasen mukaan pystyä tukemaan koulunkäynnin ongelmissa jo varhaiskasvatuksessa ja perusasteella. (Alanen 2021). Vuonna 2023 julkaistu sivistyskatsaus (Kalenius 2023, 179) puolestaan muistuttaa, että alue, sukupuoli ja sosioekonominen tausta ja asema vaikuttavat sivistyspalvelujen piiriin pääsemiseen: alempi koulutus ja

koulutuksesta saadut pienemmät hyödyt kasautuvat tietyille ryhmille, kuten Pohjois-Suomen pojille tai joillekin maahanmuuttajaryhmille. Selittäviä tekijöitä on monia, mutta tässä yhteydessä on hyvä kiinnittää huomiota myös maskuliinisuuden normeihin. Kasvatustieteilijät (Arnesen, Lahelma, ja Öhrn 2006) ja tasa-arvohankkeiden toimijat (SEGLI-hanke 2019) ovat tuoneet esille, että joissakin kouluissa etenkin pojat kokevat opiskelun epätrendikkääksi ja hyvin menestyviä poikia saatetaan kiusata. Nämä normit ja käsitykset pojista ovat erilaisia eri kouluissa ja poikien voi olla vaikeampaa olla hyviä koulussa esimerkiksi joissain lähiöissä tai tietyillä paikkakunnilla. Koulunkäyntiä voivat vaikeuttaa myös neuropsykiatriset haasteet, joita on hieman useammin pojilla kuin tytöillä.

Yksi haavoittuva ryhmä koulutuksessa ovat sukupuolivähemmistöt (Lehtonen 2013). Sukupuolivähemmistöt on kattokäsite, jolla viitataan esimerkiksi ihmisiin, jotka eivät koe syntymässä määriteltyä sukupuolta omakseen tai joiden sukupuoli, sen ilmaisu ja kokemus eivät täysin vastaa normatiivisia käsityksiä sukupuolesta. Vuoden 2021 kouluterveyskyselyn (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022) perusteella sukupuolivähemmistöihin kuuluvat opiskelijat voivat usein muita huonommin sekä ammatillisissa oppilaitoksissa että lukiossa. Esimerkiksi mielenterveyttä ja syrjinnän kokemuksia kartoittavissa kysymyksissä sukupuolivähemmistöihin kuuluvien vastaajien tulokset ovat selvästi huonommat. Sukupuolivähemmistöt on tärkeä huomioida yhtenä haavoittuvana ryhmänä, jonka näkökulmasta voidaan jatkossa tarkastella oppivelvollisuuden tavoitteiden toteutumista. Pienenä positiivisena huomiona voi tässä yhteydessä todeta, että erään tutkimuksen (Yang 2022a) mukaan oppivelvollisuuden pidentäminen voi vaikuttaa positiivisesti koko kansan ymmärrykseen sukupuolivähemmistöistä.

Suomalainen tutkimus (Eskelinen ym. 2020) on myös tuonut esille, että koulupudokkuuteen vaikuttavat tekijät ovat hieman erilaisia naisten ja miesten kohdalla. Vanhempien sosioekonominen huono-osaisuus on vahvemmin yhteydessä poikien kuin tytärten koulupudokkuuteen. Lisäksi varhainen kotoa pois muuttaminen liittyy vahvemmin nuorten miesten koulupudokkuuteen, kun taas varhainen perheellistyminen nuorten naisten koulupudokkuuteen. Eskelisen mukaan varhain kotoa pois muuttaneiden ja varhain perheellistyneiden koulutuksessa pysymistä ja koulutukseen takaisin palaamista tulisi tukea nykyistä vahvemmin. Eskelinen tuo myös esille, että etenkin äidin korkea koulutus toimii suojaavana tekijänä koulupudokkuudelle. (Eskelinen ym. 2020). Haavoittuviin ryhmiin kohdistuvat tutkimukset toisin sanoen korostavat sekä varhaista puuttumista että nuoruuden aikana tarvittavaa tukea. Pojilla on määrällisesti enemmän ongelmia ja tyttöjen ja poikien kohtaamat ongelmat ovat jossain määrin erilaisia. Vaikka pelkkä oppivelvollisuus ei vielä takaa kaikkien opintoihin kiinnittymistä ja oppimista, näkevät tutkijat oppivelvollisuuden kuitenkin yleisesti ottaen positiivisessa valossa ja kritiikki koskee ennemminkin riittämättömyyttä perheiden tukea tai koulutuksen resursointia.

3.2.1.2 Opinto-ohjaus sukupuolinäkökulmasta

Oppivelvollisuuden laajenemisen yhteydessä vahvistettiin myös opiskelijoiden saamaa ohjausta ja tukea opintoihin hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Siksi tässä raportissa käsitellään myös ohjausta sukupuolinäkökulmasta. Vuoden 2022 Amisbarometrin (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry ja Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus sr 2022) mukaan miehistä 65 prosenttia, naisista 59 prosenttia ja muuta sukupuolta olevista 59 prosenttia koki saaneensa tarpeeksi ohjausta ja tukea, kun mietti, mille alalle ja mihin opintoihin haki. Muuta sukupuolta olevissa täysin eri mieltä ohjauksen riittävyydestä olevien osuus oli kuitenkin suurempi kuin muilla (11 prosenttia kun muilla 6 prosenttia). Ammatillisten opintojen ensimmäisen vuoden opiskelijoille suunnatun kyselytutkimuksen (Lakkala, Narkaus, ja Kallinen 2022) mukaan etenkin naiset kaipaivat yhdeksännellä luokalla peruskoulusta toiselle asteelle siirryttäessä eniten tukea stressinhallintaan, opintojen suunnitteluun ja jännittämiseen, ja naiset ylipäätään toivoivat miehiä enemmän tukea.

Myös lukioon hakeutuneiden tyytyväisyydessä saatuun ohjaukseen on havaittu sukupuolieroja. Vuoden 2019 lukiolaisbarometriin perustuvan tutkimuksen (Tuijula 2019) lukiolaismiehet kokivat yleisesti ottaen opintojensa etenemisen helpommaksi kuin naiset ja olivat tyytyväisempiä saamaansa opinto-ohjaukseen erityisesti työelämätietouden ja jatko-opintojen osalta. Naiset puolestaan raportoivat miehiä suuremmasta tuen tarpeesta. (Tuijula 2019). Vuoden 2022 lukiolaisbarometrin (Suomen lukiolaisten liitto 2022) mukaan miehistä 66 prosenttia, naisista 60 prosenttia ja muuta sukupuolta olevista 49 prosenttia on täysin tai osittain sitä mieltä, että on saanut opinto-ohjaajalta tarpeeksi tietoa ja ohjausta jatko-opintoja varten. Vastauksissa toisin sanoen näkyy saman tyyppinen sukupuoliero kuin vuotta 2019 käsittelevässä tutkimuksessa ja lisäksi on huomion arvoista, että muuta sukupuolta olevat vastaajat ovat kaikkein tyytymättöimpiä saamansa ohjaukseen.

Ohjaus voi osaltaan tukea sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa myös silloin, jos sen avulla onnistutaan lieventämään koulutuksen ja työelämän sukupuolenmukaista eriytymistä eli segregatiota. Segregaation lieventämistä voidaan tukea esimerkiksi sukupuolitietoisella ohjauksella. Sukupuolitietoisella ohjauksella tarkoitetaan herkkyyttä havaita, että oppilaat ovat tyttöjä, poikia tai muuta sukupuolta ja että heillä saattaa olla esimerkiksi valintatilanteissa perusteita, jotka eivät tule näkyviin pyrittäessä suhtautumaan sukupuoli-neutraalisti. Sukupuolitietoisuus tarkoittaakin näin ollen ennen kaikkea oppilaiden kuulemistä, sekä herkkyyttä tunnistaa sukupuolitettavia yhteiskunnallisia ja kulttuurisia rakenteita niin omassa kuin muidenkin ajattelussa ja yhteiskunnassa ylipäätään. (Hynninen ja Juutilainen 2006). Erityisesti sukupuolelleen ei-typillisiä valintoja tekevät opiskelijat tarvitsevat kuulluksi tulemistä ja toisinaan myös erityistä tukea ja ohjausta esimerkiksi kohdatessaan sukupuoleen perustuvaa syrjintää ammatilliseen tutkintoon kuuluvassa työssä oppimisessa (Holmberg ym. 2019). Myös maahan muuttaneet nuoret kantavat huolta esimerkiksi

syryinnästä tai kielitaitovaatimuksista työmarkkinoilla ja kärsivät samaa kulttuurista tai etnistä taustaa edustavien roolimallien puutteesta. Lisäksi esimerkiksi maahan muuttaneita tyttöjä ja naisia ohjataan terveys- ja hyvinvointialueille ammatilliseen koulutukseen riippumatta heidän toiveistaan ja osaamisestaan (Kurki, Brunila, ja Lahelma 2019). Hyvä ohjaus osakiin käsitellä myös yhteiskunnan syrjiviä rakenteita ja auttaa nuoria eteenpäin heidän omat toiveensa huomioiden.

3.2.2 Oppivelvollisuuden laajentamisen sukupuolivaikutukset

Hallituksen esityksessä (HE 173/2020 Vp, s. 115) arvioidaan, että uudistus vähentää sukupuolten välistä eroa koulutuksessa ja työelämässä ja näin ollen lisää sukupuolten tasa-arvoa. Oppivelvollisuuden laajentamisen todetaan tukevan varsinkin miesten perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamista. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että uudistus vähentää syrjäytymisriskiä, koska oppivelvollisuuden laajentaminen vähentää pelkästään perusopetuksen varaan jäävien määrää.

Hallituksen esityksessä (HE 173/2020 Vp, s. 119–120) arvioidaan uudistuksen vaikuttavan positiivisesti työllisyyteen. Esityksen arvion mukaan nostamalla toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuutta ikäluokassa, nostaa oppivelvollisuuden pidennys koko ikäluokan työllisyysastetta ja pidentää odotettavissa olevien työurien pituutta. Esityksen arvio ei käsittele työllisyyden nousua sukupuolinäkökulmasta.

3.2.2.1 Vaikutusten sukupuolittuneisuus

Tässä raportissa arvioidaan uudistuksen mahdollisia tulevia vaikutuksia sukupuolinäkökulmasta. Toteutuneet vaikutukset tullaan näkemään pääosin vasta tulevissa tilastoissa. On myös huomattava, että osa tässä käytetyistä tilastoista käsittelee sukupuolta binäärisesti ja muuta sukupuolta olevien tilannetta käsitellään vain, kun tieto on saatavilla.

Koulutuksen sukupuolittuneisuus toisella asteella

- Perusasteen jälkeen suoritettu tutkinto puuttuu hieman useammin miehiltä kuin naisilta. Vuonna 2021 ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa oli 20–29-vuotiaista naisista 13,6 prosenttia ja miehistä 18,3 prosenttia. (SVT: Väestön koulutusrakenne). Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat näin tulevaisuudessa hieman enemmän miehiin, todennäköisesti tasaten sukupuolieroja toisen asteen tutkinnon suorittavien määrässä.

- Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien miesten määrä on noussut viime vuosien aikana. Samalla ilman perustutkintoa olevien naisten määrä on laskenut. Uudistuksella on mahdollisuus katkaista trendi, jossa sukupuolten väliset erot kasvavat.
- Oppivelvollisia valmistui peruskoulusta vuonna 2021 yhteensä 59118 nuorta, joista naisia 28923 ja miehiä 30159. Heistä ilman koulutuspaikkaa oli 1.12.2021 yhteensä 438 nuorta, joista noin 40 prosenttia oli naisia ja 60 prosenttia miehiä. Ilman koulutuspaikkaa olevista 96 nuorta (51 miestä ja 45 naista) puhui äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea. (Vipunen.fi: Oppivelvollisten toiminta).
- Vuonna 2021 lukiolaisista 58 prosenttia oli naisia ja 42 prosenttia miehiä (SVT: Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot). Ei voida olettaa, että uudistus muuttaisi tätä eroa, joskin tehostettu ohjaus ja uudistuneet nivelvaiheen koulutukset voivat parantaa opiskelijoiden päätymistä kullekin sopivalle koulutussektorille. Ohjaus voi lisäksi auttaa valitsemaan lukiossa aineita, joista on jatko-opiskelun ja elämän kannalta eniten hyötyä.
- Vuonna 2021 ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevista 15–19-vuotiaista 39 prosenttia oli naisia ja 61 prosenttia miehiä (SVT: Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot). Uudistus saattaa hieman jopa vahvistaa nuorten osalta ammatillisen opiskelun miesenemmistöisyyttä. Vanhempia opiskelijaryhmiä tarkasteltaessa sukupuolijakauma on tasaisempi ja kääntyy jopa toisinpäin. Kaikista vuonna 2021 ammatillisen tutkinnon suorittaneista 55 prosenttia oli naisia ja 45 prosenttia miehiä.
- Ammatillinen koulutus on voimakkaasti sukupuolen mukaan eriytynyttä. Esimerkiksi tekniikan aloilla suoritettiin vuonna 2021 yhteensä 16678 tutkintoa, joiden suorittajista 75 prosenttia oli miehiä. Terveys- ja hyvinvointialoilla puolestaan suoritettiin 13413 tutkintoa, joiden suorittajista 84 prosenttia oli naisia. (SVT: Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot). Tässä kohden on mahdollisuus saada aikaan merkittäviä tasa-arvovaikutuksia, mikäli onnistutaan tehostetun ohjauksen ja uudistuneiden nivelvaihekoulutusten avulla lieventämään segregatiota ammatillisessa koulutuksessa.

Taulukko 8. Suoritetut ammatilliset tutkinnot eri koulutusaloilla vuonna 2021, naisten ja miesten osuudet (SVT: Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot)

	Ammatillisen tutkinnon suorittaneet, lkm	Naiset lkm	Miehet, lkm	Naiset %	Miehet %
Humanistiset ja taidealat	2 956	1 918	1 038	65 %	35 %
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	15 936	10 326	5 610	65 %	35 %
Luonnontieteet	655	436	219	67 %	33 %
Maa- ja metsätalousalat	3 176	1 951	1 225	61 %	39 %
Palvelualat	13 217	7 150	6 063	54 %	46 %
Tekniikan alat	16 678	4 088	12 590	25 %	75 %
Terveys- ja hyvinvointialat	13 413	11 302	2 111	84 %	16 %
ICT-alat	2 468	336	2 132	14 %	86 %

- Koulutuksen keskeyttäminen on tavallisempaa ammatillisessa koulutuksessa. Kun lukiota käyvistä naisista 1,5 prosenttia ja miehistä 2,2 prosenttia keskeytti lukuvuonna 2019/2020 tutkintoon johtavan koulutuksen, ammatillisessa koulutuksessa opiskelevista naisista 12 prosenttia ja miehistä 12,5 prosenttia keskeytti samana lukuvuonna tutkintoon johtavan koulutuksen. Kun otetaan huomioon koulutusalan vaihtajat, keskeyttäneiden määrä kasvaa. Naisista 17 prosenttia ja miehistä 16 prosenttia keskeytti ammatillisessa koulutuksessa valitsemallaan koulutusallalla, mutta osa heistä jatkoi toisella koulutusallalla tai koulutussektorilla. (SVT: Koulutuksen keskeyttäminen). Keskeyttäneiden opiskelijoiden uudelleen ohjaamisen osalta uudistus vaikuttaa ammatillisen koulutuksen opiskelijoihin lukio-opiskelijoita enemmän. Näin ollen uudistus kohdistuu tätäkin kautta tarkastellen hieman enemmän miehiin kuin naisiin, joskin on huomattava, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden kohdalla myös naisten keskeytysprosentit ovat korkeat.
- Sukupuolelleen ei-tyypillisellä alalla opiskelevat keskeyttävät opintonsa muita useammin. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa terveys- ja hyvinvointialla miehistä keskeytti 19,1 prosenttia ja naisista 13,6 prosenttia. Tekniikan aloilla puolestaan keskeytti naisista 20,8 prosenttia ja miehistä 14,4 prosenttia. Tietojenkäsittelyssä ja tietoliikenteessä keskeytti naisista 31,2

prosenttia ja miehistä 17,2 prosenttia. Keskeytysprosentti oli korkea (noin 20 prosenttia) myös palvelualoilla, joilla naiset ja miehet kuitenkin keskeyttivät suunnilleen yhtä usein. (SVT: Koulutuksen keskeyttäminen). Vähemmistöön jäävän sukupuolen opiskelukokemuksen parantaminen voisi tasa-arvon paranemisen lisäksi auttaa toteuttamaan myös uudistuksen tavoitteita.

Turvallisuus toisen asteen oppilaitoksissa

- Lukiolaisbarometrin (Suomen lukiolaisten liitto 2022) ja Amisbarometrin (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry & Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus sr 2022) mukaan moni toisen asteen opiskelija ei tunne oloaan täysin turvalliseksi oppilaitoksessaan. Naiset tunsivat olonsa hieman vähemmän turvalliseksi kuin miehet ja muuta sukupuolta olevat vastaajat tunsivat olonsa vähiten turvalliseksi.

Taulukko 9. Lukiolaisten kokemukset turvallisuudesta, väkivallasta ja seksuaalisesta häirinnästä oppilaitoksessa (Suomen lukiolaisten liitto 2022)

	Miehet %	Naiset %	Muu sukupuoli, %
Oloni on turvallinen oppilaitoksessani	77 %	68 %	46 %
Olen kokenut kiusaamista tai väkivaltaa lukio-opintojen aikana muilta opiskelijoilta	16 %	20 %	25 %
Olen kokenut kiusaamista tai väkivaltaa lukio-opintojen aikana opettajilta	7 %	8 %	14 %
Olen kokenut oppilaitoksessani seksuaalista häirintää muilta opiskelijoilta	4 %	9 %	14 %
Olen kokenut oppilaitoksessani seksuaalista häirintää opettajilta	2 %	2 %	4 %

Taulukko 10. Ammatillisten oppilaitosten alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden kokemukset turvallisuudesta, väkivallasta ja seksuaalisesta häirinnästä oppilaitoksessa (Amisbarometri 2022)

	Miehet %	Naiset %	Muu sukupuoli, %
Oloni on turvallinen oppilaitoksessani	69 %	66 %	37 %
Olen kokenut kiusaamista tai väkivaltaa lukio-opintojen aikana muilta opiskelijoilta	14 %	11 %	31 %
Olen kokenut kiusaamista tai väkivaltaa lukio-opintojen aikana opettajilta	7 %	9 %	26 %
Olen kokenut oppilaitoksessani seksuaalista häirintää muilta opiskelijoilta	3 %	6 %	20 %
Olen kokenut oppilaitoksessani seksuaalista häirintää opettajilta	2 %	2 %	14 %

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sukupuolinäkökulmasta

- Lukiolaisbarometrin (Suomen lukiolaisten liitto 2022) mukaan 45 prosenttia ensimmäisen vuoden opiskelijoista kokee, että oppimateriaalien tai välineiden maksuttomuus on vaikuttanut heidän päätökseensä hakeutua lukioon. Maksuttomuus on lisäksi vaikuttanut päätökseen hakeutua lukioon erityisesti niillä opiskelijoilla, joiden kumpikaan vanhemmista ei ole korkeakoulutettu, vähintään toinen vanhemmista on työttömänä tai joiden äidinkieli ei ole suomi. Sukupuolieroa kysymyksen vastauksessa ei juurikaan ole naisten ja miesten välillä. Sukupuoleksi muu valinneiden osalta maksuttomuus on vaikuttanut enemmän lukioon hakeutumiseen.
- Opetushallituksen selvityksen mukaan lukio-opintoihin liittyvät välttämättömät kustannukset materiaaleihin ja välineisiin olivat vuonna 2018 kokonaisuudessaan keskimäärin 2 500 euroa (Opetushallitus 2018; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018). Koska lukiolaisista 58 prosenttia on naisia, koskee lukion maksuttomuus hieman useammin naisia. Lukiolaiset myös hyötyvät maksuttomuudesta ammatillisessa koulutuksessa opiskelevia enemmän.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018) mukaan materiaali- ja välinekustannukset opiskelijaa kohden olivat ennen uudistusta esimerkiksi seuraavilla miesenemmistöisillä aloilla perustutkintojen kohdalla seuraavat: autoala 328 euroa, kone- ja metalliala 246 euroa, ICT-ala 439 euroa. Muutamilla tasa-aloilla kustannukset olivat seuraavat: liiketalous 415 euroa, hotelli- ravintola- ja cateringala 446 euroa.

Muutamilla naisenemmistöisillä aloilla kustannukset olivat seuraavat: sosiaali- ja terveysala 363 euroa, hiusala 780 euroa.

- Vuoden 2019 amisbarometrin (Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry & Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus sr, 2022) mukaan, eli ennen maksuttomuuden voimaantuloa, ammatillisessa koulutuksessa opiskelevista naisista 73 ja miehistä 69 prosenttia oli vastaushetkellä käyttänyt opiskelussa tarvittaviin materiaaleihin ja välineisiin koko opintojen aikana yhteensä 300 euroa tai vähemmän. Miehistä 7 prosenttia ja naisista 3 prosenttia oli käyttänyt materiaaleihin ja välineisiin 1000 euroa tai enemmän. Miehet siis käyttivät materiaaleihin ja välineisiin hieman enemmän kuin naiset ennen maksuttomuuden voimaantuloa.
- Pieni joukko alaikäisiä yksin maahan muuttaneita, useimmiten nuoria miehiä, pystyi ennen uudistusta opiskelemaan työttömyystuella. He siirtyivät uudistuksen myötä opiskelemaan opintotuella. Vuonna 2018 alle 18-vuotiaita maahanmuuttajanuoria osallistui noin 600 työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun ja noin 20 työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävään koulutukseen ("HE 173/2020 vp", 2022, s. 118). Valtaosalla näistä nuorista on täysi ylläpito ja käyttörahaa esimerkiksi perheryhmäkodissa asumisen myötä.

Toisen asteen koulutuksen kustannukset sukupuolinäkökulmasta

- Yhden opiskelijavuoden keskimääräiset kustannukset olivat valtiolle ja kunnille vuonna 2021 lukiokoulutuksessa 8535 euroa ja ammatillisessa koulutuksessa 10665 euroa (Opetushallitus, 2022). Ammatillisessa koulutuksessa kustannukset kohdentuivat hieman eri tavoin eri koulutusaloille. Ammatillisessa koulutuksessa kustannukset esimerkiksi miesenemmistöisillä tekniikan aloilla olivat keskimäärin 10674 euroa per opiskelijavuosi ja naisenemmistöisillä terveys- ja hyvinvointialoilla 9555 euroa per opiskelijavuosi. ("Opetushallituksen kustannuskysely", 2021).

Taulukko 11. Ammatillisen koulutuksen eri alojen keskimääräinen kustannus kunnille ja valtiolle, euroa per opiskelijavuosi ("Opetushallituksen kustannuskysely", 2021)

Koulutusala	Keskimääräinen kustannus, €/opiskelijavuosi
Humanistiset ja taidealat	11 206
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	7 845
Luonnontieteet	11 530
Maa- ja metsätalousalat	12 703
Palvelualat	11 710
Tekniikan alat	10 674
Terveys- ja hyvinvointialat	9 555
ICT-alat	9 530

Työllisyyden ja työttömyyden sukupuolittuneisuus

- Perusasteen ja toisen asteen suorittaneiden välillä on eroa työttömyysasteessa. Vuonna 2020 niistä 15–74-vuotiaista, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa, oli työttöminä 18 prosenttia (17 prosenttia miehistä ja 21 prosenttia naisista). Toisen asteen koulutuksen suorittaneista naisista ja miehistä oli samaan aikaan työttöminä noin 9 prosenttia. (SVT: Työttömyysasteet koulutusasteen ja sukupuolen mukaan vuosina 2011–2020, 15–74-vuotiaat).
- Vuonna 2021 ammatillisen perustutkinnon suorittaneista oli vuosi valmistumisen jälkeen 15 prosenttia työttöminä (SVT: Tutkinnon suorittaneiden pääasiallinen toiminta vuoden kuluttua valmistumisesta). Työttömistä 19 prosenttia oli miehiä ja 11 prosenttia naisia. Päätoimisesti työssä oli vuosi valmistumisen jälkeen naisista 64 prosenttia ja miehistä 54 prosenttia. Lisäksi osa opiskeli tai sekä opiskeli että teki töitä. Naisten parempi työllistyminen selittyy pääosin alojen välisillä eroilla. Suurinta työllisyys oli naisienemmistöisellä terveys- ja hyvinvointialalla, jossa vain 6 prosenttia oli työttöminä vuosi valmistumisen jälkeen. Lisäksi miehistä on hieman suurempi osuus työttöminä myös useiden alojen sisällä. Ammatillisen perustutkinnon jälkeen miehet kohtaavat siis tällä hetkellä hieman naisia enemmän haasteita työllistymisessä.

Taulukko 12. Ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden työttömyys vuosi valmistumisen jälkeen
(SVT: Tutkinnon suorittaneiden pääasiallinen toiminta vuoden kuluttua valmistumisesta)

	Tutkinnon suorittaneet yhteensä, lkm	Työttömät, %	Miehet, työttömät, %	Naiset, työttömät, %
Humanistiset ja taidealat	1 955	21	27	18
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	5 289	14	19	11
Luonnontieteet	171	20	29	16
Maa- ja metsätalousalat	1 694	15	14	16
Palvelualat	7 765	15	18	13
Tekniikan alat	11 124	18	18	18
Terveys- ja hyvinvointialat	8 907	6	8	5
ICT-alat	1 969	25	26	18
Koulutusalat yhteensä	38 874	15	19	11

- Ylioppilastutkinnon suorittaneista enemmistö oli vuosi valmistumisensa jälkeen opiskelemassa. Työttömänä oli 7 prosenttia miehistä ja 4 prosenttia naisista.
- Niin kuin muidenkin koulutusasteiden kohdalla, myös toisen asteen tutkinnon pohjalta työelämään siirtyneiden kesken on havaittavissa sukupuolten välinen palkkaero. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansioden keskiarvo oli vuonna 2020 miehillä 3331 euroa ja naisilla 2657 euroa (SVT: Kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansiot kuukaudessa koulutusasteen mukaan vuonna 2020). Naisten palkka oli siis keskimäärin 80 prosenttia miesten palkasta. Pääosa tästä palkkaerosta selittyy alakohtaisilla eroilla ja työelämän sukupuolenmukaisella eriytymisellä.

3.2.2.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Tämän arvioinnin mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen pääosin parantaa sukupuolten tasa-arvoa, sillä tulevaisuudessa vähemmän miehiä jää ilman toisen asteen tutkintoa ja näin ollen sukupuolten väliset koulutuserot tasoittuvat. Uudistus parantaa samalla myös naisten asemaa, sillä suurempi osa naisistakin tulee jatkossa suorittamaan toisen asteen

tutkinnon. Koulutuserojen tasoittumisen lisäksi uudistus todennäköisesti vähentää pitkällä aikavälillä etenkin miesten työttömyyttä ja syrjäytymistä. Vaikutukset riippuvat kuitenkin koulutuksen ja ohjauksen resursoinnista jatkossa. On tärkeää resursoida koulutusta ja ohjausta riittävästi, jotta oppivelvollisuuden laajentamisen hyödyt toteutuvat pitkällä aikavälillä. Resursoinnissa on hyvä kiinnittää huomiota myös tukea tarvitseviin ryhmiin. Siinä missä peruskoulussa on käytössä kolmiportainen tuen järjestelmä tukea tarvitseville, esimerkiksi neuropsykiatrisen diagnoosin saaneille, toisen asteen oppilaitoksissa näitä tukimuotoja ei toistaiseksi ole samalla tavoin saatavilla.

Koulutuksesta on eniten hyötyä opiskelijan hyvinvoinnille ja työuralle, mikäli hän pystyy koulutuksessa oppimaan uutta ja kokee olevansa arvostettu kouluyhteisössään. Pelkkä oppivelvollisuuden läpi suorittaminen ei vielä tuota toivottuja hyötyjä, mikäli oppimista ei tapahdu. Myös kiusaaminen tai väkivalta voivat johtaa siihen, että pidemmän opiskelun vaikutus ei ole toivottu. Joissakin kouluissa on myös oppimisen kannalta negatiivisia opiskeluintoa heikentäviä rooleja etenkin miehille (Arnesen, Lahelma, ja Öhrn 2006; SEGLI-hanke 2019). Toisaalta myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten turvallisuuden kokemus on muita matalampi ja he kohtaavat väkivallan uhkaa muita nuoria useammin. Onkin tärkeää edelleen parantaa opiskelun mielekkyyttä ja oppimisympäristön turvallisuutta kaikkien ryhmien kannalta. Vaikka opiskeluympäristön turvattuus on toki jo oppivelvollisuuden laajentamista edeltävä ilmiö, on turvallisuuden parantaminen yhteydessä siihen, saavutetaanko oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet, kuten oppimiserojen väheneminen. Turvallisuuden parantaminen tukee lisäksi tasa-arvon toteutumista.

Kaikki eivät hyödy toisen asteen koulutuksesta yhtä paljon myöskään sen takia, että syrjintä työmarkkinoilla saattaa estää työllistymisen koulutusta vastaavalle alalle. Osa ammatteista ei ole samalla tavoin auki esimerkiksi maahanmuuttajamiehille tai -naisille. Tämä saattaa heikentää opiskelumotivaatiota ja ennen kaikkea opiskelusta saatua hyötyä, mikäli esimerkiksi maahan muuttanut nuori edelleen koulutuksen jälkeen onnistuu työllistymään vain koulutustaan vastaamattomalle alalle. Rasismin kitkentään tuleekin kiinnittää huomiota myös työpaikkojen kanssa tehtävässä yhteistyössä, työpaikoilla ja ammattilaisten verkostoissa. Rasismin vastainen työ tukisi edelleen uudistuksen positiivisten sukupuoli-vaikutusten ja muidenkin tavoitteiden toteutumista.

Toisen asteen ammatillinen koulutus on tällä hetkellä hyvin voimakkaasti eriytynyt nais- ja miesenemmistöisiin aloihin. Segregaation lieventäminen tasoittaisi sukupuolten välisiä palkkaeroja. Mikäli segregaatiota ei onnistuta lieventämään, saattaa uudistus itse asiassa syventää sukupuolten välistä palkkaeroa sitä kautta, että toisen asteen koulutus hyödyttää koulutustaan vastaavan työn saavien miesten tulevaa palkkakehitystä keskimäärin enemmän kuin vastaavassa tilanteessa olevien naisten. On mahdollista saada aikaan merkittäviä tasa-arvovaikutuksia, mikäli onnistutaan tehostetun ohjauksen ja uudistuneiden nivelvaihekoulutusten avulla kaikkien alle 18-vuotiaiden koulutuksen piiriin saamisen lisäksi

lieventämään segregatiota ammatillisessa koulutuksessa tai lukiolaisten kohdalla heidän jatko-opintovalinnoissaan. Segregatiota voidaan oppilaitoksissa lieventää esimerkiksi kehittämällä ohjausta sukupuolitietoiseen suuntaan ja kiinnittämällä erityishuomiota alallaan vähemmistösukupuolta olevien opiskelijoiden ryhmäytymiseen ja viihtyvyyteen. Tällä hetkellä ammatillisissa oppilaitoksissa sukupuolelleen ei-tyypillisellä alalla opiskelevat keskeyttävät opintonsa muita useammin ja heidän ohjauksen tarpeensa on näin ollen suurempi.

Opintojen maksuttomuus parantaa ennen kaikkea yhdenvertaisuutta ja sen vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ovat pieniä. Pieni positiivinen vaikutus sukupuolten tasa-arvoon ilmenee sitä kautta, että lukio-opinnot ovat aiemmin olleet suhteellisen kalliita ja lukiolaisista enemmistö on naisia. Näin ollen toisen asteen opiskelun opiskelijoille tuottamat kustannukset tasoittuvat maksuttomuuden myötä hieman myös sukupuolten välillä. Lisäksi, mikäli opiskelijoiden sijaan tarkastellaan heidän perheitään, maksuttomuus tukee esimerkiksi pienituloisten yksinhuoltajien perheiden lapsia ja yksinhuoltajista enemmistö on naisia. Näin ollen myös opintojen maksuttomuuden vaikutus sukupuolten tasa-arvoon on positiivinen, vaikkakin pieni.

3.3 Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on työvoimapalveluiden prosessin uudistus, joka astui voimaan 2.5.2022. Työvoimapalveluiden sisältöjä ei muutettu, vaan uudistus koski ennen kaikkea sitä, miten, missä ja kuinka usein työnhakijaa kohdataan. Lisäksi malliin kuului työnhakuvelvoitteen ja laiminlyönneistä seuraavien työttömyysturvaseuraamusten uudistus. Tavoitteena on tukea omatoimista työnhakua ja tarjota työnhakijoille entistä enemmän yksilöllistä tukea ja palveluita. Pohjoismaisen työvoimapalvelumalliin kuuluu kolme keskeistä osaa.

Ensinnäkin työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisesti palveluihin tuetaan tiiviillä palvelujaksoilla. Uuteen malliin kuuluu alkukartoitus ja tiivis kolmen kuukauden palvelujakso työnhaun alkuvaiheessa, jolloin tapaamisia työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunnan työntekijän kanssa on lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Lisäksi nykyisten kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestetään puolen vuoden välein kuukauden kestävä tiivis palvelun jakso, jonka aikana järjestetään kaksi työnhakukeskustelua. (HE 167/2021 vp).

Toisekseen malliin liittyy työnhakuvelvollisuus, jossa työttömyysturvaoikeuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Lähtökohtaisesti työnhakijan tulee hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden aikana. Jokaisen

työnhakijan tilanne arvioidaan kuitenkin yksilöllisesti ja työnhakuvelvoite voidaan määrätä alennettuna tai siitä voidaan luopua kokonaan esimerkiksi työkyvyttömyyden takia. (Työ- ja elinkeinoministeriö, päiväämätön).

Kolmanneksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää muutettiin. Erilaisista työnhakuun liittyvien velvollisuuksien laiminlyönteihin liittyviä karensseja, eli maksuttomia määräaikoja, joiden aikana työnhakija ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen, lyhennettiin ja osin myös porrastettiin siten, että ensimmäisestä laiminlyönnistä ei tule seuraamusta ja siitä eteenpäin pituudet kasvavat. Lisäksi otettiin käyttöön muistutus, jolla ei ole vaikutusta työttömyysetuuteen, mutta jonka avulla työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kunta-kokeilussa mukana oleva kunta muistuttaisi työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta. (HE 167/2021 vp).

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton tavoitteeksi nostetaan hallituksen esityksessä ”parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä. Lisäksi tavoitteena on uudistaa työttömien palveluita siten, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän osalta tavoitteena on uudistaa seuraamuksia siten, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.” (HE 167/2021 vp, s. 14).

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin uudistuksen arvioidaan hallituksen esityksessä vaikuttavan julkiseen talouteen vahvistavasti. Työllisten määrän lisääntymisen arvioidaan kokonaisuutena vähentävän julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja noin 230 miljoonalla eurolla vuodessa. Tämä ei sisällä kuitenkaan työttömyysturvaseuraamusten keventämisen kustannuksia lisäävät julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 33,4 miljoonaa euroa vuodessa. (HE 167/2021 vp, s. 20–21). Lisäksi uudistus sisältää työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstön lisäämisen hieman alle 1 200 henkilötyövuodella. Tähän on varattu vuosittain 70 miljoonan lisäys rahoitukseen. (HE 167/2021 vp, s. 26–27). Tässä arvioinnissa keskitymme tarkastelemaan uudistuksen suoria sukupuolivaikutuksia, joten henkilöstön lisäämisestä nousevat vaikutukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

3.3.1 Työvoimapalveluiden sukupuolivaikutuksista tutkimuskirjallisuudessa

3.3.1.1 Työvoimapalveluiden vaikutus työllisyyteen ja vaikutuksen sukupuolittuneisuus

Työvoimapalveluiden muutosten vaikutuksista työllistymiseen ja työllisyyteen on tehty aikaisempaa tutkimusta. Hallituksen esityksessä tarkastellaan erityisesti empiiristä aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja sovelletaan sieltä nousevia havaintoja Suomen kontekstiin. Eri maissa tehtyjä uudistuksia tarkastelevan tutkimuskirjallisuuden havaintoihin

perustuvien laskelmien pohjalta esityksessä saadaan kokonaisarvio Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyyttä vahvistavasta vaikutuksesta, joka on noin 9500–10000 työllistä. Pääosa tästä vaikutuksesta liittyy työvoimapalveluiden uudistuksiin, joihin kuuluu työnhaun alkuvaiheeseen painottuva intensiivisen palvelujakso ja siinä tehtävät haastattelut, kartoitukset ja kohtaamiset sekä puolen vuoden välein toistuva kuukauden kestävä tiivis palvelujakso. Työnhakuvelvollisuus, sen seuranta ja siihen liittyvien työttömyysturvaseuraamusten muutosten ja korvauksettomien määräaikojen lyhentämisen arvioidaan tuottavan hieman yli viidesosan tästä työllisyysvaikutuksesta, noin 2200 työllistä. (HE 167/2021 vp, s.42).

Sukupuolinäkökulmaa ei juuri käytetyssä kirjallisuudessa ole mukana. Osassa hallituksen esityksen arvion pohjana käytetyistä tutkimuksista tulokset perustuvat pelkästään mies-työnhakijoita sisältävästä aineistosta tehtyihin havaintoihin. (kts. esim McVicar 2008, van den Berg 2019).

Joissakin tutkimuksissa sukupuoli on mukana yhtenä muuttujana. Työvoimapalveluiden uudistuksen laskelman osalta esityksen keskeisin lähde on Cheungin ym. (2019) Ruotsissa tekemä koeasetelman sisältänyt tutkimus aktiivisen työetsinnän tuen vaikutuksesta. Cheungin ym. tutkimuksen erityinen ansio on, että se ottaa huomioon myös syrjäyttämisaikutuksen, jonka mukaan aktiivisten palveluiden piirissä olevat saavat paremman aseman työnhaussa ja niiden ulkopuolelle jäävien työllistyminen vaikeutuu ja työttömyysjaksot pitenevät. Näin työnhaun uudistuksista saavutettavat positiiviset vaikutukset työllisyyteen heikkenevät tai saattavat jopa poistua kokonaan (HE 167/2021 vp, s.43). Cheung ym. tutkimuksessa miehet hyötyivät naisia enemmän työetsinnän tuen suorista positiivisista vaikutuksista työttömyysjaksojen lyhentymisenä, mutta toisaalta kärsivät syrjäyttämisaikutuksesta enemmän (Cheung ym. s. 24). Sukupuolivaikutusten osalta tulos on siis varsin neutraali, vaikka nettovaikutus on niukasti positiivinen ja työllisyyttä vahvistava. Cheung ym. eivät tarkemmin pohdi tutkimuksessaan syitä tai kausaalisia mekanismeja eron taustalla.

Toisen hallituksen esityksen laskelman taustan tarjoava Maibom ym. (2012) tutkimus havaitsee sukupuolten välillä varsin merkittäviä eroja erilaisia työnhaun tehostamiseen liittyvien toimien vaikutusta tarkastelevissa koeasetelmissaan. Henkilökohtaisten tapaamisten vaikutus työllistymiseen on merkittävä sekä miehillä että naisilla, mutta ne vaikuttavat eri tavalla. Tapaamisten seurauksena naiset työllistyvät nopeammin, mutta miehet pitävät työpaikkansa pidempään. Ilmiön mahdolliseksi selitykseksi Maibom ym. nostavat sen, että työvoimapalveluiden työntekijät ovat naisia ja osaavat siten tukea julkiselle sektorille useammin työllistyvien naisten työhakua paremmin kuin miesten. He eivät kuitenkaan testaa tätä hypoteesia.

Myös työnhakuvelvoitteen vaikutuksen arvioinnissa käytetystä kirjallisuudesta löytyi viitteitä sukupuolen vaikutuksesta. Arni ja Schripowskin (2018) tutkimuksessa naiset hyötyvät lisävelvoitteista työnhaussa miehiä enemmän. He arvioivat syyksi sen, että naiset työskentelevät useammin ravintola- ja siivousalalla, jossa hakuvelvoitteen positiivinen vaikutus on erityisen merkittävä.

3.3.1.2 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen työvoimapalveluissa

Emme kuitenkaan löytäneet palvelumallien muutoksia tai aktiivisen työvoimapolitiikan toimia tarkastelevasta kirjallisuudesta tutkimuksia, joissa sukupuolten väliset erot tai niiden syntymekanismit olisi nostettu tarkastelun keskiöön. Ylipäänsä työvoimapalveluista on tehty huomattavan vähän aikaisempaa tutkimusta sukupuolinäkökulmasta. Tämän toteavat myös Niemelä ym. (2020, s. 343) omassa aktiivisten työvoimapalveluiden terveysvaikutuksia koskevassa tutkimuksessaan. On jonkin verran tutkimustietoa, että naiset hyötyvät miehiä enemmän työvoimapalveluiden aktiivisesta avusta työnhakuun. (Briscese, Zanella, and Quinn 2022). Miehet myös osallistuvat tarjolla oleviin palveluihin vähemmän (Jauhola, Oosi, and Horelli 2014a).

Työllisyyspalveluissa voidaan aktiivisesti edistää sukupuolten tasa-arvoa esimerkiksi keskittymällä mahdollisuuksiin purkaa sukupuolenmukaista segregatiota (Jauhola, Oosi, ja Horelli 2014a, 2014b). TE-palveluiden asiantuntijoille tehdyn kyselyn mukaan kolme neljästä asiantuntijasta tiedosti, että sukupuolen mukaisen koulutus- ja työurien eriytymisen vähentämisellä on merkitystä työmarkkinoiden ja yksilöiden kannalta. TE-toimistojen vaikutusmahdollisuudet koulutus- ja työurien eriytymiseen nähtiin rajallisina, mutta vaikuttamisen paikkoja kuitenkin tunnistettiin etenkin henkilökohtaisessa ohjauksessa ja neuvonnassa. Lisäksi tutkijat toteavat, että sukupuolinäkökulma kannattaisi useammin ottaa esille myös työnantajien kanssa tehtävässä yhteistyössä. (Jauhola, Oosi, ja Horelli 2014a).

Toisaalta tutkimukset ovat myös tuoneet esille, että työllisyyspalveluissa saatetaan uusintaa työmarkkinoiden sukupuolenmukaista segregatiota ja epätasa-arvoa. Etnografinen tutkimus nuorten työllisyyspalveluista Helsingissä toteaa, että tutkittu ohjelma ohjasi nuoria pääosin rajattuihin matalapalkka-ammatteihin uusintaen samalla työelämän segregatiota (Haikkola 2021). Myös ruotsalainen tutkimus (Parsland ja Ulmestig 2022) muistuttaa, että työllistymistavoitteet ja tasa-arvon edistämisen tavoite eivät aina sovi saumattomasti yhteen vaan voivat olla toistensa vastaisiakin. Tutkimuksen mukaan työllisyyspalveluissa työskentelevät sosiaalityöntekijät näkivät tasa-arvotavoitteet epäselvinä ja toisarvoisina verrattuna työllistymistavoitteisiin. Näin ollen huonossa työmarkkina-asemassa olevia naisia ja etenkin maahanmuuttajanaisia pyrittiin aktivointipalveluissa työllistämään lähinnä naisennemistöisille matalapalkka-aloille, uusintaen työelämän epätasa-arvoa ja sukupuolenmukaista segregatiota. (Parsland ja Ulmestig 2022).

Yleisesti ottaen aktiivisen työvoimapolitiikan on todettu tuovan terveyshyötyjä työvoimapalveluihin osallistuville työttömille (Puig-Barrachina ym. 2020). Suomalainen tutkimus kuitenkin tuo esille, että aivan kaikki ryhmät eivät välttämättä saa terveyshyötyjä, vaan aktiivinen työvoimapolitiikka voi myös heikentää hyvinvointia etenkin niiden kohdalla, jotka tuntevat tulleen kohdelluksi epäreilusti, kokevat menettäneensä oman kontrollinsa tai joiden kohdalla työllisyyspalvelut eivät kohtaa heidän tarpeitaan (Ylistö ja Husu 2021). Näitä kokemuksia voi olla enemmän haavoittuviin ryhmiin kuuluvilla. Toisessa suomalaisessa tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan todetaan lisäävän psyykkistä toimintakykyä ja itsearvioitua terveyttä sellaisilla henkilöillä, joilla psyykinen toimintakyky oli alentunut. Sukupuoli ei noussut tutkimuksessa tilastollisesti merkitseväksi muuttujaksi. (Niemelä ym. 2020).

Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset kohtaavat valtaväestöä enemmän vaikeuksia työllistymisessä; he ovat muita useammin työttömänä ja työttömyysjaksot ovat pidempiä. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöille suunnatussa kyselyssä transsukupuoliset vastaajat olivat seksuaalivähemmistöihin kuuluvia cis-sukupuolisia useammin kuntoutuksessa tai eläkkeellä ja siten työelämän ja työkykyisyyden ulkopuolella. (Lehtonen and Mustola 2004). Sukupuolivähemmistöt voidaan tietoisesti huomioida työllisyyspalveluissa esimerkiksi niin, että työllisyyspalveluiden henkilökunnalla on ymmärrystä sukupuolen moninaisuudesta ja että vaikkapa lomakkeet on laadittu niin, että sukupuoleksi on mahdollisuus valita nainen, mies tai muu (Holmberg odda 2016).

3.3.2 Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sukupuolivaikutukset

Hallituksen esityksessä uudistuksen vaikutusta sukupuolten tasa-arvoon tarkastellaan ennen kaikkea passiivisten työnhakijoiden ja sitä kautta muodostuvien etuusseuraamusten sukupuolen mukaisen jakautumisen kautta. Niitä asetetaan enemmän miehille kuin naisille. Työn hakematta jättämiseen ja työn päättymiseen liittyvistä seuraamuksista asetettiin vuonna 2019 miehille noin 50–55 prosenttia ja naisille vastaavasti noin 45–50 prosenttia. Myös työvoimapalveluihin liittyviin toimenpiteisiin liittyvistä laiminlyönneistä johtuvista korvauksettomista määrärajoista asetetaan suurempi osa miehille (60–65 prosenttia) kuin naisille (35–40 prosenttia). Työnantajan päättäessä työntekijän työsuhteen korvauksettomista määrärajoista 70 prosenttia asetettiin miehille. (HE 167/2021 vp, s. 41).

Esityksen arvion mukaan syitä siihen, miksi korvauksettomat määräajat kohdistuvat enemmän miehille, ei tunneta. Arvion mukaan Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukainen intensiivinen palveluprosessi tarjoaa kuitenkin työ- ja elinkeinotoimistoille mahdollisuuden kartoittaa entistä paremmin yksilökohtaisia työllistymisen esteitä sekä seurata työnhaun edistymistä ja ohjata ja motivoida työnhakijoita paremmin. Tämän arvellaan mahdollisesti vähentävän sukupuolten välisiä eroja korvauksettomien jaksojen osalta.

Lisäksi esityksessä korostetaan yksilön omaa roolia ja vastuuta, sillä ”työnhakija voi sukupuolesta riippumatta välttää työttömyysetuuden menettämisen omilla toimillaan”. (HE 167/2021 vp, s. 41).

Esityksen sukupuolivaikutusten arvion näkökulma etuusseuraamusten sukupuolen mukaisesta jakautumisesta on sinänsä relevantti ja tarkastelemme myös saatavilla olevien tietojen valossa esitetyn arvion toteutumista. Tässä arviossa pääasiallisena tarkastelun kohteena on kuitenkin se, miten uudistuksessa muuttuvan palveluprosessin kautta nousevat vaikutukset jakautuvat eri sukupuolille. Tarkastelemme alla ensin luvussa 3.3.2.1 sitä, vaikuttaako uusi palveluprosessi itsessään eri tavalla naisiin ja miehiin. Uudistuksen varsinainen tavoite ei ole kuitenkaan vain muuttaa palveluprosessia, vaan paremman ohjauksen kautta lisätä työllisyyttä ja työvoimapalveluiden piirissä olevien työelämävalmiuksia. Luvussa 3.3.2.2 tarkastelemme edellisen luvun havaintojen valossa uudistuksessa muuttuvan palveluprosessin laajempia vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Kuten edellä todettu, tutkimuskirjallisuus tarjoaa varsin niukasti lähtökohtia pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sukupuolivaikutusten tarkasteluun. Niinpä pääosan vaikutusarvioinnista muodostaa tilastollisten lähteiden tarkastelu. Näistä katsotaan sekä työnhakijoina olevien henkilöiden taustoja uudistuksen aikana että uudistuksen ensimmäisiä vaikutuksia saatavilla olevien tietojen perusteella. Uudistus on ollut voimassa toukokuusta 2022 lähtien ja tällä hetkellä tuoreimmat tiedot mm. työvälitystilastosta ovat tammikuulta 2023, joten uudistuksen ensimmäisiä vaikutuksia pitäisi olla jo havaittavissa. Tarkastelua vaikeuttaa se, että kaikki työnhakijat eivät ole vielä uuden palveluprosessin piirissä. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen perusteella vuoden 2023 tammikuussa työttöminä olevista työnhakijoista oli noin 174 000 työnhakijalle tehty suunnitelma 2.5.2022 jälkeen, eli he olivat olleet uuden palveluprosessin piirissä. Tammikuussa 2023 työttömänä oli noin 234 000 henkilöä, joten uuden prosessin piirissä oli noin 74 prosenttia työttömistä työnhakijoista. Uusista suunnitelmista 43,8 prosenttia oli tehty naisille ja 56,2 prosenttia miehille (URA-asiakastietojärjestelmän tiedot).

Vertaamalla tilannetta ennen ja jälkeen uudistuksen voimme tarkastella ja ennakoida jossain määrin sen vaikutuksia myös sukupuolinäkökulmasta, mutta lopulliset vaikutukset ovat nähtävissä vasta myöhemmin. Sukupuolen lisäksi työvoimapalveluiden käyttöön ja työttömyyteen vaikuttaa myös suuri joukko muuttujia. Niiden vaikutusta on pyritty kontrolloimaan vertailuajankohdan ja muuttujien valinnalla. Suurimmassa osassa vertailuja ajankohdaksi on valittu vuoden 2019 toukokuu – vuoden 2020 tammikuu, sillä koronapandemia aiheutti myös työmarkkinoilla vuosina 2020–2021 poikkeustilan, joka on huono vertailukohta nykytilanteeseen. Tällä aikavälillä tarkastellaan kuukausittaisia keskiarvoja, jotta kausityöttömyyden vaikutus olisi suunnilleen sama molempina vertailuajankohdina. Lisäksi tarkasteltavaksi muuttujaksi valitaan useimmiten sukupuolten suhteelliset osuudet lukumäärien sijaan. Näin tarkastelussa voidaan jossain määrin kontrolloida

suhdannevaihteluiden aiheuttamia muutoksia absoluuttisissa määrissä. Tilastollisessa tarkastelussa pitäydytään binäärisessä sukupuolijaottelussa miehiin ja naisiin, sillä käytettävät tilastot eivät sisällä muita sukupuolivaihtoehtoja.

3.3.2.1 Vaikutusten sukupuolittuneisuus

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin keskeisiä suoria vaikutuksia palveluprosessiin ovat työvoimapalveluissa tapahtuvien kohtaamisten lisääntyminen, työnhakuvelvollisuuden asettaminen sekä työttömyysturvaseuraamusten muutokset. Alla tarkastellaan näiden jakautumista sukupuolten välillä. Kunkin osion alussa nostetaan esiin keskeisin arvio sukupuolivaikutuksista ja tämän jälkeen avataan tarkemmat perustelut tälle arviolle.

Työvoimapalveluissa tapahtuvien kohtaamisten jakautuminen sukupuolten välillä

- Uuden palveluprosessin myötä työvoimapalveluissa tapahtuvat kohtaamiset lisääntyvät merkittävästi. Suurempi osa tästä lisäyksestä kohdistuu todennäköisesti miehiin.
- Hallituksen esityksen arvion mukaan työvoimapalveluissa tapahtuvat kohtaamiset yli kaksinkertaistuvat noin 1,1 miljoonasta 2,3–2,8 miljoonaan. Erityisesti paikan päällä henkilökohtaisissa tapaamisissa tapahtuvien kohtaamisten määrä on uudessa palveluprosessissa moninkertainen verrattuna aikaisempaan. Ennen uudistusta päällä tapahtuvia kohtaamisia oli noin 0,2 miljoonaa. Uuden prosessin myötä niiden määrän arvioidaan nousevan 1,7–1,8 miljoonaan. (HE 167/2021 vp, s. 32).
- Alkuhaastattelut järjestetään kaikille työnhakijoiksi ilmoittautuville riippumatta siitä, miksi he ovat hakijana. Näiden osuus kaikista kohtaamisista on kuitenkin hallituksen esityksen arvion mukaan 10–15 prosentin luokkaa. Lisäksi merkittävä joukko tilastoiduista työnhakijoista jää alkuhaastatteluiden ulkopuolelle esimerkiksi siksi, että he käynnistävät työnhaun uudestaan vain lyhyen katkoksen jälkeen. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ”ainakin noin 35 prosenttia voi olla edellä mainittuja työnhaun voimassaolon uudelleen käynnistämisiä ja muita tilanteita, joissa alkuhaastattelua ei järjestettäisi.” (HE 167/2021 vp, s. 27).
- Työnhaun alun tiivis kolmen kuukauden palvelujakso koskee lähtökohtaisesti kaikkia niitä työnhakijoita, joiden työllisyyskoodiksi on merkitty työtön tai työvoiman ulkopuolella oleva. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tämä kattaisi noin 90 prosenttia muista kuin työssä olevista työnhakijoista. Lisäksi kuuden kuukauden välein toistuva tiivis palvelujakso ja kolmen

kuukauden välein toistuvat työnhakukeskustelut järjestetään työttömille ja työttömyysuhan alaisille sekä muille osa-aikaisessa työssä oleville ja työaikaa lyhentämällä lomautetuille. (HE 167/2021 vp, s. 28–32). Niinpä valtaosa uusista kohtaamisista ei koske työssä olevia työnhakijoita.

- Työnhakijoiden kokonaismäärässä sukupuolten välillä ei ole suurta eroa. Uudistuksen voimassaolon aikana toukokuusta 2022 vuoden 2023 tammikuuhun asti työnhakijoita on ollut kuukausittain keskimäärin noin 489 000. Heistä 50,5 prosenttia on ollut miehiä ja 49,5 prosenttia naista.
- Sukupuolten välillä on kuitenkin merkittäviä eroja siinä, miksi henkilöt ovat työnhakijoina. Suurin ryhmä ovat työttömät työnhakijat. He muodostivat tarkasteluajan (toukokuu 2022 – tammikuu 2023) keskimääräisestä kuukausittaisista työnhakijoista hieman yli puolet. Työttömistä työnhakijoista selkeästi suurempi osa on miehiä. Työssä olevat työnhakijat muodostivat vajaan kolmasosan kaikista työnhakijoista, ja heistä vastaavasti suurempi osa oli naisia. Työvoiman ulkopuolella olevia työnhakijoita oli vajaa viidesosa ja heistä suurempi osa oli naisia (Taulukko 13).
- Työnhakijaksi ilmoittautuneista naisista selvästi suurempi osa kuin miehistä on työssä olevia työnhakijoita. Tästä joukosta koko palveluprosessi koskee niitä henkilöitä, joiden arvioidaan olevan työttömyysuhan alaisia. Näitä ei kuitenkaan tilastoida, joten heidän määräänsä ei pystytä tarkasti arvioimaan. Oletettavaa kuitenkin on, että palveluprosessissa lisääntyneet kohtaamiset suuntautuvat ennen kaikkea työttömille työnhakijoille sekä työvoiman ulkopuolella oleville työnhakijoille. Näiden ryhmien yhteenlasketussa määrässä enemmistö on miehiä. Lisäksi naisten työttömyysjaksot ovat keskimäärin selvästi lyhyempiä (kts. taulukko 13) kuin miesten, joten he ovat vähemmän aikaa palveluiden piirissä. Niinpä lisääntyneet kohtaamiset kohdistuvat todennäköisesti enemmän miehille.

Taulukko 13. Kuukausittaisten työnhakijoiden määrän keskiarvo ja sukupuolten osuudet toukokuu 2022 – tammikuu 2023. (Lähde: SVT: Työnvälitystilasto).

Työnhakijoita keskimäärin	Yhteensä	Miehet	Naiset
Yhteensä	488 932	50,5 %	49,5 %
Työttömät työnhakijat	247 232	56,5 %	43,5 %
Työssä olevat työnhakijat	1497 23	43,4 %	56,6 %
Työvoiman ulkopuolella olevat työnhakijat	91 934	46,0 %	54,0 %

Työnhakuvelvollisuuden jakautuminen sukupuolten välillä

- Uudistettuun palvelumalliin kuuluu kuukausittainen työnhakuvelvollisuus. Se kohdistuu todennäköisesti enemmän miehille kuin naisille.
- Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytetään neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Velvollisuutta voidaan kuitenkin alentaa tai se voidaan poistaa kokonaan eri syistä. Alennettu velvollisuus voidaan antaa siksi, että hakijan ei ole mahdollista hakea neljää työmahdollisuutta yksilön ominaisuuksien ja työmarkkinatilanteen perusteella. Lisäksi osa-aikatyöntekijöille sekä yli kuukauden kestävässä koulutuksessa oleville on alennettu velvollisuus. Työkyvyttömiksi katsotuilla hakijoilla ei ole velvollisuutta. Lisäksi noin kaksi kolmasosaa työllisistä työn hakijoista ovat tilanteessa, esimerkiksi vaihtamassa työpaikkaa ilman väliin sijoittuvaa työttömyysjaksoa, jossa heille ei aseteta velvollisuutta. Kaikkineen neljän työmahdollisuuden hakeminen kuukaudessa koskisi arviolta noin 60 prosenttia työnhakijoista. (HE 167/2021 vp, s. 37–41).
- Työssä olevista työnhakijoista suurempi osa on naisia (taulukko 13). Lisäksi naiset sitoutuvat useammin pidempiin työvoimapolitiittisiin koulutuksiin (SVT: Työnvälitystilasto) ja ovat useammin osa-aikatoissa (SVT: Työvoimatutkimus). Niinpä täysmääräisen työnhakuvelvollisuuden voi olettaa kohdistuvan useammin miehiin ja naisilla olevan useammin alennettu velvollisuus.
- Saatavilla olevien tietojen perusteella näyttää myös siltä, että työnhakuvelvollisuus on kohdistunut enemmän miehille. Kaikista työnhakijoista, joille on tehty uuden palveluprosessin mukainen suunnitelma, työnhakuvelvollisuus on asetettu hieman useammin naisille (63 prosenttia) kuin miehille (60 prosenttia). Naisten työnhakuvelvollisuuden keskiarvo

(1,85) on kuitenkin selvästi pienempi kuin miesten (2,42). Työttömien työnhakijoiden kohdalla velvollisuus on asetettu useammin miehille ja myös työnhakuvelvollisuuden keskiarvo on miehillä suurempi. (Taulukko 14).

Taulukko 14. Työnhakuvelvollisuus 2.5.2022 jälkeen tehdyissä suunnitelmissa kaikilla työnhakijoilla ja työttömillä työnhakijoilla sukupuolittain. (Lähde: URA-asiakastietojärjestelmän tiedot)

		Määrä	Työnhaku- velvollisuus asetettu suunnitelmassa	Työnhaku- velvollisuus (mahdollisuuksia)	Työnhaku- velvollisuuden keskiarvo
Kaikki työnhakijat	Mies	165590	60 %	747629	2,42
	Nainen	154054	63 %	580450	1,85
Työttömät työnhakijat	Mies	97732	71 %	583259	2,80
	Nainen	75918	68 %	393339	2,54

Työttömyysturvaseuraamusten keventämisen jakautuminen sukupuolittain:

- Uudistuksessa myös kevennetään ja porrastetaan työttömyysturvaseuraamuksia, joita voidaan asettaa työnhaun, työssäolovelvoitteen tai palveluprosessiin osallistumisen laiminlyömisestä. Tästä kevennyksestä hyötyvät todennäköisesti enemmän miehet.
- Työnhakijalle voidaan määrätä erilaisista syistä ns. karenssipäiviä, joiden ajaksi hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen. Uudistuksessa näiden karenssipäivien määrää vähennetään 60 tai 90 päivästä 45 päivään tapauksissa, joissa hakija eroaa työstä tai on aiheuttanut itse työn päättymisen. Samaten varmasta työpaikasta kieltäytymisen karenssin pituus puolittuu 90 päivästä 45 päivään. Lisäksi nykyään työn hakemiseen, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen sekä palveluihin osallistumiseen liittyvien laiminlyöntien perusteella asetettavat 60 päivän korvauksettomat määräajat kootaan porrastetusti tiukkenevaksi työttömyysturvaseuraamukseksi. (HE 167/2021 vp, s. 18–19).
- Muutos tarkoittaa, että työnhakijat saavat yleisesti harvemmin työttömyysturvaseuraamuksia. Kaikkineen näiden muutosten arvioidaan hallituksen esityksessä lisäävän julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 33,4 miljoonaa euroa vuodessa. (HE 167/2021 vp, s. 21–25). Työttömyysturvan muutokseen käytettävien rahojen suuntautumista eri sukupuolille voidaan arvioida annettujen

työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella. Vuonna 2019 annettiin reilut 106 000 työvoimapolitiittista lausuntoa, joiden seuraamuksena oli joko työssäolovelvoite tai työttömyysetuuden määräaikainen menettäminen. Vuonna 2022 lausuntoja annettiin reilut 84 000, joista 56,5 prosenttia oli vanhan mallin mukaisia ja 43,5 prosenttia uuden mallin mukaisia. Uudistuksen yhteydessä myös lausuntojen tyypit uudistettiin vastaamaan uusittua seuraamusjärjestelmää. Osa aiemmin karenssiin johtavista lausunnoista on muutettu uudessa palvelumallissa muistutuksiksi. Siksi kokonaislukemat eivät ole verrattavissa keskenään. Karenssipäivien määrän voidaan kuitenkin olettaa kokonaisuudessaan laskeneen odotusten mukaisesti uudistuksen myötä. (STV: Työnvälitystilasto).

- Vaikka suora lukumäärien vertailu ei ole mahdollista, voidaan lausuntojen jakautumisesta miesten ja naisten välillä kuitenkin tarkastella sitä, miten työttömyysturvan seuraamukset jakautuvat eri sukupuolille. Ennen uudistusta lausunnoista suurempi osa annettiin miehille kaikissa lausuntotyypeissä. (HE 167/2021 vp, s. 41). Kokonaisjakaumassa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta uudistuksen myötä, vaan suurempi osuus niin vanhan kuin uuden tyyppisistä työvoimapolitiittisista lausunnoista on kohdistunut miehille. Miehet siis laiminlyövät velvoitteita ja saavat siihen liittyviä karensseja useammin kuin naiset. Niinpä karensseihin tehdyt helpotukset kohdistuvat enemmän miehille.
- Hallituksen esityksen sisältynyt arvio sukupuolten välisen eron kapenemisesta ei kuitenkaan saa tukea lausuntojen jakaumia tarkasteltaessa. Miesten osuus uuden mallin mukaisista lausunnoista oli hieman pienempi kuin vuonna 2019 toukokuussa ja sen jälkeen annetuista vanhan mallin mukaisista lausunnoista, mutta toisaalta hieman suurempi kuin vuoden 2022 aikana annetuista vanhan mallin mukaisista lausunnoista. Tämän pohjalta ei siis voida tehdä päätelmää, että uusi palveluprosessi olisi tasannut eroja sukupuolten välillä lausuntojen suhteellisessa määrässä, vaan miehet vaikuttavat saavan suuremman osan karenssiin johtavista lausunnoista myös jatkossa. (Taulukko 15).
- Lausuntotyyppittäisessä tarkastelussa miesten osuus on uudistuksen jälkeen kasvanut erityisesti työssäolovelvoitteen laiminlyöntiin liittyvissä P-tyypin lausunnoissa sekä palveluihin osallistumisen laiminlyöntiin liittyvissä W-lausunnoissa. Pääasiassa työstä eroamiseen tai erottamiseen liittyvistä Q-tyypin lausunnoista taas naisten osuus on kasvanut hieman uudistuksen jälkeen. Muutoksessa on asiantuntijahaastatteluiden perusteella kuitenkin todennäköisesti kyse lausuntotyypeissä tapahtuneista teknisistä muutoksista,

sillä vanhat ja uudet lausunnotyypit eivät vastaa toisiaan. Niinpä tältä pohjalta ei voida tehdä päätelmiä siitä, onko uusi palveluprosessi saanut aikaan muutoksia sukupuolten käyttäytymisessä. (Taulukko 9).

Taulukko 15. Työvoimapolitiittiset lausunnot toukokuu- joulukuu 2019 sekä 2022, sukupuolten osuudet. (Lähde: SVT: Työnvälitystilasto)

	Miehet 2019	Naiset 2019	Miehet 2022	Naiset 2022
Kaikki lausunnot yhteensä, vanhat	58,2 %	41,8 %	56,5 %	43,5 %
Kaikki lausunnot yhteensä, uudet			57,0 %	43,0 %
P-lausunnot, vanhat	64,4 %	35,6 %	67,5 %	32,5 %
P-lausunnot, uudet			72,2 %	27,8 %
Q-lausunnot, vanhat	52,4 %	47,6 %	51,9 %	48,1 %
Q-lausunnot, uudet			49,4 %	50,6 %
W-lausunnot, vanhat	62,9 %	37,1 %	63,4 %	36,6 %
W-lausunnot, uudet			67,5 %	32,5 %

3.3.2.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

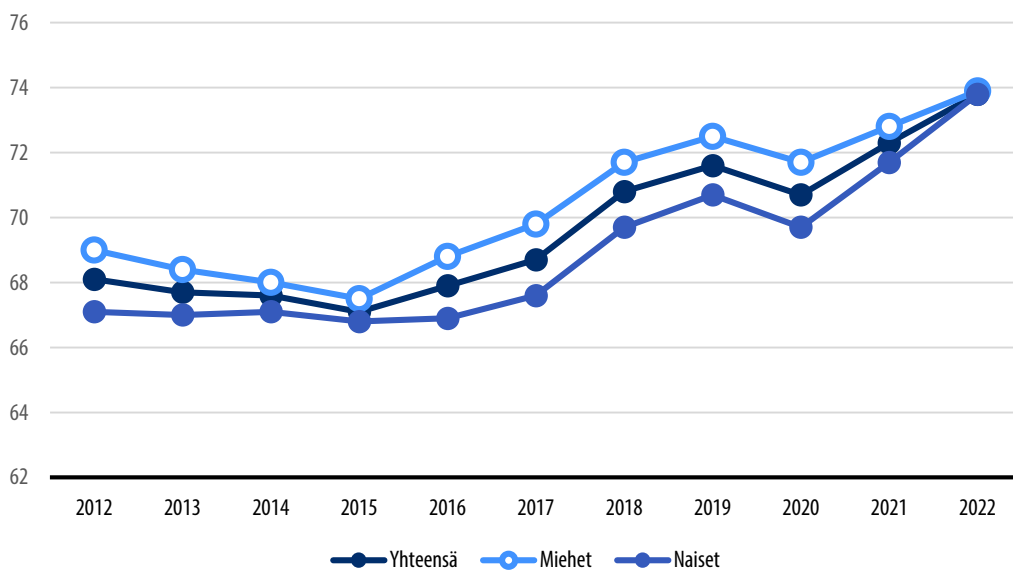
Edellisen tarkastelun perusteella voidaan siis olettaa, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä uudistuneessa palveluprosessissa miesten kohtaamiset työvoimapalveluissa lisääntyvät enemmän kuin naisten ja myös miesten työnhaku lisääntyy enemmän kuin naisten. Palveluprosessin muutokset ovat kuitenkin lopulta vain keino päästä uudistuksen varsinaisiin tavoitteisiin, eli työllisyyden vahvistamiseen sekä siihen, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Miesten ja naisten työllistymisessä, työttömyydessä, työvoimapalveluiden käytössä sekä työmarkkinoille sijoittumisessa on merkittäviä eroja. Alla tarkastellaan muutoksen vaikutuksia näihin eroihin.

Vaikutus sukupuolten väliseen eroon työllisyysasteessa

Naisten ja miesten työllisyysasteessa on perinteisesti ollut selkeä ero. Vuosien 2012–2021 välillä miesten työllisyysaste on ollut keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä korkeampi. (Kuvio 9). Vuonna 2022 työllisyysasteiden ero kuitenkin tasoittui, kun työllisiä miehiä oli 15–64 vuotiaista noin 1,291 miljoonaa ja työllisyysaste oli 73,9 prosenttia, kun työllisiä 15–64-vuotiaita naisia oli 1,235 miljoonaa ja työllisyysaste 73,8 prosenttia. (SVT: Työvoimatutkimus). Muutos on merkittävä, eikä syitä vielä täysin tunneta. Osin se liittyy siihen, että koronakriisi vaikutti erilailla naisten ja miesten työllisyyteen (Sutela ja Sirniö, 2022).

Työvoimapalveluiden uudistuksen on arvioitu hallituksen esityksessä vahvistavan työllisyyttä noin 9500–10000 työllisellä (HE 167/2021 vp, 42). Mikäli oletettaisiin kaikkien uudistuksen työllisyyttä vahvistavien vaikutusten suuntautuvan vain naisille tai miehille, se voisi kaventaa tai kasvattaa eroa sukupuolten työllisyysasteessa 0,5 prosenttiyksikköä.

Kuvio 9. Työllisyysaste sukupuolittain 2012–2022. (Lähde: SVT: Työvoimatutkimus).



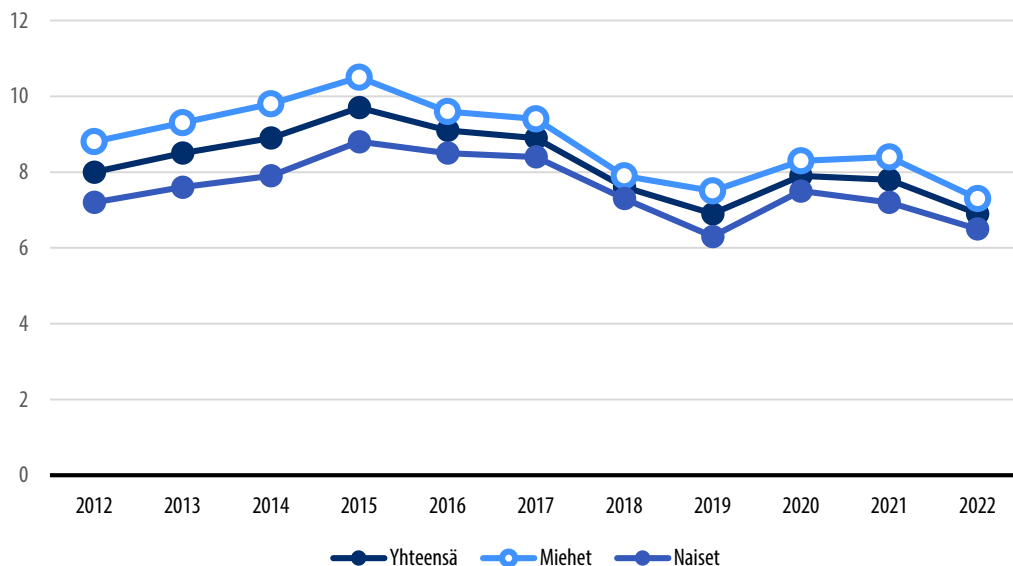
Hallituksen esityksen arvion pohjana oleva tutkimuskirjallisuus antaa viitteitä, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyyttä vahvistava vaikutus voi kohdistua eri tavalla eri sukupuolille varsinkin, kun otetaan huomioon syrjäyttämisaikutukset. Naiset voivat hyötyä henkilökohtaisista tapaamisista sekä työnhakuvelvoitteesta enemmän ja kärsiä syrjäyttämisaikutuksista vähemmän (kts. luku 3.3.1). Toisaalta uudistetun työvoimapalvelumallin työllistymistä tukevat palvelut sekä työnhakuvelvoite kohdistuvat enemmän miehille (kts. luku 3.3.2.1). Näiden ristikkäisten vaikutusten takia uudistuksen työllisyyttä vahvistava vaikutus jakautuu eri sukupuolille oletettavasti varsin neutraalisti. Näyttö on kuitenkin osin ristiriitaista ja parhaimmillaankin riittämätöntä tarkemman arvion pohjaksi.

Vaikutus sukupuolten väliseen eroon työttömien määrässä

Kun tarkastellaan työllisten sijasta työttömien määrää, kääntyy myös sukupuolten tilanne toisin päin. Miesten työttömyysaste on naisia korkeampi, vaikka myös heidän työllisyysasteensa on korkeampi kuin naisilla (kuviot 10). (SVT: Työvoimatutkimus). Tämä johtuu siitä, että naisia on enemmän työvoiman ulkopuolella. Uudistuksen työllisyyttä vahvistavan

vaikutuksen arvioissa ei oteta kantaa siihen, ovatko työllistyvät työttömiä työnhakijoita vai työvoiman ulkopuolella olevia työnhakijoita. Uusi palveluprosessi vaikuttaa kuitenkin laajemmin miehiin (kts. luku 3.3.2.1), joten se voi toimia sukupuolten työttömyysastetta kaventavasti. Kuitenkin, kuten edellä työllisyyttä vahvistavassa arvioissa on todettu, kokonaisvaikutus työttömien määrään on melko pieni ja vaikutus sukupuolten väliseen eroon hyvin rajallinen.

Kuvio 10. 15–64-vuotiaiden työttömyysaste sukupuolittain 2012–2022. (Lähde: SVT: Työvoimatutkimus).



Vaikutus sukupuolten väliseen eroon työttömyyden kestossa

Työttömyysjaksojen kestossa on myös sukupuolten välillä eroja. Työttöminä työnhakijoina olevien miesten työnhaku kestää keskimäärin naisia kauemmin. Myös suurempi osa pitkäaikaistyöttömistä ja passiivisista työnhakijoista on miehiä. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että työvoimapalvelumallin uudistuksen mukana tuoma palveluprosessi antaisi mahdollisuuden yksilöidä kullekin sopivia palveluita ja voisi näin kaventaa eroa sukupuolten välillä työhaun aktiivisuudessa (HE 167/2021 vp, s. 41). Tämä puolestaan voisi näkyä erojen kaventumisena työttömyysjaksojen kestossa. Vaikutus voi toteutuessaan olla merkittävä. Ensimmäisiä tuloksia tarkasteltaessa ei kuitenkaan näy merkkejä siitä, että uudistus olisi vaikuttanut sukupuolten suhteellisiin työhaun keston eroihin ainakaan kaventavasti. Verrattaessa toukokuun 2022 ja tammikuun 2023 välistä tilannetta vuoden 2019 toukokuun ja 2020 tammikuun väliseen tilanteeseen havaitaan, että ero työhaun kestossa on

sukupuolten välillä kasvanut 8 viikosta 11 viikkoon. Suhteutettuna muutenkin pidentyneeseen työhaun kestoon ero ei kuitenkaan ole merkittävä, sillä miesten ja naisten poikkeama keskimääräisestä kestosta on pysynyt lähes samana. (Taulukko 16).

Taulukko 16. Työttömien työnhakijoiden työhaun kesto keskimäärin toukokuu 2019 – tammikuu 2020 ja toukokuu 2022 – tammikuu 2023. (Lähde: SVT: Työnvälitystilasto).

	2019			2022		
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset
Työttömien työnhakijoiden työhaun kesto keskimäärin	48 viikkoa	+ 7,6 % ka.	- 15,2 % ka.	65 viikkoa	+ 7,7 % ka.	- 15,7 % ka.

Uudistetun palvelumallin vaikutus keskimääräisiin työnhakuaikoihin ei kuitenkaan ole välttämättä vielä nähtävissä, koska uudistus on ollut voimassa vasta vähän aikaa. Parempi, joskin edelleen alustava, kuva voidaan saada vertaamalla työttömyyden virtaa eli sitä, kuinka suuri osa työttömyysjaksoista jatkuu yli tietyn keston. Uudistuksessa intensiivisin palvelujakso sijoittuu työhaun alkuun, jolloin myös työvoimapalveluiden piiriin päätyvien työttömien työnhakijoiden voisi olettaa työllistyvän nopeammin uudelleen. Niinpä työttömien virran pidempiin työttömyysjaksoihin pitäisi olla pienempi verrattuna tilanteeseen, jossa uudistusta ei olisi tehty. Virtaa tarkastellaan uuden palvelumallin voimassaolon ajalta, eli 1 kuukauden kohdalla kesäkuusta alkaen, 3 kuukauden osalta elokuusta alkaen ja 6 kuukauden osalta marraskuusta alkaen seuraavan vuoden tammikuulle asti. Näin vuoden 2022 luvut sisältävät vain uuden palvelumallin voimassaolon aikana alkaneita työttömyysjaksoja. Vertailtavuuden vuoksi myös vuoden 2019 luvuissa tarkastellaan samoja kuukausia. Uudistuksen lyhyt voimassaoloaika jättää tarkastelun ulkopuolelle pitkäikaistyöttömät, sillä virtaa yli 12 kuukautta kestäneisiin työttömyysjaksoihin ei voida vielä nähdä uudistuksen jälkeiseltä ajalta.

Työnvälitystilaston tietoja tarkastelemalla huomataan, että vuoden 2019 toukokuun ja 2020 tammikuun välissä alkoi keskimäärin enemmän työttömyysjaksoja, mutta vuoden 2022 toukokuun ja 2023 tammikuun välillä alkaneista työttömyysjaksoista suurempi osuus venyi pitkäksi. Tulos on siis päinvastainen kuin voisi olettaa. (Taulukko 17). Alkavien työttömyysjaksojen lukumäärä tai pidemmiksi virtaavien työttömyysjaksojen osuus ei kuitenkaan välttämättä kerro uuden palveluprosessin vaikutuksesta, vaan kyse on pääasiassa työmarkkinoiden tilanteesta.

Sukupuolten välistä eroa voidaan tarkastella paremmin vertaamalla naisten ja miesten välistä suhteellista eroa työttömyyden virrassa. Miehillä työttömyysjaksot venyvät pitkiksi selvästi naisia useammin. Mitä pidemmän ajan ylittävää virtaa tarkastellaan, sitä

suuremmaksi ero sukupuolten välillä kasvaa. Uudistetun palveluprosessin intensiiviset palvelujaksot kohdistuvat enemmän miehiin, joten sukupuolten välisen eron voisi olettaa kaventuvan. Näin näyttää myös alustavien tulosten perusteella käyneen erityisesti pidempien työttömyysjaksojen osalta, mutta vaikutus on varsin pieni ja vaatii vahvistusta pidemmän ajan seurannassa. Yli 1 kuukauden kestävä työttömyyden osalta sukupuolten välinen ero oli vuonna 2022 hieman suurempi kuin vuonna 2019. Yli 3 kuukautta kestävien työttömyysjaksojen osalta sukupuolten ero on lähes yhtä suuri vuosina 2022 ja 2019. Yli 6 kuukautta kestävien työttömyysjaksojen osalta sukupuolten välinen ero on kuitenkin kaventunut jonkin verran. (Taulukko 17).

Taulukko 17. Alkavat työttömyysjaksot ja työttömyyden virta keskimäärin toukokuu 2019 – tammikuu 2020 ja toukokuu 2022 – tammikuu 2023. (Lähde: SVT: Työnvälitystilasto).

		Lukumäärä tai osuus yhteensä	Miehet %	Naiset %	Miesten suhteellinen ero keskiarvoon	Naisten suhteellinen ero keskiarvoon
2019	Alkavat työttömyysjaksot	49 084	53,1 %	46,9 %		
	Virta yli 1 kk työttömyyteen	71,3 %	71,4 %	71,0 %	0,2 %	-0,5 %
	Virta yli 3 kk työttömyyteen	41,7 %	44,3 %	39,3 %	6,2 %	-5,9 %
	Virta yli 6 kk työttömyyteen	21,1 %	24,1 %	18,4 %	14,6 %	-12,8 %
2022	Alkavat työttömyysjaksot	38 865	52,2 %	47,8 %		
	Virta yli 1 kk työttömyyteen	76,1 %	77,0 %	75,0 %	1,1 %	-1,5 %
	Virta yli 3 kk työttömyyteen	47,0 %	50,2 %	44,4 %	6,6 %	-5,6 %
	Virta yli 6 kk työttömyyteen	28,2 %	31,6 %	25,6 %	12,3 %	-9,0 %

Vaikutus sukupuolten väliseen eroon aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin ohjautumisessa

Sukupuolten välillä on myös merkittäviä eroja siinä, kuinka naiset ja miehet ohjautuvat aktiivisten työvoimapolitiikan palveluiden piiriin. Aktiivisilla työvoimapolitiikan palveluilla on havaittu aikaisemmassa tutkimuksessa merkittäviä vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, toimeentuloon ja terveyteen, joskin vaikutuksen koko vaihtelee erityyppisten palveluiden välillä. (kts. esimerkiksi Alasalmi ym. 2022, Tuomaala 2021).

Osallistumista aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin mitataan aktivointiasteella, joka on palveluiden piirissä olevien prosenttiosuus työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien summasta. Naisten aktivointiaste on ollut perinteisesti miehiä korkeampi. Heitä on enemmän aktiivisen työvoimapolitiikan palveluissa ja naiset myös tyypillisesti

sitoutuvat pidempään kestäviin palveluihin kuten koulutuksiin. Yksi uudistuksen keskeisimmistä tavoitteista on tiiviin palveluprosessin avulla kartoittaa kunkin työnhakijan yksilölliset työhaun tuen tarpeet ja ohjata palveluja tarvitsevat niiden pariin. Niinpä uudistuksen voi olettaa kaventavan miesten ja naisten välistä eroa aktivointiasteessa.

Vuonna 2019 sekä miesten että naisten aktivointiaste oli korkeampi kuin vuonna 2022. Aktivointiasteeseen vaikuttavat kuitenkin merkittävästi työmarkkinoiden tilanne eli työttömänä työnhakijana olevien määrä sekä palveluiden järjestämistä varten käytettävissä olevat määrärahat, joten tämä havainto ei sinänsä kerro uudistuksen vaikutuksista. Sen sijaan miesten ja naisten välisessä erossa uuden palveluprosessin tulisi näkyä, mikäli se tavoittaa paremmin miehiä, jotka yleensä jäävät aktiivisten työvoimapolitiikan palveluiden ulkopuolelle. Ero näyttää kuitenkin kasvaneen. Vuonna 2019 ero miesten ja naisten aktivointiasteen välillä oli 6,5 prosenttiyksikköä. Vuonna 2022 ero oli 7,2 prosenttiyksikköä huolimatta siitä, että kokonaisuudessaan aktivointiaste oli hivenen matalampi. Niinpä uudistettu palveluprosessi ei vaikuta tavoittaneen niitä miehiä, jotka jäävät aktiivisten työvoimapolitiittien toimenpiteiden ulkopuolelle.

Erityyppisiin työvoimapolitiittisiin palveluihin ohjautumisessa näyttää uuden palveluprosessin voimassaolon aikana tulleen muutoksia. Työllistettynä olevien osuus on kasvanut merkittävästi niin naisten kuin miestenkin osalta, mutta miesten kohdalla osuus on kasvanut hieman enemmän. Vastaavasti muiden palveluiden osuus vuorotteluvapaasijaisuuksia lukuun ottamatta on laskenut sekä miehillä että naisilla. Syitä tähän muutokseen ei saatavilla olevien tietojen perusteella pysytä arvioimaan. Vuoden 2022 tammi-huhtikuun tilastoja tarkastelemalla kuitenkin huomataan, että samansuuntaiset muutokset ovat havaittavissa jo silloin. Niinpä kyse ei todennäköisesti ole uudistuksen vaikutuksesta. Kaikkineen saatavilla olevien tietojen perusteella uudistus ei ole vaikuttanut merkittävästi sukupuolten väliin eroihin siinä, mihin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin henkilöt ohjautuvat. Vaikka kokonaisuudessaan ohjautumisessa on eroja, sukupuolten väliset erot eri palveluissa ovat pysyneet varsin samanlaisina. Muutokset palveluiden sisällä ovat suurimmillaankin parin prosenttiyksikön luokkaa, joten tätä kautta syntyvä vaikutus sukupuolten tasa-arvoon työllisyyden, tulojen ja terveyden suhteen vaikuttaa jäävän pieneksi. Kokonaisuudessaan vaikutukset ovat kuitenkin nähtävissä vasta myöhemmin. (Taulukko 18).

Taulukko 18. Aktivointiaste, työttömät työnhakijat ja palveluissa olevat keskimäärin
toukokuu 2019 – tammikuu 2020 ja toukokuu 2022 – tammikuu 2023. (Lähde: SVT: Työnvälitystilasto).

	2019		2022	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
Aktivointiaste - prosenttia	29,5 %	36,0 %	27,4 %	34,7 %
Työttömät työnhakijat - lukumäärä	134749	106470	139692	107539
Palveluissa yhteensä - lukumäärä	56383	59565	52746	56704
Työvoimakoulutuksessa olevat - osuus palveluissa olevista per sukupuoli	16,6 %	16,0 %	16,9 %	18,1 %
Valmennuksessa olevat	2,3 %	2,1 %	1,4 %	1,3 %
Työllistettynä olevat	22,1 %	19,3 %	33,8 %	27,7 %
Työ- ja koulutuskokeilussa	7,0 %	7,1 %	5,7 %	5,2 %
Vuorotteluvapaasijaiset	2,2 %	3,8 %	2,8 %	4,5 %
Kuntouttavassa työtoiminnassa	23,7 %	17,1 %	20,4 %	14,5 %
Omaehtoisessa opiskelussa	26,1 %	34,7 %	19,1 %	28,7 %

Uudistuksen vaikutukset työmarkkinoiden sukupuolen mukaiseen segregaatioon

Uudistuksessa ei tehty muutoksia palveluiden sisältöön. Niinpä sillä ei ole oletettavasti vaikutusta työmarkkinoiden sukupuolen mukaiseen segregaatioon, joka on yksi isoimpia työmarkkinoiden haasteita sukupuolinäkökulmasta Suomessa. Vain alle 10 prosenttia työllisistä työskentelee aloilla, jotka ovat sukupuolijakaumaltaan tasapainossa (molempien sukupuolten osuus on välillä 40–60 prosenttia). Naiset ovat tyypillisesti ylliedustettuina erilaisilla matalapalkka-aloilla. (Tilastokeskus 2022). Työvoimapalveluiden sisällöillä voidaan tutkimuskirjallisuuden perusteella pyrkiä purkamaan segregatiota (kts. luku 3.3.1). Kuitenkin mikäli palveluiden tavoitteena on vain mahdollisimman korkea työllisyys ja palveluissa asiakkaina olevien ihmisten nopea ja helppo työllistyminen, työvoimapalvelut todennäköisesti vain vahvistavat segregatiota. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa ja siihen sisältyvässä aktiivisessa ja henkilökohtaisessa otteessa olisi ollut mahdollisuuksia myös työmarkkinoiden sukupuolten segregatian purkamiseen, mutta se olisi pitänyt asettaa avoimesti yhdeksi työvoimapalvelunmallin uudistamisen tavoitteeksi. Nykyisessä mallissa pääasiallinen tavoite on työllisyyden parantaminen, joten se on segregatian purkamisen näkökulmasta menetetty mahdollisuus ja voi uusintaa ja vahvistaa työmarkkinoiden sukupuolen mukaista jakautumista.

Yhteenveto pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon

Kokonaisuudessaan tarkasteltuna pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon arvioidaan jäävän vähäisiksi. Pitkäaikaistyöttömyyden osalta se voi parantaa hieman enemmän miesten tilannetta. Lisäksi miehet hyötyvät työttömyysturvaseuraamusten keventämisestä ja porrastamisesta naisia enemmän. Nämä vaikutukset kohdistuvat miehille enemmän ennen kaikkea siksi, että suurempi osa pitkäaikaistyöttömistä ja seuraamuksia saavista on miehiä. Näiltä osin uudistuksen voi katsoa kaventavan sukupuolten välistä epätasa-arvoa. Työllisyyden vahvistamisen osalta vaikutus on oletettavasti sukupuolten suhteen nykytilanteeseen nähden varsin neutraali, sillä palveluprosessin uudistamisen työllistävään vaikutukseen liittyy aikaisemman tutkimuksen perusteella ristikkäisiä vaikutuksia, jotka kumoavat toisensa.

Arvioon liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia. Uudistus vaikuttaa oletettavasti työllisten määrään sekä erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrään ja heidän terveyteensä, mikäli uudistetun mallin avulla työvoimapalveluiden piirissä olevia ihmisiä pystytään palvelemaan yksilöllisemmin ja ohjaamaan paremmin kullekin tarpeellisten palveluiden pariin. Nämä vaikutukset voivat olla sukupuolittuneita, sillä naisten ja miesten välillä on merkittäviä eroja siinä, miten he ryhminä käyttävät työvoimapalveluita, mistä syystä he ovat työvoimapalveluiden asiakkaina ja kuinka kauan heidän työnhakunsa kestää. Tähän kokonaisuuteen kietoutuu kuitenkin suuri määrä erilaisia henkilökohtaisia ja kontekstiin liittyviä muuttujia kuten toimiala, koulutus, työnhaun valmiudet, maatieteellinen sijainti ja työmarkkinoiden sekä talouden tilanne vain muutamia esimerkkejä mainitaksemme. Jotkin muuttujat liittyvät suoraan sukupuoleen, osa korreloi sukupuolen kanssa ja joidenkin osalta ei mitään yhteyttä ole. Kokonaisuudesta muodostuu kompleksinen vaikutusketju, jota ei aikaisemmassa tutkimuksessa ole avattu. Sukupuolinäkökulmaa palveluprosessin ja palveluiden vaikuttavuuden arviontiin tuovalle teoreettiselle ja empiiriselle tutkimukselle olisi siis selkeä tarve.

Tämän selvityksen puitteissa tarkemman kausaalisen mekanismin ja siihen nojautuvan mallin luominen ei ole mahdollista. Olemmekin keskittyneet arviossa tarkastelemaan pääasiassa tähän mennessä havaittavissa olevia muutoksia uudistuksen voimassaolon ajalta. Uudistus on ollut kuitenkin voimassa varsin lyhyen ajan eivätkä kaikki työnhakijat ole vielä uuden palveluprosessin piirissä. Erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden osalta vaikutukset ovat havaittavissa vasta, kun uudistuksen käyttöönotosta on kulunut riittävästi aikaa. Niinpä vaikuttavuutta tulee tarkastella jatkossa kertyvän tiedon pohjalta ja pitää myös sukupuolinäkökulma mukana yhtenä tarkastelun kohteena.

Ylipäänsä hallituksen esityksen ja sen sukupuolivaikutusten arvioinnin perusteella vaikuttaa, että sukupuolinäkökulma ei ole ollut pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelussa juurikaan mukana. Esityksen näkemys sukupuolivaikutuksista vain etuuksiin

liittyvänä tekijänä on hyvin kapea eikä siinä tunnisteta keskeisimpiä mahdollisia sukupuolivaikutuksia, saati yritetä arvioida niitä. Kuten edellä on todettu, tarkkojen kvantitatiivisten arvioiden tuottaminen sukupuolittain on haastava tehtävä ja vaatisi tuekseen enemmän perustutkimusta työvoimapalveluiden sukupuolittuneista vaikutuksista. Näin merkittävässä uudistuksessa tulisi kuitenkin vähintään tunnistaa merkittävimmät sukupuolittuneet vaikutukset mahdollista seuranta varten. Lisäksi sukupuolivaikutusten arvioon sisällytetty yksilön vastuun korostaminen osoittaa epäsensitiivisyyttä sukupuoleen liittyville eriarvoistaville rakenteille, asenteille ja normeille, joita työmarkkinoista puhuttaessa Suomessa on varsin runsaasti. Tässä hallituksen esitys toisintaakin tyypillistä metodologiseen individualismiin nojaavaa tapaa keskustella talous- ja työllisyyspolitiikasta, jossa sukupuoleen (tai muihin ryhmiin) liittyviä tekijöitä ei tunnisteta (kts. Elomäki 2018).

4 Johtopäätökset

Talouspolitiikan toimenpiteiden vaikutukset kohdistuvat usein sukupuoliin eri tavalla, sillä talouden ja työelämän rakenteiden takia miehet ja naiset ovat ryhminä merkittävästi erilaisessa asemassa esimerkiksi tulojen jakautumisessa ja työmarkkinoilla. Niinpä talouspolitiikan toimenpiteet voivat vaikuttaa myös sukupuolten tasa-arvoon riippumatta siitä, mikä niiden ääneen lausuttu tavoite on. Talouspolitiikalla voidaan joko tietoisesti tai tiedostamatta edistää tai heikentää sukupuolten tasa-arvon tilaa ja kehitystä. Sukupuolivaikutukset jäävät kuitenkin tyypillisesti talouspolitiikan valmistelussa muiden, uudistusten ja muutosten kannalta oleellisempina pidettyjen tavoitteiden varjoon, eikä keskeisiä naisiin ja miehiin eri tavalla kohdistuvia vaikutuksia aina tunnisteta. Sukupuolen moninaisuuden ja intersektionaalisten vaikutusten tunnistamisen osalta tilanne on vielä heikompi. (Kts. esim. Elomäki 2018, Elomäki ja Ylöstalo 2018 ja 2021).

Sukupuolivaikutusten arviointia on viime vuosina kehitetty valtionhallinnossa. Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ”sukupuolivaikutusten arvioinnin tulee sisältyä kaikkien ministeriöiden alaisten hallinnon toimintoihin.” (Valtioneuvosto, 2019, s. 134). Myös tuoreessa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa (Valtioneuvosto 2022) annetaan ohjeistusta sukupuolivaikutusten ja intersektionaalisten vaikutusten arviointiin. Lisäksi valtion talousarvioesityksen pääluokkaperusteluiden tasa-arvotekstejä on kehitetty. Käytännössä sukupuolivaikutusten arviointi toteutuu talouspolitiikassa edelleen varsin vaihtelevasti, kuten tässä työssä tarkastellut uudistukset ja niiden vaikutusarviot osoittavat.

Tämän selvityksen keskeisenä tavoitteena onkin tehdä talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia näkyväksi. Tarkastelimme vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikkaa sukupuolinäkökulmasta. Kokonaisuudessaan kuluneen vaalikauden talouspolitiikka on sukupuolivaikutusten osalta ollut neutraalia tai sukupuolten tasa-arvoa edistävää. Vähintäänkin voidaan sanoa, että talouspolitiikan toimenpiteet eivät ole kuluneella vaalikaudella heikentäneet sukupuolten tasa-arvoa.

Tässä selvityksessä mikrosimulaatiomallilla tarkastellut lainsäädäntöön pohjautuvat pysyvät muutokset sosiaaliturvaan ja henkilöverotukseen ovat olleet sekä sukupuolten sisäisiä että sukupuolten välisiä tuloeroja kaventavia. Vaikutus on kuitenkin rajallinen. Etuus- ja veromuutokset ovat nostaneet tulotasoa noin 82 prosentilla miehistä ja 86 prosentilla naisista. Naisten vuositulot ovat muutosten takia keskimäärin 412 euroa suuremmat verrattuna tilanteeseen, jossa muutoksia ei olisi tehty. Miehillä vastaava hyöty on 387 euroa.

Naisten keskimääräiset vuositulot ovat siis etuus- ja veromuutosten seurauksena kasvanneet 25 euroa enemmän kuin miesten. Naiset ovat hyötynneet sosiaaliturvan ja verotuksen muutoksista miehiä hiukan enemmän myös silloin kun politiikkamuutosten vaikutuksia tarkastellaan perhetyypin ja ikäryhmän sekä sosioekonomisen aseman mukaan. Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta tätä voi pitää oikeansuuntaisena kehityksenä, sillä naiset ovat ylliedustettuina alemmissa tuloluokissa.

Kolme tarkemmin arvioitua kuluneen vaalikauden keskeistä uudistusta ovat niin ikään vaikuttaneet sukupuolten tasa-arvoon edistävästi tai neutraalisti. Uudistukset ovat kuitenkin olleet voimassa vasta vähän aikaa ja tilasto- ja tutkimustietoa niiden vaikutuksista on vielä rajallisesti. Näiltä osin selvitys perustuu pääasiassa aikaisemman tutkimustiedon pohjalta tehtyyn ennakoarviointiin.

Perhevapaaudistuksen osalta hallituksen esityksessä kirjatut tavoitteet liittyvät suoraan sukupuolten tasa-arvon parantamiseen. Arviomme mukaan perhevapaaudistus todennäköisesti vähentää eroja perhevapaiden käytössä synnyttävien ja ei-synnyttävien vanhempien välillä ja tasoittaa hieman hoivavastuun jakautumista perheissä. On todennäköistä, että uudistus tulee välillisesti näkymään lisääntyvänä tasa-arvona työelämässä perhevapaiden käytön sukupuolittuneisuuden vähentyessä. Uudistukseen sisältämä lisääntyvä valinnanvapaus ja joustavuus vapaiden käytössä helpottavat perheiden arkea ja voivat osaltaan vauhdittaa perhevapaaudistuksen toivottuja sukupuolivaikutuksia, mutta samalla on todettava, että tarkemmin kiintiöidyillä vanhempainvapailla on tutkitusti suurempi vaikutus vapaiden tasa-arvoiseen käyttöön.

Kahden muun arvioidun uudistuksen, oppivelvollisuuden laajentamisen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton, kohdalla sukupuolten tasa-arvo ei ole ollut suoraan tavoitteena. Tämä näkyy myös näiden uudistusten hallituksen esitykseen sisältyvissä sukupuolivaikutusten arvioinneissa, jotka ovat selkeästi suppeammat kuin perhevapaaudistuksen kohdalla. Erityisesti pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sukupuolivaikutusten arviointi on hyvin kapea ja hallituksen esitys kokonaisuudessaan on varsin epäsensitiivinen eri sukupuoliin kohdistuville vaikutuksille. Arviomme perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton myötä lisääntyneet kohtaamiset, työnhakuvelvollisuus sekä työttömyysturvaseuraamusten keventäminen kohdistuvat enemmän miehiin. Miehet voivat myös hyötyä pitkäaikaistyöttömyyden mahdollisesta vähenemisestä naisia enemmän. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyyttä vahvistavat vaikutukset ovat ristikkäisvaikutusten takia todennäköisesti sukupuolten osalta neutraaleja, eli ne eivät kohdistu erityisesti miehille tai naisille. Arvioon liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia, sillä työvoimapalveluiden vaikutuksesta on varsin vähän aikaisempaa tutkimusta sukupuolinäkökulmasta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja siihen liittyvän maksuttoman toisen asteen koulutuksen arvioimme pääosin parantavan sukupuolten tasa-arvoa. Suoraan uudistus tasoittaa sukupuolten välistä eroa koulutuksessa, sillä oletettavasti tulevaisuudessa vähemmän miehiä jää ilman toisen asteen tutkintoa. Tehostetun ohjauksen ja nivelvaiheen koulutuksen avulla voi olla mahdollista lieventää koulutuksen ja työmarkkinoiden segregatiota ja siten kaventaa sukupuolten palkkaeroja. Tämän positiivisen vaikutuksen aikaansaaminen edellyttää, että koulutusta ja ohjausta resursoidaan jatkossakin riittävästi ja kiinnitetään huomiota kaikkien ryhmien oppimiseen, turvalliseen opiskeluympäristöön, sekä sukupuolisyönnän ja rasmin kitkentään oppilaitoksissa ja työmarkkinoilla. Mikäli näissä onnistutaan, uudistus parantaa hyvinvointia ja todennäköisesti vähentää pitkällä aikavälillä etenkin miesten työttömyyttä ja syrjäytymistä.

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikutukset ovat siis samansuuntaisia. Pitkäaikaistyöttömyys- ja syrjäytymisriski pienenee molempien uudistusten seurauksena. Sekä pitkäaikaistyöttömistä että syrjäytyneistä nuorista suurempi osa on miehiä ja monet syrjäytymisen taustatekijöistä ovat yleisempiä miehillä kuin naisilla (THL, 2023). Tässä suhteessa uudistukset yhdessä voivat edistää sukupuolten tasa-arvoa merkittävästi. Mikäli samalla ei kuitenkaan onnistuta kaventamaan koulutuksen ja työelämän segregatiota, uudistukset voivat jopa lisätä sukupuolten välistä tuloeroa, koska aikaisempaa useammat miehet pääsevät kiinni työelämään, jossa heidän tulokehityksensä on naisia parempi. Vaikka vaikutukset voivat tässä mielessä olla tasa-arvon suhteen ristiriitaisia, kokonaisuudessaan sukupuolierojen kaventaminen huono-osaisuutta vähentämällä on tasa-arvonäkökulmasta positiivinen asia.

Tuloksia tarkasteltaessa on kuitenkin hyvä huomata, että kaikki tässä selvityksessä arvioidut uudistukset ovat sisältäneet lisärahoitusta palveluihin tai etuuksiin. Tämä ei välttämättä tarkoita, että ne olisivat pitkällä aikavälillä julkista taloutta heikentäviä, vaan kokonaisvaikutus voi esimerkiksi lisääntyvän työllisyyden ansiosta olla positiivinen. Perhevapaauudistus, oppivelvollisuuden laajentaminen ja pohjoismainen työvoimapalvelumalli sisältävät kuitenkin merkittäviä määriä lisärahoitusta vaikutusalueillaan. Ylipäänsä kuluneen vaalikauden talouspolitiikassa on korostunut rahoituksen lisääminen. Palveluiden tai etuuksien leikkauksia on tehty hyvin vähän. Myös mikrosimulaatiolaskennalla tarkastelluista pysyvistä etuus- ja veromuutoksista lähes kaikki ovat olleet luonteeltaan lisäyksiä etuuksiin tai kevennyksiä verotukseen.

Talouspolitiikka, jossa julkisen sektorin menoja karsitaan ja/tai tuloja lisätään verotuksen kautta, voi olla myös sukupuolivaikutuksiltaan hyvin erilaista kuluneen vaalikauden talouspolitiikkaan verrattuna. Julkisen sektorin menojen karsimisen vaikutukset kohdistuvat useammin enemmän naisiin kuin miehiin. Naisten suhteellinen osuus on miehiä suurempi pienemmissä tuloluokissa, joille erilaiset etuudet useimmiten kohdistuvat. Lisäksi naisten osuus julkisen sektorin työntekijöistä on merkittävästi miehiä suurempi. Verojen

kiristämisen sukupuolivaikutukset puolestaan riippuvat paljolti siitä, minkälaisia veroja kiristetään. Esimerkiksi tuloverotuksen kiristäminen kohdistuu progression takia enemmän suurempiin tuloluokkiin, joissa on enemmän miehiä kuin naisia. Yleisesti ottaen tuloeroja kaventava politiikka hyvin todennäköisesti pienentää myös sukupuolten välisiä tuloeroja, koska naiset ovat yliedustettuja alimmissa tuloluokissa.

Tätä kirjoittaessa keväällä 2023 eduskuntavaaleihin oli aikaa reilu kuukausi. Lähes kaikki puolueet ovat nostaneet vaaliteemoissaan esiin tarpeen sopeuttaa julkista taloutta. Menojen karsimisen ja tulojen lisäämisen suhde ja leikkauskohteet vaihtelevat puolueen mukaan, mutta tämänhetkisen poliittisen keskustelun perusteella vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, että tulevan vaalikauden talouspolitiikka tulee olemaan varsin erilaista verrattuna nykyiseen riippumatta vaalien tuloksesta ja hallituksen kokoonpanosta.

Sukupuolivaikutusten huomioiminen ja ennakkoarviointi talouspolitiikan suunnittelussa onkin seuraavalla vaalikaudella jopa keskeisempää kuin kuluvalle vaalikaudelle, jos päädytään merkittävästi julkista taloutta sopeuttamaan talouspolitiikkaan. Kiristävän talouspolitiikan vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon voivat olla helpommin negatiivisia. Tässä hankkeessa tehty työ antaa osaltaan pohjaa tulevalle vaalikaudelle sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseen.

LÄHTEET

- Alanen, Paula. 2021. "Oppivelvollisuuskoulu yhteiskunnallisten viiteongelmien ratkaisukeinona". *Koulu ja menneisyys: Oppivelvollisuus 100 vuotta* 58: 66–97. doi:10.51811/km.102570.
- Angelov, N., Johansson, P., & Lindahl, E. (2016). Parenthood and the Gender Gap in Pay. *Journal of Labor Economics* 34, 545–579.
- Arnesen, Anne-Lise, Elina Lahelma, ja Elisabet Öhrn. 2006. "Travelling discourses on gender and education". *Nordisk Pedagogik* 28: 1–14.
- Arni, Patrick ja Amelie Schiprowski. (2018). *Job Search Requirements, Effort Provision and Labor Market Outcomes*. IZA Discussion Paper Series No. 11765, August 2018; <http://ftp.iza.org/dp11765.pdf>
- van den Berg, Gerard, Barbara Hofmann, Arne Uhlendorff. 2019. "Evaluating Vacancy Referrals and the Roles of Sanctions and Sickness Absence." *The Economic Journal*, Volume 129, Issue 624, November 2019, Pages 3292–3322; <https://doi.org/10.1093/ej/uez032>
- Brandth, Berit, ja Elin Kvande. 2019. "Fathers' sense of entitlement to ear-marked and shared parental leave". *Sociological Review* 67 (5): 1154–1169. doi:10.1177/0038026118809002.
- Briscese, Guglielmo, Giulio Zanella, ja Veronica Quinn. 2020. *Improving Job Search Skills: A Field Experiment on Online Employment Assistance*. IZA Discussion Paper No. 13170.
- Browne, Jude. 2013. "The Default Model: Gender Equality, Fatherhood, and Structural Constraint". *Politics & Gender* 9 (2013): 152–173. doi:10.1017/S1743923X13000020.
- Carnicelli, Lauro, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, Terhi Ravaska. 2020. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-933-2>
- Cheung, Maria, Johan Egebark, Anders Forslund, Lisa Laun, Magnus Rödin and Johan Vikström. *Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Experimental Evidence on Displacement Effects and Mechanisms*. IFN Working Paper No. 1307, 2019.
- Courtin, Emilie, Vahe Nafilyan, Mauricio Avendano, Pierre Meneton, Lisa F. Berkman, Marcel Goldberg, Marie Zins, ja Jennifer B. Dowd. 2019. "Longer schooling but not better off? A quasi-experimental study of the effect of compulsory schooling on biomarkers in France". *Social Science and Medicine* 220 (November 2018): 379–386. doi:10.1016/j.socscimed.2018.11.033.
- de New, Sonja C., Stefanie Schurer, ja Dominique Sulzmaier. 2021. "Gender differences in the lifecycle benefits of compulsory schooling policies". *European Economic Review*. Elsevier B.V. doi:10.1016/j.eurocorev.2021.103910.
- DeCicca, Philip, ja Harry Krashinsky. 2020. "Does education reduce teen fertility? Evidence from compulsory schooling laws". *Journal of Health Economics* 69. Elsevier B.V.: 102268. doi:10.1016/j.jhealeco.2019.102268.
- Duvander, Ann Zofie, ja Mats Johansson. 2012. "What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use?" *Journal of European Social Policy* 22 (3): 319–330. doi:10.1177/0958928712440201.
- Ellingsæter, Anne Lise. 2022. "Conflicting Policy Feedback: Enduring Tensions over Father Quotas in Norway". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 28 (4): 999–1024. doi:10.1093/sp/jxaa027.
- Elomäki, Anna (2018) Feministisempää talouspolitiikkaa Seitsemän askelta kohti tasa-arvoa edistävää ja syrjimätöntä talouspolitiikkaa. Impulsseja, Kalevi Sorsa -säätio, maaliskuu 2018.
- Elomäki, Anna ja Anita Haataja (toim.). 2018. "Vero- ja etuusmuutosten vaikutus sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon". Teoksessa Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim. 2018) *Tasa-arvoa talousarvioon: talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 12–56.
- Elomäki, Anna ja Hanna Ylöstalo (toim.). 2018. *Tasa-arvoa talousarvioon: talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Elomäki, Anna ja Hanna Ylöstalo. 2020. "Feministisempää poliittisen talouden tutkimusta." *Poliittinen talous* 8(2020):1, 87–99.
- Eskelinen, Niko, Helena Hautala, Lotta Lintunen, Johanna Kallio. 2020. *Ylisukupolviselle huono-osaisuudelle altistavat ja siltä suojaavat ei-materiaaliset tekijät. Kaupunkitutkimusohjelma Tutkimuskatsauksia*. Vsk. 3. European Institute for Gender Equality EIGE. 2017. Gender Impact Assessment. Saatavilla osoitteessa: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment>
- Haataja, Anita. 2006. *Ruotsin ja Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu*.

- Haikkola, Lotta. 2021. "Classed and gendered transitions in youth activation: the case of Finnish youth employment services". *Journal of Youth Studies* 24 (2). Taylor & Francis: 250–66. doi:10.1080/13676261.2020.1715358.
- HE 124/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170124>
- HE 24/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2020 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain 3 ja 12 §:n muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190024>
- HE 39/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain 11 luvun 10 §:n sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190039>
- HE 43/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle pienten eläkkeiden korottamista koskeviksi laeiksi <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190043>
- HE 80/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskeviksi lainsäädännöksi <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190080>
- HE 142/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2021 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200142>
- HE 173/2020 vp. 2022. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200173?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=HE%20173%2F2020>
- HE 198/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200198>
- HE 129/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210129>
- HE 129/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210129>
- HE 236/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle ostovoiman vahvistamista vuonna 2023 koskeviksi lainsäädännöksi sekä laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220236>
- HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskeviksi lainsäädännöksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210167>
- HE 241/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200241#idm45053757214720>
- HE 54/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220054>
- HE 68/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220068#idm45053758497280>
- HE 153/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220153>
- HE 156/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220156>
- HE 228/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220228#idm45053758142816>
- Heinonen Hanna-Mari, Anneli Miettinen ja Miia Saarikallio-Torp. 2020. Joustavat kiintiöt saavat pienten lasten vanhemmilta kannatusta. Kela. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5177>
- Holmberg, Helmi. 2016. "Kokemuksia tasa-arvon edistämisestä Petra-projektissa Helmi Holmberg Kansalais-toiminnan ja nuorisotyön koulutusohjelma (210 op) Koulutusohjelman nimi".
- Holmberg, Liila, Mira Kalalahti, Janne Varjo, ja Markku Jahnukainen. 2019. "Kohti omaa juttua: Koulutusvalinnat nuorten elämänsäntulussa". Teoksessa *Oma paikka haussa: Maahanmuuttotustaist nuoret ja koulutus*, toimittanut Markku Jahnukainen, Mira Kalalahti, ja Joel Kivirauma, 106–134. Helsinki: Gaudeamus.
- Huttunen, Kristiina, Tuomas Pekkarinen, Roope Uusitalo, ja Hanna Virtanen. 2023. "Lost boys? Secondary education and crime". *Journal of Public Economics* 218. The Authors: 104804. doi:10.1016/j.jpubeco.2022.104804.
- Hynninen, Pirkko, ja Päivi-Katriina Juutilainen. 2006. *Seitsemän asiaa ohjauksen suunnittelusta ja tasa-arvosta*. Isolankila, Tapio. 2021. Perhevapaauidustuksen arvioidaan lisäävän isien vanhempainpäivärahan käyttöä ja nostavan sairausvakuutusmaksuja. Kela. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5828>
- Jauhola, Laura, Olli Oosi, ja Liisa Horelli. 2014a. "Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin". *Työpoliittinen aikakauskirja (Finnish Labour Review)* 4.

- Jauhola, Laura, Olli Oosi, ja Liisa Horelli. 2014b. "Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin". *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*. Vsk. 52.
- Kalenius, Aleks. 2023. *Sivistyskatsaus 2023*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-744-4>.
- Kela. Kelan lapsiperhe-etuustilasto. Helsinki, 2022. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022050432655>
- Kleven, H., Landais, C., & Sogaard, J. E. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181-209.
- Koev, Eugen. 2022. *Perhevapaiden jako vanhempien kesken – estääkö raha tasajaon? Mikrosimulointituloksia kolmesta skenaariosta isän käyttämien vanhempainrahapäivien vaikutuksesta käteen jäävään tuloon perheessä*. Akava Works Artikkelit 4/2022.
- Kotamäki, Mauri & Kärkkäinen, Olli. 2018. Työllisyysvaikutusten laskeminen sukupuolittain – kuinka kannustinmuutoksesta päästään työllisyyden muutoksiin, teoksessa Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim. 2018) *Tasa-arvoa talousarvioon: talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 57-92.
- Kurki, Tuuli, Kristiina Brunila, ja Elina Lahelma. 2019. "Constituting immigrant care workers through gendering and racialising practices in education". *Nordic Journal of Migration Research* 9 (3): 122–135. doi:10.2478/njmr-2019-0009.
- LA 36/2019 Lakialoite laeiksi rintamasotilaseläkelain 9 §:n ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain 3 §:n muuttamisesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_36+2019.aspx
- Lakkala, Suvi, Satu Narkaus, ja Kati Kallinen. 2022. "Siirtymävaihe perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen". *Nuorisotutkimus* 40 (1): 3–22. doi:10.57049/nuorisotutkimus.9115752.
- Lammi-Taskula, Johanna. 2021. Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. THL. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-391072.pdf>
- Lehtonen, Jukka. 2013. "Sukupuolivähemmistöt koulussa – moninaisia tarinoita ja haastavia tutkimusvalintoja?" *SQS* 1–2 (42).
- Lehtonen, Jukka, ja Kati Mustola. 2004. "Eihän heterotkaan kerro...": seksuaalisuuden ja sukupuolen rajankäyntiä työelämässä. Työministeriö.
- Maarianvaara, Jukka ja Pirkko Janas 2021. Tasa-arvovaltuutetun lausunto perhevapaauudistuksesta. Dnro TAS/509/2021. Tasa-arvovaltuutettu.
- Maibom Pedersen, Jonas, Michael Rosholm ja Michael Svarer. 2012. *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation*. IZA Discussion Paper No. 6970. October 2012.
- Mazzonna, Fabrizio. 2014. "The long lasting effects of education on old age health: Evidence of gender differences". *Social Science and Medicine* 101. Elsevier Ltd: 129–138. doi:10.1016/j.socscimed.2013.10.042.
- McVicar, Duncan. 2008. "Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK". *Labour Economics*, Volume 15, Issue 6, December 2008, Pages 1451–1468; doi.org/10.1016/j.labeco.2008.02.002.
- Miettinen, Anneli, ja Miia Saarikallio-Torp. 2020. "Isälle kiintiöidyn vanhempainvapaan käyttö ja sen taustatekijät". *Yhteiskuntapolitiikka* 85 (4): 345–357.
- Niemelä, Jukka, Leena Koivusilta, Noora Elonen ja Antti Saloniemi. 2020. "Työvoimapolitiikka ja hyvinvointi – kuka hyötyy toimenpiteistä?" *Työelämän tutkimus*, 18 (4), 340–356.
- Nygård, Authors Mikael, Josefine Nyby, ja Mikko Kuisma. 2022. "Freedom of choice or state regulation? Political partisanship and the pursuit of gender equality in Finnish parental leave policy", 1–31.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2018. *Toisen asteen koulutuksen kustannukset opiskelijoille – vaihtoehtoja kustannusten pienentämiseksi*. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. *Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:45. Helsinki.
- Opetushallituksen kustannuskysely. 2021. <https://vos.oph.fi/rap/>.
- Opetushallitus. 2018. *Toisen asteen koulutuksen koulutuskustannuksia koskeva selvitys*.
- Opetushallitus. 2022. "Koulutuksen kustannukset jatkavat kasvuaan – kustannukset nousivat merkittävästi vuonna 2021". <https://www.oph.fi/fi/uutiset/2022/koulutuksen-kustannukset-jatkavat-kasvuaan-kustannukset-nousivat-merkittavasti-vuonna>.
- Parsland, Ellen, ja Rickard Ulmestig. 2022. "Gendered Activation at the Expense of Gender Equality? Activation and Gender Equality as Competing Logics in the Swedish Welfare State". *Affilia - Journal of Women and Social Work* 37 (2): 279–99. doi:10.1177/08861099211045977.
- Pehkonen, J., & Sieppi, A. (2019). Parenthood and gender inequality: Population-based evidence on the child penalty in Finland. *Economic Letters* 182 (2019), 3-9.
- Puig-Barrachina, Vanessa, Pol Giró, Lucía Artazcoz, Xavier Bartoll, Imma Cortés-Franch, Ana Fernández, Patricia González-Marín, ja Carme Borrell. 2020. "The impact of Active Labour Market Policies on health outcomes: A Scoping review". *European Journal of Public Health* 30 (1): 36–42. doi:10.1093/eurpub/ckz026.

- Reid, Carol, ja Helen Young. 2012. "The new compulsory schooling age policy in NSW, Australia: Ethnicity, ability and gender considerations". *Journal of Education Policy* 27 (6): 795–814. doi:10.1080/02680939.2012.664287.
- Rostgaard, Tine, ja Anders Ejrnæs. 2021. "How different parental leave schemes create different take-up patterns: Denmark in nordic comparison". *Social Inclusion* 9 (2): 313–324. doi:10.17645/si.v9i2.3870.
- Rønsen, Marit, ja Ragni Hege Kitterød. 2015. "Gender-Equalizing Family Policies and Mothers' Entry into Paid Work: Recent Evidence From Norway". *Feminist Economics* 21 (1): 59–89. doi:10.1080/13545701.2014.927584.
- Saarikallio-Torp, Miia, ja Anneli Miettinen. 2021. "Family leaves for fathers: Non-users as a test for parental leave reforms". *Journal of European Social Policy* 31 (2): 161–174. doi:10.1177/0958928721996650.
- SEGLI-hanke. 2019. "Toimintamalli: Suomussalmen perusopetuksen toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö haasteellisessa toimintaympäristössä". Oppilaitosten kanssa tehdyn kehittämistyön tuloksia. <https://www.kaikkienduuni.fi/news/2019/9/15/oppilaitosten-kanssa-tehdyn-kehittamistyn-tuloksia>.
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry, ja Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus sr. 2022. *Amisbarometri*.
- Suomen lukiolaisten liitto. 2022. *Lukiolaisharjoitukset*.
- Sutela, Hanna ja Outi Sirniö. 2022. "Työmarkkinat" teoksessa Mesiäislehto, Merita, Anna Elomäki, Minna Kivipelto, Johanna Närvi, Tapio Räsänen, Hanna Sutela ja Elina Kärkkäinen. 2022. *Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:46.
- Suwada, Katarzyna. 2017. "It was Necessary at the Beginning to Make This Whole Revolution": Men's Attitudes to Parental Leaves in Sweden and Poland". *Men and Masculinities* 20 (5): 570–587. doi:10.1177/1097184X17727571.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot". https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__opisk/statfin_opisk_t_pxt_135r.px/.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Kokoikaisten palkansaajien kokonaisansiot kuukaudessa koulutusasteen mukaan vuonna 2020". https://www.stat.fi/til/pru/2020/pru_2020_2021-10-11_tau_001_fi.html.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Koulutuksen keskeyttäminen". <https://stat.fi/tilasto/kkesk>.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Sijoittuminen koulutuksen jälkeen". <https://stat.fi/tilasto/sijk>.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Tutkinnon suorittaneiden pääasiallinen toiminta vuoden kuluttua valmistumisesta". https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__sijk/statfin_sijk_pxt_1111.px/.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). Työnvälitystilasto [verkkajulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 2.3.2023]. Saatavilla osoitteessa: <https://stat.fi/tilasto/tyonv>
- Suomen virallinen tilasto (SVT). "Työttömyysasteet koulutusasteen ja sukupuolen mukaan vuosina 2011–2020, 15–74-vuotiaat". https://www.stat.fi/til/tyti/2020/13/tyti_2020_13_2021-03-04_tau_025_fi.html.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 2.3.2023]. Saatavilla osoitteessa: <https://www.stat.fi/tilasto/tyti>
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). 2022. Kouluterveyskysely 2021: Sukupuolivähemmistöjen tulokset. Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). 2023. Sukupuolten tasa-arvo. Tasa-arvotiedon keskus. Verkkosivusto saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo>
- Tilastokeskus 2022. Sukupuolten tasa-arvo, työelämä. Saatavilla osoitteesta: <https://www.stat.fi/tup/tasaarvo/tyoelama/index.html>
- Tuujula, Tiina. 2019. *Lukiolaisten opintojen eteneminen ja kokemukset opinto-ohjauksesta*.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, päivämätön. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli -verkkosivusto. Saatavilla osoitteesta: <https://tem.fi/pohjoismainen-tyovoimapalvelumalli>
- Valtioneuvosto. 2019. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto. 2020. *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje*. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Yang, Songtao. 2022. "The effects of compulsory schooling reforms on women's marriage outcomes—evidence from Britain". *Empirical Economics* 63 (3). Springer Berlin Heidelberg: 1637–1662. doi:10.1007/s00181-021-02173-6.
- Ylistö, Sami, ja Hanna Mari Husu. 2021. "Negative emotional consequences of labour market activation policies for long-term unemployed young adults in Finland". *International Journal of Sociology and Social Policy* 41 (13–14): 1–15. doi:10.1108/IJSSP-02-2021-0039.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-086-0 (pdf)

Maaliskuu 2023