

# Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:1

*Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö, Esko Mustonen*

*Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi*

---

Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla

KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija</b> Sosiaali- ja terveysministeriö		<b>Julkaisun päivämäärä</b> 20.1.2006	
<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja sihteeri) Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö ja Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi (Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta)		<b>Julkaisun laji</b> Selvitys	
		<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	
		<b>Toimielimen asettamispäivä</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö ja Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi (Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta)			
<b>Tiivistelmä</b> Sosiaali- ja terveysministeriöllä on muista ministeriöistä poikkeava rooli naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisessä. Ministeriö vastaa kaikkien hallinnonalojen tapaan sukupuolten välisen tasa-arvotavoitteiden valtavirtaistamisesta sille kuuluvissa yleisissä sosiaali- ja terveystalouden alaan liittyvissä lakisääteisissä tehtävissä. Lisäksi ministeriön talousarviokehyksissä rahoitetaan kolmen julkisen tasa-arvoviranomaisen, tasa-arvovaltuutetun, tasa-arvoyksikön ja tasa-arvoasian neuvottelukunnan toiminta. Tässä pilottihankeessa sukupuolivaikutusten arviointi on rajattu erityisesti tulonsiirtojen ja niiden rahoituksen välittömiin kohdentumisvaikutuksiin. Valtion talousarviossa rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan kautta noin viidennes kaikista sosiaalimennoista. Ministeriö vastaa kuitenkin pääosasta sosiaalimenoja ja niiden rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä. Kohdentumisanalyysit on myös tehty varsinaisia talousarviomenoja laajemmasta näkökulmasta. Sukupuolivaikutusten arviointi ja seuranta edellyttävät hyvää tietopohjaa. Tilastoinnissa ja muussa tiedon tuotannossa, kuten tutkimuksessa sekä laskentajärjestelmissä on hallinnonalalla tästä näkökulmasta paljon kehitettävää, kuten luvusta neljä käy ilmi. Naisten ja miesten nykyistä taloudellista asemaa taustoitetaan luvussa viisi. Keskeisten etuusjärjestelmien toimintaperiaatteiden kuvaus ja tuotosten eli eri etuuksien kohdentumisen analyysit sisältyvät lukuun kuusi. Luvussa käsitellään lyhyesti myös palvelusektoria. Tällä sektorilla panosten ja tuotosten tilastoinnissa on runsaasti kehittämistarvetta sukupuolen mukaan eriteltyjen perustietojen tuottamiseksi. Koska palvelujen tuottamisesta vastaavat käytännössä kunnat ja kuntayhtymät, on jatkossa tärkeää pohtia, miten kunnallishallinto voi lisätä vastuutaan tasa-arvotavoitteiden valtavirtaistamiseksi omaan toimintaansa. Luvussa seitsemän käsitellään sosiaalivakuutusmaksujen ja verotuksen jakautumista. Lisäksi luvussa esitellään eräitä sovellutusesimerkkejä, joiden avulla ja joita kehittämällä voitaisiin syventää koko tulonsiirtoinstituution, palvelut mukaan lukien, kohdentamisvaikutusten analyysiä. Raportti ei anna yksinkertaista vastausta kysymykseen, miten sosiaali- ja terveysministeriön talousarvioehdotus tulisi ”suvata”. Tulonsiirtoinstituution eri osa-alueet on tarkoitettu erilaisiin sosiaalisiin riskeihin, jotka kohdentuvat osittain eri tavoin naisille ja miehille. Tästä johtuen eri järjestelmien sukupuolirelevansseissa on eroja (luvut 2, 6 ja 7). Raportti tarjoaa lähtökohtia hallinnonalan eri tehtävien sukupuoli- ja tasa-arvorelevanssin tunnistamiseksi yksityiskohtaisempaa tavoitteiden asettelua varten. Hallituksen vuotuinen talousarvio on nyky muodossaan tiivis asiakirja, joten tasa-arvotavoitteiden konkretisoinnille ei jää paljon tilaa. Osa tavoitteista voi olla myös mahdollon konkretisoida vuositasolle. Yhteenvetoluvussa kahdeksan esitelläänkin, mitä eri menetelmiä voitaisiin ottaa käyttöön liittyen sekä talousarvion laadintaprosessiin että seurantajärjestelmiin suvauksen kehittämiseksi. Arviointityössä voidaankin hyödyntää useita, talousarvion laadintaan välillisemmin liittyviä foorumeja, kuin mitä perinteisellä talousarvioprosessilla tarkoitetaan.			
<b>Avainsanat:</b> (asiasanat) Sukupuolten välinen tasa-arvo, valtavirtaistaminen, sukupuolivaikutusten arviointi (suvaus), tulonsiirrot, verotus.			
<b>Muut tiedot</b> <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:1		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-1928-6 (nid) 952-00-1929-4 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 120	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> 17,28 €	<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
<b>Jakaja</b> Yliopistopaino Kustannus PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Puhelin (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi		<b>Kustantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	



## PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet		<b>Utgivningsdatum</b> 20.1.2006	
<b>Författare</b> Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö och Esko Mustonen. Analys av budgetens könskonsekvenser (Ett pilotprojekt inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde)		<b>Typ av publikation</b> Rapport	
		<b>Uppdragsgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	
		<b>Datum för tillsättandet av organet</b>	
<b>Publikation</b> Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö och Esko Mustonen. Analys av budgetens könskonsekvenser (Ett pilotprojekt inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde)			
<b>Referat</b> <p>Social- och hälsovårdsministeriet har en annorlunda roll än de övriga ministerierna när det gäller att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. I likhet med andra förvaltningsområden svarar ministeriet för mainstreaming av jämställdhetsmålen i de allmänna lagstadgade uppgifterna inom social- och hälsovårdspolitik. Dessutom finansieras verksamheten för tre offentliga jämställdhetsmyndigheter, jämställdhetsombudsmannens, jämställdhetsenhetens och delegationens för jämlikhetsärenden inom budgetramarna. I detta pilotprojekt har analysen av könskonsekvenserna begränsats särskilt till de omedelbara allokeringseffekterna av inkomstöverföringar och finansieringen av dessa.</p> <p>I statsbudgeten finansieras ca en femtedel av alla socialutgifter genom social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Ministeriet svarar dock för en övervägande del av lagstiftningen som avser socialutgifter och finansieringen av dessa. Allokeringsanalyserna har även gjorts ur ett bredare perspektiv än de egentliga budgetutgifterna.</p> <p>Analys och uppföljning av könskonsekvenserna förutsätter en bra informationsgrund. Ur detta perspektiv finns det mycket att utveckla inom förvaltningsområdet när det gäller statistikföring och övrig framställning av data såsom forskning och beräkningssystem, vilket framgår av kapitel fyra.</p> <p>I kapitel sex ges bakgrunden till kvinnors och mäns nuvarande ekonomiska situation. Beskrivning av de viktiga verksamhetsprinciperna för förmånssystemen och analyser av allokeringen för avkastningen, d.v.s. av olika förmåner ingår i kapitel fem. I kapitlet behandlas även servicesektorn kort. Det finns ett ansenligt utvecklingsbehov vid statistikföring av insatser och avkastning inom denna sektor för att producera basinformation som indelats efter kön. Eftersom kommuner och samkommuner i praktiken svarar för produktionen av tjänster är det viktigt när det gäller fortsättningen att fundera hur kommunalförvaltningen kan öka sitt ansvar för att integrera jämställdhetsmålen i sin egen verksamhet. I kapitel sju behandlas fördelningen av socialförsäkringsavgifter och beskattning. I kapitlet presenteras dessutom några tillämpningsexempel genom vilka man kunde fördjupa analysen av allokeringseffekterna för hela institutionen för inkomstöverföringar, inklusive tjänster.</p> <p>Rapporten ger inget enkelt svar på frågan hur social- och hälsovårdsministeriets budgetförslag borde analyseras med avseende på jämställdhetskonsekvenser. De olika delområdena av institutionen för inkomstöverföringar är avsedda för olika sociala risker som fördelas delvis på olika sätt på kvinnor och män. Därför finns det skillnader i de olika systemens relevans för kön (kapitlen 2, 6 och 7). Rapporten erbjuder utgångspunkter för identifiering av relevansen när det gäller kön och jämställdhet för olika uppgifter inom förvaltningsområdet inför en mer detaljerad uppsättning av målen. Regeringens årliga budget i sin nuvarande form är ett koncist dokument och därmed lämnar den inte mycket utrymme för en konkretisering av jämställdhetsmålen. Det kan vara omöjligt att konkretisera vissa av målen på årsbasis. I kapitel åtta som innehåller ett sammandrag presenteras således vilka olika metoder kunde tas i bruk när det gäller processen med upprättande av en budget och uppföljningssystem för att utveckla analysen av jämställdhetskonsekvenser. I analysarbetet kan man utnyttja flera forum som anknyter mer indirekt till upprättandet av en budget än vad som avses med den traditionella budgetprocessen.</p>			
<b>Nyckelord</b> Jämställdhet mellan kön, mainstreaming, analys av könskonsekvenser, inkomstöverföringar, beskattning.			
<b>Övriga uppgifter</b> <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:1		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-1928-6 (inh.) 952-00-1929-4 (PDF)
<b>Sidoantal</b> 120	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> 17,28 €	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution och försäljning:</b> Helsingfors Universitetsförlaget, PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Fax (09) 7010 2374, tfn (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynnti		<b>Förlag</b> Social- och hälsovårdsministeriet	



## DOCUMENTATION PAGE

<b>Publisher</b> Ministry of Social Affairs and Health, Finland		<b>Date</b> 20 January 2006	
<b>Authors</b> Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö and Esko Mustonen Gender Impact Assessment of the Budget (A pilot project in the sector of the Ministry of Social Affairs and Health)		<b>Type of publication</b> Report	
		<b>Commissioned by</b> Ministry of Social Affairs and Health	
		<b>Date of appointing the organ</b>	
<b>Title of publication:</b> Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö and Esko Mustonen. Gender Impact Assessment of the Budget (A pilot project in the sector of the Ministry of Social Affairs and Health)			
<b>Summary</b> <p>In promotion of gender equality the Ministry of Social Affairs and Health has a role different from the other Government ministries in Finland. It is responsible, in the same way as all the other sectors, for the mainstreaming of gender equality objectives into its statutory duties in the field of social and health policy. Furthermore, the work of three public equality authorities is funded within the Ministry's budget framework, namely the Ombudsman for Equality, the Gender Equality Unit, and the Council for Gender Equality. In the pilot project the gender impact assessment is confined to the direct effects of the targeting of, in particular, social income transfers and their funding.</p> <p>The State budget finances through the main title of the Ministry of Social Affairs and Health only about one fifth of all social protection expenditures. The Ministry is however responsible for the major part of the legislation on social protection expenditures and their financing. That is why the targeting analyses have been made from a broader perspective than that of the actual budget expenditures.</p> <p>Gender impact assessment and monitoring presuppose a good knowledge basis. Considered from this perspective, there is much to develop in terms of statistics and other information production, such as research and calculation systems, within the Ministry's administrative sector, as appears from chapter 4.</p> <p>The present economic situation of women and men is dealt with in chapter 5. A description of the principles of the main benefit schemes and analyses of the outputs, i.e. allocation of different benefits, are included in the same chapter. This chapter also deals shortly with the service sector. There is a great deal to develop in this sector in the compilation of statistics on inputs and outputs with a view to producing gender-specific basic information. Since the local authorities and joint municipal boards are in practice responsible for service provision, it is important to ponder in the future how the local government could increase its responsibility for mainstreaming the gender equality objectives into its own operations. Chapter 7 deals with the breakdown of social insurance contributions and taxation. In addition, the chapter gives some examples of applications by means of which and by developing which it would be possible to deepen the analysis of the targeting impacts in regard to the entire income transfer institution, services included. The report does not provide a simple answer to the question how the gender impact assessment of the Ministry's budget proposal should be conducted. The different sub-areas of the income transfer institution are meant for different social risks which partly affect differently women and men. Therefore there are differences in the gender relevance of the schemes (chapters 2, 6 and 7). The report provides starting points for identification of the gender and equality relevance in the different duties of the sector so as to enable a more detailed setting of objectives.</p> <p>The Government's annual budget is in its present form a compact document, and so there is not much room for concretising the gender equality objectives. It may also be impossible to concretise part of the objectives at annual level. The summary, chapter 8, presents what methods could be introduced in both the process of drafting the budget and the monitoring systems in order to develop gender impact assessment. It is possible to use in the assessment more forums related indirectly to the drafting of the budget than what are involved in the traditional budget process.</p>			
<b>Key words</b> gender equality, gender impact assessment, mainstreaming, social income transfers, taxation			
<b>Other information</b> Internet: <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Title and number of series</b> Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:1		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-1928-6 (print) 952-00-1929-4 (PDF)
<b>Number of pages</b> 120	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> € 17,28	<b>Publicity</b> Public
<b>Distributor/Orders</b> Helsinki University Press PO Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 UNIVERSITY OF HELSINKI, FINLAND Tel +358 9 7010 2363 <a href="mailto:books@yliopistopaino.fi">books@yliopistopaino.fi</a>		<b>Financier</b> Ministry of Social Affairs and Health	



# Sisällys

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>15</b>
1.1 Hankkeen tausta ja tavoitteet.....	15
1.2 Selvityksen rakenne ja rajaus .....	17
<b>2 SUKUPUOLIVAIKUTUSTEN MITTAAMISESTA</b> .....	<b>19</b>
<b>3 TALOUSARVION RAKENNE JA PÄÄSISÄLTÖ</b> .....	<b>24</b>
3.1 Talousarvion valmistelu- ja seurantaprosessi.....	24
3.2 Talousarvio .....	28
3.2.1 Sosiaalimenot ja talousarvio .....	28
3.2.2 Sosiaali- ja terveysministeriön talousarvio .....	30
<b>4 TILASTO- JA TIETOPOHJA</b> .....	<b>34</b>
4.1 Sosiaalivakuutusetuuksien ja –kustannusten kohdentuminen.....	35
4.1.1 Tulonsiirrot ja sosiaalivakuutusmaksut.....	35
4.1.2 Perhevapaiden työvoimakustannukset .....	35
4.1.3 Tämän hankkeen pääasialliset tilastolähteet .....	36
4.2 Sosiaaliavustusten kohdentuminen.....	37
4.3 Palvelujen kohdentuminen .....	37
4.4 Etuuksien ja verotuksen yhteisvaikutukset.....	39
<b>5 TAUSTA-ANALYYSI</b> .....	<b>41</b>
5.1 Naisten ja miesten asema työmarkkinoilla .....	41
5.2 Naisten ja miesten tulot ja tulolähteet .....	43
<b>6 TALOUSARVION SUKUPUOLIVAIKUTUKSISTA</b> .....	<b>46</b>
6.1 Sosiaali- ja terveysministeriö .....	46
6.2 Perhekustannusten tasaus .....	46
6.2.1 Lapsilisät .....	47
6.2.2 Äitiysavustus .....	50
6.3 Sairausvakuutus .....	51
6.3.1 Sairauspäivärahat .....	55
6.3.2 Vanhempainrahat .....	57
6.4 Työttömyysturva.....	63
6.5 Eläkevakuutus.....	69
6.6 Muu ministeriön suoraan rahoittama toimeentuloturva .....	72
6.6.1 Sotilasvammakorvaukset ja muut vastaavat menot .....	72
6.6.2 Muu toimeentuloturva.....	73
6.7 Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto .....	74
6.7.1 Johdanto .....	74
6.7.2 Kuntien järjestämä toimeentuloturva: toimeentulotuki .....	75
6.7.3 Lasten päivähoito .....	78
6.7.4 Perusterveydenhoito ja sairaanhoito sekä vanhusten laitoshoido .....	80



<b>7 VEROTUS .....</b>	<b>83</b>
7.1 Henkilöverotus .....	83
7.2 Naisten ja miesten verotuksen progressiivisuus .....	86
7.3 Tulonsiirtojen ja verotuksen yhteisvaikutuksista .....	88
<b>8 YHTEENVETO .....</b>	<b>91</b>
8.1 Johdanto.....	91
8.2 Talousarvioehdotuksen sukupuolivaikutusten arviointifoorumit.....	92
8.3 Yhteenveto ja johtopäätöksiä vaikutusanalyysistä.....	95

## **LIITTEET**

**LIITE 1a.** Sosiaalimenot EU-luokituksen mukaan vuonna 2003, milj. euroa.

**LIITE 1b.** Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menot 2004 ja 2005

**LIITE 2.** Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 1. Naisten ja miesten tulolähteiden yleisyys vuonna 2002 aikana iän mukaan ikäryhmittäin, % koko väestöryhmästä.

Taulukko 2. Naisten osuus eri tulonsaajaryhmissä ja naisten osuus tulolähteen tuloista ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Taulukko 3. Veroja ja lakisääteisiä vakuutusmaksuja maksaneiden naisten ja miesten osuus ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Taulukko 4. Naisten osuus eri verolajien maksajista ja naisten osuus kunkin verolajin maksajista ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Taulukko 5. Tulonsaajien osuudet ikäryhmittäin % vuonna 2002.

Taulukko 6. Veronmaksajien osuudet ikäryhmittäin % vuonna 2002.

Taulukko 7. Tulo-osuuksien kohdentuminen ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Taulukko 8. Maksuosuuksien kohdentuminen ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

**LIITE 3.** Vanhempainrahatilastoja

Taulukko 1. Vanhempainpäivärahamenot, saajamäärä ja keskimääräinen päiväraha saajaa kohti Kelan (2003) ja Tulonjakotilaston (2002) mukaan.

Taulukko 2. Vanhempainrahan käyttö 1990, 1995 ja 2000-2004. Lähde: Kelan tilastot.

**LIITE 4.** Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmä 2005



## Esipuhe

Tämä raportti on osa sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistynyttä, hallitusohjelmaan liittyvää pilottihanketta, jonka yhtenä tavoitteena oli tehdä selvitys talousarvion sukupuolivaikutuksista ministeriön pääluokan osalta. Raportin laatimiseen ovat Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa osallistuneet erikoistutkija Esko Mustonen, ja hänen siirryttyään pois VATT:n palveluksesta erikoistutkija Anita Haataja sekä erikoistutkija Maija-Liisa Järviö. Työhön on osallistunut myös johtava ekonomisti Antti Moisio.

Helsingissä 30. elokuuta 2005

*Tekijät*



# 1 Johdanto

## 1.1 Hankkeen tausta ja tavoitteet

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa todetaan: "Tasa-arvon edistäminen kuuluu koko hallitukselle. Hallitus laatii kansallisen toimintaohjelman tasa-arvon toteuttamiseksi. Hallitus toimeenpanee sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisen koko valtionhallinnossa. Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä kehitetään ja arviointi otetaan osaksi lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelua." Käsillä oleva hanke on osa hallitusohjelmaan liittyvää, sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 alkanutta pilottia. Sen yhtenä tavoitteena on tehdä selvitys talousarvion sukupuolivaikutuksista sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan osalta. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2004–2007 (STM 2005:1, 33) on asetettu tavoitteeksi, että vuoden 2008 talousarvio valmisteltaisiin uusien, sukupuolinäkökulman huomioon ottavien ohjeiden mukaan.

Julkisten menojen ja tulojen sukupuolivaikutusten analyysien tarkoituksena on auttaa päätöksenteon valmistelua ja tavoitteenasettelua naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi sekä estää tahattomien eriarvoisuutta ylläpitävien tai vahvistavien lopputulosten syntymistä. Tasa-arvotavoitteiden integroinnilla talouden suunnitteluun lisätään valmistelutyön ja vaikutusten seurannan läpinäkyvyyttä. Tämä puolestaan auttaa taloudellisten resurssien hyödyntämistä ja parantaa lopputuloksen laatua. (Budlender ym. 2002; Nordiska ministerrådet 2005).

Tässä hankkeessa talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin lähtökohtana ovat yhtäältä budjetin momentit, joiden kautta myönnettyt varat kohdennetaan eri käyttötarkoituksiin ja toisaalta näiden erien toiminnalliset tavoitteet ja vaikutukset. Talousarvioon liittyy kiinteästi myös verolainsäädäntö, jolla on lähes väistämättä vaikutuksia käytettävissä olevien resurssien jakautumiseen eri tulotasolla olevien yksilöiden ja kotitalouksien välillä. Siksi on myös tärkeää tarkastella kysymystä kuinka välitön verotus vaikuttaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiprosessi voidaan karkeasti jakaa neljään osaan:

- 1) Talousarviomomentista ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä välittömästi johtuvat sukupuolivaikutukset (määrärahanpanokset)
- 2) Menojen kohdentaminen ja hyvinvoinnin tuotantoprosessit sukupuolten näkökulmasta
- 3) Aikaansaadut tuotokset ja niiden jakautuminen naisille ja miehille: tulonsiirrot, palvelut jne.
- 4) Mahdolliset laajemmat ja kerrannaisvaikutukset.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin käynnistymisvaiheeseen liittyy arvioitavan kohteen, tässä selvityksessä siis sosiaali- ja terveysministeriön talousarvion, *tasa-arvorelevanssin* tunnistaminen. Ministeriön talousarvion pääluvuista ja momenteista olisi identifioitava ne menoerät, joiden suoranaisena tavoitteena on vaikuttaa naisten ja miesten väliseen asemaan tai ne kohdentuvat muista syistä siten, että ne todennäköisesti vaikuttavat naisten ja miesten asemaan eri tavalla.

Tuotosten ja niiden käytön sukupuolivaikutusten arviointi edellyttää tilastotietoja tulonsiirtojen kohdentumisesta sekä palvelujen tuotantorakenteesta ja käytöstä. Sosiaali- ja terveystalouden kohdentumisen sukupuolivaikutusten arviointi ei ole yksiselitteistä. Naisten ja miesten elämäntilanteisiin ja sosiaali- ja terveystalouden tarpeeseen syntyy eroja, jos sosiaaliset roolit ja vastuut yksityiselämässä, työelämässä ja julkisessa toiminnassa eroavat. *Palvelutuotannon sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tulisikin tietää, minkälaista lopputulosten tasa-arvoa tavoitellaan.* Tavoitellako naisten ja miesten tasa-arvoa - ja millä alueilla - tuemmalla naisten ja miesten sosiaalisten roolien samanlaistumisissa tai tavoitellako - ja millä alueilla - naisten ja miesten erityispiirteiden suurempaa huomioon ottamista? <sup>1</sup>

Tulonsiirtojen sukupuolivaikutusten arvioiminen vaikuttaa ensisilmäyksellä yksinkertaisemmalta kuin palvelujen. Sosiaali- ja terveysministeriön kautta rahoitetaan sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat tulonsiirrot, jotka on tarkoitettu korvaamaan ansiomenetyksiä tai turvaamaan perustoimeentulo sosiaalisten riskien aikana, ovat pääosin yksilöllisiä ja määräytyvät samoin perustein kaikille.

Talousarvioon liittyvällä lainsäädännöllä ja verolainsäädännöllä on myös rakenteellisia ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmän rakenteet voivat vaikuttaa kansalaisten kannustimiin osallistua työmarkkinoille, kouluttautua, perustaa perhe ja hankkia lapsia sekä jakaa lapsenhoitoa ja ansiotyötä vanhempien kesken. Pitkän aikavälin vaikutukset voivat ilmetä naisten ja miesten keskuudessa erilailla. Näiden vaikutusten analysointi edellyttää uudistuksiin kohdentuvaa pitkän aikavälin seuranta- ja ekonometrisia ja muita malleja vaikutusten suunnan ja suuruuden arvioimiseksi.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida mitkä ovat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan budjetin liittyvän lainsäädännön *välittömät sukupuolivaikutukset* sekä analysoida välittömän verotuksen sukupuolivaikutuksia. Tutkimus on pilottihanke, jonka tavoitteena on

- yhtäältä arvioida ja kehittää käytännönläheisiä menetelmiä sukupuolivaikutusten arvioimiseksi ja

---

<sup>1</sup> Tasa-arvoasian neuvottelukunta määritteli naisten ja miesten välisen tasa-arvon 30 vuotta sitten seuraavasti: Miehen ja naisen välisellä tasa-arvoisuudella ymmärretään sukupuolten välistä samanarvoisuutta ja tehtävien tasaista jakoa perheessä, työelämässä ja julkisessa elämässä. (VNK 1975:2) .

- toisaalta selvittää niitä aineistotarpeita, joita sukupuolivaikutusten arvioiminen edellyttää.

Selvitys keskittyy sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännön analyysiin, sekä talousarvion välittömiin tuotoksiin ja vaikutuksiin. Raportissa ei arvioida toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutuksia tai hankkeiden mahdollisia kerrannaisvaikutuksia. Sen sijaan raportin lopussa käsitellään eri menetelmiä myös pitkän aikavälin vaikutusten arvioimiseksi.

Talousarvion sukupuolivaikutusten ensimmäisenä tavoitteena on identifioida ne talousarvion momentit, joiden tavoitteena vaikuttaa sukupuolten keskinäiseen asemaan tai joilla voi kohderyhmänsä tai muun syyn nojalla olettaa olevan siihen vaikutusta. Toisena tavoitteena on arvioida missä määrin talousarvion panoksilla aikaansaadut tuotokset vaikuttavat sukupuolten asemaan palveluissa ja palvelujen tuotantorakenteessa, esimerkiksi naisten ja miesten osuutena palvelutuotannossa. Kolmantena tavoitteena on arvioida panostuksen tuloksellisuutta ja tulosten jakautumista naisille ja miehille, eli vaikuttavuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan panostuksesta, eli talousarviomenoista huomattava osa on joko välittömiä valtion maksamia tulonsiirtoja tai valtion osuuksia tulonsiirtoina suoritettavista menoista.

## 1.2 Selvityksen rakenne ja rajaus

Budjetointikäytännöt vaihtelevat maittain. Toisissa maissa budjetti on yksityiskohmainen kuvaus siitä, mihin tarkoitukseen varoja myönnetään ja millä perusteella<sup>2</sup>, toisissa maissa budjetissa myönnetään vain määrärahat ja yksityiskohtaiset säädökset varojen käytöstä annetaan erillisellä lainsäädännöllä. Suomessa noudatetaan jälkimmäistä käytäntöä.

Talousarvioissa esitellään *hallinnonalojen strategiat* ja koko hallituksen asettamat hallinnonalakohtaiset *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet*, jotka ohjaavat määrärahojen kohdentumista yleisellä tasolla. Sen sijaan talousarviossa annetaan vain vähän jos ollenkaan määrärahyksiä siitä, kuinka varoja tulisi käyttää. Hallinnonalojen strategioiden ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan hallituksen tilinpäätöskertomuksissa. Ensimmäinen uusimuotoinen tilinpäätöskertomus tehtiin vuotta 2004 koskien (<http://tilinpaatoskertomus.vm.fi/>).

Etuus- ja palvelujärjestelmille asetetut tavoitteet ilmaistaan niistä säädetyissä laeissa ja hallituksen lakiehdotuksissa. *Siksi tämän selvityksen lähtökohtana on paitsi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvio, myös menojen kohdentamista koskeva lainsäädäntö.*

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi Ruotsin talousarvioon sisältyy useampi talousarviokirjan yhteensä 49 politiikka-alueelta 11 ministeriöstä.



Valtion talousarviolla on monia tehtäviä. Se on valtion politiikan keskeinen työkalu tavoiteltaessa makrotaloudellista vakautta, sillä on myös vaikutuksia yksilöiden ja kotitalouksien tuloihin ja hyvinvoinnin jakautumiseen laajemminkin. Talousarvio tekee myös mahdolliseksi arvioida julkisen sektorin päätöksentekoa ja menojen kohdentamista kilpailevien käyttötarkoitusten välillä.

Talousarvion stabilisaatiotehtävän ja allokaatiotehtävän sukupuolivaikutusten arviointi edellyttäisi kaikkien talousarvion erien ja kokonaisuuden arviointia. Tässä työssä, jossa tarkasteltavana on ainoastaan osa talousarviosta, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, näiden vaikutusten arviointi ei ole mahdollista.

Talousarvion vaikutusten arvioimiseksi olisi myös tarkasteltava palvelutuottajien, lähinnä kuntien ja valtion välisiä suhteita. Kunnat tuottavat kaksi kolmasosaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvista palveluista. Valtion rooli näiden palveluiden tarjonnan takaamisessa on keskeinen, mutta päätökset palveluiden tuotannosta tehdään pääasiassa kunnissa. Tältä osin tarvitaan erillisiä selvityksiä. Palvelutuotannon sukupuolivaikutusten arviointi ei kuulu suoraan tähän hankkeeseen, mistä syystä hyvinvointipalvelut käsitellään yleisellä tasolla, olemassa olevan tilanteen tilastoanalyysihin ja tutkimuksiin pohjautuen.

Valtion talousarviota voidaan pitää sukupuolineutraalina siinä mielessä, että se ei käytännössä juuri sisällä suoraan sukupuolen perusteella kohdennettavia menoja. Keskeiseksi tällöin muodostuu etuusjärjestelmien niiden periaatteiden ja prosessien tunnistaminen, jotka johtavat menojen ja vaikutusten havaittuun sukupuolijakaumaan ja ns. tasa-arvorelevanssin tunnistamiseen. Lopputulosten osalta keskitytään tarkastelemaan, *missä määrin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menot vaikuttavat miesten ja naisten tuloihin ja taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen sukupuolten välillä.*

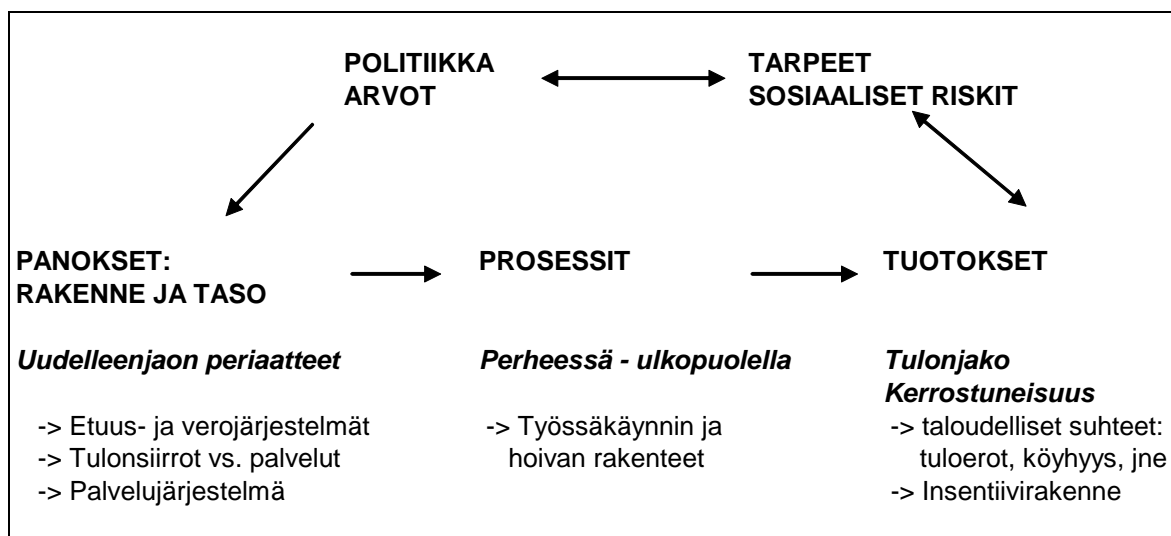
Selvityksen sisältö jakautuu seuraavasti. Aluksi tarkastellaan talousarvion arviointiprosessia sukupuolivaikutusten näkökulmasta (luku 2). Seuraavassa luvussa tarkastellaan talousarvion laadintaprosessia sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarviota vuodelle 2005. Luvussa neljä tarkastellaan tuotoksia mitaavia aineistoja. Huomio pyritään kiinnittämään siihen, miten aineistoja tulisi kehittää, jotta ne palvelisivat paremmin talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia. Tämän jälkeen tarkastellaan naisten ja miesten sosioekonomista asemaa sekä asemaan liittyviä tulolähteitä ja tuloeroja. Luvut kuusi ja seitsemän ovat varsinaisia talousarvion analyysijaksoja. Edellisessä tarkastellaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisääteisten menojen kohdentumista naisille ja miehille sekä jälkimmäisessä talousarvion tulopuolta, naisten ja miesten osallistumista tulonsiirtojen ja palvelujen rahoittamiseen verotuksen kautta.

## 2 Sukupuolivaikutusten mittaamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tai sen ohjauksessa tuotetaan keskeinen osa julkisen sektorin vastuulle kuuluvasta kansalaisten taloudellisesta ja terveydellisestä hyvinvoinnista sekä yhteiskunnallisesta hoivasta <sup>3</sup>. Hyvinvoinnin tuotantoprosessia voidaan kuvata kaavion 2.1 avulla.

Ensin politiikan tasolla päätetään, mikä osa kansalaisten tarpeista ja sosiaalisista riskeistä on sellaisia, joihin vastaamisen katsotaan kuuluvan julkisen toiminnan piiriin. Sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta on tarpeellista kysyä esimerkiksi: Missä määrin naisten ja miesten sosiaaliset riskit ja niistä johtuvat tarpeet poikkeavat toisistaan? Kattaako politiikka nämä mahdollisesti erilaiset riskit ja tarpeet yhtäläillä tai samanarvoisesti? Jokaisella sosiaalisella riskillä voi olla erilainen sukupuolirelevanssi, joten erilaisia riskejä olisi arvioitava kullekin sopivien arviointikriteerien avulla (vrt. Horelli 2000).

Kuvio 2.1. Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmän ja -suhteiden arviointikehikko.



Lähteet: Mukaellen Daly 2000; Hill & Bramley 1986.

Kun julkisen piiriin kuuluvista sosiaalisista riskeistä on päätetty, päätetään, paljonko taloudellisia resursseja panostetaan ja millä tavalla ne kohdennetaan tavoiteltuun lopputulokseen pääsemiseksi. Rajanvetoa yksityisen ja julkisen välillä neuvotellaan politiikan tasolla jatkuvasti arvojen ja yhteiskunnan muuttuessa. Esimerkki uusista julkisen tuen piiriin tulleista tehtävistä on kotitalouspalvelujen kysynnän kasvattaminen tukemalla palvelujen hankkimista kotitalousvähennyksen avulla.

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi Anttonen ym. 2003; Daly 2001; Daly ja Lewis 2000

Julkisten tukimuotojen kesken käydään jatkuvasti rajanvetoa ensiksikin sen välillä, missä määrin tuki tulisi kohdentaa verotuksen kautta, missä määrin suorina tulonsiirtoina tai olisiko tuki kohdennettavissa parhaiten palvelujen kautta? Jokainen uudelleenjaon periaate voi kohdella tai kohdentua eri tavalla naisille ja miehille, saada aikaan erilaisia kannustimia ja vaikuttaa siten naisten ja miesten välisen tasa-arvoon.

Toiseksi tulonsiirtojen osalta neuvottelua käydään siitä, missä määrin oikeus etuuksiin liittyy ansiotyöhön ja ansionmenetyksen korvaamiseen sosiaalisten riskien aikana, missä määrin tavoitteena on järjestää sama yksilöllinen perusturva samoista sosiaalisista riskeistä kaikille kansalaisille tai mitkä riskit edellyttävät tarveharkintaa ja kotitalouskohtaista tarkastelua. Kohdellako kaikkia samalla tavalla, vai ottaako eri tavoin huomioon perheessä asuvien lasten, huoltajien ja elättäjien määrä?

Julkisten palveluiden periaatteista päätettäessä on kysymys paitsi niiden saatavuudesta, laadusta, hinnoittelusta myös palvelujen *tuotantotavoista*. Sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta keskeinen kysymys on, missä määrin tulonsiirtoinstituutiot tukevat hoivan tuottamista kotona perheenjäsenten toimesta ja missä määrin perheen ulkopuolella julkisissa tai yksityisissä palveluissa, ja miten naiset ja miehet sijoituvat näissä *tuotantoprosesseissa*. Mikä on naisten ja miesten osuus esimerkiksi palkattomasta hoivatyöstä, tulonsiirtoin tuetusta hoivatyöstä ja palkallisesta hoivatyöstä?

Hyvinvoinnin tuotantoprosessit ilmenevät taloudellisten resurssien jakautumisena yhtäältä kotitalouksien kesken ja toisaalta naisten ja miesten kesken. Missä määrin lopputuloksissa ilmenee tuloerojen kasvua ja yhteiskunnallisten kerrostumien lisääntymistä ja missä määrin niiden lievenemistä? Onko mahdollista, että naisten ja miesten erilainen osallistuminen hoivan tuottamiseen johtaisi erilaisiin syrjäytymisriskeihin naisilla ja miehillä? Missä määrin lopputulokset ilmentävät naisten ja miesten erilaistuvia tai samanlaistuvia mahdollisuuksia osallistua tai olla osallistumatta kodin ulkopuolisiin toimintoihin ja/tai perhevelvollisuuksien hoitamiseen?

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla sukupuolivaikutusten arviointiin liittyy siis yhtäältä naisten ja miesten tulojen rakenne, eli ne tekijät, jotka liittyvät tulonsiirtojen määräytymisperusteisiin ja toisaalta tuotettujen palveluiden tarpeeseen, tuottamiseen ja niiden käyttöön liittyvät prosessit.

*Yksilö ja kotitalous.* Julkisen sektorin uudelleenjakavaa roolia arvioitaessa on kiinnostuksen kohteena usein se, miten julkiset menot, tulonsiirrot, verotus tai palvelut kohdentuvat eri tulotasoilla oleville ja kuinka ne vaikuttavat markkinoilla syntyvään tulonjakoon kotitalouksien kesken. Tulonjakotutkimuksella on suhteellisen pitkät perinteet sekä jokseenkin vakiintuneet menettelyt tulonjaon ja uudelleenjaon arvioimiseksi. Toimeentuloeroja mitattaessa oletetaan tulojen jakautuvan usein, joskaan ei aina, tasaisesti henkilöiden kesken. Naisten ja miesten asema kotitalo-

uksissa on tullut esiin vain, kun on tarkasteltu naisten ja miesten asemaa kotitalouden pääasiallisina elättäjinä. Kahden aikuisen talouksissa naiset ovat harvemmin pääasiallisia elättäjiä, kun taas yksinhuoltajatalouksissa naiset ovat enemmistönä.

*Yksilölliset tulonsiirrot ja tulot.* Tässä raportissa tulonsiirtomenojen pääasiallisen tarkastelun kohteena ovat yksilöt, naiset ja miehet. Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat tulonsiirrot ovatkin pääasiallisesti yksilöllisiä. Ne on tarkoitettu joko korvaamaan yksilön ansiomenetyksiä tai turvaamaan tämän perus-(vähimmäis-) toimeentulo sosiaalisen riskin aikana. Yleisimpiä sosiaalisia riskejä ovat työttömyys ja sairaus. Lisäksi sosiaalivakuutus kattaa ansionmenetyksen tai perusturvan lapsen syntymän ja hoidon yhteydessä sekä vanhuuden aikana.

Erityyppisten tulonsiirtojen kohdentuminen naisille ja miehille kuvaa ensiksikin sitä, miten erilaiset sosiaaliset riskit jakautuvat naisten ja miesten kesken: Missä määrin työttömyys, sairastuminen ja lapsen syntymä sekä vanhuus aiheuttavat poissaoloa työstä ja oikeutta sosiaaliturvaan naisilla ja miehillä. Tulonsiirtojen laatu kuvaa sitä, miten kiinnittyneitä naiset ja miehet ovat yhtäältä työelämään (oikeudet ansiosidonnaisiin tulonsiirtoihin ansioturva) ja toisaalta missä määrin tulonsiirtoja maksetaan naisille ja miehille kansalaisuuden ja asumisen perusteella (perusturva). Kolmanneksi, ansioturvaetuuksien tasoerot heijastavat naisten ja miesten palkkauksellista asemaa työelämässä.

Tulojen yksilöllisen tarkastelun näkökulmia ovat, missä määrin naisten ja miesten taloudellinen tasa-arvo lähenee, missä määrin he tuovat taloudellisia resursseja (sekä ansioina että tulonsiirtoina) kotitalouteen käytettäväksi perheen yhteiseen hyvinvointiin, sekä missä määrin naisten ja miesten tulot riittävät oman talouden ylläpitämiseksi. Naisten ja miesten kokonaistaloudellisen aseman vertailu liittyy tähän hankkeeseen taustoittavana tietona.

*Kotitalouskohtaiset tulonsiirrot.* Kaikki sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla maksettavat tulonsiirrot eivät ole yksilöllisiä. Esimerkiksi lapsilisät on tarkoitettu korvaamaan lapsiperheille sellaisia lapsista aiheutuvia kustannuksia, joita lapsettomille perheille ei synny, eli edistämään horisontaalista tasa-arvoa.

*Valtionosuuksien rahoitettavat tulonsiirrot ja palvelut kunnissa.* Sosiaali- ja terveysministeriön kautta rahoitetaan valtionosuudet myös kuntien toimialaan kuuluviin sosiaalivastuksiin, kuten toimeentulotukeen, ja tulonsiirrot kotona tapahtuvaan hoitoon vaihtoehtoisena julkisena tukena sille, ettei käytä julkisia palveluja. Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon kaikkien perheenjäsenten tulot ja tuki on tarkoitettu hyvin pienituloisen perheen yhteisiin menoihin. Sitä, miten toimeentulotuki käytännössä jakautuu esimerkiksi kahden huoltajan perheissä, voi selvittää vain erillisselvityksin. Toimeentulotuen ja elatustuen kohdentuminen erityyppisiin talouksiin kuvastaa, miten yleisiä taloudelliset toimeentulovaikeudet ovat joko yksin tai yksin lasten kanssa asuvien naisten ja miesten keskuudessa ja toiseksi sitä, miten yhden aikuisen nais- ja miestaloudet pärjäävät verrattuna use-

amman aikuisen kotitalouksiin. Toimeentulotuen kohdentuminen liittyy vertikaaliin tulonjakoon sekä nais- ja mieselättäjätalouksien sijoittumiseen siinä.

*Kunnalliset palvelut* - kuten terveyspalvelut, lasten päivähoito ja muut sosiaalipalvelut – sekä *julkisten palvelujen käytölle vaihtoehtoiset tulonsiirrot* - kuten kotihoidontuki, yksityisen hoidon tuki ja omaishoidon tuki - rahoitetaan osittain sosiaali- ja terveysministeriön myöntämän valtionavun kautta. Valtionapuja ei kuitenkaan ”korvamerkitä”, joten kunnat voivat omalla toiminnallaan, palvelujen maksupolitiikalla vs. kuntakohtaisilla lisillä tai muilla toimin, vaikuttaa siihen, miten kuntalaiset valitsevat palvelujen käytön ja omatoimisen hoivan välillä.

Tieto siitä, miten palvelujen käyttö eroaa naisten ja miesten kesken, kuvaa ensiksikin naisten ja miesten erilaisia palvelujen tarpeita. Erot palvelujen käytössä saattavat kuvata myös naisille ja miehille sosiaalistunutta erilaista alttiutta hakea palveluita ja hoitoa. Sukupuolen mukaan eriytyvät sosiaaliset roolit vaikuttavat muun muassa eroihin elämäntavoissa, sosiaalipalvelujen tarpeessa ja terveydessä. Naisten ja miesten biologiset erot eriyttävät osittain terveyspalveluiden tarvetta. Palvelutuotannon sukupuolivaikutuksia arvioitaessa olisikin voitava vastata esimerkiksi seuraavan tyyppisiin kysymyksiin: Vastaako palvelutuotanto samalla tavalla naisten ja miesten mahdollisesti erilaisiin tarpeisiin? Kohdellaanko naisia ja miehiä asiakkaina samalla tavalla? Arvotetaanko naisten ja miesten erilaiset tarpeet samantarvoiksi esimerkiksi kun päätetään, mihin palvelutarpeisiin vastaaminen kuuluu julkisen ja mihin yksityisten palvelujen piiriin? Tämäntyyppisiin kysymyksiin vastaaminen edellyttää erillisiä tutkimuksia, jotka eivät kuulu tämän hankkeen piiriin.

Valinnat hoivapalvelujen käytön ja hoivasta maksettavien tulonsiirtojen välillä kuvaavat naisten ja miesten valintoja ”palkattoman” hoivan tuottamisen ja ansiotyön välillä. Naiset ja miehet voivat tehdä näitä valintoja eri tavoin riippuen puolisoiden neuvotteluasemasta perheen sisällä, omasta tai puolison työmarkkina-asetusta ja tuloista, tulonsiirtojen tasosta ja määräytymisperusteista, tai näistä riippumattomista seikoista, kuten perinteisten työnjakojen ja yksilöllisten preferenssien pohjalta.

Sukupuolen mukaan voi ilmetä eroja myös julkisten ja yksityisten palvelujen käytön suhteen ja ne voivat heijastaa naisten ja miesten välisiä tuloeroja. Valtio osallistuu sairausvakuutusjärjestelmän kautta sairauskulujen ja yksityisten lääkärissä käyntien korvaamiseen osittain tai kokonaan. Kuuluminen työvoimaan tai työvoiman ulkopuolelle määrittelee terveyspalvelujen käyttöä. Työssä olevat ovat lakisääteisen työterveyshuollon ja työsuojelun piirissä. Työterveyshuolto voidaan järjestää joko yksityisen tai julkisen palvelun tuottajan piirissä ja on palvelun käyttäjälle pääsääntöisesti maksuton. Työvoiman ulkopuolella tai työttömänä olevat ovat oikeutettuja julkisiin tai yksityisiin terveyspalveluihin.

*Palveluja tuottava henkilöstö.* Kunnallisten palveluiden menoista pääosa muodostuu palkoista ja muista henkilöstömenoista, joita rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön valtionavuin. Tässä hankkeessa naisten ja miesten asemaa palveluiden tuotantoprosessissa käsitellään vain lyhyesti.

*Valtionosuuksien* erilaiset määräytymiskriteerit voivat olla eri tavoin sukupuolisen-sitiivisiä. Häkkinen et al. (2000) vertailevat, miten valtionosuuskriteerien määräytymisperusteiden vaihtaminen nykyisistä esimerkiksi naisten ja miesten tarpeet huomioon ottavaksi, muuttaisi rahanjakoa. Heidän tulostensa mukaan, monien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeessa on paitsi ikäryhmittäisiä, myös sukupuolieroja. Tarkasteltaessa sukupuolten välisiä eroja tarpeiden näkökulmasta, julkisen sektorin ongelma on, kuinka palvelut tulisi suunnata niin, että erot palveluiden tai tulonsiirtojen tarpeessa tulisivat kokonaan tai osittain kompensoiduksi. Valtionosuusperusteiden arvioiminen tasa-arvonäkökulmasta ei kuulu tämän selvityksen piiriin, mutta tämän tyyppisiä analyysejä tulisi aika ajoin tehdä valtionosuussuoritteiden sukupuolivaikutusten seuraamiseksi.

## 3 Talousarvion rakenne ja pääsisältö

### 3.1 Talousarvion valmistelu- ja seurantaprosessi

Talousarviolle asetettavia arviointikriteerejä ovat läpinäkyvyys sekä erityisesti se, että on oltava mahdollista arvioida talousarviomenojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä toiminnallista tehokkuutta. Sukupuolivaikutusten arviointi on osa talousarvion yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden arviointia. Näiden arviointien tekemiseksi on välttämätöntä tuntea ne prosessit, joiden kautta talousarvion menot muotoutuvat tuotoksiksi, vaikuttavuudeksi.

*Talousarvioprosessi.* Hallituksen talousarvioesityksen valmistelu alkaa esitysvuotta edeltävässä joulukuussa, eli yli vuosi ennen talousarviovuoden alkamista. Tällöin hallinnonalat toimittavat toiminta- ja taloussuunnitelmiansa yhteenvedon valtiovarainministeriöön<sup>4</sup>. Tämän jälkeen käynnistyvät hallinnonalojen ja valtiovarainministeriön kehysneuvottelut, joissa ovat esillä myös tärkeimmät muutosehdotukset, esimerkiksi esitykset uusista viroista, hallinnonalan talousarviokehukseen. Hallitus päättää seuraavan vuoden budjettikehyksistä maaliskuussa ja toukokuussa ministeriöt toimittavat lopulliset talousarvioehdotuksensa valtiovarainministeriöön, jossa niitä käsitellään kevään ja kesän aikana. Valtiovarainministeri päättää valtiovarainministeriön talousarvioehdotuksista heinä-elokuussa ja toimittaa ehdotukset ministeriöille. Tämän jälkeen valtiovarainministeriön johdolla käydään vielä neuvottelukierrokset kunkin ministeriön kanssa. Neuvottelukierroksen jälkeen koko hallitus käsittelee talousarvioehdotuksen budjettiriihessä elokuussa ja syyskuussa talousarvioesitys annetaan eduskunnalle. Eduskunta päättää seuraavan vuoden talousarviosta ja siihen liittyvistä talousarviolaeista syksyn aikana, vuoden loppuun mennessä.

*Talousarviomenot* jaetaan momentteihin tehtävän tai menojen laadun mukaan (A 11.12.1992/1243). Talousarviossa esitetään pääasiassa kolmenlaisia määrärahoja, kiinteät määrärahat, arviomäärärahat ja siirtomäärärahat (perustuslain 7 luku, § 85). Arviomäärärahan saa ylittää ja siirtomäärärahaa voi siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla yleisin määrärahatyyppi on etuuksien ja valtionosuuksien arviomääräraha. Ministeriön ja sen alaisten laitosten toimintamenot ovat pääasiassa siirtomäärärahoja.

---

<sup>4</sup> Vuonna 2005, ks.: <http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=2712&l=fi>  
<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/3686.pdf>

*Talousarvioehdotuksen sisältö.* Asetuksen valtion talousarvioista mukaan (11.12.1992/1243) jokaisen hallinnonalan päätehtävät konkretisoidaan hallinnonalakohtaisesti määrittelyillä strategisilla tavoitteilla sekä valtioneuvoston kullekin hallinnonalalle asettamalla, koko hallituskaudelle ulottuvien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteilla. Talousarvioehdotusten tulee asetuksen mukaan sisältää:

- 1) ehdotukset talousarvioesityksen selvitysoasiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi *tavoitteiksi valtion toiminnan* ja rahoituksen *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle* asianomaisen ministeriön toimialalla;
- 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan;
- 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahoja ja tuloarvioita ja muita talousarvion päätösosia koskevien ehdotusten perustelemiseksi 65 §:ssä tarkoitettuja toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. *Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja*, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

*Talousarvion yhteydessä annettavat lait.* Hallituksen talousarvion yhteydessä antamia lakiesityksiä etuus-, vero- ja palvelujärjestelmän uudistuksista on kutsuttu ns. ”budjettilaeiksi”. Lakiuudistusten valmistelu voi tapahtua monella tasolla, virkamiestyönä, hallinnonalan sisäisissä tai poikkihallinnollisissa asiantuntijatyöryhmissä, ja kuten usein sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, työmarkkinaosapuolet käsittävissä kolmikantatyöryhmissä. Vaikka lakiuudistusten valmistelu voi kestää useamman vuoden, voidaan ne hyväksyä taloudellisten vaikutustensa osalta vain osana talousarviota.

Talousarviolakien sisältämät menojen lisäykset tai vähennykset esitellään lyhyesti talousarvion kyseisissä momenteissa, samoin kuin mahdolliset muutokset etuuksiin oikeutettujen määrissä, mutta lakiehdotusten varsinaiset perustelut ja tarkemmat vaikutusarviot esitetään itse lakiesityksissä. Vuoden 2005 talousarvion johdosta annettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla yhteensä 19 lakiesitystä.

Arvioita ei, kuten ei nykyisiäkään etuuden saajamääriä, esitetä kuitenkaan yleensä sukupuolen mukaan, ei talousarviossa eikä usein edes hallituksen esityksissä (Ervasti ym. 2000). Voimassa olevan ohjeistuksen mukaan hallituksen lakiesityksiin tulisi liittää muun muassa taloudellisten vaikutusten arvioinnin lisäksi myös sukupuolivaikutusten arviointi (Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten ar-



vioinnista. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998). Ohjeistuksia uusitaan parhailaan valtiovarainministeriössä.

*Talousarvion liitteet.* Talousarvio on itsessään hyvin tiivis esitys laajoista asioista. Joskus jotkut asiat koetaan yhteiskuntapoliittisesti niin merkittäviksi, että niistä laaditaan erillisselvityksiä talousarvion yhteyteen. Yksi tapa on ollut yhdistää talousarvioesitykseen liitteitä, jotka käsittelevät talousarviota perusteellisemmin erityisteemoja tai ns. läpäisyperiaatteella toimivia teemoja. Niiden tarkoitus on toimia varsinaisen talousarvion syventävänä tausta-aineistona. Liitteiden sisältö voi vaihdella vuosittain tai ne voivat toimia vuosittaisen seurannan välineenä hallituksen päättämille erityisille politiikkatavoitteille. Teknisesti liitteet on julkaistu joko talousarviokirjassa tai erillisinä liitejulkaisuina. VATT:n jo 1980-luvun loppupuolelta tuottamat *laskelmat julkisista verotuista* ovat yksi esimerkki talousarvion liitteenä julkaistuista pitkäaikaisista erillisteemoista (Kari ym. 2004; ks. myös lähemmin luku 7.1 tässä selvityksessä).

Talousarvion aluepoliittisten ja ympäristöpoliittisten vaikutusten arvioinnit ovat esimerkkejä läpäisyperiaatteen tai valtavirtaistamisen toteuttamisesta talousarviossa. Talousarvion ympäristövaikutusten arvioinnilla on myös pitkät perinteet. Ympäristöministeriön hallinnonalalla tehdyt *selvitykset luonnonvaroista ja ympäristöstä* julkaistiin aluksi liitekatsauksena valtion talousarviokirjassa. Vuodesta 1995 lähtien katsaus on julkaistu talousarvion tausta-aineistona erillisenä julkaisuna Tilastokeskuksen aihealuesarjassa. Katsaus ”Luonnonvarat ja ympäristö” valmistellaan ministeriöiden välisessä, ympäristöministeriön johtamassa yhteistyöryhmässä.

Nykyinen hallitus on ottanut käyttööksi julkaista talousarviokirjan liitteenä sisäasianministeriön johdolla valmistellun, alueiden kehittämislakiin (602/2002, 8 §) perustuvan ”*Valtion talousarvioesityksen aluepoliittisen vaikutukset*” (Talousarvioesityksen liite 2). Lain mukaan valtioneuvosto määrittelee päätöksellään ministeriöt, jotka määrittelevät määrääjäksi alueiden kehittämistavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta. Talousarvion laatimisohjeissa (VM:n määräys 24.4.2003 N:o TM 0301) todetaan, että alueellistamistavoitteet on otettava huomioon näiden ministeriöiden talousarvion laadinnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on yksi näistä ministeriöistä (Vnp 3.7.2003).

Talousarvioesityksen aluepoliittisissa vaikutuksissa ei juurikaan käsitellä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvion suurinta yksittäistä lukua, eli valtionosuuksia kuntien järjestämään sosiaali- ja terveystoimeen, vaikka järjestelmällä on ja sen muutoksilla voi olla merkittävä aluepoliittinen vaikutus. Perusteluna on se, että nämä kysymykset ovat kattavammin esillä sosiaali- ja terveysministeriön peruspalvelubudjettitarkastelussa (ks. vuoden 2005 talousarvioesitys, liite 2). *Peruspalvelubudjetin* valmistelu ja seuranta perustuvat sisäasianministeriössä koordinoitavaan peruspalveluohjelmaan. Peruspalvelubudjettitarkastelu on tehty istu-

van hallituksen aikana vuosittain hallituksen talousarvioesityksen yleisperuste-  
luosassa (kohta 6, sivu Y76-Y87, vuoden 2005 talousarviossa).

Ruotsissa on toiminut jo pidempään ja Norjaan on tulossa käytäntö, että talousar-  
viomenojen kohdentumisesta sukupuolten mukaan tehdään vuotuiset liitteet talo-  
usarvioesitykseen (Fördelning av ... 2005; Barne- og familiedepartementet 2004).  
Suomalaisten talousarvioiden liitteisiin ei ole toistaiseksi sisällytetty tasa-  
arvonäkökulmaa, ei valtavirtaistamisperiaatteella eikä erillisinä liitteinä.

*Jatkuva seuranta.* Hallinnonalakohtaisten *strategisten tavoitteiden ja yhteiskunnal-  
listen vaikuttavuustavoitteiden* toteutumista seurataan talousarvion tärkeimmässä  
seurantavälineessä, uudentyyppisessä *tilinpäätöskertomuksessa, hallituksen kerto-  
muksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta*<sup>5</sup>. Hallinnonaloittaiset tilinpäätöskerto-  
musten tekstit toimitetaan valtiovarainministeriöön huhtikuussa ja eduskunta saa  
tilinpäätöksen kesäkuussa. Esimerkiksi vuotta 2004 koskevan tilinpäätöskertomuk-  
sen eduskunta saa kesällä 2005.

Talousarvioesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta on ensiksikin  
oleellista mitä yleisistä ja hallinnonalakohtaisista tasa-arvotavoitteista sisällytetään  
talousarvioesitykseen ja toiseksi oleellista on se, miten hyvin mitattaviksi tavoitteet  
saadaan muotoiltua. Tavoitteiden näkyvyydestä ja mitattavuudesta riippuu se, mi-  
ten tarkkaan tilinpäätöskertomuksissa voidaan seurata tavoitteiden toteutumista.

*Muu seuranta.* Edellä esitellyt prosessit ovat pääasiassa lakisäätteisiä prosesseja.  
Kaikki hallinnonalat kattavina ne muodostuvat välttämättä suppeiksi, eivätkä eri  
politiikkalohkoille asetetut tasa-arvotavoitteet välttämättä avaudu niissä riittävästi.  
Tästä syystä tarvitaan muita foorumeja, joilla hallinnonalakohtaiset sukupuolten  
tasa-arvotavoitteet voidaan määritellä yksityiskohtaisemmin ja niiden toteutumista  
voidaan seurata perusteellisempien analyysien avulla.

Hallituksella ja ministeriöillä on useita prosesseja, jotka liittyvät talousarvioon  
epäsuoremmin, mutta jotka voivat kuitenkin johtaa lainsäädäntömuutoksiin tai  
vaikuttaa muuten talousarvion sisältöön. Näistä yksi on *hallituskauden kattava hal-  
litusohjelman ministeriökohtainen seurantaprosessi*, jota koordinoidaan valtioneu-  
voston kansliassa. Pidemmällä aikavälillä eri ministeriöt tuottavat tilastoja, katsa-  
uksia, seurantaraportteja ja tutkimuksia omalta hallinnonalaltaan (ks. tämän rapor-  
tin luku 4). Ministeriöt voivat itse vaikuttaa siihen, millä tavalla ja missä laajuu-  
dessa hallinnonalan vaikuttavuutta ja tehokkuutta arvioitaessa sukupuolivaikutus-  
ten arviointi integroidaan hallinnonalan tehtävien ja tavoitteiden muihin arviointi-  
prosesseihin.

---

<sup>5</sup> <http://tilinpaatoskertomus.vm.fi/> <http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=3155&l=fi>

*Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä* seuraa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle muista ministeriöistä poikkeava kahtalainen vastuu. Yhtäältä ministeriön tehtävänä on sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja politiikan vaikuttavuuden arviointi tulonsiirtomenojen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen, alan tutkimuksen ym. politiikkalohkoilla. Toisaalta ministeriön hallinnonalalla toimivat kaikki naisten ja miesten välistä tasa-arvoa edistävät julkiset viranomaiset, mistä seuraa, että koko hallituksen tasa-arvopolitiikan valmistelu-, koordinointi ja seurantavastuu sekä tasa-arvolain valvonta kuuluvat käytännössä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tästä puolestaan seuraa, että talousarvion kehysneuvotteluissa sosiaali- ja terveysministeriö kantaa ensivaiheen vastuun muun muassa tasa-arvotyön resursoinnista valtionhallinnossa. Kehysneuvottelujen jälkeen ministeriö joutuu jakamaan resurssit yhtäältä kaikkia hallinnonaloja koskevan tasa-arvopolitiikan ja toisaalta ministeriön muiden tehtävien resursoinnin välillä. Muiden hallinnonalojen talousarvion valmisteluprosessissa tasa-arvokysymykset eivät, ainakaan toistaiseksi, ole konkretisoituneet samalla tavalla.

## 3.2 Talousarvio

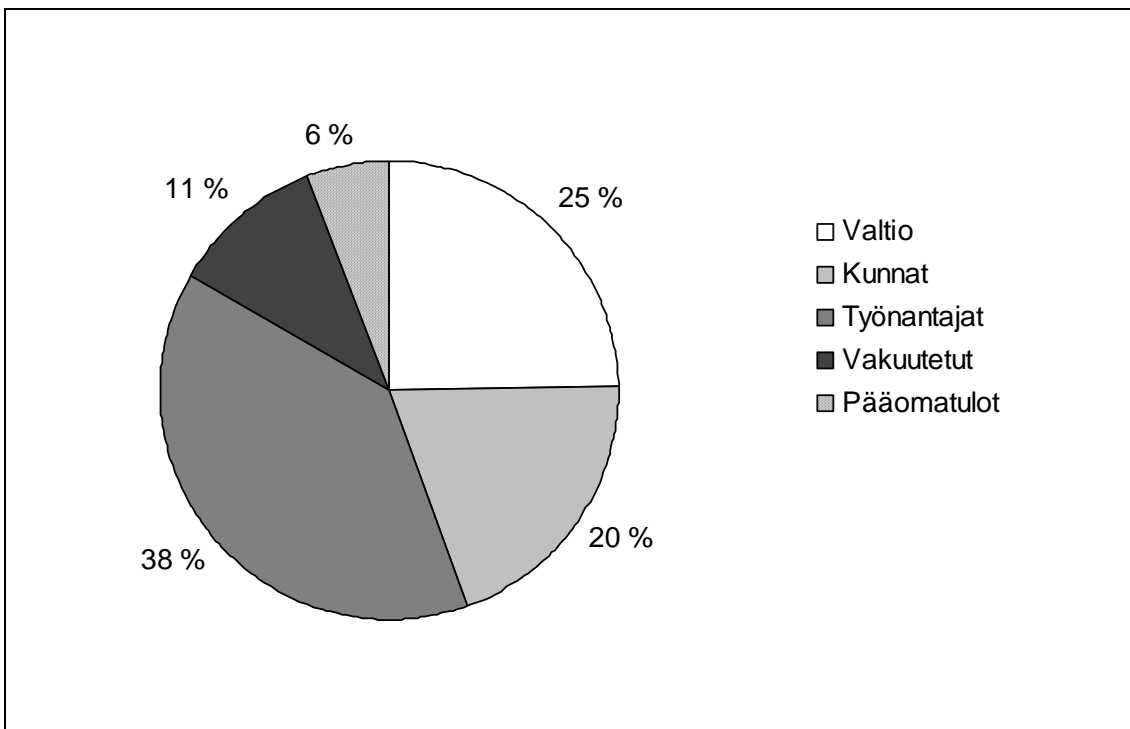
### 3.2.1 Sosiaalimenot ja talousarvio

Sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuus oli 26,9 prosenttia vuonna 2003. Sosiaalimenojen kokonaissumma vuonna 2003 oli yhteensä 38 716 miljoonaa euroa. Sosiaalimenojen rahoitusosuudet ja sosiaalimenot vuonna 2003 on esitetty kuvioissa 3.2.1 ja 3.2.2 ns. EU-luokituksen mukaan. Sosiaalimenojen rahoituksesta vastaavat pääasiassa kunnat, valtio, työnantajat ja vakuutetut. Tämän lisäksi sosiaalimenoja rahoitetaan pääomatuotoilla ja palveluja rahoitetaan asiakasmaksuilla. Vuonna 2003 asiakasmaksuja karttui 2 017 milj. euroa (ei esitetty em. kuvioissa).

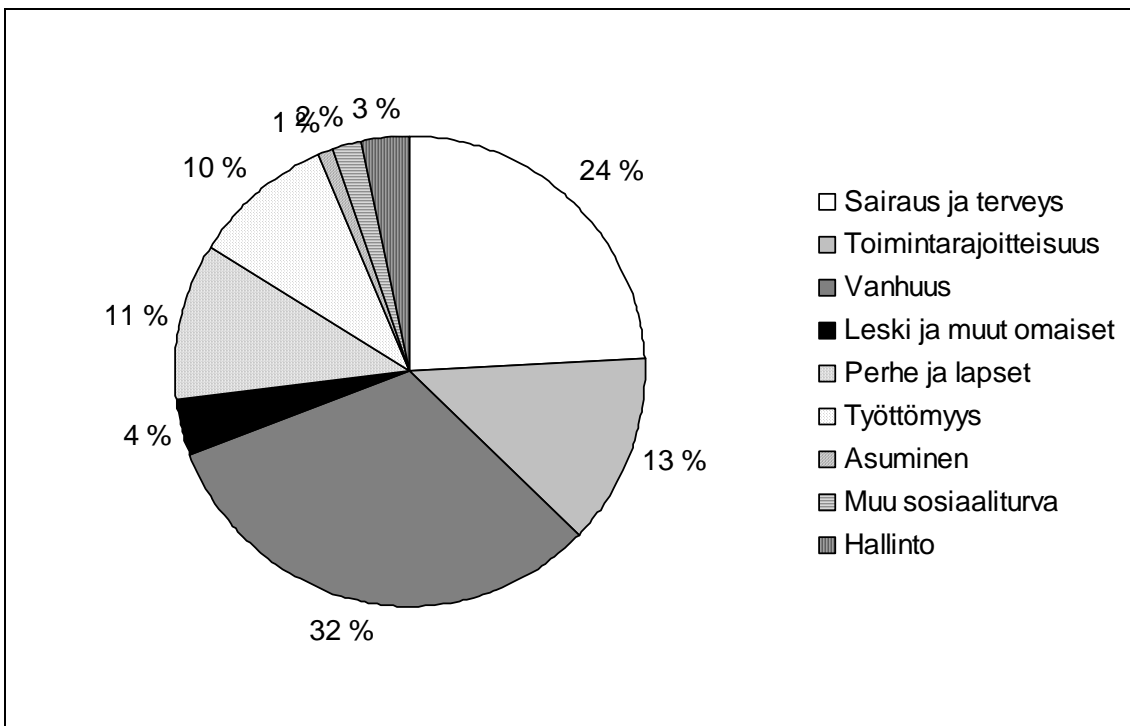
Vuonna 2003 kaikista sosiaalimenoista tulonsiirtojen osuus oli noin kaksi kolmasosaa ja palvelujen kolmasosa. Menoista noin kolmannes käytetään vanhuusajan toimeentuloturvaan ja palveluihin, neljännes terveyden- ja sairaanhoitoon. Seuraavaksi eniten sosiaalimenoista kohdentui toimintarajoitteisuuteen (13 %), perheille ja lapsille (11 %) sekä työttömyyteen (9 %). (Liite 1a).

Kaikista sosiaalimenoista rahoitetaan valtion talousarvion kautta vain noin kolmannes, ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan kautta noin viidennes. (Hallituksen kertomus ... 2004). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menojen läpinäkymättömyyttä talousarviossa selittää se, että huomattava osa menoista esitetään vain nettomenoina, *eikä talousarviossa aina esitetä, miten yksittäinen talousarviomenoerä jäsentyy ko. erää koskevan lainsäädännön kokonaisuuteen, ts. mitä osaa kokonaisuudesta talousarvio käsittelee.*

Kuvio 3.2.1. Sosiaalimenojen rahoitusosuudet vuonna 2003 EU-luokituksen mukaan, (%). Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.



Kuvio 3.2.2. Sosiaalimenojen kohdentuminen vuonna 2003 käyttötarkoituksen mukaan, (%) EU-luokitus. Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.



Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa pääosasta sosiaalimenoja koskevaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi sairausvakuutusta rahoitetaan talousarvion kautta vain runsaalla 1 000 miljoonalla eurolla, mutta sairausvakuutukset kokonaismenot ovat runsaat 3 600 miljoonaa euroa (ks. luku 6.3). Hallinnonalan talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin rajaamisella vain menojen niihin osiin, kuin menot näkyvät talousarviossa, ei lisäisi talousarvion läpinäkyvyyttä, eikä antaisi käsitystä ministeriön hallinnonalaan kuuluvien menojen todellisesta kohdentumisesta naisille ja miehille. Mikäli tällaista erottelua kuitenkin pidettäisiin tarpeellisena, olisivat myös ohjeet hallitusten lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinniksi uusittava siten, että niistä kävisi ilmi erikseen välittömät vaikutukset vain talousarviossa esitettäviin menoihin ja erikseen vaikutukset kokonaismenoihin ja rahoitukseen.

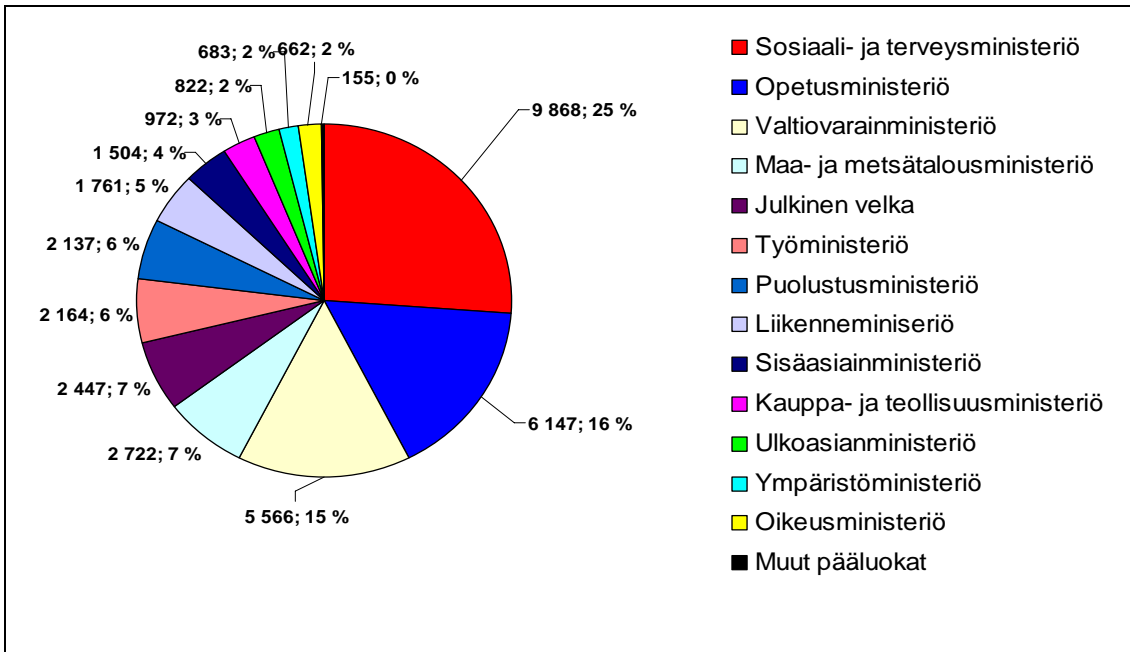
Sosiaalimenojen, erityisesti tulonsiirtojen sekä verotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen, kohdentumista naisille ja miehille voi tarkastella sekä etuustilastoista että tulonjakotilastosta. Näiden tilastojen luvut kuvaavat myös kokonaismenoja, eivät talousarviomenoja. Tuja- ja Soma-mallien (ks. luku 4.4) avulla on mahdollista erottaa laskennallisesti esimerkiksi sairaus- ja työttömyyspäivärahoista yksilötasolla valtion rahoittamien perusturvaosuuksien osuus ja kohdentuminen. Malliympäristöön olisi mahdollista rakentaa laskentakehikko, jonka avulla voitaisiin summata suurin osa yksilötasolta talousarviossa esitettävistä tulonsiirroista erikseen muuta kautta rahoitettavista tulonsiirroista. Nämä tiedot on toistaiseksi saatavana em. mallien malliaineistoissa ja tarvittaessa hallinnon sisäisiin tarpeisiin.

Sosiaalimenoja luokitellaan ja tilastoidaan eri tavalla eri tarpeisiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalimenotilastoista saadaan esille menojen käyttökohteet ja rahoittajat (ks. esim. liite 1a), mutta ei suoraan sitä, mikä osa sosiaalimenoista rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön talousarvion kautta. Hallinnonalan talousarvion kokonaisvaikutusten hahmottamista vaikeuttaa puolestaan se, että vain osassa menoluokista esitellään vakuutuslajin kokonaismenot (esimerkiksi sairausvakuutus), kun taas osassa vain talousarvion kautta rahoitettava osuus (esimerkiksi työttömyysturva), ja työttömyysturvan kokonaismenot on etsittävä muista lähteistä.

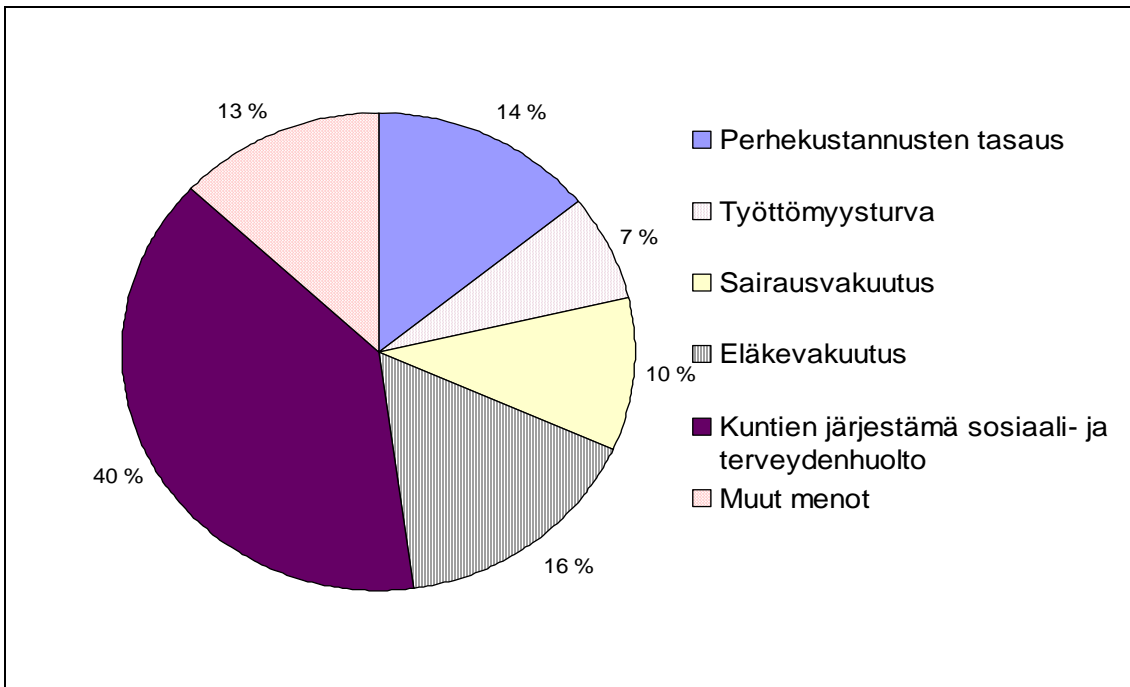
### **3.2.2 Sosiaali- ja terveysministeriön talousarvio**

Vuoden 2005 talousarvioesityksen loppusumma on noin 37,6 miljardia euroa, mikä on hieman vähemmän kuin sosiaalimenojen kokonaissumma, kuten edellisestä kappaleesta kävi ilmi. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pääluokka (33) muodostaa runsaat 10 mrd. euroa eli neljänneksen valtion koko talousarviosta. Edelliseen vuoteen verrattuna menojen osuus oli kokonaisbudjetista suunnilleen sama. Euromääräisesti hallinnonalalle esitetyt menot kasvoivat noin 450 milj. euroa. Sosiaali- ja terveysministeriön menot muodostavat yksittäisistä ministeriöistä suurimman osuuden koko valtion talousarviosta (kuvio 3.2.3).

Kuvio 3.2.3. Vuoden 2005 talousarvion pääluokkien menot (% ja miljardia euroa) suuruusjärjestyksessä.



Kuvio 3.2.4. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan merkittävimmät menoerät (%) vuonna 2005.



Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menot on esitetty yksityiskohtaisten menojen mukaan vuonna 2005 liitetaulukossa 1. Hallinnonalan menoista noin 40 prosenttia on tulonsiirtoja kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen. Vaikka valtionosuus on huomattava sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa, noin kaksi kolmasosaa kaikista sosiaali- ja terveyshuollon palveluista tuotetaan kuntien toimesta ja kuntien rahoituksella. Suurimman osuuden (47 prosenttia) ministeriön pääluokan menoista muodostavat tulonsiirrot yksilöille tai kotitalouksille. Loput noin 13 prosenttia hallinnonalan menoista on menoja, joiden avulla tuotetaan julkisia hyödykkeitä, kuten hallinto- ja tutkimuspalveluja. (Kuvio 3.2.4).

*Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet* ovat suunnilleen samat kuin strategisten tavoitteiden, mutta ne esitellään talousarviossa yksityiskohtaisemmin. Sukupuolten tasa-arvon edistämistavoitteiden lisäksi vaikuttavuuden tavoitteet sisälsivät vuoden 2005 talousarviossa yhden suoraan naisiin tai miehiin kohdistuvan tavoitteen: Terveyden ja toimintakyvyn edistämistavoitteista yksi kohdentuu miehiin: 'Nuorten aikuisten miesten tapaturmainen ja väkivaltainen kuolleisuus alenee'. *Sukupuolten tasa-arvon edistämisen vaikuttavuuden* yksityiskohtaisemmat tavoitteet esitettiin vuoden 2005 talousarviossa hallituksen tasa-arvo-ohjelman pohjalta seuraavasti:

- Valmistellaan ja toimeenpannaan tasa-arvon toimintaohjelma
- Uusittu tasa-arvolaki tulee voimaan.
- Naisten ja miesten palkkaerot kaventuvat.
- Määräaikaiset palvelussuhteet vähenevät
- Naisten osuus päätöksenteossa ja taloudessa kasvaa
- Naisyrittäjyys lisääntyy
- Naisiin kohdistuva väkivalta ja prostituutio vähenevät
- Tasa-arvopoliittiset kysymykset arvioidaan myös miesnäkökulmasta.

Välittömiä, hallinnonalan valmistelutehtävien piiriin kuuluvia tasa-arvotavoitteita olivat tasa-arvo-ohjelman valmistelu sekä tasa-arvolainsäädäntöhanke. Molemmat tavoitteista ovat toteutuneet vuonna 2005: Hallituksen tasa-arvo-ohjelma vuosille 2004-2005 hyväksyttiin vuonna 2004 (STM 2005:1). Tasa-arvolaki hyväksyttiin eduskunnassa 15.04.2005 (L 232/2005) ja se tulee voimaan 1.6.2005. Lisäksi ministeriö koordinoi samapalkkaisuutta selvittävän työryhmän työn, jonka ehdotukset valmistuivat keväällä 2005. Työryhmä esitti konkreettisen tavoitteen palkkaerojen kaventumiseksi 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä (STM 2005:7). Naisiin kohdistuvan väkivallan ja prostituution ehkäisemisen tavoite näkyy ministeriön talousarvion momentissa 33.01.63, jossa esitetään muun muassa kehittämishankkeiden painopisteet. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sisältyvät tavoitteet työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen tukemiseksi eivät näy tasa-arvotavoitteiden alla, vaan ne on sisällytetty sosiaali- ja terveysministeriön vaikuttavuuden tavoitekohtaan "Lapsiperheiden hyvinvointi". Vaikka työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevat kysymykset liitetään tasa-arvopoliittikkaan,

ei tässä kohdassa aseteta yhtä selkeitä tavoitteita yhtäältä äitien ja isien työssä käynnin tukemiseksi kuin tavoitteita asetetaan äitien ja isien tasaisemmalle jaolle vanhempainvapaissa.

Muut sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvon vaikuttavuustavoitteista ovat sellaisia, että vastuut jakautuvat useammalle hallinnonaloille (esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja prostituution vähentäminen, naisyrityksyyden lisääminen). Osa tavoitteista on puolestaan sellaisia, että jokainen ministeriö voi vaikuttaa niihin omalta osaltaan (määräaikaisten työsuhteiden vähentäminen, naisten osuus päätöksenteossa, naisyrityksyyden edistäminen). Näille tavoitteille ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita.

Sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta muut ministeriöt eivät esittele tasa-arvotavoitteita talousarvioissaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut kaikkien ministeriöiden edustajista koostuvan Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän huhtikuussa 2005 toimikaudelle 1.5.2005–30.1.2007. Työryhmän työn koordinoinnista vastaa tasa-arvoyksikkö.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin tueksi tarvitaan systemaattista tietoa paitsi siitä, miten talousarvion eri menoerät kohdentuvat naisille ja miehille, myös siitä, miten ne välillisesti vaikuttavat sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Se, että talousarvion kautta jaetaan vain osa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännön piiriin kuuluvista menoista, ei tässä hankkeessa tarkoita sitä, että sukupuolivaikutusten arviointi kohdennettaisiin vain talousarviossa näkyviin menoihin, vaan talousarviossa näkyvien menoerien taustalla olevaan kokonaisuuteen, ja kokonaisuutta säätelevään lainsäädäntöön.

Talousarvioon liittyvien lakiuudistusten lyhyen ja pitkän aikavälin sukupuolivaikutusten arvioimiseksi tarvitaan erillistä tutkimusta ministeriön eri toimialoilta. Ministeriö rahoittaa suoraan tutkimus- ja kehittämistoimintaa (talousarvion luvun 33.01 kohdat 62 ja 63, yhteensä 12,2 miljoonaa euroa) että Sosiaali- ja terveysalan tutkimuslaitoksen Stakesin kautta (talousarvion luku 33.02, yhteensä 22 miljoonaa euroa vuoden 2005 talousarviossa).



## 4 Tilasto- ja tietopohja

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kootaan ja julkaistaan runsaasti tilastoja sekä tilastoihin perustuvia analyysyjä ja katsauksia. Osa tilastoista on tarkoitettu kuvaamaan rajatusti, mutta monipuolisesti vain tiettyjä ilmiöitä vuositasonalla. Tällaisia tilastoja ovat esimerkiksi etuustilastot. Osa tilastoista on laajempia kooten myös aikasarjatietoja. Ministeriö itse tuottaa vähän varsinaisia tilastoja, mutta laatii vuoden tai useamman vuoden välein tilastoja hyödyntäviä laajempia katsauksia. Näistä mainittakoon sosiaalimenotoimikunnissa laadittavat sosiaalimenojen pitkän aikavälin ennusteet. Tuoreimmassa sosiaalimenoennusteesta on esitetty sukupuolen mukaan arvioita esimerkiksi naisten ja miesten toimeentuloturvaetuuksien keskimääräisestä tasosta suhteessa ikäryhmittäisiin keskiansioihin, elatussuhteesta, työllisyydestä jne. (STM 2002:21).

Sosiaaliturvan suunta -raportit ovat vuodesta 2004 muuttaneet sisältöään ja tavoitettaan. Vuosina 1996–2003 niiden tarkoituksena oli julkaista tietoa sosiaalimenojen kehityksestä ja rahoituksesta. Julkaisut sisälsivät tietoa etuuksien käyttäjämäärästä ja kustannuksista, mutta ei aluksi lainkaan tietoja sukupuolen mukaisista jakautumista. Analyysiosissa ei juuri sukupuolen mukaista analyysiä esiintynyt, mutta vuosina 1998–2003 liitteenä olleessa sosiaaliturvan indikaattoritaulukossa sukupuolen mukaan eriteltyjen tietojen osuus vähitellen lisääntyi. Vuosina 2003–2004 suuntajulkaisua on kehitetty eräänlaiseksi seurantavälineeksi hallituksen strategiaasiakirjassa mainittujen sosiaalipoliittisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumises- sa. Talousarvioissakin esitettyjen sukupuolten tasa-arvon edistämisen vaikuttavuustavoitteiden arvioiminen on osa vuoden 2004 raporttia (STM 2004:21).

Sukupuolen mukaan eriteltyjen tilastojen saatavuus on ensimmäinen askel sukupuolivaikutusanalyysille. Onko joku ilmiö yhtä yleinen naisten ja miesten keskuudessa, vai minkälaisia eroja löytyy ja mitkä (tausta-)tekijät selittävät eroja? (Horelli 2000; Vaikuttaako sukupuoli? 2000). Selittäviä tekijöitä on kuitenkin yleensä etsittävä tutkimuksen avulla.

Siitä, miten julkishallinnon tutkimuksessa otetaan huomioon sukupuolten tasa-arvonäkökulma, on viimeksi tehty selvitys 6-7 vuotta sitten (Takala 1998). Sen mukaan tasa-arvonäkökulman sisältävää tutkimusta rahoitettiin noin neljällä prosentilla kaikkien ministeriöiden tutkimusrahoista. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla osuus oli korkein eli 11 prosenttia. Tämä johtui erityisesti terveys- tutkimuksesta, jossa sukupuolta on vaikea sivuuttaa. STAKESin, työterveyslaitoksen ja itse ministeriön tutkimusrahoituksesta vain 1-2 prosenttia kohdentui tasa-arvonäkökulman huomioon ottavaan tutkimukseen.

## 4.1 Sosiaalivakuutusetuuksien ja –kustannusten kohdentuminen

### 4.1.1 Tulonsiirrot ja sosiaalivakuutusmaksut

Sosiaalivakuutusetuuksien kohdentumisen kannalta tärkein julkinen tietolähde on Kansaneläkelaitoksen (Kela) tilastollinen vuosikirja. Siinä julkaistaan paitsi etuuksien määräytymisperusteet, etuusmenot ja vuotuiset lainsäädäntömuutokset myös etuuden saajat ja keskimääräiset etuudet *yleensä* (mutta ei aina) sukupuolen mukaan. Kela julkaisee lisäksi erillisiä etuustilastoja. Niissä huomio on yleensä enemmän alueellisissa jaotteluissa kuin etuuksien kohdentumisessa sukupuolen mukaan. Kela uusi tilastojulkaisujensa rakenteen vuonna 2003. Omien tilastojensa lisäksi Kela julkaisee yhteistilastoja työttömyysturvasta Vakuutusvalvontaviraston kanssa, joka vastaa ansiosidonnaisesta päivärahasta, sekä eläkkeistä Eläketurvakeskuksen kanssa, joka vastaa työeläkkeiden tilastoinnista <sup>6</sup>. Jälkimmäiset viranomaiset julkaisevat myös omia tilastoja.

Valmiiden sosiaalivakuutustilastojen ongelmana ovat valmiit luokitukset sekä sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta usein puutteelliset sukupuolijakautumatiedot. Tästä syystä tämän selvityksen keskeiseksi aineistoksi on valittu Tilastokeskuksen tulonjakotilaston otosaineisto.

Tulonjakotilaston uusin aineisto koskee vuotta 2002. Aineistossa on tiedot 28 201 yksilöstä, jotka muodostavat 17 358 kotitaloutta. Aineistoa käytetään väestötasolle korotettuna, jolloin tiedot kuvaavat koko kotitalousväestöä (5 130 000 henkeä ja 2,4 miljoonaa kotitaloutta). Aineisto kuvaa sisällöllisesti kattavasti yksilöiden ja kotitalouksien tulonmuodostusta. Pääosin sen tiedot perustuvat eri rekistereistä kerättyihin tietoihin. Haastattelutietojen avulla saadaan tietoa muun muassa henkilöiden perheasemasta, toiminnasta ja sosioekonomisesta asemasta. Tulonjakotilaston tietoihin perustuen voidaan arvioida välittömien *tulonsiirtojen ja verotuksen sekä sosiaalivakuutusmaksujen* kohdentumista sukupuolen mukaan, aina tarpeen mukaan valittavasta näkökulmasta. Tulonjakotilaston aineisto vuodelta 2002 on VATT:ssa päivitetty vastaamaan vuoden 2004 tilannetta.

### 4.1.2 Perhevapaiden työvoimakustannukset

Työikäisten sosiaalivakuutuksen rahoitukseen osallistuvat työnantajat, työntekijät ja valtio. Työnantajalle aiheutuu kustannuksia työntekijöiden poissaolosta sairauden, lapsen syntymän ja hoidon sekä lapsen sairastumisen johdosta. Palkallisen sairausajan palkka korvataan sairastumisen omavastuuajan jälkeen työnantajalle

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi: Kelan perhe-etuustilasto 2003. SVT Sosiaaliturva: Helsinki 2004; Kelan sairausvakuutustilasto 2003. SVT Sosiaaliturva. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2004; Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2003. SVT Sosiaaliturva. Vakuutusvalvonta ja Kela, Helsinki 2004; Tilasto Suomen eläkkeensaajista kunnittain 2003. Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos. Helsinki; Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2003. SVT. Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos, Helsinki 2005.

maksetulla sairauspäivärahalla. Samoin palkallisen vanhempainvapaan, käytännössä äitiysloman ajalta, vanhempainraha maksetaan työnantajalle. Kelan *työnantajille maksamat päivärahat palkallisia sairaus- ja vanhempainvapaita pitäneiden henkilöiden osalta saadaan tulonjakotilastosta.*

*Palkallisista vapaista aiheutuvia työvoimakustannuksia* seurataan neljän vuoden välein tehtävissä työvoimakustannustilastoissa. Yksityinen ja julkinen sektori ovat seuranneet kustannusten muotoutumista eri tarkkuudella ja julkinenkin sektori eri tarkkuudella eri aikoina. Samaa tilastoa on tuotettu kaikissa EU-maissa 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Yksityinen sektori kerää erikseen tietoja sairaspoissaoloista sekä lapsen syntymästä aiheutuvista kustannuksista, mutta tiedot julkaistaan yhteissummuna. Vuonna 2000 näiden menojen yhteinen osuus kaikista työvoimakustannuksista vaihteli sektoreittain 1-3 prosentin välillä (Työvoimakustannukset 2000). Kuntatyönantaja julkaisee erikseen tiedon lapsen liittyvistä poissaolon aiheuttamista palkkakustannuksista, vuonna 1996 erikseen jopa äitiysloma-ajan palkoista sekä sairaan lapsen hoitoajan palkoista. Lapsenhoidosta aiheutuvien kustannusten osuus kaikista työvoimakustannuksista alentui kuntasektorilla vuoden 1996 0,41 prosentista 0,37 prosenttiin vuonna 2000 (Kuntasektorin työvoimakustannukset 2000). Pisimpään ja tiheimmin työvoimakustannuksia on seurattu valtiolla. Lapsen syntymän ja hoidon ajalta maksettujen palkkojen osuus työvoimakustannuksista on alentunut valtiolla 0,5 prosentista vuonna 1985 ensin 1990-luvun vaihteessa 0,3–0,4 prosenttiin ja 0,2 prosenttiin vuonna 2003. Mainittakoon vertailun vuoksi, että vuonna 2003 sairausajan palkat muodostivat 3,6 prosenttia ja vuosiloma-ajan palkat 14,7 prosenttia valtion työvoimakustannuksista (Valtion työmarkkinalaitos 2004).

Lapsiperheiden, äitien ja isien määrä on väestön ikääntymisen myötä vähentynyt työmarkkinoilla, ja tämä on alentanut myös lastenhoidosta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia työnantajalle. Lastenhoidosta aiheutuvista kustannuksista ja niiden epätasaisesta jakautumisesta nais- ja miesvaltaisille aloille on viime aikoina kuitenkin keskusteltu paljon, eikä kustannusten todellisesta jakautumisesta ole tietoa. Työvoimakustannustilastojen tietosisällön kehittäminen sekä ns. linkitettyjen aineistojen käyttö (työnantaja ja henkilöt) tulisi palvelemaan myös lastenhoidosta aiheutuvien kustannusten kohdentumisseurantaa. Nykyisten tilastojen suurimpana ongelmana on sukupuolivaikutusten näkökulmasta se, etteivät tilastot sisällä tietoja palkallisten vapaiden käytöstä henkilöiden vaan ainoastaan yrityksen kokonaiskustannusten näkökulmasta, sekä se, että pienet yritykset, joissa poissaolot voivat aiheuttaa suhteessa suurempia kustannuksia kuin suurissa yrityksissä, eivät sisälly tilastoon.

#### **4.1.3 Tämän hankkeen pääasialliset tilastolähteet**

Rekisteriviranomaisten etuustilastojen hyväksi käyttöä sukupuolivaikutusten arvioinnissa heikentää se, että vaikka etuuden saajan sukupuoli olisikin tiedossa, ei

etuuden saajan kokonaistilanteesta ja perheasemasta yleensä saa tietoa. Otokseen perustuvassa tulonjakotilastossa on ongelmana se, että harvinaisten tulonsiirtojen kohdalla otoksen edustavuus voi olla heikko. Tästä syystä jäljempänä seuraavassa yksittäisten etuuksien arvioinnissa on Tulonjakotilastosta laskettuja tietoa verrattu mahdollisuuksien mukaan rekisteripohjaisiin, lähinnä Kelan tilastoihin.

Tässä hankkeessa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin lapsilisien, sairausvakuutuksen, vanhempainrahojen ja työttömyysturvaetuuksien kohdentumista naisille ja miehille. Sairaus- ja vanhempainvakuutuksen osalta tarkastellaan myös työnantajalle korvattujen sairaus- ja vanhempainvapaapäivien tulonsiirtojen kohdentumista.

## 4.2 Sosiaaliavustusten kohdentuminen

Sosiaali- ja terveystieteiden toimialaan kuuluvat sosiaaliavustukset, kuten elätustuki ja toimeentulotuki maksetaan kunnissa. Elatustuesta ei ole saatavana yksilötasoisia tilastotietoja, mutta Stakes kokoaa elatustukitiedot kunnittain. Toimeentulotuesta julkaistaan vuosittain sekä ennakkotiedot että lopullinen tilasto. Tilastoyksikkönä on kotitalous, joten sukupuolen mukainen suora kohdentuminen saadaan vain yhden aikuisen kotitalouksista. Vuoden 1999 jälkeen toimeentulotukea saavia yksinhuoltajia ei ole enää eritelty tilastojulkaisuissa sukupuolen mukaan.

Tulonjakotilastossa toimeentulotuki liitetään sen henkilön tuloksi, jonka tilille tuki on maksettu. Yksinhuoltajien saamat elatustuet ja elatusmaksut ovat, rekisteritietojen puuttumisen johdosta, tulonjakotilastossa haastattelutietona. Ne myönnetään yleensä yksinhuoltajalle, jonka lasten toinen vanhempi ei eri syistä maksa elatusmaksuja. Kunnat pyrkivät perimään elatusmaksut takaisin maksuvelvollisilta.

Yksityiskohtaisessa analyysissä sosiaaliavustuksista tarkastellaan toimeentulotuen kohdentumista naisille ja miehille.

## 4.3 Palvelujen kohdentuminen

*Kuntatason tiedot.* Valtionavuihin sekä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on tietoa saatavissa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (STAKES) ylläpitämästä sosiaali- ja terveydenhuollon tietokannasta (SOTKA). SOTKA-tietokanta sisältää tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavuihin kunnittain sekä joukon taustamuuttujia, esimerkiksi kunnan väestön ikä- ja sukupuolijakauman, ammatissa toimivien yhteismäärän, mutta tietoja ei esitetä erikseen naista ja miehistä.

Stakesin OnLine Kuntatilastot <sup>7</sup> tarjoavat Excel-taulukkopohjaisia tietoja maksullisen palvelun kautta. Käytännöllisesti katsoen mitään tietoja ei kuitenkaan eritellä sukupuolen mukaan.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan aloitteesta sosiaali- ja terveysministeriö rahoitti ilmaiskäytössä olevan kuntatason ”Tasa-arvotietopankin” <sup>8</sup> ja sen taustaraportin (Pikkala 2003). Tietopankissa on kuntakohtaista taustatietoa sukupuolen mukaan eriteltynä myös tulonsiirtojen ja tuloerojen mukaan. Hallituksen nykyisessä tasa-arvo-ohjelmassa on yhtenä tavoitteena päivittää ja resursoida tämä tietopankki. Nykyiset tiedot ovat vuodelta 2000.

*Palvelut.* Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tuottamassa ja Suomen virallinen tilasto -sarjassa julkaistavassa sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollisessa vuosikirjassa ja siihen liittyvässä CD-levyssä esitetään tietoja sosiaali- ja terveyspalveluiden käytöstä ja tuotannosta. Osa tiedoista, erityisesti terveystieteiden alaan ja vanhusten palveluiden kattavuuteen liittyviä tietoja esitetään sukupuolen mukaan, mutta muuten palveluiden käyttöä koskevia tietoja ei ole yleensä eritelty sukupuolen mukaan (ks. kuitenkin esimerkiksi Ikääntyneiden terveyspalvelut 2002, Sosiaaliturva 2003:1, SVT, Stakes: Helsinki, 78–80) .

Terveydenhuollon kokonaismenoista on tehty ensimmäistä kertaa selvitys ikä- ja sukupuolirakenteen mukaan 2000-luvun alussa Stakesissa (Hujanen ym. 2004). Selvityksen menot perustuvat osin olemassa oleviin sukupuolen mukaisiin tilastoihin ja osittain arviointeihin, joiden pohjana on käytetty yksittäisten kuntien tai muiden palvelujen tuottajien valmiiksi sukupuolen mukaan eritelemissä tilastoja.

Selvitys terveydenhuollon kokonaismenoista antaa sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta paitsi haasteita jatkotutkimukselle myös pysyvälle seurannalle. Selvityksen mukaan naisten menot ovat miesten menoja suuremmat kokonaisuutena ja myös asukasta kohti laskettuna. Suuremmat kokonaismenot johtuvat ensisijaisesti työiässä naisten tarpeesta lisääntymisterveyspalveluihin ja vanhuusiässä naisten suuremmasta määrästä erityisesti iäkkäämmissä, laitoshoidon kaipaavassa väestöryhmissä. Selvitys herättää useita jatkotutkimuskysymyksiä: Missä määrin naisten ja miesten hoitoon hakeutumisen kynnykset eroavat, ja jos eroavat, mitä lyhyen ja pitkän tähtäyksen kustannusvaikutuksia tällä on? Edistääkö naisten muun muassa lisääntymisterveyteen liittyvien palvelujen käyttö naisten miehiä matalampaa kynnystä hakeutua terveyspalveluihin saamaan hoitoa jo sairauden varhaisvaiheessa ja siten naisille parempaa terveyttä ja pidempää ikää kuin miehille? Eläkkeellä olevista kotitalouksissa asuvista miehistä vain noin kolmannes mutta naisista noin kaksi kolmannesta asuu yksin. Missä määrin miesten hoidon kustannuksia alentaa suuremmat mahdollisuudet saada hoitoa kumppaniltaan kotona?

<sup>7</sup> <http://www.stakes.info/3/1/index.asp>

<sup>8</sup> <http://www.tasa-arvotietopankki.fi/>

Kansaneläkelaitos tekee tilastoa työterveyshuollosta, mutta ei erittele palvelujen käyttäjiä sukupuolen mukaan, yrittäjien työterveyshuoltoa lukuun ottamatta<sup>9</sup>. Tasa-arvonäkökulmaa ei ole sisällytetty myöskään valtioneuvoston periaatepäätökseen työterveyshuollon kehittämislinjoista vuoteen 2015 asti (STM 2004:3). Työturvallisuuslain (L 738/2002) uudistamistyö 2000-luvun alussa on ollut yksi ensimmäisistä suurista lakihankkeista, jossa sukupuolivaikutusten arviointi oli alusta lähtien mukana. Arvioinnin seurauksena laajennettiin muun muassa työturvallisuuden käsitettä, joka sai tapaturman tai ammattitaudin vaaran puuttumista laajemman näkökulman (ote Leo Suomaan Työturvallisuuslain sukupuolivaikutusten arviointiprosessia koskevasta dia-esitelmä-sarjasta).

Ongelma-alueen palvelutuotannon tilastoinnissa muodostavat ne hoitomuodot, joiden julkinen tuki jakautuu palveluihin ja kotona suoritettavaan hoitoon, kuten lasten päivähoito ja omaishoito, koska hoitoa tarkastellaan usein vain jommastakummasta näkökulmasta, eikä kokonaisuutena. Esimerkiksi kunnallisen päivähoidon tilaa on arvioitu 1990-luvun puolivälistä 2000-luvulle vain päiväpalvelujen näkökulmasta, eikä huomioon ole otettu kotihoidon tuen käyttöä ja mahdollisten kuntalisten vaikutuksia kokonaisuuteen (Ikola-Norrbacka 2004). Sosiaalipalveluiden osalta ei ole toistaiseksi tehty kokonaisvaltaisia perusselvityksiä palvelujen kohdentumisesta ja palvelutarpeista sukupuolen mukaan.

#### **4.4 Etuuksien ja verotuksen yhteisvaikutukset**

Veronmaksajista ja maksetuista veroista saa jonkin verran jakautumätietoja sukupuolen mukaan Tilastokeskuksen vuotuisesta Tulo- ja varallisuustilastosta. Verohallitus valmistaa Maksuunpanotilastoa, jossa kuvataan paitsi veronalaisten tulojen, maksujen ja vähennysten suuruusluokkia ja jakautumia myös tietoja henkilömääristä. Maksuunpanotilasto ei kuitenkaan tuota sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa. Tulonjakotilastossa on mahdollista tarkastella yksilöiden tuloja ja maksuja yksilön ja näiden taustatekijöiden (esimerkiksi ikä, sosioekonominen asema, koulutustaso) mukaan, kotitalouksien välisen tulonjaon näkökulmasta sekä julkisten brutto- ja nettomenojen näkökulmasta.

Etuuksiin ja verotukseen tehtävien uudistusten välittömien vaikutusten arviointia tehdään sekä sosiaali- ja terveysministeriön että valtiovarainministeriön hallinnonaloilla. Molemmissa on käytössä etuuksien ja verotuksen laskentamallit (mikrosimulointimallit), joiden malliaineistona käytetään Tulonjakotilastoa (Haataja 2003). Valtiovarainministeriö ja VATT käyttävät TUJA-mallia (Viitamäki 1998), sosiaali- ja terveysministeriö ja STAKES käyttävät SOMA-mallia (Parpo 2004).

---

<sup>9</sup> Kansaneläkelaitoksen työterveyshuoltotilastot 2001. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T12:13. Kansaneläkelaitos. Tilastoryhmä, Helsinki 2004.

Mikrosimulointimenetelmän avulla voidaan arvioida etuus- ja veroperusteisiin tehtävien uudistusten välittömiä vaikutuksia yksilö- ja väestöryhmätasolla. Lainvalmistelussa sukupuolivaikutuksia ei kuitenkaan ole yleensä otettu huomioon, vaikka asiasta on tehty periaatepäätös (Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998). Eduskunta on tästä ollut erityisen huolissaan. Ervastin ym. (2000, 2) tekemän selvityksen mukaan esimerkiksi perustuslakivaliokunta on pitänyt ”suurimpana yksittäisenä heikkoutena lakiesitysten yksilöihin ulottuvien taloudellisten vaikutusten puutteellista tai olematonta selostamista”. Hallitusten esityksissä lakiesitysten vaikutuksia arvioitiin naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon vuosina 1994 ja 1998 suunnilleen yhtä harvoin, eli vain parissa lakiesityksessä (emt. s. 42). Tutkimusta ei ole tämän jälkeen toistettu.

Tulonjakotilastossa etuuksien, verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen kokonaisuennot summautuvat yksilötasolta. Mikrosimulointimenetelmän avulla voidaan yksilölle kohdentuvista ansiosidonnaisista tulonsiirroista erottaa talousarvion kautta rahoitettavien perus- ja vähimmäispäivärahojen osuus yksilötasolla. Muuten tulonsiirrot ovatkin enimmäkseen joko suoraan talousarviomenoja tai talousarvion ulkopuolisia sosiaalimenoja.

Tulonjakotutkimusten kiinnostuksen kohteena ovat olleet ensisijaisesti sosioekonomiset ryhmät ja eri tulotasoille sijoittuvat kotitaloudet. Menetelmällä on kuitenkin tehty koelaskelmia, joilla on pyritty arvioimaan erilaisten vaihtoehtoisten sosiaali- ja veropoliittisten uudistusehdotusten välittömiä sukupuolivaikutuksia Suomessa. Tällaisia aiheita ovat olleet esimerkiksi puolisoiden yhteisverotus, veronalainen lapsilisä, perustulo- ja pohjavähennysmallit, kokonaisen isäkuukauden kustannukset (esim. Haataja 2000, 1999, 1998 ja 2003b). Menetelmä soveltuu myös järjestelmien kansainväliseen vertailuun (Atkinson ja Meulders 2004).

Tässä raportissa esitellään esimerkinomaisesti eräitä mikrosimulointimenetelmän sovellutusmahdollisuuksia, myös silloin kun on tarpeellista yhdistää mikro- ja makrotason tietoja sekä arvioida julkisia brutto- ja nettokustannuksia.

## 5 Tausta-analyysi

Keskeisimpiä menojen jakautumisen taustalla olevia tekijöitä ovat yhtäältä sukupuolten erilainen työmarkkina-asema ja toisaalta naisten ja miesten työnjako palkallisen ja palkattoman hoiva- ja kotitaloustyön kesken. Työmarkkinoilla merkittäviä tekijöitä ovat sukupuolten väliset erot ensiksikin työllisyydessä/työttömyydessä ja toiseksi erot työsuhteen laadussa. Erot yhtäältä naisten ja miesten sosioekonomisessa rakenteessa ja toisaalta erot työelämässä naisten ja miesten jakautumaeroina eri sektoreille, toimialoille ja ammatteihin ennakoivat myös eroja talousarviomenojen kohdentumisessa. Tämän jakson tavoitteena on kuvata naisten ja miesten taloudellisen aseman muotoutumista työelämän, tulojen perusteella. Luonnoksessa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön oppaaksi sukupuolivaikutusten arvioimiseksi todetaan muun muassa, että naisten ja miesten taloudellista itsenäisyyttä voidaan pitää yhtenä tasa-arvon kulmakivenä.

### 5.1 Naisten ja miesten asema työmarkkinoilla

Asema työelämässä ja työhistoria vaikuttavat sosiaaliturvan tasoon ja lajiin sekä työkäisillä sosiaalisten riskien aikana että vanhuusaikana. Työelämässä naisten ja miesten asema eroaa perheaseman ja iän mukaan. Erot ovat 2000-luvun alussa suuremmat kuin 1990-luvun vaihteessa. Vuoden 2002 tilanne käy ilmi kuvioista 5.1.1. Siinä on esitetty naisten ja miesten työllisyysasteet, työllisten määräaikaisten työsuhteet, työttömien väestöosuudet sekä työvoiman ulkopuolella olevat iän ja perheaseman mukaan.

Vuonna 2004 naisten työllisyysaste oli 65,5 ja miesten 68,9. Vuoteen 2000 verrattuna naisten työllisyysaste oli noussut noin prosenttiyksikön, miesten laskenut noin puoli prosenttiyksikköä. Naisten työttömyysaste oli noussut hieman korkeammaksi (9,0 %) kuin miesten (8,8 %).

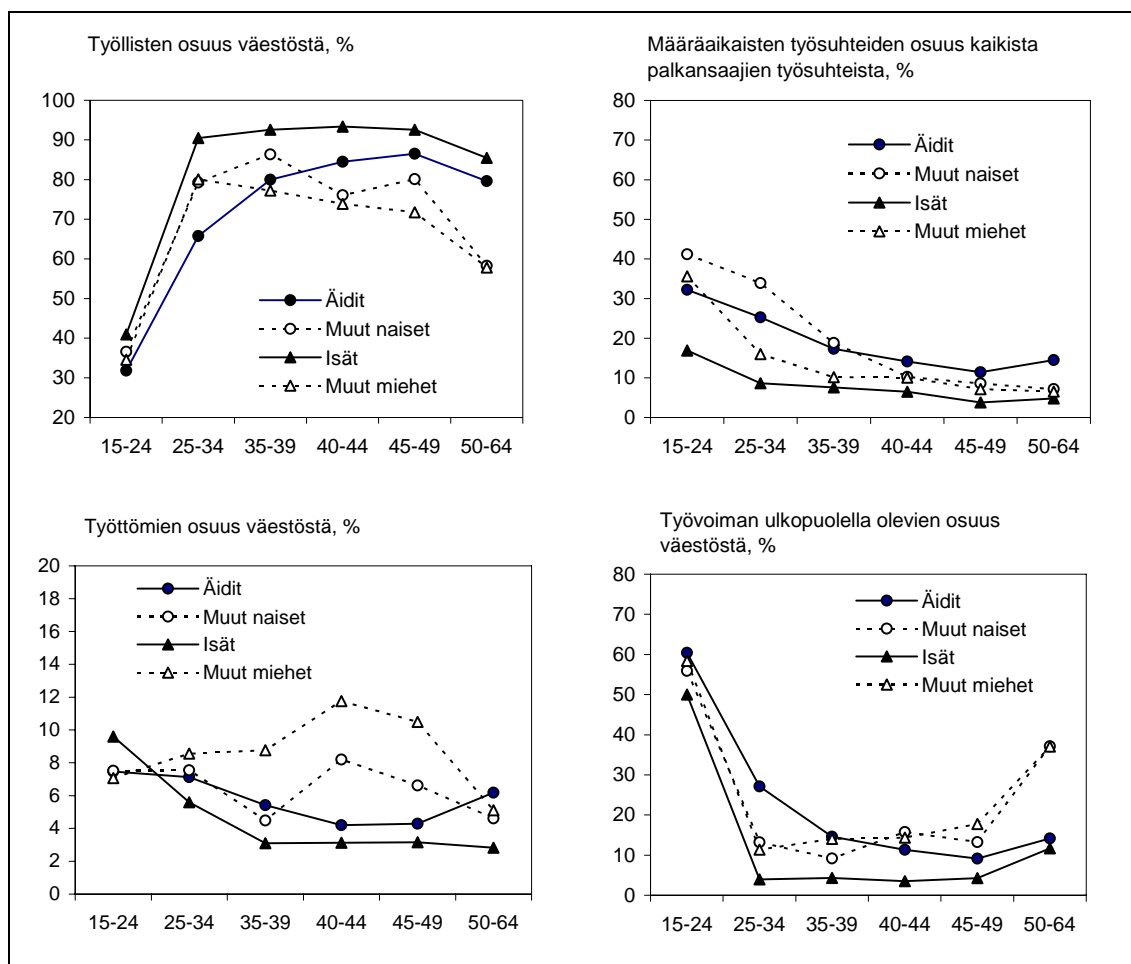
Perheaseman mukainen tuorein tieto on vuodelta 2002. Isien työllisyysaste on kaikissa ikäryhmissä korkeampi kuin muiden ryhmien, keskimäärin 89,3 prosenttia. Niiden naisten ja miesten, joiden taloudessa ei asu lapsia, työllisyysaste on korkein ikäryhmässä 25–34-vuotiaat ja naisilla vielä ikäryhmässä 35–39-vuotiaat, mutta alkaa laskea sen jälkeen. Lapsettomien naisten keskimääräinen työllisyysaste oli 59,4 ja miesten 59,1 prosenttia. Äitien keskimääräinen työllisyysaste oli 75,8 prosenttia. Äitien työllisyysasteet ovat muita ryhmiä alhaisemmat aina ikäryhmään 35–39-vuotiaat asti, mutta ylittävät sen jälkeen lapsettomien työllisyysasteet ja lähenevät isien työllisyysasteita.

Työttömyys on alempi äideillä (6,9 %) kuin muilla naisilla (9,3 %). Isien työttömyysaste oli kaikkien ryhmien alhaisin (4,1 %) ja lapsettomien miesten kaikkein korkein (11 %). Kuviossa 5.1.1 työttömyys on esitetty työttömien osuutena väes-



töstä. Työttömyysasteet ovat suunnilleen kaksinkertaiset työttömien väestöosuuk-  
siin nähden nuorimmassa ikäryhmässä, koska nuorten työvoimaosuudet ovat alhai-  
set.

Kuvio 5.1.1 Naisten ja miesten työllisyysasteet %, määräaikaisten työsuhteiden osuus palkansaajista (%), työttömien väestöosuudet (%) sekä työvoiman ulkopuo-  
lella olevan väestön osuus (%) vuonna 2002.



Lähde: Työvoimatutkimus 2002, IV vuosineljännes, julkaisemattomat taulut. Huom. Termi lapseton ei tarkoita sitä, ettei henkilöllä ole ollut koskaan lapsia, vaan sitä, että henkilöllä ei ole parhaillaan huollettavia lapsia asumassa kanssaan.

Äidit ovat työvoiman ulkopuolella useammin kuin muut ryhmät ikäryhmään 35–39-vuotiaat asti. Tämän jälkeen lapsettomat naiset ja miehet ovat useammin työvoiman ulkopuolella. Kaikki työvoiman ulkopuolella olevat äidit eivät kuitenkaan ole vailla työpaikkaa, vaan he ovat pienten lasten hoitovapaalla. Valitettavasti hoitovapaalla olevista ei saa systemaattista tietoa (Sauli ym. 2000). Vanhempainvapaalla olevat lasketaan työllisiksi, mutta jos vanhempainrahaa saavalla ei ole työsuhdetta, hänet luokitellaan työvoiman ulkopuolelle.

Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisimpiä lapsettomilla naisilla (18,9 %) ja seuraavaksi yleisimpiä äideillä (17,5 %). Tilanne kuitenkin muuttuu iän myötä, sillä määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä alle 40-vuotiailla lapsettomilla naisilla kuin äideillä, mutta 40 vuotta täyttäneistä määräaikaiset työsuhteet ovat hieman yleisimpiä äideillä. Yli 40-vuotiaalla määräaikaiset työsuhteet ovat kuitenkin kokonaisuudessaan harvinaisempia kuin nuoremmilla. Isien työsuhteista määräaikaisia on 6,8 ja muiden miesten 14,3 prosenttia.

Se, että kotona on lapsia, näyttää pitävän äidit ja isät pidempään työmarkkinoilla kuin se, ettei kotona ole lapsia, vaikka iäkkäämpien äitien työt ovat muita naisia useammin määräaikaisia. Toisaalta määräaikaiset työsuhteet saattavat ajaa naisia ja miehiä helpommin kokonaan työvoiman ulkopuolelle silloin kun taloudessa ei ole lapsia, kuin jos lapsia on kotona. Lisäksi, alle 35-vuotiaiden äitien työllisyysaste on muita ryhmiä alempi. Tämä voi johtua siitä, että osa äideistä hoitaa lapsia kotona työvoiman ulkopuolella useampia vuosia. Huomattavan suurella osalla alle 35-vuotiaista äideistä on määräaikainen työsuhde, mikä vaikeuttaa omavalintaista vuorottelua ansiotyön ja lapsenhoidon välillä. Tässä suhteessa 2000-luvun äidit ovat huomattavasti heikommassa asemassa kuin 1990-luvun vaihteessa. (Lammi-Taskula 2004; Haataja 2001, 2004a).

Naisten ja miesten työmarkkina-aseman seuraaminen yhtäältä ja toisaalta sen seuraaminen, miten naiset ja miehet tavoittavat oikeuden lakisääteisiin vapaisiin, ei vain etuuksiin, on haaste sekä työvoimatilastojen että etuustilastojen edelleen kehittämiseksi<sup>10</sup>.

## 5.2 Naisten ja miesten tulot ja tulolähteet

Sosioekonominen asema kuvaa tulonjakotilastossa naisten ja miesten pääasiallista toimintaa työvoimassa ja työvoiman ulkopuolella sekä pääasiallista tulolähdettä. Taulukosta 5.2.1 käy ilmi, että täysi-ikäisten, 18 vuotta täyttäneiden naisten ja miesten välillä on eroja yhtäältä sen suhteen, miten suuri osa heistä on mukana työmarkkinoilla, mikä asema heillä on työmarkkinoilla, ja toisaalta sen suhteen, mitä naiset ja miehet tekevät työvoiman ulkopuolella. Jakautumat on laskettu vuoden 2002 tulonjakotilastosta.

Aikuisväestön ei-ammattissa toimivista on suurempi osa naisia (57 %) kuin miehiä. Tämä johtuu ensiksikin naisten miehiä suuremmasta osuudesta eläkeväestössä. Eläkeväestöstä 57 prosenttia oli naisia vuonna 2002. Kaikista täysi-ikäisistä naisista 30 prosenttia, mutta miehistä vain joka neljäs oli eläkeläinen. Lisäksi omaa kotia ja lapsia työvoiman ulkopuolella pääsääntöisesti hoitavat ovat lähes kaikki (94 %) naisia. Täysi-ikäisistä naisista kuului tähän ryhmään noin kolme prosenttia. Pitkä-

<sup>10</sup> Ks. Tasa-arvoasian neuvottelukunnan aloite Kelalle vuonna 2000 (Tasa-arvoasian neuvottelukunta 2000) ja Tasa-arvovaltuutetun aloite Tilastokeskukselle koskien Työvoimatutkimusten tietosisältöä.

aikaistyöttömiä, eli tässä käytettävällä kriteerillä, vähintään kuusi kuukautta vuodessa työttömänä olleita sekä työttömyysturvaa pääasiallisena toimeentulolähteenä saaneita, oli täysi-ikäisistä miehistä kahdeksan, naisista kuusi prosenttia. Opiskelijoina oli taas naisia hieman enemmän kuin miehiä.

Ammatissa toimivista täysi-ikäisistä naisten osuus on hieman pienempi kuin miesten (47 %). Kaikista aikuisista naisista noin puolet on ammatissa toimivia, miehistä lähes 60 prosenttia. Ammatissa toimivien sosioekonominen asema on segregoitunut. Naiset ovat miehiä harvemmin yrittäjiä, ylempiä toimihenkilöitä tai työntekijöitä. Naiset ovat sen sijaan enemmistönä suuressa alempien toimihenkilöiden ryhmässä.

Taulukko 5.2.1. Aikuisten (vähintään 18 vuotta) naisten ja miesten sosioekonominen asema ja vuotuiset veronalaiset tulot (€/vuosi) verojen jälkeen vuonna 2002.

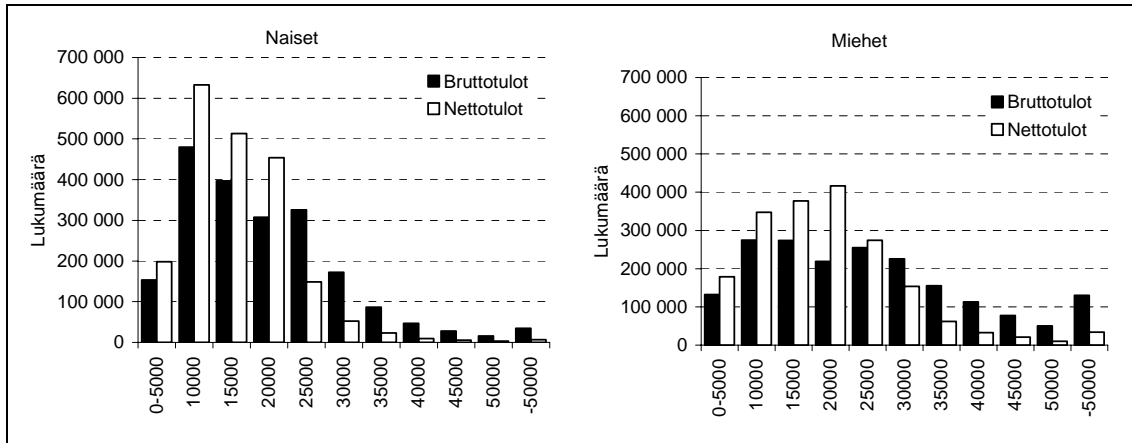
Sosioekonominen asema	Yhteensä (1000 h)	Naisten osuus %	Jakautumat, %		Jakautuma ero %-yks	Nettotulot		N/M ero %
			Miehet	Naiset		Miehet	Naiset	
Yhteensä	4 016	52	100	100		18 200	13 600	25.3
Yrittäjä	309	34	11	5	6	22 800	15 200	33.3
Ylemm. toimihenk.	483	42	14	10	5	33 100	25 100	24.2
Alemm. toimihenk.	711	72	10	25	-14	21 200	17 500	17.5
Työntekijä	680	32	24	10	14	19 400	14 900	23.2
Ammatissa toimivat	2 184	47	59	50	10	23 600	18 200	22.9
Pitkäaikaistyötön	282	47	8	6	1	6 700	7 200	-7.5
Opiskelija	283	57	6	8	-1	4 500	6 400	-42.2
Eläkkeellä	1 103	57	24	30	-6	13 400	10 300	23.1
Omaa kotia hoitava	64	94	0	3	-3	4 400	5 700	-29.5
Muut 1)	99	63	2	3	-1	4 300	9 700	-125.6
Ei ammatissa toimivat	1 832	57	41	50	-10	10 300	9 000	12.6

Lähde: Laskelma tulonjakotilastosta. Ryhmään ”Muut” luokitellaan tulonjakotilastossa muun muassa palkallisella äitiysvapaalla olevat.

Sosioekonomiset erot heijastuvat naisten ja miesten tulolähteisiin ja tuloeroihin. Naisten ja miesten keskimääräisten nettovuositulojen ero oli 25 prosenttia vuonna 2002. Erot olivat suurimmillaan yrittäjämiesten ja naisten keskuudessa (33 %) ja pienimmillään alempien toimihenkilöiden keskuudessa (18 %). Eläkkeellä olevien naisten ja miesten nettotulojen välinen ero oli 23 prosenttia, mikä oli sama kuin ammatissa toimivien naisten ja miesten nettotulojen ero.

Naisten ja miesten veronalaisten tulojen jakautumat poikkeavat toisistaan siten, että naisten enemmistö keskittyy suppeammalle tuloalueelle kuin miesten. Verotus muuttaa kummankin ryhmän tulojen jakautumaa. Ennen verojen vaikutusta naisista 82 prosenttia sijoittui tulovälille 10 000 – 25 000 euroa vuodessa, miehistä 62 prosenttia. Verotuksen jälkeen naisten osuus tässä ryhmässä kasvoi 88 prosenttiin, miesten 82 prosenttiin. Naisten yleisin tuloluokka verojen jälkeen oli 10 000 – 15 000 euroa, miesten 20 000 - 25 000 euroa vuodessa (kuvio 5.2.1).

Kuvio 5.2.1. Naisten ja miesten jakautumat veronalaisten tulojen ja verotuksen jälkeisten nettotulojen mukaan vuonna 2002, 18 vuotta täyttänyt väestö. Lähde: laskelmat tulonjakotilastosta.



Lähes kaikki naiset ja miehet alkavat saada veronalaisia tuloja täysi-ikäiseksi tuluaan, nuoret naiset jopa hieman useammin kuin miehet. Liitteen 2 taulukossa 1 on verrattu naisten ja miesten osuuksia ikäryhmittäin erityyppisten veronalaisten tulojen saajina. Naiset ja miehet saavat lähes yhtä usein useimpia tulolajeja. Suurimmat erot ovat yrittäjätulojen kohdentumisessa, sillä niitä miehet saavat naisia useammin, sekä vanhempainrahojen ja kotihoidon tuen kohdentumisessa, joita naiset saavat miehiä useammin. Liitteen 2 taulukossa 2 arvioidaan, miten lähellä naisten osuus eri tulolajeja saavista on naisten osuutta vastaavista tulosummista. Naiset saavat lähes kaikista tulolajeista tulonsaajaosuuttaan vähemmän tuloja. Erot naisten ja miesten välillä ovat pienet nuorissa ikäryhmissä, mutta erot kasvavat iän kasvaessa. Tämä koskee erityisesti ansiotuloja ja ansiosidonnaisia etuuksia. Poikkeuksen tekevät vanhempainrahat ja kotihoidon tuki, joiden käyttäjistä ja tulo-osuuksista naiset muodostavat pääosan, sekä työttömyyden peruspäiväraha, joka on kaikille samansuuruinen. Tulonsiirtojen kohdentumiseen naisille ja miehille palataan yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa 6.

Palkkatulot ovat suunnilleen yhtä yleisiä naisilla ja miehillä vanhinta ikäryhmää lukuun ottamatta, mutta naiset saavat koko palkkasummasta vain 42 prosenttia. Naisten ja miesten keskimääräiset palkkaerot ovat pysyneet pitkään noin 20 prosentissa (STM 2005:7). Palkkaeroja selittävää tutkimusta on viime vuosina tehty runsaasti ja tutkimus on valottanut eri alojen horisontaalista ja vertikaalista segregatiota palkkaerojen selittäjänä (Korkeamäki ja Kyyrä 2003; Luukkonen 2003). Systemaattinen pitkän aikavälin tutkimus samoilla menetelmillä on kuitenkin yhä harvinaista (Vartiainen 2001; Asplund ja Lilja 2003; Laine 2003).

## 6 Talousarvion sukupuolivaikutuksista

### 6.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Seuraavassa käydään läpi eräitä ministeriön hallinnonalan tehtäviä, joiden tarkoituksena on joko suoraan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, tai joiden tehtäväalueilla voitaisiin tuloksellisuutta parantaa sukupuolivaikutusanalyysien avulla.

### 6.2 Perhekustannusten tasaus

Perhekustannusten tasaukseen kuuluvat lapsilisät, äitiysavustus ja tuki kansainväliseen lapseksi ottamiseen sekä eräät valtion korvattavat perhe-etuudet. Perhekustannusten tasaus muodostaa noin 15 prosenttia sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menoista ja 99 prosenttia näistä maksetaan lapsilisinä. Menot perhekustannusten tasaukseen ovat pienentyneet osittain siksi, että lapsiperheiden määrä on vähentynyt. Toisaalta lapsiperheiden rakenteen muutokset, kuten lapsiluvun kasvu perhettä kohti sekä yksinhuoltajamäärän kasvu lisäävät kustannuksia.

Lapsiperheiden määrä on vähentynyt pitkällä aikavälillä lukuun ottamatta 1990-luvun alun muutamaa vuotta, jolloin Suomessa oli pieni syntyvyysbuumi. Vuosina 1991–1995 kokonaishedelmällisyysluku vaihteli 1,80–1,85 välillä. Vuonna 1990 kokonaishedelmällisyysluku oli 1,79, vuonna 2003 se oli 1,76. Ensisynnyttäjän keski-ikä kasvoi noin vuodella eli 26,8:sta 27,6 ikävuoteen vuosina 1990–1995. Tämän jälkeen keski-ikä on pysytellyt 27,6 -27,8 ikävuoden välillä. (Tilastokeskuksen nettisivut).

Tilastokeskuksen perhetilastojen mukaan lapsiperheitä oli 595 000 vuonna 2003. Määrä on noin 55 000 vähemmän kuin vuonna 1990. Kaksi kolmannesta eli 63 prosenttia (77 prosenttia vuonna 1990) lapsiperheistä oli aviopari ja lapset -perheitä, 17 (9) prosenttia avopari ja lapset -perheitä, samoin 17 (12) prosenttia äiti ja lapset -perheitä sekä 2,5 (1,7) prosenttia isä ja lapset perheitä. Suhteellisesti eniten on kasvanut avopari ja lapset -perheiden sekä yksinhuoltajaperheiden määrä ja osuus. (Suluissa vuoden 1990 luvut).

Lapsiperheiden määrä väheni vuosina 1990–2003 seitsemän prosenttia, mutta alakäisten lasten määrä väheni vain noin viisi prosenttia. Tämä johtuu siitä, että monilapsisten perheiden määrä on kasvanut ja pienten vähentynyt. Vuonna 2003 yksilapsisia perheitä oli 43 (45) prosenttia, kaksilapsisia perheitä oli 38 (39) prosenttia sekä vähintään kolmelapsisia perheitä 19 (16) prosenttia. (Suluissa vuoden 1990 tiedot).

## 6.2.1 Lapsilisät

*Tehtävä ja panostukset:* Perhekustannusten tasauksen suurin menoerä on lapsilisät. Lapsilisät muodostavat noin 15 prosenttia koko sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon alaan mennoista. Lapsilisää maksetaan lapsen elatusta varten. Lapsilisään ovat oikeutettuja kaikki alle 17-vuotiaat lapset.

Lapsilisän saajia tuetaan paitsi verottomalla tuella välillisesti myös verotuen kautta. Lapsilisä on verovapaata tuloa, ja näin ollen voidaan katsoa (yleensä katsotaan), että lapsilisän saajat saavat tukea myös verotuksen kautta. Vuonna 2003 lapsilisien verovapauden kautta lapsiperheitä tuetaan noin 490 miljoonalla eurolla. Veroetus kasvattaa laskennallisia lapsilisämenoja noin kolmanneksella. Koska lapsilisät maksetaan pääasiassa naisille, myös veroetus kohdentuu pääosin naisille.

Lapsilisän määrä on ensimmäisestä lapsesta 100 euroa kuukaudessa, toisesta lapsesta lapsilisä nousee 110,5 € ja lapsilisä lisääntyy aina viidenteen lapseen saakka, mistä lähtien lapsilisän taso säilyy samana (172 € kuukaudessa lasta kohti vuonna 2005). Yksinhuoltajille maksetaan lapsilisään jokaisesta lapsesta samansuuruinen yksinhuoltajalisä (36,60 €). Lapsilisän nimellisarvo on pysynyt samana vuodesta 1995 lähtien, eli sen reaaliarvo on laskenut.

*Prosessit:* Lapsilisän maksaa Kansaneläkelaitos, mutta valtio korvaa maksetut lapsilisät nykyisin täysimääräisesti. Oikeus lapsilisän nostamiseen on vuodesta 1993 alkaen nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on (HE 37/1992; L 976/1992). Aikaisemmin lapsilisät tuli pääsääntöisesti maksaa äideille.

*Tuotokset:* Lapsilisiä maksettiin vuonna 2004 kaiken kaikkiaan noin 1350 miljoonaa euroa. Tulonjakotilastossa lapsilisät on merkitty sen puolison tuloksi, jolle lapsilisät maksetaan. Vuonna 2002 lapsilisistä maksettiin äideille runsaat 1,3 miljardia euroa eli noin 97 prosenttia. Tulonjakotilaston lapsilisätiedot edustavat Kelan tilastojen kanssa samaa tasoa, joten tulonjakotilasto sopii hyvin tuottamaan sellaistaakin tietoa, mitä Kela ei säännöllisesti julkaise (Taulukko 6.2.1).

*Vaikutus äitien tulotasoon.* Vaikka lapsilisä on periaatteessa perhekohtainen tulonsiirto, ja hyvätuloisissa perheissä lapsilisät saatetaan jopa siirtää suoraan lasten tilille, kasvattaa lapsilisien maksaminen äidin tilille useimmissa perheissä äidin taloudellista neuvotteluasemaa ja tasoittaa puolisoitten välisiä tuloeroja. Oma raha merkitsee sitä, ”... ettei tarvii joka kerta selittää ja kysyy, et mihin sä tarviit sitä rahaa, ...” (Repo 2003). Lapsilisiä ei koeta omiksi tuloiksi samalla tavalla kuin ”ansaitut” henkilökohtaiset ansio- ja tulonsiirtotulot, joita käytetään myös henkilökohtaisiin tarpeisiin. Perheissä, joissa lastenhoitovastuu on pääasiassa äidillä vanhempainvapaan tai hoitovapaan aikana, ja isä on perheen pääasiallinen elättäjä, äidit päättänevät useimmin myös lapsilisien käytöstä.

Taulukko 6.2.1. Lapsilisien kohdentuminen Kelan ja tulonjakotilaston mukaan.

Lapsilisät	Kela 2003			Tulonjakotilasto 2002		Lapsilisä € per saaja per vuosi
	Budjetti milj.€	Saajia	Keskim. lapsilisä/kk	Budjetti milj.€	Saajia	
Yhteensä	1 359	570 412 <sup>1)</sup>	108,4	1 348	604 800	2 229
Miehille		21 178 <sup>1)</sup>		39	19 300	2 018
Naisille		549 234 <sup>1)</sup>		1 309	585 500	2 236
Naisten osuus % <sup>1)</sup>		96,3 <sup>1)</sup>		97,1	96,8	
Yksinhuoltajia		100 152		200	87 500	2 286
Lapsilisät sos. Itk:lle		4 235 <sup>1)</sup>				

<sup>1)</sup> Kelan osalta saajatiedot ovat vuoden 2004 joulukuulta (lähde Kela 7.6.2005), muut tiedot tilastollisesta vuosikirjasta.

Ansiotasoindeksiin pohjalla olevaan naisten keskimääräiseen nettokuukausipalkkaan (1 554 euroa) suhteutettuna yhden lapsen lapsilisä oli vuonna 2004 kuusi, kolmen lapsen lapsilisä 22 ja viiden lapsen lapsilisä 43 prosenttia. Yksinhuoltajalla lapsilisien taso suhteessa nettoansioon kasvoi samoilla lapsiluvuilla yhdeksästä 55 prosenttiin. (Lähde: Laskelmat TUJA -mallilla).

Vuonna 2002 noin 12 prosenttia eli runsaat 57 000 äitiä, mutta vain neljä prosenttia eli 19 500 isää, sijoittui henkilökohtaisten nettotulojensa perusteella aikuisväestön kesken lasketuissa tulokymmenyksissä pienituloisimpaan kymmenykseen. Lapsilisien jälkeen lähes puolet pienituloisimmista äideistä siirtyi parempituloisiin kymmenykseen, mutta pienituloisia äitejä oli yhä jonkin verran enemmän kuin isäiä. Lapsilisätulot siirsivät runsaan kolmanneksen pienituloisimmista äideistä toiseen tulodesiiliin ja loput noin 20 prosenttia vielä korkeammille tulotasoille. Lapsilisillä, elatustuilla ja -avuilla on myös merkittävä vaikutus yksinhuoltajien taloudelliseen asemaan. Vuonna 2002 pienituloisimpaan kymmenykseen sijoittui 13 prosenttia yksinhuoltajaäideistä henkilökohtaisilla nettotuloillaan. Lapsilisien, elatustukien ja -apujen jälkeen pienituloisimpaan kymmenykseen jäi enää kolme prosenttia yksinhuoltajaäideistä. (Lähde: Laskelmat tulonjakotilastosta).

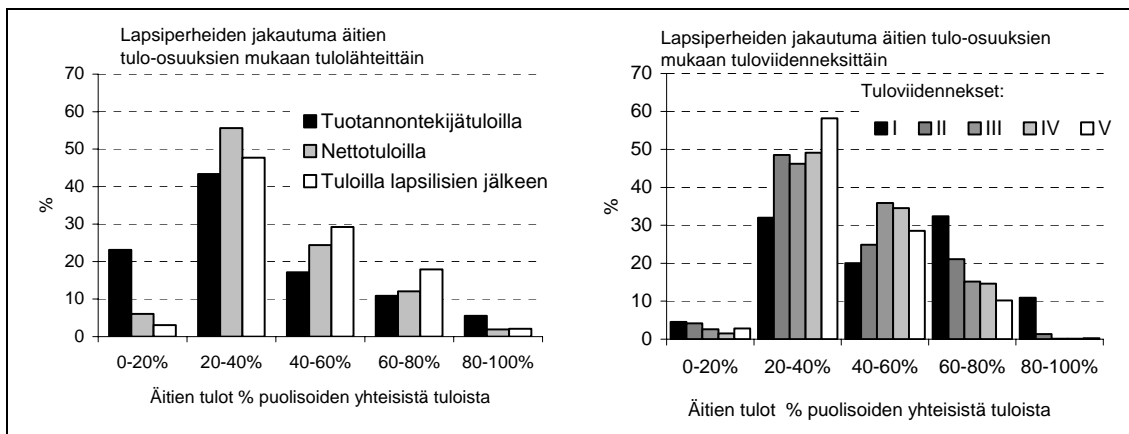
*Vaikutus puolisoiden välisiin tuloeroihin.* Kuviossa 6.2.1 tarkastellaan, miten lapsilisät tasoittivat käytännössä puolisoiden välisiä tuloeroja kahden huoltajan lapsiperheissä vuonna 2002. Kahden huoltajan lapsiparit on jaettu sen mukaan, miten suuren osan tuloista äidit tuovat perheeseen. Ryhmään 0-20 % sijoittuvat ne parit, joissa naiset tuovat perheeseen alle 20 prosenttia yhteisistä tuloista ja ryhmään 80-100 % sijoittuvat ne parit, joissa naiset tuovat vähintään 80 prosenttia tuloista perheeseen. Tulojensa perusteella ”tasa-arvopareiksi” on luokiteltu ne perheet, joissa kummatkin puoliset tuovat suunnilleen yhtä paljon (40-60 %) tuloja perheeseen.

Kuvion 6.2.1 vasemman puoleisessa kuvassa seurataan jakautuman muutoksia tulokäsitteen muuttuessa. Kun mittarina käytetään tuotannontekijätuloja, runsas 20 prosenttia pareista oli sellaisia, että naisten osuus yhteisistä tuloista jäi alle 20 prosentin. ”Tasa-arvopareja” oli 17 prosenttia ja äidit toivat yli 60 prosenttia tuotan-

nontekijätuloista myös noin 17 prosenttiin lapsiperheistä vuonna 2002. Tilanne oli kuitenkin erilainen eri tulotason perheissä. Kaikkien pienituloisimmista perheistä jopa 20 prosenttia oli sellaisia, joissa äitien tulot olivat yli 80 prosenttia, eli äiti oli perheen pääasiallinen elättäjä, mutta hyvätuloisimmista perheistä vain yksi prosentti. Tilanne oli samansuuntainen myös silloin, kun naisten tulot olivat enintään 20 prosenttia perheen tuotannontekijätuloista: Pienituloisimmista perheistä yli 40 prosenttia mutta hyvätuloisista vain 10 prosenttia oli sellaisia, joissa isät toivat valtaosan perheen tuloista (ei näy kuviossa).

Kun puolisoiden tuloja vertaillaan kaikkien veronalaisten tulojen ja verotuksen jälkeen, eli nettotulojen perusteella, nousee ”tasa-arvoparien” osuus 25 prosenttiin, ja kaikkein eriarvoisimpien pariin osuudet alenevat huomattavasti jakautuman molemmissa päissä. Kun nettotuloihin lisätään vielä lapsilisät, kasvaa ”tasa-arvoparien” osuus 30 prosenttiin, ja niiden pariin osuus, joissa naisten tulo-osuus yhteisistä tuloista on yli 60 prosenttia, kasvaa yhteensä noin 20 prosenttiin. Sellaisen pariin osuus, joissa naisten tulo-osuus on alle 20 prosenttia, on pudonnut noin kolmeen prosenttiin.

Kuvio 6.2.1. Kahden huoltajan lapsiperheiden jakautuminen (%) sen mukaan, miten suuren tulo-osuuden äidin tulot muodostavat vanhempien yhteisistä tuloista tuotannontekijätulojen mukaan ja tulonsiirtojen, verojen ja lapsilisien jälkeisten tulojen mukaan vuonna 2002.



Lähde: Laskelmat tulonjakotilastosta. Tarveharkintaiset kotitalouskohtaiset asumis- ja toimeentulotuki eivät sisälly laskelmaan. Tuloviidennekset on muodostettu lapsiperheiden kaikkien käytävissä olevien, kulutusyksikköä kohti laskettujen tulojen pohjalta.

Kuvion 6.2.1 oikeanpuoleisessa kuvassa tarkastellaan lopputulosta vielä eri tulotason lapsiperheissä. ”Tasa-arvoparien” osuuden kasvu tulonsiirtojen ja lapsilisien jälkeisten tulojen mukaan selittyy sillä, että niiden äitien osuus, jotka tuovat suunnilleen yhtä paljon tuloja perheeseen kuin puolisonsa, kasvaa eniten keski- ja hyvätuloisissa perheissä. Sen sijaan sellaisten pariin osuuden kasvu, joissa naiset ovat pääelättäjiä, eli tuovat yli 60 prosenttia tuloista perheeseen, selittyy kaikkein pienituloisimpien perheiden osuuden kasvuna jakautuman tässä päässä. Lapsilisillä on



pienituloisimpien vanhempien tulonmuodostukselle suhteessa huomattavasti suurempi merkitys kuin parempituloisissa perheissä.

*Yhteenveto:* Lapsilisät ovat suurin perhekustannusten tasaukseen osoitettu suora tulonsiirto. Se jaetaan lapsiperheille pääasiassa äitien kautta. Koska pääosassa kahden huoltajan lapsiperheitä äitien tulot ovat isien tuloja pienemmät, on lapsilisillä äitien taloudellista neuvotteluasemaan parantava ja puolisoiden tuloeroja kaventava vaikutus. Toisaalta lapsilisät kasvattavat myös niiden pariskuntien osuutta, joissa äitien tulot ovat selvästi puolison tuloja suuremmat noin 15 prosentista 20 prosenttiin. Tämä muutos johtuu kuitenkin pääasiassa muutoksista pienituloisimmissa perheissä.

Samalla kun lapsilisät lisäävät äitien tuloja, ne voivat vahvistaa myös perinteistä käsitystä äideistä ensisijaisena lapsen tarpeista huolehtijana. Isyyden taloudellinen tuki kohdistuu isille lähinnä sen mukaan, miten he käyttävät isyys- ja vanhempainvapaita sekä pienten lasten hoitovapaita. Etuusjärjestelmien tasa-arvorelevanssin määrittely ei siis ole aina yksiselitteistä. Lapsilisäjärjestelmä on tästä hyvä esimerkki.

### 6.2.2 Äitiysavustus

*Tehtävä ja prosessit:* Äitiysavustus on yksi harvoista nimenomaan naisille talousarvion kautta kohdennettavista menoista. Sen tarkoituksena on äidin ja lapsen tai lapsien hyvinvoinnin edistäminen lapsen syntymän yhteydessä. Oikeus äitiysavustukseen on naisella, jonka raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää. Äitiysavustuksen suuruus on 140 euroa lasta kohden. Vaihtoehtoisesti äitiysavustuksen voi saada myös äitiyspakkauksena. Äitiysavustusta voidaan saada myös adoption yhteydessä.

Äitiysavustus ja tuki maksetaan siihen oikeutetun henkilön ilmoittamalle tilille Suomessa sijaitsevaan rahalaitokseen. Äitiysavustus on verovapaa tulonsiirto.

*Tuotokset:* Vuonna 2003 äitiysavustusta maksettiin Kelan tilastojen mukaan 11,15 miljoonaa euroa. Saajia oli 56 808. Pakkauksena äitiysavustuksen nosti 73 prosenttia, mikä oli 3-5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin kolmena edellisenä vuotena. Rahana maksettavan äitiysavustuksen arvo oli naisten kuukausikeskiansioon suhteutettuna noin yhdeksän prosenttia vuonna 2004.

Tulonjakotilastossa äitiysavustuksista vain 81 prosenttia oli naisten tietueilla ja markkamääräinen taso selvästi alle rekisteritietojen, eli noin 7,3 miljoonaa euroa. Tarkistus Kelasta osoitti, että muutamaa yksittäistä tapausta vuodessa lukuun ottamatta äitiysavustukset maksetaan aina äidille, joten tämän tulonsiirron osalta tulonjakotilasto ei ole luotettava kohdentumisaineisto. Sekä Soma että Tuja -malleissa äitiysavustukset lasketaan automaattisesti äideille.

### 6.3 Sairausvakuutus

*Tehtävät ja panostukset.* Sairausvakuutuksesta korvataan osa avohoidon lääkemennoista, matkakuluista, työnantajien työterveyshuollon, opiskelijoiden terveydenhuollon kustannuksista sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kustannuksia. Työterveyshuolto ja opiskelijoiden terveyshuolto perustuvat kumpikin erilliseen lainsäädäntöön. Sairausvakuutuksesta korvataan osa yksityisen terveydenhuollon hammaslääkärin ja lääkärin palkkioista sekä lääkärin määräämästä tutkimuksesta ja hoidosta. Terveydenhuoltomenojen kohdentumistutkimuksesta saa tietoa myös yksityisen terveydenhuollon sairausvakuutusmenojen kohdentumisesta iän ja sukupuolen mukaan vuodelta 2002 (Hujanen ym. 2004) ja Kelan sairausvakuutuslaskoista (Kelan sairausvakuutuslasko 2003). Tulonjakotilastosta voi päivärahojen, korvausten ja vakuutusmaksujen kohdentumista selvittää myös sukupuolen mukaan eri perhetyypeissä asuville ja tulotasolle.

Talousarvio sisältää vain sairausvakuutuksen nettomenot eli valtion osuudet sairausvakuutusmenoista. Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista bruttomenoista on 28 prosenttia, eli 1 017 milj. euroa, mikä on 10,8 prosenttia STM:n pääluokan menoista. Talousarvion taustalla olevat sairausvakuutuksen bruttomenot vuoden 2005 talousarvion taustalla ovat 3 632 miljoonaa euroa. Valtionosuuden lisäksi menoja rahoitetaan vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksuilla, noin 1 000 miljoonaa euroa kumpikin sekä muilla tuloilla (yhteensä 72 prosenttia). Muista tuloista merkittävin on vuodesta 1993 lähtien voimassa ollut väliaikainen järjestely, jonka mukaan Kela saa suoraan arvonlisäveron tuotosta 600 miljoonaa euroa sairausvakuutusmenojensa rahoittamiseksi (esim. HE 148/2004, käytännöstä luovutaan vuoden 2006 talousarvioehdotuksessa).

Sairaus- ja vanhempainrahojen osuus sairausvakuutuksen bruttomenoista on 1 400 miljoonaa euroa eli runsas 38 prosenttia. Tässä jaksossa tarkastelu rajataan sairausvakuutuksesta maksettavaan sairauspäivärahaan sekä äitiys-, isyys-, vanhempain- ja erityisäitiysrahaan. Koska sairaus- ja vanhempainvakuutus turvaavat toimeentuloa erilaisten tarpeiden osalta, tarkastellaan kumpaakin vakuutuslajia erikseen. Lisäksi päivärahat määräytyvät sairausajalle ja vanhempainrahakaudelle osittain eri tavalla.

Sairauspäivärahaan liittyvä poissaolo-oikeus työstä, sairausloma, sekä vanhempainrahoihin liittyvät äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaa ovat työsopimuslain piiriin kuuluvia oikeuksia ja niiden valmistelu kuuluu työministeriölle. Osa vapaista on työehtosopimuksissa määritelty palkalliseksi. Kun työnantaja maksaa palkkaa päivärahan ajalta, maksaa Kela työnantajalle vakuutetun päivärahan. Näin työnantajan palkkakustannuksiksi muodostuu palkan ja päivärahan välinen ero. Sairaalan lapsen hoitoon myönnettävät hoitovapaat eivät kuulu sairausvakuutuksen piiriin. Ne ovat useissa työehtosopimuksissa palkallisia, mutta tilastoa sopimusten piiriin kuuluvista ei ole.

*Prosessit.* Vuodesta 2003 lähtien sairauspäivärahan ja vanhempainrahan työtulokäsitteet ovat olleet yhtenäiset. Tämä tarkoittaa, että työttömyydestä vanhempainpäivärahalle siirtyvät ovat oikeutettuja vähintään työttömyysturvan suuruiseen päivärahan, kuten työttömyydestä sairauspäivärahalle siirtyvät ovat olleet 1980-luvun lopulta lähtien.

Varsinainen ero vanhempain- ja sairauspäivärahan tasossa liittyy pienimpien päivärahojen tasoon. Vanhempainraha maksetaan aina vähintään vähimmäispäivärahan suuruisena, mutta sairauspäivärahaa maksetaan myös tätä pienempänä korvauksena. Vähimmäispäiväraha on 15,20 euroa vuonna 2005 (3,75 euron korotus vuoden 2005 TMEA:ssa) ja pienin mahdollinen sairauspäiväraha on noin 2,5 euroa päivässä. Työtulojen määräytyminen ja työtulojen kriittiset tulorajat ovat seuraavat (vuonna 2005):

Vuosityötulo määräytyy verotuksessa viimeksi todettujen työtulojen perusteella, elleivät tulot ole sen jälkeen oleellisesti kasvaneet. Poikkeuksena on päivärahan määräytyminen seuraavalle vanhempainrahakaudelle lähekkäisten synnytysten yhteydessä, jolloin vanhemmalla on oikeus päivärahaan, jota hänelle maksettiin edellisen lapsen syntymän yhteydessä (TMEA 2005).

Korvaustasojen tulorajat:

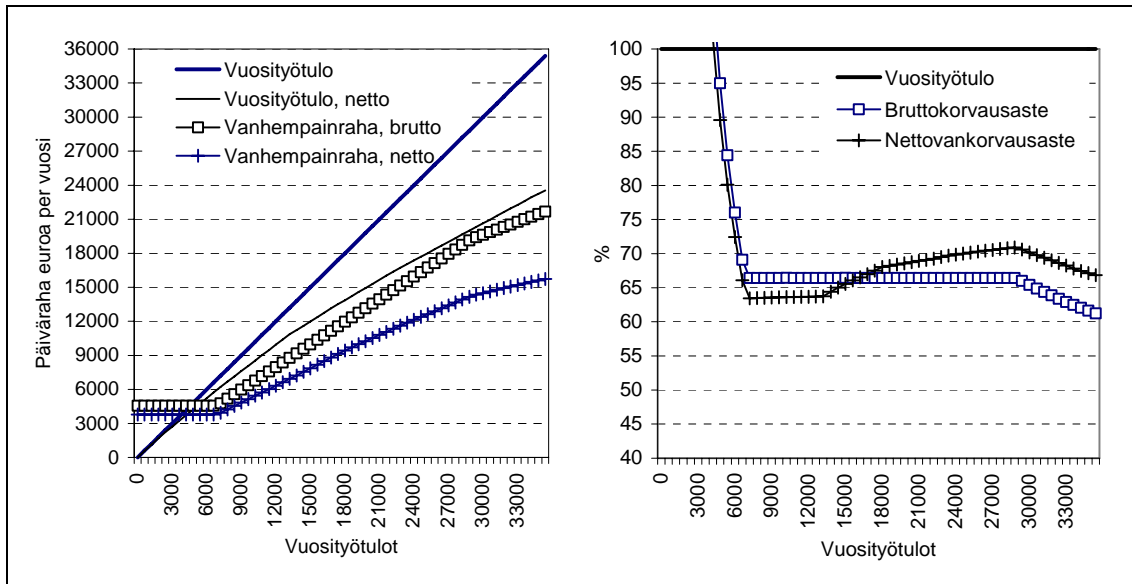
- jos vuosityötulot ovat alle 1 055, sairauspäivärahaa ei makseta lainkaan, vanhempainraha maksetaan vähimmäispäivärahana,
- jos vuositulot ovat 1055-6 515 euroa, sairauspäivärahan taso kasvaa noin kahdesta eurosta vähimmäispäivärahaan asti, vanhempainraha maksetaan minimipäivärahana,
- jos vuositulot ovat 6 515 – 27 469 euroa, päiväraha on 70 prosenttia vuosityötulon 300. osasta (päivärahaa maksetaan vuodessa maksimissaan 300 päivää),
- jos vuositulot ovat 27 469 – 42 261 euroa, maksetaan ensimmäisen tulorajan ylittävistä tulon osasta 40 prosentin korvausta ja
- jos vuositulot ylittävät 42 261 euroa, maksetaan tulorajan ylittävistä osasta 25 prosentin korvausta

Päivärahan määräytymisperusteita on havainnollistettu kuvioissa 6.3.1 ja 6.3.2 nolasta 600 euron välein kasvaville työtuloille vain 35 400 vuosityötuloihin asti, koska erot sairaus- ja vanhempainrahoissa kohdistuvat pienituloisiin. Suurimpiin tuloihin kohdistuva korvaustason alenema ei siis näy kuviossa. Kuvioiden oikealla puolella esitetään työtulo ja päivärahat sekä brutto- että nettomääräisinä. Kuvioiden oikealla puolella esitetään päivärahojen brutto- että nettokorvausasteet.

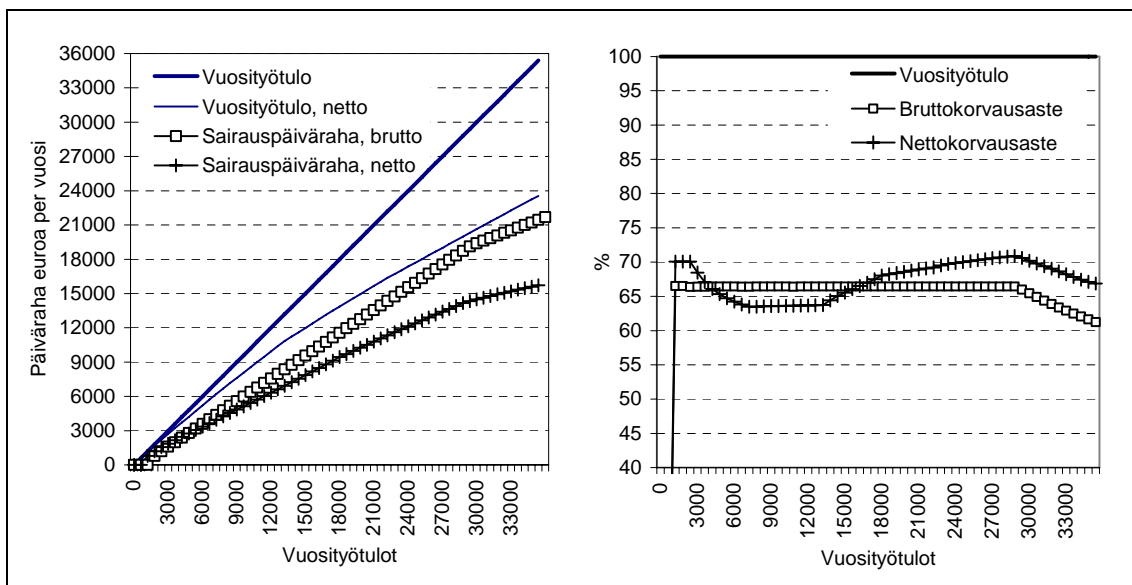
Vanhempainrahan brutto- ja nettokorvausasteet ovat alle 6 515 euron vuosituloilla yli 100 prosenttia, koska päiväraha on suurempi kuin työtulo. Sairauspäivärahan bruttokorvaustaso pysyy 66 prosentissa ensimmäiseen korvaustason alenemaan asti. Sen sijaan nettokorvaustaso on aluksi 70 prosenttia, mutta alenee vähitellen 63–64 prosenttiin, kunnes vuositulot saavuttavat noin 6 000 euron rajan. Tämän tulorajan jälkeen työtulot suurentavat sekä sairaus- että vanhempainpäivärahaa. Noin 15 000 euron vuosityötuloilla nettokorvaustaso ylittää bruttokorvaustason ja saavuttaa korkeimman, 71 prosentin tason, 27 600 – 29 400 vuosituloilla. Vuositulojen kasvaessa yhä, sekä brutto- että nettokorvaustaso alkavat laskea. Esimerkiksi

50 000 euron vuosituloilla bruttokorvaustaso on 53 ja nettokorvaustaso 60 prosenttia.

Kuvio 6.3.1. Sairauspäivärahan brutto- ja nettopäiväraha sekä päivärahan brutto- ja nettokorvausasteet eri vuosityötulojen tasolla, vuoden 2005 etuusperusteet. Lähde: TUJA-mallilaskelmat



Kuvio 6.3.2. Vanhempainrahan brutto- ja nettopäiväraha sekä päivärahan brutto- ja nettokorvausasteet eri vuosityötulojen tasolla, vuoden 2005 etuusperusteet. Lähde: TUJA-mallilaskelmat



Se, että päivärahojen nettokorvaustaso on bruttokorvaustasoa matalampi pienimillä tulotasoilla, johtuu palkkatuloihin tehtävästä ansiotulovähennyksestä. Vanhempainrahan ja sairauspäivärahan korvaustasoissa käy lisäksi niin (toisin kuin työttömyyspäivärahassa, ks. kuvio 6.4.1), että vaikka päivärahan taso kasvaa nettomääräisestäikin työtulojen kasvaessa, on suhteellinen korvaus ansionmenetyksestä pienin kaikkein pienituloisimmilla, suurin keskituloisilla, mutta pienenee taas suurituloisimmille. Ansiotulovähennyksen tarkoituksena on kannustaa työtulojen hankkimiseen verottamalla lievemmin samantasoisia palkkatuloja kuin tulonsiirtotuloja ja kannustinvaikutuksia on arvioitu erityisesti suhteessa työttömyyteen tai lapsen hoitamiseen kotona vaihtoehtona työssäkäynnille ja päivähoidomaksuille (Niinivaara 1999; Laine ja Uusitalo 2000). Sairaisiin ja äitiysvapaalla oleviin ei työhön kannustamistavoite kuitenkaan sovellu samalla tavalla.

Sairausvakuutuksen piiriin kuuluvat (16–64-vuotiaat vuonna 2002) naiset ja miehet jakautuvat vuosityötulojensa mukaan potentiaalisesti eri tavalla erisuuruisiin päivärahan korvausluokkiin (taulukko 6.3.1). Vuonna 2002 lähes puolet naisista sijoittui niiden tulo rajojen väliin, jotka oikeuttivat vähimmäispäivärahaa suurempaan täysimääräiseen korvaukseen, miehistä noin kolmannes. Miehistä runsas kolmasosa ja naisista noin 16 prosenttia sijoittui tätä korkeammille tulotasoille.

Taulukko 6.3.1. Naisten ja miesten jakautuminen vuoden 2002 vuosityötulojen mukaisilla tuloilla sairaus- ja vanhempainrahojen erilaisiin korvausluokkiin. Lähde: TUJA-mallilaskelmat.

Päivärahan tulo rajat	Miehet	Naiset	Jakautumat korvausluokkiin, %	
			Miehet	Naiset
Yhteensä	1 699 100	1 676 200	100	100
- 980 <sup>1)</sup>	387 700	430 100	23	26
980-4 323 <sup>2)</sup>	128 100	159 600	8	10
4 324-25 515 <sup>3)</sup>	582 100	807 600	34	48
25 515-39 256 <sup>4)</sup>	391 900	221 200	23	13
39 256 - <sup>5)</sup>	209 300	57 800	12	3

<sup>1)</sup> Ei oikeutta sairauspäivärahaan. <sup>2)</sup> Oikeus vähimmäispäivärahaa pienempään sairauspäivärahaan.

<sup>3)</sup> Oikeus työtulokorvaukseen 70 prosenttia. <sup>4)</sup> Korvaus tuloluokan alarajan ylittävästä osasta 40 prosenttia. <sup>5)</sup> Korvaus tuloluokan ylittävästä osasta 25 prosenttia.

Oikeus päivärahaetuuksiin ei liity vanhempainrahan osalta lainkaan, ja sairauspäivärahan osaltakin vain osittain, vakuutetun työhistoriaan tai työsuhteen laatuun. Kaikki päivärahaan oikeutetut eivät siis ole tilapäisesti vapaana työstä, vaan oikeus perustuu Suomessa asumiseen. Kuitenkin sillä, onko vakuutetulla työsuhde vai ei, voi olla vaikutus esimerkiksi siihen, miten vanhempainvapaita jaetaan.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan sairaus- ja vanhempainrahojen kohdentumista naisille ja miehille.

### 6.3.1 Sairauspäivärahat

*Tehtävä.* Sairauspäivärahaa maksetaan korvauksena sairauden aiheuttamasta alle vuoden kestävästä työkyvyttömyydestä. Päivärahaan ovat oikeutettuja vuodesta 2005 lähtien 16–67-vuotiaat (aikaisemmin 16–64-vuotiaat) ansiotyössä olevat tai omaa työtä tekevät henkilöt. Omaan työhön rinnastetaan palkaton kotitaloustyö ja opiskelu.

*Prosessit.* Päiväraha maksetaan työtuloihin suhteutettuna, jos työtulot ovat vuodessa vähintään 1 054 euroa. Sairauspäiväraha saavuttaa minimipäivärahan tason 6 515 euron vuosituloilla. Niillä henkilöillä, joilla edellä luetellut ns. työedellytykset eivät täyty, on oikeus sairauspäivärahaan, jos työkyvyttömyys kestää vähintään 55 kalenteripäivää. Työtulo määräytyy viimeksi toimitetussa verotuksessa määriteltujen työtulojen perusteella, ellei työtuloissa ole sen jälkeen tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Sairauspäivärahan saantia edellyttää omavastuu-aika, jolta päivärahaa ei makseta. Omavastuu-aika sisältää sairastumispäivän lisäksi seuraavat 9 arkipäivää. Ansiotyössä oleville omavastuu-aika voidaan korvata osittain tai kokonaan palkallisena sairauslomana, jos näin on sovittu työehtosopimuksessa. Palkalliselta ajalta sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle.

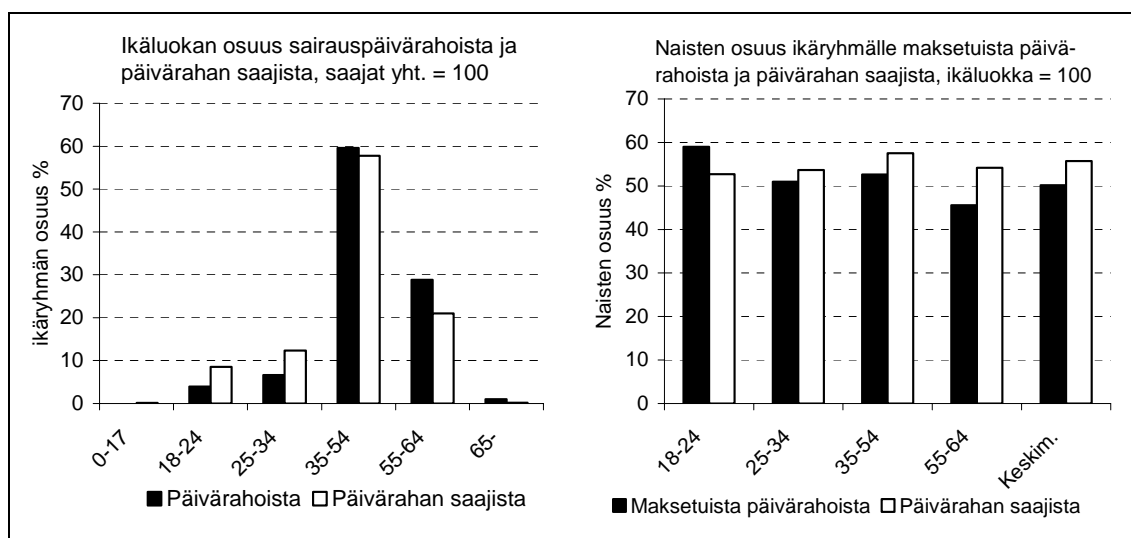
Sairausajalta karttuu palkallinen vuosiloma ja eläke. Sairausajalta karttuvaa palkallisia vuosilomapäiviä ei korvata työnantajalle.

*Tuotokset.* Sairauspäivärahoja maksettiin vakuutetuille vuonna 2002 yhteensä 310 milj. euroa (runsas 324 miljoonaa euroa vuoden 2005 tasossa). Tästä summasta naisille maksettiin 50 prosenttia. Päivärahaa sai noin 80 000 naista ja lähes 64 000 miestä eli päivärahan saajista naisia oli 56 prosenttia. Naiset saavat keskimäärin kuusi prosenttiyksikköä vähemmän päivärahoista kuin heidän osuutensa on päivärahan saajista. Suhteen suunta on sama kaikissa muissa ikäryhmissä paitsi alle 25-vuotiailla (Kuvio 6.3.2).

Naisten keskimääräinen päiväraha oli 82 prosenttia miesten päivärahasta vuonna 2003. Naisten keskimääräinen sairauspäiväraha oli 42 euroa ja miesten 51 euroa päivässä. (Kelan tilastollinen vuosikirja).

Vähimmäispäivärahan saajia oli 7517 ja vähimmäismäärää pienempää päivärahaa saavia oli suunnilleen yhtä paljon eli 7336 vuonna 2003. Yhteensä heidän osuutensa oli kaikista sairauspäivärahan saajista 4,6 prosenttia. Vähimmäispäivärahaa saavista oli naisia hieman pienempi osuus (53 %) kuin kaikista päivärahan saajista. Noin kolmannes vähimmäispäivärahaa saavista on alle 25-vuotiaita. Vähimmäispäivärahaa pienempää päivärahaa saavista ei julkaista sukupuolen mukaisia tietoja. (Kelan Tilastollinen vuosikirja).

Kuvio 6.3.2 Sairauspäivärahan ja sairauspäivärahan saajien jakautuminen iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2002, prosenttia. (Lähde: Tuja-mallilaskelmat).



Naisten sairauspäivärahaajaksot vuodessa ovat lyhyempiä kuin miesten kaikissa ikäryhmissä. Vuonna 2003 naisille maksettuja sairauspäivärahopäiviä oli keskimäärin 42 ja miehille 51 päivää.

Kela maksoi sairauspäivärahakorvauksia kaikkiaan 633,7 miljoonaa euroa vuonna 2003. Tästä määrästä maksettiin työnantajalle palkallisen sairausloman korvauksena 44 prosenttia, eli 278 miljoonaa euroa. Kaikista sairauspäivistä työnantajalle korvattiin 37 prosenttia. Kaikista päivärahan saajista 71 prosenttia oli saanut ainakin jonkin aikaa palkallista sairauslomaa. (Kelan Tilastollinen vuosikirja). Päivärahaa saaneista naisista 76 mutta miehistä vain 65 prosenttia oli saanut palkallista sairauslomaa (Kelan Tilastoryhmä).

Sairauspäivärahaa käyttäneet naiset ovat siis miehiä useammin palkallisten sairauslomien piirissä kuin miehet. Osittain tämä johtuu siitä, että palkallisista vapaista on maksettu suhteessa eniten korvauksia julkisella sektorilla (yli 90 prosentille naisista ja miehistä) kuin yksityisellä sektorilla (60–64 prosentille). Sairauspäivärahaa saaneista naisista suuri osa, 43 prosenttia työskenteli julkisella sektorilla, mutta miehistä vain 18 prosenttia. (Laskelmat tulonjakotilastosta). Nämä osuudet ovat suunnilleen samat kuin julkisella sektorilla työskentelevien palkansaajanaisten (45 %) ja -miesten (19 %) osuudet työvoimatutkimusten mukaan.

Tulonjakotilastossa maksettujen sairauspäivärahojen tasot ovat jonkin verran ali-peittäviä Kelan tilastoihin verrattuna, mutta jakautumat ovat samaa tasoa, joten tulonjakotilaston aineisto soveltuu hyvin sairauspäivärahaa koskevien uudistusten vaikutusten arviointiin. Ongelma on kuitenkin se, että sairauspäivärahan ulkopuolelle jääneistä sairauspäivärahan hakijoista ei ole tietoa (vrt. Maljanen ja Niemelä 2000).

*Yhteenveto:* Naiset saavat useammin sairauspäivärahaa kuin miehet, mutta päivärahamenoista naisille kohdentuu vain puolet. Naiset sairastavat lyhyempiä päivärahan oikeuttavia jaksoja kuin miehet ja saavat keskimäärin pienempää sairauspäivärahaa. Naisten ja miesten keskimääräisen päivärahan ero vastaa suunnilleen naisten ja miesten keskimääräistä palkkaeroa. Vähimmäispäivärahaa tai sitä pienempää päivärahaa saavat jakautuivat tasaisemmin kuin kaikki sairauspäivärahan saajat sukupuolen mukaan, mutta päivärahaoikeuden ulkopuolelle jäävistä ei ole tietoa.

Sairauspäivärahaa saavat naiset kuuluvat useammin kuin miehet palkallisten sairauslomien piiriin, kun mittarina käytetään niiden päivärahan saajien osuutta, joista Kela maksaa työnantajille päivärahaa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että julkisella sektorilla palkansaajat yleensä kuuluvat palkallisten sairauslomien piiriin, ja naiset ovat enemmistönä julkisen sektorin työntekijöistä. Yksityisellä sektorilla palkallisia vapaita korvataan harvemmin, ja sektorin palkansaajista naisten osuus on pieni. Sairauspäivärahan käyttöä ja sukupuolen mukaisia erilaisia jakautumia voisivat taustoittaa tutkimukset, joissa vertailtaisiin sairausjaksojen pituuksista yksityisellä ja julkisella sektorilla, sairastetaanko yksityisellä sektorilla useammin lyhyempiä, alle 9 päivän omavastuujaksoja kuin julkisella, jne.

Siitä, miten suuri osa palkansaajista kuuluu kokonaan tai osittain korvattavien palkallisten sairauslomien piiriin ei ole täsmällistä tietoa. Työvoimakustannustilaston sisällön kehittäminen siten, että erityyppiset oman sairauden tai sairaan lapsen hoitamisen perusteella myönnettävät palkalliset vapaat saataisiin eriteltyä, olisi yksi askel tietopohjan laajentamiseksi.

### **6.3.2 Vanhempainrahat**

*Tehtävät.* Vanhempainrahat muodostuvat äidille maksettavasta äitiysrahasta, isälle maksettavasta isyysrahasta, isälle tai äidille maksettavasta vanhempainrahasta sekä joissain tapauksissa äidille maksettavasta erityisäitiysrahasta. Vanhempainpäivärahojen maksu on sidottu lapsen syntymän yhteyteen. Äideillä ja isillä sekä toisaalta pareilla ja yksinhuoltajilla on eripituiset yksilölliset oikeudet vanhempainvapaisiin. Adoptiovanhemmilla on oikeus isyys- ja vanhempainrahaan, mutta ei äitiysrahaan, alle seitsemänvuotiaasta ottolapsesta.

*Prosessit.*

Äitiysraha ja erityisäitiysraha: Odottava äiti on oikeutettu äitiysrahaan, jos hän asuu Suomessa, raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää ja hän on asunut Suomessa vähintään 180 päivää välittömästi ennen laskettua synnytyisaikaa. Hakijan oikeus äitiysrahaan alkaa aikaisintaan 50 arkipäivää ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua synnytyisaikaa. Äiti voi valita itse, milloin hän aloittaa tänä aikana äitiysrahakauden. Jos äiti on ansiotyössä äitiysrahakauden aikana, on hän oikeutettu vähimmäispäivärahaan.



Raskaana olevalle tai sikiölle voi aiheutua vaaraa kemiallisesta aineesta, säteilystä tai tarttuvasta taudista, joka liittyy hakijan työtehtäviin tai työolosuhteisiin. Odottava, työkykyinen äiti voi saada erityisäitiysrahaa, kun vaaraa ei voida poistaa eikä työnantaja voi järjestää hakijalle muuta työtä. Tällöin hakija on poissa työstä ennen varsinaisen äitiysrahakauden alkua.

Äitiysraha on äitien yksilöllinen oikeus, jota ei voi siirtää isälle. Vuoden 2003 alusta äitiyspäiväraha on voitu maksaa isälle, jos äiti sairastuu vakavasti lapsen syntymään liittyen eikä voi hoitaa lasta tai itseään. Äiti saa sairastumisensa ajalta sairauspäivärahaa. Kausi päättyy, kun äitiysrahaa on maksettu 105 arkipäivältä. Lapsi on äitiysrahakauden päättyessä 2-3 kuukauden ikäinen.

Isyysraha, kun isä osallistuu lapsen hoitoon samaan aikaan kuin äiti: Vastasyntyneen lapsen isä voi saada isyysrahaa ja osallistua lapsensa hoitoon, jos hän ei ole ansiotyössä ja on asunut 180 päivää Suomessa välittömästi ennen lapsen laskettua syntymäaikaa. Isän tulee olla lapsen äidin kanssa avioliitossa tai elää hänen kanssaan yhteisessä taloudessa avioliitossa.

Isän ansiotyöllä tarkoitetaan sekä toisen palveluksessa tehtyä että omaa työtä. Oma työnä pidetään muun muassa hakijan omassa tai perheenjäsenen yrityksessä tai ammatissa sekä maa-, koti- tai muussa taloudessa tekemää työtä ja hakijan itsenäistä tieteellistä tai taiteellista työtä. Ansiotyötä on myös etätö. Isyysrahaa ei voi maksaa yhtä aikaa ansiotulojen kanssa kuten äitiyspäivärahaa ja vanhempainrahaa.

Isyysrahaa maksetaan enintään 18 päivältä ja enintään neljänä jaksona äidin äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana. Työnantajalle isyysvapaasta tulee ilmoittaa vähintään kaksi kuukautta ennen vapaan aloittamista.

Isyysvapaasta tuli asteittain isien yksilöllinen, siirtämätön oikeus 1990-luvun alussa. Vuonna 1991 isyysvapaata pidennettiin viikolla ja siitä tuli isän oma vapaa, joka ei lyhentänyt vanhempainvapaata. Kaksi muuta isyysviikkoa, jos isä piti sen, lyhensivät vielä vanhempainvapaan pituutta. Vuonna 1993 kaikista kolmesta viikosta tuli isien oma vapaa, joiden käyttö ei enää lyhentänyt vanhempainvapaata. Uudistuksen yhteydessä kuitenkin vanhempainvapaan kokonaispituutta lyhennettiin kaksi viikkoa.

Vanhempainraha: Oikeus vanhempainrahaan on jommallakummalla lapsen vanhemmista ja se alkaa heti, kun äitiysrahakausi on päättynyt. Isän oikeuteen käyttää vanhempainvapaata tarvittiin äidin suostumus vuoteen 1991 asti. Tämän jälkeen vanhemmat ovat voineet sopia yhdessä vanhempainrahan ja -vapaan käytöstä. Vaikka oikeuteen jakaa vanhempainvapaa sisältyy nykyisin vanhempien tasa-arvoisuus, poikkeaa suomalainen tulkinta esimerkiksi EU:n vanhempainvapaadirektiivin periaatteista. Sen mukaan molemmilla vanhemmilla tulisi olla vähintään

kolmen kuukauden vanhempainvapaa, mutta kumpikin voi luovuttaa oman osuutensa osittain tai kokonaan toiselle vanhemmalle.

Käytännössä vanhempainvapaata pidetään enemmän äidin kuin isän oikeutena, jos isän suostumusta ei tarvita siihen, että äiti käyttää koko vapaan, mutta äidin suostumus tarvitaan, jos isä pitää vanhempainvapaata. Vanhempainrahan hakemuslomakkeissa on tila kummankin vanhemman allekirjoitukselle suostumukseksi vapaiden käytöstä (SV9, kohta 15). Tiedustelu Helsingin paikallistoimistosta osoitti, että käytäntö jatkuu pääasiassa ennallaan, eli isien suostumista ei kysytä äitien vanhempainvapaaseen, mutta äitien suostumus kysytään isien vanhempainvapaan käyttöön. Käytäntö ei näytä tukevan sitä, että vanhempainvapaa olisi molemmalle vanhemmalle yhtäläinen oikeus. Tältä osin tarvittaisiinkin kattavaa selvitystä ja yhtenäisiä ohjeita Kelan paikallistoimintoihin.

Yhden lapsen syntymän perusteella maksetaan vanhempainrahaa 158 arkipäivältä. Lapsi on 8-9 kuukauden ikäinen, kun vanhempainrahakausi päättyy. Ne, joille on vapaan ajalta karttunut vuosilomaa, voivat hoitaa lasta tämän jälkeen kotona palkkalisella lomalla, tai siirtää loman myöhemmin pidettäväksi. Jos lapsia on syntynyt samalla kertaa useampia, vanhempainrahan suoritusaikaa pidennetään 60 arkipäivällä lasta kohti toisesta lapsesta alkaen.

Vanhempainraha voidaan maksaa enintään kahdessa jaksossa kummallekin vanhemmalle. Sitä ei kuitenkaan makseta 12 arkipäivää lyhyemmältä ajalta ilman erityistä syytä. Vanhempainrahan maksukautta eikä vanhempainvapaan pitämistä voi myöhentää: Jos molemmat vanhemmat ovat vanhempainrahakauden aikana ansio-työssä, maksetaan vanhempainrahan minimipäiväraha toiselle vanhemmista näiden sopimalla tavalla.

Jos lapsi syntyy enneaikaisesti ennen äitiysrahakauden alkamista, äitiysrahaa aletaan maksaa lapsen syntymää seuraavasta arkipäivästä. Keskoslapsen vanhemman vanhempainrahakautta pidennetään niin monella arkipäivällä kuin äidin äitiysrahakausi aikaistuu.

Uusi isyysraha: Vuoden 2003 alusta voimaan tullut isyysvapaan pidennys vastaa käyttötarkoitukseltaan vanhempainvapaata, koska isän oletetaan ottavan tuolloin vastuun lapsen hoitamisesta, kun äiti on työssä tai ei muutoin hoida lasta kokopäiväisesti. Äidille ei makseta vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea ajalta, jolloin isä saa vanhempainrahaa tai uudenmuotoista isyysrahaa vanhempainrahakauden jälkeen. Poikkeuksen tekevät monikkolasten perheet, joissa pidennysjakso on mahdollista käyttää osittain tai kokonaan äitiys- tai vanhempainrahakaudella tai heti sen jälkeen. Näin monikkoperheiden vanhemmat voivat olla yhtä aikaa kotona hoitamassa lapsia.

Lastenhoitoa voi jatkaa ns. pidennetyllä isyysvapaalla vanhempainrahakauden jälkeen 1-12 arkipäivää, jos isä pitää vanhempainvapaasta vähintään sen 12 viimeistä arkipäivää. Pidennys tulee käyttää yhtenä jaksona heti vanhempainvapaan päätyttyä. Uusi isyysvapaa ei ole isien yksilöllinen oikeus samalla tavalla kuin perinteinen isyysvapaa, koska vapaan saaminen edellyttää sopimista äidin kanssa kahden viimeisen vanhempainvapaaviikon käytöstä.

Yksinhuoltajaäideillä ei ole oikeutta pidennettyyn kahden viikon vapaaseen. Tässä suhteessa Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista, joissa yksinhuoltajilla on oikeus yhtä pitkään vanhempainraha-aikaan kuin kahden huoltajan perheillä.

Osittainen vanhempainvapaa: Vuoden 2003 alusta vanhemmat ovat voineet pitää osa-aikaista vanhempainvapaata sekä tehdä 40–60 prosentin osa-aikatyötä, jos he hoitavat itse lapsen. Osittaista hoitovapaata voivat käyttää vain kahden huoltajan vanhemmat, joista molemmilla on työpaikka, jossa he voivat sopia työajan lyhennyksestä ja lyhennystavoista. Yksinhuoltajat eivät voi pitää osittaista vanhempainvapaata, koska yksinhuoltajalla ei ole kumppania, jonka kanssa jakaa hoitoa, eikä vanhempainrahakauden aikana ei ole oikeutta kunnalliseen päivähoitoon eikä yksityisen hoidon tukeen yksityisessä päivähoidossa.

Osittainen hoitovapaa on vähintään kaksi kuukautta. Lapsi on osittaisen hoitovapaan aikana enimmillään 7-9 kuukauden ikäinen. Osittainen vapaa ei koske uutta isyysraha-aikaa.

Päivärahan määräytyminen: Kaikki äitiysrahaan oikeutetut saavat vähintään vähimmäispäivärahaa. Kun viimeksi toimitetussa verotuksessa todettu vuotuinen työtulo ylittää vähintään 6 515 euroa, alkaa päivärahan taso kasvaa työtulojen myötä (ks. kuvio 6.3.2).

Opiskelevalle, opintorahaa nostavalle äidille maksetaan vähimmäismäärärahaa äitiysrahakauden aikana ja isälle isyysrahakauden aikana, mikäli isän katsotaan osallistuvan lapsen hoitoon. Jos äiti tai isä ei nosta opintorahaa, maksetaan äitiys- ja isyysraha mahdollisten työtulojen mukaisena. Vähimmäispäivärahaa maksetaan myös aseellista tai siviilipalvelua suorittavalle isälle vähimmäispäivärahana. Vähimmäispäivärahaa maksetaan myös silloin, jos molemmat vanhemmat ovat vanhempainrahakauden aikana ansiotyössä. Tällöin vanhemmat sopia kummalle vähimmäispäiväraha maksetaan. Päivärahan maksukautta ei ole mahdollista siirtää myöhempään ajankohtaan, jolloin vanhempi voisi pitää myös vapaata.

Osittainen hoitovapaa oikeuttaa lapsenhoitoa jakavat päivärahaan, joka 50 prosenttia yksilöllisestä kokopäivärahasta. Mikäli vanhempi on työehtosopimuksen perusteella oikeutettu palkalliseen vapaaseen, maksetaan päiväraha tältä ajalta työnantajalle. Vanhempainvapaiden ajalta karttuu sekä eläkettä että palkallista vuosilomaa. Vuosiloma-ajan palkkakustannukset on korvattu Kansaneläkelaitoksesta työnantajalle vuodesta 1994 lähtien.

Vanhempainrahakausi ja työsuhteessa olevien oikeus vanhempainvapaaseen on liitetty lapsen syntymän yhteyteen. Mahdollisuus jakaa vanhempainvapaa ei riipu vain oikeuksista vaan myös mahdollisuuksista. Mahdollisuudet vanhempainvapaan jakamiseen ovat kahden huoltajan vanhemmilla, joista molemmilla on pysyvä työsuhde tai joku muu toiminta, kuten opiskelu, jota voi tehdä sinä aikana, kun toinen vanhemmista hoitaa kokopäiväisesti lasta kotona. Vanhempainvapaan jälkeen voi valita lapsen hoitamisen kotona kotihoidon tuen turvin, ja jos vanhemmalla on pysyvä työpaikka, saada myös hoitovapaata.

### *Tuotokset*

Kohdentumisen ja tuotosten arvioinnin parhaita tilastolähteitä ovat Kelan tilastojulkaisut ja tulonjakotilasto. Tulonjakotilaston aineistossa eri vanhempainrahajajit on yhdistetty yhdeksi muuttujaksi, mutta Kelan tilastoista saa erikseen tietoa isien käyttämistä vanhempainraha- ja isyysrahapäivistä. Tulonjakotilastosta voi lisäksi Tuja- ja Soma- malleilla laskea päivärahan tason ja jakautumisen työtulokorvausten ja vähimmäispäivärahan välillä. Kela julkaisee tiedon vähimmäispäivärahopäivien määrästä. Sama henkilö voi saada vanhempainrahakauden aikana sekä ansiosidonnaista että vähimmäispäivärahaa, jos vanhempi esimerkiksi siirtyy työhön päivärahan maksuaikana.

Vanhempainvapaiden tuotoksista tärkeimpiä mittareita ovat äideille ja isille maksettujen päivärahojen taso ja palkalliset vapaat, sekä se, miten molemmat vanhemmat osallistuvat lapsen hoitoon. Tulokset on esitetty liitteessä 3. Taulukossa 1 on vertailtu Kelan julkaistuja ja tulonjakotilastosta malleilla laskettuja tietoja. Vanhempainrahan saajat ja kustannukset ovat hieman aliedustettuna tulonjakotilastossa, mutta sukupuolijakautumat vastaavat toisiaan.

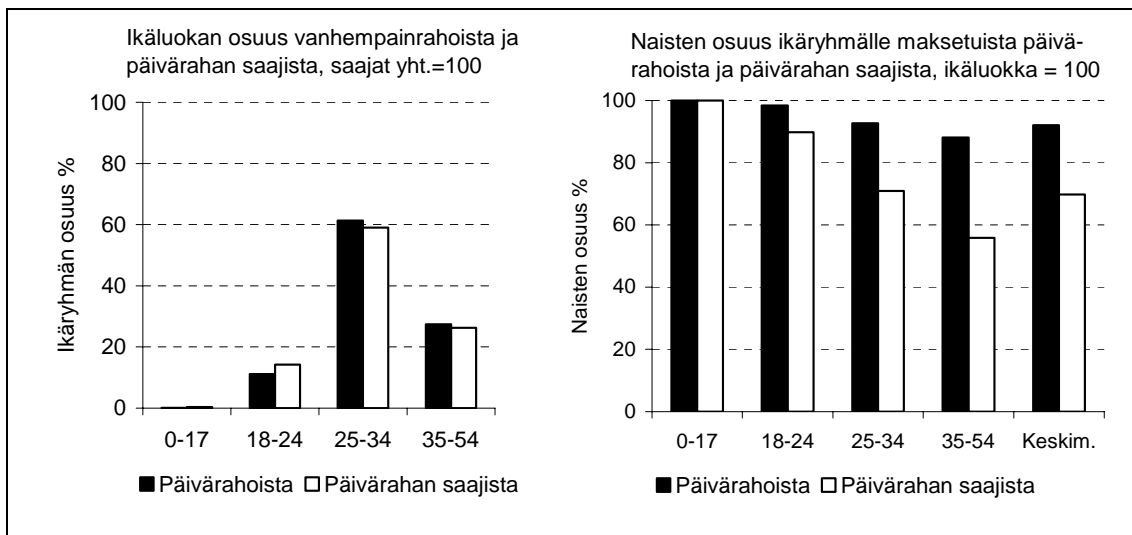
Kelan tilaston mukaan naisten keskimääräinen päiväraha on 63,5 prosenttia miesten päivärahasta. Keskimääräisen päivärahan eroa naisten ja miesten välillä suurentaa se, että äideistä suuri osa saa vain minimipäivärahaa. Tulonjakotilaston laskelmien mukaan vuonna 2002 minimipäivärahaa sai noin 26 prosenttia äideistä ja kolme prosenttia isistä. Kun päivärahan tasoverailu tehdään vain ansiosidonnaista työtulokorvausta saavien kesken, kapenee naisten ja miesten välisen päivärahan ero 70 prosenttiin. (Liite 3, taulukko 1).

Isyysvapaata käyttäneitä isiä oli vuonna 2003 noin 46 500 eli 80 isää päätyneitä vanhempainrahakausia kohti. Vuoden 2003 alussa voimaan tullut uusi isyysvapaa lisäsi vanhempainvapaata jakaneiden isien määrän noin 1 700:sta 3 670:een, mikä tarkoitti noin kuutta isää päätyneitä vanhempainrahakautta kohti. Uutta isyysvapaata, ns. bonusvapaata, käytti ensimmäisenä vuonna runsaat 2 000 isää. Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahapäivistä isät käyttivät noin viisi prosenttia. (Kelan tilastot, Liite 3, taulukko 2).

Kaikista vanhempainrahan saajista äitien osuus on 70 prosenttia, mutta päiväraha-menoista naisille kohdentuu 92 prosenttia. Sekä menot että osuudet tasoittuvat hieman vanhemmissa ikäryhmissä, joissa isät jakavat isyysvapaan ohella myös enemmän vanhempainvapaata (Takala 2005).

Palkallisten äitiys- ja isyysvapaiden korvaukset ovat kehittyneet äideillä ja isillä eri suuntiin. Äitien työnantajille korvattujen päivien osuus on laskenut 13 prosentista vuonna 1990 noin 9 prosenttiin vuonna 2003. Isien työnantajille korvattujen päivien osuus on kasvanut vastaavana aikana vajaasta neljästä lähes kuuteen prosenttiin. Äitien oikeudet palkallisiin vapaisiin näyttävät siis pitkällä aikavälillä heikentyneen ja isien parantuneen.

Kuvio 6.3.4. Vanhempainrahan ja vanhempainrahaa saavien jakautuminen iän ja sukupuolen mukaan, prosenttia vuonna 2002. (Lähde: Tuja-mallilaskelmat).



Vanhemmille, jotka ovat vapaalla työsuhteen katkeamatta, karttuu palkallista vuosilomaa, jonka palkkakustannuksiin Kela on maksanut korvausta vuodesta 1994 lähtien. Ottaen huomioon, että vuodessa syntyy nykyisin 55 000 – 56 000 lasta, maksetaan vuosilomakorvauksia huomattavan pienelle määrälle äitejä. Lomapalkkoja on korvattu vuotuisesti vajaalle 19 000 äidille lukuun ottamatta vuotta 2003, jolloin korvausten hakumenettelyä yksinkertaistettiin, ja jolloin äitien lukumäärä ylitti tilapäisesti 25 000. Isistä lomapalkkaa korvattiin ennen uudistusta 200–300 isälle, mutta uudistuksen jälkeen isien määrä nousi runsaaseen 1000 henkeen (Liite 3, taulukko 2).

#### *Yhteenveto*

Työnantajalle maksetut korvaukset vanhempainrahoista ja palkallisista vuosilomisista ovat eräitä indikaattoreita, jotka heijastavat äitien ja isien asemaa työmarkkinoilla. Äitien asema näyttää heikentyneen ja isien hieman parantuneen. Vuosilomakus-

tannusten korvausten hakumenettelyn yksinkertaistaminen ja korvausten tason parantuminen, näyttää kannustaneen työnantajia hakemaan korvauksia myös isille karttuville vuosilomapäiville usein huomattavasti lyhyemmistä jaksoista, kun taas äitien määrä on pysynyt suhteessa syntyneisiin lapsiin alhaisena. Osittain tämä johtuu siitä, että osalle äideistä ei kartu vuosilomaa, koska äidiltä puuttuu työsuhde ja työnantaja. On myös sanottu, etteivät kaikki työnantajat ole tietoisia oikeudestaan saada vuosilomakorvausta.

Tilastojen yksi suuri ongelma vanhempainrahojen rahojen sukupuolivaikutusten arvioinnissa on se, ettei systemaattisesti kerätä tietoa siitä, milloin päivärahaa maksetaan pelkkänä etuutena ja milloin etuuteen liittyy myös oikeus vapaaseen ja työpaikkaan vapaan jälkeen. Epäkohtaan on puuttunut muun muassa tasa-arvoasian neuvottelukunta Kelalle lähettämässään aloitteessa, joka ulottui myös pienten lasten hoitovapaisiin (Tasa-arvoasian neuvottelukunta 2000). Vapaan ja voimassa olevan työsuhteen seuranta on jäänyt vastaajien vapaaehtoisuuden varaan; Tietoja ei ole toisin sanoen kerätty systemaattisesti, eivätkä tiedot ole myöskään Kelan mukaan käyttökelpoisia. Tiedon seuraaminen auttaisi mahdollisesti myös selvittämään, miten äidin asema työmarkkinoilla (voimassa oleva työsuhde tai sen puute) vaikuttaa isien mahdollisuuksiin jakaa vanhempainvapaata.

Vanhempainvapaiden käyttö jakautuu Suomessa epätasaisemmin äitien ja isien kesken kuin missään muussa Pohjoismaassa (Haataja 2004b). Toinen ero on yksinhuoltajaperheiden ja kahden huoltajan perheiden erilainen kohtelu vanhempainvakuutuksen kattavuudessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on loppukeväästä 2005 nimittänyt selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää syyskuun 15 päivään mennessä, miten erityisesti isien osuutta vanhempainvapaan jakamiseen voitaisiin edistää ja tehdä esitys perhevapaista työnantajille ja työntekijöille aiheutuvien kustannusten tasaamisesta ja korvausjärjestelmän kehittämisestä.

Vanhemmat ovat muodollisesti tasa-arvoisia päätettäessä vapaiden jakamisesta, mutta äidit ja isät eivät ole aina tietoisia kaikista oikeuksistaan (Salmi & Lammi-Taskula 2002). Olisikin selvitettävä, miten Kelan paikallistoimistojen käytännöt vanhempainrahaa haettaessa voisivat kasvattaa molemman vanhemman tietoisuutta yhtäläisistä oikeuksistaan.

## 6.4 Työttömyysturva

*Tehtävät ja panostukset.* Työttömyysturvasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäksi työministeriö. Työttömyysturvalain 4 pykälän mukaan työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työministeriö.

Työttömän toimeentulon turvaavat työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki. Työttömyyspäivärahaa maksetaan työssäoloehtojen täytyttyä joko ansiosidonnaisena tai peruspäivärahana. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menoina ovat valtion avustus työttömyyskassoille ja työttömyysturvalain mukainen perusturva. Kolmantena työttömien toimeentuloturvan muotona on työmarkkinatuki ja se rahoitetaan työministeriön talousarviokehystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työttömyysturvamenoihin kuuluvat myös koulutuspäiväraha ja vuorotteluvapaakorvaus. Koulutuspäivärahan taso on sama kuin työttömyyspäivärahan. Vuorottelukorvaus on 70 prosenttia siitä, mitä henkilö saisi työttömyyspäivärahana. Jos vuorotteluvapaalle jäävällä on työhistoriaa vähintään 25 vuotta, vuorottelukorvaus on kuitenkin 80 prosenttia työttömyyspäivärahasta. Koulutuspäiväraha ja vuorotteluvapaakorvaus rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön talousarviosta, mutta vuorotteluvapaata koskeva lainsäädäntö kuuluu työministeriölle. (ks. lisää työttömyysturvalaeista esim. Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2003).

Työttömyysturvan osuus on lähes 7,5 prosenttia ja 649 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menoista. Talousarviosta ei käy ilmi työttömyysturvan kokonaisrahoitus. Tilaston Suomen työttömyysturvasta 2003 mukaan työttömyysturvan kokonaismenot olivat 2 740 miljoonaa euroa. Tästä valtio rahoitti 64,5 prosenttia, työnantajat 29,1 prosenttia, työttömyyskassojen jäsenet 3,1 ja muut 3,3 prosenttia. Peruspäiväraha rahoitetaan valtion ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, jotka ohjataan Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahan rahoitukseen. Vakuutusmaksut vähentävät valtion rahoitusosuutta. Vakuutusmaksun rahoitusosuuteen kuuluu myös ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta peruspäivärahan suuruinen osuus.

*Prosessit.* Ansiosidonnaisen työttömyysturvan maksaminen edellyttää vähintään 10 kuukauden työssäoloa ennen työttömyyden alkamista ja 10 kuukauden jäsenyyttä työttömyyskassassa. Työttömyyskassoihin kuulumattomat työssäoloehdon täyttäneet työttömät ovat oikeutettuja työttömyyden peruspäivärahaan. Oikeus peruspäivärahaan edellyttää samaa työssäoloehto. Ansiopäivärahaa ja peruspäivärahaan maksetaan enintään 500 arkipäivää, viideltä päivästä viikossa. Iäkkäimmille pitkäaikaistyöttömille työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa myös tämän jälkeen. Ennen vuotta 1950 syntyneille 57-vuotiaille lisäpäivärahaa voidaan maksaa 60-vuotiaaksi asti, minkä jälkeen he voivat hakea työttömyyseläkettä. Tätä myöhemmin syntyneille lisäpäivärahapäiviä voidaan maksaa 59-vuotiaasta alkaen 65-vuotiaaksi asti (vuonna 2005).

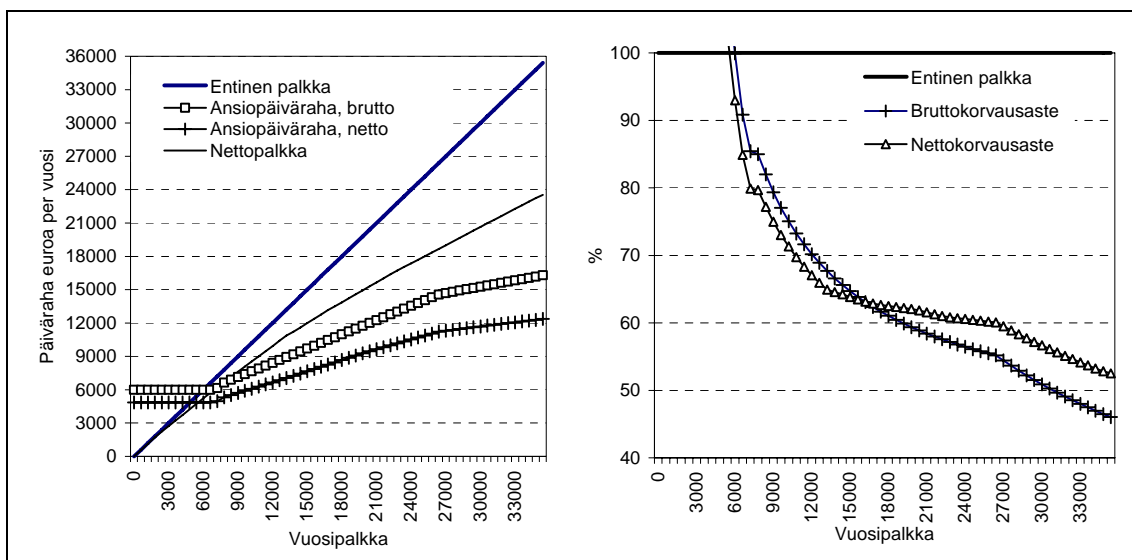
Työmarkkinatukea maksetaan pitkäaikaistyöttömille, joilla 500 päivän työttömyyspäivärahan maksimiaika on kulunut umpeen. Ensimmäiseen 180 työmarkkinatukipäivään ei liity tarveharkintaa. Tämän lisäksi työmarkkinatukea maksetaan työmarkkinoille hakeutuville sekä työttömille, joilta puuttuu riittävä työssäoloaika. Nuorilla, 17-vuotialla sekä 18–24-vuotiailla on tiettyjä koulutukseen tai työharjoit-

teluun liittyviä ehtoja tuen saamiseksi. Työmarkkinatukea maksetaan myös työllisyyttä edistäviin työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin, joiden järjestäminen kuuluu työministeriön hallinnon alalle.

Koulutuspäivärahalla tuetaan työttömän omaehtoista koulutusta pitkään (vähintään 10 vuotta) työelämässä jo olleelle. Vuorotteluvapaa ja korvaus on tarkoitettu pitkään työssä olleille henkilöille (myös vähintään 10 vuotta), jotka haluavat siirtyä joksikin aikaa pois työelämästä. Työnantajan on palkattava vapaan ajaksi työtön työnhakija. Nykyinen vuorotteluvapaalaki on voimassa vuoden 2008 loppuun asti.

Vuoden 2005 peruspäiväraha on 23,24 euroa päivässä ja noin 500 euroa kuukaudessa. Ansiopäiväraha on aluksi 45 prosenttia päiväpalkan ja peruspäivärahan välisestä erotuksesta. Kun kuukausipalkka ylittää 2091,60 euroa, maksetaan ylittävältä palkan osalta 20 prosenttia muun päivärahan lisäksi. Työttömyyspäivärahaan maksetaan lasten elatukseen osallistuville lapsikorotusta, myös lapsen kanssa eri taloudessa asuville elatusvelvollisille, enintään kolmesta lapsesta. Yhden lapsen lapsikorotus on 4,40 ja kolmen yhteensä 8,34 euroa päivässä, eli lapsikorotukset voivat lisätä päivärahaa kuukaudessa enintään noin 180 euroa. Työttömyyspäivärahan taso ja korvausasteet eri palkkatuloille on esitetty kuviossa 6.4.1. Siitä käy ilmi, että työttömyyspäivärahan brutto- ja nettokorvausasteet ovat sitä korkeammat mitä pienempiä ansioita ne korvaavat, toisin kuin vanhempainrahan (kuvio 6.3.1). Pienituloisten työttömyyspäivärahan taso on korkeampi kuin sairaus- ja vanhempainpäiväraha hieman yli 1 000 euron kuukausituloihin asti.

Kuvio 6.4.1. Työttömyyspäivärahan taso sekä brutto- ja nettokorvausaste vuoden 2005 perustein, lapseton henkilö. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.



Työmarkkinatuen päiväraha on samansuuruinen kuin peruspäiväraha, mutta tarveharkintainen. Tämä tarkoittaa, että työmarkkinatuki alenee tai sitä ei makseta lainkaan, jos työttömän tai tämän puolison tulot ylittävät tietyt tulorajat. Puolison tu-



loista otetaan huomioon 536 euroa ylittävät tulot ja työmarkkinatuki pienenee, kun puolisoiden yhteiset tulot ylittävät 848 euroa kuukaudessa vuonna 2005.

Ansiopäivärahaa, peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea voidaan maksaa myös soviteltuna, jos työtön työnhakija ottaa vastaan osa-aikatyötä kokopäivätyön puuttumisen johdosta. Sovitellun päivärahan tasoon vaikuttavat oma kokopäiväraha sekä osa-aikatyöstä saatu palkka.

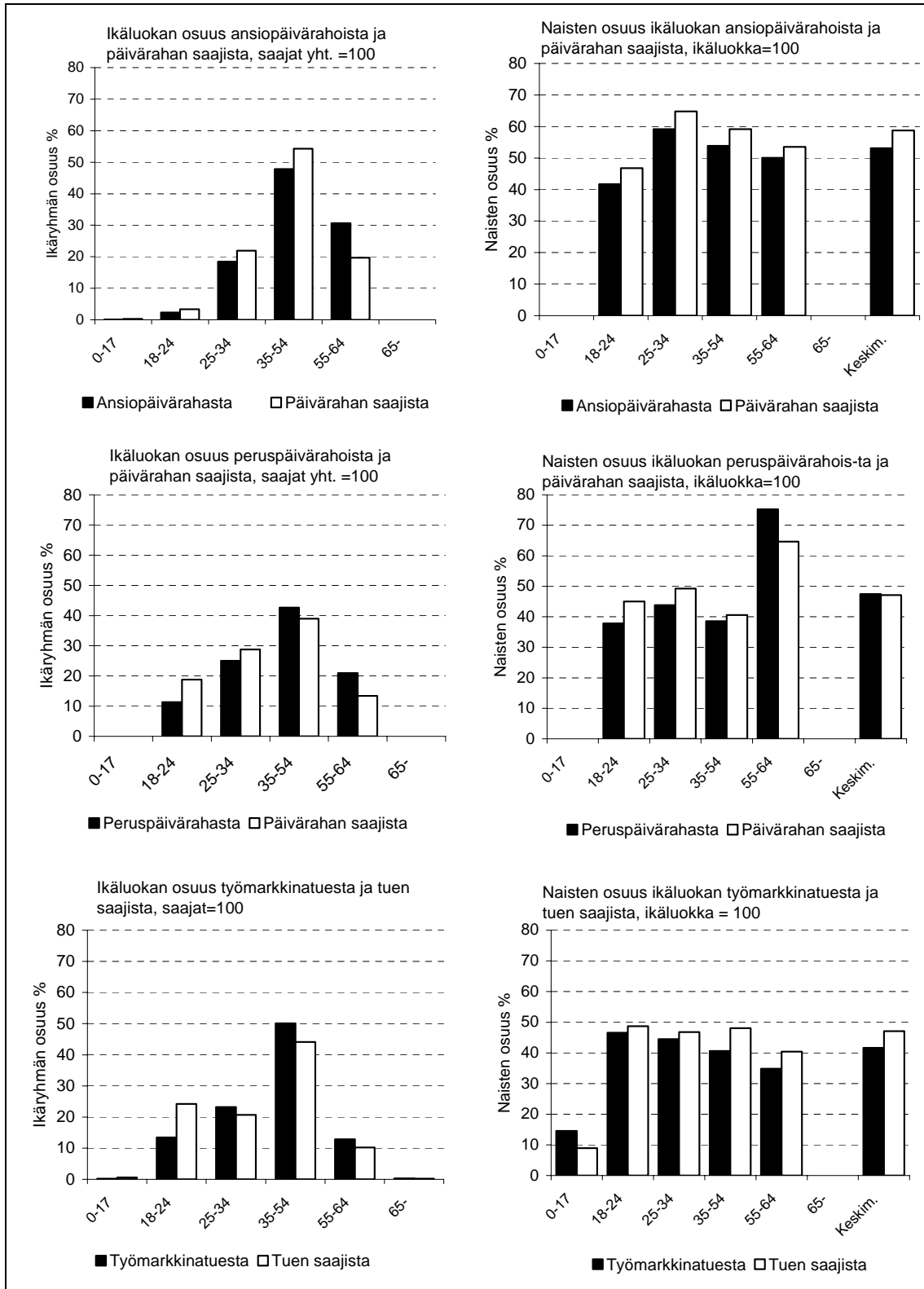
Kaikki palkansaajat maksavat työttömyysvakuutusmaksua, joka oli palkasta 0,25 prosenttia vuonna 2004 ja 0,50 prosenttia vuonna 2005. Työttömyyskassoihin kuuluvat maksavat pakollisen vakuutusmaksun lisäksi työttömyyskassamaksua, jonka suuruus vaihtelee työttömyyskassoittain. Vakuutusmaksut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia.

*Tuotokset.* Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa maksettiin vuonna 2004 yhteensä noin 1480 miljoonaa euroa. Tästä naisten osuus oli noin 785 miljoonaa euroa ja miesten osuus noin 690 miljoonaa euroa. Miesten keskimääräinen ansiosidonnainen työttömyyskorvaus oli noin 5400 euroa ja naisten keskimääräinen etuus noin 4300 euroa vuodessa. Peruspäivärahaa työttömille maksettiin vuonna 2004 yhteensä noin 115 miljoonaa euroa. Tästä naisten osuus on noin 55 miljoonaa euroa, eli noin 47 prosenttia.

Naiset ovat useammin (60 %) ansiopäivärahan saajia kuin miehet, ja hieman harvemmin peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajia (47 %) kuin miehet. Työikäisistä naisista on työttömyyskassan jäseniä 65, mutta miehistä vain 56 prosenttia. Ansiopäivärahasta naiset saavat tulo-osuuttaan pienemmän osuuden (53 %). Peruspäivärahasta naiset ja miehet saavat tulo-osuuttaan vastaavat osuudet, mutta työmarkkinatuesta naiset saavat jälleen tulo-osuuttaan pienemmän osuuden. (Taulukko 6.4.1; Kuvio 6.4.2; Liite 2).

Naisten tulonsaajaosuuttaan pienempään ansioturvaosuuteen vaikuttaa vain naisten miehiä keskimäärin matalampi palkkataso, koska naisille maksetaan vuodessa keskimäärin viisi päivää pidempään ansioturvaa kuin miehille (vuonna 2000). Palkansa perusteella naisten enemmistö (44 %) sijoittuu ansiopäivärahan korvaustasojen suhteen ensimmäiselle tasolle, jolla peruspäivärahan ylittävästä palkasta korvataan 45 prosenttia. Miesten enemmistö (42 %) ylittää suurempien ansiotulojen 20 prosentin leikkaustason (Taulukko 6.4.1).

Kuvio 6.4.2. Työttömyyspäivärahojen ja päivärahaa saavien jakautuminen iän ja sukupuolen vuonna 2002. (Lähde: Tuja-mallilaskelmat, Liite 2).



Taulukko 6.4.1. Työttömyyspäivärahan iän perusteella oikeutettu väestö, verotuksessa työmarkkinajäsenmaksun verovähennyksen saaneet, naisten osuus kummasakin ryhmässä sekä naisten ja miesten jakautumat väestössä sekä kassojen jäsenissä vuonna 2002. (17–64-vuotiaat henkilöt, jotka eivät ole eläkeläisiä tai yrittäjiä). Lähde: laskelmat tulonjakotilastosta.

Ansiöpäivärahan peruspalkka kuukaudessa	Väestö 1 000 h	Naisten osuus %	Jakautuma tulo- luokkiin %		Työttömyyskassavähennyksen verotuksessa tehneet			Jäsenyyden jakautumat %	
			Miehet	Naiset	Yht. 1 000 h	Miehistä %	Naisista %	Miehet	Naiset
Yhteensä	2 971	50	100	100	1 785	56	65	100	100
Ei palkkaa 1)	484	49	17	16	56	8	15	2	4
alle 500 1)	449	55	13	17	102	13	31	3	8
495-1972 2)	1 061	61	28	44	778	61	82	30	55
Yli 1972- 3)	977	36	42	23	849	85	91	64	33

1) Oikeus työhistorian tai koulutusaktiivisuuden perusteella vähintään peruspäivärahan (työmarkkinatuen) tasoiseen työttömyysturvaan. 2) Oikeus 45 prosentin ansiosidonnaiseen päivärahan peruspäivärahan lisäksi, 3) Oikeus 20 prosentin ansiöpäivärahan korotukseen edellisen tuloajan ylittäviltä tuloilta.

Työmarkkinatuesta naiset saavat myös tulonsaajaosuuttaan osuuttaan pienemmän osuuden. Tämä selittyy ensiksikin sillä, että miesten työmarkkinatukijaksot ovat keskimäärin 19 päivää pidemmät kuin naisten (vuonna 2000). Työmarkkinatuen kohdentuminen keski-ikäisiin ja vanhempiin ikäluokkiin kertoo pitkäaikaistyöttömyyden kohdentumisesta. Tästä näkökulmasta miehet ovat naisia hieman useammin pitkäaikaistyöttömiä. Toiseksi, parisuhteessa asuvien pitkäaikaistyöttömyys ei välttämättä näy työmarkkinatukimenoina, koska tuki on tarveharkintainen. Tuen tarveharkintaisuus saattaa kohdella naisia ja miehiä eri tavalla. Tuen ulkopuolelle jäävistä työnhakijoista ei kuitenkaan ole tilastoja.

Naisten ja miesten työttömyys on siis päivärahojen määräytymisen perusteella jossain määrin erilaista. Työttömyysturvan eri lajien kohdentumisesta naisille ja miehille ei julkaista yhtenäistä tilastoa. Tässä mielessä tulonjakotilastot ovat tärkeä lähde, koska vuodesta 2000 lähtien tilastoihin on saatu tarkempaa tietoa työttömyysturvan lajeista.

Se, että naiset saavat selvästi useammin kuin miehet työttömyysturvaetuuksia, siis ansioturva, johtuu myös siitä, että naiset ovat miehiä useammin määräaikaissa työsuhteissa ja vuorottelevat useammin työllisyys- ja työttömyysjaksojen välillä. Vielä enemmän eroja naisten ja miesten välille syntyy, kun tarkastellaan, mihin tarkoitukseen työttömyyspäivärahoja on myönnetty. Osa-aikatyöstä maksettavan soviteltu päiväraha, koulutuspäiväraha ja vuorotteluvapaakorvaus ovat kaikki huomattavasti yleisempiä naisilla kuin miehillä (Taulukko 6.4.2).

Työvoimatutkimuksissa osa-aikatyöttömät lasketaan työllisiksi, vaikka työttömyysturvan perusteella kysymys on toisenlaisesta tilanteesta. Osa-aikatyöttömistä

noin kolmannes tekee työtä julkisella sektorilla. Työvoimatutkimuksen mukaan osa-aikatyötä teki 2000-luvun alussa noin 195 000 naista ja vajaa 100 000 miestä, eli noin 17 ja 8 prosenttia nais- ja miestyöläisistä.

Taulukko 6.4.2. Työttömyyspäivärahaa saavat ja naisten osuus päivärahan saajista työttömyysturvalajeittain vuonna 2001. Lähde: Soma-mallilaskelmat.

Työttömyysturvan laji	Yhteensä	Naisia %
Työttömyyspäivärahat yht.	578 900	54
Kokopäiväinen ansiopäiväraha	272 100	57
Soviteltu ansiopäiväraha osa-aikatyöhön	73 800	73
Ansiosidonnainen vuorotteluvapaakorvaus	17 200	72
Ansiosidonnainen koulutuspäiväraha	2 000	86
Ansiosidonnainen työvoimapol. koulutustuki	34 800	66
Työttömyyden peruspäiväraha	40 700	47
Koulutustuki, peruspäiväraha	5 700	79
Työmarkkinatuki	258 700	48

## 6.5 Eläkevakuutus

*Tehtävä ja panostukset.* Eläketurva muodostuu työeläkkeestä ja sitä täydentävästä kansaneläkkeestä, perhe-eläkkeestä ja eläkkeeseen maksettavista mahdollisista lisistä, kuten eläkkeensaajien hoitotuki, asumistuki, rintamalisät ja lapsikorotukset.

Kansaneläkkeen kustannuksista Kansaneläkelaitoksen osuus on 71 prosenttia ja valtio vastaa kustannuksista muilta osin. Valtion talousarviosta rahoitetaan kokonaan Kansaneläkelaitoksen maksamat eläkkeiden lisät. Kansaneläkelaitoksella ei ole itsenäistä päätösvaltaa etuuskien määrän eikä niiden kohdentamisen suhteen.

Kansaneläke on merkittävin eläkevakuutuksen meno sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Sen osuus koko hallinnonalan menoista on 16 prosenttia. Kansaneläkkeestä johtuvien menojen lisäksi STM:n pääluokasta maksetaan myös valtion osuus merimieseläkekassan menoista sekä valtion osuus yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkelaista johtuvista menoista.

Kansaneläkettä voi saada Suomessa tietyn vähimmäisajan asunut 16 vuotta täyttyään asunut henkilö. Kansaneläke turvaa vähimmäistoimeentulon, jos hakija ei saa lainkaan ansioeläkettä tai ansioeläke jää pieneksi lyhyen työuran tai matalapalkkaisten töiden johdosta. Ulkomailla asuvan tai asuneen kansaneläkkeen saamiselle on erityisiä ehtoja. Kansaneläkettä on maksettu työkyvyttömyyseläkkeenä 16–64-vuotiaalle, vanhuuseläkkeenä 65 vuotta täyttäneelle tai yksilöllisenä varhennettuna vanhuuseläkkeenä 60–64-vuotiaalle, työttömyyseläkkeenä 60–64-

vuotiaalle pitkäaikaistyöttömälle sekä lykättynä eläkkeenä, jos henkilö siirtää eläkkeelle jäämistä. Yksilöllinen varhaiseläke on lakkautettu vuoden 2004 alusta uusilta ikäluokilta.

Työeläkkeet perustuvat työntekijöiden maksamiin vakuutusmaksuihin yksityisille eläkelaitoksille. Työeläke määräytyy työssäolovuosien ja työssäoloajan palkan mukaan. Työeläkelakien valmistelu ja työeläkerahastojen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, mutta työeläkettä ei suoraan rahoiteta ministeriön talousarviosta.

Yksityisten alojen työeläkelaki uusittiin vuoden 2005 alusta lukien. Siirtyminen uuden lain säädöksiin tapahtuu asteittain. Eläkeuudistuksella on monia tavoitteita ja sen toteuttamiseksi on tehty monia lakiuudistuksia. Eläkeuudistuksen tavoitteena on muun muassa sopeuttaa eläkejärjestelmää keskimääräisen eläkeiän kasvuun, eli myöhentää eläkkeelle siirtymistä 2-3 vuodella, ja luoda edellytyksiä yksityisalojen työeläkelakien yhdistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

Keskeiset muutokset aikaisempaan lakiin verrattuna ovat eläkkeen karttumisajan piteneminen molemmista päistä, eläkkeen karttumaprosenttien kasvattaminen vanhemmissa ikäryhmissä, työsuhdekohtaisesta eläkelaskennasta luopuminen ja siirtyminen ansaitusta palkasta ja iästä riippuvaan eläkekarttumaan sekä eräiden palkattomien aikojen mukaan ottaminen eläkkeen karttumaan.

Eläke alkaa karttua uudistetun lain mukaan 18 ikävuodesta entisen 23 ikävuoden sijasta ja vanhuuseläkkeelle voi siirtyä joustavasti 62–68 vuoden iässä siten, että 63-vuotiaana saa ansaitun suuruisen vanhuuseläkkeen täysimääräisenä. Eläkkeen karttumaprosentti kasvaa iän myötä 1,5 prosentista 1,9 prosenttiin ikävälillä 53–68 ja 4,5 prosenttiin ikävälillä 63–68 vuotta.

Palkattomilta ajoilta eläkettä karttuu 1,5 prosenttia laissa määritellyiltä ansiosidonnaisilta etuusajoilta päivärahojen pohjalla olevien tulojen perusteella. Äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaiden ajalta eläkkeen perusteena olevaksi ansioksi laskeaan 100 prosenttia, työttömyyden ja vuorotteluvapaan ajalta 75 prosenttia sekä 65 prosenttia muiden ansioon suhteutettujen päivärahojen osalta. Ellei tulonsiirron perusteena ole ansiotuloa, karttuu eläke vähintään 500 euron perusteella. Tämä koskee muun muassa pienten lasten hoitoaikaan vanhempainvapaan jälkeen alle 3-vuotiaan lapsen hoitamisesta sekä opiskeluaikaa enintään viiden vuoden ajalta. (Ilmakunnas ja Tuominen 2002).

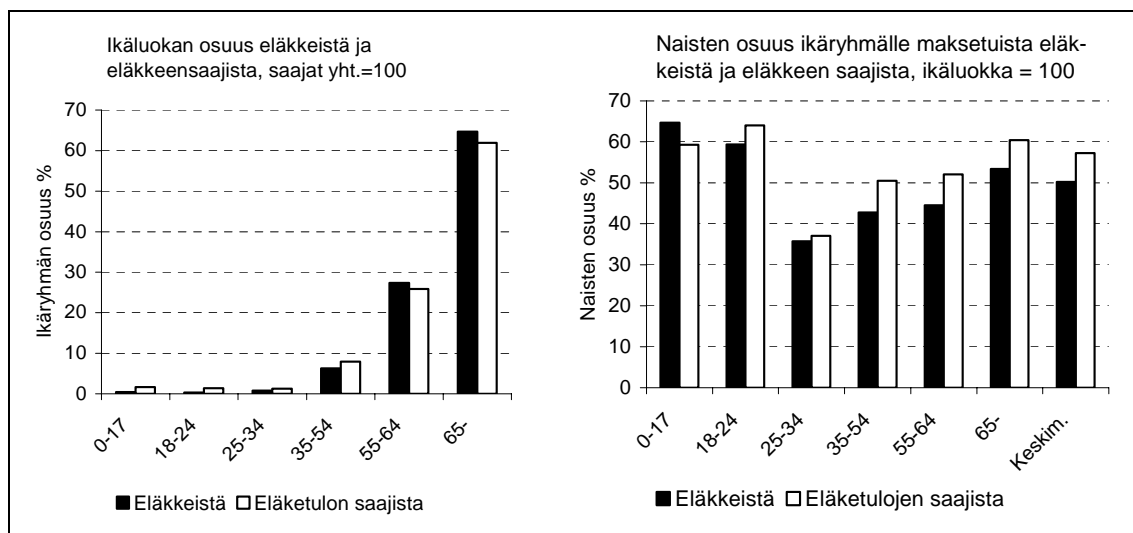
*Prosessit.* Kansaneläke pienenee ansioeläkkeen kasvaessa. Kun ansioeläke on suurempi kuin 46,75 euroa kuukaudessa, täydestä kansaneläkkeestä vähennetään puolet ansioeläkkeen ja 46,75 euron erotuksesta. Kansaneläkettä ei makseta lainkaan, jos sen määrä jää alle 11,26 euron. Kansaneläke on veronalainen tulo, mutta pelkkää kansaneläkettä saavat eivät maksa eläkevähennysten ansiosta lainkaan veroa.

Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat myös hakijan asuinkunnan kuntaryhmä sekä hänen perhesuhteensa. Kalliimmassa eli 1. kuntaryhmän kunnassa asuva saa noin 20 euroa enemmän kuin 2. kuntaryhmässä asuva. Yksinäiselle henkilölle kansaneläke on 50–60 euroa kuukaudessa suurempi kuin avio- tai avoliitossa olevalle eläkkeensaajalle. Myös aikaisempi ulkomailla asuttu aika vähentää eläkettä.

*Tuotokset.* Kansaneläkkeitä maksettiin vuonna 2004 lähes 1,8 miljardia euroa. Kansaneläkettä vuoden aikana sain noin 391 000 naista ja noin 190 000 miestä. Naisten osuus maksetuista kansaneläkkeistä oli 69 prosenttia ja miesten 31 prosenttia. Kotitalouksissa asuvista eläketulon saajista 65 prosenttia oli 65 vuotta täytäneitä ja kaikista eläkkeistä tähän ikäryhmään maksettiin 62 prosenttia eläkkeistä. Kaikista kotitalouksissa asuvista eläkkeensaajista naisten osuus oli 57 prosenttia, mutta naisille maksettujen eläkkeiden osuus oli 50 prosenttia eläketuloista. (Kuvio 6.5.1).

Pelkkää kansaneläkettä saavien määrä on pitkällä aikavälillä laskenut ja kansaneläkettä sekä työeläkettä, sekä pelkkää työeläkettä saavien määrä on kasvanut. Vuonna 2003 pelkkää kansaneläkettä saavia oli noin 100 000 (8 prosenttia), kansaneläkettä ja työeläkettä saavia ja vain työeläkettä saavia kumpiakin noin 600 000 henkeä (46 %). Kansaneläkettä sai kaiken kaikkiaan enää vain noin puolet ja työeläkettä kaiken kaikkiaan 92 prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Naisista kansaneläkettä sai 63 prosenttia, miehistä 42 prosenttia (Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2003).

Kuvio 6.5.1. Eläkesumman ja eläkkeensaajien jakautuminen iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2002, %. (Lähde: Tuja-mallilaskelmat, Liite 2).



Miesten keskieläke oli 1 267 ja naisten 977 euroa kuukaudessa eli naisten keskieläke oli noin 77 prosenttia miesten keskieläkkeestä vuonna 2003. Työeläkkeen saajien kesken keskieläkkeiden ero oli suunnilleen yhtä suuri (78 %), mutta kan-

saneläkettä saavien, eli pienituloisimpien eläkkeensaajien kesken vain 94 prosenttia.

*Yhteenveto.* Naisten ja miesten eläkkeiden tasoerot ovat perustuneet sekä naisten miehiä keskimäärin lyhyempään työuraan että matalampiin palkkoihin. Eläkeuudistuksesta on tehty alustavaa sukupuolivaikutusten arviointia (Ilmakunnas ja Tuominen 2002; Tuominen 2002). Sen mukaan uudistukseen sisältyy potentiaalisesti eräitä naisten ja miesten eläkkeiden tasa-arvoa lisääviä vaikutuksia. Näistä tärkeimpiä ovat lapsenhoitoaikojen eläketurvan paraneminen ylipäättään sekä palkattomien lastenhoitoaikojen lukeminen eläkekarttumaan, myös yrittäjillä. Muuten eläkeuudistuksen arvioidaan kohtelevan naisia ja miehiä suunnilleen samalla tavalla.

Eläkeuudistus vähentää siirtymäaikojen jälkeen alle 62-vuotiaiden polkuja eläkkeelle siirtymiseksi aikaisempaan eläkejärjestelmään verrattuna. Tästä johtuen eläkkeelle siirtymishakemukset kohdentuvat yhä harvempiin järjestelmiin, ja tämä puolestaan voi vaikuttaa muutoksiin hylkypäätöksissä. Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että naisten eläkehakemukset saavat useammin hylkypäätöksiä kuin miesten ja että tilanne on jatkunut samansuuntaisena jo 1970-luvulta lähtien (Gould ja Nyman 2001; Naisten työkyvyttömyys ... 2003). Jatkossa on selvitettävä, miten kohtelun periaate toteutuu eläkepäätöksissä.

Eläkeuudistuksen vaikutukset tulevat kokonaan voimaan vasta pitkällä aikavälillä. Työmarkkinoille juuri tulleet tai juuri tulossa olevat ovat niitä, joihin uudistuksen vaikutukset vaikuttavat kokonaisuudessaan. Vanhempiin ikäluokkiin uudistuksen vaikutukset näkyvät jo aikaisemmin. Nuoret kuuluvat useimmin perusturvaetuuksien piiriin, jotka eivät määräydy ansioiden perusteella, ja jotka kartuttavat siten ansioita palkattomalta ajalta vain noin 500 euron ansiotulon perusteella. Nuorten käyttäytymistä on vaikea ennakoida myös suhteessa työmarkkinatilanteiden muutoksia vastaan (Hämäläinen 2004). Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta tärkeitä on erityisesti se, miten naisten (ja miesten) valinnat lastenhoidon ja ansiotyön välillä kehittyvät. Tästä syystä on tarpeen, että eläkeuudistuksen vaikutuksia seurataan ja analysoidaan käytännössä tasa-arvonäkökulmasta muutaman vuoden välein.

## **6.6 Muu ministeriön suoraan rahoittama toimeentuloturva**

### **6.6.1 Sotilasvammakorvaukset ja muut vastaavat menot**

Ministeriön rahoittama muu toimeentuloturva muodostuu lähinnä sotilasvammakorvauksista ja kuntoutusmenoista (luku 33.22) sekä muusta toimeentuloturvasta (luku 22.28). Luvun 33.22 menot muodostuvat lähinnä sotainvalideille, sotilasinvalidille ja heidän puolisoilleen sekä rintamaveteraaneille maksettavista etuuksista ja kuntoutuksesta. Sotilasvammalain mukaisia korvauksia ovat elinkorot ja täy-

dennyskorot, sotainvalidien leskille ja lapsille maksettavat huoltoeläkkeet sekä sairaanhoito ja kuntoutuskustannukset. Luvun menot muodostavat 2,6 prosenttia sosiaali- ja terveystieteiden pääluokan menoista vuoden 2005 talousarviossa.

Vuonna 2004 sotilasvammakorvauksia maksettiin noin 148 miljoonaa euroa. Miesten osuus tästä summasta oli lähes 90 miljoonaa euroa, eli 61 prosenttia. Naisten osuus oli runsaat 58 miljoonaa euroa, eli 39 prosenttia.

### **6.6.2 Muu toimeentuloturva**

Muu toimeentuloturva koostuu sotilasavustuksesta ja maahanmuuttajien erityistuesta.

Sotilasavustus. Kela maksaa sotilasavustusta asepalveluksessa tai siviilipalveluksessa olevalle asevelvolliselle sekä hänen omaisilleen palvelusajalta. Asevelvollisella tarkoitetaan myös reservin kertausharjoitukseen kutsuttua. Sotilasavustusta maksetaan myös vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevalle naiselle sekä hänen omaisilleen.

Asevelvolliselle itselleen voidaan maksaa asumisavustusta ja palvelusaikana erääntyvät opintolainojen korot. Asevelvollisen omaisille voidaan maksaa sotilasavustuksena perusavustusta, asumisavustusta ja erityisavustusta. Lapselle voidaan maksaa palvelusajalta asevelvolliselle määrätty elatusapumaksut.

Avustukseen oikeutettuja omaisia ovat asevelvollisen aviopuoliso sekä sellainen avopuoliso, jonka kanssa asevelvollisella on yhteinen lapsi, asevelvollisen huollettavana oleva oma lapsi ja aviopuolison lapsi. Muut omaiset eivät saa sotilasavustusta.

Avustusten saamiseen vaikuttavat asevelvollisen ja sotilasavustukseen oikeutettujen omaisten nettotulot sekä omaisuudesta yli 3000 euron säästöt perheenjäsentä kohden. Asevelvollisen opintolainojen korkomenoja korvattaessa otetaan huomioon vain hänen omat tulonsa ja säästönsä.

Sotilasavustusta maksettiin vuonna 2004 noin 15 miljoonaa euroa, ja sitä sai noin 14 500 henkilöä. Sotilasavustusta saaneista 13 500 oli miehiä ja noin 1 000 naisia. Miesten osuus maksetuista sotilasavustuksista oli 83 prosenttia ja naisten 17 prosenttia.



## 6.7 Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto

### 6.7.1 Johdanto

Sosiaalimenot koostuvat pääosin sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista sekä eläke-, sairaus- ja työttömyysturvamenoista. Kolmannes vanhuusmenoista kohdistui vanhuuseläkkeisiin ja kolmannes sairaus- ja terveyspalveluihin.

Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuden perusteet vahvistetaan vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista annetussa asetuksessa (liite 4). Valtionosuudet määräytyvät pääosin kunnan väestön ikärakenteen perusteella. Valtionosuuksien perustana on oletus palvelujen tarpeen ja ikärakenteen välisestä yhteydestä. Ikärakenteen lisäksi valtionosuuden määräytymisessä otetaan huomioon työssäkäynti, työttömyysaste ja työttömien määrä, sairastavuus ja kunnan syrjäisyys. Laskennallisista perusteista vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Valtionosuuksien kohdentaminen on kunnan itsenäisesti päätettävissä.

Kaikista sosiaalimenoista (38,5 miljardia euroa vuonna 2003) rahoitetaan valtion talousarvion kautta noin kolmannes. Sosiaali- ja terveysministeriön osuus sosiaalimenojen rahoituksesta on viidennes, koska osa menosta rahoitetaan muiden ministeriöiden, kuten työministeriön kautta ([www.stm.fi](http://www.stm.fi)).

Vuonna 2003 sosiaali- ja terveyspalvelujen menot olivat noin 13 miljardia euroa, josta terveyspalvelujen menot muodostivat 60 prosenttia (7,8 miljardia euroa). Kunnat rahoittivat sosiaali- ja terveyspalvelumenoista noin 65 prosenttia. Valtionosuuksilla katettiin menoista noin 25 prosenttia ja asiakasmaksuilla rahoitettiin loput kymmenen prosenttia (STM:n nettisivut). Terveystoimen valtionosuudet olivat 2,6 miljardia euroa vuonna 2002 ja lisäksi valtio maksoi yliopistosairaaloille korvauksia 128 miljoonaa euroa.

Kunnallisen sosiaali- ja terveystoimen menoerät koostuvat sosiaali- ja terveyspalveluista sekä toimeentuloturvasta. Sosiaalipalveluihin kuuluvat lasten päivähoido, lasten kodinhoidon tuki, lasten yksityisen hoidon tuki, kotiapu ja tukipalvelut, kunnalliset vanhainkodit, omaishoidontuki vanhusten palveluasuminen, kehitysvammaisten palveluasuminen, kehitysvammaisten laitoshuolto ja vaikeavammaisten kuljetuspalvelut. Terveyspalvelut koostuvat perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta. Kuntien järjestämään toimeentuloturvaan kuuluvat toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä elatustuki.

Vaikka kunnat vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, ne voivat päättää palvelujen tuotantotavasta. Monet palvelut kunnat tuottavat itse mutta myös yhteistyössä yhden tai useamman kunnan tai yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Viime vuosina palvelujen osto yksityisiltä palvelujen tuottajilta on yleistynyt erityisesti sosiaalipalveluissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjistä ei julkaista sukupuolenmukaista tietoa, vain ikäryhmittäisiä tilastoja. Stakesin ylläpitämässä hoitoilmoitustietorekisterissä (HILMO) ja on tietoa erikoissairaanhoidon käyttäjien ikä- ja sukupuolitietoja diagnosoiryhmittäin ja perusterveydenhuollon avo- ja vuodeosastohoidon käyttäjien ikäryhmittäisiä tietoja. Ikäryhmittäisiä käyttäjätietoja julkaistaan SOTKA-tietokannassa. Stakesin ylläpitämään Sosiaali-HILMO-rekisteriin perustuvia kunnallisissa sosiaalihuollon laitoksissa olevien ikäryhmittäisiä tietoja julkaistaan SOTKA-tietokannassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla meneillään olevan avoterveydenhuollon tilastouudistuksen yhteydessä pitäisikin pohtia terveyspalveluja käyttävien sukupuolijakaumatietojen mukaan ottamista julkaistaviin tilastoihin. HILMO- ja SOSIAALI-HILMO-rekistereihin perustuvien, säännöllisesti julkaistavien palvelujen käyttäjätietojen määrälle olisi kysyntää muun muassa arvioitaessa kuntien kustantamien sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennetta. Sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevien tilastointia tulisi kehittää niin, että käytettävissä olisi muun muassa kalenterivuoden aikana työskentelevien määrä ja työsuhteen laatu.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma kytkee kunnat ja alueet mukaan tasa-arvotyöhön. Yksi keino kannustaa kuntia toimiensa sukupuolivaikutusten arviointiin on hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa mainitun kaikille avoimen kuntatason tasa-arvotietopankin ajantasaistaminen ja kehittäminen (STM 2001:1, 32; Pikkala 2003).

### **6.7.2 Kuntien järjestämä toimeentuloturva: toimeentulotuki**

*Tehtävä ja panostukset.* Kunnallisen sosiaali- ja terveyspalvelujen menoerään sosiaali- ja terveysministeriön talousarviossa sisältyy kunnallinen toimeentuloturva, johon kuuluvat toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä elatustuki. Tässä raportissa käsitellään lähemmin vain toimeentulotukea. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturva, johon ovat oikeutettuja henkilöt, joiden omat ja perheen muiden jäsenten yhteiset tulot eivät riitä tarpeen mukaiseen toimeentuloon.

Valtionosuudet sosiaalihuoltoon ja toimeentuloturvaan eivät ole ”korvamerkittäjä”, mutta laskennallisesti toimeentulotuen valtionosuuteen vaikuttaa kunnassa muun muassa työttömien määrä ja työttömyysprosentti. Kunnat maksoivat toimeentulotukea 489 miljoonaa euroa vuonna 2003. Menot kasvoivat vuodesta 2000 nimellisesti runsaat viisi ja reaalisesti noin kolme prosenttia (SVT 2004, 149).

*Prosessit.* Toimeentulotuen määrä lasketaan kotitalouden käytettävissä olevien tulojen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen perusteella. Täysi-ikäiselle kotona asuvalle lapselle tehdään oma laskelma, jossa huomioidaan vain hänen omat tulonsa ja toimeentulotukeen oikeuttavat menonsa. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää tapauskohtaisen harkinnan perusteella peruslaskelman lisäksi. Toimeentulotuki lasketaan yleensä kuukaudeksi kerrallaan.

Toimeentulotuen perusosan muodostaa yksin asuvan henkilön toimeentulotuki, muiden samassa taloudessa asuvien perusosat määräytyvät tiettyinä prosenttiosuuksina yksin asuvan aikuisen perusosasta. Toimeentulotukeen liittyy työn tai koulutuksen vastaanottovelvollisuus siten, että jos henkilö kieltäytyy ilman perusteltua syytä tarjotusta työstä tai koulutuksesta, voidaan hänen perusosaansa vähentää enintään 20 prosenttia ja toistuvasti tapahtuen enintään 40 prosenttia.

Vuonna 2005 toimeentulotuen perusosa oli yksin asuvalle henkilölle ja yksinhuoltajalle 378,54 euroa (12,62 euroa päivää kohti) ja toisessa kuntaryhmässä 362,25 euroa (12,08 euroa päivää kohti). Toisen aikuisen perusosa on 85 prosenttia, vanhempansa luona asuvan täysi-ikäisen lapsen 73 prosenttia, 10–17-vuotiaan lapsen 70 ja alle 10-vuotiaan lapsen 60 prosenttia perusosasta. Toinen ja kolmas lapsi vähentävät lasten perusosien määrää viidellä ja 10 prosentilla. Toimeentulotuki myönnetään koko kotitalouden toimeentulotukeen oikeuttavien menojen kattamiseksi.

*Tuotokset.* Toimeentulotuen kohdentuminen on jakautunut siten, että pääosa tuen saajista on ensiksikin yhden aikuisen talouksia (80 prosenttia vuonna 2003), ja toimeentulotukea saavat yhden aikuisen taloudet jakautuvat osittain erityyppisille nais- ja miestalouksille. Yhden aikuisen naisten talouksista noin 30 prosenttia on yksinhuoltajatalouksia, miesten talouksista vajaa kolme prosenttia. Kahden aikuisen talouksista lapsiperheet saavat hieman useammin toimeentulotukea (11 %) kuin lapsettomat parit (8 %). Toimeentulotukea saavien kotitalouksien väheni. Kotitalouksien määrä väheni vuosina 2000–2003 hieman alle neljä prosenttia, mutta toimeentulotukimenot kasvoivat reaalisesti noin kolme prosenttia. (Taulukko 6.7.1).

Taulukko 6.7.1. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien jakautuminen kotitaloustyyppin mukaan vuosina 2000–2003, %. (Lähde: Sotka-tietokanta).

	Yhden hengen taloudet		Yksinhuoltajataloudet		Naistaloudet yhteensä	Miestaloudet yhteensä	Muut taloudet	Taloudet yhteensä
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet				
2000	26.0	39.0	10.7	1.1	36.7	40.1	23.2	271 700
2001	25.9	39.2	11.3	1.1	37.2	40.3	22.5	264 100
2002	26.6	40.9	11.7	1.1	38.3	42.1	19.6	262 600
2003	26.9	41.3	11.6	1.1	38.5	42.4	19.1	261 400
Muutos	0.9	2.3	0.9	0.0	1.8	2.3	-4.1	-10 300

Tulonjakotilaston avulla voi vertailla useamman aikuisen kotitalouksien pääasiallisen tulonhankkijan sukupuolta. Vähintään kahden aikuisen toimeentulotukea saavista kotitalouksista nainen oli kotitalouden eniten ansaitseva jäsen noin 30–40 prosentissa, kun taas toimeentulotukea saamattomista kotitalouksista 24–26 prosentissa. Naisten enemmisyys kotitalouden päälähtäjänä toimeentulotukitalouksissa

kasvoi muihin kotitalouksiin verrattuna kuudesta 12 prosenttiin vuosina 2000–2003.

Tulonjakotilasto on toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta alipeittävä. Alipeitto kohdistuu erityisesti yksin asuviin toimeentulotukea saaviin miehiin. Tämä huomioon ottaen voidaan taulukosta 6.7.2 kuitenkin päätellä, että talouksiin, joissa nainen on pääelättäjä, on maksettu yleensä jonkin verran vähemmän toimeentulotukea kuin ”miestalouksiin”, mutta erot eivät ole systemaattisia ja vuotuiset vaihtelut ovat suuria. Toimeentulotuen kohdentumista ja myöntämisen perusteita tutkittaessa kannattaisi jatkossa selvittää, esiintyykö mahdollisesti nais- ja miesasiakkaiden kohtelussa eroja vai ovatko nais- ja miesasiakkaiden tarpeet ja kotitalouksien rakenteet erilaiset ja millä tavalla.

Taulukko 6.7.2. ”Naistalouksiin” henkeä kohti lasketun vuotuisen toimeentulotuen suhde ”miestalouksiin” verrattuna vuosina 2000–2003, %. Lähde: Laskelmat tulonjakotilastosta. 1)

Kotitaloustyyppi	2 000	2 001	2 002	2 003
Yhden aikuisen taloudet	83	71	79	100
Yksinhuoltajataloudet	94	84	52	68
Muut taloudet	93	98	99	90

1) Nais- ja miestaloudella tarkoitetaan kotitalouden pääelättäjän sukupuolta.

Vuosina 2002–2005 toteutettuun kolmivuotinen toimeentulotukikokeilu, joka salli ottaa jättämättä huomioon 20 prosenttia tai enintään 100 euroa toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista (HE 155/2001). Kokeilusta tehtiin myös sukupuolivaikutusten arviointi. Sen tavoitteena oli selvittää, ettei toimeentulotukikokeilulla ole odottamattomia kielteisiä vaikutuksia, etenkin työllisyysnäkökulmasta. Tavoitteena oli myös, että sukupuolivaikutukset otetaan huomioon päätettäessä lain jatkosta. Arvioinnin tuloksena oli, ettei kokeilulla olisi ollut kielteisiä sukupuolivaikutuksia naisten työllistymiseen. Empiirisen aineiston mukaan yksin asuvien naisten ja yksinhuoltajaäitien työtulot lisääntyivät enemmän kuin miesten aikavälillä 2001–2002 verrattuna vuosiin 2000–2001 ennen kokeilun käynnistymistä. Työtulojen hankkimisen yleistymistä ei kuitenkaan voitu osoittaa johtuvaksi yksin kokeilusta, ja kokeilun työllistävyysvaikutukset arvioitiin kaiken kaikkiaan pieniksi. (Hiilamo ja Parpo 2004; Hiilamo 2004).

Kokeilun vaikutuksia esittävät esimerkkilaskelmat puolestaan havainnollistivat, että taloudellinen hyöty etuoikeutetusta tulosta oli vähäinen, mutta tavoitellun suuntainen kaikkein pienimmillä ansiotulojen lisäyksillä. Tämä näkyi paitsi efektiivisen marginaaliveroasteen alenemana myös vajaan 10 euron suurempana käteen jäävänä tulona, yksin asuvilla alle 300 euron ja yksinhuoltajilla alle 200 euron kuukausiansioiden lisäyksellä. (Parpo 2004).

*Yhteenveto.* Toimeentulotuen kohdentumisen perusteella kehitys 2000-luvun alussa viittaa siihen, että yhden tulonsaajan talouksien köyhyysriski on kasvamassa, mutta kahden aikuisen ja mahdollisen tulonsaajan talouksien hieman alenemassa. Toimeentulotukiasiakkuus kasvaa yhtäältä yksin asuvien miesten ja toisaalta yksinhuoltajanaisten keskuudessa. Yksinhuoltajien asema työmarkkinoilla on heikentynyt enemmän kuin muiden äitien, erityisesti kun lapset ovat pieniä. Pienten lasten yksinhuoltajaäidit pitävät myös pitkiä lasten kotihoitojaksoja ja haluavat hoitaa lasta kotona (Forssén ym. 2005). Sen sijaan ei ole juurikaan tietoa siitä, ovatko yksin asuvien naisten ja miesten pienituloisuuden syyt mahdollisesti eroamassa tai samankaltaistumassa, ja millä keinoin köyhyyden lisääntymistä eri ryhmissä voitaisiin ehkäistä. Rekisteriaineistojen lisäksi tarvitaan toimeentulotuen ja siihen liittyvän sosiaalityön kehittämiseksi syiden ja kehityksen myös laajoja, pitkäjänteisiä tutkimusaineistoja.

### **6.7.3 Lasten päivähoito**

*Tehtävä ja panostukset:* Sosiaalipalveluista menoiltaan merkittävin on lasten päivähoito. Vuoden 1996 jälkeen kaikilla alle 7-vuotiailla on ollut subjektiivinen oikeus joko kunnan järjestämään päivähoitoon, kotihoidon tukeen tai yksityisen hoidon tukeen. Päivähoito on täysin ikäsidonainen palvelu.

Kuntien järjestämä päivähoito voi tapahtua päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa vanhempainvapaan jälkeen. Päivähoitomaksut ovat lakisääteisiä. Kunnat voivat kuitenkin päättää esimerkiksi palvelujen maksuttomuudesta pienituloisimmille.

Perhe voi ostaa yksityisen hoidon palveluja yksityisiltä päiväkodeilta tai hoitajilta ja saada päivähoitomenojen kompensointiin yksityisen hoidon tukea. Yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan palvelun tuottajalle. Kotihoidon tuki on vaihtoehtoinen julkinen tuki lasten päivähoidolle. Sitä maksetaan, jos kotona on vähintään yksi alle 3-vuotias, myös muista alle kouluikäisistä kotona hoidettavista lapsista.

Alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla on työsopimuslain mukainen oikeus hoitovapaaseen vanhempainvapaan jälkeen. Vanhemmilla on myös oikeus työajan lyhentämiseen siihen asti, kunnes lapsi on käynyt toisen kouluvuoden. Lyhennettyä työaika voivat tehdä molemmat vanhemmat yhtä aikaa ja saada siihen osittaista kotihoidon tukea. Osa-aikatyötä tekevällä ja osittaista hoitorahaa saavalla on oikeus saada lapset kunnalliseen päivähoitoon.

Lähinnä 6-vuotiaille tarkoitettulla esiopetuksella pyritään parantamaan lasten oppimisedellytyksiä ja kouluunmenoalmiuksia. Maksuton esiopetus tuli voimaan 1.8.2001 mutta jo sitä ennen monet kunnat olivat järjestäneet esiopetusta joko kouluissa tai päiväkodeissa.

Lasten päivähoiton käyttömenot olivat vuonna 2003 1,6 mrd. euroa, josta asiakasmaksuilla katettiin noin 15 prosenttia. Lakisääteistä pienten lasten kotihoidon tukea maksettiin 0,3 mrd. euroa noin 130 000 saajalle. Lisäksi 62 kuntaa vuonna 2003 maksoi kunnan päätettävissä olevia kuntalisiä 51,2 miljoonaa euroa yleensä alle kolmivuotiaan yksityisen hoidon tai kotona tapahtuvan hoidon tueksi.

*Prosessit.* Kunnallisen päivähoiton työvoimatyövuosia kertyi 45 600 työvuotta vuonna 2002. Suurin osa päivähoitohenkilökunnasta oli naisia, esimerkiksi lastenhoitotyöntekijöistä 98,7 prosenttia. Päiväkotihenkilöstön määrä oli 178 700 ja perhepäivähoitajia oli 14 500. Päivähoiton toteutumisesta ja laadusta on tehty seurantatutkimusta (esim. Ikola- Norrbacka 2004), mutta ongelma on, ettei päivähoitopalvelujen toimivuutta ei ole suhteutettu kotihoidontuen ja mahdollisten kuntalisten tarjontaan kunnissa.

Vuonna 2003 Suomessa oli lähes 400 000 alle 7-vuotiasta, joista kolmannes oli hoidossa päiväkodeissa ja 17 prosenttia perhepäivähoidossa (taulukko 6.7.1). Runsas neljäsosa hoidettiin kotona, 26 prosenttia kotihoidontuella ja 10 prosenttia vanhempainrahalla. Vain kolme prosenttia lapsista hoidettiin yksityisen hoidon tuella. Yksityisissä päiväkodeissa oli vajaat 13 prosenttia päivähoidossa olleista lapsista.

Kunnallisessa päivähoitossa olleista lapsista suurin osa, lähes kolme neljäsosaa oli 3-6-vuotiaita. Alle 3-vuotiaista vain neljäsosa oli kunnallisessa päivähoitossa. Vuonna 2003 lähes 60 000 lapsesta sai opetusta päiväkodeissa. Neljä viidestä esiopetusta saavista (Stakes, 2004).

Taulukko 6.7.1. Kunnallisen päivähoiton ja hoitotukien laajuus 31.12.2003

Ikäryhmä	Lapsia	Päiväkotihoito		Perhepäivähoito	
		koko-päivä	osapäivä	koko-päivä	osapäivä
Alle 7-vuotiaita lapsia	399 889				
Kunnallinen päivähoito, yhteensä 1)		97 067	37 588	51 404	8 594
1-2-vuotiaita	170 512	17 388	625	18 276	993
3-6-vuotiaita	229 387	75 172	33 232	32 767	5 350
Yksityinen päivähoito 2)		Lapsia	Perheitä		
Kotihoidontuella		121 470	81 430		
Yksityisen hoidon tuella 3)		..	10 899		

1) Lähde: Sotka-tietokanta, tilanne 31.12.2003.

2) Lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja 2003, tilanne 31.12.2003.

3) Yksityisen hoidon tuen saajat. Tuen piiriin kuuluvien lasten määrästä ei ole tilastoa.

Alle 3-vuotiaista vain neljäsosa oli kunnallisessa päivähoitossa. Vuonna 2002 alkaneista kotihoidontuen asiakkaista yli 15 000 eli runsas kolmasosa vanhemmista käytti kodinhoitotukea siihen asti kunnes lapsi täytti kolme vuotta. Isille maksettu

kotihoidontuki painottui korkeintaan kuusi kuukautta kestäneisiin tukikausiin. (Taulukko 6.7.2).

Taulukko 6.7.2. Lasten kotihoidontuen ensimmäisen kauden pituus kesäkuussa 2005, kun vanhempainvapaa on päättynyt tammi-joulukuussa 2002. Lähde: Kela 13.06.2005, Tilastoryhmä.

2002 Lukumäärät	alle 3 kk	3-6 kk	7-12 kk	13-18 kk	19-24 kk	25-30 kk	yli 30 kk	Yht.
Äiti hoitaa kotona	2641	6835	8157	5682	4536	12808	2319	42978
Isä hoitaa kotona	140	229	176	100	54	107	3	809
Jakautuma, %								
Äiti hoitaa kotona	6,1	15,9	19,0	13,2	10,6	29,8	5,4	100,0
Isä hoitaa kotona	17,3	28,3	21,8	12,4	6,7	13,2	0,4	100,0
Isiä kaikista %	5,0	3,2	2,1	1,7	1,2	0,8	0,1	1,8

#### 6.7.4 Perusterveydenhoito ja sairaanhoito sekä vanhusten laitoshoido

*Perusterveydenhuollosta* vastasi vuonna 2003 240 terveyskeskusta, joista 169 yhden kunnan ylläpitämiä terveyskeskuksia. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon vuoden 2003 bruttomenot olivat 2,6 mrd. euroa, josta hammashuollon menot 0,6 mrd. euroa. Perusterveydenhuollon nettomenot asukasta kohden olivat 445 euroa.

Vuonna 2002 perusterveydenhuollossa työskenteli 49 200 henkilöä ja heistä 28 500 eli lähes 60 prosenttia avohoidossa. Kuntasektorin työllistämistä lääkäreistä 55 prosenttia ja hoitohenkilökunnasta 94 prosenttia oli naisia vuonna 2003.

Terveyskeskukset tuottivat vuonna 2003 9,4 miljoonaa lääkärin vastaanottokäyntiä ja 15,4 miljoonaa käyntiä muun henkilökunnan vastaanotolla. Hammashuollon käyntejä kertyi 690 000. Vuodeosastoilla tuotettiin runsaat kahdeksan miljoonaa hoitopäivää, joista kolme neljästä käytettiin yli 75-vuotiaiden potilaiden hoitamiseen.

Stakesin erityisselvityksen (Hujanen ym. 2004) mukaan yli 18-vuotiaiden naisten perusterveydenhuollon menot olivat vuonna 2002 selkeästi suuremmat kuin vastaavan ikäisten miesten. Vanhimmissa, yli 75-vuotiaiden ikäryhmissä ero selittyi osaksi naisten miehiä suuremmalla määrällä. Terveyspalvelusten menot ovat ensisijassa ikäriippuvaisia.

*Erikoissairaanhoito* on järjestetty 21 sairaanhoitopiiriin ylläpitämien 54 sairaalan kautta. Vuonna 2003 kuntien järjestämän erikoissairaanhoidon bruttomenot olivat 3,6 mrd. euroa. Menoista noin 83 prosenttia syntyi somaattisessa erikoissairaanhoidossa ja loput psykiatriassa. Erikoissairaanhoidon nettomenot asukasta kohden

olivat 691 euroa. Erikoissairaanhoidon työvoiman määrä oli vuonna 2002 yhteensä 66 100 henkilöä, joista 96 prosenttia toimi laitoshoidossa.

Julkisessa erikoissairaanhoidossa tuotettiin 6,5 miljoonaa avohoitokäyntiä, joista kohdistui psykiatriaan 1,3, sisätauteihin 1,1 ja kirurgiaan runsas miljoona käyntiä. Erikoissairaanhoidon laitoshoidossa 574 000 potilaan hoitamiseen käytettiin runsaat kuusi miljoonaa hoitopäivää. Lähes 40 prosenttia hoitopäivistä kohdistui 65-vuotta täyttäneisiin potilaisiin.

*Kunnalliset vanhusten palvelut* koostuvat kotona asumista tukevista kotipalveluista, palveluasumisesta, vanhainkotihoitosta ja terveyskeskusten pitkäaikaishoidosta. Lisäksi vanhusten kotihoitoa tuetaan omaishoitotuella, kun hoitajana on omainen.

Vuonna 2003 *kunnallista kotiapua* sai 115 400 kotitaloutta, joista kolme neljäsosaa oli vanhuskotitalouksia. Kotiapuun käytettiin 10,5 miljoonaa euroa ja kotiavussa työskenteli 13 100 henkilöä vuonna 2003. Kymmenen viime vuoden aikana kotiapua saaneiden kotitalouksien määrä on vähentynyt lähes 40 000 kotitaloudella ja vanhuskotitalouksien osuus kotiapua saaneista perheistä on kasvanut lähes 10 prosenttiyksikköä ja lapsiperheiden osuus vastaavasti laskenut. Säännöllistä kotihoitoa sai 51 300 vanhuskotitaloutta, joista 80 prosenttia oli yli 75-vuotiaita ja kolme neljäsosaa naisia.

*Palveluasumisen tai tehostetun palveluasumisen* piirissä oli vuonna 2003 runsaat 23 600 kotitaloutta, joista 10 600 tavallisen palveluasumisen asiakkaita. Ikääntyneiden palveluasumispalveluita käytti lähes viisi prosenttia yli 65-vuotiaista ja noin 18 prosenttia yli 85-vuotiaista. Palveluasumisen asiakkaiden määrä on yli kaksinkertaistunut kymmenen viime vuoden aikana. Naisten osuus 65 vuotta täyttäneistä palveluasuntojen asiakkaista oli lähes 80 prosenttia.

Vuonna 2003 *vanhusten laitoshoidon* (vanhainkodit ja tehostettu palveluasuminen) käyttömenot olivat noin 7,4 miljardia euroa. Vanhainkotien asiakkaita oli lähes 20 000 ja henkilötyövuosia kertyi noin 17 800. Yli 75-vuotiaista vajaat viisi prosenttia ja yli 85-vuotiaista noin 11 prosenttia asui vanhainkodeissa. Myös vanhainkodeissa asuvista 75 vuotta täyttäneistä 78 prosenttia oli naisia.

*Terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa* oli vuonna 2003 runsaat 11 300 yli 65-vuotiaista, joista kolme neljäsosaa naisia. Kymmenen viime vuoden aikana terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa olleiden vanhusten osuus kaikissa vanhusikäluokissa on laskenut.

Julkisten palvelujen rinnalla toimii *omaishoito*, jota perheenjäsenet antavat epävirallisesti ja virallisesti omaisilleen. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lokakuussa 2003 selvityshenkilön laatimaan ehdotukset toimenpiteistä, joilla omaishoitoa voidaan kehittää osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuut-



ta (Selvityshenkilö Elli Aaltosen ... 2004). Ehdotukset valmistuivat keväällä 2004. Selvityksen mukaan Suomessa arvioidaan olevan noin 300 000 läheisensä hoidossa olevaa ihmistä. Näistä kunnallisen omaishoidon tuen piirissä on vain 26 000. Hoidettavista pääosa tarvitsee apua vanhuuden sairauksiin kuten dementiaan. Omaishoitajista naisia on 75 prosenttia, hoidettavista yli puolet. Siitä, paljonko kunnallista omaishoidon tukea saavista ja ilman taloudellista tukea hoitotyötä tekevästä on naisia ja miehiä, ei ole tietoa. Omaishoitajista yli puolet on eläkkeellä, 20 prosenttia on hoitotyön rinnalla koko- tai osa-aikatyössä, noin kahdeksan prosenttia on työttöminä ja yksi prosentti tekee hoitotyötä virkavapaalla.

Selvityshenkilön esityksen sukupuolivaikutuksia koskevassa osassa arvioidaan, että miehet hyötyvät puoliso- ja hoitajien hoidosta enemmän kuin naiset, naisten pidemmän elinajan johdosta. Selvityksen palkkio- ja palveluesityksillä pyritään kaventamaan sukupuolten välillä vallitsevaa kuilua. Selvityshenkilö esitti, että arviointi omaishoidon kehityksestä ja sen tasa-arvovaikutuksista tulisi antaa valtioneuvostolle nykyisen hallituskauden aikana.

## 7 Verotus

### 7.1 Henkilöverotus

#### *Tehtävä ja panostukset*

Talousarvion jakaumavaikutusten arvioinnissa on vaikeaa sivuuttaa budjetin tulo-  
puolta, joka koostuu välittömistä ja välillisistä veroista sekä eräistä valtiolle suori-  
tettavista maksuista. Henkilöverotuksen tuotoksi on vuoden 2005 talousarviossa  
esitetty 12 373 miljoonaa euroa, mikä vastaa 33 prosenttia koko talousarvion tulo-  
puolesta. Arvonlisäverotuksen tuotoksi on arvioitu lähes yhtä paljon eli 30 prosent-  
tia.

Välillisten verojen vaikutusten arviointi edellyttäisi tietoja eri sukupuolten kulutus-  
tottumuksista. Tilastokeskuksen kotitaloustiedustelu, joka sisältää yksityiskohtaiset  
tiedot kotitalouksien kulutuksesta on kuitenkin tehty kotitaloustasolla. Välittömien  
verojen sukupuolivaikutusten arviointi on kuitenkin mahdollista tulonjakotilaston  
otosaineiston avulla. Tulonjakotilasto sisältää tiedot niistä keskeisistä muuttujista  
joita verotuksen sukupuolivaikutusten arvioimiseksi tarvitaan.

Välittömällä verotuksella voi olla vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon ai-  
nakin kahta kautta. Ensiksi mikäli sukupuolten *veronalaisissa tuloissa on syste-  
maattista eroa*, voivat muutokset veroperusteissa merkitä sukupuolten erilaista  
kohtelua. Veronalaisia tuloja kohdellaan verotuksessa osittain eri tavoin. Pääoma-  
tulot kuuluvat kokonaan valtionverotuksessa suhteellisen pääomaverotuksen pii-  
riin. Ansiotulot, joihin lasketaan palkkatulot ja veronalaiset tulonsiirrot sekä yrittä-  
jätulojen ansiotulona verotettavat tulot, verotetaan sekä progressiivisessa valtion-  
verotuksessa että suhteellisessa kunnallisverotuksessa.

Palkkatuloja ja tulonsiirtoja verotetaan myös osittain eri tavalla. Eniten palkka-  
tulojen ja tulonsiirtojen verotusta eriyttää kunnallinen ansiotulovähennys. Se tuli  
voimaan 1990-luvun jälkipuoliskolla osana kannustin- ja työttömyysloukkujen  
purkamiseen tähtääviä vero- ja sosiaalipoliittisia uudistuksia (Niinivaara 1999).  
Ansiotulovähennys kohdennetaan vain palkkatuloihin, jotta pienetkin lisäansiot pa-  
rantavat tulotasoa vastaavan tasoiseen tulonsiirtotuloon nähden. Lisäksi lakisäätei-  
set eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut maksetaan vain palkkatuloista, ja nämä  
maksut voidaan vähentää ansiotulojen verotuksessa. Tulonsiirroista ei tehdä kun-  
nallista ansiotulovähennystä. Lisäksi, määrättäessä ansiosidonnaisia etuuksia,  
etuuden perusteena olevasta palkkatulosta vähennetään eläke- ja vakuutusmaksut,  
ennen kuin etuuden taso määrätään. Tulonsiirtojen keskinäistä verokohtelua erotte-  
levat tulolajikohtaiset vähennykset. Näistä merkittävimmät ovat eläketulovähennys  
ja opintorahavähennys.

Sukupuolten väliseen tulotasa-arvoon voi vaikuttaa myös muutokset valtion *tulo-veroasteikon progressiivisuudessa tai muutokset vähennysjärjestelmässä*. Progressiivisessa verojärjestelmässä verotus tasaa periaatteessa pieni- ja suurituloisten käteen jäävien tulojen eroja enemmän kuin suhteellinen verotus kunnallisverotuksessa ja lakisääteisissä maksuissa. Käytännössä lopputulokseen vaikuttaa verovähennysten kohdentuminen.

Toiseksi verolainsäädäntö voi vaikuttaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon veropohjan kautta. Nykylainsäädännön mukaan suuri osa kotitalouksien saamista tulonsiirroista kuuluu veropohjaan, on siis veronalaista tuloa. Tästä perussäännöstä on kuitenkin huomattavia poikkeuksia. Merkittävimmät verotuksen ulkopuolelle jäävät tulonsiirrot ovat lapsilisät, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki. Tulonsiirtojen verottomuudesta saatavat verotuet ovat merkittävä osa kotitalouksille myönnettyä tukea.

VATT on laatinut 1980-luvun lopulta lähtien verotukilaskelmat hallinnonalakohtaisesti ensin vuotuisten talousarvioiden liitteeksi ja vuodesta 2000 lähtien hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta (Kari ym. 2004). Vuonna 2003 henkilöverotuksen kautta myönnettävien verotukien kokonaisarvo oli noin 8 miljardia euroa eli 5,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Merkittävimmät verotuet kohdistuvat sosiaaliturvaan (3 070 miljoonaa euroa eli 30 prosenttia koko tuesta) ja asumisen tukemiseen (2 915 miljoonaa euroa).

Verottomista tulonsiirroista saatu verotuki oli sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vuonna 2003 yhteensä 876 miljoonaa euroa eli 29 prosenttia hallinnonalan koko verotuesta. Verotuki oli merkittävin lapsilisistä (490), toimeentulotuesta (110) sekä kansaneläkkeen lisien ym. verovapaudesta (110 miljoonaa euroa).

Verovähennysten kautta myönnettävän verotuen arvo oli sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan koko verotuesta 71 prosenttia vuonna 2003. Fiskaalisesti merkittävämmät fiskaaliset verovähennykset muodostuivat työntekijöiden lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen verovähennyksestä (1 110), kunnallisverotuksen eläketulovähennyksestä (700), vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeuksista (200) sekä työntekijöiden työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksun vähennyksistä (150 miljoonaa euroa). Verovähennysten kokonaisvaikutusta on tutkittu aikaisemmin kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin (Haataja 1998), mutta ei naisten ja miesten henkilökohtaisiin tuloihin ja tuloeroihin.

Sosiaaliturvaan kohdentuvan verotuen kokonaisarvo oli noin kaksi kertaa suurempi kuin sosiaali- ja terveysministeriön perhekustannusten tasaukseen käyttämä euroäärä vuonna 2003. Verotus liittyy siis kiinteästi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kokonaistalouteen. Verotukia ei kuitenkaan rinnasteta suomalaisessa talousarvion valmistelussa talousarvion asianomaisten pääluokkien tuloihin ja menoihin. (Kari ym. 2004, 7-9).

## Tuotokset

Vuonna 2002 tuloveroa ja veroluonteisia maksuja maksettiin yhteensä runsaat 23 miljardia euroa. Tästä summasta naisten osuus oli runsaat yhdeksän miljardia euroa, mikä on noin 38 prosenttia maksetuista veroista. Erot naisten verojen määrissä selittyvät pääosin naisten ja miesten erilaisella asemalla tulojakaumassa. Tulonsaajista jäi tulojen pienuuden johdosta kokonaan valtionverotuksen ulkopuolelle 30 prosenttia miehistä ja 42 prosenttia naisista. Toisaalta tuloveroasteikon kahteen ylimpään luokkaan sijoittui 22 prosenttia miehistä ja 8 prosenttia naisista. Valtion verotuksen alimman veroluokan alittavista miehistä 16 ja naisista 20 prosenttia ei maksanut tuloistaan lainkaan veroja. (Taulukko 7.1).

Tuloluokkien sisällä naisten ja miesten keskimääräiset tulot ennen veroja ja verojen jälkeen eivät enää eroa toisistaan kovin paljon. Pieni- ja keskituloisilla tulot ja verot jakaantuvat lähes tasan miesten ja naisten kesken, mutta korkeilla tulotasoilla miesten keskimääräiset tulot verot olivat kuitenkin suuremmat kuin naisten. (Taulukko 7.1). Verotuksella on progressiivisuutensa seurauksena kuitenkin selvä naisten ja miesten tuloeroja tasoittava vaikutus. Ennen verotusta naisten ansiotulot olivat keskimääräin 72 prosenttia miesten tuloista, mutta verotuksen jälkeen ero oli kaventunut noin kuudella prosenttiyksiköllä eli 78 prosenttiin.

Taulukko 7.1. Veronalaisia ansiotuloja saaneiden naisten ja miesten jakautuminen valtion tuloveroasteikon mukaisiin tuloluokkiin, keskimääräiset tulot ennen ja jälkeen verotuksen, naisten tulojen osuus miesten tuloista ennen ja jälkeen verotuksen sekä naisten ja miesten keskimääräiset tuloveroasteet vuonna 2002.

Veronal. tuloluokka	Henkilöt (1 000)	Miehet %	Naiset %	Naisten osuus %	Keskim. tulo/tulonsaaja/vuosi		Naisten tulo % miesten tuloista		Veroaste % keskimäärin	
					brutto	netto	brutto %	netto %	miehet	naiset
Yhteensä	4 097	100	100	52	18 960	13 590	72	78	30,7	25,3
1-11 500	1 483	30	42	59	6 460	5 710	110	112	12,6	11,2
-14 300	367	8	10	59	12 810	10 400	99	99	18,9	18,7
-19 700	581	13	16	57	17 020	13 030	102	101	23,3	23,5
-30 900	1 067	27	25	50	24 600	17 610	96	97	28,6	28,3
-54 700	503	18	7	28	38 660	25 230	97	98	34,8	34,5
54 700-	95	4	1	17	81 800	45 380	94	96	44,7	43,9

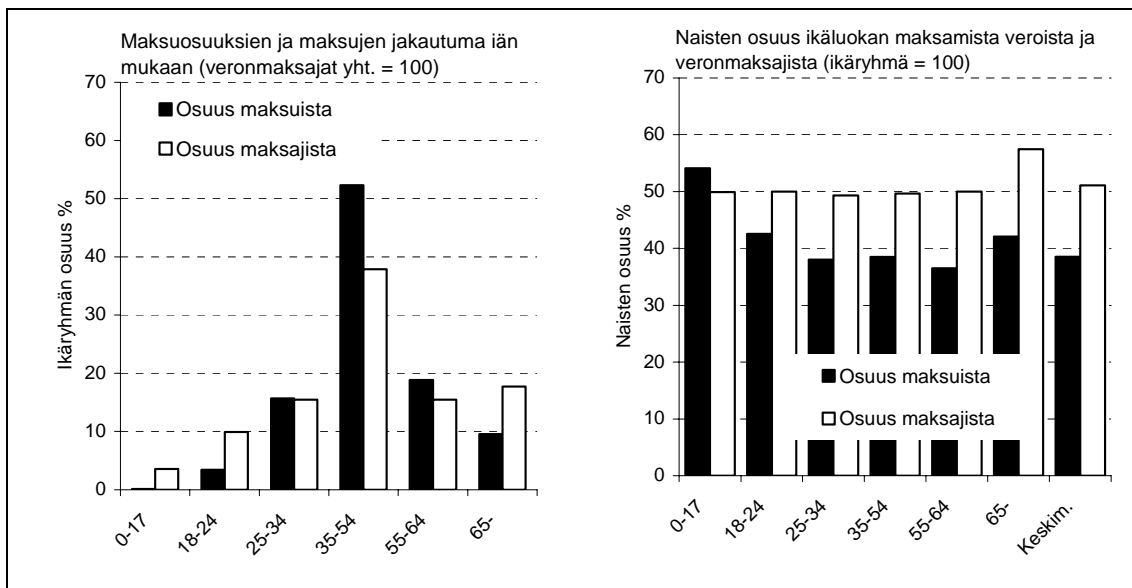
Lähde: Laskelmat tulonjakotilastosta

Tärkein veronmaksajaryhmä ovat parhaassa työiässä olevat 35–54-vuotiaat. Koko väestöstä tähän ryhmään kuuluu noin 30 prosenttia, mutta kaikista veronmaksajista lähes 40 prosenttia. Ikäryhmä saa 48 prosenttia kaikista tuloista ja maksaa 52 prosenttia kaikista veroista (liite 2, taulut 5-8).

Naisten osuus on kaikista veronalaisten tulojen saajista 52 prosenttia ja kaikista veronmaksajista prosenttiyksikön pienempi eli 51 prosenttia. Naiset saavat kaikista

veronalaisista tuloista 43 prosenttia ja maksavat kaikista veroista noin 39 prosenttia. Erot naisten ja miesten maksuosuuksien välillä kasvavat iän mukaan kuten erot tulo-osuuksienkin välillä. Naisten maksuosuudet ovat keskimääräistä osuutta korkeammat kunnallisverotuksessa ja veroluonteisten maksujen osuuksissa, koska kunnallisveroa ja maksuja maksetaan myös pienistä tuloista. Naiset maksavat kunnallisveroista noin 42 prosenttia, mutta valtionveroista vain 32 prosenttia. Naiset maksavat myös pääomatuloista vain noin kolmanneksen, vaikka heidän osuutensa pääomatulojen saajista on yli puolet. (Liite 2).

Kuvio 7.1. Verojen ja veronmaksajien jakautuminen iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2002, %. Lähde: Tuja-mallilaskelmat, (Liite 2).



## 7.2 Naisten ja miesten verotuksen progressiivisuus

Erot miesten ja naisten maksamien verojen määrissä selittyvät eroilla veronalaisissa tuloissa. Arvioitaessa tulo- ja menoarvion sukupuolivaikutuksia edellä esitetyillä jakautumahavainnolla on merkitystä. Monet tulosidonnaiset vähennykset koskevat erityisesti niitä, joiden veronalainen tulo on pieni tai keskisuuri. Tällöin muutokset verolainsäädännössä koskettavat helposti enemmän niitä ryhmiä, joiden edustus on suhteellisesti suurempi alemmilla tulotasolla.

Verotuksen rakenteen merkitystä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla yhtäältä veronalaisen tulon ja toisaalta veron jälkeisen tulon jakaumia sekä vertailemalla näitä jakautumia. Edelleen on mahdollista tarkastella verojärjestelmän komponenttien vaikutusta verojärjestelmän kautta tapahtuvaan tulojen uudelleenjakoon sukupuoliryhmän sisällä (Mustonen 2004). Taulukon 7.2 laskelmat on tehty yksilötasolla siten, että niissä ovat mukana kummankin sukupuolen veronalaista tuloa saaneet.

Taulukko 7.2. Miesten ja naisten verotuksen uudelleenjakava vaikutus ja verotuksen rakenne.

	MIEHET	NAISET
Gini kerroin, veronalaisten tulojen tuloerot	43,67	39,13
Gini-kerroin, veron jälkeisten tulojen tuloerot	39,55	34,77
Raynolds-Smolensky	3,94	4,42
Uudelleen järjestyskorjaus	4,12	4,36
Verojen keskittymiskerroin	53,68	53
Kakwanin progressiivisuus	10,01	13,87
Keskimääräinen veroaste	28,25	24,16
Keskimääräinen bruttoveroaste	28,72	24,67
Keskimääräinen verosta tehtävä vähennys	0,47	0,51
Vähennys vaikutus	4,83	7,74
Asteikon vaikutus	5,06	5,94
Verosta tehtävien vähennysten vaikutus	0,11	0,18

Miesten veronalaiset tulot ovat selkeästi epätasaisemmin jakautuneet kuin naisten tulot. Raynolds-Smolenskyn mittari mittaa verojärjestelmän uudelleenjakavaa vaikutusta<sup>11</sup>. Vaikka miesten veronalaiset tulot ovat jakautuneet naisten tuloja epätasaisemmin, verojärjestelmä tasoittaa tulonjakoa naisten kesken enemmän kuin miesten kesken. Tulojen uudelleenjakovaikutus riippuu kahdesta tekijästä, yhtäältä verotuksen poikkeamasta suhteellisesta verotuksesta ja toisaalta ryhmien keskimääräisestä veroasteesta. Mitä korkeampi veroaste on, sitä enemmän verotuksella vaikutetaan tulonjakoon ja mitä jyrkempi on verojärjestelmän progressio, sitä enemmän tuloja jaetaan uudelleen.

Verotus vaikuttaa naisten käytettävissä olevien tulojen jakaumaan selkeästi miehiä enemmän. Syy tähän on se, että naisten kohtaamat verot ovat selkeästi progressiivisemmat kuin miesten verot. Kakwanin progressiivisuusmittari mittaa verotuksen poikkeamaa suhteellisesta verosta. Tarkasteltaessa verotuksen osatekijöiden vaikutusta progressiivisuuden muodostumiseen nähdään, että naisilla vähennysten merkitys on selkeästi miehiä suurempi. Tämä selittyy yhtäältä sillä, että naisten osuus eläketuloista on miesten osuutta suurempi ja kunnallisverotuksen eläketulovähennys on voimakkaasti progressiivinen. Toisaalta myös kunnallisverotuksen ansiotulovähennys kohdentuu naisiin miehiä voimakkaammin, koska naisten tulotaso on miehiä alhaisempi.

<sup>11</sup> Raynolds-Smolenskyn mittari on ennen verotusta ja verotuksen jälkeen laskettujen Gini-kertoimien erotus korjattuna verotuksen aikaansaamalla horisontaalisen tulonjaon muutoksella, niin sanotulla uudelleen järjestyskorjauksella.

### 7.3 Tulonsiirtojen ja verotuksen yhteisvaikutuksista

Etuuksien ja verotuksen laskentamallit yhdistettynä yksilötasoiseen, koko väestöä edustavaan aineistoon, antavat mahdollisuuden sekä ennakoida että analysoida jälkikäteen vero- ja sosiaalipoliittisten reformien vaikutuksia. Tuja ja Soma -mallien aineistona oleva tulonjakotilasto edustaa suhteellisen hyvin koko kotitalousväestöä, joten yksilötason tietojen avulla voi laskea myös makrosuureita, julkisia brutto- ja nettokustannuksia sekä jakautumavaikutuksia. Toisaalta tulonjakotilaston malliaineisto on riittämätön analysoimaan pienempien väestöryhmien tilannetta. Mallien käyttömahdollisuudet esimerkiksi uudistusten vaikutusten seurantaan ovat, eri syistä johtuen, erittäin rajatut hallinnon ulkopuolella, ja hallinnon sisällä sekä hallinnonalakohtaisissa tutkimuslaitoksissa malliasiantuntijoiden määrä on muutama henkilö. Osittain tästä syystä myös menetelmää hyödyntävä, päätöksenteon valmistelua ja seurantaa palveleva tutkimus on hyvin vähäistä. Suomesta puuttuu lisäksi päätöksentekoa, suunnittelua ja seurantatutkimusta palvelevat suuret malliaineistot ja toisaalta dynaamiset mikrosimulointimallit kokonaan. (Haataja 2003; Mikrosimulointimallien ... 2004).

*Reformien välittömät kustannus- ja tulonjakovaikutukset.* Mikrosimulointimenetelmää on sovellettu esimerkiksi reformeista aiheutuneiden julkisten brutto- ja nettokustannusten ja potentiaalisiin tulonjaon muutoksiin sekä muutoksiin naisten ja miesten tuloissa (Haataja 2004a, 2005). Menetelmällä voidaan erottaa etuustasoihin tehtyjen reformien välitön vaikutus muista lopputulokseen vaikuttavista tekijöistä. Muita tekijöitä ovat yhtäältä reformien välilliset käyttäytymisvaikutukset ja toisaalta reformeista riippumattomat demografiset, taloudelliset ja muut yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten rakenteelliset vaikutukset. Esimerkiksi arvioitaessa lapsiperheiden etuuksiin tehtyjen reformien vaikutusta lapsiperheiden köyhyysasteeseen vuonna 2000, kävi ilmi, että olemassa olevien etuuksien korvaaminen elinkustannusindeksillä korotetuilla vuosien 1991 ja 1994 etuustasoilla olisivat kyllä lisänneet yleensä lapsiperheiden tuloja, mutta lapsiperheiden köyhyysasteita ne olisivat muuttaneet hyvin vähän, jos ollenkaan, pienten lasten yksinhuoltajaperheitä lukuun ottamatta. Lapsiperheille suunnattujen menojen vähenemisestä noin 2/3 selittyi etuuksiin kohdistuneista leikkauksista ja 1/3 muista tekijöistä. Etuuslajien välillä oli kuitenkin huomattavat erot sen suhteen, miten yhtäältä leikkaukset ja toisaalta muut tekijät vaikuttivat lopputulokseen.

*Välilliset käyttäytymisvaikutukset.* Staattisilla malleilla voidaan erottaa reformien välitön vaikutus lopputuloksista, mutta dynaamisten mallien puute vaikeuttaa käyttäytymisvaikutusten ja muiden tekijöiden vaikutusten erottamista toisistaan. Sama uudistus voi vaikuttaa eri tavalla naisten ja miesten käyttäytymiseen. Esimerkiksi etuuksien tarveharkintarajojen lieventäminen voi lisätä perheen tuloja kannustamalla äitiä jatkamaan lapsenhoitoa kotona ja isän ottamaan vastaan ansiotyötä (vrt. Haataja 2004a ja 2005). Kahden huoltajan lapsiperheissä jotkut muutokset voivat siis pikemminkin vahvistaa työnjakoa sukupuolten välillä kuin kannustaa molempia vanhempia sekä jakamaan lastenhoitoa että hakeutumaan ansiotyöhön. 1990-

luvun jälkipuolen perhepoliittisten reformien työllisyysvaikutuksia on arvioitu jonkin verran tulonjakoaineiston ja muiden laskentamenetelmien avulla. Esimerkiksi 1990-luvun jälkipuolen kannustinloukku-uudistuksen todettiin vaikuttaneen pienten lasten isien ja äitien työllisyyteen eritavalla, edellisiin lievästi positiivisesti, mutta jälkimmäisiin jopa negatiivisesti (Laine ja Uusitalo 2001).

*Päivähoitopalvelujen tuotannon nettokustannukset.* Valtionosuudet eivät ole olleet vuoden 1993 valtionosuusuudistuksesta lähtien korvamerkittyjä, joten eri käyttötarkoituksiin ei osoiteta erikseen valtionosuutta. Kuitenkin laskettaessa kuntakohtaisia valtionosuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin, osa laskentakaavasta varmistaa, että tietty osa valtionosuudesta kattaa tietyn laskennallisen osan esimerkiksi lasten päivähoitokustannuksista (ks. liite 4). Lasten päivähoitojärjestelyt liittyvät perustavalla tavalla naisten ja miesten tasa-arvoon. Päivähoitokustannuksista, etenkin niiden nettokustannuksista on keskusteltu paljon, mutta toistaiseksi on olemassa vain harvoja tutkimuksia, joilla on kartoitettu kokonaiskustannusten ja -tulojen muotoutumista (esim. Kajanoja 1999), eikä tutkimuksia ole toistettu.

Yhtäältä päivähoitopalvelujen tarjonta, laatu ja hinta sekä toisaalta palvelujen vaihtoehtona tarjottava, kuntien päivähoitomenoista rahoitettava pienten lasten hoitotuki, vaikuttavat siihen, miten äidit ja isät valitsevat ansiotyön ja kotiin jäämisen välillä lastenhoidon takia (ks. luvut 6.3.2 ja 6.7.3). Toistaiseksi kotiin jäämisvaihtoehdon valitsevat pääasiassa äidit. Äitien valinnat vaikuttavat välittömästi äidin omiin tuloihin ja perheen talouteen sekä pitkällä tähtäyksellä todennäköisesti myös naisten asemaan työmarkkinoilla. Julkisen talouden näkökulmasta valinnat vaikuttavat kuntien ja valtion verotuloihin sekä sosiaalivakuutusmaksujen kertymään, myös pitkällä aikavälillä.

Kunnille päivähoitopalvelujen järjestäminen muodostuu lyhyellä tähtäyksellä kalliimmaksi kuin se, että äiti jää kotiin hoitamaan lasta ja saa tähän kotihoidon tukea. Kaikista päivähoitokustannuksista suurimman erän muodostavat päivähoitohenkilökunnalle maksetut palkat ja muut palkkakustannukset. Jos päivähoitohenkilökunnasta osa on määräaikaisessa työsuhteessa, on kunnalle edullista olla ajoittain uusimatta työsuhdetta, jolloin työntekijän tulolähteeksi tulee työttömyysturva. Kunta säästää tällöin välittömästi palkkakustannuksissa, eikä verotulojenkaan menetys muodostu kohtuuttomaksi, koska työttömyysturvasta maksetaan suhteellisesti enemmän kunnallisveroa kuin vastaavan tasoisesta palkasta ansiotulovähennyksen johdosta. Työttömänä olevien toimeentuloturvan taas kustantavat valtio ja työttömyyskassat (vrt. Mustonen ja Viitamäki 2004).

Taulukossa 7.3.1 on koelaskelman avulla eritelty päivähoiton kustannuksia ja tuloja valtiolle ja kunnille eri tietolähteiden avulla vuonna 2000. Yksilötasolta summatut tiedot perustuvat pääosin tulonjakotilastoon. Päivähoitomaksut olisi saatu vaihtoehtoisesti myös tulonjakotilastosta lähes yhtä suurina (93 % kattavuus) kuin Sotka-tietokannasta. Mikrosimulointimenetelmää on käytetty tässä erottelemaan



vanhempainrahasta ja kotihoidon tuesta maksettujen verojen osuus muista tuloista maksetuista veroista.

Taulukko 7.3.1. Alustava koelaskelma lasten päivähoiton eri tulo- ja menoerien sekä nettokustannusten muotoutumisesta vuonna 2000.

Menot milj. mk	Valtio	Kunta	Yhteensä	Kunta- osuus
Päivähoidon käyttömenot (Sotka)		9 178	9 178	100
Koti- ja yksityisen hoidon tuki (Kela)		2 013	2 013	100
Laskennallinen valtionosuus (Stm 24.8 %)	2 604		2 604	0
Vanhempainrahat (Kela)				
Päivärahat vakuutetuille	2 493		2 493	0
Päivärahat työntäjille	352		352	0
Päivähoidon henkilöstön työttömyysturvamenot (Tj)	285		285	0
<b><u>Yhteensä</u></b>	<b><u>5 734</u></b>	<b><u>11 191</u></b>	<b><u>16 925</u></b>	<b>66</b>
%	34	66	100	
Tulot milj. mk	Valtio	Kunta	Yhteensä	Kunta- osuus
Päivähoidon tuotot, päivähoitomaksut ym. (Sotka)		1 514	1 514	100
Laskennallinen valtionosuus päivähoitoon (Stm)		2 604	2 604	100
Verot päivärahoista ja kotih.tuesta (Soma-malli)	374	860	1 234	70
Verotulot päivähoiton henkilöstöltä (TJ)	330	748	1 078	69
Työttömyys- ja eläkevakuutusmaksut -" -(Tj)	251		251	0
Työllisten äitien verotulot (Tj), nuorin alle 3 v	298	706	1 004	70
Työllisten äitien verotulot (Tj), nuorin 3-6 v	925	1 869	2 794	67
Äitien vakuutusmaksut yht. (Tj)	1 046		1 046	0
<b><u>Yhteensä</u></b>	<b><u>3 224</u></b>	<b><u>7 595</u></b>	<b><u>10 818</u></b>	<b>70</b>
<b>Netto</b>	<b>2 511</b>	<b>3 596</b>	<b>6 107</b>	<b>59</b>
%	41	59	100	

Selitykset: Tj = tulonjakotilasto.

Vaikka laskentakehikko on kokeellinen eikä sisällä kaikkia lopputulokseen vaikuttavia tekijöitä, voidaan tämän laskelman tuloksena havaita muutamia mielenkiintoisia seikkoja. Ensiksikin julkiset nettokustannukset ovat noin runsaan kolmanneksen päivähoiton bruttokustannuksista. Toiseksi valtion osuus kasvaa ja kuntien osuus pienenee siirryttäessä bruttokustannusten vertailusta nettokustannusten vertailuun.

Kehikon jatkokehittäminen ja laskelman vuotuinen toistaminen lisääisi päivähoiton kustannusten ja tuotosten muotoutumisen läpinäkyvyyttä paitsi välittömästi myös pitkällä aikavälillä, kun käyttäytymismuutoksia voitaisiin alkaa yhdistää lopputuloksiin. Miten muutokset yhtäältä äitien (ja isien) käyttäytymisessä ja toisaalta kuntien päivähoitohenkilöstön työllisyydessä vaikuttavat kustannus- ja tulopuolen erien kehittämiseen ja tätä kautta brutto- ja nettokustannusten jakautumiseen kuntien, valtion ja lasten vanhempien kesken? Miten brutto- ja nettokustannusten suhde muuttuu? Laskelman toistaminen vuosittain toisi päätöksentekoon systemaattista tietoa, joka voisi auttaa myös etuus- ja verojärjestelmän kehittämisessä toivottujen kannustinvaikutusten suuntaan.

## 8 Yhteenveto

### 8.1 Johdanto

Tämän pilottihankkeen tavoitteena oli arvioida, mitkä ovat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan koskevan budjettilainsäädännön välittömät sukupuolivaikutukset sekä analysoida välittömän verotuksen sukupuolivaikutuksia. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli arvioida ja kehittää menetelmiä sukupuolivaikutusten arvioimiseksi sekä selvittää niitä aineistotarpeita, joita vaikutusten arviointi edellyttää.

Talousarvioehdotuksen sukupuolivaikutusten arviointia taustoittavat lainsäädännössä politiikan tasolla tehtävät arvovalinnat, panostukset sekä eri järjestelmien uudelleenjaon periaatteet (luku 2). Sukupuolivaikutusten arviointiin liittyy sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan etuus- ja palvelujärjestelmien sukupuoli- ja tasa-arvorelevanssin tunnistaminen ja vastaaminen muun muassa seuraavan tyyppiin kysymyksiin: Missä määrin naisten ja miesten sosiaaliset ja terveydelliset riskit ja tarpeet eroavat? Vastaako politiikka naisten ja miesten tarpeisiin samalla tavalla? Vaikuttavatko eri etuuksien erilaiset kohdentamisperiaatteet eri tavalla naisten ja miesten tarpeiden tyydyttämiseen? Miten hyvinvoinnin tuottaminen julkisten palvelujen vs. tulonsiirtojen tukemana vaikuttaa naisten ja miesten työnjakkoon työmarkkinoilla ja kotona? Miten panostukset kohdentuvat naisille ja miehille, jne.? Tässä pilottihankkeessa sukupuolivaikutusten empiirinen arviointi kohdistuu välittömiin lopputuloksiin eli kohdentumiseen ja muodostaa siten lähtökohdan hallinnonalan tehtävien sukupuoli- ja tasa-arvorelevanssin tunnistamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on muista ministeriöistä poikkeava rooli naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisessä (luku 3): Ensiksikin, sen hallinnonalan talousarviokehyksissä rahoitetaan julkisten tasa-arvoviranomaisten, eli tasa-arvovaltuutetun, tasa-arvoyksikön ja tasa-arvoasian neuvottelukunnan toiminta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on koordinoituvastuu hallituksen tasa-arvopolitiikasta. Toiseksi, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan on, kuten muidenkin ministeriöiden, vastattava naisten ja miesten tasa-arvotavoitteiden valtavirtaistamisesta sille kuuluvissa lakisääteisissä tehtävissä omalla hallinnonalaan sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Tässä hankkeessa on kysymys ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvioista ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan kautta valtion talousarviossa rahoitetaan vain noin viidennes kaikista sosiaalimenoista, vastaa ministeriö kuitenkin pääosasta sosiaalimenoja koskevaa lainsäädäntöä. Siksi kohdentumisvaikutusten analyysi luvussa 6 kattaa eri järjestelmien osalta kaikki menot, ei vain talousarviossa esitettävät menot.

Sukupuolivaikutusten arviointi ja seuranta edellyttää hyvää tietopohjaa. Tilastoinnissa, muussa tiedon tuotannossa, myös tutkimuksessa, sekä laskentajärjestelmissä on tästä näkökulmasta paljon kehitettävää (luku 4).

Talousarvion lopulliset sukupuolivaikutukset mitataan välittömistä ja välillisistä lopputuloksista, miten panostukset kohdentuvat ja minkälaisia käytäytymiskannustimia ne kehittävät naisille ja miehille. Tässä hankkeessa on keski-tytty arvioimaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvioehdotukseen sisältyvien perinteisten tehtävien, erityisesti tulonsiirtojen *välittömiä* sukupuolivaikutuksia. Tähän sisältyy sekä naisten ja miesten asemaa kartoittava taustanalyysi (luku 5) että keskeisten etuusjärjestelmien tehtävien ja prosessien kuvaus sekä tuotosten eli kohdentumisen analyysit (luvut 6.1–6.6).

Raportissa on käsitelty myös ministeriön osittain rahoittamia palveluja (luku 6.7) Sosiaali- ja terveysministeriön osittain rahoittamasta palvelujen tuotannosta vastaavat kunnat ja kuntayhtymät. Hankkeessa arvioitiin palvelusektoria vain lyhyesti ja todettiin, että sektorin panosten ja tuotosten tilastoinnissa on runsaasti kehittämistarvetta sukupuolen mukaan eriteltyjen perustietojen tuottamiseksi. Jatkossa on tärkeä miettiä, miten myös kunnat saadaan ottamaan lisää vastuuta tasa-arvotavoitteiden valtavirtaistamiseksi omaan toimintaansa.

Talousarvion kohdentumisvaikutuksiin on verotuksella merkittävä osuus. Tästä syystä empiirinen osa käsittelee myös paitsi verojen myös sosiaalivakuutusmaksujen kohdentumista ja esittelee joitakin sovellutusesimerkkejä, joilla koko tulonsiirtoinstituution kohdentamisvaikutusten analyysiiä voisi syventää (luku 7).

Seuraavassa tarkastellaan ensin niitä prosesseja, talousarvion arviointifoorumeja, joihin sukupuolivaikutusten arviointi liittyy tai joihin se voitaisiin liittää. Tämän jälkeen esitetään yhteenvedo hallinnonalan sukupuolivaikutusanalyysistä ja esitetään sukupuolivaikutusanalyysien kehittämiseen tähtääviä menetelmä- ja sisältöehdotuksia. Ehdotukset käyvät tarkemmin ilmi kuitenkin kyseisistä luvuista.

## **8.2 Talousarvioehdotuksen sukupuolivaikutusten arviointifoorumit**

Miten sitten ”suvata” sosiaali- ja terveysministeriön talousarvioehdotus? Talousarviolla on ensiksikin oma laadintaprosessinsa ja seurantajärjestelmänsä, joihin voidaan sisällyttää hallinnonalan yleiset tasa-arvotavoitteet (luku 3.1). Talousarvion sisältö on kuitenkin hankkeen kysymyksen asettelun kannalta hyvin suppea. Lisäksi, joitakin tasa-arvotavoitteita voi olla myös vaikea konkretisoida, etenkin vuositasolla, joten talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisessä voidaan hyödyntää myös muita foorumeja, jotka liittyvät talousarvion laadintaan välillisemmin.

Talousarvioehdotuksen sukupuolivaikutusten arviointifoorumit voidaan jakaa seuraaviin tasoihin:

*Talousarvion selvitysosat ja tavoitteenasettelu*

- Jokaisen hallinnonalan lakisääteisten päätehtävien painotukset määritellään tarkemmin hallinnonalakohtaisissa strategioissa ja valtioneuvoston asettamissa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteissa. Strategiat ja vaikuttavuustavoitteet esitellään hallinnonalakohtaisissa talousarvioissa, kunkin pääluokan selvitysosassa. Merkittävimmät tasa-arvopoliittiset vaikuttavuustavoitteet voidaan kultakin hallinnonalalta esittää talousarvion pääluokan selitysosissa. Tällä tavalla varmistetaan tavoitteiden toteutumisen vuotuinen seuranta.
- Talousarvioissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden seuranta tapahtuu hallituksen vuotuisissa tilinpäätöskertomuksissa. Mitä konkreettisemmin tavoitteet on määritelty talousarviossa, sitä paremmat mahdollisuudet on seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista.
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vaikuttavuustavoitteisiin voidaan sisällyttää yleisiä tasa-arvopoliittisia tavoitteita (kuten vuoden 2005 talousarvioesityksessä) sekä hallinnonalalle kuuluvaan sosiaali- ja terveystalouteen sisällytettäviä sukupuolten tasa-arvon vaikuttavuustavoitteita.
- Lakiuudistushankkeiden yhteydessä hankkeen sukupuolivaikutukset ja tasa-arvoa edistävät tavoitteet tulisi sisällyttää talousarvion vastaavan luvun ja / tai momentin selvitysoosiin.

*Talousarviossa esitettävät menot*

- Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa monet hallinnonalan menot esitetään vain nettomääräisinä, eikä menojen kohteena olevasta väestöstä esitetä sukupuolen mukaista tietoa. Menojen esittelyn osalta käytäntö kuitenkin vaihtelee talousarvioluviittain, sillä joissakin talousarvioluviissa kokonaismenot esitellään (esim. sairausvakuutus), joissakin ei. Kokonaismenojen ja vain talousarviossa esiintyvien menojen kohdentuminen sukupuolen mukaan on mahdollista esittää, ja on ensimmäinen askel talousarvion sukupuolivaikutusten tunnistamiseksi. (ks. luvut 3.2.1 ja 4.4).
- Kaikissa talousarvion luvuissa ei esitetä edes toiminnan laajuutta kuvaavia henkilömääriä etuuksien piiriin kuuluvista. Tässäkin yhteydessä käytäntö kuitenkin vaihtelee. Yhteistä kaikille luvuille on, ettei toiminnan laajuutta kuvata sukupuolen mukaan. Toiminnan laajuuden erittelemineen sukupuolen mukaan on toinen askel talousarvion sukupuolivaikutusten tunnistamiseksi.

*Talousarvion liitteet:*

- Talousarvioehdotuksen pääluokka-, luku- ja momenttikohtaiset selvitysosat ovat nykyisessä talousarviomuodossa hyvin suppeita. Hallituksilla on ollut useita tapoja laatia valituista, yhteiskunnallisesti merkittäväksi koetusta kysymyksistä talousarvion liitteitä, jotka julkaistaan joko talousarviokirjassa tai erillisinä liitteinä. Liitteiden tarkoituksena on toimia varsinaista talousarviota laajempänä ja syventävänä tausta-aineistona.
- Joissakin Pohjoismaissa (Ruotsi ja Norja) on otettu käyttöön erillinen liite, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin talousarviomenojen sukupuolen mukaisia kohdentumista. Nämä selvitykset ovat toistaiseksi olleet poikkileikkaustilanteiden analyysijä, kuten pääasiassa tässäkin hankkeessa. Vuotuisten poikkileikkaustilanteiden analyysien ongelma on se, ettei kehityksen suunta tule näkyviin. Ellei talousarviolakeihin tule muutoksia, jäävät vuotuiset muutokset ja samalla liitteiden informaatioarvo pieneksi. Mikäli talousarvion sukupuolivaikutuksista päädytään tuottamaan talousarvion liite, tulisi niiden sisältää taustoittava empiirinen aikasarjatarkastelu ja asettaa tavoitteet tulevalle kehitykselle.
- Hallituksella on kaikki hallinnonalat kattava tasa-arvo-ohjelma ja sitä koordinoiva Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä, jossa on jokaisen ministeriön edustus. Yksi mahdollisuus on, että työryhmässä valmisteltaisiin alustavasti ehdotukset siitä, miten hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteita konkretisoidaan hallinnonalakohtaisiksi vaikuttavuustavoitteiksi. Lisäksi työryhmässä voitaisiin valmistella ja tehdä esitys siitä, minkälainen talousarvioehdotuksen liitekäytäntö soveltuisi suomalaiseen talousarvioprosessiin. Valmistellako eri hallinnaloilla jokaiselle hallituskaudelle omat sukupuolivaikutuksia arvioivat talousarvioliitteet vai kehittääkö useamman tai kaikki hallinnonalat kattavia yhteisliitteitä?

*Talousarvion yhteydessä annettavat lakiesitykset:*

- Kaikki lakiuudistukset, joilla on taloudellisia vaikutuksia, käsitellään talousarvioehdotuksen yhteydessä. Ne ovat siis osa talousarvion käsittelyä eduskunnassa. Lakiuudistusten valmisteluajataulu ja valmistelutahot saattavat kuitenkin poiketa talousarvion valmistelusta. Voimassa olevien lainvalmisteluohjeiden mukaan hallituksen esitysten tulee sisältää taloudellisten ym. vaikutusten arvioinnin lisäksi sukupuolivaikutusten arviointi. Arvioinnin tuloksena saadut määrälliset ja periaatteelliset tavoitteet tulisi näkyä talousarviossa
- Ennen kuin lakiuudistus valmistuu hallituksen esitykseksi, esitystä valmistelee, uudistuksen laajuudesta riippuen, joko yksi lainvalmistelija tai eri asiantuntija- ja intressiryhmistä nimetyt työryhmät. Esimerkiksi sosiaalivakuutusta koskevien lakiuudistusten valmisteluun osallistuvat tavallisesti työmarkkinaosapuolet.

Olemassa olevan lain ja uudistusehdotuksen vertailun sukupuolivaikutusten näkökulmasta on käynnistytävä viimeistään siinä vaiheessa kun lainvalmistelu alkaa.

*Pysyvät seuranta-asiakirjat ja muu seuranta:*

- Jokaisella hallinnonalalla on sekä tiettyyn toimialaan liittyviä että hallinnonalan tehtäviä laajemmin kokoavia seuranta-asiakirjoja, tutkimuksia tai muita hankkeita. Hallinnonalan eri tehtäviä kokoavien asiakirjojen, tilastojen tai katsaus-ten, kuten sosiaali- ja terveysministeriön säännöllisesti laatiman Sosiaaliturvan suunta –julkaisun valtavirtaistamisen kehittäminen palvelee pitkällä tähtäyksellä myös sosiaali- ja terveyspolitiikan lainvalmistelua ja uudistusten vaikutusten seurantaa sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta.
- Hallinnonaloilla tarvitaan suunnitelma siitä, miten hajallaan olevista tiedoista saadaan kokonaisvaltaisempi kuva, miten tiedon tuottamista voi kehittää ja miten kokoavaa tietoa saadaan nykyistä paremmin esille (ks. luku 4). Talousarvion kautta kulkee vain osa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla jaettavista ja rahoitettavista menoista. Vaikka tehtävä onkin eräiden järjestelmien osalta hyvin vaativa, olisi talousarvion läpinäkyvyyden parantamiseksi ja tulkitsemisen helpottamiseksi talousarviosta tai julkisesta tilastosta olla saatavana tiedot talousarvion kautta vs. muuta kautta rahoitettavien menojen jakautumisesta.

Jokaisella hallinnonalalla tarvitaan niiden keskeisiä tehtäviä taustoittavia sukupuolianaalyseja, jotta naisten ja miesten tasa-arvotavoitteet voidaan ensin valtavirtaistaa hallinnonalan tehtäviin ja toimintaan, ja sisällyttää tarvittaessa talousarvioehdotuksen vaikuttavuustavoitteisiin. Taustoittavat analyysit tuottavat pohjan eri tehtävien epäkohtien ja mahdollisten jatkoanalyysien tarpeen tunnistamiseksi, ja tätä kautta tasa-arvotavoitteiden ja määritelmien kehittämiseksi. Tässä työssä ollaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalallakin vielä alussa. Ministeriössä on kuitenkin tehty merkittävää pioneerityötä sekä lakiuudistusten sukupuolivaikutusten arvioinnin lisäämiseksi että valtavirtaistamisen edistämiseksi. Ilman tehtäväkohtaisia (sosiaalivakuutuksen, perusturvan, sosiaali- ja terveyspalvelujen jne. eri lajit) tasa-arvoanalyysijä ja -tavoitteita sukupuolivaikutuksilta puuttuvat arviointikriteerit, tasa-arvorelevanssin tunnistaminen ja analyysit jäävät helposti vain naisten ja miesten erojen kuvailuksi.

### **8.3 Yhteenveto ja johtopäätöksiä vaikutusanalyysistä**

Tämän hankkeen päätehtävänä oli tarkastella talousarvion menopuolella tulonsiirtojen ja tulopuolella verotuksen sukupuolivaikutuksia. Tulokset on esitetty luvuissa 5-7, alkaen tausta-analyysistä, ja jatkuen keskeisiin tulonsiirtojärjestelmiin ja verotukseen. Sukupuolivaikutusten arviointi on hankkeessa rajattu alustavaksi tarkaste-

luksi eri etuusjärjestelmien lainsäädännön tasa-arvorelevanssista sekä etuuksien empiirisen kohdentumisen analysointiin.

Siitä päättäminen, mikä lainsäädännön sisällössä ja lopputuloksissa on naisten ja miesten tasa-arvon kannalta relevanttia, on poliittinen kysymys: Minkälaista naisten ja miesten välistä tasa-arvoa halutaan julkisin toimin edistää? Etuusjärjestelmillä voi olla paitsi erilaisia myös keskenään ristiriitaisia vaikutuksia naisille ja miehille, etenkin kun tarkastellaan järjestelmien yhteisvaikutuksia naisten ja miesten valintoihin (ja valinnanmahdollisuuksiin) yhtäältä ansiotyöhön kodin ulkopuolella sekä toisaalta hoivan ja huolenpidon järjestämiseen kotona sitä tarvitseville.

Tässä hankkeessa on kartoitettu järjestelmäkohtaisia eroja ja yhtäläisyyksiä naisten ja miesten välillä, mutta kannanottaminen siitä, mitkä lopputuloksista ovat sukupuolten tasa-arvon kannalta tärkeitä, on jätetty ministeriössä päätettäväksi asiaksi.

*Talousarviomenot.* Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menot muodostavat valtion talousarviossa suurimman yksittäisen talousarvion osan, vuoden 2005 talousarvioesityksessä noin 10 mrd. euroa eli neljänneksen talousarvion loppusummasta. Kaikista sosiaalimenoista talousarvion kautta rahoitetaan kuitenkin vain runsas viidennes. Talousarviossa näkyvät usein vain valtion nettomenot ja valtionosuudet tulonsiirtoihin ja palveluihin. Sosiaali- ja terveystointia koskevan lainsäädännön valmistelu, ja siten myös lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi, kuuluvat kuitenkin pääasiallisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Siksi tässä hankkeessa ei ole rajoitettu sukupuolivaikutusten arviointiin vain talousarviossa näkyvien menojen osalta, vaan kunkin talousarvioluvun taustalla olevan lainsäädännön kokonaismenojen (ja -tulojen) vaikutuksiin.

Suorien tulonsiirtojen lisäksi yksilöt ja kotitaloudet saavat välillistä tulonsiirtotukea verovähennysten ja tulonsiirtojen verottomuuden kautta. Nämä vaikutukset eivät näy talousarviossa, mutta on mahdollista ottaa huomioon. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdentuvan verotuen yhteisarvo ylitti vuonna 2002 suuruusluokaltaan hieman tuolloiset valtionosuuskustannukset kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin ja oli suunnilleen kaksi kertaa niin suuri kuin perhekustannuksiin osoitetut tulonsiirtomenot.

*Tilastot ja menetelmät.* Etuus- ja verojärjestelmät liittyvät siis kiinteästi toisiinsa. Muutos yhden etuuden perusteissa voi heijastua muutoksiin toisten etuuksien yleisyydessä ja verojen tuotossa. Yhdellä uudistuksella voi olla erilainen vaikutus naisiin ja miehiin. Koko tulonsiirtoinstituution yhteisvaikutusten selvittäminen on mahdollista ensiksikin vain aineistoilla, joissa ovat kaikki elementit yhtä aikaa saatavilla ja joissa yksilötason tietoja voidaan tarkastella suhteessa elinvaiheeseen, perheeseen sekä sosioekonomiseen asemaan. Toinen edellytys on, että lakiuudistusten vaikutuksia voidaan analysoida tulonsiirtojen ja verotuksen laskentamalleilla (ns. mikrosimulointimalleilla) yksilö- ja väestöryhmätasolla. Sosiaali- ja ter-

veysministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla nämä välineet ovat käytössä (luku 4.4).

Tulonjako- ja rekisteritilastojen vertailu osoitti, että tulonjakotilasto riittää hyvin yleisimpien etuuskien ja väestöryhmien analysointiin. Tulonjakoaineiston ja em. mallien avulla voitaisiin kehittää myös laskentakehikko, joka erittelee tulonsiirtojen osalta talousarviossa näkyvät menot muista menoista.

Mikrosimulointimallien avulla voidaan ennakoida lakiuudistusten potentiaalisia jakautumavaikutuksia yksilöiden (myös sukupuolten) ja kotitalouksienkin välillä sekä laskea vaihtoehtoisten ratkaisujen julkiset brutto- ja nettokustannukset sekä arvioida tarvittaessa tulonsiirtomenojen kohdentumista erikseen yhtäältä talousarviomenoihin ja vastaavasti lainsäädännön kokonaismenoihin.

Vastaavasti tulonjakoaineiston ja mallien avulla voidaan tehdä tutkimusta siitä, miten uudistusten tavoitteet ovat toteutuneet. Seurantatutkimusta tehdään sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalan tutkimuslaitoksissa kuitenkin suhteellisen vähän, eikä sukupuolivaikutusten arviointia tehdä juuri ollenkaan, vaikka menetelmä soveltuu siihen erittäin hyvin (Haataja 2003; Mikrosimulointimallien välinen yhteistyö 2004).

Täysin uutta kehittämis(yhteis)työtä tarvittaisiin mallien ja malliaineistojen kehittämiseksi uudistusten välillisten vaikutusten käyttäytymisvaikutusten arvioimiseksi, pienten väestöryhmien aseman seuraamiseksi sekä pitkän aikavälin vaikutusten ennakointiin. Pitkän aikavälin seurantavälineiden kehittäminen on ajankohtaista, erityisesti koska uusi eläkejärjestelmä on tullut äskettäin voimaan. Vaikka uudessa eläkejärjestelmässä on siitä tehdyn sukupuolivaikutusanalyysin mukaan tasa-arvoa parantavia elementtejä entiseen järjestelmään verrattuna, tulisi naisten ja miesten käyttäytymisvalintojen vaikutuksia voida arvioida ja seurata myös pitkällä aikavälillä.

*Tulonsiirtojen kohdentuminen.* Sukupuolivaikutusten arviointi voidaan käsittää vaatimattomimmin sen seuraamisena, etteivät julkiset toimet kohtele naisia ja miehiä sukupuolen perusteella eriarvoisesti. Vaativammin sukupuolivaikutusten arviointi nähdään osana julkisten toimien tehokkuuden parantamista ("Gender budget make cents", Budlender ym. 2002).

Tässä selvityksessä päähuomio kohdistettiin tärkeimpien tulonsiirtojen lakisääteisten tehtävien ja määräytymisperusteiden sekä sukupuolen mukaisen kohdentumisen arviointiin (luvut 6.2–6.6). Yleishavaintona on se, että naisille maksetaan keskimäärin jonkin verran useammin tulonsiirtoja kuin miehille, mutta eri syistä eri etuusjärjestelmissä. Esimerkiksi naiset ovat miehiä useammin eläkkeen saajia, koska naisten keskimääräinen elinikä on pidempi kuin miesten. Eläkemenoista kohdentuu naisille kuitenkin vain puolet.



Naisille maksetaan useammin kuin miehille sairauspäivärahaa, mutta naisten päivärahakaudet ovat miehiä lyhyempiä. Naiset saavat miehiä useammin työttömyysturvaetuuksia, mutta naiset ovat miehiä harvemmin pitkäaikaistyöttömiä, naiset tekevät miehiä useammin määräaikaistöitä ja ottavat vastaan osa-aikatyötä ja soviteltua työttömyyspäivärahaa. Naisille maksetaan valtaosa vanhempainrahoista paitsi siksi, että isät käyttävät vain pienen osan oikeuksistaan, myös siksi, että naisten yksilölliset oikeudet päivärahaan ja vanhempainvapaisiin ovat suuremmat kuin miesten. Naiset käyttävät pääosan lastenhoitovapaista tai kotihoidontukijaksoista. Tästä syystä naisilla on, ellei työsuhte ole voimassa hoitajaksojen aikana, suurempi riski kuin miehillä jäädä ilman tuloja lastenhoitajaksojen jälkeen.

Edelleen selvityksestä käy ilmi, että vaikka naisten osuus tulonsiirtojen saajista on usein suurempi kuin miesten, jää naisten osuus menoista usein vain puoleen tai sitäkin pienempään osuuteen. Naisten ja miesten ansiosidonnaisten etuuksien taseroihin vaikuttaa, paitsi naisten ja miesten erilainen asema ja palkkaerot työmarkkinoilla, myös työikäisten naisten miehiä pidemmät poissaolot työmarkkinoilta. Tämä ilmenee myös siten, että merkittävä osuus äideistä on oikeutettu vain vanhempainrahan minimipäivärahaan ja palkallisten äitiysvapaiden piiriin kuuluvien naisten osuus on laskenut 1990-luvulla.

Koko väestöstä noin 80 prosenttia saa veronalaisia tuloja ja 77 prosenttia maksaa veroja. Kaikista veronmaksajista naisia on 51 prosenttia, mutta kaikista verotuloista naiset maksavat vain 39 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että pienituloisempina naiset maksavat keskimääräistä vähemmän veroa kuin miehet. Erot korostuvat valtionverotuksessa, jossa verotettavan tulon raja on niin korkea, että naisista suurempi osa kuin miehistä jää tulorajan alapuolelle. Kunnallisveroa ja sosiaalivakuutusmaksuja maksetaan kuitenkin pienistäkin tuloista. Näiden verojen tuotosta naisten osuus onkin 42–43 prosenttia. Naisten vero- ja sosiaalivakuutusmaksujen tuotoilla on siis merkittävä osuus julkisten menojen rahoittamisessa.

*Etuuksien ja verotuksen yhteisvaikutukset.* Eri etuuksien korvaustasoa koskevien esimerkkilaskelmien perusteella havaittiin, että eri etuuksilla on paitsi erilaiset vähimmäismääräiset tasot ja ansionmenetyksen korvausasteet, myös erilaiset käytännöt pienimpien ansiotulojen korvaamiseksi. Työttömyysturvan nettokorvausasteet ovat suhteellisesti sitä korkeammat mitä pienituloisemman ansionmenetyksestä on kysymys. Sen sijaan vanhempainrahan nettokorvausaste on pienimmillä ansiopäivärahaan oikeuttavilla tuloilla matalampi kuin keskituloisilla aina keski- ja parempituloisten ensimmäiseen korvaustason alenemaan asti. Pienillä tulotasolla kaikkien päivärahojen bruttokorvausaste on korkeampi kuin nettokorvausaste ansiotulovähennyksen vaikutuksesta. Ansiotulovähennyksen yhtenä tarkoituksena on ollut kannustaa pientenkin ansiotulojen hankkimista niin, että palkasta jäisi enemmän käteen kuin tulonsiirroista. Äitiys- tai sairauspäivärahan saajia ei kuitenkaan ole tarkoitus kannustaa vaihtamaan tulonsiirto palkkatuloon.

Etuus- ja verojärjestelmien kannustinvaikutuksia ei ole käytännöllisesti katsoen juurikaan analysoitu sukupuolten näkökulmasta. Käytännössä tarvitaan sekä esimerkkilaskelmien että väestöpohjaisten laskelmien kehittäminen olemassa olevien kannustimien sukupuolivaikutusten arvioimiseksi.

Nykyiset etuus- ja verojärjestelmät kannustavat eri tavoin eri sektoreiden työnantajia työllistämiseen, ongelmallisimmin yhteisvaikutukset heijastuvat kuntatyönantajalle. Tässä raportissa ehdotetaan jatkokehittäväksi myös nämä vaikutukset huomioon ottavaa alustavaa laskentakehikkoa, jolla voitaisiin arvioida systemaattisesti lasten päivähoiton brutto- ja nettokustannusten jakautumista sekä julkisen sektorin sisällä että julkisen sektorin ja muiden rahoittajien välillä, sekä seurata päivähoitohenkilöstön ja pienten lasten vanhempien työllisyystilanteen vaikutuksia lopputulokseen.

*Verotuet.* Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat henkilöille maksettavat suorat tulonsiirrot ovat vain osa tulonsiirtojärjestelmän kautta jaettavasta tuesta. Huomattava erä tulonsiirroista saadaan myös verotukina. Vaikka verotukien laskenta perustuu yksilöistä summattuun tietoon, ei verotukien merkitystä ole toistaiseksi tutkittu yksilötasolla. Etuus- ja verojärjestelmien yhteisvaikutusten kohdentumisesta naisille ja miehille ei toistaiseksi ole tehty laskelmia.

*Taustoittavat perusanalyysit.* Useimmista tulonsiirtojärjestelmistä puuttuu taustoittava analyysi niiden sukupuolen mukaan eriytyvistä käytännöistä ja mahdollisista syistä. Sukupuolten välisten tasa-arvokysymysten ymmärtäminen vaatii perustietoa ja oivalluksia.

Yksi mahdollisuus lisätä oivalluksia olisi laatia vaihtoehtoisia toteutuksia talousarvioiden yhteydessä annettaville lakiesityksille. Mikrosimulointimallien avulla voitaisiin muuttaa olemassa olevien etuus- ja verojärjestelmien perusteita sekä simuloida vaihtoehtoisia käyttäytymismalleja naisten ja miesten työllisyyteen ja lastenhoitajaksoihin. Näiden ns. ”mitä jos ...?” mallien avulla voitaisiin saada uusia taloudellisia ja tulonjaollisia näkökulmia olemassa oleviin järjestelmiin ja työnjakoihin.

*Lopuksi.* Tässä raportissa on käsitelty lyhyesti useita etuuslajien määräytymisperusteita ja niiden sukupuolirelevanssin arviointi on pakosta jäänyt vasta alustavaksi. Lisäksi kohdentumisanalyysit perustuvat pääasiassa yhteen poikkileikkaustilanteeseen. Tavoitteena oli ensisijaisesti tarkastella, miten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarviomenot kohdentuvat naisille ja miehille. Analyysit osoittavat, että eroja on sekä etuuksien periaatteissa että käytännöissä, mutta ne eivät osoita kehitystä, missä määrin erot ovat kasvamassa tai lievenemässä. Siksi sukupuolivaikutusten arviointityötä on jatkettava ja syvennettävä eri tulonsiirto- ja palvelujärjestelmien osalta. Taustoittavat analyysit tulevat aikanaan helpottamaan myös lakiuudistusten ja sitä kautta talousarvioehdotuksen valmistelua sukupuolinäkökulmasta.

**LIITE 1a. Sosiaalimenot EU-luokituksen mukaan vuonna 2003, milj. euroa. Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö**

	Menot yht.	Valtio	Kunnat	Työnantajat	Vakuutetut	Pääomatulot	Siirrot rahastoista	Asiakkaat
<b>SAIRAUS JA TERVEYS</b>	9 399	2 027	4 250	2 015	738	..	9 029	1 434
Toimeentuloturva	1 794	151	0	1 331	222	..	1 704	0
Palvelut	7 605	1 876	4 250	684	515	..	7 325	1 434
<b>TOIMINTARAJOTTEISUUS</b>	4 970	1 321	645	2 609	790	..	5 364	59
Toimeentuloturva	3 697	905	0	2 514	706	..	4 125	0
Palvelut	1 274	415	645	95	84	..	1 239	59
<b>VANHUUS</b>	12 448	2 118	968	8 654	2 021	..	13 761	272
Toimeentuloturva	11 123	1 760	0	8 654	2 021	..	12 435	0
Palvelut	1 274	415	645	95	84	..	1 239	59
<b>LESKI JA MUUT OMAISET</b>	1 415	109	0	1 124	316	..	1 548	0
Toimeentuloturva	1 409	109	0	1 122	314	..	1 544	0
Palvelut	5	0	0	2	2	..	4	0
<b>PERHE JA LAPSET</b>	4 281	2 100	1 709	195	172	..	4 177	245
Toimeentuloturva	2 393	1 597	324	195	172	..	2 289	0
Palvelut	1 888	503	1 385	0	0	..	1 888	245
<b>TYÖTÖMYYS</b>	3 707	2 022	0	1 474	348	..	3 845	0
Toimeentuloturva	3 373	1 688	0	1 474	348	..	3 511	0
Palvelut	334	334	0	0	0	..	334	0
<b>ASUMINEN</b>	430	430	0	0	0	..	430	0
<b>MUU SOSIAALITURVA</b>	814	300	495	19	0	..	814	8
Toimeentuloturva	484	129	336	19	0	..	484	0
Palvelut	331	171	159	0	0	..	331	8
<b>HALLINTO</b>	1 252	150	294	539	267	..	1 250	0
Kunnat	395	101	294	0	0	..	395	0
Vakuutuslaitokset	857	49	0	539	267	..	855	0
<b>YHTEENSÄ</b>	38 716	10 576	8 360	16 629	4 652	2 441	42 659	2 017
Milj. euroa								
Toimeentuloturva	24 273	6 339	660	15 310	3 783	..	26 092	0
Palvelut	13 140	4 145	7 083	876	685	..	12 789	1 804
Hallinto	1 252	150	294	539	267	..	1 250	0
Toimeentuloturva %	63	60	8	92	81	..	61	0
Palvelut %	34	39	85	5	15	..	30	89
Hallinto %	3	1	4	3	6	..	3	0

**LIITE 1b. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menot 2004 ja 2005**

TALOUSARVIOVUOSI		2005	2005	2004
		1 000 €	%	%
<b>33.01</b>	<b>STM</b>	<b>66396</b>	<b>0.7 %</b>	0,7 %
33.02	Sosiaali- ja terveysministeriö	22630	<b>0.2 %</b>	0,2 %
33.03	Stakes	1795	<b>0.0 %</b>	0,0 %
33.04	Työttömyysturvalautakunta	1777	<b>0.0 %</b>	0,0 %
33.06	Tarkastuslautakunta	4876	<b>0.1 %</b>	0,1 %
33.07	Vakuutusvalvonta	38437	<b>0.4 %</b>	0,0 %
33.08	Terveydenhuollon oikeusturvalautakunta	43257	<b>0.5 %</b>	0,4 %
33.09	Työterveyslaitos	4930	<b>0.1 %</b>	0,5 %
33.10	Kansanterveyslaitos	11400	<b>0.1 %</b>	0,1 %
33.11	Sosiaali- ja terv.huollon tuotevalvontakeskus	2574	<b>0.0 %</b>	0,1 %
33.12	Säteilyturvakeskus	588	<b>0.0 %</b>	0,0 %
33.13	Lääkelaitos ja lääkehoidon kehittämiskeskus	23400	<b>0.2 %</b>	0,0 %
33.14	Valtion koulukodit	607	<b>0.0 %</b>	0,2 %
<b>33.15</b>	<b>Perhekustannusten tasaus</b>	<b>1428900</b>	<b>15.2 %</b>	15,2 %
	äitiysavustus ja valtion tuki kv. Lapseksiottami-			
	seen	11100	<b>0.1 %</b>	0,1 %
	lapsilisät	1416000	<b>15.0 %</b>	15,1 %
	eräät valtion korvattavat perhe-etuudet	1000	<b>0.0 %</b>	0,0 %
<b>33.16</b>	<b>Yleinen perhe-eläke</b>	<b>39300</b>	<b>0.4 %</b>	0,4 %
<b>33.17</b>	<b>työttömyysturva</b>	<b>720000</b>	<b>7.6 %</b>	7,4 %
	valtionosuus työttömyyskassoille	580000	<b>6.2 %</b>	6,1 %
	perusturva	76000	<b>0.8 %</b>	0,9 %
	valtionosuus työttömän omaehtoisen koulutuk-			
	sen toimeentuloturvasta	11000	<b>0.1 %</b>	0,1 %
	valtionosuus aikuiskoulutustuesta	18000	<b>0.2 %</b>	0,2 %
<b>33.18</b>	<b>Sairausvakuutus</b>	<b>1017000</b>	<b>10.8 %</b>	8,0 %
	Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista			
	menoista			
	sairauspäivärahat			
	vanhempainrahat			
	sairaanhoitokorvaukset			
	kuntoutusmenot			
	muut etuusmenot			
	toimintamenot			
<b>33.19</b>	<b>Eläkevakuutus</b>	<b>1632001</b>	<b>17.3 %</b>	17,8 %
	valtion osuus merimieseläkekassan menoihin	37000	<b>0.4 %</b>	0,4 %
	valtion osuus maatalousyrittäjien eläkelaista joh-			
	tuvista menoista	418000	<b>4.4 %</b>	4,4 %
	valtion osuus yrittäjien eläkelaista johtuvista me-			
	noista	60000	<b>0.6 %</b>	0,7 %
	valtion osuus kansaneläkelaista johtuvista me-			
	noista	1117000	<b>11.9 %</b>	12,3 %
33.20	Tapaturmavakuutus	13000	<b>0.1 %</b>	0,1 %
33.21	Rintamaveteraaneläkkeet	90700	<b>1.0 %</b>	1,0 %
<b>33.22</b>	<b>Sotavammakorvaukset ja eräät kuntoutus-</b>	<b>245308</b>	<b>2.6 %</b>	
	<b>toiminnan menot</b>			2,7 %
	sotilasvammakorvaukset	242400	<b>2.6 %</b>	2,7 %

... jatkuu

... jatkoa TALOUSARVIOVUOSI		2005 1 000 €	2005 %	2004 %
	valtionapu sotainvalidien puolisojen kuntoutus- toimintaan	140	0.0 %	0,0 %
	rintamaavustus eräille ulkomaalaisille vapaaeh- toisille rintamasotilaille	8	0.0 %	0,0 %
	valtionapu rintamaveteraanien kuntoutustoimin- taan	2760	0.0 %	0,0 %
33.23	Valtion korvaus sodista kärsineiden huoltoon	2550	0.0 %	0,0 %
<b>33.28</b>	<b>Muu toimeentuloturva</b>	<b>44960</b>	<b>0.5 %</b>	<b>0,4 %</b>
	sotilasavustus	15200	0.2 %	0,2 %
	maahanmuuttajien erityistuki	17060	0.2 %	0,2 %
<b>33.32</b>	<b>Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuol- to</b>	<b>3924788</b>	<b>41.7 %</b>	<b>38,1 %</b>
	valtion osuus kunnille sosiaali- ja terveydenhuol- lon käyttökustannuksiin	3673000	39.0 %	35,5 %
	valtionosuus kunnille sosiaali- ja terveystalv- palveluiden perustamiskustannuksiin	800	0.0 %	0,1 %
	valtion korvaus terveydenh. Yksiköille erikoissai- raanhoitoL:n mukaiseen tutkimustoimintaan	40747	0.4 %	0,5 %
	valtion korvaus terveydenh. Yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärinkoulutuksesta aiheutuviin kust.	90170	1.0 %	0,9 %
	valtion korvaus kunnille mielentilatutk. Potilaista ja potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin	2370	0.0 %	0,0 %
	valtion korvaus lastensuojelun suurten kustan- nusten tasausjärjestelmän menoihin	55271	0.6 %	0,5 %
	valtion avustus kunnille sos- ja terveydenhuollon hankkeisiin	54430	0.6 %	0,5 %
	valtion avustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan	3000	0.0 %	0,0 %
<b>33.33</b>	<b>Eräät sosiaali- ja terveydenhuollon menot</b>	<b>6625</b>	<b>0.1 %</b>	<b>0,0 %</b>
	valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terve- ystalv- palvelujen turvaamiseksi	300	0.0 %	0,1 %
	oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämi- sen menot	6325	0.1 %	0,0 %
<b>33.53</b>	<b>Terveyden edistäminen ja terveystalv- valvonta</b>	<b>9860</b>	<b>0.1 %</b>	<b>0,1 %</b>
	terveystalv- valvonta	950	0.0 %	0,1 %
	tartuntatautien valvonta	1360	0.0 %	0,0 %
	terveyden edistäminen	7550	0.1 %	0,0 %
<b>33.57</b>	<b>Lomatoiminta</b>	<b>207250</b>	<b>2.2 %</b>	<b>0,7 %</b>
	valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalve- lujen kustannuksiin	192500	2.0 %	0,2 %
	valtion korvaus maatalousyrittäjien eläkelaitok- selle ja kunnille maatalousyrittäjien lom.palv. Hal- lintomenoihin	14750	0.2 %	0,0 %
<b>33.92</b>	<b>Raha-automaattiyhdistyksen tuoton käyttö</b>	<b>423445</b>	<b>4.5 %</b>	<b>0,1 %</b>
	avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen	313000	3.3 %	0,0 %
	valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttö- kustannuksiin	59707	0.6 %	0,4 %
	eräät kuntoutustoiminnan menot	2950	0.0 %	0,5 %
	rintamaveteraanien kuntoutustoiminnan menot	47788	0.5 %	0,1 %
	<b>HALLINNONALAN LOPPUSUMMA</b>	<b>10 028 354</b>		<b>9 412 151</b>

**LIITE 2. Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.**

Taulukko 1. Naisten ja miesten tulolähteiden yleisyys vuonna 2002 aikana iän mukaan ikäryhmittäin, % koko väestöryhmästä.

Tulonsaajat % väestöryhmästä	Ikäryhmä						Keskim. %	Yht. 1 000 h
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-		
Miehet, 1 000 henkeä	569	229	321	774	307	306		2 507
Naiset, 1 000 henkeä	546	219	310	763	319	467		2 625
On veronalaisia tuloja M	16	95	99	99	100	100	80	2 002
On veronalaisia tuloja N	17	97	99	99	99	100	82	2 150
Pääomatuloja M	5	17	31	44	54	52	33	831
Pääomatuloja N	5	18	29	44	51	41	32	846
Yrittäjätuloja, M	0	4	10	19	23	20	13	321
Yrittäjätuloja, N	0	2	6	13	16	8	8	208
Ansiotulot yht. M	12	94	99	98	100	100	79	1 975
Ansiotulot yht. N	14	97	99	98	98	100	81	2 121
- Palkkatuloja, M	10	78	86	81	53	8	53	5 641
- Palkkatuloja, N	10	80	83	83	52	3	50	5 556
- Eläketuloja, M	1	3	3	6	50	100	21	533
- Eläketuloja, N	2	5	2	7	53	100	27	714
- Työttömyysturvaa, M	0	18	18	18	15	0	11	286
- Työttömyysturvaa, N	0	18	24	21	15	0	12	323
Ansiopäivärahaa, M	0	2	7	9	9	0	5	128
Ansiopäivärahaa, N	0	2	14	13	10	0	7	182
Peruspäiväaahaa, M	0	2	2	1	1	0	1	22
Peruspäiväaahaa, N	0	2	2	1	1	0	1	20
Työmarkkinatukea, M	0	14	9	8	5	0	5	136
Työmarkkinatukea, N	0	14	8	7	3	0	5	121
- Sairauspäivärahaa, M	0	3	3	5	5	0	3	64
- Sairauspäivärahaa, N	0	3	3	6	5	0	3	80
- Vanhempainrahaa, M	0	1	7	2	0	0	2	40
- Vanhempainrahaa, N	0	8	18	3	0	0	4	92
- Kotihoidon tukea, M	0	0	1	0	0	0	0	4
- Kotihoidon tukea, N	0	7	21	4	0	0	4	111

**LIITE 2.** Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 2. Naisten osuus eri tulonsaajaryhmissä ja naisten osuus tulolähteen tuloista ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Tulo-osuudet ja tulonsaajat	Ikäryhmä						Keskim. %	* Tulot ja tulonsaajat
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-		
Osuus veronal. tuloista	55	46	42	42	41	51	43	83 664
Tulonsaajista	51	50	49	50	51	60	52	4 152
Osuus pääomatuloista	55	61	56	29	29	33	35	6 027
Tulonsaajista	51	50	48	49	50	55	50	1 677
Osuus yrittäjätuloista	37	10	24	32	35	32	31	4 925
Tulonsaajista	53	36	36	40	41	38	39	529
Osuus ansiotuloista	55	45	41	42	43	53	44	77 637
Tulonsaajista	51	50	49	50	51	60	52	4 096
- Palkkatuloista	44	42	39	43	42	22	42	53 396
- Tulonsaajista	50	49	48	50	51	35	50	2 627
- Eläketuloista	65	59	36	43	45	53	50	14 873
- Tulonsaajista	59	64	37	51	52	60	57	1 247
- Työttömyysturvasta	11	45	52	48	48	31	49	2 307
- Tulonsaajista	6	48	56	54	51	70	53	609
Ansiopäivärahasta	0	42	59	54	50	18	53	1 361
Tulonsaajista	0	47	65	59	54	60	59	310
Peruspäivärahasta	0	38	44	39	75	0	47	107
Tulonsaajista	0	45	49	41	65	0	47	42
Työmarkkinatuesta	15	47	44	41	35	100	42	839
Tulonsaajista	9	49	47	48	40	100	47	256
- Sairauspäivärahoista	0	59	51	53	46	0	50	310
- Tulonsaajista	0	53	54	57	54	0	56	144
- Vanhempainrahoista	100	98	93	88	0	0	92	422
- Tulonsaajista	100	90	71	56	0	0	70	132
- Kotihoidon tuesta	100	99	98	96	0	0	98	335
- Tulonsaajista	100	98	97	93	0	0	96	115

\* Tulot milj. euroa, tulonsaajat 1000 henkeä

**LIITE 2.** Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 3. Veroja ja lakisääteisiä vakuutusmaksuja maksaneiden naisten ja miesten osuus ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Maksajia % väestöryhmästä	Ikäryhmät						Keskim. %	Yht. 1 000 h
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-		
Miehet, 1 000 henkeä	569	229	321	774	307	306		2 507
Naiset, 1 000 henkeä	546	219	310	763	319	467		2 625
Verot ja maksut yht. M	12	85	96	97	99	97	77	1 924
Verot ja maksut yht. N	13	89	97	97	95	86	77	2 010
Ansiotulojen verot, M	0	25	75	79	76	54	52	1 306
Ansiotulojen verot, N	0	18	59	74	64	33	44	1 145
Pääomatuloverot, M	4	13	14	28	45	46	24	594
Pääomatuloverot, N	5	12	13	28	42	37	23	608
Kunnallisverot, M	2	70	94	95	98	94	72	1 799
Kunnallisverot, N	2	74	94	95	93	80	71	1 866
Kirkollisvero, M	1	62	83	76	79	80	59	1 489
Kirkollisvero, N	2	67	85	81	82	73	63	1 642
Sairausvak. maksu, M	2	69	95	95	98	94	72	1 798
Sairausvak. maksu, N	2	74	94	95	93	80	71	1 864
Työeläkemaksu, M	9	76	84	76	47	4	50	1 241
Työeläkemaksu, N	9	79	82	81	49	1	48	1 257
Työttömyysvak., M	7	75	84	76	46	3	49	1 223
Työttömyysvak., N	7	77	82	81	48	1	47	1 239



**LIITE 2.** Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 4. Naisten osuus eri verolajien maksajista ja naisten osuus kunkin verolajin maksajista ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Osuus maksuista % Osuus maksajista %	Ikäryhmät						Keskim. %	* Maksut ja maksajat
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-		
Verot ja maksut yht	54	43	38	39	37	42	39	23 723
Maksajista	50	50	49	50	50	57	51	3 935
Ansiotuloista	63	28	29	33	30	32	32	6 543
Maksajista	65	41	43	48	47	49	47	2 450
Pääomatuloveroista	52	56	60	29	28	32	34	1 704
Maksajista	52	46	46	50	49	55	51	1 201
Kunnallisveroista	63	44	40	43	43	48	43	11 303
Maksajista	51	50	49	50	50	57	51	3 665
Kirkollisveroista	63	44	40	43	43	48	43	705
Maksajista	53	51	50	51	52	58	52	3 131
Sairausvak. maksuista	61	44	39	41	41	47	42	1 001
Maksajista	50	50	49	50	50	57	51	3 662
Työeläkemaksuista	45	43	39	43	43	21	42	2 261
Maksajista	49	50	49	51	52	34	50	2 498
Työttömyysvak. maksuista	45	43	39	43	43	21	42	205
Maksajista	48	50	48	51	52	33	50	2 461

\* Verot milj. euroa, maksajat 1000 henkeä

**LIITE 2.** Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 5. Tulonsaajien osuudet ikäryhmittäin % vuonna 2002.

Tulolaji	Ikäryhmät %							Tulon- saajia (1000 h) Yhteensä	Osuus tu- lonsaajis- ta %
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-	Yht.		
Veronalaisten tulojen saajat yht	4	10	15	37	15	19	100	4 152	100
Ansiotulon saajat	4	10	15	37	15	19	100	4 096	99
Pääomatulon saajat	3	5	11	40	20	21	100	1 677	40
Palkkatulo	4	14	20	48	12	1	100	2 627	63
Yrittäjätulo	0	3	10	46	23	19	100	529	13
Eläketulo	2	1	1	8	26	62	100	1 247	30
Sairauspäiväraha	0	9	12	58	21	0	100	144	3
Vanhempainpäiväraha	0	14	59	26	0	0	100	132	3
Kotihoidontuki	0	14	57	28	0	0	100	115	3
Työttömyysturva	0	13	22	49	15	0	100	609	15
Ansiopäiväraha	0	3	22	54	20	0	100	310	7
Peruspäiväraha	0	19	29	39	13	0	100	42	1
Työmarkkinatuki	1	24	21	44	10	0	100	256	6

Taulukko 6. Veronmaksajien osuudet ikäryhmittäin % vuonna 2002.

Verolaji	Ikäryhmät %							Veron- maksajia (1000 h) Yhteensä	Osuus maksajis- ta %
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-	Yht.		
Maksajat yhteensä	0	3	16	52	19	10	100	3 935	100
Valtion tulovero	0	4	17	48	18	13	100	2 450	62
Pääomavero	4	5	7	35	23	26	100	1 201	31
Kunnallisvero	1	9	16	40	16	18	100	3 665	93
Kirkollisvero	0	9	17	39	16	19	100	3 131	80
Sairausvakuutusmaksu	0	9	16	40	16	18	100	3 662	93
Työeläkemaksu	4	14	21	49	12	1	100	2 498	63
Tyött. vakuutusmaksu	3	14	21	49	12	1	100	2 461	63

LIITE 2. Tietoja naisten ja miesten veronalaisista tuloista ja maksetuista veroista vuonna 2002. Lähde: Tuja-mallilaskelmat.

Taulukko 7. Tulo-osuuksien kohdentuminen ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

Tulolaji	Ikäryhmät %							Tulot 1 000 euroa	Osuus tuloista %
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-	Yht.		
Veronalaiset tulot yhteensä	0	5	16	48	18	13	100	83 664	100
Ansiotulot	0	5	16	49	17	13	100	77 637	93
Pääomatulo	1	3	14	37	28	17	100	6 027	7
Palkkatulo	0	6	20	60	14	0	100	53 396	64
Yrittäjätulo	0	2	11	60	20	7	100	4 925	6
Eläketulo	0	0	1	6	27	65	100	14 873	18
Sairauspäiväraha	0	4	7	60	29	1	100	310	0
Vanhempainpäiväraha	0	11	61	27	0	0	100	422	1
Kotihoidontuki	0	13	58	29	0	0	100	335	0
Työttömyysturva	0	7	20	48	24	1	100	2 307	3
Ansiopäiväraha	0	2	18	48	31		100	1 361	2
Peruspäiväraha	0	11	25	43	21	0	100	107	0
Työmarkkinatuki	0	13	23	50	13	0	100	839	1

Taulukko 8. Maksuosuuksien kohdentuminen ikäryhmittäin, % vuonna 2002.

								Verot 1 000 euroa	Osuus veroista %
	0-17	18-24	25-34	35-54	55-64	65-	Yht.		
Maksuosuudet yhteensä	0	3	16	52	19	10	100	23 723	100
Valtion tulovero	0	2	14	59	19	6	100	6 543	27.6
Pääomavero	1	3	13	35	31	17	100	1 704	7.2
Kunnallisvero	0	4	16	50	18	12	100	11 303	47.6
Kirkollisvero	0	4	17	49	18	12	100	705	3.0
Sairausvak. maksu	0	4	15	48	19	14	100	1 001	4.2
Työeläkemaksu	0	6	20	60	14	0	100	2 261	9.5
Tyött. vakuutusmaksu	0	6	20	60	14	0	100	205	0.9

### LIITE 3. Vanhempainrahatilastoja

Taulukko 1. Vanhempainpäivärahamenot, saajamäärä ja keskimääräinen päiväraha saajaa kohti Kelan (2003) ja Tulonjakotilaston (2002) mukaan.

	Kela 2003		Keskim. päiväraha, N/M ratio	Tulonjakotilasto 2002		Keskim. päiväraha, N/M ratio
	Menot 1 000 €	Saajia		Menot 1 000 €	päiväraha, N/M ratio	
<b>Vanhempainrahat yhteensä</b>	494 100	142 240	37.3	422 749	131 800	37,8
Naisille	452 000	96 640	36.2	388 953	92 000	31,0
Miehille	42 100	45 605	57.0	33 796	39 800	53,6
Naisten osuus % ja N/M ratio	91.5	67.9	63.5	92.0	69,8	57,8
<b>Vähimmäispäiväraha</b>		23 660		35 594	25 800	10,1
Naisille		22 520		35 484	24 700	10,1
Miehille		1 140		111	1 100	10,1
Naisten osuus %		95.2		99.7	95,7	100,0
<b>Ansiopäiväraha (työtulokorvaus)</b>		113 240		387 154	106 000	44,5
Naisille		69 250		353 469	67 300	38,6
Miehille		43 980		33 685	38 700	54,8
Naisten osuus % ja N/M ratio		61.2		91.3	63,5	70,4
<b>Työnantajalle maksetut päivärahat</b>	75 600		53.2	57 502	22 000	51,2
Naisista	72 500		52.7	54 151	17 600	49,5
Miehistä	3 100		66.5	3 351	4 400	58,0
Naisten osuus % ja N/M ratio	95.9		79.2	94.2	80,0	85,3

**LIITE 3. Vanhempainrahatilastoja. Taulukko 2. Vanhempainrahan käyttö 1990, 1995 ja 2000–2004. Lähde: Kelan tilastot ja Rajja Pajunen /Kela.**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Vuoden aikana päivärahaa saavia äitejä	110 500	108 429	97 359	96 135	95 277	96 637	98 404
Vähimmäismäärisiä <sup>2)</sup>	6 513	20 928	31 882	30 702	29 261	26 631	23 801
Palkallisella vapaalla olleet <sup>4)</sup>			18 895	18 737	18 501	19 696	20 560
Työntantajalle korvattu lomapalkkaa, äitejä <sup>1)</sup>		23 323 <sup>3)</sup>				25 364	18 521
Vuoden aikana päivärahaa saavia isiiä	27 338	40 267	42 924	43 590	44 624	45 605	46 947
Vähimmäismäärisiä (tietoja isistä ei ajettu vuonna 1990) <sup>2)</sup>		1 247	1 695	1 589	1 372	1 276	1 110
Palkallisella vapaalla olleet <sup>4)</sup>			261	259	320	2 870	2 921
Työntantajalle korvattu lomapalkkaa, isiiä <sup>1)</sup>		412 <sup>3)</sup>				1 122	1 162
Äideille korvattuja päiviä, 1 000 kpl	16 502	16 341	14 599	14 536	14 258	14 488	14 829
Työntantajalle korvattujen päivien osuus	13.1	8.9	8.5	8.7	9.2	9.5	9.5
Vähimmäismäärisiä päiviä %	5.3	19.3	27.3	26.1	25.2	21.3	18.5
Isille korvattuja päiviä, 1 000 kpl	406.3	606.4	632.7	657.0	718.0	793.7	840
Työntantajalle korvattujen päivien osuus <sup>1)</sup>	3.8	3.6	5.1	5.6	6.1	5.9	5.7
Vähimmäismäärisiä päiviä %		7.3	4.5	4.4	3.9	3.4	2.0
Työntantajalle maksetut päivärahat, milj. euroa, äidit	80.2	57.7	57.4	61.4	66.5	72.5	77.5
Työntantajalle maksetut päivärahat, milj. euroa, isät	0.8	1.0	1.8	2.2	2.8	3.1	3.3
Työntantajalle korvatut lomapalkat, milj. euroa, äidit <sup>1)</sup>		15,00 <sup>3)</sup>	12.93	13.26	13.2	26.14	21.07
Työntantajalle korvatut lomapalkat, milj. euroa, isät <sup>1)</sup>		0,10 <sup>3)</sup>	0.07	0.07	0.08	0.29	0.31
Vanhempainvapaata jakaneita isiiä	2 461	1 930	1 499	1 530	1 694	3 671	5 348
Isyysvapaata käyttäneitä isiiä	25 774	32 130	42 252	42 930	43 902	44 467	46 424
Bonusvapaata käyttäneitä isiiä						2 105	4 053

<sup>1)</sup> 1.4.1994 alkavasta lomanmääräytymisvuodesta alkaen työntantajalle aletaan korvata hänen vanhempainpäiväraha-ajalta maksamaan vuosilomapalkan kustannuksia.

<sup>2)</sup> Vuosina 2000–2004 tiedot sisältävät muun muassa työssäolon vuoksi vähimmäismäärisiin maksetut vanhempainpäivärahat.

<sup>3)</sup> Vuoden 1996 tiedot.

<sup>4)</sup> Vuonna 2003 päättyi 55 366 ja vuonna 2004 päättyi 56 507 vanhempainrahakautta.

## LIITE 4. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmä 2005

### Yleiskuvaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus perustuu asukasta kohti määrättyihin ikäryhmittäisiin laskennallisiin kustannuksiin. Valtionosuuden perusteet vahvistetaan vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista annetussa asetuksessa. Valtionosuus määräytyy seuraavasti (Kuntaliiton internet-sivut, 2005)<sup>12</sup>:

asianomaisen ikäryhmän valtionosuusperuste kerrottuna ikäryhmän väkiluvulla, erikseen sosiaalihuollon ja erikseen terveydenhuollon osalta, sosiaali- ja terveydenhuollon 0-6 ikäryhmän edellä mainittu tulo kerrotaan vielä työssäkäyntikertoimella, joka porrastaa tämän ikäryhmän valtionosuusperusteen, summat lasketaan yhteen, sosiaalihuollon valtionosuusperusteisiin lisätään työttömyyden vaikutus kahdella perusteella, työttömien määrän ja työttömyysprosentin mukaan laskettuna, työttömien lukumäärä kerrottuna laskennallisella perusteella ja asukasluku kerrottuna kunnan ja koko maan työttömyysprosenttien suhteella kerrottuna laskennallisella perusteella, terveydenhuollon valtionosuusperusteisiin lisätään sairastavuuden vaikutuskerroin kerrottuna laskennallisella perusteella, koko summaan lisätään vielä syrjäisyyden vaikutus 39 kunnalle. Korotus on 5, 10 tai 15 prosenttia valtioneuvoston asetuksen mukaan (1364/1996), saadusta summasta eli kaikista laskennallisista perusteista yhteensä vähennetään kunnan itse rahoitettava osuus, joka on asukasluku kerrottuna kunnan omarahoitusosuudella. Omarahoitusosuus on yhtä suuri kaikilla kunnilla asukasta kohti.

### Yksityiskohtaisempi kuvaus

Formaalimmin esitettyinä sosiaalihuollon valtionosuus voidaan kirjoittaa seuraavasti<sup>13</sup>:

$$1. \left( g_1 w_i n_{i1} + \sum_{j=2}^4 g_j n_{ij} \right) + (u n_i \times c_1) + \left( \frac{u r_i}{u r} \times c_2 \times n_i \right),$$

missä  $g_1$  on 0-6 -vuotiaiden ikäryhmän valtionosuusperuste,  $w_i$  on työssäkäyntikerroin kunnalle  $i$ ,  $n_{i1}$  on 0-6 -vuotiaiden lukumäärä kunnassa  $i$ ,  $g_j$  on muiden kuin 0-6 -vuotiaiden ikäryhmien valtionosuusperusteet (ks. Taulukko 1),  $n_{ij}$  on muihin kuin 0-6 -vuotiaiden ikäryhmien henkilöluku kunnassa  $i$ ,  $u n_i$  on työttömien lukumäärä kunnassa  $i$ ,  $c_1$  on työttömien lukumäärän valtionosuusperuste,<sup>14</sup>  $u r_i$  on kunnan  $i$  työttömyysaste ja  $u r$  on koko maan työttömyysaste,  $c_2$  on työttömyysasteen valtionosuusperuste ja  $n_i$  on kunnan  $i$  asukasluku. Laskukaavan perusteella saadaan ikäryhmittäisten ja eri kertoimilla korotettujen laskennallisten sosiaalihuollon kustannusten summa kunnalle  $i$ .

<sup>12</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;80523](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;80523)

<sup>13</sup> Laki No. 1150/1996, Moisio (2002)

<sup>14</sup> Euroa/työtön.  $c_1$  ja  $c_2$  määrätään vuosittain valtion talousarviossa.

Työssäkäyntikerroin perustuu seuraavaan kaavaan<sup>15</sup>:

$w_i =$  (palvelu- ja teollisuustoimialojen työvoimaosuus kunnassa i)/(palvelu- ja teollisuustoimialojen työvoimaosuus koko maassa)

Taulukko 1 Ikäryhmittäiset laskennalliset perusteet v. 2005<sup>16</sup>

Ikäryhmä	Sosiaalihuolto	Terveystenhoolto
0-6-vuotiaat	4 565,92	559,76
7-64-vuotiaat	322,7	636,69
65-74-vuotiaat	596,87	1 508,69
75-84-vuotiaat	3 646,02	2 909,80
Yli 85-vuotiaat	10 186,49	5 051,62

Taulukko 2 Muut laskennalliset perusteet (euroa/asukas)

Työttömyyden mukainen euromäärä	406,81
Työttömyysasteen mukainen euromäärä	37,14
Sairastavuuden mukainen euromäärä	275,31
Kunnan rahoitusosuus (euroa/asukas)	1 507,36
Rahoitusosuuden korotukset (euroa/asukas)	18,08
Rahoitusosuus yhteensä (euroa/asukas)	1 525,44
Työttömyysprosentti	11,40 %
Asukasluku (vuodenvaihte 03/04)	5 193 385
Valtionosuusprosentti	32,99 %

Terveyspalvelujen valtionosuus voidaan esittää seuraavasti<sup>17</sup>:

$$2. \sum_{j=1}^5 n_{ij} g_j + s_i d_1 n_i,$$

missä  $s_i$  on sairastavuuskerroin kunnassa i ja  $d_1$  on sairastavuuden valtionosuusperuste. Sairastavuuskerroin määräytyy seuraavasti:

$s_i =$  (työkyvyttömyyseläkkeellä olevien 15-64 –vuotiaiden osuus kaikista kunnan i 15-64 –vuotiaista asukkaista)/(työkyvyttömyyseläkkeellä olevien 15-64 –vuotiaiden osuus kaikista Suomen 15-64 –vuotiaista asukkaista)

Lopuksi kunnan sosiaalihuollon ja terveydenhoidon laskennalliset valtionosuusperusteet lasketaan yhteen ja tästä summasta vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Erotus on kunnan saama valtionosuus.

<sup>15</sup> Lasketaan käyttämällä dataa vuodelta t-3.

<sup>16</sup> Kuntaliiton internet-sivut: [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;80523](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;80523)

<sup>17</sup> Moisio (2002)

## Lähteet

- Anttonen A., Baldock J. & Sipilä J. (toim.) 2003: The Young, the Old and the Starte. Social Care in Five Industrial Nations. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Atkinson, A.B. & Meulders D. (2004): EU action on social inclusion and gender mainstreaming. Euromod working paper EM8/04.
- Asplund, R. & Lilja, R. 2003. IT Sector and Retail Trade Careers – Does Gender Matter? A Gender Spesific Analysis of Gates-Of-Entry, Wage Gaps, Careers and Earnings Growth for Finland. Research report the project: Developing Sectoral Stategies to Address Gender Pay Gaps. Publications 1. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Barne- og familiedepartementet 2004. Kønsperspektiv i budjettarbeidet (2004-2005). Rapport. Oslo.
- Budlender, D & Sharp, R (1998): How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practise. Commonwealth secretariat.
- Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. & Mukhopabhyoy, T. (2002). Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. Commonwealth secretariat. UK..  
<http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/1099950270126291GenderBudgetstext.pdf>
- Daly, M. 2001: Care Work. The quest for security. Geneva: ILO.
- Daly, M. 2000: The Gender Division of Welfare. The impact of the British and German Welfare States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daly, M. & Lewis, J. 2000: The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. The British Journal of Sociology 51 (2), 281-298.
- Ervasti, K., Tala J. & Castrén, E. 2000: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia, Julkaisuja 172. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Forssén, K., Haataja, A. & Hakovirta, M. 2005 (tulossa). Policy Changes, Employment and Single Parenthood in Finland. Yearbook 2005 of Population Research in Finland.
- Fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och men. Särtryck ur budgetpropositionen för 2005. Prob.2004/05:1. Bilaga 4. Stockholm: Regeringskansliet.
- Gould, R. ja Nyman, H. 2001: Työkyvyttömyyseläkkeet 1990-2001. Eläketurvakeskuksen monisteita 38. Eläketurvakeskuksen nettisivut: <http://www.etk.fi/>, Julkaisut, Monisteet.
- Haataja, A. 2005. Outcomes of the Two 1990s Family Policy Reforms at the Turn of the 2000s in Finland. Yearbook 2005 of Population Research in Finland 41:5–28.
- Haataja, A. 2004a: Yhden tai kahden ansaitsijan malli: vaikutukset ansiotyön, hoivan ja tulojen jakoon. Heikki Räisänen & Reino Hjerppe (toim.) 'Hyvinvointi ja työmarkkinoiden eriytyminen', VATT-publications 40, 162-186. Helsinki: VATT.
- Haataja, A. 2004b: Haataja Anita (2004): Pohjoismaiset perhevapaat kahden lasta hoitavan vanhemman tukena. Janus 12 (1), 25-48.
- Haataja, A. 2003: Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa. keskustelualoitteita 296. Helsinki: VATT.



- Haataja, A. 2003b: Lapset - vanhempien ja hyvinvointivaltion yhteinen projekti. *Talous & Yhteiskunta* 31 (1), 37-41.
- Haataja A. 2000: Ketkä hyötyisivät yhteisverotuksesta ja lapsilisien veronalaisuudesta? Vertailua mikrosimulointimenetelmällä. Teoksessa Ritakallio V.-M., Ervasti H., Forssén K. & Nurmi K. (toim.) 'Eriarvoisuutta paikantamassa'. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus 55. Turku: Sosiaalipoliittinen yhdistys, Turun yliopiston sosiaalipoliitiikan laitos, 110-131.
- Haataja, A. 2001. Naisten työssäkäynnin tunnusluvut uusiksi! *Hyvinvointikatsaus* 1, 43-47.
- Haataja, A. 1998. Verotuki, pohjavähennys vai perustulo? Vaihtoehdot empiirisessä tarkastelussa. Teoksessa Niemelä H., Saari J. & Salminen K. (toim.) 'Innovatiivinen sosiaalipoliittikka'. *Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia* 25. Helsinki: Kela, 171-208.
- Haataja, A. 1999. Taustatietoa tuloverotuksesta sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta. Esimerkkinä yhteis- ja erillisverotus. *Tasa-arvon työraportteja* 2. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Haataja, A. & Hakkarainen, A. 2000: Kuntaska ja Kuntanen; Kunta ja tasa-arvo – tietokantaprojekti. Helsinki: STM.
- Haataja, A. & Nurmi, K. 2000: Työnjako 1990-luvulla. Naiset työssä ja työvoiman ulkopuolella. *Tasa-arvon työraportteja* 3. Helsinki: Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasto vuonna 2003. Annettu eduskunnalle vuoden 2004 valtiopäivillä. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hiilamo, H. 2004: Vaikutukset työtulojen saantiin. Teoksessa Hiilamo ym. (toim.) 'Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista'. *Tutkimuksia* 139. Helsinki: Stakes, 66-95.
- Hiilamo, H. & Parpo, A. 2004: Sukupuolivaikutukset. Teoksessa Hiilamo ym. (toim.) 'Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista'. *Tutkimuksia* 139. Helsinki: Stakes, 112-116.
- Hill M. & Bramley G. 1986: *Analysing Social Policy*. Oxford: Blackwell
- Horelli, L. 2000. Sukupuolivaikutusten arviointi eli suva menetelmä. Johdanto teoksessa 'Vaikuttaako sukupuoli?' *Tasa-arvo* julkaisuja 2000:8. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Sosiaali- ja terveysministeriö, 7-11.
- Hujanen, T., Mikkola, H., Pekurinen, M., Häkkinen, U. & Teitto, E. 2004: Terveysturvan huollon menot ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2002. *Aiheita* 24. Stakes: Helsinki.
- Häkkinen, U., Valtonen, H., Niemelä, J. & Laine, J (2000): Tutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereistä, *STAKES – Aiheita* 33/2000.
- Hämäläinen, U. 2004: Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2004: 1; Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 92. Helsinki: Kela, ETK ja Palkansaajien tutkimuskeskus.
- Ikola-Norrbacka, R. 2004: Päivähoito – kuntien kilpailuvaltti? *KuntaSuomi* 2004 –tutkimuksia nro 46. Acta nro 165. Helsinki: Vaasan yliopisto, Suomen Kuntaliitto.
- Ilmakunnas S. ja Tuominen E. 2002: Sukupuolivaikutusten arvioinnista eläketurvassa. Teoksessa 'Naiset ja Budjetti'. Eduskunnan Naiskansanedustajien verkoston julkaisu 2. Helsinki: Kustannusliike Susi, 41-53.

- Kajanoja, J. 1999: Lasten päivähoito investointina. Tutkimuksia 50. Helsinki: VATT.
- Kari, S., Heikkilä T., Junka, T., Kröger O., Mustonen E., Rauhanen T., Virtanen S. & Östring T. 2004: Verotuet Suomessa vuosina 1985–2002. Keskustelualoitteita 353. Helsinki: VATT.
- Kelan sairausvakuutuslaskentatieto 2003. SVT Sosiaaliturva. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Kilpi, W. 2000: Faces of inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. Luxembourg Income Study Working Paper 224.
- Korkeamäki, O. & Kyyrä, T. 2003. Explaining Gender Wage Differentials: Findings from a Random Effects Model. Discussion Papers 320. Helsinki: VATT.
- Kuntasektorin työvoimakustannukset 2000. SVT. Palkat 2002:14. Helsinki: Tilastokeskus.
- Kvinnor, män och sjukfrånvaron. Social försäkringsboken 2004. Stockholm.
- Laine, P. 2003. A Comparison Study of the Sectoral Gender Wage Gaps between the Finnish IT and Retail Sectors 1995-1999. Research report the project: Developing Sectoral Strategies to Address Gender Pay Gaps. Publications 1. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Laine, V. & Uusitalo, R. 2001. Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Tutkimuksia 74. Helsinki: VATT.
- Lammi-Taskula, J. 2004: Äidit työmarkkinoilla – kahden kerroksen väkeä? Yhteiskuntapolitiikka (69) 2, 202-206.
- Luukkonen, A. 2003: Sukupuolten palkkaero yksityisissä palveluammateissa. Keskustelualoitteita 321. Helsinki: VATT.
- Maljanen, T. ja Niemelä, H. 2000. Vuoden 1996 sairauspäivärahaudistuksen vaikutukset. Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 58. Helsinki: Kela.
- Mikrosimulointimallien välinen yhteistyö. 2004. VATT-Muistioita 63. Helsinki: VATT.
- Moisio, A. 2002: Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants, VATT Tutkimuksia 93. Helsinki: VATT
- Mustonen, E. 2004: Välittömän verotuksen progressiivisuus. VATT-keskustelualoitteita 342. Helsinki: VATT.
- Mustonen, E. ja Viitamäki, H. 2004: Työmarkkinatueltä ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. VATT-muistioita 65. Helsinki: VATT.
- Naisten ja miesten työkyvyttömyys. Erot eläkkeiden hylkäämisessä. Tutkimuksia 2003:2. Sarja A. Tasa-arvojulkaissuja. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Niinivaara, R. 1999: Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Nordiska ministerrådet 2005: Jämställda statsfinanser – Equality and public finances. Ett diskussionunderlag om jämställdhet och ekonomisk styrning. Toim.. Catharine Schimitz. ANP 2005: 731. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nordic Council of Ministers 1995: Gender Equality – the Nordic Model. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Parpo A. (toim.) 2004. SOMA. Sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulointimalli 2001. Aiheita 1. Stakes. Helsinki.

- Parpo, A. 2004: Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon kannustinvaikutukset. Teoksessa Hiilamo ym. (toim.) 'Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista'. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 34-48.
- Pikkala, S. 2003. Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön taustaselvityksiä 12. Helsinki.
- Repo, K. 2003: Perheen sisäisen rahatalouden jännitteitä. Teoksessa Forsberg H. ja Nätkin R. (toim.) 'Perhe murroksessa'. Helsinki: Gaudeamus, 64-85.
- Salmi, M. ja Lammi-Taskula, J. 2002: Mitä pienten lasten vanhemmat haluavat perhepolitiikalta? Yhteiskuntapolitiikka (67) 6, 578-583.
- Sauli, H., Savola, L. ja Haataja, A. 2000: Käyvätkö äidit töissä vai eivät? Hyvinvointikatsaus 1, 63-66.
- Selvityshenkilö Elli Aaltosen ehdotukset. Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2005:7. Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi. Työryhmämuistioita 5. Sosiaali- ja terveysministeriö: Helsinki.
- STM 2005:1. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004-2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1. Helsinki.
- STM 2004:3. Valtioneuvoston periaatepäätös. Työterveys 2015. Työterveyshuollon kehittämislinjat. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3. Helsinki.
- STM 2004:21: Sosiaaliturvan suunta 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 21. Helsinki.
- STM 2003: Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa STM. Helsinki. Luonnos.
- STM 2002:21: Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 21. Helsinki.
- SVT 2004: Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja Stakes: Helsinki.
- SVT sosiaaliturva 2003:4: STAKES: Helsinki.
- Takala, P. 2005: Uuden isyysvapaan ja isän muiden perhevapaiden käyttö. Sosiaali- ja terveydenhuollon selosteita 43. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kela.
- Takala, H. 1998: Tasa-arvonäkökulma julkishallinnossa. Naistutkimusraportteja 1. Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Tasa-arvoasian neuvottelukunta 2000. Ehdotus kotihoidon rekisteritietojen täydentämiseksi. Dno 14/43/00.
- Työmarkkinalaitos 2004: Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2003. Työmarkkinalaitoksen julkaisuja 5. Helsinki: valtiovarainministeriö, Työmarkkinalaitos.
- Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2003: 2004. SVT. Helsinki: Eläketurvakeskus. Kansaneläkelaitos.
- Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2003: 2004. SVT. Sosiaaliturva. Helsinki: Vakuutusvalvonta. Kela.

- Tuominen E. 2002: Arvio yksityisalojen työeläkeuudistuksen sukupuolivaikutuksista. Eläketurvakeskuksen monisteita 41. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Työvoimakustannukset 2000: Yksityinen sektori ja sektorivertailu. SVT. Palkat 2002:17. Helsinki: Tilastokeskus.
- Vaikuttaako sukupuoli? 2000. Työsopimuslakiesityksen arviointia tasa-arvonäkökulmasta. Tasa-arvojulkaisuja 8. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Sosiaali- ja terveysministeriö
- Vartiainen, J. 2001: Sukupuolten palkkaeron tilastointi ja analyysi. Tasa-arvojulkaisuja 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Viitamäki H. 1998b: TUJA -mallin kehittäminen. VATT -muistioita 32. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- VNK 1995:2: Sukupuolten tasa-arvo koulutuksessa. Koulutuspoliittisen jaoston mietintö. Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja.

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ**  
**SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER**  
**REPORTS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH**

**ISSN 1236-2115**

- 2006: 1 Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö, Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta.  
ISBN 952-00-1928-6 (nid.)  
ISBN 952-00-1929-4 (PDF)