

Perhevapaauudistus ja monialainen yhteistyö lapsiperheiden palveluissa



Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomukset

6/2026

Perhevapaauudistus ja monialainen yhteistyö lapsiperheiden palveluissa



Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomukset

6/2026

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/691/04.07.02/2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Perhevapaa uudistus ja monialainen yhteistyö lapsiperheiden palveluissa. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sosiaali- ja terveysministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2028.

Helsingissä 4. toukokuuta 2026

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Antti Halmetoja
johtava tuloksellisuustarkastaja



Julkaisutiedot

ISSN-L: 1799-8093

ISSN: 1799-8107 (pdf)

ISBN: 978-952-499-591-7 (pdf)

URN:ISBN: 978-952-499-591-7

urn.fi/urn:isbn:978-952-499-591-7

Kuvatiedot

Valokuva: GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui perhevapaaudistukseen ja lapsiperheiden palveluihin. Tarkastuksessa arvioitiin vuoden 2022 perhevapaaudistuksen vanhempainvapaita koskevien tavoitteiden toteutumista. Tarkastuksella tuotettiin tietoa siitä, millaisia muutoksia isien vanhempainvapaiden käytössä on uudistuksen myötä tapahtunut. Tietoa tuotettiin myös siitä, miten työnantajat ovat toimillaan luoneet edellytyksiä saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Perhevapaaudistuksen lisäksi tarkastuksessa arvioitiin monialaisen yhteistyön riittävyyttä ja sujuvuutta lastenneuvoloiden, varhaiskasvatuksen ja alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen välillä. Lisäksi arvioitiin sitä, oliko lapsiperheille annettavissa sosiaalipalveluissa painopiste siirtynyt sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti matalan kynnyksen palveluihin.

Perhevapaaajärjestelmän tarkoitus on edistää työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista ja siten tukea perheellistymistä sekä työllisyyttä. Perhevapaaudistuksella tavoiteltiin sitä, että vapaat ja hoitovastuu jakautuisivat perheissä tasapuolisesti vanhempien kesken sekä lisäämään isien vanhempainvapaiden käyttöä. Vanhempainvapaiden tasaisella jaolla pyritään vahvistamaan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta työelämässä sekä edistämään sukupuolten välisten palkkaerojen kaventumista.

Lapsiperheiden palveluissa monialaisella yhteistyöllä tavoitellaan sitä, että palvelutarpeet tunnistetaan mahdollisimman varhain ja että palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Matalan kynnyksen sosiaalipalveluilla pyritään ehkäisemään korjaavien ja kalliimpien palvelujen tarvetta.

Isät pitävät aiempaa pidempiä vanhempainvapaita, mutta merkittävä osa jättää vapaat edelleen käyttämättä

Perhevapaaudistus on lisännyt isien vanhempainvapaapäivien käyttöä. Isien lisääntynyt vanhempainvapaapäivien käyttö on lisännyt vanhempainvapaan etuusmenoja ennakoitua enemmän. Hallituksen esityksessä kustannusten arvioitiin kasvavan 60–110 miljoonaa euroa vuositasolla. Vuonna 2024 kasvua oli kuitenkin vuoteen 2021 verrattuna noin 153 miljoonaa euroa.

Vaikka perhevapaaudistus on lisännyt isien vanhempainvapaa-päivien käyttöä kokonaisuudessaan, on erilaisilla taustatekijöillä yhteys siihen, kuinka paljon isät ovat uudistuksen myötä lisänneet vapaiden käyttöä. Tarkastuksessa tehdyn tilastollisen analyysin perusteella isän tulot vaikuttavat hieman aiempaa vähemmän hänen vanhempainvapaiden käyttöönsä. Kuitenkin korkeimmassa tuloluokassa olevien isien ennustettu todennäköisyys käyttää kaikkein pisimpiä vanhempainvapaita kasvoi. Tuloerojen hienoinen kaventuminen näkyy myös vanhempainvapaiden kokonaan käyttämättä jättävien isien parissa ja tulojen vaikutus käyttämättä jättämiseen on pienempi kuin ennen uudistusta. Toisaalta vapaat kokonaan käyttämättä jättävien isien määrä ei tarkastuksen aineistossa ollut merkittävästi pienentynyt aiemmista vuosista, toisin kuin perhevapaaudistuksen valmisteluvaiheessa ennakoitiin.

Tarkastuksen mallinnustulokset osoittivat myös, että syntyperältään suomalaisten ja ulkomaalaisten isien vanhempainvapaiden käytössä jo ennen uudistusta ollut suuri ero on entisestään kasvanut. Uudistus on lisännyt suomalaista syntyperää olevien isien todennäköisyyttä käyttää pitkiä vapaita ulkomaalaistaustaisia voimakkaammin.

Perhevapaaudistuksen tavoitteiden täyttymisen kannalta keskeisenä voi pitää sekä vanhempainvapaiden käytön lisääntymistä kokonaisuudessaan että käytön lisääntymistä eri taustaisten isien osalta. Keskeistä on myös vanhempainvapaita ylipäättään pitävien isien määrän lisääntyminen.

Tarkastuksessa tehty analyysi antaa viitteitä muutoksista, joita on hyödyllistä seurata jatkossa, kun perhevapaaudistuksen vaikutuksia arvioidaan. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää niihin isiin, jotka eivät käytä lainkaan vanhempainvapaita. Tämän ryhmän koko on tarkastuksen perusteella yhä merkittävä. Lisäksi ulkomaalaista syntyperää olevien isien vanhempainvapaiden pitämistä tulee tarkastella jatkossa ja kehittää keinoja, joilla voidaan varmistaa, että tietoa vapaista on saatavilla riittävästi ja ymmärrettävässä muodossa.

Varauksellissimmin perhevapaaudistuksen suhtautuivat pienet ja miesenemmistöiset yritykset, joiden kustannuksia uudistus erityisesti nostaa

Perhevapaaudistuksella pyrittiin vaikuttamaan myös työnantajien suhtautumiseen vanhempainvapaisiin, koska työnantajien toiminnan tiedetään vaikuttavan työntekijöiden vanhempainvapaiden pitämiseen. Perhevapaaudistuksen arvioitiin onnistuessaan lisäävän isien ja ei-synnyttävien työntekijöiden vanhempainvapaiden käyttöä ja näin kasvattavan etenkin miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajien kustannuksia.

Tarkastuksessa työnantajayrityksille kohdennetun kyselyn mukaan vanhempainvapaiden käyttöä edistävät hyvät käytänteet ovat harvinaisempia pienillä ja miesenemmistöisillä kuin muilla työpaikoilla. Lisäksi miesvaltaisilla toimialoilla ja pienissä yrityksissä vanhempainvapaan järjestelyt koetaan keskimääräistä hankalammiksi. Niissä uudistuksen tavoitteiden kannatus ei ole yhtä vahvaa kuin suurten ja naisvaltaisten toimialojen työnantajien keskuudessa. Työnantajille aiheutuvien kustannusten määrä näyttääkin selittävän työnantajien suhtautumista ja toimintaa liittyen vanhempainvapaisiin.

Monialainen yhteistyö lapsiperheiden palveluissa ei ole aina riittävää ja sujuvaa

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden ammattilaisten mukaan niiden ja lapsiperheiden sosiaalipalvelujen välinen monialainen yhteistyö ei ole riittävää tai sujuvaa. Sosiaalipalvelut ottavat varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden edustajia mukaan sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin erittäin harvoin, vaikka sosiaalihuoltolaki edellyttää monialaista yhteistyötä.

Tarkastuksen perusteella useat tekijät vaikuttavat sosiaalihuollon ja muiden palvelujen monialaisen yhteistyön ongelmien taustalla. Monialaiselle yhteistyölle ei välttämättä edelleenkään ole rakenteita tai selkeitä toimintamalleja. Lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ei välttämättä ehditä tai osata ottaa muita toimijoita mukaan työskentelyyn ja hyödyntää heidän asiantuntemustaan perheiden tilanteista.

Hyvinvointialueuudistus ei ole sujuvoittanut monialaista yhteistyötä, mutta perhekeskustoiminnan kehittäminen on

Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueuudistus ei ole sujuvoittanut monialaista yhteistyötä alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa. Uudistuksen keskeinen tavoite on ollut vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota.

Lapsiperheiden sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöiden mukaan tavoite ei ole toteutunut lapsiperheiden palveluissa. Myös varhaiskasvatuksen erityisopettajista merkittävä osa suhtautui kriittisesti väittämiin, että monialainen yhteistyö olisi muuttunut hyvinvointialueen käynnistymisen jälkeen sujuvammaksi sosiaalipalvelujen ja lastenneuvoloiden kanssa. Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueiden käynnistymisen aiheuttama katkos ja uudelleen käynnistymisen vaihe voivat edelleen vaikuttaa kokemuksiin monialaisen yhteistyön heikentymisestä. Esimerkiksi entisiä kuntakohtaisia hyviä käytäntöjä on saattanut hävitä, kun toimintoja on yhdenmukaistettu hyvinvointialuetasolle.

Tarkastuksen perusteella perhekeskustoiminnan kehittäminen on edistänyt käytännön monialaista yhteistyötä. Tarkastuksen kyselyssä kaikkien vastaajaryhmien enemmistö oli tätä mieltä. Tarkastuksen perusteella asiassa on kuitenkin edelleen jonkin verran alueellista vaihtelua.

Monialaisen yhteistyön lisääminen edistäisi perheiden oikea-aikaista ohjautumista sosiaalipalveluihin ja painopisteen siirtymistä matalan kynnyksen palveluihin

Tarkastuksen perusteella monialainen yhteistyö edistää alle kouluikäisten lasten ja perheiden palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Alle kouluikäiset lapset ja perheet eivät kuitenkaan ohjaudu sosiaalipalveluihin riittävän varhain, jotta palvelutarpeisiin voitaisiin vastata matalan kynnyksen palveluilla.

Sosiaalihuoltoon ohjautuessa tai hakeutuessa monet perheet ovat jo raskaampien ja korjaavampien palvelujen tarpeessa. Aktiivisempi ja sujuvampi monialainen yhteistyö sosiaalihuollon ja muiden toimijoiden välillä voisi edistää sitä, että perheet ohjautuisivat sosiaalipalveluihin riittävän varhain ja heidän palvelutarpeisiinsa voitaisiin vastata matalan kynnyksen palveluilla aiempaa useammin. Palveluita tarvitsevat perheet pitäisi myös saada motivoitumaan sosiaalipalvelujen asiakkaiksi nopeammin, ja muiden toimijoiden tulisi tehdä myös yhteydenottoja sosiaalipalveluihin nykyistä aktiivisemmin. Matalan kynnyksen sosiaalipalvelujen tunnettuutta pitäisi lisätä perheiden keskuudessa.

Tarkastuksen perusteella painopistettä lapsiperheiden sosiaalipalveluissa on siirretty matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin. Sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa toimivien lähiesihenkilöiden näkemys painopisteestä on vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain tavoitteiden mukainen. Lapsiperheiden sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa on paikoin kuitenkin merkittävä määrä asiakkaita, jotka voisivat palvelutarpeensa puolesta olla lastensuojelun asiakkaina. Tämä vaikeuttaa sosiaalihuoltolain mukaisen perustehtävän eli varhaisen tuen tarjoamista. Tarkastuksen perusteella lastensuojelun asiakasmitoitukset ohjaavat lapsiperheiden palvelukokonaisuutta väärään suuntaan, sillä paikoin tuen antamista ja järjestämistä ohjaavat mitoitukset eivätkä perheiden tarpeet.

Sosiaalihuoltolain mukaista asiakasprosessia sovelletaan matalan kynnyksen palveluissa eri tavoin

Lapsiperheiden matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa ilmeni tarkastuksessa vaihtelevia käytäntöjä liittyen sosiaalihuoltolain mukaiseen

palvelutarpeen arviointiin ja yleisemminkin asiakasprosessiin. Sosiaali- huoltolain mukaista palvelutarpeen arviointia ei aina tehdä matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa ja erityisesti kotipalvelussa.

Tarkastuksen kyselyissä nousi esiin kritiikkiä, että sosiaali- huoltolaki on epäselvä palvelutarpeen arvioinnin osalta. Lain toimeenpanijoille voi olla epäselvää, milloin on lain mukaan ryhdyttävä raskaampaan palvelutarpeen arvioinnin prosessiin ja milloin riittää yksittäisen perus- palvelun tarpeen arviointi. Tarkastuksen perusteella sosiaali- huoltolakia tai sen soveltamisohjetta ja muuta ohjausta tulisi kehittää vastaamaan paremmin matalan kynnyksen palvelujen toimeenpanon tarpeita. Tämä voisi osaltaan edistää painopisteen siirtymistä lapsiperheiden sosiaali- palveluissa matalan kynnyksen ennaltaehkäiseviin palveluihin.

Tarkastusviraston suositukset

Sosiaali- ja terveysministeriön

1. tulisi selvittää nykyistä tarkemmin tulotasoltaan ja syntyperältään erilaisten isien vanhempainvapaiden käyttöä
2. tulisi kehittää keinoja, joilla voidaan vähentää isien vanhempainvapaiden käyttämättä jättämistä ja edistää vanhempainvapaiden kustan- nusten tasaisempaa jakautumista molempien vanhempien työnanta- jien kesken
3. tulisi selkeyttää sosiaali- huoltolain palvelutarpeen arviointia koskevia säädöksiä ja ohjausta matalan kynnyksen lapsiperhepalveluissa
4. tulisi sosiaali- huoltolakia uudistettaessa edistää painopisteen siirty- mistä lapsiperhepalveluissa nykyistä vahvemmin korjaavista palve- luista matalan kynnyksen ennaltaehkäiseviin lapsiperhepalveluihin.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin

5. tulisi lisätä lapsiperheiden sosiaali- huoltolain mukaisten palvelu- jen monialaista yhteistyötä lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen kanssa.
6. tulisi lisätä tiedotusta lapsiperheiden matalan kynnyksen sosiaalipal- veluista ja sosiaali- huollon yhteydenottokanavista muille toimijoille ja perheille.

Sisällys

	Tarkastusviraston kannanotot	5
1	Mitä tarkastettiin	12
2	Onko perhevapaaudistus lisännyt taustatekijöiltään erilaisten isien vanhempainvapaiden käyttöä?	14
2.1	Isän tulot ovat yhteydessä vanhempainvapaiden käyttöön	15
2.2	Syntyperän mukaiset erot isien vapaiden käytössä ovat kasvaneet	22
3	Miten työnantajat ovat huomioineet perhevapaaudistuksen työpaikoilla?	25
3.1	Työnantajat uudistuksen kohteena ja toteuttajina	25
3.2	Henkilöstön määrä ja sukupuolijakauma olivat yhteydessä työnantajien vanhempainvapaan käytäntöihin	32
3.3	Pienet ja miesenemmistöiset työnantajat pitivät vanhempainvapaisiin liittyviä järjestelyjä muita hankalampina	35
3.4	Naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat kannattivat muita enemmän vanhempainvapaiden tasaisempaa jakoa	37
4	Onko monialainen yhteistyö riittävää alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?	41
4.1	Lastenneuvoloissa ja varhaiskasvatuksessa ei koeta yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa riittäväksi ja sujuvaksi	41
4.2	Hyvinvointialueuudistus ei ole sujuvoittanut lapsiperheiden palvelujen välistä monialaista yhteistyötä	48
5	Onko painopiste alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa siirtynyt erityispalveluista perustason palveluihin?	54
5.1	Perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin liian myöhään, vaikka monialainen yhteistyö edistää palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista	54
5.2	Sosiaalihuoltolain asiakasprosessia sovelletaan vaihtelevasti matalan kynnyksen palveluissa	63

Liite: Miten tarkastettiin	69
Liite 2: Työ- ja virkaehtosopimusten palkallisten perhevapaajaksojen pituudet	73
Viitteet	75

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui perhepoliittisiin tukitoimiin, erityisesti lapsiperheiden palveluihin sekä vuoden 2022 perhevapaaudistukseen ja tarkemmin vanhempainvapaisiin.

Tarkastuksessa arvioitiin, toteutuivatko perhevapaaudistuksen vanhempainvapaajärjestelmää koskevat tavoitteet. Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa tietoa isien vanhempainvapaiden käytöstä perhevapaaudistuksen jälkeen ja verrata sitä uudistusta edeltäneeseen käyttöön. Lisäksi tuotettiin tietoa siitä, miten työnantajat ovat toimillaan luoneet edellytyksiä saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Lapsiperheiden palvelujen osalta tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa tietoa monialaisesta yhteistyöstä alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen, lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen välillä. Lisäksi tuotettiin tietoa siitä, missä määrin sosiaalipalvelujen painopiste on matalan kynnyksen palveluissa vuoden 2015 sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Perhevapaajärjestelmän suurin merkitys valtiontaloudelle on välillinen. Perhevapaajärjestelmän tarkoitus on edistää työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista ja siten tukea perheellistymistä sekä työllisyyttä.

Lapsiperheiden palvelujen monialaisen yhteistyön ja sosiaalipalvelujen painopisteen siirtymisen korjaavista palveluista matalan kynnyksen palveluihin merkitys valtiontaloudelle on ensisijaisesti välillinen. Monialaisella yhteistyöllä tavoitellaan lapsiperheiden palveluissa muun muassa sitä, että asiakkaan palvelutarpeet tunnistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Sosiaalipalveluiden painopisteen siirtämisellä matalan kynnyksen palveluihin tavoitellaan sitä, että korjaavia, erikoistuneita ja kalliimpia palveluita tarvittaisiin vähemmän.

Vanhempainpäivärahaa ja -vapaata uudistettiin vuonna 2022. Uudistuksella tavoiteltiin sitä, että vapaat ja hoitovastuu jakautuisivat perheissä tasapuolisesti vanhempien kesken. Tasaisella vapaiden jaolla pyritään vahvistamaan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta työelämässä sekä edistämään sukupuolten välisten palkkaerojen kaventumista.

Perhevapaaudistuksessa vapaat kiintiöitiin kahden vanhemman perheissä molemmille vanhemmille. Uudistuksen tavoitteena oli vaikuttaa myös työnantajien toimintaan. Työnantajien näkökulmasta vanhempainvapaiden uudistamisen keskeisimmät vaikutukset ovat isien

vanhempainvapaiden käytön lisääntyminen sekä vanhempainvapaajaksojen lukumäärän kasvu.

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) uudistettiin 2010-luvun puolivälissä. Uudistuksella pyrittiin siirtämään painopistettä erityispalveluista perustason palveluihin, madaltamaan tuen hakemisen kynnystä ja turvaamaan tarvittava tuki lapsiperheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta. Toinen keskeinen tavoite oli edistää kaikessa työs-kentelyssä viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään sosiaalihuoltolain lisäksi myös muissa lapsiperheiden palveluita koskevissa laeissa, esimerkiksi varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021).

Tarkastuksessa vastattiin kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Onko vuoden 2022 perhevapaaudistus edistänyt vanhempainvapaiden tasaisempaa jakautumista vanhempien kesken?
2. Onko moniammatillinen yhteistyö sujuvaa alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?
3. Onko painopiste siirtynyt sosiaalihuollossa erityispalveluista perustason palveluihin alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?

Tarkastuskysymysten kriteerit perustuivat perhevapaaudistuksen hallituksen esitykseen (HE 129/2021 vp), sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), varhaiskasvatuslakiin (540/2018), terveydenhuoltolakiin (1326/2010), lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021), sosiaalihuoltolain uudistuksesta annettuun hallituksen esitykseen (HE 164/2014 vp) ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen valtakunnallisiin tavoitteisiin¹.

2 Onko perhevapaauudistus lisännyt taustatekijöiltään erilaisten isien vanhempainvapaiden käyttöä?

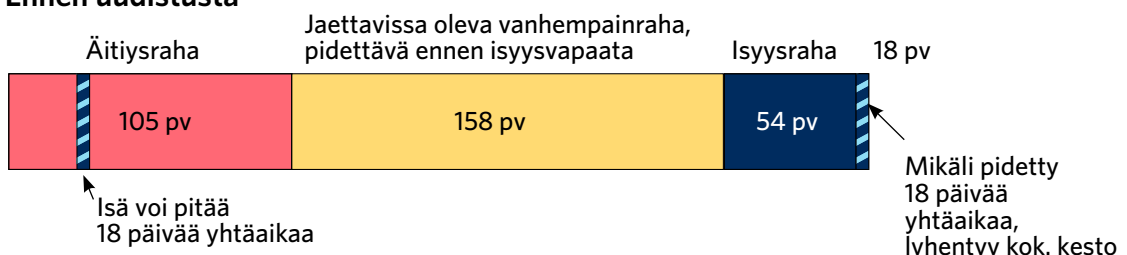
Perhevapaauudistuksen jälkeen isät ovat käyttäneet entistä suuremman osan vanhempainvapaista. Kuitenkin niiden isien osuus, jotka eivät käytä lainkaan vanhempainvapaata, on pysynyt liki samana kuin ennen uudistusta.

Uudistuksella on ollut vaikutusta isien vanhempainvapaiden käyttöä selittäviin taustatekijöihin, kun tilannetta verrataan uudistusta edeltäneisiin vuosiin 2019–2021.

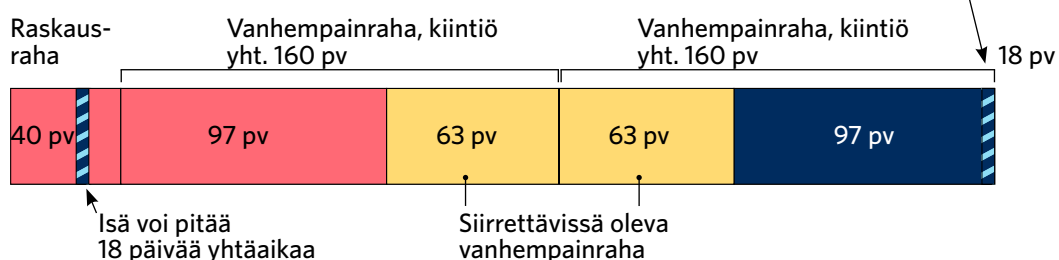
Tarkastuksessa toteutetussa tilastollisessa analyysissä havaittiin, että vaikka korkeatuloiset isät edelleen pitävät matalatuloisia isiä todennäköisemmin pitkiä, isälle kiintiöidyn määrän ylittäviä vanhempainvapaata, ero tuloryhmien välillä on kaventunut. Perhevapaauudistus on lisännyt suomalaista syntyperää olevien isien todennäköisyyttä käyttää pitkiä vapaita ulkomaalaistaustaisia voimakkaammin, ja näiden ryhmien välinen suhteellinen ero vanhempainvapaiden käytössä on kasvanut uudistuksen jälkeen.

Kuvio 1. Perhevapaat ennen ja jälkeen uudistuksen (pl. hoitovapaat)

Ennen uudistusta



Uudistuksen jälkeen



Lähde: Kela

Perhevapaaudistus

Perhevapaaudistuksella (HE 129/2021 vp) tarkoitetaan joulukuussa 2021 hyväksyttyä ja elokuussa 2022 voimaan astunutta uudistusta, jolla muutettiin vanhempainvapaiden terminologiaa, molemmille vanhemmille kiintiöityä vapaiden määrää sekä lisättiin erilaisia joustomahdollisuuksia vanhempainvapaiden pitämiseen. Samalla otettiin käyttöön synnyttävälle vanhemmalle kuuluva raskausraha.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä isien vanhempainvapaiden käyttöä ja siten isien itsenäistä hoitovastuuta sekä tasaisemman vapaiden jaon myötä lisätä ja edistää työelämän tasa-arvoa. Uudistuksessa ei muutettu muita perhevapaaetuuksia eli käytännössä vanhempainvapaiden jälkeen pidettävää hoitovapaata.

Uudistuksen myötä vanhempainvapaan ja sitä edeltävän raskausrahan kesto piteni hieman aiemmasta, jos vapaat hyödynnetään täysimääräisesti. Vaikka molemmille vanhemmille on kiintiöity 160 päivää vanhempainvapaata, voidaan kiintiöstä luovuttaa toiselle vanhemmalle enintään 63 päivää. Täten todellinen kiintiöity määrä on 97 päivää vanhempainvapaata per vanhempi ja äidin on edelleen mahdollista pitää yhtä pitkä vapaajakso kuin ennen uudistusta (äitiysvapaa + vanhempainvapaa = raskausraha + vanhempainvapaa, kun isä luovuttaa enimmäismäärän päiviä äidille).

Uudistuksessa säilytettiin ei-synnyttävälle vanhemmalle oikeus käyttää äidin kanssa yhtäaikaisesti 18 päivää vapaistaan. Tämä jakso sijoittuu tyypillisesti lapsen syntymän yhteyteen. Lisäksi uudistuksessa säilyttiin kahden vuoden aikaraja, jonka sisällä vapaat tulee käyttää lapsen syntymän jälkeen.

2.1 Isän tulot ovat yhteydessä vanhempainvapaiden käyttöön

Uudistuksen myötä alemmissa tuloluokissa vanhempainvapaiden runsaampi käyttö on yleistynyt enemmän kuin korkeammissa tuloluokissa, kun asiaa tarkastellaan vetosuhteiden kautta. Tämä on hieman kaventanut tuloeroja vapaiden käytön osalta, kun mallissa huomioidaan samalla myös isien koulutus, ikä ja kuntaryhmä. Erot tuloluokkien välillä ovat kaventuneet myös niiden isien joukossa, jotka eivät pidä ollenkaan vanhempainvapaata. Tämä selittyy sillä, että matalatuloisilla isillä on

aiempaa pienempi todennäköisyys jättää vapaat käyttämättä, kun taas korkeatuloisilla todennäköisyys on kasvanut.

Kokonaisuudessaan perhevapaauudistus on pidentänyt niiden isien vapaiden kestoja, jotka ylipäänsä pitävät vanhempainvapaata. Tarkastuksessa havaittiin, että vapaiden käyttämättä jättäminen on kuitenkin lähes yhtä yleistä kuin ennen uudistusta.

Taustatekijät ovat yhteydessä isien vanhempainvapaan käyttöön ja pituuteen

Suomen aiempaa vanhempainvapaajärjestelmää koskevan tutkimuksen perusteella monilla taustatekijöillä on havaittu olevan yhteys siihen, käyttävätkö isät vanhempainvapaita ja kuinka pitkiä vapaita isät pitävät. Keskeisiä isien vanhempainvapaiden käyttöön vaikuttavia taustatekijöitä ovat ikä, koulutus, tulot ja työmarkkina-asema.

Kyselyyn perustuvan tutkimuksen perusteella korkeasti koulutetut isät käyttivät muita isiä useammin ja pidempään vapaita. Korkeiden tulojen on todettu olevan yhteydessä aiemman perhevapaalainsäädännön mukaiseen bonusvapaan käyttöön eli käytännössä isän pidempään vanhempainvapaajaksoon. Rekisteriaineistoon perustuvassa tutkimuksessa havaittiin samoin negatiivinen yhteys isän matalan koulutus- ja tulotason, nuoren iän ja työttömyyden ja vanhempainvapaiden käytön sekä keston välillä, eli nämä isät pitivät muita vähemmän ja lyhyempiä vapaita. Tutkimuksissa on havaittu myös maahanmuuttajataustaisten isien vähäisempi vanhempainvapaiden käyttö ja reagointi vapaajärjestelmässä tapahtuviin muutoksiin.

Päätös vanhempainvapaista ja niiden kestosta ei välttämättä ole isien itsensä päätettävissä, vaan päätös vapaiden pitämisestä syntyy yhdessä perheen äidin kanssa. Perhe voi huomioida vapaiden jaosta päättäessään esimerkiksi arvoihin, ihanteisiin sekä perheen ja vanhempien taloudellisiin tilanteisiin liittyviä tekijöitä ja näiden yhdistelmiä. Tutkimuksissa on havaittu myös äitien taustatekijöillä olevan yhteyttä isien vapaiden käyttöön. Esimerkiksi isät käyttivät perhevapaita useammin ja pidempään, jos äiti on koulutettu ja korkeatuloinen. Jos taas äiti on työtön tai opiskelija, isät käyttivät vapaita muita isiä harvemmin.² Äitien tietoja ei voitu hyödyntää tarkastuksessa toteutetuissa analyysissä aineistoon liittyvien rajoitteiden vuoksi.

Isät käyttävät entistä enemmän vanhempainvapaapäiviä mutta edelleen merkittävä osa isistä ei käytä vapaata lainkaan

Kelan julkaisemien tietojen mukaan isien vanhempainvapaiden käyttö on lisääntynyt vuosina 2022–2024 nopeammin kuin ennen perhevapaauudistusta. Vuonna 2022 isät käyttivät reilu 12 prosenttia kaikista vanhempainvapaista, kun osuus vuonna 2024 oli jo lähes 21 prosenttia. Lisäksi uudistuksen myötä isien äitien kanssa eri aikaan pitämien vapaiden määrä on noussut 57 prosentista 73 prosenttiin.³

Myös vanhempainpäivärahojen menot kasvoivat vuodesta 2021 vuoteen 2024 hieman yli 15 prosenttia, 1,15 miljardiin euroon⁴. Tämä noin 153 miljoonan euron kasvu ylittää hallituksen esityksessä ennakoitun noin 60–110 miljoonan euron vuosittaisen kasvun.

Tarkastuksessa tilastollinen tarkastelu kohdistui niihin isiin, jotka ovat saaneet lapsen syyskuun ja joulukuun välillä vuonna 2022, jolloin uudistus oli juuri astunut voimaan. Vertailuryhmän muodostivat vuosina 2019–2021 vastaavana ajankohtana lapsen saaneet isät. Samojen syntymäkuukausien valinnalla pyrittiin huomioimaan yleisten loma- ja pyhäajankohtien mahdollinen vaikutus käytettyjen vapaiden määrään.

Aineistossa isien vanhempainvapaiden käyttö luokiteltiin neljään luokkaan, joihin kuulumista verrattiin ennen ja jälkeen uudistuksen. Luokittelu mahdollisti vapaiden käytön vertailun ennen ja jälkeen uudistuksen. Ensimmäiseen luokkaan otettiin isät, jotka eivät käytä lainkaan vanhempainvapaata. Toisessa luokassa ovat isät, jotka käyttävät maksimissaan 18 päivää vanhempainvapaita eli heidän vapaidenkäyttöänsä voi kutsua vähäiseksi. Tämä on enimmäismäärä, jonka isä voi pitää vapaita yhtä aikaa äidin kanssa, mutta analyysissä ei tarkasteltu sitä, käytettiinkö vapaat äidin kanssa vai ei.

Kolmannessa luokassa olivat enintään isälle kiintiöityjen vapaiden käyttäjät. Vuosina 2019–2021 lapsen saaneilla isillä oli käytettävissään 19–54 vanhempainvapaapäivää ja vuonna 2022 lapsen saaneilla 19–97 päivää. Kolmannen ryhmän isät olivat lähtökohtaisesti itsenäisessä vastuussa lapsesta ja käyttivät enintään ne päivät, joita ei voi luovuttaa toiselle vanhemmalle.

Neljännän luokan muodostivat isät, joiden vapaiden kesto ylitti isille kiintiöidyn vapaiden määrän eli vuosina 2019–2021 lapsen saaneilla 54 päivää ja vuonna 2022 lapsen saaneilla 97 päivää. Nämä isät ovat käyttäneet vanhempainvapaapäiviä, jotka isä olisi voinut luovuttaa äidin käyttöön tai jotka ennen uudistusta kuuluivat yhteisesti jaettavaan vanhempainvapaakiintiöön ja olisivat voineet tulla myös äidin käyttämäksi.

Taulukko 1. Isien vanhempainvapaiden käyttö neljässä luokassa vuosina 2019–2022 lapsen saaneilla.

Luokat	0 päivää	1 päivä-18 päivää	19 päivää-54/97 päivää	yli 54/97 päivää
Vuosi 2022	2500	1982	6574	2741
Osuus %	18,1	14,4	47,6	19,9
Vuosi 2021	2772	3859	7171	1503
Osuus %	18,1	25,2	46,9	9,8
Vuosi 2020	2826	3550	6451	1595
Osuus %	19,6	24,6	44,7	11,1
Vuosi 2019	2953	3997	6053	1391
Osuus %	20,5	27,8	42,1	9,7

Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Enintään 18 päivän mittaisen vanhempainvapaan käyttäneitä isiä oli vuonna 2022 lapsen saaneissa huomattavasti vähemmän kuin vuosina 2019–2021 lapsen saaneissa. Kiintiön ylittävien (yli 54 tai 97 päivää) vapaiden käyttö oli merkittävästi yleisempää uudistuksen jälkeen kuin sitä ennen. Sen sijaan ei lainkaan vapaita käyttävien isien osuudessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta.

Korkeatuloiset isät pitävät entistä todennäköisemmin pitkän vanhempainvapaan mutta jättävät myös vapaan kokonaan pitämättä

Tarkastuksessa selvitettiin, onko isien pidempien vanhempainvapaiden käyttöä selittävässä taustatekijöissä tapahtunut muutosta ennen uudistusta vuosina 2019–2021 ja uudistuksen jälkeen vuonna 2022 lapsen saaneiden isien välillä. Vuosina 2019–2021 lapsen saaneiden välillä ei ollut merkittävää muutosta tarkasteltavien selittävien tekijöiden osalta ja näin ollen ajanjaksolla lapsen saaneet isät muodostivat hyvän vertailuryhmän. Mallissa on huomioitu isien tulot, syntyperä ja vakioitu koulutus, ikäluokka sekä aluetietona kuntaryhmä.

Menetelmänä tarkastelussa käytettiin ordinaalista sekamallia (CLMM) ja aineistona oli Kelan ja Tilastokeskuksen tietoja yhdistävä rekisteriaineisto. Tarkastelu rajattiin vain kahden vanhemman perheisiin ja perheisiin, jotka saivat kerralla yhden lapsen. Aineisto, tarkemmat analyysit sekä tehdyt valinnat ja aineiston rajoitteet on kuvattu tarkastusmuistiossa, jonka saa VTV:ltä erikseen pyydettäessä.

Ordinaaliregressio

Analyysissä on käytetty ordinaalista sekamallia (cumulative link mixed model, CLMM), joka on yksi ordinaaliregression muodoista. Malli soveltuu tilanteisiin, joissa selitettävä muuttuja on järjestysasteikollinen ja havaintojen välillä voi olla riippuvuutta. Analyysissä selitettävänä muuttujana on isien vanhempainvapaan käyttö neljässä järjestyksellisessä luokassa.

Mallin tulokset esitetään vetosuhteina (odds ratio, OR), jotka kuvaavat selittävän tekijän yhteyttä suurempaan käyttöluokkaan siirtymiseen. Vetosuhde on usein vaikeasti hahmotettava tulkinnan osalta ja usein tämä virheellisesti tulkitaan todennäköisyydeksi. Vetosuhde kuvaa tosiasiallisesti sitä, kuinka paljon suuremmat tai pienemmät vetosuhteet kuulua korkeampaan luokkaan ovat yhdellä ryhmällä verrattuna vertailuryhmään.

Mallissa tarkastellaan vuoden 2022 perhe uudistuksen yhteyttä isien vanhempainvapaan käyttöön hyödyntämällä vuosimuuttujaa (0 = ennen uudistusta, 1 = uudistuksen jälkeen). Lopullisessa mallissa vuosi on sisällytetty interaktiona kahden keskeisen selittävän muuttujan, tulojen ja syntyperän, kanssa, jolloin voidaan arvioida, muuttuuko näiden tekijöiden yhteys vanhempainvapaan käyttöön uudistuksen jälkeen verrattuna sitä edeltäneeseen ajanjaksoon. Keskeiset muuttujat ovat valikoituneet useisiin mallinnuksiin perustuen siihen, että niiden osalta oli havaittavissa tilastollisesti merkitsevä ero uudistuksen jälkeen verrattuna aiempiin vuosiin.

Mallissa on lisäksi huomioitu satunnaisvaikutus yksilötasolla, koska noin viisi prosenttia isistä esiintyy aineistossa useamman kuin yhden kerran. Satunnaisvaikutuksen avulla mallinnetaan saman henkilön havaintojen välistä riippuvuutta, jolloin analyysi ottaa huomioon toistomittausten aiheuttaman korrelaation. Tämä tuottaa luotettavammat keskivirhearviot ja tarkemman kuvan selittävien tekijöiden yhteyksistä.

Lisäksi mallissa vakioidaan aluetieto, ikä ja koulutus, jotta uudistukseen ja vuosi-interaktioihin liittyvät tulokset eivät selity näillä taustatekijöillä.

Taulukko 2. Vetosuhteiden muutokset tulojen osalta vuonna 2022 ja vuosina 2019–2021. Tulot tuloluokissa, joista 1 on matalin ja 5 on korkein.

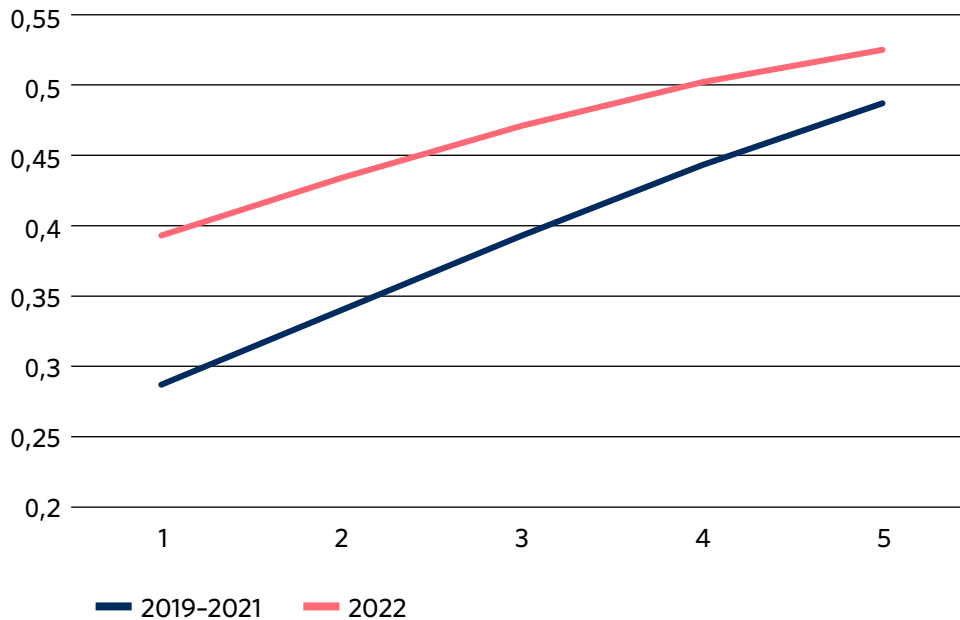
Tuloluokka	Odds ratio vuonna 2022 vs. ennen	Luottamusväli	95 %	Merkitsevyys
1	2.020	2.019745	2.021160	***
2	1.923	1.921571	1.923721	***
3	1.830	1.828123	1.831025	***
4	1.741	1.739205	1.742810	***
5	1.657	1.654606	1.658852	***
Merkitsevyystasot:	0 ***	0.001 **	0.01 *	0.05

Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Taulukossa 2 on tarkasteltu vetosuhteita tuloluokittain. Vetosuhde kuvastaa muutosta vuoden 2022 ja tätä edeltävien vuosien välillä ja korkeampi vetosuhde kertoo kasvaneesta vedosta kohti pidempien vanhempainvapaiden käyttöä. Tuloksista havaitaan, että korkein vetosuhde on alimmassa tuloluokassa 1 ja että vetosuhteet laskevat systemaattisesti tuloluokkien läpi, siten että korkeimmassa tuloluokassa 5 vetosuhteen muutos on pienin. Tulojen vetosuhde on kokonaisuudessaan laskenut (OR 0.95) tilastollisesti merkitsevästi vuonna 2022 verrattuna vuosiin 2019–2021, mutta suuruusluokaltaan muutos on pieni.

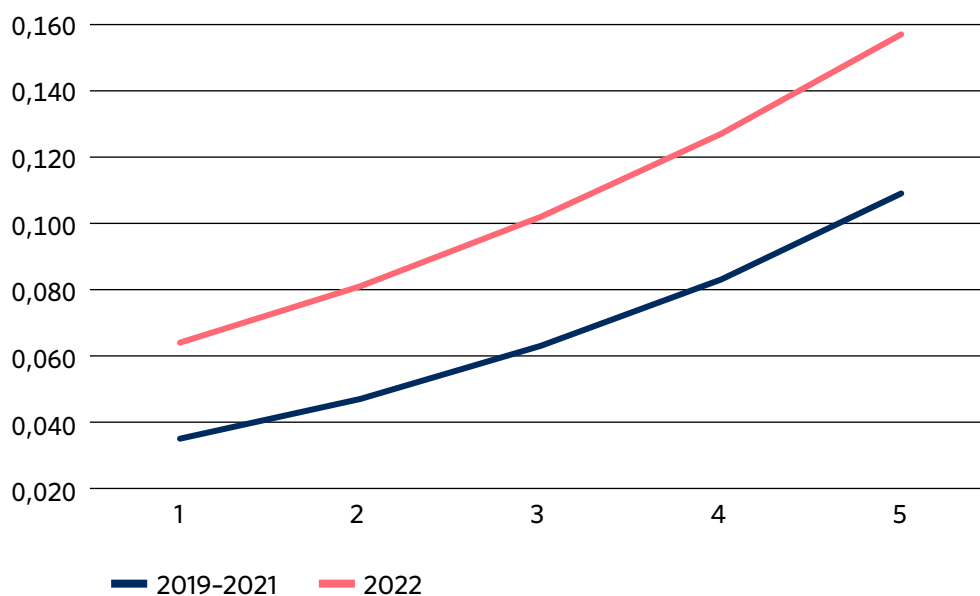
Vaikka edellä kuvatut tulokset osoittivat tuloluokkien välisten erojen kaventuneen, niin muutokset jakaantuivat kuitenkin eri tavoin eri tuloluokissa. Matalissa tuloluokissa siirtymä kohdistui pääosin vähäisestä käytöstä vanhempainvapaan määrään, joka on enintään kiintiöidyn määrän (Kuvio 2) ja korkeimmissa tuloluokissa kasvu näkyi erityisesti pisimpiin vapaisiin siirtymänä (Kuvio 3).

Kuvio 2. Tuloluokille 1–5 ennustetut todennäköisyydet kuulua vanhempainvapaan käyttöluokkaan, jossa isä pitää vapaita enintään kiintiöidyn määrän (19–54 tai 97 päivää), vuosina 2019–2021 sekä 2022.



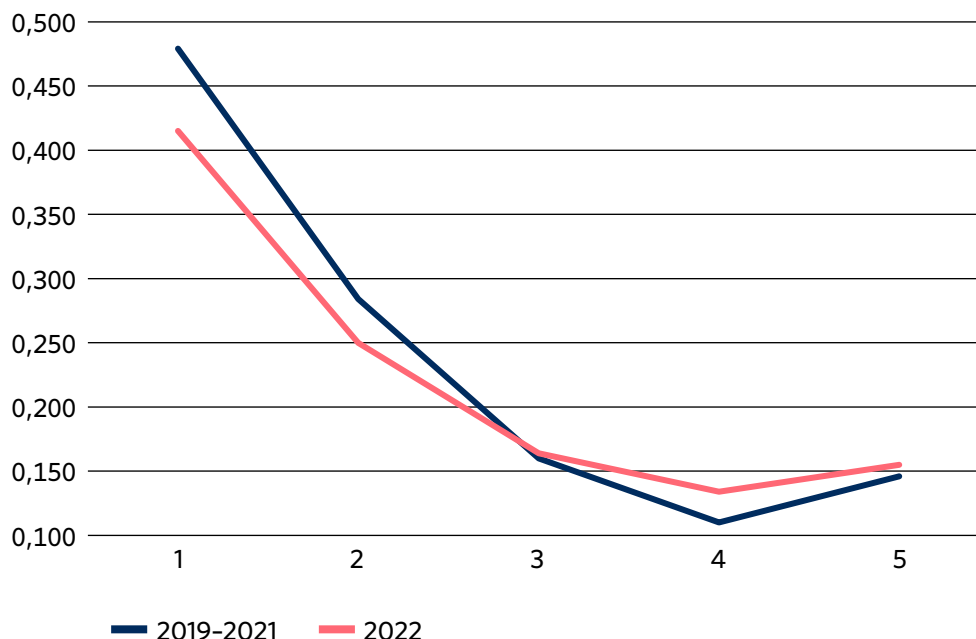
Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Kuvio 3. Tuloluokille 1–5 ennustetut todennäköisyydet kuulua vanhempainvapaan käyttöluokkaan, jossa isän vapaan pituus ylittää kiintiöidyn määrän (54 tai 97 päivää) vuosina 2019–2021 sekä 2022.



Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Kuvio 4. Ennustetut todennäköisyydet isille jättää vanhempainvapaa käyttämättä tuloluokissa 1–5 vuosina 2019–2021 sekä vuonna 2022.



Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Tarkastuksessa katsottiin logistisella regressioanalyysillä tuotettuja ennustettuja todennäköisyyksiä tuloluokittain niiden isien osalta, jotka jättävät vanhempainvapaat kokonaan käyttämättä (kuvio 4). Kuviosta havaitaan, että kahdessa alimmassa tuloluokassa isän ennustettu todennäköisyys jättää vapaat käyttämättä on pienempi perhevapaa uudistuksen jälkeen kuin ennen uudistusta, kun taas kahdessa ylimmässä tuloluokassa suunta on päinvastainen. Tulojen vaikutus vapaiden käyttämättä jättämiseen selittäjänä on pienempi uudistuksen jälkeen kuin sitä ennen. Merkittävin havainto on kuitenkin se, että vapaat käyttämättä jättävien isien osuus ei ole merkitsevästi pienentynyt ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeen. Tähän ryhmään ja sen kokoon on syytä kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

2.2 Syntyperän mukaiset erot isien vapaiden käytössä ovat kasvaneet

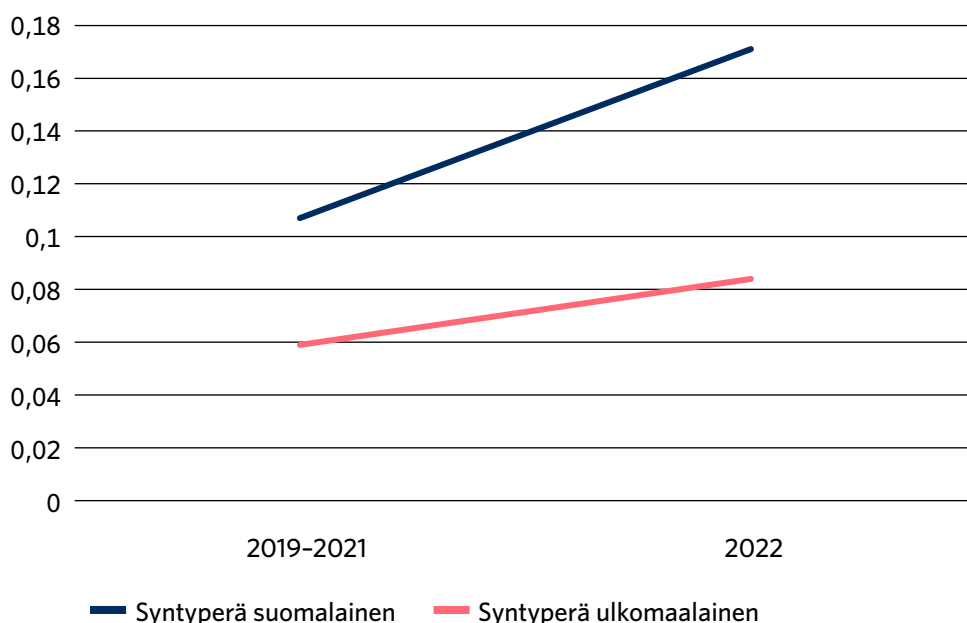
Ulkomaalaista syntyperää olevien isien vanhempainvapaiden runsaampi käyttö on ollut jo ennen uudistusta harvinaisempaa verrattuna suomalaista syntyperää oleviin isiin. Perhevapaa uudistuksen jälkeen ulkomaalaista syntyperää olevien isien vetosuhde pitää aiempaa pidempää

vanhempainvapaita on pienentynyt entisestään suomalaista syntyperää oleviin isiin verrattuna.

Analyysin tulosten perusteella ulkomaalaista syntyperää olevien isien vetosuhde pitää pidempi vanhempainvapaa oli ennen uudistusta 0.51 ja uudistuksen jälkeen vuonna 2022 puolestaan 0.44. Muutos on noin 15 prosenttia (vuosi-interaktiolla OR 0.85) ja tarkoittaa sitä, että suomalaista syntyperää olevien isien vetosuhde pitää pidempiä vanhempainvapaita on kasvanut suhteessa ulkomaalaista syntyperää oleviin isiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ulkomaalaista syntyperää olevien isien vapaiden käyttö ei olisi lisääntynyt lainkaan, vaan että suhteelliset erot ryhmien välillä ovat kasvaneet uudistuksen myötä.

Tarkastuksessa analysoitiin isän syntyperän mukaista ennustettua todennäköisyyttä kuulua korkeimpaan vapaan käyttöluokkaan eli pitää vanhempainvapaapäiviä yli isälle kiintiöidyn 54 tai 97 päivän (kuvio 5). Perhevapaauudistuksen jälkeen sekä ulkomaalaista että suomalaista syntyperää olevien isien todennäköisyys pitää kiintiön ylittäviä vapaita on kasvanut, mutta suomalaista syntyperää olevilla kasvu on selvästi voimakkaampaa. Suomalaista syntyperää olevilla isillä todennäköisyys kuulua korkeimpaan vapaiden käytön luokkaan kasvoi 7 prosenttia ja ulkomaalaista syntyperää olevilla 5 prosenttia. Ryhmien välinen ero kasvoi noin 5 prosenttiyksiköstä 9 prosenttiyksikköön.

Kuvio 5. Ennustetut todennäköisyydet isille syntyperän mukaan käyttää vanhempainvapaata yli 54 tai yli 97 päivää vuosina 2019–2021 ja vuonna 2022.



Lähde: Tilastokeskuksen ja Kelan rekisteriaineisto, VTV:n analyysi.

Ruotsalaisten ja suomalaisten maahanmuuttajaisien vapaiden käyttöä tarkastelleessa tutkimuksessa havaittiin, että Suomessa isille kiintiöidyn vapaan määrän (vuonna 2003) ja joustojen (vuonna 2007) lisääminen lisäsivät vapaiden käyttöä vain kantasuomalaisilla ja länsimaista saapuneilla maahanmuuttajilla. Muilla maahanmuuttajaryhmillä vapaiden käyttö ei lisääntynyt. Ruotsissa puolestaan maahanmuuttajaisien ja kantaruotsalaisten isien välillä on Suomea pienempi ero erityisesti itsenäisesti pidettävän vanhempainvapaan osalta. Ruotsissa vapaiden käyttö lisääntyi kaikissa maahanmuuttajaryhmissä, ja ero kantaruotsalaisten ja maahanmuuttajien välillä jopa kaventui, kun isälle korvamerkitty vanhempainvapaata lisättiin entisestään (vuonna 2002). Tutkijat pitävät yhtenä mahdollisena selityksenä maiden eroihin informaatioon liittyviä tekijöitä, esimerkiksi sitä, että Suomessa internetistä löytyy huonosti tietoa vanhempainvapaasta eri kielillä. Toisena mahdollisena selittäjänä tutkijat näkevät sen, ettei Suomessa tuohon aikaan, analyysin ulottuessa vuoteen 2009 asti, ollut varsinaisesti samassa laajuudessa korvamerkitty vanhempainvapaata isällä.⁵

Suomea ja Ruotsia koskevassa tutkimuksessa tarkasteluryhmä oli erilainen kuin tämän tarkastuksen analyysissa, joten niiden tuloksia ei voi vertailla suoraan. Tarkastuksen tulokset osoittavat kuitenkin, että isille korvamerkityn vapaan määrän kasvattaminen ei ainakaan välittömästi tasaa eri syntyperää olevien isien vapaiden käytössä olevia eroja. Tarkastuksessa syntyperältään ulkomaalaiset isät muodostavat todennäköisesti erittäin heterogeenisen ryhmän, johon kuuluu myös pieni määrä Suomessa syntyneitä ulkomaalaistaustaisia isiä, ja sen tarkempi tarkastelu voisi osoittaa eroja myös tämän ryhmän sisällä. Ulkomaalaistaustaisten isien ryhmä on kooltaan merkittävä, sillä se muodosti tarkastuksen aineistosta 16–17 prosenttia. Ulkomaista syntyperää olevien isien vanhempainvapaan käyttöön on syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa.

3 Miten työnantajat ovat huomioineet perhevapaa uudistuksen työpaikoilla?

Työnantajien suhtautuminen vanhempainvapaiden uudistukseen on tarkastuksen havaintojen perusteella yhteydessä siihen, kuinka merkittävänä työnantajat pitävät vanhempainvapaista heille aiheutuvia kustannuksia.

Pienillä, alle 50 henkilöä työllistävillä, sekä miesenemmistöisillä työpaikoilla vanhempainvapaiden pitämistä edistävät hyvät käytänteet ovat harvinaisempia kuin tätä suuremmilla ja naisennemmistöisillä työpaikoilla. Miesvaltaisilla toimialoilla ja pienissä yrityksissä vanhempainvapaaseen liittyvät järjestelyt koetaan muita yrityksiä hankalammiksi, eikä uudistuksen tavoitteiden kannatus ole niissä yhtä vahvaa kuin naisvaltaisilla toimialoilla.

3.1 Työnantajat uudistuksen kohteena ja toteuttajina

Perhevapaa uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta työelämässä sekä kaventaa sukupuolten välisiä palkkaeroja. Suurin osa vanhempainpäivärahapäivistä kohdennetaan perhevapaa uudistuksen jälkeenkin edelleen naisille⁶, minkä lisäksi Suomen työmarkkinat ovat sukupuolittuneet vahvasti miesten ja naisten ammatteihin⁷. Näiden seikkojen vuoksi myös vanhempainvapaiden työnantajakustannukset kasautuvat naisvaltaisten alojen työnantajille, joskin uudistus on tasannut eroja hieman.

Perhevapaa uudistus vaikuttaa työnantajiin siten, että isien vanhempainvapaan käyttö lisääntyy ja heidän vanhempainvapaajaksojen lukumäärä kasvaa. Lisäksi useissa työehtosopimuksissa on sovittu aiempaa suuremmasta palkallisten vanhempainvapaapäivien määrästä ei-synnyttävälle vanhemmalle⁸, mikä myös lisää vapaiden työnantajakustannuksia miesvaltaisilla aloilla. Uudistuksesta työnantajille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten suuruus riippuu siitä, kuinka paljon vapaiden käyttö uudistuksen myötä muuttuu. Onnistuessaan perhevapaa uudistus tarkoittaa isien ja ei-synnyttävien vanhempainvapaiden käytön lisääntymistä, ja siksi uudistuksen on arvioitu lisäävän etenkin miesvaltaisten toimialojen työnantajien kustannuksia⁹. Lisääntyessään isien

vanhempainvapaiden käyttö vähentää äitien vapaiden käyttöä, pienentää naisvaltaisille aloille vanhempainvapaista aiheutuvia työnantajakustannuksia ja edistää uudistuksen tavoitteen mukaisesti kustannusten tasaisempaa jakautumista työnantajien välillä.

Vanhempainvapaat aiheuttavat työnantajille suoria ja epäsuoria kustannuksia. Suorista kustannuksista merkittävin on työntekijälle maksetun täyden palkan ja työnantajalle maksetun vanhempainpäivärahan välinen erotus. Epäsuoria kustannuksia työnantajille ovat muun muassa vanhempainvapaiden aiheuttamat hallinnolliset kustannukset, vanhempainvapaasijaisen rekrytointi- ja perehdyttämiskustannukset sekä vanhempainvapaista yritykselle mahdollisesti aiheutuvat tappiot.

Vanhempainvapaista aiheutuvista työnantajakustannuksista on vähän ajantasaista, työnantajilta kerättyä kysely- tai haastattelututkimustietoa¹⁰. Aiemmat tutkimukset kuitenkin viittaavat siihen, että työnantajat pitävät epäsuoria kustannuksia, kuten avainhenkilöiden poissaoloa tai sijaisjärjestelyjä, suoria kustannuksia merkittävämpinä¹¹. Tämä on ymmärrettävää, sillä epäsuoria kustannuksia ei korvata työnantajalle, toisin kuin iso osa suorista kustannuksista. Perhevapaaudistuksen valmistelussa arvioitiin suurimman osan uudistuksen työnantajille aiheuttamista kustannuksista olevan epäsuoria¹².

Sen lisäksi, että perhevapaaudistus vaikuttaa työnantajien kustannuksiin, on työnantajilla samanaikaisesti rooli uudistuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Yksi uudistuksen tavoitteista olikin vaikuttaa käsitykseen sukupuolten välisestä työnjaosta sekä vahvistaa viestiä työnantajille, että vanhempainvapaa kuuluu yhtä lailla isille ja että myös isät voivat jäädä pitkille perhevapaille¹³.

Kelan ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen vuoden 2024 perhevapaatutkimuksen mukaan vanhempien työpaikoilla vallitsevat käsitykset sukupuolten välisestä työnjaosta vaikuttavat perhevapaiden käyttöön. Työnantajien suhtautumisella on merkitystä erityisesti isien vanhempainvapaiden pitämiseen¹⁴. Tutkimuksen mukaan miesvaltaisilla työpaikoilla ja toimialoilla perhevapaan puheeksi ottaminen oli jonkin verran tavallista hankalampaa¹⁵. Lisäksi isyyysvapaan, eli nykyainsäädännössä isien vanhempainvapaan, käyttäminen oli yleisempää, jos esihenkilö oli kannustanut työntekijää käyttämään perhevapaata¹⁶.

Työnantajien näkemyksiä perhevapaaudistuksen toimivuudesta selvitettiin kyselyllä

Luvussa 2 käsitellyn yksilötason rekisteritarkastelun lisäksi perhevapaaudistuksen vaikutuksia arvioitiin tarkastuksessa myös työnantajien näkökulmasta. Työnantajayrityksille kohdennettiin kysely, jolla selvitettiin, miten uudistus on vaikuttanut työnantajiin ja miten työnantajat

ovat toimillaan luoneet edellytyksiä saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Työnantajat ovat erittäin heterogeeninen joukko esimerkiksi sektorin, toimialan ja koon mukaan tarkasteltuna. Kyselyllä pyrittiin tavoittamaan erityisesti yksityisiä, pieniä ja miesvaltaisten toimialojen työnantajia, sillä niiden merkitystä oli painotettu uudistuksen työnantajavaikutusten ennakoarvioissa¹⁷.

Julkisen sektorin työnantajat rajattiin kyselyn ulkopuolelle. Tiedonkeruu sekä julkisilta että yksityisiltä työnantajilta olisi vaatinut kahta erillistä kyselylomaketta, eivätkä vastaukset olisi olleet siksi vertailukelpoisia. Lisäksi aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että julkisella sektorilla suhtaudutaan yksityistä myönteisimmin isän pidempään perhevapaaseen¹⁸. Tiedetään myös, että julkisen sektorin organisaatiot ovat yksityisiin työnantajiin verrattuna hyvin suuria ja niiden tehtäväkenttä on usein varsin laaja, jolloin yhden vastauksen kerääminen työnantajaa kohden ei välttämättä antaisi selkeää tai hyödyllistä kuvaa työnantajan toiminnasta.

Tiedonkeruu toteutettiin Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien sekä Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien kautta, jotka keräsivät vastauksia omilta jäsenyrityksiltään. Työnantajajärjestöiltä pyydettiin suunnitteluvaiheessa myös kommentteja kyselylomakkeeseen. Kyselyn suunnittelussa tehtiin yhteistyötä myös Terveystieteiden ja hyvinvointin laitoksen ja Työterveyslaitoksen tutkijoiden kanssa.

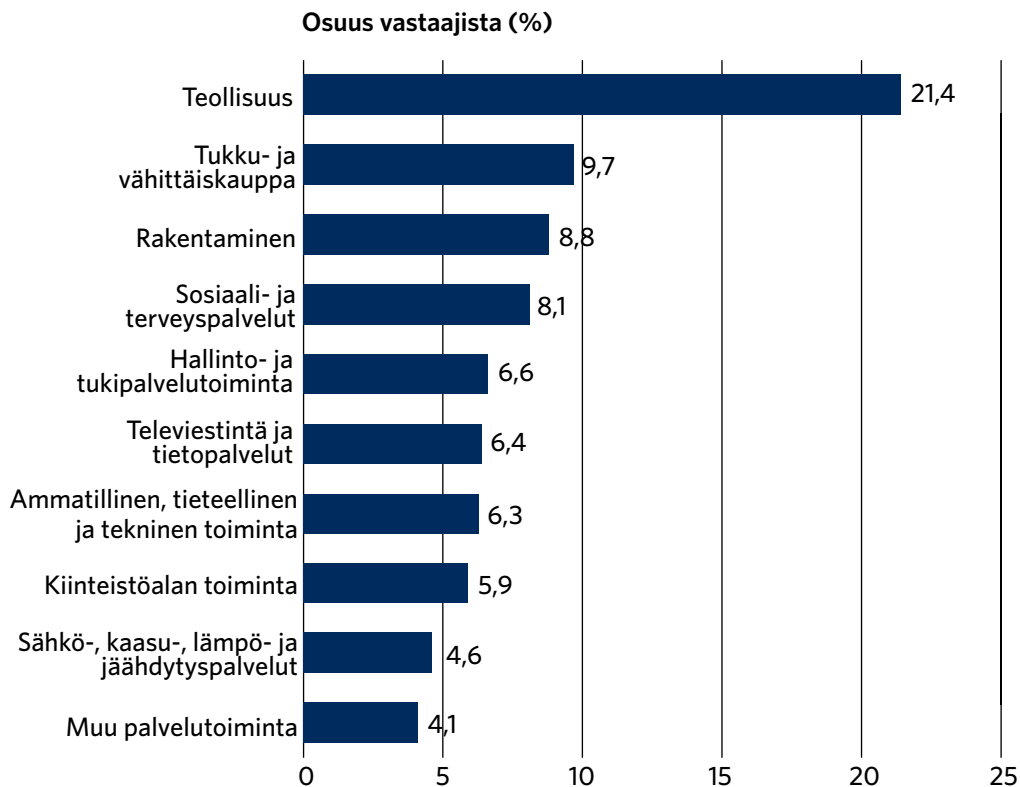
Kyselyllä tavoitettiin miesvaltaisten toimialojen pieniä ja keskisuuria työnantajia

Kyselyyn työnantajien suhtautumisesta perhevapaaudistukseen saatiin yhteensä 808 vastausta. Kyselyn tulokset eivät ole yleistettävissä. Kysely lähetettiin noin 13 000 työnantajayritykselle.

Kyselyyn vastanneiden yritysten toimialoista ylivoimaisesti yleisin oli teollisuus (kuva 6). Vastaajien toimialat luokiteltiin Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaisesti mies-, nais- ja tasa-aloihin¹⁹.

Yksilötason rekisteriaineistolla tarkasteltuna yksityisillä työnantajilla miesvaltaisilla teollisuuden ja rakentamisen toimialoilla työskennelleiden isien vanhempainvapaiden käyttö erosi hieman isien keskimääräisestä käytöstä. Rakentamisen ja teollisuuden toimialoilla työskennelleet isät jättivät selvästi keskimääräistä harvemmin vanhempainvapaat kokonaan pitämättä. Vastaavasti he käyttivät vapaita keskimääräistä useammin 1-18 ja 19-97 päivän verran, kun taas yli 97 päivän pituiset vanhempainvapaat olivat keskimääräistä harvinaisempia. Tarkastelu koski perhevapaaudistuksen voimaantulon jälkeen lapsen saaneita isiä.

Kuvio 6. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten kymmenen yleisintä toimialaa.

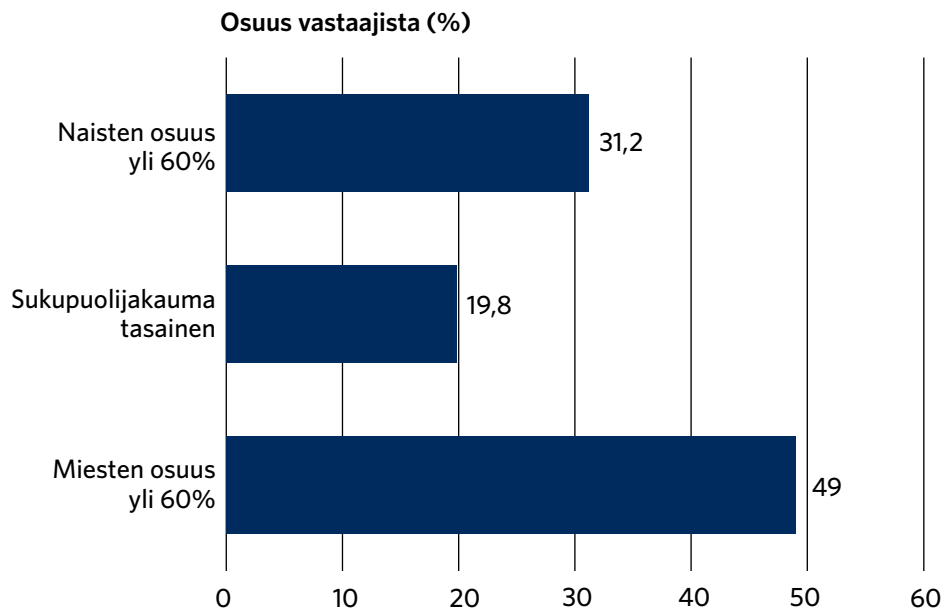


Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Reilu 51 prosenttia vastaajista edusti miesvaltaisten toimialojen työnantajia. Vastaavasti lähes puolet kyselyyn vastanneista työnantajista ilmoitti, että heidän työntekijöidensä enemmistö oli miehiä (kuvio 7). Vastausjakaumat olivat hyvin samankaltaisia sekä toimialojen että työpaikkojen sukupuolijakauman mukaan tarkasteltuna. Kyselyn tulokset raportoidaan pääasiassa vain työpaikan sukupuolijakauman mukaan.

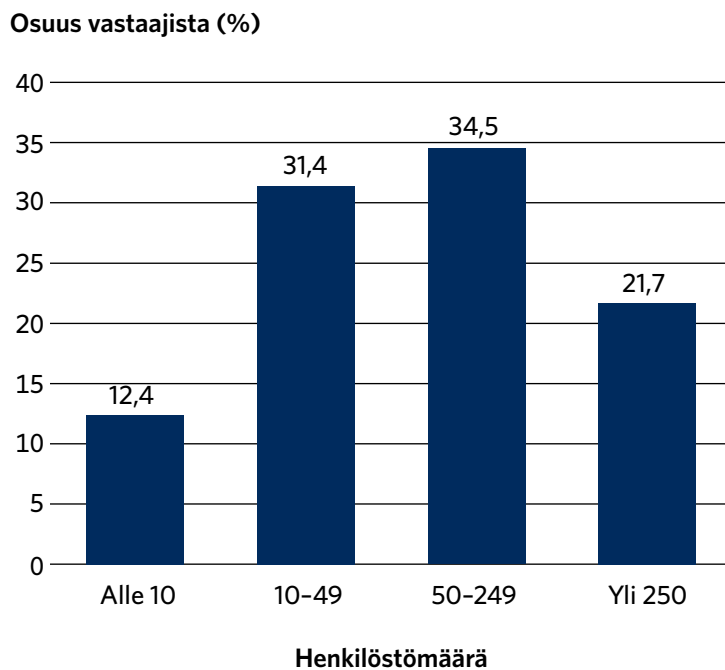
Eniten vastauksia saatiin pieniltä, alle 50 henkilöä työllistäviltä, ja keskisuurilta, 50–250 henkilöä työllistäviltä, yrityksiltä (kuvio 8). Yli 1000 henkeä työllistävät ja alle 10 hengen työnantajayritykset olivat odotetusti pienimmät vastaajaryhmät. Vastaajista noin 44 prosenttia työllisti alle 50 henkilöä ja 55 prosenttia työllisti yli 50 henkilöä. Hallituksen esityksessä vapaista aiheutuvien kustannusten arvioitiin etenkin sijaisjärjestelyjen osalta olevan suhteellisesti suuremmat alle 50 hengen työnantajille²⁰, joita on paljon miesvaltaisilla aloilla.

Kuvio 7. Kyselyn vastanneiden työnantajayritysten henkilöstön sukupuolijakaumat.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Kuvio 8. Kyselyyn vastanneet työnantajayritykset henkilöstömäärän mukaan jaoteltuna.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Työajan ja -paikan joustavuus on yhteydessä työpaikan kokoon ja sukupuolijakaumaan

Työnantajayrityksiltä kysyttiin tarkastuksen kyselyssä toimialaa, työntekijöiden määrää, henkilöstön ikä- ja sukupuoli-jakaumaa, työaikamuotoa ja mahdollisuutta tehdä etätöitä. Taustamuuttujiksi valittiin samat tekijät, jotka arvioitiin perhevapaauudistuksen ennakoarviossa oleellisimmiksi työnantajavaikutusten tarkastelun kannalta. Vastaavia taustamuuttujia on käytetty myös aiemmissa perhevapaita käsittelevissä kyselytutkimuksissa²¹.

Taustatietoina kysyttyjen etätöiden yleisyyden ja työaikamuodon havaittiin olevan yhteydessä työpaikan henkilöstön kokoon ja sukupuolijakaumaan. Henkilöstömäärältään pienemmissä yrityksissä oli isompia yrityksiä selvästi yleisempää, että kenelläkään henkilöstöstä ei ollut mahdollisuutta työskennellä etänä. Vuorotyö oli yleisempää isommissa työnantajayrityksissä.

Naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat ilmoittivat vastauksissaan hieman useammin, että työntekijöillä ei ole mahdollisuutta työskennellä etänä. Tältä osin kyselyn tulokset noudattelevat Kelan ja THL:n vuoden 2024 perhevapaatutkimuksen tuloksia. Sen mukaan etätö oli muita harvemmille mahdollista naisvaltaisissa työpaikoissa²², ja isillä oli äitejä yleisemmin mahdollisuus erilaisiin työajan ja -paikan joustoihin²³.

Vastauksissa naisenemmistöisillä työpaikoilla vuorotyö oli miesenemmistöisiä työpaikkoja yleisempää, mikä on niin ikään linjassa aiemman tiedon kanssa²⁴.

Vanhempainvapaiden käyttöä koskevat tulokset olivat odotetunlaisia

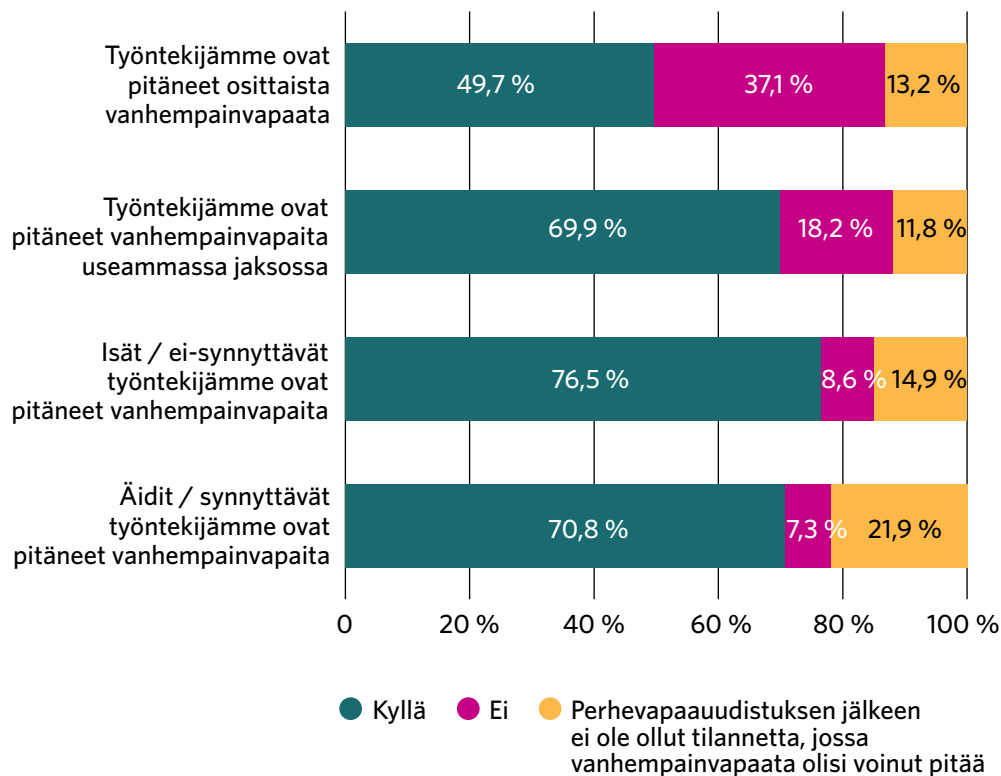
Yli 70 prosenttia tarkastuksen kyselyn vastaajista ilmoitti, että äidit ja isät ovat pitäneet vanhempainvapaita vuoden 2022 perhevapaauudistuksen jälkeen (kuviot 9). Noin 70 prosenttia vastaajista ilmoitti, että työntekijät olivat pitäneet vapaita useammassa jaksossa mutta että osittaisen vanhempainvapaan pitäminen oli selvästi harvinaisempaa.

Miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajat vastasivat muita useammin (noina 12–15 prosenttiyksikköä), että heidän työntekijänsä ovat pitäneet vanhempainvapaita useassa jaksossa. Tulos on odotettu, koska on yleistä, että isät pitävät enintään 18 päivän pituisen vapaan yhtä

aikaa äidin kanssa heti lapsen syntymän jälkeen ja myöhemmin yhden tai useamman vanhempainvapaajakson. Osittaisen vanhempainvapaan käytössä ei ollut merkittäviä eroja toimialojen tai työpaikan sukupuolijakauman mukaan tarkasteltuna.

Pienissä, alle 50 työntekijän yrityksistä noin 60 prosenttia ilmoitti isien ja noin 50 prosenttia äitien pitäneen vanhempainvapaata. Vanhempainvapaiden pitäminen ylipäättänsä, joko useassa jaksossa tai osittaisena, oli pienissä yrityksissä selvästi muita yrityksiä harvinaisempaa.

Kuvio 9. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten arviot vanhempainvapaiden käytöstä vuoden 2022 perhevapaaudistuksen jälkeen.



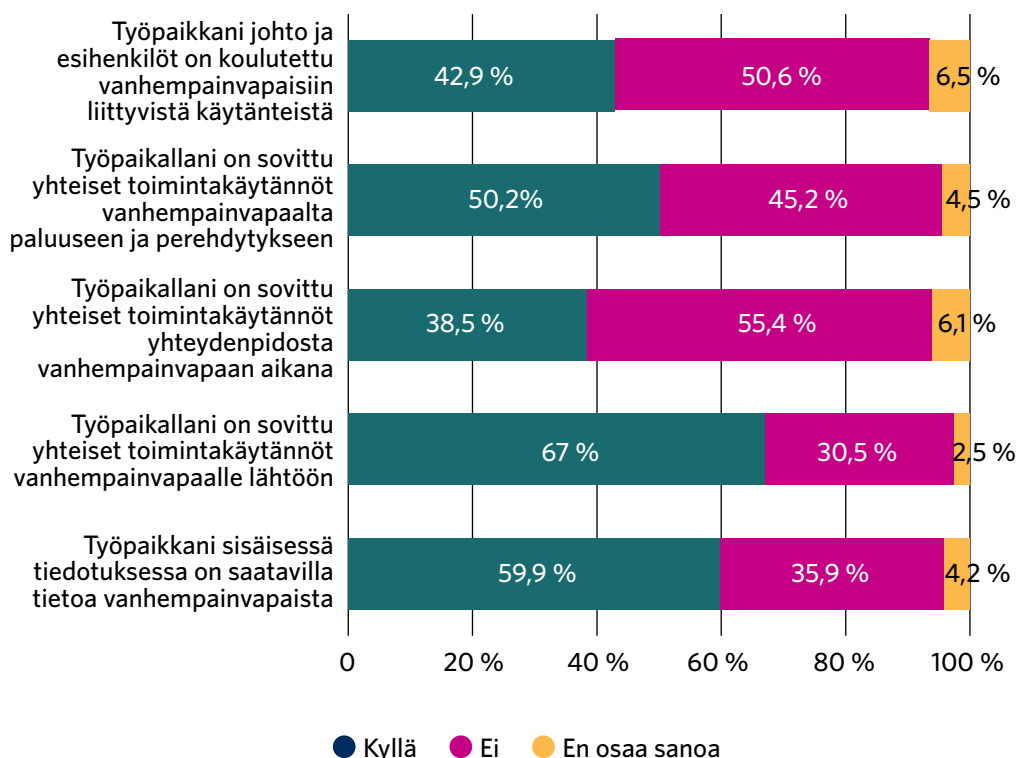
Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

3.2 Henkilöstön määrä ja sukupuolijakauma olivat yhteydessä työnantajien vanhempainvapaan käytäntöihin

Vanhempainvapaiden käytön lisäksi työnantajilta kysyttiin, millaisia vanhempainvapaisiin liittyviä toimia ja käytäntöjä yrityksissä oli laadittu sekä millaisia kokemuksia työnantajilla oli perhevapaaudistuksen vaikutuksista. Kyselyllä selvitettiin yleisesti hyväksi tunnistettujen käytäntöjen yleisyyttä. Työmarkkinajärjestöt ovat yhdessä julkaisseet listan hyvistä perhevapaisiin liittyvistä toimintatavoista²⁵.

Laajimmin työpaikoilla oli sovittu työntekijän vanhempainvapaille lähdön käytänteistä, mutta esimerkiksi johdolle ja esihenkilöille ei ollut suurimmassa osassa yrityksistä järjestetty niistä koulutusta (kuvio 10). Heikoiten työpaikoilla oli sovittu yhteydenpitokäytänteistä vanhempainvapaan aikana.

Kuvio 10. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten arvio toiminnastaan vanhempainvapaisiin liittyen. Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Vanhempainvapaisiin liittyvät vakiintuneet toimintakäytännöt ovat harvinaisempia miesenemmistöisillä kuin naisenemmistöisillä työpaikoilla. Erityisesti johdon ja esihenkilöiden kouluttamisessa on suuria eroja: naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajien enemmistö ilmoitti, että johto ja esihenkilöt oli koulutettu, kun taas miesvaltaisista enemmistö kertoi, ettei koulutusta ollut järjestetty. Sen sijaan vanhempainvapaita koskevan tiedon saatavuuteen työpaikan sukupuolijakauma ei heijastunut, ja miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajat jopa ilmoittivat tiedon saatavuuden naisenemmistöisiä hieman paremmaksi.

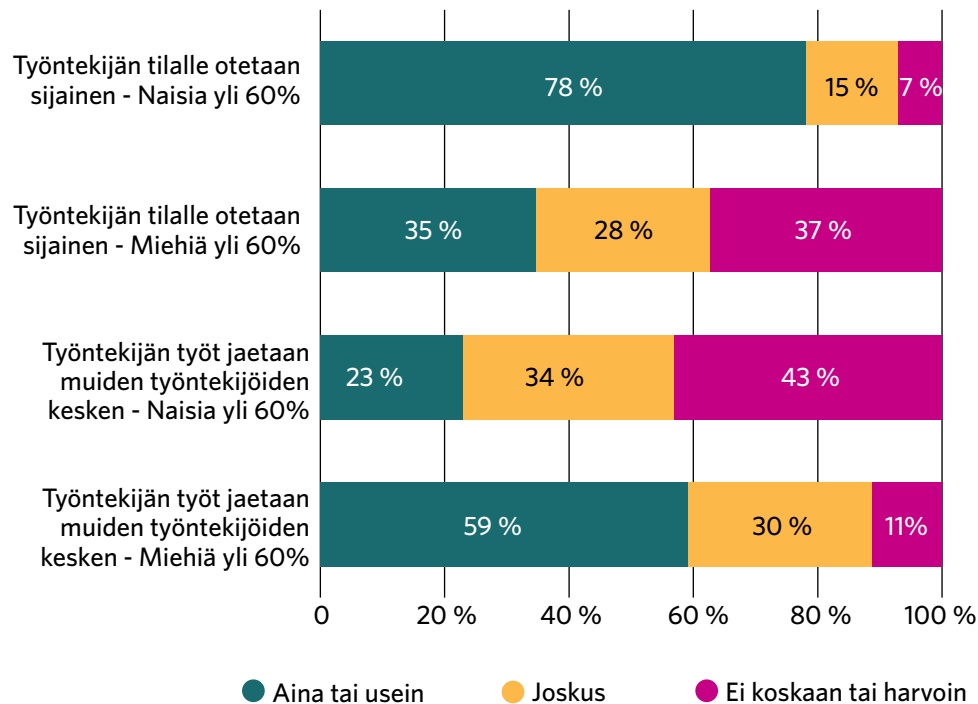
Vanhempainvapaisiin liittyvät vakiintuneet toimintakäytännöt ovat selvästi yleisempiä suurissa kuin pienissä yrityksissä. Tulokset ovat odotettuja, sillä isoilla työpaikoilla vanhempainvapaita pidetään absoluuttisesti ja kyselyn mukaan myös suhteellisesti selvästi enemmän kuin pienissä, alle 50 hengen, yrityksissä. Tämän takia myös vapaisiin liittyvät toimintamallit ovat niissä vakiintuneempia. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että vanhempainvapaiden pitämistä tukevat toimintakäytännöt yleistyisivät myös pienemmissä yrityksissä.

Suurissa ja naisvaltaisissa työpaikoissa palkataan sijainen vapaan ajaksi, pienissä ja miesvaltaisissa ei

Erot nais- ja miesvaltaisten työpaikkojen välillä näkyvät siinä, miten vanhempainvapaalla olevan työntekijän työt järjestetään (kuvio 11). Työpaikoilla, joissa enemmistö työntekijöistä oli naisia, sijaisen palkkaaminen oli yli 40 prosenttiyksikköä yleisempää kuin miesenemmistöisissä työpaikoissa. Vastaavasti työnantajat, joiden työntekijöiden enemmistö oli miehiä, vastasivat noin 35 prosenttiyksikköä naisenemmistöisiä työpaikkoja useammin, että vapaalla olevan työntekijän työt jaetaan muiden työntekijöiden kesken.

Sijaisen rekrytointi vanhempainvapaan ajaksi on työnantajalle sitä kannattavampaa, mitä pidempi vapaajakso on, kun taas lyhyelle vapaajaksolle sijaisen rekrytointi on kalliimpaa²⁶. Hallituksen esityksessä perhevapaauudistuksen arvioitiin lisäävän sijaisten käyttöä isien vapaiden ajaksi olettaen, että isien vanhempainvapaat pitenisivät²⁷. Kyselyn tulosten mukaan sijaisten käyttö on kuitenkin miesenemmistöisillä työpaikoilla edelleen selvästi harvinaisempaa kuin naisenemmistöisillä työpaikoilla.

Kuvio 11. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten arvio eri tapojen yleisyydestä järjestää vanhempainvapaalla olevan työntekijän työt työpaikan sukupuolijaon mukaan. En osaa sanoa -vastaukset on poistettu.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Sijaisen palkkaaminen on myös yleisempää suurissa työpaikoissa ja harvinaisempaa pienissä. Erityisesti alle 10 hengen yrityksissä sijainen palkataan selvästi harvemmin, ja yleisempää on jakaa vanhempainvapaalle jäävän työt muiden työntekijöiden kesken. Tätä voi selittää se, että pienissä yrityksissä sijaisen palkkaaminen on työnantajalle suhteellisesti suurempi kustannus kuin suurissa yrityksissä. Lisäksi valtaosa miesvaltaisten toimialojen, kuten teollisuuden, rakentamisen ja kuljetusalan, yrityksistä on pieniä²⁸.

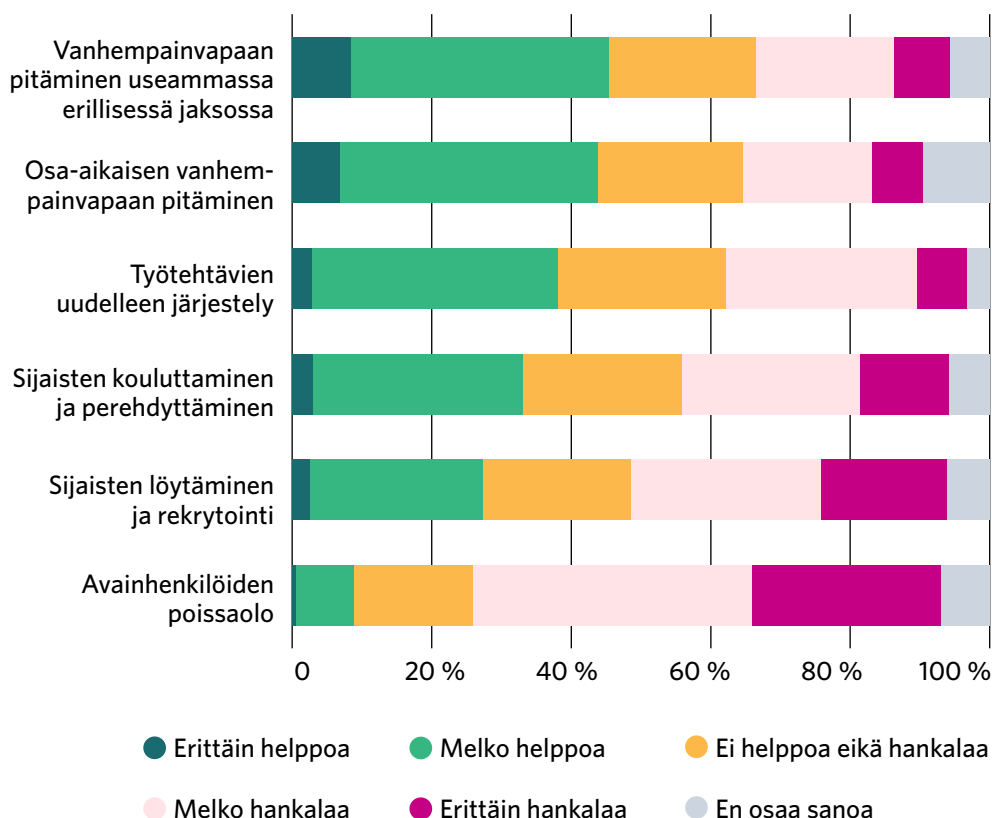
Sijaisjärjestelyt ovat selvästi yleisempiä työpaikoilla, joissa tehdään pelkästään vuorotyötä tai sekä päivä- että vuorotyötä. Tätä selittänee osittain se, että kyselyn ja aiemman tutkimuksen²⁹ mukaan naisvaltaisilla toimialoilla vuorotyö on yleisempää kuin miesvaltaisilla toimialoilla.

3.3

Pienet ja miesenemmistöiset työnantajat pitivät vanhempainvapaasiin liittyviä järjestelyjä muita hankalampina

Kyselyssä selvitettiin, pitivätkö työnantajan erilaisia vanhempainvapaan järjestämiseen liittyviä tilanteita hankalina vai helppoina. Työnantajat pitivät suurinta osaa tilanteista enemmän hankalina kuin helppoina (Kuvio 12). Vanhempainvapaan pitämistä useassa erillisessä jaksossa tai osa-aikaisena työnantajat pitivät pikemmin helppona kuin hankalana. Selvästi hankalimpana pidettiin avainhenkilön poissaoloa.

Kuvio 12. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten arviot työntekijöiden vanhempainvapaasiin liittyvien tilanteiden haastavuudesta.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

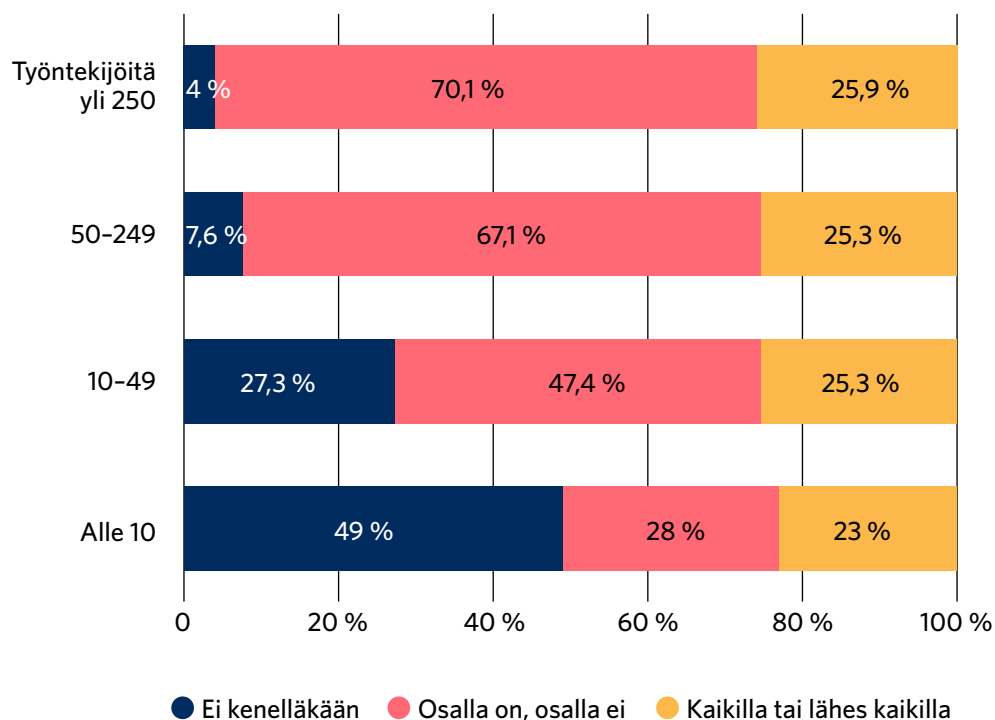
Miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajat pitivät vanhempainvapaasiin liittyviä järjestelyjä keskimäärin hankalampina kuin naisenenemmistöisten työpaikkojen työnantajat. Erityisesti sijaisten löytäminen, rekrytointi, kouluttaminen ja perehdyttäminen oli miesenemmistöisten

työpaikkojen työnantajien mielestä selvästi hankalampaa kuin naisennemmistöisten työpaikkojen työnantajien mielestä. Miesennemmistöisten työpaikkojen vastaajat pitivät myös työtehtävien uudelleen järjestelyä naisennemmistöisiä hankalampana, mutta muihin kysyttyihin tilanteisiin nähden mies- ja naisennemmistöisten työpaikkojen työnantajien näkemykset olivat huomattavasti lähempänä toisiaan. Sen sijaan vanhempainvapaan pitämistä useassa erillisessä jaksossa miesennemmistöisten työpaikkojen työnantajat pitivät naisennemmistöisten työpaikkojen työnantajia helpompana, kun taas osa-aikaisen vanhempainvapaan pitämisen suhteen työnantajien näkemykset olivat päinvastaiset. Avainhenkilöiden poissaolon suhteen työnantajien välillä ei ollut merkittäviä eroja.

Pienet työnantajat pitivät vanhempainvapaisiin liittyviä järjestelyjä isoja hankalampina. Siinä missä alle 50 hengen työpaikat pitivät sijaisen rekrytointia ja kouluttamista sekä tehtävien uudelleenjärjestelyä enemmän hankalana kuin helppona, yli 50 hengen työpaikat pitivät niitä enemmän helppoina.

Työnantajat, joiden henkilöstöstä kenelläkään ei ollut etätyömahdollisuutta, pitivät vanhempainvapaisiin liittyviä järjestelyjä muita ryhmiä selvästi hankalampina. Tämä liittyy myös siihen, että pienempien työnantajien keskuudessa etätyö oli selvästi harvinaisempaa kuin isompien työnantajien keskuudessa (kuvio 13).

Kuvio 13. Työntekijöiden mahdollisuus etätöihin kyselyyn vastanneissa työnantajayrityksissä.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Työnantajat pitivät vanhempainvapaiden järjestämistä helppona, jos heillä oli siitä aiempaa kokemusta

Kyselyn tulokset viittaavat siihen, että työnantajat pitävät vanhempainvapaista johtuvia järjestelyjä muita helpompana, jos heidän työntekijänsä ovat pitäneet vanhempainvapaita. Työnantajat, joilla oli kokemusta äitien vanhempainvapaiden järjestämisestä, kokivat kaikki vanhempainvapaisiin liittyvät järjestelyt muita työnantajia helpompina. Kokemuksella isien vanhempainvapaan järjestelyistä ei ollut yhtä merkittävää ja johdonmukaisia yhteyttä työnantajan suhtautumiseen, mutta työtehtävien uudelleen järjestelyä ja vapaiden pitämistä useassa erillisessä jaksossa pidettiin selvästi helpompana työpaikoilla, joissa isät olivat pitäneet vanhempainvapaita.

Lähes puolet kyselyyn saaduista avovastauksista koski vanhempainvapaiden pitämiseen liittyviä töiden järjestelyiden haasteita. Kaksi merkittävintä haastetta olivat sijaisjärjestelyt sekä vapaiden pitäminen useassa lyhyessä jaksossa. Erityisen hankaliksi ja usein mahdottomiksi sijaisjärjestelyt koettiin tilanteissa, jossa työntekijä piti vanhempainvapaan useassa lyhyessä jaksossa. Erityisesti pienissä yrityksissä ja erityisosaamista vaativissa töissä sijaisen rekrytointia ja kouluttamista pidettiin kannattamattomana.

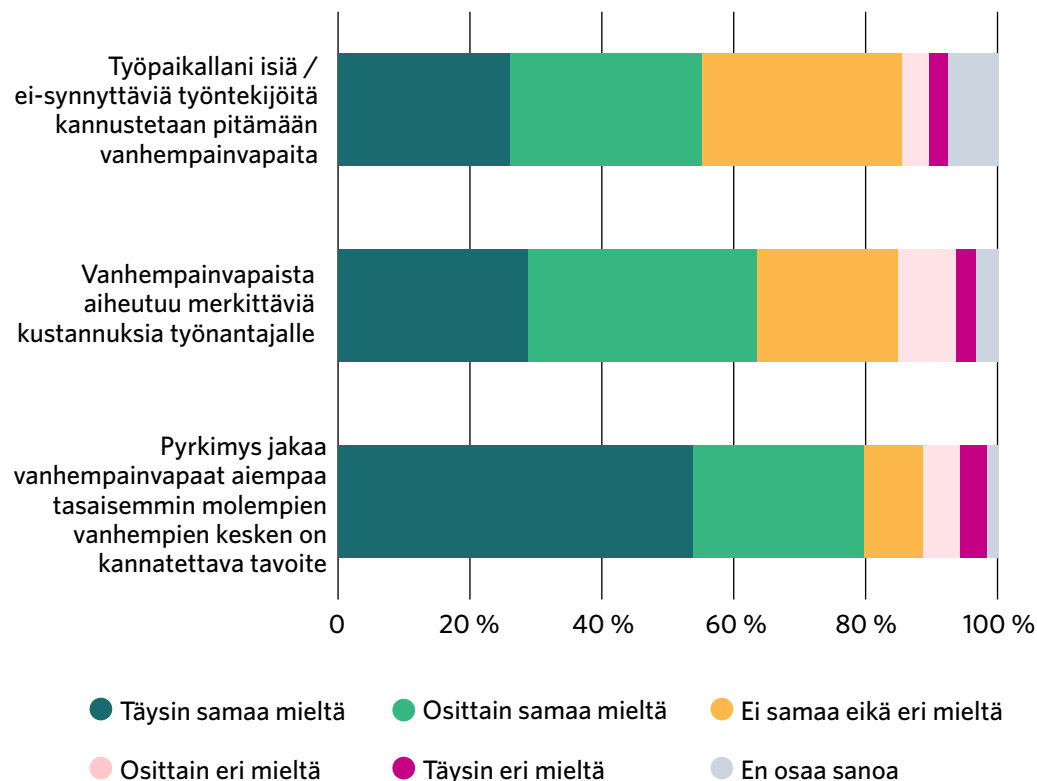
Työnantajat kertoivat jakavansa vapaalla olevan työntekijän työt muiden työntekijöiden kesken, jos sijaisen palkkaamista pidettiin yrityksessä mahdottomana. Työnantajat kokivat työn jakamisen usein lisäävän muiden työntekijöiden työtaakkaa kohtuuttomasti, ja pienemmissä yrityksissä työnantajayrittäjä paikkasi itse vapaalla olevan työntekijänsä poissaoloa.

Useat työnantajat kritisoivat avovastauksissaan sitä, että työntekijän lakisääteinen ilmoitusaika vanhempainvapaiden pitämisestä on työnantajan näkökulmasta liian lyhyt. Työnantajan katsoivat, että lyhyt ilmoitusaika ja vapaiden pidon ennakoimattomuus vaikeuttivat kohtuuttomasti työnantajan mahdollisuutta organisoida työntekoa ja yrityksen toimintaa tehokkaasti. Vastaajat toivoivat enemmän joustavuutta ja ennakoitavuutta vapaiden pitoon.

3.4 Naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat kannattivat muita enemmän vanhempainvapaiden tasaisempaa jakoa

Perhevapaauudistuksen tavoitetta jakaa vapaat aiempaa tasaisemmin vanhempien kesken kannatetaan tarkastuksen kyselyn perusteella laajasti työnantajien keskuudessa. Silti yli 60 prosenttia vastaajista arvioi, että vanhempainvapaista aiheutuu työnantajalle merkittäviä kustannuksia (kuvio 14).

Kuvio 14. Kyselyyn vastanneiden työnantajayritysten arviot vanhempainvapaita koskevista väittämistä.



Lähde: VTV:n kysely työnantajayrityksille.

Perhevapaauudistuksen tavoitetta vanhempainvapaiden tasaisemmasta jaosta kannattivat voimakkaimmin työnantajat, joiden työntekijöiden enemmistö oli naisia. Kannatuksessa oli mies- ja naisensemistöisten työpaikkojen työnantajien välillä melko suuri ero, hieman yli 14 prosenttiyksikköä.

Naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat pitivät myös vanhempainvapaista aiheutuvia kustannuksia merkittävämpinä kuin miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajat. Tämä on ymmärrettävää, sillä valtaosa vanhempainvapaan työnantajakustannuksista kohdistuu edelleen naisten työnantajille.

Pienet, alle 50 työntekijän työnantajat kannattivat uudistuksen tavoitetta vähemmän ja pitivät kustannuksia merkittävämpinä kuin muut työnantajat. Tulos on looginen, sillä vanhempainvapaista aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisesti suurempia pienille työnantajille³⁰.

Kyselyyn vastanneista yrityksistä miesenemmistöisiä oli suhteellisesti enemmän pienissä kuin suurissa yrityksissä. Siksi onkin osin riskiä, että vanhempainvapaiden kustannuksia pitivät tavallista merkittävämpinä sekä naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat että pienet työnantajat. Toisaalta tulosten voi tulkita tarkoittavan, että

naisenemmistöisten työpaikkojen työnantajat kannattavat uudistusta, koska se laskee heidän kustannuksiaan, ja että pienten ja miesenemmistöisten työpaikkojen työnantajat suhtautuvat siihen varauksellisemmin, koska se voi kasvattaa heidän kustannuksiaan.

Vanhempainvapaa työehtosopimuksissa

Työnantajilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta maksaa työntekijälle palkkaa vanhempainvapaan ajalta. Suurimmassa osassa työ- ja virkaehtosopimuksia on kuitenkin sovittu, että työnantaja maksaa vanhempainvapaan ajalta palkkaa tai lakisääteistä korvausta täydentävää vanhempainvapaalisää³¹.

Palkallisen vapaan kestoissa on eroja synnyttävän ja ei-synnyttävän vanhemman välillä. Lisäksi työehtosopimusten välillä on eroja vanhempainvapaan palkallisuudessa, sen kestossa ja saantiehdoissa. Vanhempainvapaan palkallisuus on yksi osatekijä, joka vaikuttaa yksilöiden ja perheiden päätöksiin siitä, kuinka paljon kukin vanhempi pitää vanhempainvapaata.

Suomessa on noin 160 yleissitovaa työehtosopimusta³², eikä niitä kaikkia käyty tarkastuksessa läpi. Useimmissa työehtosopimuksissa on sovittu, että työnantaja maksaa täyttä palkkaa synnyttävälle vanhemmalle raskausvapaan 40 arkipäivän ajalta ja lisäksi molemmille vanhemmille vanhempainvapaan 32 ensimmäiseltä arkipäivältä. Palkallisen vanhempainvapaan kestossa on kuitenkin suurtakin vaihtelua alojen työsopimusten välillä.

Joillakin miesvaltaisilla aloilla on sovittu, että ei-synnyttävälle vanhemmalle maksetaan palkkaa huomattavasti keskimääristä lyhyemmältä vanhempainvapaan ajalta. Teknologiateollisuuden työntekijöiden työehtosopimuksessa on sovittu raskaus- ja vanhempainvapaan ajalta, että synnyttävälle vanhemmalle maksetaan palkkaa 56 ja ei-synnyttävälle 6 arkipäivältä³³. Rakennusalan työehtosopimuksessa synnyttävälle vanhemmalle maksetaan palkkaa 56 ja ei-synnyttävälle 16 arkipäivältä³⁴. Autoalan ja korjaamotoiminnan työehtosopimuksessa synnyttävälle maksetaan palkkaa 47 ja ei-synnyttävälle 7 arkipäivältä³⁵, ja kuorma-autoalan työehtosopimuksissa synnyttävälle maksetaan 28–56 ja ei-synnyttävälle 5 arkipäivältä³⁶. Liitteessä 1 on listattu aiemmin tehtyihin koonteihin³⁷ perustuen ajantasaisten työehtosopimusten palkalliset raskaus- ja vanhempainvapaajaksojen pituudet.

Yritykset, joissa äidit olivat pitäneet vanhempainvapaita, kannattivat noin 35 prosenttiyksikköä muita yrityksiä useammin perhevapaa uudistuksen pyrkimystä jakaa vanhempainvapaat tasaisemmin vanhempien kesken. Tulosta selittää jälle se, että suurin osa vanhempainvapaista aiheutuvista työnantajakustannuksista kasautuu edelleen naimismiestöiden työpaikkojen työnantajille. Vastaavaa eroa ei syntynyt, kun kannatusta tarkasteltiin isien vanhempainvapaiden mukaan.

Vanhempainvapaan työnantajakustannuksia pidettiin vähemmän merkittävänä niissä yrityksissä, joissa isät olivat pitäneet vapaita. Äitien vapaiden pito ei aiheuttanut vastaavaa vaihtelua työnantajien suhtautumisessa kustannuksiin. Tulos viittaa siihen, että osalla työnantajista saattaa olla ennakkokäsityksiä vanhempainvapaiden työnantajakustannuksista erityisesti isien vapaiden käytön suhteen. Kyselyn perusteella isä rohkasti vanhempainvapaan käyttöön tavallista enemmän sellaisilla työpaikoilla, joissa erityisesti äidit olivat pitäneet vapaata.

Avovastauksissa osa työnantajista kritisoi sitä, että etenkin isien lisääntyneet vanhempainvapaat kasvattavat kustannuksia. Toisaalta useassa kommentissa toivottiin erityisesti naisvaltaisten alojen työnantajille suurempaa julkista tukea lastensaannista aiheutuviin työnantajakustannuksiin. Toisin sanoen miesvaltaiset työnantajat eivät pitäneet siitä, että uudistus on lisännyt heidän kustannuksiaan, kun taas naisvaltaiset työnantajat olivat sitä mieltä, että uudistus ei ole tasannut riittävästi kustannusten kohdentumista työnantajien kesken.

4 Onko monialainen yhteistyö riittävää alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?

Tarkastuksen perusteella varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden toimijat eivät koe monialaista yhteistyötä lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kanssa riittäväksi ja sujuvaksi. He kokevat monialaisen yhteistyön sujuvan paremmin lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen kesken.

Lastenneuvoloiden, varhaiskasvatuksen ja sosiaalipalvelujen ammattilaisten mukaan perhekeskustoiminnan kehittäminen on edistänyt eri toimijoiden käytännön monialaista yhteistyötä. Hyvinvointialueuudistus sen sijaan ei ole sujuvoittanut yhteistyötä. Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueiden ja kuntien välillä on kuitenkin vakiintuneita toimintamalleja monialaiselle asiakastyölle alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa.

4.1 Lastenneuvoloissa ja varhaiskasvatuksessa ei koeta yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa riittäväksi ja sujuvaksi

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden toimijat toivovat enemmän ja sujuvampaa monialaista yhteistyötä lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kanssa. Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden edustajia otetaan mukaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin erittäin harvoin, vaikka sosiaalihuoltolaki edellyttää monialaista yhteistyötä.

Tarkastuksen perusteella lapsiperheiden sosiaalipalvelujen ja muiden palvelujen monialaisen yhteistyön ongelmien taustalla on useita tekijöitä. Monialaiselle yhteistyölle ei välttämättä ole rakenteita tai selkeitä toimintamalleja, ja toimijat eivät välttämättä tunne riittävän hyvin toistensa toimintamalleja ja käytäntöjä. Erityisesti tarve lisätä sosiaalipalvelujen tunnettuutta on havaittu aiemmissakin selvityksissä³⁸.

Hyvinvointialueilla toimintamallien yhdenmukaistaminen voi olla myös kesken. Lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ei välttämättä ehditä tai osata ottaa muita toimijoita mukaan työskentelyyn ja hyödyntää heidän asiantuntemustaan perheiden tilanteista. Muut toimijat eivät puolestaan tee perheistä ja lapsista riittävästi tai riittävän ajoissa yhteydenottoja sosiaalihuoltoon. Eri palvelujen tietojärjestelmät eivät myöskään tue monialaista yhteistyötä.

Tässä ja seuraavassa luvussa esitettävät havainnot perustuvat kolmeen tarkastuksessa kerättyyn aineistokokonaisuuteen. Ensimmäisenä toteutettiin kuusi alueellista ryhmähaastattelua, joihin osallistui edustajat lapsiperheiden sosiaalipalveluista, lastenneuvolasta ja varhaiskasvatuksesta. Toisen kokonaisuuden muodosti Manner-Suomen kattava kysely, joka kohdennettiin lapsiperheiden sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa toimiville lähiesihenkilöille, lastenneuvoloiden lähiesihenkilöille ja varhaiskasvatuksen erityisopettajille. Sosiaalipalveluista vastauksia kertyi 104, varhaiskasvatuksesta 544 ja lastenneuvoloista 55. Kolmannen aineiston muodosti edellä mainitun kyselyn keskeisistä tuloksista laadittu kysely Helsingin kaupungin ja hyvinvointialueiden lasten, nuorten ja perheiden palveluista vastaaville johtajille. Kyselyyn vastasi 15 johtajaa.

Monialaisen yhteistyön normiohjaus alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa

Nykyinen sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli voimaan vuonna 2015. Uuden sosiaalihuoltolain säätämällä pyrittiin siirtämään sosiaalipalvelujen painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, madaltamaan tuen hakemisen kynnystä ja turvaamaan tarvittava tuki lapsiperheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

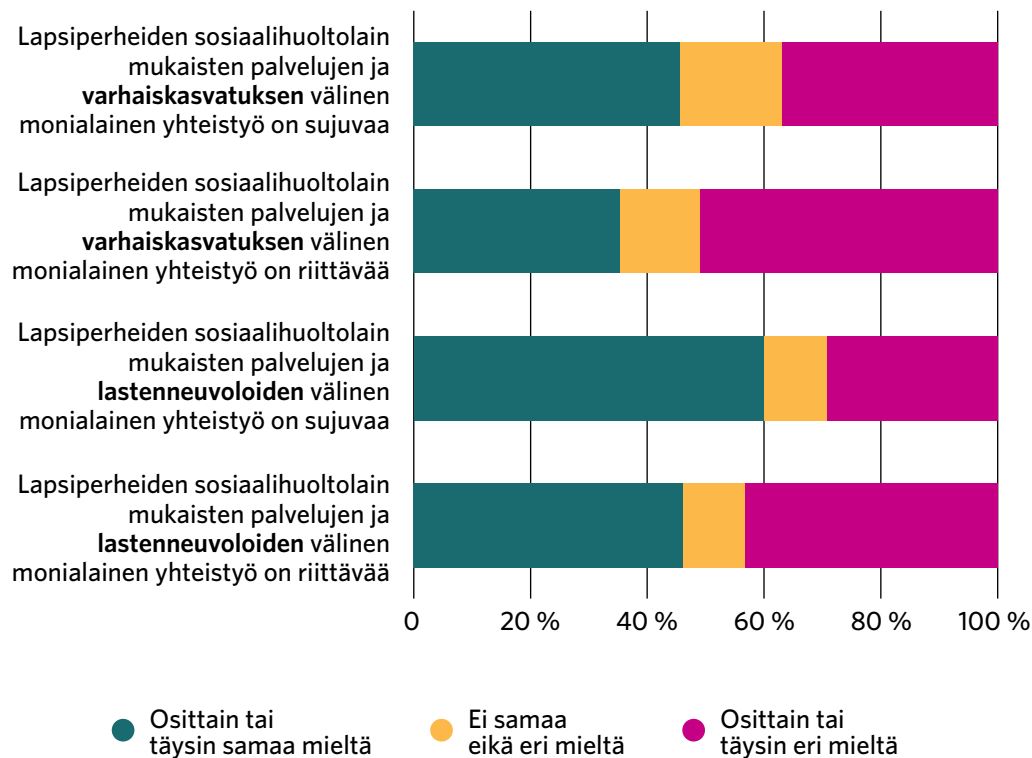
Toinen keskeinen tavoite oli edistää viranomaisten välistä yhteistyötä, ja lakiin tuli erillinen pykälä (41 §) monialaisesta yhteistyöstä, jonka tarkoituksena on edistää ja korostaa viranomaisten yhteistyön merkitystä kaikessa työskentelyssä (HE 164/2014 vp). Pykälässä säädetään, että sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa ja sosiaalihuollon sekä tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Monialaisesta yhteistyöstä säädetään myös muissa laeissa. Varhaiskasvatustalain (540/2018) 7 §:ssä säädetään, että kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä muun muassa sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) niin ikään edellyttää palvelujen yhteensovittamista. Lain 10 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen on omien palvelujensa yhteensovittamisen lisäksi integroitava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa.

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden ammattilaiset eivät koe monialaista yhteistyötä sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen kanssa riittäväksi ja sujuvaksi

Kuviosta 15 havaitaan, että sosiaalipalvelujen edustajien vastaukset jakautuivat väittämässä koskien monialaista yhteistyötä lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen kanssa. Molempien palvelujen kanssa yhteistyö koettiin sujuvaksi yleisemmin kuin riittäväksi. Varhaiskasvatuksen kanssa yhteistyötä ei koettu yhtä riittäväksi ja sujuvaksi kuin lastenneuvoloiden kanssa. Tämä voi selittyä sillä, että varhaiskasvatuksen järjestäminen on kuntien vastuulla. Helsinkiä lukuun ottamatta lastenneuvolatoiminnan ja sosiaalipalvelujen järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet. Eroa voi selittää myös se, että sote-toimijoiden työtilat voivat olla konkreettisesti samoissa perhekeskuksien tiloissa, ja yhteistyö on näin ollen helppoa.

Kuvio 15. Lapsiperheiden sosiaalipalveluissa työskentelevien lähiesihenkilöiden käsityksiä monialaisesta yhteistyöstä varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden kanssa.

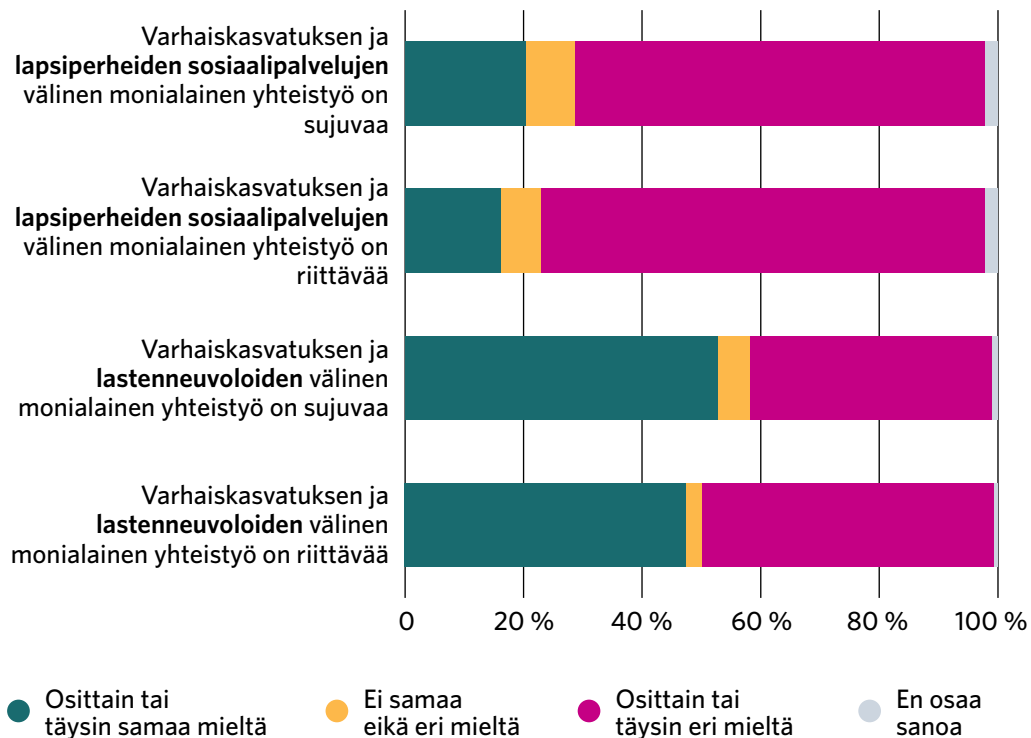


Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajien vastaukset jakautuvat väittämässä koskien yhteistyötä lastenneuvoloiden kanssa, mutta sosiaalipalvelujen kanssa yhteistyö koetaan suurimman osan mielestä riittämättömäksi ja ei sujuvaksi. Noin 75 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että monialainen yhteistyö sosiaalipalvelujen kanssa olisi riittävää ja vastaava osuus sujuvuutta koskevassa väittämässä oli noin 69 prosenttia. (Kuvio 16.)

Varhaiskasvatuksen edustajien myönteisempiä arvioita yhteistyöstä lastenneuvoloiden kanssa neuvoista voi selittää se, että varhaiskasvatuksella on neuvoloiden kanssa enemmän säännönmukaista yhteistyötä esimerkiksi terveystarkastuksiin liittyen. Useassa ryhmähaastattelussa sekä varhaiskasvatuksen että lastenneuvoloiden edustajat toivat esiin, että varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden välinen yhteistyö on tiivistä.

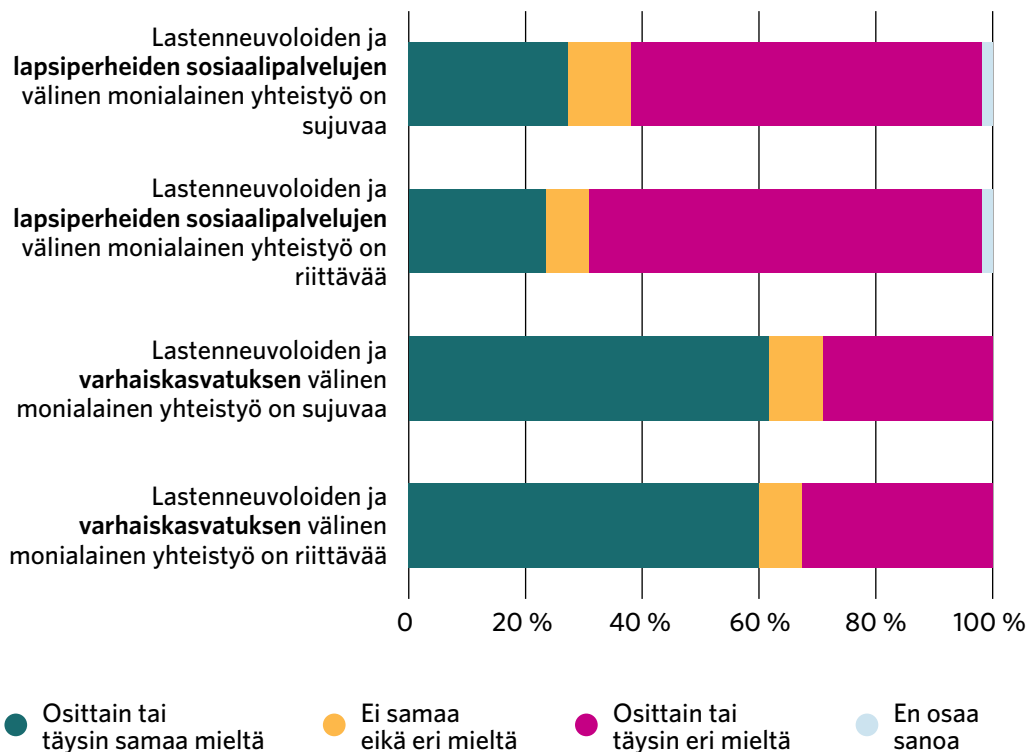
Kuvio 16. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien käsityksiä monialaisesta yhteistyöstä lastenneuvoloiden ja sosiaalipalvelujen kanssa.



Lähde: VTV:n kysely varhaiskasvatuksen erityisopettajille, N=543-544.

Lastenneuvoloiden lähiesihenkilöiden vastaukset (kuvio 17) ovat samansuuntaisia yhteistyön riittävyyden ja sujuvuuden osalta varhaiskasvatuksen erityisopettajien kanssa. Yhteistyö sosiaalipalvelujen kanssa koetaan riittämättömäksi ja ei sujuvaksi. Noin 67 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin eri mieltä väittämästä, että yhteistyö olisi riittävää sosiaalipalvelujen kanssa, ja 60 prosenttia väittämästä, että yhteistyö on sujuvaa.

Kuvio 17. Lastenneuvoloiden lähiesihenkilöiden käsityksiä monialaisesta yhteistyöstä lapsiperheiden sosiaalipalvelujen ja varhaiskasvatuksen kanssa.



Lähde: VTV:n kysely lastenneuvoloiden lähiesihenkilöille, N=55.

Ryhmähaastatteluiden perusteella lapsiperheiden sosiaalipalveluista on vaikea saada mitään tietoa asiakasperheistä, ja sen koettiin vaikeuttavan yhteistyötä. Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden edustajat toivoivat, että saisivat edes jotain tietoa tilanteissa, joissa he ovat ohjanneet perheen sosiaalipalveluihin tai tehneet ilmoituksen sosiaalihuoltoon. Tiedonkulun haasteet monialaisessa yhteistyössä nousivat yleisemminkin haastatteluissa paljon esiin, ja eri toimijat kokivat, että tietojen saantiin toisista palveluista liittyy vaikeuksia. Yhdessä haastattelussa nostettiin ongelmaksi se, että kaikenlainen liiallinenkin varovaisuus asiakastietojen suhteen on lisääntynyt.

Tietojen välityksen sujuvuudesta kerättiin tietoa myös kyselyllä. Varhaiskasvatuksen vastaajista noin 87 prosenttia oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että tietojen välitys sosiaalihuollosta varhaiskasvatukseen olisi sujuvaa. Vastaava osuus lastenneuvoloiden vastaajista oli myös noin 87 prosenttia. Käytössä olevien tietojärjestelmien ei koettu tukevan monialaista yhteistyötä. Sosiaalipalvelujen vastaajista noin 90 prosenttia oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että tietojärjestelmät

tukisivat monialaista yhteistyötä. Varhaiskasvatuksen vastaajista tätä mieltä oli noin 58 prosenttia ja lastenneuvoloiden vastaajista noin 47 prosenttia.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajat näkevät yhteistyön ongelmien taustalla lukuisia tekijöitä

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajille kohdennetulla kyselyllä kerättiin tietoa siitä, mitä tekijöitä johtajat arvioivat olevan sen taustalla, että varhaiskasvatuksen erityisopettajat ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöt eivät kokee monialaista yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa sujuvaksi eikä riittäväksi. Johtajien vastauksissa nousi esiin muun muassa se, että toisten toimijoiden työtä ja toimintamalleja ei välttämättä tunneta riittävän hyvin. He kokivat myös, että monialaisen yhteistyön rakenteet ja toimintamallit ovat puutteellisia ja että isojen organisaatiomuutosten myötä toimintamallien yhdenmukaistaminen on vielä kesken.

Johtajat kokivat myös toimintaympäristön haasteelliseksi. Hyvinvointialueen alueella saattaa olla lukuisia erilaisia kuntia, joiden kanssa tehdään yhteistyötä. Vastauksissa mainittiin myös lapsiperheiden sosiaalipalvelujen resurssien vähäisyys ja että se voi vaikuttaa perheen omatyöntekijän mahdollisuuksiin tehdä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Johtajien vastauksissa todettiin alle kouluikäisten lasten ja perheiden palvelujen toimijoilla olevan myös erilaisia näkemyksiä monialaisen yhteistyön sisällöstä ja tunnistettiin tarve palvelujen välisen dialogin lisäämiselle. Toisaalta vastauksissa todettiin myös se, että sosiaalipalveluissa ei välttämättä osata tai ehditä ottaa lastenneuvoloiden tai varhaiskasvatuksen ammattilaisia aktiivisesti mukaan työskentelyyn ja hyödyntää heidän vahvempaa tuntemustaan perheestä ja sen tilanteesta. Tämä näkyi myös varhaiskasvatuksen erityisopettajille ja lastenneuvoloiden esihenkilöille kohdennettujen kyselyjen vastauksissa. Lastenneuvoloiden vastaajista noin 58 prosenttia vastasi, että terveydenhoitaja osallistuu sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin harvoin, erittäin harvoin tai ei koskaan. Varhaiskasvatuksen erityisopettajista näin vastasi noin 60 prosenttia vastaajista.

Johtajien vastauksissa mainittiin myös, että muut toimijat saattavat olla haluttomia tekemään huoli-ilmoitusta sosiaalihuoltoon ja silti toivoa sosiaalipalveluilta monialaista yhteistyötä. Johtajat näkivät, että monialainen yhteistyö edellyttäisi sosiaalihuollon asiakkuutta. Tämä argumentti on ristiriidassa yhden hyvinvointialueen toimintamallin kanssa, jota kuvattiin tarkastuksen haastattelussa. Toimintamallissa sosiaalipalvelujen edustaja osallistuu lastenneuvoloissa tehtäviin lasten yksivuotistarkastuksiin. Käytäntö lisää tietoisuutta matalan kynnyksen

sosiaalipalveluista ja voi madaltaa perheiden kynnystä hakeutua sosiaalipalveluihin. Toimintamalli on esimerkki monialaisesta yhteistyötä, eikä se edellytä sosiaalihuollon asiakkuutta.

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden välinen monialainen yhteistyö on tiivistä

Tarkastuksen perusteella monialainen yhteistyö varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden välillä on riittävämpää ja sujuvampaa kuin muiden toimijoiden ja sosiaalipalvelujen välillä. Yksi vaikuttava tekijä voi olla vakiintuneet yhteistyökäytännöt lasten laajojen terveystarkastusten yhteydessä. Lapselle 18 kuukauden ja 4 vuoden iässä tehtäviin laajoihin terveystarkastuksiin pyydetään vanhempien suostumuksella myös varhaiskasvatuksen arvio lapsesta.

Menettelyn yleisyyttä kartoitettiin kyselyllä. Lastenneuvoloiden lähiesihenkilöistä ja varhaiskasvatuksen erityisopettajista suurin osa vastasi, että varhaiskasvatus tekee erittäin harvoin tai ei koskaan lapsesta arvion 18 kuukauden iässä tehtävää laajaa terveystarkastusta varten mutta nelivuotiaan lapsen tarkastukseen arvio tehdään usein, lähes aina tai aina.

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden välistä yhteistyötä käsitelleessä VN TEAS -raportissa³⁹ havaittiin, että tiedonvälitys on vähäisempää 18 kuukauden ikäisten lasten terveystarkastusten yhteydessä. Tätä eroa selitettiin raportissa haastatteluihin perustuen sillä, että moni 18 kuukauden ikäinen lapsi ei vielä ole varhaiskasvatuksessa tai on ollut siellä vasta niin vähän aikaa, ettei varhaiskasvatuksessa ole kertynyt riittävästi havaintoja lapsesta. Tämä voi selittää myös tarkastuksen kyselyssä ilmennyt eroa varhaiskasvatuksen arvioiden yleisyydessä eri ikä-vaiheissa tehtävien laajojen terveystarkastusten välillä.

4.2 Hyvinvointialueuudistus ei ole sujuvoittanut lapsiperheiden palvelujen välistä monialaista yhteistyötä

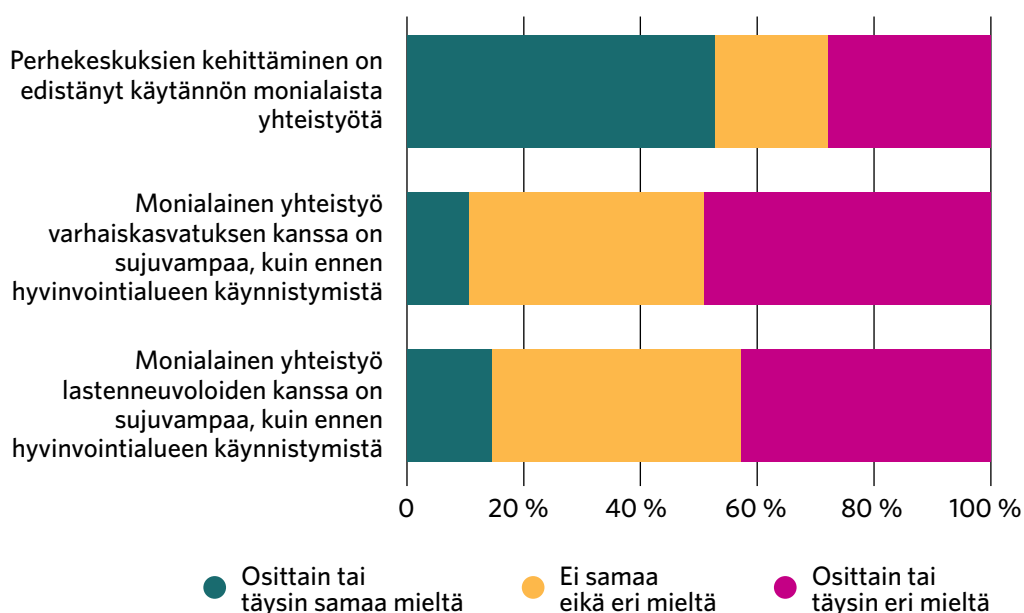
Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueiden käynnistyminen ei ole sujuvoittanut monialaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon integraation näkökulmasta tarkastuksen havainnot olivat kriittisiä. Lastenneuvoloiden ja sosiaalipalvelujen välinen yhteistyö ei ole hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä muuttunut sujuvammaksi. Sen sijaan perhekeskustoiminnan kehittäminen on tarkastuksen perusteella edistänyt käytännön monialaista yhteistyötä.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välillä on vakiintuneita toimintamalleja monialaiselle yhteistyölle alle kouluikäisten lasten ja perheiden asiakastyössä. Sosiaalipalvelujen toimijoiden keskuudessa oli melko yleinen käsitys, että vakiintunutta toimintamallia ei olisi. Tämä voi liittyä edellisessä luvussa käsiteltyyn havaintoon, että monialainen yhteistyö on ylipäätään tiiviimpää lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen välillä.

Perhekeskustoiminta on edistänyt monialaista yhteistyötä, sote-uudistus ei

Tarkastuksen kyselyissä kaikkien vastaajaryhmien näkemykset painottuivat siten, että hyvinvointialueen käynnistyminen ei ole sujuvoittanut monialaista yhteistyötä eri palvelujen kesken. Sen sijaan sosiaalipalvelujen ja lastenneuvoloiden vastaajat arvioivat, että perhekeskustusten kehittäminen on edistänyt käytännön monialaista yhteistyötä. Varhaiskasvatuksen vastaajista reilu kolmannes oli perhekeskustusten vaikutuksesta samaa mieltä mutta viidennes ei osannut sanoa, onko niin tapahtunut. (Kuviot 18, 19 ja 20.) Vastaajaryhmien ero voi johtua siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vahvemmin perhekeskustoiminnan keskiössä. Sote-toimijoita voi olla myös samoissa perhekeskustusten tiloissa.

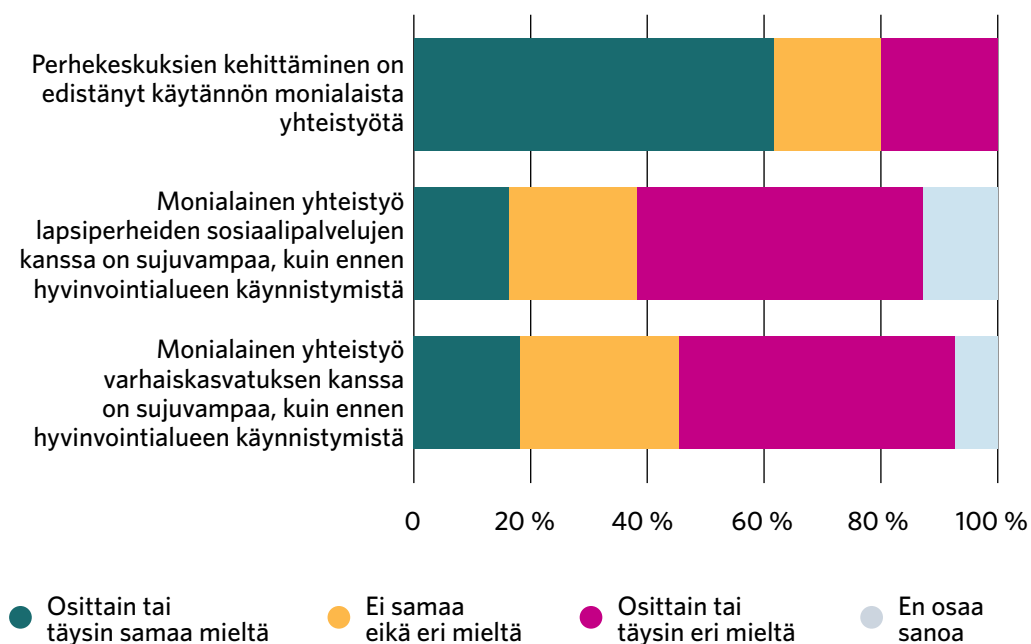
Kuvio 18. Sosiaalipalvelujen näkemyksiä hyvinvointialueiden käynnistymisen ja perhekeskustoiminnan kehittämisen merkityksestä monialaiselle yhteistyölle.



Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Reilu 40 prosenttia sosiaalipalvelujen vastaajista vastasi hyvinvointialueen käynnistymistä koskeviin väittämiin "Ei samaa eikä eri mieltä" (kuvio 18). Tämä kertoo uudistuksen olleen monialaisen yhteistyön näkökulmasta merkittävälle osalle vastaajista neutraali. Sote-uudistuksen keskeinen tavoite oli vahvistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota. Kyselyn vastaukset viittaavat siihen, että tavoite ei ole toteutunut lapsiperheiden palveluissa. Sosiaalipalvelujen vastaajista noin 43 prosenttia oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että hyvinvointialueen käynnistymisen jälkeen yhteistyö lastenneuvoloiden kanssa olisi aiempaa sujuvampaa. Vastaavasti lastenneuvoloiden vastaajista noin 49 prosenttia oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että hyvinvointialueen käynnistyminen olisi sujuvoittanut yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa (kuvio 19).

Kuvio 19. Lastenneuvoloiden näkemyksiä hyvinvointialueiden käynnistymisen ja perhekeskustoiminnan kehittämisen merkityksestä monialaiselle yhteistyölle.

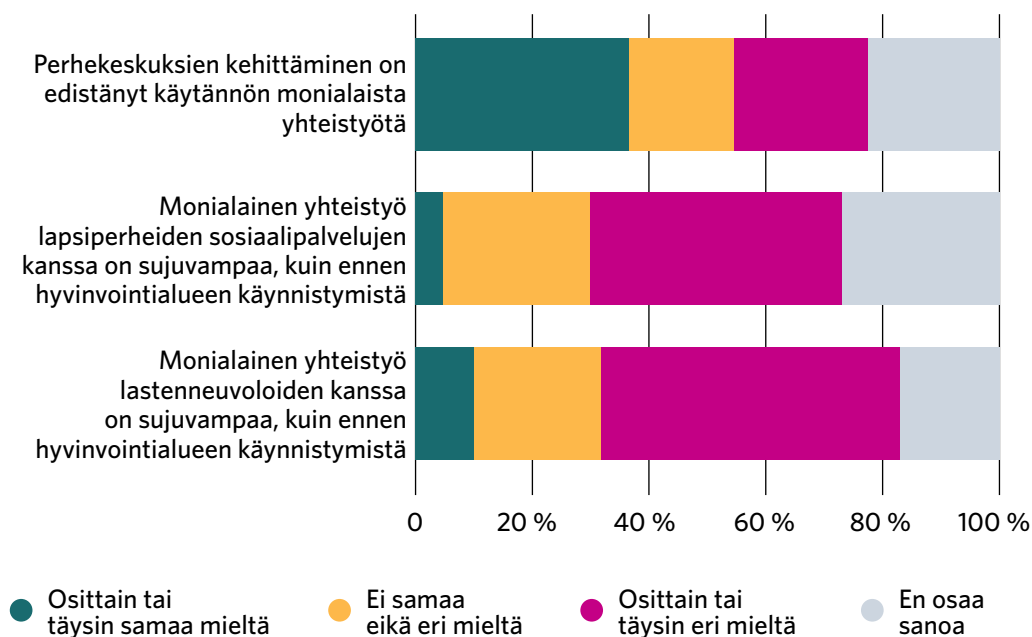


Lähde: VTV:n kysely lastenneuvoloiden lähiesihenkilöille, N=55.

Merkittävä osa varhaiskasvatuksen vastaajista ei osannut ottaa kantaa hyvinvointialueen käynnistymistä koskeviin väittämiin tai uudistus on näyttäytynyt neutraalina monialaisen yhteistyön näkökulmasta. Varhaiskasvatuksen erityisopettajista reilu viidennes ei ollut samaa eikä eri mieltä väittämän kanssa, että hyvinvointialueen käynnistyminen olisi sujuvoittanut yhteistyötä lastenneuvoloiden kanssa. Noin neljännes vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä koskien vaikutusta yhteistyöhön sosiaalipalvelujen kanssa. (Kuvio 20.)

Kaikissa vastaajaryhmissä enemmistö oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että perhekeskuksien kehittäminen on edistänyt käytännön monialaista yhteistyötä (kuviot 18, 19 ja 20). Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden perusteella muodostui käsitys, että perhekeskustoimintamalli ei välttämättä ole juurtunut käytännön työhön vielä kovin vahvasti, mutta kyselyn vastaukset haastavat ainakin osittain tätä käsitystä. Sosiaalipalvelujen vastaajista noin 53 prosenttia, lastenneuvoloiden vastaajista 62 prosenttia ja varhaiskasvatuksen vastaajista noin 37 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että perhekeskustoiminta on edistänyt käytännön monialaista yhteistyötä.

Kuvio 20. Varhaiskasvatuksen näkemyksiä hyvinvointialueiden käynnistymisen ja perhekeskustoiminnan kehittämisen merkityksestä monialaiselle yhteistyölle.



Lähde: VTV:n kysely varhaiskasvatuksen erityisopettajille, N=543-544.

Perhekeskuksien kehittämisen vaikutusta koskevan väittämän vastaukset myös jakautuivat jonkin verran. Sosiaalipalvelujen vastaajista noin 28 prosenttia, lastenneuvoloiden vastaajista 20 prosenttia ja varhaiskasvatuksen vastaajista noin 23 prosenttia oli osittain tai täysin eri mieltä siitä, että käytännön monialainen yhteistyö olisi edistynyt perhekeskuksen kehittämisen myötä. Perhekeskustoiminnan juurtumisessa käytännön tasolla on selvästi alueellista vaihtelua.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajille suunnatussa kyselyssä vastaajia pyydettiin listaamaan tekijöitä, joiden he arvioivat vaikuttavan siihen, että hyvinvointialueiden käynnistymisen ei koeta edistäneen monialaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Johtajien vastauksissa korostui se, että hyvinvointialueuudistus aiheutti katkoksen ja uudelleenjärjestäytymisen vaiheen, mikä on osaltaan voinut vaikuttaa kokemuksiin, että monialaisen yhteistyön sujuvuus olisi heikentynyt. Johtajat arvioivat myös organisaatio- ja työskentelyalue muutosten haastaneen yhteistyötä. Toisaalta johtajien vastauksissa tuotiin esiin tahtotila parantaa yhteistyötä, vaikka yhteistyön käynnistymistä hyvinvointialueiden ja kuntien välillä pidettiin hitaana ja osin vastahankaisena. Vastauksissa todettiin myös se, että alkuvuodet on mennyt hyvinvointialueilla oman toiminnan organisoimiseen, ja yhteistyön kehittäminen on jäänyt taka-alalle.

Kiinnostavaa johtajien vastauksissa oli se, että niissä keskityttiin suurelta osin hyvinvointialueiden ja kuntien eli tässä tapauksessa varhaiskasvatuksen välisen yhteistyön ongelmiin. Johtajat eivät käsitelleet vastauksissa juurikaan lastenneuvolapalvelujen ja sosiaalipalvelujen välisen yhteistyön ongelmia, vaikka tämäkin havainto heille esitettiin. Lastenneuvolat ja sosiaalipalvelut ovat molemmat hyvinvointialueen järjestämisvastuulla eivätkä edellytä kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä. Yksi vastauksissa tarjottu selitys oli se, että erilaisia kuntakohtaisia käytänteitä on vakioitu hyvinvointialuetasoisiksi, ja tämä on voinut vaikuttaa kokemuksiin siitä, että vanhoja mahdollisesti hyviä käytänteitä ei ole enää hyvinvointialueilla käytössä.

Tarkastuksen perusteella alle kouluikäisten lasten ja perheiden palvelujen osalta sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio on vielä kesken. Myös hyvinvointialueiden ja kuntien välinen yhteistyö vaikuttaa olevan vielä rakentamisvaiheessa.

Monialaiselle yhteistyölle asiakastyössä on vakiintuneita toimintamalleja

Sosiaalipalvelujen, varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden edustajille kohdennetulla kyselyllä kerättiin tietoa myös siitä, onko alueella käytössä vakiintunut toimintamalli monialaiselle asiakastyölle alle

kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa. Eri ammattiryhmien vastauksissa havaittiin kiinnostavia eroja.

Reilulla kolmanneksella kyselyyn vastanneista lapsiperheiden sosiaalipalvelujen lähiesihenkilöistä oli käsitys, että hyvinvointialueella ja alueen kunnilla ei ole vakiintunutta toimintamallia monialaiselle asiakastyölle. Varhaiskasvatuksen erityisopettajilla ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöillä tällainen käsitys oli huomattavasti harvinaisempi. Kummastakin vastaajaryhmästä alle viidennes vastasi, että vakiintunutta toimintamallia ei ole.

Ero sosiaalipalvelujen vastaajien ja muiden vastaajien välillä voi liittyä kohdassa 4.1 käsiteltyyn havaintoon, että monialainen yhteistyö koettiin ylipäättään sujuvammaksi ja riittävämmäksi lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen välillä. On mahdollista, että sosiaalihuolto on monialaisessa yhteistyössä harvemmin mukana, eikä sosiaalihuollon edustajilla ole välttämättä tietoa vakiintuneista toimintamalleista. Lapset ja perheet tarvitsevat sosiaalihuoltoa verrattain harvoin, kun taas varhaiskasvatuksen ja lastenneuvolan asiakkaina on valtaosa lapsista. Lastenneuvolat ja varhaiskasvatus tekevät haastatteluidenkin perusteella paljon sellaista monialaista yhteistyötä, missä sosiaalihuolto ei ole mukana. Haastatteluiden perusteella aktiivisempaa yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa kyllä kaivataan molemmissa.

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että monialaiselle asiakastyölle on pääsääntöisesti käytössä vakiintuneita toimintamalleja. Kyselyyn vastanneista varhaiskasvatuksen erityisopettajista noin 72 prosenttia ja lastenneuvoloiden vastaajista noin 82 prosenttia vastasi, että käytössä on vakiintunut toimintamalli. Sosiaalipalvelujen vastaajistakin yli puolet vastasi, että vakiintunut toimintamalli on olemassa. Vastausjakaumien perusteella toimintamalleja ei kuitenkaan ole käytössä ihan kaikkialla tai niistä ei jostain syystä tiedetä. Tätä voi selittää myös lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajille kohdennetun kyselyn vastauksissa esiin nostetut huomiot, että toimintamallien yhdenmukaistaminen ja toisaalta juurruttaminen on osalla hyvinvointialueista vielä kesken.

5 Onko painopiste alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa siirtynyt erityispalveluista perustason palveluihin?

Tarkastuksen perusteella lapsiperheiden sosiaalipalvelujen painopistettä on siirretty sosiaalihuoltolain mukaisiin matalan kynnyksen palveluihin. Matalan kynnyksen lapsiperhepalvelujen saatavuudessa on vaihtelua, mutta lapsiperhepalveluissa työskentelevät lähiesihenkilöt kokevat niiden vastaavan asiakkaiden palvelutarpeisiin hyvin. Palvelutarpeessa olevat perheet kuitenkin ohjautuvat sosiaalipalveluihin usein liian myöhään, jotta heidän palvelutarpeisiinsa voitaisiin vastata matalan kynnyksen palveluilla.

Lapsiperheiden sosiaalipalveluissa työskentelevien lähiesihenkilöiden sekä lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajien kyselyvastausten perusteella sosiaalihuoltolain tulkinta on kirjavaa lapsiperheiden matalan kynnyksen sosiaalipalvelujen toimeenpanossa. Sosiaalihuoltolaki koetaan monimutkaiseksi ja lain mukainen asiakasprosessi raskaaksi matalan kynnyksen palveluissa.

5.1 Perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin liian myöhään, vaikka monialainen yhteistyö edistää palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista

Sosiaalipalveluja tarvitsevat perheet ohjautuvat palveluihin liian myöhään, jotta heidän palvelutarpeisiinsa voitaisiin vastata matalan kynnyksen palveluilla. Luvussa 4 käsitellyn monialaisen yhteistyön arvioitiin edistävän palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista ja siksi olisi tärkeää, että sosiaalipalvelujen ja muiden toimijoiden välillä olisi riittävästi monialaista yhteistyötä. Tarkastuksen perusteella myös perheet

itse ovat keskeinen tekijä, miksi sosiaalipalveluihin ohjaututaan matalan kynnyksen palvelujen näkökulmasta liian myöhään. Osa sosiaalipalveluja tarvitsevista perheistä motivoituu hitaasti hakeutumaan palveluihin, vaikka lastenneuvola ja varhaiskasvatus kannustaisivat ja ohjaisivat heitä siihen.

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa myös siltä, että perheet eivät edelleenkään tunne riittävän hyvin sosiaalihuoltolain mukaisia lapsiperhepalveluita, eivätkä muut toimijat ohjaa perheitä riittävän aktiivisesti hakeutumaan palveluihin tai tee yhteydenottoja sosiaalihuoltoon.

Sosiaalihuoltolain mukaisten matalan kynnyksen lapsiperhepalvelujen saatavuudessa on vaihtelua, mutta palveluissa toimivat lähiesihenkilöt kokevat palvelujen vastaavan niitä saavien palvelutarpeisiin kuitenkin hyvin. Lapsiperheiden kotipalvelun ja perhetyön arvioitiin myös ehkäisevän raskaampien palvelujen tarvetta.

Perheen ohjautuminen sosiaalipalveluihin mahdollisimman varhain parantaisi mahdollisuuksia vastata sen palvelutarpeisiin matalan kynnyksen palveluilla ja ehkäisisi raskaampien palvelujen tarvetta. Nämä yhdessä mahdollistaisivat palvelujen painopisteen siirtämisen nykyistä vahvemmin raskaista ja korjaavista palveluista matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin.

Painopistettä on siirretty lapsiperheiden sosiaalipalveluissa matalan kynnyksen palveluihin

Vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain tavoitteena oli siirtää painopistettä korjaavista ja raskaista palveluista ennaltaehkäiseviin matalan kynnyksen palveluihin (kts. HE 164/2014 vp). Sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa keskeisiä matalan kynnyksen palveluita ovat kotipalvelu ja perhetyö⁴⁰. Tarkastuksessa kerättiin tietoa siitä, miten painopisteen siirtyminen on toteutunut.

Tarkastuksessa toteutettiin kysely sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa työskenteleville lähiesihenkilöille. Kyselyyn vastanneista noin 68 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että hyvinvointialueella alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa painopiste on kotipalvelussa ja sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä. Osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa oli vain noin viidennes vastaajista. Vastaajien näkemys painopisteestä on vuoden 2015 sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteiden mukainen.

Perhetyö ja lapsiperheen oikeus kotipalveluun

Perhetyöstä ja lapsiperheen oikeudesta kotipalveluun säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014).

Sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaan ”Perhetyöllä tarkoitetaan hyvinvoinnin tukemista sosiaalihojauksella ja muulla tarvittavalla avulla tilanteissa, joissa asiakas ja hänen perheensä tai asiakkaan hoidosta vastaava henkilö, tarvitsevat tukea ja ohjausta omien voimavarojen vahvistamiseksi ja keskinäisen vuorovaikutuksen parantamiseksi. Perhetyötä annetaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai nuoren terveyden ja kehityksen turvaamiseksi.”

Sosiaalihuoltolain 18 a §:n mukaan ”Lapsiperheen kotipalvelulla tarkoitetaan perheen arjen toimintakykyä turvaavaa ja vahvistavaa palvelua, johon sisältyy perheen yksilöllisen tarpeen mukaan:

1. hoito ja huolenpito;
2. lapsen hoidon ja kasvatuksen tukeminen;
3. aterioiden valmistamiseen, vaatteiden huoltamiseen ja kodin siisteydestä huolehtimiseen liittyvät tehtävät;
4. muiden kuin 3 kohdassa tarkoitettujen jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittaminen tai niissä avustaminen.

Lapsiperheellä on oikeus saada välttämätön 1 momentissa tarkoitettu kotipalvelu, jos lapsen hyvinvoinnin turvaaminen ilman niitä ei ole mahdollista synnytyksen, sairauden, vamman tai muun vastaavan toimintakykyä alentavan syyn taikka erityisen perhe- tai elämäntilanteen vuoksi.”

Tarkastuksen ryhmähaastatteluissa todettiin, että painopisteen siirtyminen matalan kynnyksen palveluihin on hyvä tavoite, mutta sen saavuttamiseen on vielä matkaa. Haastatteluissa mainittiin myös, että korjaavaa lastensuojelua on edelleen liikaa, vaikka sosiaalihuoltolain mukaisissakin palveluissa on paljon asiakkaita. Haastatteluissa tuotiin esiin, että painotuksen siirtäminen lastensuojelun palveluista sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin on pitkä ja hidas prosessi.

Haastatteluiden hetkellä sosiaalihuoltolain uudistuksesta oli kulu-
nut jo kymmenen vuotta, mutta silti painopisteen siirtymisen katsottiin

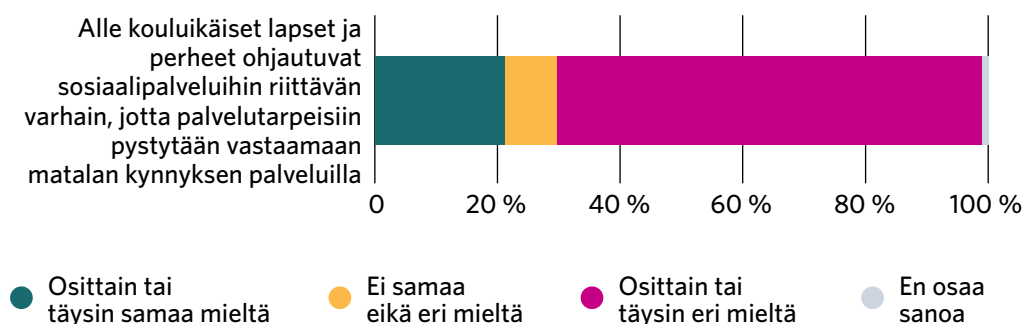
haastatteluissa olevan vielä kesken. Haastatteluiden perusteella sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa on myös merkittävä määrä asiakkaita, jotka palvelutarpeen perusteella voisivat olla lastensuojelun piirissä. Ilmiö liitettiin lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitukseen: osa asiakkaista on sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa, koska lastensuojelun resurssit eivät riitä. Tämän katsottiin vaikeuttavan sosiaalihuollon keskittymistä perustehtävään eli varhaisen tuen tarjoamiseen. Sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun välistä rajaa käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa 5.2.

Varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden aktiivisesta ohjauksesta huolimatta perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin liian myöhään

Tarkastuksen perusteella perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin usein liian myöhään, jotta palvelutarpeisiin voitaisiin vastata matalan kynnyksen palveluilla. Usein perheet tarvitsevat korjaavampia palveluita.

Jopa 69 prosenttia kyselyyn vastanneista sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa työskentelevistä lähiesihenkilöistä oli sitä mieltä, että perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin matalan kynnyksen palveluiden näkökulmasta liian myöhään (kuvio 21). Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että palvelutarpeessa olevat perheet olisi tärkeää saada hakeutumaan sosiaalipalveluihin varhaisemmassa vaiheessa. Tämä edistäisi myös lapsiperheiden sosiaalipalvelujen painopisteen siirtymistä matalan kynnyksen palveluihin.

Kuvio 21. Perheiden ohjautuminen sosiaalipalveluihin riittävän varhain.



Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Havainto liian myöhäisestä ohjautumisesta on kiinnostava, koska tarkastuksen kyselyyn vastanneet varhaiskasvatuksen erityisopettajat ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöt kuitenkin kokivat tuntevansa alle kouluikäisten lasten sosiaalihuollon palveluvalikoiman. Vastausten perusteella varhaiskasvatuksessa ja lastenneuvoloissa myös aktiivisesti ohjataan perheitä ottamaan yhteyttä matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin.

Kyselyyn vastanneista varhaiskasvatuksen erityisopettajista ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöistä yli puolet koki tuntevansa alle kouluikäisten lasten ja perheiden sosiaalihuollon palveluvalikoiman. Varhaiskasvatuksen vastaajista reilu 45 prosenttia ohjaa asiakkaita matalan kynnyksen palveluihin hyvin usein tai usein. Lastenneuvoloiden esihenkilöiden vastaajista peräti yli 85 prosenttia arvioi ohjaamista tapahtuvan hyvin usein tai usein.

Selkeä ero vastanneiden varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöiden välillä on arvioissa lastensuojeluilmoitusten tai muiden yhteydenottojen tekemisen yleisyydessä. Lastenneuvoloiden lähiesihenkilöistä vajaa 70 prosenttia arvioi oman lastenneuvolansa terveydenhoitajien tekevän lastensuojeluilmoituksia tai muita yhteydenottoja sosiaalihuoltoon hyvin usein tai usein. Varhaiskasvatuksen erityisopettajista puolestaan vain reilu 15 prosenttia vastasi tekevänsä ilmoituksia hyvin usein tai usein.

Ryhmähaastatteluissa ja lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajille suunnatun kyselyn vastauksissa perheiden rooli nousi esiin yhtenä vaikuttavana tekijänä, miksi perheet ohjautuvat sosiaalipalveluihin liian myöhään. Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa saatetaan pitkäänkin kannustaa ja ohjata perheitä ottamaan yhteyttä sosiaalipalveluihin, mutta perheet eivät siitä huolimatta hakeudu palvelujen piiriin. Toisaalta kaikilla vanhemmilla ei ole voimavaroja tai taitoja hakeutua palveluihin, vaan he tarvitsisivat tukiverkostoa ympärille jo hakeutuessaan palveluihin. Sosiaalipalveluihin liittyy edelleen myös stigmaa. Matalan kynnyksen palveluista ei ole riittävästi tiedotettu perheille, ja monien mielikuva lapsiperheiden sosiaalipalveluista on edelleen lastensuojelu.

Johtajien vastauksissa tuotiin esiin myös se, että muut toimijat eivät yksinkertaisesti tee yhteydenottoja sosiaalihuoltoon riittävän varhain. Johtajat myös arvioivat, että muut toimijat eivät tunne riittävän hyvin matalan kynnyksen sosiaalipalveluja ja yhteydenoton prosessit voivat myös näyttäytyä epäselvinä. Johtajien vastaukset ovat ristiriidassa edellä käsiteltyjen varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden edustajien vastausten kanssa, joiden mukaan sosiaalipalvelujen valikoima tunnetaan niissä melko hyvin ja perheitä ohjataan palveluihin aktiivisesti.

Monialaisen yhteistyön lisääminen voisi edistää perheiden varhaisempaa ohjautumista sosiaalipalveluihin

Tarkastuksen perusteella yksi keino edistää lapsiperheiden oikea-aikaista ohjautumista sosiaalipalveluihin olisi sosiaalipalvelujen monialaisen yhteistyön lisääminen lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen kanssa. Eri palvelujen edustajille tehdyllä kyselyllä kerättiin tietoa siitä, koetaanko niissä, että monialainen yhteistyö edistää lapsiperheiden palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista.

Erityisesti varhaiskasvatuksen erityisopettajat ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöt kokivat, että monialainen yhteistyö edistää palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Molemmissa ryhmissä noin 80 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että monialainen yhteistyö edistää palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista.

Kiinnostava tulos oli, että sosiaalihuollon lapsiperhepalveluiden lähiesihenkilöt eivät kokeneet samassa määrin monialaisen yhteistyön edistävän oikea-aikaista palvelutarpeen tunnistamista kuin varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden vastaajat. Noin 52 prosenttia sosiaalipalvelujen vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämästä, että monialainen yhteistyö edistää palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Vajaa kolmannes vastaajista oli kuitenkin osittain tai täysin eri mieltä siitä, että monialainen yhteistyö edistäisi palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Sosiaalihuollon edustajien ja muiden vastaajaryhmien vastauksien ero on kiinnostava siitä näkökulmasta, että lastenneuvoloiden ja varhaiskasvatuksen edustajat eivät kokeneet monialaista yhteistyötä yhtä sujuvaksi ja riittäväksi sosiaalihuollon kanssa kuin keskinäistä yhteistyötään.

Havainnot herättävät kysymyksen, tulisiko sosiaalihuollon ja muiden toimijoiden monialaista yhteistyötä lisätä, kun huomioidaan, että sosiaalihuollon vastaajistakin yli puolet kuitenkin koki yhteistyön edistävän palvelutarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Yhteistyön lisääminen voisi edistää sitä, että alle kouluikäiset lapset ja perheet ohjautuisivat sosiaalipalveluihin riittävän varhain, jolloin heidän palvelutarpeisiinsa voitaisiin vastata paremmin matalan kynnyksen palveluilla.

Yksi keino monialaisen yhteistyön lisäämiseksi voisi olla yhden hyvinvointialueen toimintamalli, jota kuvattiin luvussa 4. Siinä sosiaalipalvelujen edustaja osallistuu lastenneuvoloissa tehtäviin lasten yksivuotistarkastuksiin. Hänen osallistumisensa lisää tietoisuutta matalan kynnyksen sosiaalipalveluista ja voi madaltaa perheiden kynnystä hakeutua niiden piiriin riittävän varhain. Sosiaalipalvelujen painopisteen siirtäminen matalan kynnyksen palveluihin edellyttää sitä, että ne tunnetaan laajalti ja että palveluita tarvitsevat perheet ohjautuvat niiden piiriin riittävän varhain.

Lasten terapiapalvelujen jonotusajat heikentävät oikea-aikaista vastaamista palvelutarpeisiin

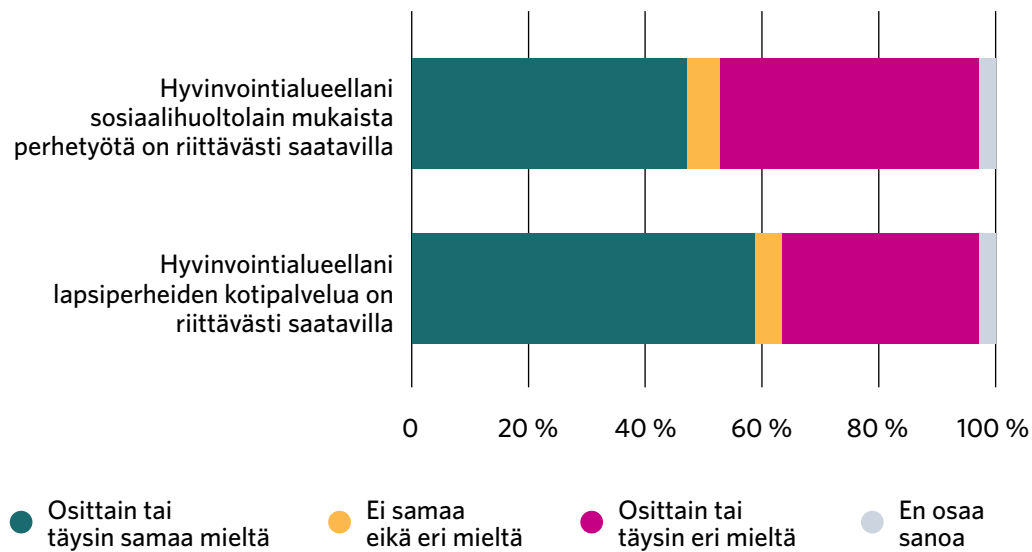
Noin 58 prosenttia sosiaalihuollon vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että lasten terapiapalvelujen jonotusajat heikentävät oikea-aikaista vastaamista lasten ja perheiden palvelutarpeisiin. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien vastaajista väittämän kanssa osittain tai täysin samaa mieltä oli peräti 90 prosenttia ja lastenneuvoloiden lähiesihenkilöiden vastaajista noin 56 prosenttia.

Lasten terapiapalvelujen heikko saatavuus nousi esiin myös ryhmähaastatteluissa. Haastatteluissa tuli esiin näkemyksiä, että erilaisen terapiapalvelujen tarve on kasvanut ja erityisesti toimintaterapiaa tarvitsevia lapsia on paljon. Toimintaterapian ja puheterapian osalta mainittiin jonojen olevan hyvin pitkiä, mikä tuottaa haasteita. Pitkät odotusajat voivat johtaa siihen, että esimerkiksi lastenneuvoloissa ja varhaiskasvatuksessa lapselle järjestetään erityistä tukea jonotusajalle. Haastatteluaineistossa tuotiin esiin oikea-aikaisuuteen liittyen se, että pienelle lapselle kolme kuukautta tai puoli vuotta on todella pitkä aika odottaa esimerkiksi toimintaterapiaa tai puheterapiaa. Haastatteluiden perusteella ei ole yllättävää, että erityisesti varhaiskasvatuksen erityisopettajat näkivät kyselyssä terapiapalvelujen pitkien jonotusaikojen heikentävän oikea-aikaista vastaamista palvelutarpeisiin. Lapset ovat arkipäivät varhaiskasvatuksessa ja varhaiskasvatuksen toimijat kohtaavat lapsen tyydyttymättömän palvelutarpeen työssään päivittäin.

Matalan kynnyksen sosiaalipalvelujen saatavuudessa on vaihtelua, mutta asiakkaiden palvelutarpeisiin ne vastaavat hyvin

Sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa toimiville lähiesihenkilöille esitettiin kyselyssä kotipalvelua ja perhetyötä koskevia väittämiä, joilla kerättiin näkemyksiä palvelun saatavuudesta sekä siitä, miten ne vastaavat asiakkaiden palvelutarpeisiin ja ehkäisevät raskaampien palvelujen tarvetta.

Kuvio 22. Perhetyön ja kotipalvelun saatavuus. N=104.

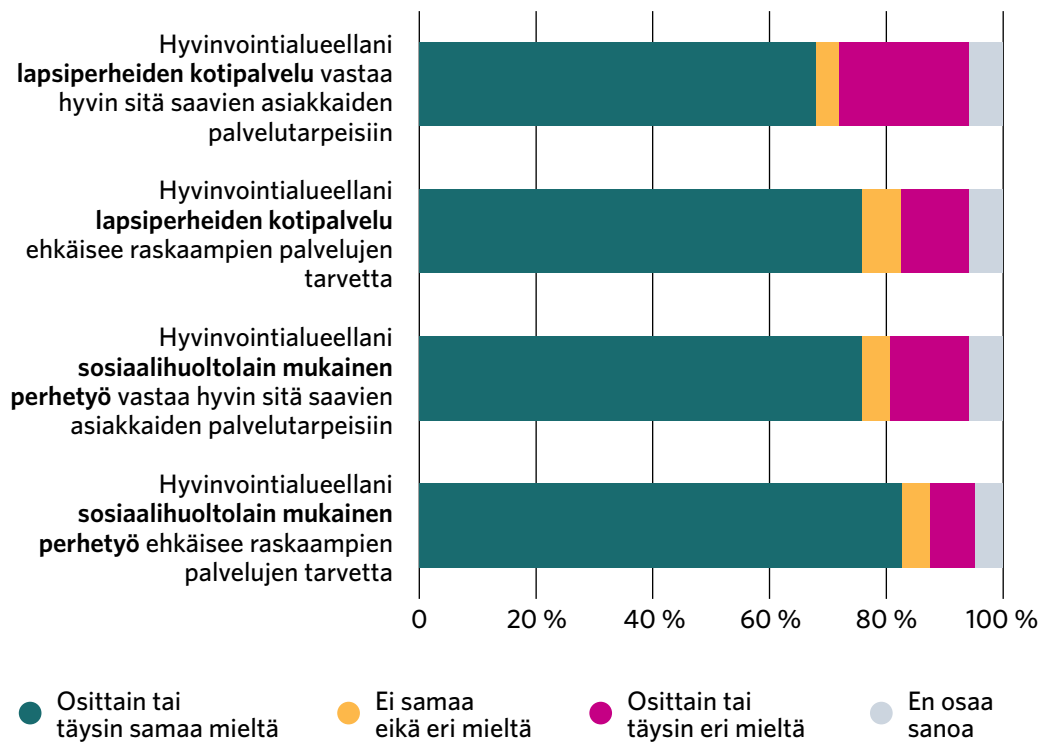


Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille.

Kuviosta 22 havaitaan, että palvelujen saatavuuden osalta vastaukset jakautuvat melko paljon. Vastauksia tarkasteltiin myös hyvinvointialueittain sen selvittämiseksi, johtuuko jakautuminen selkeästi hyvinvointialueiden välisistä eroista. Eroja oli paljon myös hyvinvointialueiden sisällä, joten jakautuminen kertoo mahdollisesti hienojakoisemmasta alueellisesta vaihtelusta. Vastaajista enemmistö oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämistä, että kotipalvelua ja perhetyötä on hyvinvointialueella riittävästi saatavilla. Kotipalvelun osalta noin 58 prosenttia vastaajista ja perhetyön osalta noin 47 prosenttia vastaajista oli tätä mieltä.

Kotipalvelun osalta noin kolmannes vastaajista oli kuitenkin osittain tai täysin eri mieltä siitä, että palvelua olisi riittävästi saatavilla. Perhetyön osalta vastaava osuus oli vajaa 45 prosenttia. Tutkimuksessa on osoitettu, että vanhempien kokema tyydyttämätön palvelutarve kotipalvelun ja perhetyön osalta on melko yleistä⁴¹ ja siksi ei ole yllättävää, että myös useat palveluissa toimivat lähiesihenkilöt pitävät saatavuutta riittämättömänä. Tarkastuksen ryhmähaastatteluissa nousi esiin, että esimerkiksi kotipalvelua ei aina välttämättä saada tarvetta vastaavaa määrää. Haastateltujen mukaan matalan kynnyksen palveluita pitäisi myös saada nykyistä nopeammin ja helpommin. Toisaalta haastatteluissa tuotiin paljon asioita esiin, joilla on nimenomaan pyritty helpottamaan yhteydenottoa matalan kynnyksen sosiaalipalvelujen saamiseksi ja prosessia esimerkiksi kotipalvelun saamiseksi kuvattiin paikoin hyvin kevyeksi. Palveluprosessia käsitellään tarkemmin seuraava alaluvussa.

Kuvio 23. Kotipalvelun ja perhetyön vastaaminen niitä saavien palvelutarpeisiin ja raskaampien palvelutarpeiden ehkäisy.



Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Kuviosta 23 havaitaan, että kyselyyn vastanneista sosiaalihuoltolain mukaisissa lapsiperhepalveluissa toimivista lähiesihenkilöistä suurin osa oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että kotipalvelu ja sosiaalihuoltolain mukainen perhetyö sekä vastaavat hyvin niitä saavien asiakkaiden palvelutarpeisiin että ehkäisevät raskaampien palvelujen tarvetta. Vastaajista 68 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että kotipalvelu vastaa hyvin sitä saavien palvelutarpeisiin. Vastaava osuus perhetyön osalta oli noin 76 prosenttia. Tämä havainto huomioiden olisi tärkeää, että perheet myös ohjautuisivat sosiaalihuollon palvelujen piiriin riittävän ajoissa, jotta matalan kynnyksen palveluilla pystyttäisiin vastaamaan heidän palvelutarpeisiinsa. Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että palvelut itsessään toimivat hyvin.

Kyselyn vastaajat olivat samanmielisiä väittämien kanssa, että kotipalvelu ja perhetyö ehkäisevät raskaampien palvelujen tarvetta. Noin 76 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että kotipalvelu ehkäisee raskaampien palvelujen tarvetta. Perhetyön osalta vastaava osuus oli jopa noin 83 prosenttia.

Edellä kuvattujen havaintojen näkökulmasta arvioituna olisi hyödyllistä, jos painopistettä onnistuttaisiin siirtämään nykyistä vahvemmin matalan kynnyksen palveluihin ja palvelutarpeessa olevat perheet ohjautuisivat sosiaalipalveluihin mahdollisimman varhain. Ryhmähaastatteluissa kuitenkin nousi esiin myös näkökulma, ettei matalan kynnyksen palveluilla onnistuta riittävästi ehkäisemään raskaampien palvelujen tarvetta. Tämän katsottiin johtuvan siitä, että perheiden tilanteiden täytyy paikoin olla aika vaikeita, että palveluiden piiriin pääsee. Tämä tukee kyselyaineiston perusteella tehtyä havaintoa siitä, että palvelujen saatavuus ei ole kaikilla alueilla riittävällä tasolla.

Ryhmähaastatteluissa tuotiin esiin myös näkökulma, että sosiaalihuoltolain mukainen tavoite varhaisesta tuesta ja ennaltaehkäisystä on osittain unohduksissa. Tällä viitattiin siihen, että sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla saatetaan pyrkiä ratkaisemaan lastensuojelun resurssiongelmia pitämällä palveluissa perheitä, joiden olisi tarkoituksenmukaista olla lastensuojelun asiakkaina.

5.2 Sosiaalihuoltolain asiakasprosessia sovelletaan vaihtelevasti matalan kynnyksen palveluissa

Tarkastuksen perusteella sosiaalihuoltolakia tulkitaan kirjavasti lapsiperheiden matalan kynnyksen sosiaalipalvelujen toimeenpanossa. Sosiaalihuoltolaki koetaan osittain monimutkaiseksi ja lain mukainen asiakasprosessi raskaaksi matalan kynnyksen palveluissa. Erityistä epäselvyyttä liittyy palvelutarpeen arviointiin ja sen laajuuteen etenkin kotipalvelun osalta. Kotipalvelussa ei läheskään aina tehdä palvelutarpeen arviointia tai tehtyä arviointia ei pidetä sosiaalihuoltolain mukaisena palvelutarpeen arviointina. Tarkastuksen havainnot ovat osittain linjassa muissa selvityksissä tehtyjen havaintojen kanssa, että kansallinen ohjaus lapsiperhepalveluissa on ollut niukkaa ja että palvelut ovat toteutuneet kirjavasti⁴².

Lainsäädäntöä tai sen soveltamisohjetta ja muuta ohjausta tulisi tarkastuksen perusteella kehittää palvelemaan paremmin matalan kynnyksen lapsiperhepalvelujen toimeenpanoa. Lainsäädännön ja sen soveltamisen selkeyttäminen voisi osaltaan edistää lapsiperheiden sosiaalipalvelujen painopisteen siirtymistä selkeämmin matalan kynnyksen palveluihin.

Sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun palvelujen saannin välinen raja on tarkastuksen perusteella epäselvä jopa palveluissa toimiville ammattilaisille. Siten myös perheiden ja muiden toimijoiden voi olla vaikea hahmottaa lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kokonaisuutta.

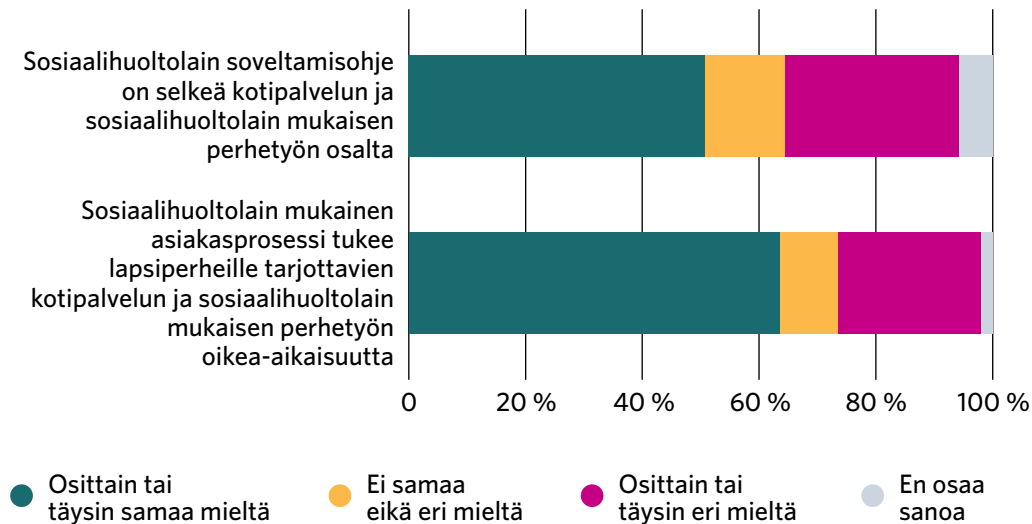
Sosiaalihuoltolain mukaista palvelutarpeen arviointia ei aina tehdä matalan kynnyksen palveluissa

Ryhmähaastatteluiden perusteella lapsiperheiden matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa on vaihtelevia käytäntöjä sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa ja yleisemminkin asiakasprosessissa. Haastatteluaineistosta muodostui käsitys, että palvelutarpeen arviointia ei aina tehdä matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa ja erityisesti kotipalvelussa. Toisaalta haastatteluissa mainittiin, että jonkinlainen palvelutarpeen arviointi tehdään mutta ei sosiaalihuoltolain mukaista palvelutarpeen arviointia. Haastatteluiden perusteella toimeenpanon käytännöistä muodostui jossain määrin epäselvä kuva.

Lapsiperheiden sosiaalipalveluissa työskenteleviltä lähiesihenkilöiltä kerättiin kyselyllä tietoa sosiaalihuoltolain mukaista asiakasprosessista, sosiaalihuoltolain soveltamisohjeesta ja siitä, tehdäänkö kotipalvelussa ja perhetyössä palvelutarpeen arviointi ja palvelujen piirissä oleville asiakassuunnitelma.

Kyselyn vastaajista noin 64 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä väittämästä, että sosiaalihuoltolain mukainen asiakasprosessi tukee matalan kynnyksen palvelujen oikea-aikaisuutta. Osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa oli noin 25 prosenttia vastaajista. Tämä viittaisi siihen, että sosiaalihuoltolain mukaista asiakasprosessia ei koeta matalan kynnyksen palvelujen toimeenpanossa täysin ongelmattomaksi. Vastauksissa oli jonkin verran hajontaa myös sen suhteen, kuinka selkeäksi soveltamisohje koettiin kotipalvelun ja sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön toimeenpanossa. Noin 51 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä soveltamisohjeen selkeydestä, mutta noin 30 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin eri mieltä. (Kuvio 24.)

Kuvio 24. Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen lähiesihenkilöiden näkemyksiä sosiaalihuoltolain soveltamisohjeen selkeydestä sekä sosiaalihuoltolain mukaisesta asiakasprosessista kotipalvelun ja perhetyön oikea-aikaisuuden näkökulmasta.

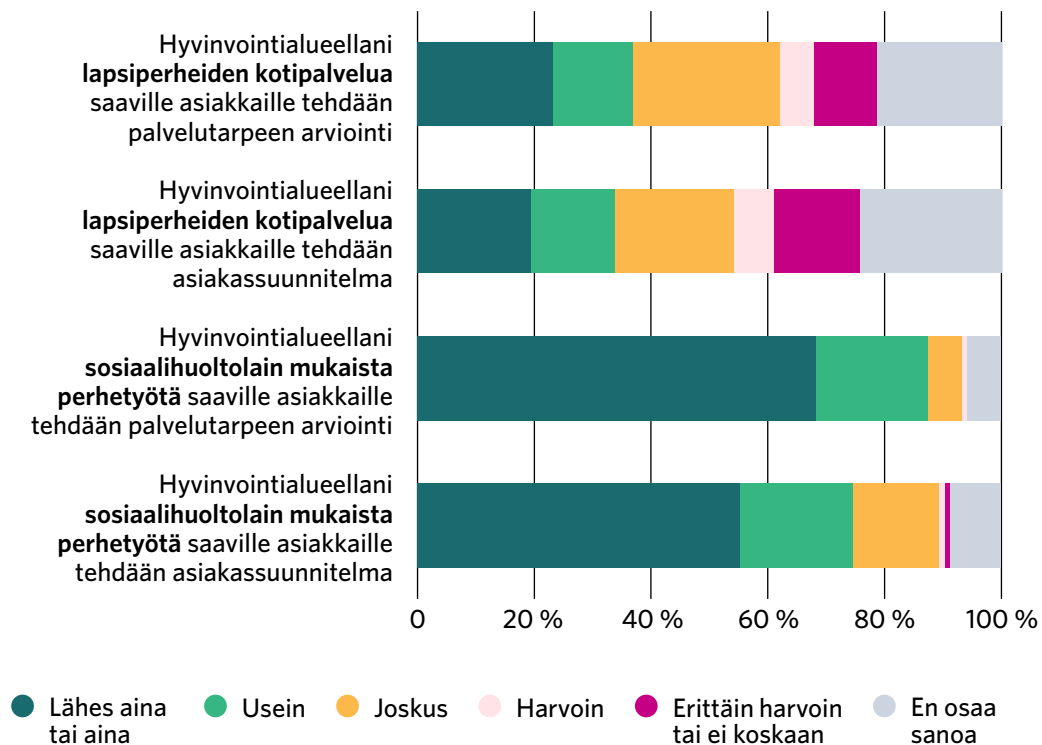


Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Lähiesihenkilöiden vastauksissa on paljon hajontaa kysymyksissä, jotka koskivat palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman tekemistä kotipalvelussa. Noin 25 prosenttia vastasi, että palvelutarpeen arviointi tehdään joskus. Noin 47 prosenttia vastasi, että arviointi tehdään usein, lähes aina tai aina. Vastaajista noin 17 prosenttia oli sitä mieltä, että arviointi tehdään harvoin, erittäin harvoin tai ei koskaan. (Kuvio 25.)

Vastaukset olivat saman suuntaisia koskien sitä, tehdäänkö kotipalvelua saaville asiakassuunnitelma. Noin 21 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa, kuinka tyypillisesti palvelutarpeen arviointi tehdään kotipalvelua saaville asiakkaille, ja noin 24 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa, kuinka tyypillisesti tehdään asiakassuunnitelma. Palveluissa työskentelevien lähiesihenkilöiden olettaisi tietävän, miten tilanteissa menetetään. (Kuvio 25.)

Kuvio 25. Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen lähiesihenkilöiden näkemyksiä palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman teosta kotipalvelussa ja perhetyössä.



Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä tilanne osoittautui kyselyn perusteella erilaiseksi. Noin 88 prosenttia lähiesihenkilöistä vastasi, että palvelutarpeen arviointi tehdään perhetyötä saaville asiakkaille usein, lähes aina tai aina. Myös asiakassuunnitelma tehdään perhetyön piirissä oleville useammin. Noin 75 prosenttia vastasi, että asiakassuunnitelma tehdään usein, lähes aina tai aina. Perhetyön osalta oli myös huomattavasti vähemmän epätietoisuutta prosessista kuin kotipalvelun osalta. Eroa kotipalvelua ja perhetyötä koskevissa vastauksissa voi selittää se, että sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön saanti edellyttää, että asiakkaalla on erityisen tuen tarve. Erityisen tuen tarpeen selvittäminen edellyttää huolellista palvelutarpeen arviointia.

Kyselyssä lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajia pyydettiin listaamaan tekijöitä, joiden he arvioivat olevan palvelutarpeen arvioinnin yleisyyden vaihtelun taustalla. Johtajien vastauksissa oli paljon vaihtelua, mutta niissä kritisoitiin sosiaalihuoltolakia osittain epäselväksi palvelutarpeen arvioinnin osalta. Johtajien vastausten perusteella on osittain epäselvää, milloin lain mukaan on ryhdyttävä raskaampaan

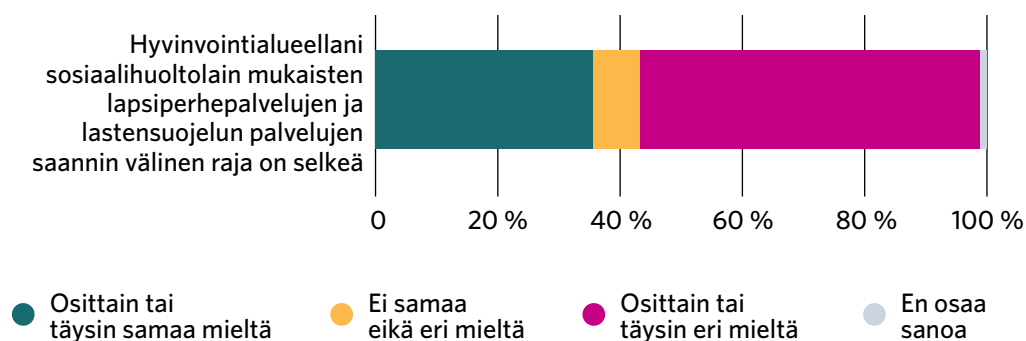
palvelutarpeen arvioinnin prosessiin ja milloin riittää yksittäisen peruspalvelun tarpeen arviointi. Johtajat pitivät palvelutarpeen arvioinnin prosessia liian monimutkaisena, kun kyse oli pienistä tarpeista. Vastauksissa toivottiin myös, että palvelutarpeen arvioinnin prosessista luovuttaisiin matalan kynnyksen palveluissa. Yksi johtajista vastasi, että kaikki toimijat eivät miellä kotipalvelua sosiaalipalveluksi. Tämä on yllättävää, koska kotipalvelu on sosiaalihuoltolaissa määritelty palvelu.

Johtajien vastausten perusteella muodostuu käsitys, että palvelutarpeen arviointi voi olla joko laajaa tai suppeaa. Suppeampaa palvelutarpeen arviointia ei sosiaalipalveluissa kenties aina ajatella varsinaisena palvelutarpeen arviointina. Johtajien vastauksissa palvelutarpeen arvioinnin roolia kritisoitiin myös yleisemmin ja todettiin sen saaneen sosiaalihuollossa ylipäättään liian merkittävän roolin.

Sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun palvelujen saannin välinen raja on epäselvä

Edellä on käsitelty sitä, että sekä muiden toimijoiden että perheiden tietoisuutta sosiaalihuoltolain mukaisista lapsiperhepalveluista pitäisi lisätä. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun välinen raja on alan ammattilaisillekin epäselvä.

Kuvio 26. Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen lähiesihenkilöiden näkemyksiä sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun palvelujen saannin välisen rajan selkeydestä.



Lähde: VTV:n kysely sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen lähiesihenkilöille, N=104.

Tarkastuksen kyselyyn vastanneista lapsiperheiden sosiaalipalvelujen lähiesihenkilöistä 56 prosenttia ei pitänyt palvelujen saannin välistä rajaa selkeänä sosiaalihuoltolain mukaisen ja lastensuojelun palvelujen välillä. Havainto on merkittävä, koska vastaajat toimivat päällikköasemassa sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa. (Kuvio 26.)

Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen johtajia pyydettiin arvioimaan taustalla vaikuttavia tekijöitä, jotka voisivat selittää sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa toimivien lähiesihenkilöiden vastauksia palvelujen rajan epäselvyydestä. Johtajien vastauksissa mainittiin luvussa 5.1 kuvattu lastensuojelun asiakasmitoitukseen liittyvä ilmiö, että osa asiakkaista on sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa, koska lastensuojelun resurssit eivät riitä.

Johtajien vastausten perusteella sosiaalihuollon ja lastensuojelun palvelujen rajaa voi hämärtää myös se, että merkittävä osa nykyisistä sosiaalihuoltolain mukaisista asiakkaista on vanhan lainsäädännön mukaisia lastensuojelun avohuollon asiakkaita. Vastauksissa kritisoitiin myös sitä, että sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki eivät ole riittävän selkeitä ja johtajat odottivatkin lakeihin uudistuksia. Palvelujen saannin rajaa voi vastausten perusteella hämärtää myös se, että sosiaalihuoltolain mukaisessa perhesosiaalityössä hoidetaan yhä monimutkaisempia asiakastapauksia ja vastaavia kuin lastensuojelussa.

Lastensuojelulakia ja sosiaalihuoltolakia kritisoitiin johtajien vastauksissa monimutkaisuudesta ja jäykkyydestä, joka voi johtaa siihen, että palveluja koskevat ratkaisut perustuvat pikemmin lainsäädännön vaatimukseen kuin lasten tarpeisiin. Vastauksissa todettiin myös se, että kansallista ohjausta ei ole riittävästi, että lastensuojelu dominoi keskustelua ja että lakien soveltamiskäytännöt eivät ole yhdenmukaisia kansallisella tasolla eivätkä välttämättä hyvinvointialueen tasollakaan.

Tarkastusaineistojen perusteella lapsiperheiden sosiaalipalvelut muodostavat ikään kuin kolmiportaisen kokonaisuuden, jossa kaksi ensimmäistä porrasta ovat sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja kolmas lastensuojelua. Ensimmäinen porras on matalan kynnyksen palveluita, kuten kotipalvelu ja perhetyötä, ja toinen porras lapsiperheiden sosiaalityötä. Perheiden ja muiden toimijoiden, kuten varhaiskasvatuksen ja lastenneuvoloiden, voi olla vaikea hahmottaa lapsiperhepalveluiden kokonaisuutta, kun sosiaalipalvelujen ammattilaisetkin kokevat sen epäselväksi.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoite oli arvioida perhevapaauudistukseen sisältyneiden tavoitteiden toteutumista ja toteutumisen edellytyksiä koskien vanhempainvapaajärjestelmää. Tavoitteena oli tuottaa tietoa erityisesti isien vanhempainvapaiden käytöstä ja verrata sitä isien vanhempainvapaiden käyttöön edellisen lainsäädännön aikana. Tavoitteena oli tuottaa tietoa myös työnantajien suhtautumisesta uudistettuihin vanhempainvapaisiin ja siitä, missä määrin työnantajat ovat toimillaan luoneet edellytyksiä vanhempainvapaajärjestelmän uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle.

Alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluita koskien tavoitteena oli tuottaa tietoa monialaisen yhteistyön sujuvuudesta ja ennaltaehkäisevyyden toteutumisesta alle kouluikäisten lasten ja perheiden sote-palveluissa ja varhaiskasvatuksessa.

Tarkastuksella tuotettiin tietoa, jota sosiaali- ja terveysministeriö voi hyödyntää perhevapaiden kehittämisessä ja ohjauksessa. Alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluita koskevaa tietoa voivat hyödyntää sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö monialaisen yhteistyön valtakunnallisessa ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö voi hyödyntää sosiaalipalveluita koskevaa tietoa sosiaalihuoltolain ja sen ohjauksen kehittämisessä. Hyvinvointialueet voivat hyödyntää tietoa alle kouluikäisten lasten ja perheiden palvelujen toimeenpanossa yhdessä kuntien kanssa.

Tarkastuksen kohdeasia ja tarkastuskohteet

Tarkastus kohdistui vuoden 2022 elokuussa voimaan tulleeseen perhevapaauudistukseen sekä alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluihin. Tarkastuskohteita olivat sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki sekä opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, hyvinvointialueilta

sekä Helsingin kaupungilta. Lausunnot saatiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Etelä-Savon hyvinvointialueelta, Helsingin kaupungilta, Kainuun hyvinvointialueelta, Keski-Suomen hyvinvointialueelta, Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta, Pirkanmaan hyvinvointialueelta, Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelta, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta, Pohjois-Savon hyvinvointialueelta ja Satakunnan hyvinvointialueelta. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko vuoden 2022 perhevapaauudistus edistänyt vanhempainvapaiden tasaisempaa jakautumista vanhempien kesken?

- Kriteeri: Perhevapaauudistus on edistänyt vanhempainvapaiden jakautumista tasaisemmin vanhempien kesken sekä lisännyt tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta työelämässä.
- Kriteerin lähde: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 129/2021 vp).

Tarkastuskysymys 2: Onko moniammatillinen yhteistyö sujuvaa alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?

- Kriteerit: Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.; Kunnan varhaiskasvatusta järjestäessään kunta toimii yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.; Hyvinvointialueen neuvolapalveluja järjestäessään hyvinvointialue toimii yhteistyössä varhaiskasvatuksesta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.; Hyvinvointialue edistää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden palvelujen kanssa.; Lapsiperheiden palvelut on verkostoitettu toimivaksi kokonaisuudeksi perhekeskusten avulla.
- Kriteerien lähteet: sosiaalihuoltolaki (1301/2014 § 10); varhaiskasvatuslaki (540/2018 § 7); terveydenhuoltolaki (1326/2010 § 15); Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021 § 10); Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma II.

Tarkastuskysymys 3: Onko painopiste siirtynyt sosiaalihuollossa erityispalveluista perustason palveluihin alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?

- Kriteerit: Sosiaalihuollon palveluiden painopiste on siirtynyt erityispalveluista yleispalveluihin.; Painopiste sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on siirtynyt korjaavista toimista kohti vaikuttavaa ennaltaehkäisyä ja varhaisen vaiheen tukea.; Lapsiperheiden palvelujen painopiste on siirtynyt ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tukeen.
- Kriteerien lähteet: Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp); Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu, 2024:2.; Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma I.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä ja opetus- ja kulttuuriministeriötä kuultiin tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muutoksille.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykseen ”Onko vuoden 2022 perhevapaauudistus edistänyt vanhempainvapaiden tasaisempaa jakautumista vanhempien kesken?” vastaamiseksi käytettiin Kelan ja Tilastokeskuksen tiedoista yhdistettyä rekisteriaineistoa sekä työnantajilta kerättyä kyselyaineistoa (N=808). Menetelminä käytettiin kuvailevia määrällisiä menetelmiä, tilastollista testausta ja ordinaalista sekamallia, joka on yksi ordinaaliregression muodoista.

Tarkastuskysymykseen ”Onko moniammatillinen yhteistyö sujuvaa alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?” ja ”Onko painopiste siirtynyt sosiaalihuollossa erityispalveluista perustason palveluihin alle kouluikäisten lasten ja perheiden palveluissa?” vastaamiseksi kerättiin kolme aineistoa. 1. kuusi alueellista ryhmähaastattelua, joihin osallistui edustajat lapsiperheiden sosiaalipalveluista, lastenneuvolasta ja varhaiskasvatuksesta. 2. lapsiperheiden sosiaalihoitolaisten mukaisissa palveluissa toimiville lähiesihenkilöille (N=104), lastenneuvoloiden lähiesihenkilöille (N=55) ja varhaiskasvatuksen erityisopettajille (N=544) kohdennettu valtakunnallinen kysely. 3. edellä kuvatun kyselyn keskeisistä tuloksista laadittu kysely Helsingin kaupungin ja hyvinvointialueiden lasten, nuorten ja perheiden palveluista vastaaville johtajille (N=15). Menetelminä käytettiin vastausjakaumien kuvailua ja laadullista sisällönanalyysia.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin ajalla 25.3.2025-4.5.2026. Tarkastuksen haastattelut ja kyselyt toteutettiin vuoden 2025 kesä-joulukuun aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Antti Halmetoja, johtava tuloksellisuustarkastaja Sanni Hellman ja ylitarkastaja Pietari Suomela. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen. Kertomuksen antamisesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Liite 2: Työ- ja virkaehtosopimusten palkallisten perhevapaajaksojen pituudet

Sopimus	Sopimuksen voimassaolo	Sopimuksen palkallisen perhevapaajakson
Kunta-alan yleinen työ- ja virkaehtosopimus (KVTES) 2025-2028	1.5.2025-29.2.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Valtion yleinen virka- ja työehtosopimus 7.5.2025, sopimuskaudelle 1.3.2025-29.2.2028	1.3.2025-29.2.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
HYVTES 2025-2028, voimassa 1.5.2025 lukien	1.5.2025-29.2.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Yliopistojen työehto- sopimus	21.5.2025-31.3.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Kaupan työehtosopimus	1.2.2025-31.1.2028	Synnyttävälle 76 päivää. Ei-synnyttävälle 36 päivää.
Työehtosopimus teknologiateollisuuden työntekijät	22.2.2025-30.11.2027	Synnyttävälle 56 päivää. Ei-synnyttävälle 6 päivää.
Työehtosopimus teknologiateollisuuden ylemmät toimihenkilöt 2025-2027	8.4.2025-	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Työehtosopimus teknologiateollisuuden toimihenkilöt	24.2.2025-30.11.2027	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Rahoitusalan työehto- sopimus	28.3.2025-29.2.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Vakuutusalan työehto- sopimus	1.2.2025-31.1.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Henkilöstöalan työehto- sopimus (Henkilöstö- ja vuokratyöala)	30.4.2025-29.2.2028	Synnyttävälle 76 päivää. Ei-synnyttävälle 36 päivää.
Kemianalan toimihenkilö- sopimus	24.2.2025-31.12.2027	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.

Sopimus	Sopimuksen voimassaolo	Sopimuksen palkallisen perhevapaajakson
Kiinteistöpalvelualan työn- tekijöitä koskeva työehto- sopimus	1.4.2025–31.3.2028	Synnyttävälle 76 päivää. Ei-synnyttävälle 36 päivää.
Rakennusalan työehto- sopimus urakkahinnoitte- luineen 2025–2028	1.3.2025–	Synnyttävälle 56 päivää. Ei-synnyttävälle 16 päivää.
Matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva työehtosopimus työntekijät	1.4.2025–31.3.2028	Synnyttävälle 76 päivää. Ei-synnyttävälle 36 päivää.
Sähköistys- ja sähköasen- nusalan työehtosopimus	1.4.2025–31.3.2028	Synnyttävälle 58 päivää. Ei-synnyttävälle 18 päivää
Työehtosopimus suunnit- telu- ja konsulttialan toimi- henkilöt	29.3.2025–30.11.2027	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Kuorma-autoalan työehto- sopimus	26.2.2025–31.1.2028	Synnyttävälle 28–56 päivää riippuen työsuhteen kestosta. Ei-synnyttävälle 5 päivää.
Energiateollisuuden ylem- pien toimihenkilöiden työehtosopimus	1.3.2025–29.2.2028	Synnyttävälle 68 päivää. Ei-synnyttävälle 28 päivää.
Sähköalan TES — energia — ict —verkosto työehto- sopimus	1.4.2025–31.3.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Elintarviketeollisuusliitto ry:n ja Suomen elintarvi- ketyöläisten liitto SEL ry:n välinen elintarvikealojen työehtosopimus	14.4.2025–31.1.2028	Synnyttävälle 41 päivää. Ei-synnyttävälle 6 päivää
Elintarviketeollisuuden toimihenkilöiden työehto- sopimus	6.3.2025–29.2.2028	Synnyttävälle 72 päivää. Ei-synnyttävälle 32 päivää.
Autoalan kaupan ja korjaa- motoiminnan työehto- sopimus 2023-2027	1.12.2023–31.1.2027	Synnyttävälle 47 päivää. Ei-synnyttävälle 7 päivää.

Viitteet

- 1 Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, 2024:2. Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.
- 2 Artikkelitoimitetussa teoksessa: Saarikallio-Torp, M. & Haataja, A. 2016 isien vanhempainvapaiden käyttö on yleistynyt Ketkä isistä vapaita käyttävät ja ketkä eivät? Teoksessa Laulu 573 566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Toim. Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torp, M. ja Valaste, M. Helsinki: Kela.; Artikkelitoimitetussa: Saarikallio-Torp, M. & Haataja, A. 2021: Family leaves for fathers: Non-users as a test for parental leave reforms. Journal of European Social Policy Volume 31, Issue 2; Takala, P. 2005 Uuden isyysvapaan ja isän muiden perhevapaiden käyttö. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita ja teema-artikkelikirjat 43.; Artikkelitoimitetussa: Tervola, J., Duvander, A., & Mussino, E. 2017: Promoting Parental Leave for Immigrant Fathers: What Role Does Policy Play? Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 24(3), 269-297.
- 3 Blogi: Perhevapaauudistus lisäsi isien itsenäistä vanhempainvapaiden käyttöä | Kelan tutkimusblogi.
- 4 Tilasto: Kelasto, vanhempainpäivärahojen saajat ja maksetut päivärahat.
- 5 Artikkelitoimitetussa: Tervola, J., Duvander, A., & Mussino, E. 2017: Promoting Parental Leave for Immigrant Fathers: What Role Does Policy Play? Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 24(3), 269-297.
- 6 Vekkosivu: Kelan isille ja äideille maksamat vanhempainpäivärahat vuosina 2018-2024.
- 7 Teräsaho, Mia ja Soronen, Sonja. 2023: Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaaation purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20. Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.
- 8 Verkkosivu: Yle Uutiset. (2024). Vanhemmuuden kustannukset jakaantuvat epätasaisesti – selvitys: työnantajat maksavat erilaisia kuluja vanhempainvapaisiin liittyen. Yle.
- 9 HE 129/2021 vp. s 71.
- 10 Kauhanen, M., & Nyyssölä, M. 2025: Selvitys vanhemmuuden kustannusten tasaisemmasta jakautumisesta (Raportteja 49). Työn ja talouden tutkimus LABORE. s. 36.

- 11 Salmi, M., Lammi-Taskula, J., & Närvi, J. 2009: Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- 12 HE 129/2021 vp. s. 70.
- 13 HE 129/2021 vp. s. 58.
- 14 Kinnunen, A., Lammi-Taskula, J., Miettinen, A., Närvi, J., & Saarikallio-Torp, M. (2024). Perhevapaat ja työn ja perheen yhteensovittaminen muuttuvassa työelämässä. s. 192.
- 15 Ks. viite 14.
- 16 Ks. viite 14.
- 17 HE 129/2021 vp. s. 71.
- 18 Työolotutkimus 2018, julkaisemattomat taulukot, Tilastokeskus.
- 19 Työvoimatutkimus. Tilastokeskus 2024.
- 20 HE 129/2021 vp. s. 71.
- 21 Salmi, M., Lammi-Taskula, J., & Närvi, J. (2009). Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.; Ks. viite 14.
- 22 Ks. viite 14.
- 23 Ks. viite 14.
- 24 Verkkosivu: Sutela, H., Pärnänen, A., & Keyriläinen, M. 2019: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Tilastokeskus.
- 25 Verkkosivu: Perheen ja työn yhteensovittamisen muistilista työpaikoille.
- 26 HE 129/2021 vp. s. 73.
- 27 HE 129/2021 vp. s. 71.
- 28 HE 129/2021 vp. s. 71.
- 29 Ks. viite 24.
- 30 HE 129/2021 vp. s. 71.
- 31 Ks. viite 10.
- 32 Verkkosivu: Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu. Työehtosopimus - Työsuojelu.fi - Työsuojeluhallinto.
- 33 Työehtosopimus teknologiateollisuuden työntekijät. 22.2.2025-30.11.2027.
- 34 Rakennusalan työehtosopimus urakkahinnoitteluineen 2025-2028. Voimassa 1.3.2025.
- 35 Autoalan kaupan ja korjaamotoiminnan työehtosopimus 2023-2027. Voimassa 1.12.2023-31.1.2027.
- 36 Kuorma-autoalan työehtosopimus. Voimassa 26.2.2025 - 31.1.2028.
- 37 Ks. viite 10.; Kaunisto, T.-E. 2024: Miten työehtosopimukset huomioivat perheet? Selvitys suurimpien alojen sopimuksista 2024. Monimuotoiset perheet ry.; Yle Uutiset. (2024). Vanhemmuuden kustannukset jakaantuvat epätasaisesti - selvitys: työnantajat maksavat erilaisia kuluja vanhempainvapaisiin liittyen.

- 38 Lasten ja perheiden sosiaalipalvelut: Varhaisen tuen tilannekuva ja kehittämistarpeet.
- 39 Lastenneuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyö ja palveluohjaus.
- 40 Artikkelit: Ilmarinen, K., Vuorenmaa, M., Karvonen, S. & Lammi-Taskula, J. 2023: Tyydyttämätön palvelutarve lapsiperheitä tukevissa sosiaalipalveluissa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti. Vol. 60 (1).
- 41 Ks. viite 40.
- 42 Artikkelit toimitetussa teoksessa: Kalmari, H. & Vuorenmaa, M. 2025: Sosiaalihuollon perhepalvelut. Teoksessa Tilannekuvia hyvinvointialueilta - muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina. Toim. Liina-Kaisa Tynkkynen, Satu Paatela, Anna-Mari Aalto, Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen, Mikko Peltola, Timo Sinervo, Tuukka Tammi, Marjaana Viita-aho. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 3/2025, s. 243-248. Tilannekuvia hyvinvointialueilta.



Valtiontalouden tarkastusvirasto
Porkkalankatu 1 | PL 1119 | 00101 Helsinki
Puhelin 09 4321 | VTV.fi