

HANNELE HEINÄNEN

# Perhepolitiikan tulokset puntarissa

Arviointitutkimus lapsiperheiden hyvinvoinnista  
Suomessa ja Euroopassa



HANNELE HEINÄNEN

Perhepolitiikan tulokset puntarissa  
Arviointitutkimus lapsiperheiden hyvinvoinnista  
Suomessa ja Euroopassa

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Esitetään Tampereen yliopiston  
Johtamisen ja talouden tiedekunnan  
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi  
Tampereen yliopistossa  
19.2.2021 klo 12

# AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja  
ja Kustos*

Professori Lasse Oulasvirta  
Tampereen yliopisto

*Esitarkastajat*

Työelämäprofessori Olavi Kangas  
Turun yliopisto

Professori Pirkko Vartiainen  
Vaasan yliopisto

*Vastaväittäjä*

Työelämäprofessori Olavi Kangas  
Turun yliopisto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2021 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1853-6 (painettu)

ISBN 978-952-03-1854-3 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1854-3>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino  
Joensuu 2021

# ESIPUHE

Aloittaessani väitöskijatyöskentelyä en uskonut matkan sen parissa olevan niin pitkä ja monivaiheinen kuin se lopulta oli. Tutkimuksen edetessä alun perin ajatteleman aihe muutti muotoaan, samoin tutkimuksen teoreettinen lähtökohta. Kiinnostus aihepiiriin kasvoi kuitenkin jatkuvasti tutkimuksen myötä. Lapsiin ja lapsiperheisiin kohdentuva julkinen panostus ja siihen liittyvät taustatekijät eri maissa muistuttavat siitä, miten eri tavoin lapsiperheet ja vanhemmuus koetaan etenkin suhtautumisessa vanhempien rooleihin kotona ja työelämässä. Merkityksellistä on myös se, millainen painoarvo lapsi- ja perhepolitiikalla ylipäätään on eri maissa. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen vaatii ennen kaikkea vahvaa julkista taloutta ja korkeaa työllisyysastetta. Tutkimuksen edetessä ilmeiseksi tuli se, että olemassa olevat sosiaaliset rakenteet, kansalliset arvot ja totut toimintatavat muokkaavat kansallisia päätöksiä ja ohjaavat myös tulevia ratkaisuja. Hyvinvointivaltion tulevaisuuden näkökulmasta uudistukset merkitsevät valmiutta luopua ainakin osittain totutuista toimintamalleista. Perhepolitiikan kohdalla ratkaisut linjaavat osaltaan sitä suuntaa, missä vaiheessa perhe ylipäätään perustetaan ja miten erilaiset roolit perheessä jakautuvat suhteessa työelämään ja lasten hoitoon. Tutkimusaihe on laaja, ja siksi myös sen rajaaminen tuntui haastavalta monien tärkeiden näkökulmien jäädessä vielä odottamaan tarkempaa analysointia. Aiheena lasten ja lapsiperheiden hyvinvointi on kuitenkin niin merkittävä, että koin sen etenkin nykyisen yhteiskunnallisen tilanteen valossa tärkeäksi sekä yksilöiden että yhteiskunnan näkökulmasta.

Väitöskirjani loppuun saattaminen oli sekä haikeaa että äärettömän helpottavaa. Työskentely sen parissa on antanut paljon, mutta aiheuttanut samalla jatkuvaa huonoa omaatuntoa lukemattomista tekemättömäksi jääneistä asioista. Olen kuitenkin kiitollinen siitä, että ihmiset ympärilläni ovat suhtautuneet asiaan kärsivällisesti luottaen siihen, että väitöskirja valmistuu joka tapauksessa jossakin vaiheessa. Haluankin tässä yhteydessä kiittää vastuuhjaajaani Lasse Oulasvirtaa, jonka tuki on ollut merkittävä tutkimukseni edistymiselle, ja erityisen tärkeää se on ollut vaiheissa, joissa tutkimuksen punainen lanka on tuntunut olevan hukassa. Samalla haluan kiittää myös muita julkisen talousjohtamisen tutkimusryhmän jäseniä arvokkaasta palautteesta ja kommentoinnista sekä tutkimusryhmän tapaamisissa että sen ulkopuolella. Kiitän myös niitä asiantuntijoita, jotka antoivat

aikaansa tutkimuksen haastatteluille, joiden pohjalta tutkimusaiheeni sai uusia kiinnostavia ulottuvuuksia. Nyt tutkimuksen valmistuttua useamman vuoden työn tuloksena kiitän esitarkastajina toimineita työelämäprofessori Olavi Kangasta ja professori Pirkko Vartiasta esitarkastuksessa annetuista kommentteista ja palautteesta, joiden tuloksena väitöskirja muokkautui lopulliseen muotoonsa. Samalla kiitän myös työelämäprofessori Olavi Kangasta vastaväittäjänä toimimisesta. Kiitoksen ansaitsee myös työyhteisöni Helsingin yliopistossa kannustavan ilmapiirin ylläpitämisestä, joka mahdollisti jaksamisen työn ja tutkimuksen yhdistämisen paineissa. Kiitos myös kaikille väitöstyöni valmistumiseen uskoneille perheenjäsenille, sukulaisille ja ystäville, jotka saivat minut sitkeästi pyrkimään kohti tavoitettani. Vanhempiani kiitän etenkin niistä lähtökohdista, jotka antoivat vankan pohjan vastata elämässä eteen tuleviin haasteisiin. Erityisen suuri ja lämmin kiitos kuuluu puolisololleni Johnille, jonka tuki on mahdollistanut kaikki ne lukuisat käänteet, jotka tutkimustyöhöni kuluneiden vuosien aikana on liittynyt. Hänen pyyteetön ja kärsivällinen tukensa on mahdollistanut myös sen, että työ on lopultakin valmis.

Helsingissä alkuvuonna 2021

Hannele Heinänen

# TIIVISTELMÄ

Hyvinvointivaltion käsite on monimuotoinen ja sen piirteet muuttuvat samalla kun yhteiskunnan sosiaalinen ja demografinen rakenne muuttuu ajan myötä. Nykyaikaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa monet edellisten sukupolvien sosiaalisista riskeistä on minimoitu ja uusia riskejä on syntynyt tilalle. Ihmisen hyvinvointi liittyy paitsi yksilöön myös laajempaan sosiaaliseen kokonaisuuteen, jossa ihmiset ja ympäröivä yhteiskunta toimivat yhdessä jatkuvassa vuorovaikutuksessa (Mínguez 2013). Hyvinvoinnin käsite sisältää siis sekä yhteisötason että yksilötason elementtejä, joita voidaan mitata taloudellisilla ja sosiaalisilla indikaattoreilla. Lapsiperheiden merkitys ikääntyvässä yhteiskunnassa kasvaa elinajanodotteen kasvun myötä. Työllisyys, sosiaaliset rakenteet ja tukimuodot sekä fyysinen ja psyykinen hyvinvointi luovat perustan tulevalle kehitykselle. Julkisen talouden kestävyys edellyttää ratkaisuja, jotka ohjaavat lapsiperheiden vanhempia yhdistämään työ- ja perhe-elämän tavalla, joka mahdollistaa molemmille vanhemmille osallisuuden ansiotyöhön ja lasten hoitoon.

Yhteiskunta on rakennettu yksilöiden ja erilaisten institutionaalisten elementtien ympärille. Myös perhe muodostaa sosiaalisen instituution, joka toimii sekä yhteiskunnan jäsenenä että itsenäisenä päätöksentekijänä. Kun yksi perhe tekee päätöksiä, sillä ei ole vaikutusta koko yhteiskuntaan, mutta kun useat perheet muuttavat toimintaansa samalla tavalla, voidaan puhua institutionaalisista tai laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista (Esping-Andersen 1999). Perheen muodostuminen, sen ajoitus ja ylläpito ovat muuttuneet uusien perherakenteiden sekä väestörakenteen muutosten mukana, jolloin myös tarjottaviin tukimuotoihin kaivataan uudistamista. Hyvinvointiyhteiskunnan rakenne ja tukijärjestelmä perustuvat erilaisiin menetelmiin taloudellisen riippumattomuuden ja oma-toimisuuden vahvistamiseksi, ja samalla myös heikoimmassa asemassa olevien tukemiseksi. Euroopan komission suosituksissa huono-osaisuuden syklin katkaisemiseksi investoimalla lapsiin (Euroopan komissio 2013) ehdotetaan, että jäsenvaltiot osoittavat resursseja sosiaalisen syrjäytymisen ja lasten köyhyyden ehkäisemiseksi. Komissio ehdottaa, että tämä tehdään vahvistamalla yhteistyötä eri alojen välillä. Suomella on kuitenkin edessään haasteita: talouskasvu on hidasta, väestö ikääntyy ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamisessa on ongelmia.

Väestörakenteen muutokset aiheuttavat sen, että lasten ja perheiden hyvinvointiin kiinnitetään yhä enemmän huomiota Euroopassa. Lasten köyhyyden tai syrjäytymisen

riskin kasvaessa poliittisten toimien merkitys näkyy aiempaa nopeammin lapsiperheiden jokapäiväisessä elämässä. Kululutuksen määrä perheiden ja lasten etuuksiin ei sinänsä takaa, että lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskiä voidaan estää. Vaikka etuuksiin kohdenettu kulutus on lisääntynyt monissa maissa, ovat köyhyysriskissä ja sosiaalisessa syrjäytymisessä tapahtuneet muutokset vaihdelleet saman aikaisesti. Sosiaalinen tuki perheille vaihtelee maittain, kuten myös kansallinen kiinnostus perheen hyvinvointiin. Sosiologinen kiinnostus perheitä kohtaan voi kohdentua samoihin kysymyksiin maasta riippumatta, mutta ilmiönä siihen liittyvä arviointi on sidoksissa poliittiseen, ideologiseen, kulttuuriseen ja sosioekonomiseen kontekstiin (Hartrai & Letablier 1996). Monissa EU: n jäsenvaltioissa perhe on jo tunnistettu merkittäväksi sosiaalisesti instituutioksi, mutta siitä huolimatta johdonmukaista toimintaa perhepolitiikan kehittämiseksi ei tapahdu samassa mittakaavassa kaikissa maissa. Perheen ja valtion suhde on käsitteellistetty ja operationalisoitu eri tavoin kansallisen kontekstin mukaisesti.

Nykyiset pohjoismaiset hyvinvointijärjestelmät edellyttävät vastuullista ja kauaskantoista finanssipolitiikkaa ja kannustavia menetelmiä hyvinvointivaltion suurten riskien estämiseksi. Kaikissa hyvinvointivaltioissa kohdataan väestön ikääntymisen ongelma, jolloin hyvinvointijärjestelmä ei voi selviytyä, ellei työllisyysaste ole riittävän korkea. Euroopan komission raportissa Euroopan työllisyydestä ja sosiaalisesta kehityksestä Euroopassa (2017) todetaan, että EU: lla ei ole enää varaa tukea nykyistä määrää ihmisiä, jotka eivät ole aktiivisia työmarkkinoilla. Työikäisen väestön vähenemisen vaikutus tulevaan kasvuun riippuu jäsenvaltioiden kyvystä palauttaa työvoiman ulkopuolella oleva väestö työmarkkinoille. Huolestuttavia eroja ilmenee eri ikäryhmien ja sukupuolten välillä. Naisten työllisyysaste on huolenaiheena monissa Euroopan maissa. Työllisyys on tärkeä tekijä yksilöiden ja perheiden köyhyyden estämisessä. Sillä on myös merkittävä sosiaalinen ulottuvuus sosiaalisen syrjäytymisen näkökulmasta. Lasten hoidon tukimuotojen järjestäminen siten, että siihen liittyvät maksut pysyvät kohtuullisina eivätkä estä vanhempia palaamasta töihin, on yksi tapa edistää vanhempien paluuta työvoimaan. Kansallisella tasolla alueellista toimintaa ohjaavat poliittiset päätökset muokkaavat myös alueellisia ratkaisuja ja väestörakenteen kehitystä. Alueellisesta näkökulmasta universaali malli perhepolitiikassa ei sinänsä estä alueellisia eroja. Perhepolitiikan osalta tämä käy ilmi ratkaisuista, jotka mahdollistavat erilaiset päätökset palvelujen tarjoamisesta ja erillisistä alue- tai kuntakohtaisista tukimuodoista.

Suomessa institutionaaliset rakenteet ja sosiaaliturvajärjestelmä ovat rakentuneet tasa-arvon ja yhtenäisen hyvinvointiajattelun näkökulmasta, mutta niiden ei tulisi rajoittaa mahdollisuutta muutokseen, jos pitkän tähtäimen sosiaalinen ja taloudellinen etu sitä vaatii. Pohjoismainen sosiaaliturvamalli perustuu kattaviin tuki- ja palvelumuotoihin. Yksi universalismin ongelmista on kuitenkin se, että kattava tarjonta ei muuta tilannetta



tasa-arvon suhteen, jos pääasiallisena tarkoituksena ei ole suojella heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia, vaan toteuttaa yksiselitteisesti ”yksi malli sopii kaikille” periaatetta.

Tässä tutkimuksessa olen keskittynyt siihen, miten pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteet ovat käytännössä toteutuneet nyky-Suomessa lapsiperheiden hyvinvoinnin näkökulmasta. Suomen perhepolitiikan tuloksia on arvioitu sekä kansallisella että EU:n tasolla hyödyntäen dokumenttiaineistoja ja tilastotietoja sekä Suomen että EU-28 jäsenmaiden osalta. Arvioinnissa mukana ovat kaikki EU-28 jäsenvaltiot kokonaisuutena sekä erikseen valitut jäsenvaltiot, jotka edustavat sosiaaliturvan eri malleja. Lisävertailuun valitut maat edustavat Pohjoismaiden, Keski-Euroopan, Etelä-Euroopan ja Itä-Euroopan malleja, ja jokaisella maalla on erilainen institutionaalinen perusta valtionhallinnolle. Haastatteluaineistoa on käytetty tulosten arviointiin asiantuntijan näkökulmasta kansallisella tasolla. Tutkimuksen teoreettinen perusta on institutionaalinen teoria. Tutkimuksen tulokset esittävät suomalaisen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän tulokset sellaisina kuin ne ilmenevät 2010-luvulla. Kansallisella tasolla tulokset perustuvat alueelliseen tasa-arvoon ja EU: n tasolla taloudellisen hyvinvoinnin, tasa-arvon ja palvelujen saatavuuden osalta tehtyyn vertailuun.

AVAINSANAT: hyvinvointivaltio, sosiaaliturvajärjestelmä, instituutiot, institutionaalinen teoria, perhepolitiikka, perhe-etuudet, vanhempien työllisyys, taloudellinen turva, sosiaaliset riskit, lasten köyhyys, tasa-arvo

# ABSTRACT

The concept of the welfare state is diverse, and its features change as the social and demographic structure of society changes over time. In contemporary welfare societies, many of the social risks that occurred in previous generations have been minimised and replaced by new risks. Human well-being is associated not only with the individual, but also with the wider social entity in which people and the society surrounding them work together in continuous interaction (Mínguez 2013). The concept of well-being therefore includes both community-level and individual-level elements that can be measured by economic and social indicators. The importance of families with children in an ageing society will increase due to the increase in life expectancy. Employment, social structures, and forms of support, as well as physical and psychological well-being, create the basis for future development. The sustainability of public finances requires solutions to guide the parents of families with children to combine work and family life in a way that enables both parents to engage in earning and child care.

Society is built around individuals and various institutional elements. In addition to the institutional structures of society, the family also forms a social institution that acts both as a unit of society and as an independent decision-maker. When a single family makes decisions, it does not have an impact on society as a whole, but when several families change their activities in the same way, one can talk about institutional or wider societal change (Esping-Andersen 1999). The formation of the family, and its timing and maintenance, have changed along with the creation of new forms of family structure and demographic change, and consequently reform is also needed for the forms of support provided. The structure and support system of the welfare society is based on different methods of strengthening self-sufficiency and self-direction, and supporting the most vulnerable. The recommendations of the European Commission on breaking the cycle of disadvantage by investing in children (European Commission 2013) propose that member states allocate resources to prevent social exclusion and child poverty. The Commission suggests this be done by strengthening cooperation between different sectors and ensuring adequate resources and high-quality services. However, Finland is facing challenges: economic growth is slow, the population is ageing, and there are issues in securing funding for the welfare state.

Demographic trends contribute to the increasing attention paid to the well-being of children and families in Europe. As child poverty and the risk of poverty and exclusion increases, the importance of policy actions is reflected more rapidly in the daily lives of families with children. The consumption of family and child benefits does not in itself guarantee that child poverty and the risk of exclusion can be prevented. Even though the consumption of child and family benefits has increased in many countries, the changes in the risk of poverty and social exclusion rates have varied at the same time. The state's social support for families varies from country to country, much like national interest in family well-being. Sociological interest in families can focus on the same issues regardless of country, but as a phenomenon, its review is linked to the political, ideological, cultural, and socio-economic context (Hartrais & Letablier 1996). In many EU member states, the family has already been identified as a significant social institution. Nevertheless, coherent action to develop family policy does not happen on a similar scale in all countries. The relationship between the family and the state has been conceptualised and operationalised in different ways according to each national context.

The existing Nordic welfare systems require responsible and far-reaching fiscal policies and incentivising methods to prevent the risks of the welfare state, which occur on a large scale. All welfare states face the problem of an ageing population, and the welfare system cannot survive if the employment rate is not high enough. The European Commission report on European Employment and Social Development in Europe (2017) states that the EU can no longer afford to support so many people who are not active in the labour market. The impact of the decline in the working age population on future growth will depend on the ability of member states to return the inactive population to the labour market. There are also concerns about the differences that exist between different age groups and genders. The employment rate of women is a concern in many European countries. The proportion of people in the workforce is important for preventing poverty among individuals and families. It also has a significant social dimension from the perspective of social exclusion. Organising child care support so that day care fees remain reasonable and do not disincentivise parents from returning to work is one way of promoting the parent's return to the workforce. At the national level, the political decisions that guide regional activity modify the development of regional solutions and demographic trends. From a regional point of view, a universal model family policy does not in itself prevent regional differences. In the case of family policy, this is evident in the solutions that allow different decisions regarding service provision and separate subsidies.

Institutional structures and the social security system in Finland is built from the perspective of equality and unified welfare thinking, but it should not limit the possibility

of change when long-term social and economic thinking requires it. The Nordic social security model is based on comprehensive forms of support and services. However, one of the problems of universality is that comprehensive supply does not change the situation in terms of equality if the overall purpose is not to protect the well-being of the most vulnerable, but to unequivocally implement the principle of “one model fits all”.

In this study, my focus is on how the principles of the Nordic welfare state have been put into effect in contemporary Finland from the perspective of the well-being of families with children. It further examines how the objectives of the Finnish family policy and the family policy system itself have been implemented by evaluating the outcomes at the European level. The outcomes of Finnish family policy has been evaluated at both the national and the EU level using national and EU documents and statistical data for Finland and the EU-28 member states. The evaluation was carried out for all 28 member States in the EU as a whole and separately selected member states representing different models of social security. The countries selected for further comparison represent the Nordic European, Central European, Southern European, and Eastern European models, with each having different institutional bases for state administration. The interview data has been used to evaluate the results from an expert perspective at the national level. The theoretical foundation for the research is institutional theory. The results of the survey present the outcomes of Finnish family policy and the family policy system as it manifests in the 2010s. At the national level, the outcomes are based on regional equality. At the EU level, the outcomes are based on comparisons of economic well-being, equality and access to services.

**KEY WORDS:** welfare state, social security system, institutions, institutional theory, family policy, family benefits, parental employment, economic security, social risks, child poverty, equality

# SISÄLTÖ

1	Johdanto.....	15
1.1	Hyvinvointivaltio ja erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät.....	17
1.2	Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen sisällöllinen rakenne .....	25

## OSA 1 TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUKSEN KONTEKSTI

2	Tutkimusaihe, tutkimusaineisto ja tutkimuksen keskeiset tavoitteet .....	33
2.1	Miksi perhepolitiikalla on merkitystä? .....	36
2.2	Perhepolitiikka osana sosiaalipoliittista kokonaisuutta .....	38
2.3	Suomen perhepolitiikka EU-kontekstissa.....	40
2.4	Tutkimusaineiston analysointi .....	42
2.4.1	Dokumenttiaineiston analysointi.....	45
2.4.2	Tilastoaineiston analysointi.....	47
2.4.3	Tutkimusmenetelmänä evaluointi.....	48
2.4.4	Lähestymistapana abduktio .....	52
3	Teoreettinen viitekehys .....	55
3.1	Instituutionaalinen teoria.....	55
3.1.1	Vanha ja uusi institutionalismi .....	56
3.1.2	Instituutionaalinen teoria ja rationaalinen valinta .....	61
3.1.3	Institutionalisoituneet organisaatiot .....	64
3.1.4	Legitimiteetti .....	66
3.2	Instituutionaalisuus arvioinnin teoreettisena pohjana.....	68
3.3	Aiempaa tutkimusta aihealueelta .....	74
3.3.1	Kotimaista tutkimusaineistoa .....	77
3.3.2	Kansainvälistä tutkimusaineistoa .....	83
3.4	Yhteenvedo aiemmasta tutkimuksesta .....	92

## OSA 2 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA

4	Perhepoliittiset linjaukset Suomen eduskuntapuolueiden ohjelmissa ja hallitusohjelmissa .....	101
4.1	Eduskuntapuolueiden ohjelmissa esiintyviä perhepoliittisia näkemyksiä .....	103
4.2	Perhepolitiikka hallitusohjelmissa – kehitys ennen ja jälkeen 2010-luvun alkua .....	109
4.3	Yhteenveto perhepoliittisista linjauksista ja hyvinvointitavoitteista puolueiden ja hallitusten ohjelmissa.....	114
5	Asiantuntijanäkökulmat.....	121
5.1	Haastatteluaineiston kuvaus ja käsittely.....	122
5.2	Katsaus lapsiperheiden hyvinvointiin ja perhepoliittiseen toimintaan – haastattelun avauskeskustelu.....	124
5.3	Perhepoliittinen toiminta Suomessa.....	126
5.3.1	Hyvinvointiyhteiskunta ja lapsiperheet .....	127
5.3.2	Suomen lapsi- ja perhepolitiikka .....	129
5.4	Perhepoliittinen järjestelmä .....	133
5.4.1	Järjestelmän kyky tunnistaa ongelmia.....	135
5.4.2	Hyvinvointinäkökulma järjestelmän toimintaan.....	136
5.5	Kehittämistarpeet ja kehittämisen edellytykset .....	138
5.6	Yhteenveto hyvinvoinnista ja perhepolitiikasta haastatteluaineistossa.....	141
6	Suomen perhepoliittinen järjestelmä ja hallinnollinen toiminta.....	147
6.1	Taloudellinen hyvinvointi .....	160
6.1.1	Tulonsiirrot ja tasa-arvo .....	164
6.1.2	Tuet ja työmarkkina-asema .....	165
6.1.3	Yhteenveto lapsiperheiden taloudellisesta hyvinvoinnista.....	168
6.2	Työn ja perhe-elämän yhdistäminen .....	171
6.2.1	Työllisyys ja taloudelliset edellytykset alueittain .....	172
6.2.2	Kunnan kustantamat päivähoitopalvelut.....	176
6.2.3	Yhteenveto työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä ja alueellisesta tasavertaisuudesta .....	178
7	Suomi Euroopan unionissa.....	181
7.1	Hyvinvointivaltio ja perhepoliittiset instituutiot – Maakohtainen vertailu.....	188

7.1.1	Pohjoismainen hyvinvointivaltion malli Suomessa ja Ruotsissa .....	189
7.1.2	Keskieurooppalainen hyvinvointivaltion malli Saksassa.....	191
7.1.3	Eteläeurooppalainen hyvinvointivaltion malli Espanjassa .....	193
7.1.4	Itäeurooppalainen hyvinvointivaltio - Viron malli .....	195
7.2	Taloudelliset ja sosiodemografiset muuttajat ja perhepoliittiset toimenpiteet .....	197
7.2.1	Vanhempainvapaat.....	205
7.2.2	Päivähoito .....	207
7.2.3	Vanhempien asema työmarkkinoilla .....	209
7.2.4	Yhteenveto Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona Euroopassa.....	213
8	Tulokset ja johtopäätelmät osa-alueittain .....	219
8.1	Tulokset eduskuntapuolueiden ohjelmien ja hallitusohjelmien näkökulmasta .....	222
8.2	Tulokset asiantuntijanäkökulmasta .....	229
8.3	Tulokset kansallisella ja Euroopan tasolla .....	233
8.4	Tulokset tutkimuskysymysten ja aiemman tutkimuksen valossa .....	241
9	Yhteenveto tutkimuksen tuloksista .....	249
9.1	Pohdintaa tuloksista ja niiden merkityksestä .....	261
9.2	Tutkimuksen saavutukset ja rajoitteet .....	264
	Lähteet.....	270
	Liitteet.....	295





# 1 JOHDANTO

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta perustuu suurelta osin kattavaan sosiaaliturvaan ja hyvinvointipalveluihin, joita lähes kaikki Suomessa asuvat käyttävät vuosittain ainakin jossakin muodossa. Haasteina hyvinvointiyhteiskunnan säilymiselle ovat väestön ikääntyminen, työllisyystilanne sekä taloudellinen kehitys. Ihmisen hyvinvointi voidaankin nähdä liittyväksi yksilön lisäksi myös laajempaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen, jossa ihminen ja häntä ympäröivä yhteiskunta toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään (vrt. Mínguez 2013). Hyvinvoinnin käsite sisältää sekä yhteisötason että yksilötason elementtejä, joita voidaan mitata taloudellisten, terveydellisten ja sosiaalisten mitareiden avulla. Suomen valtiovarainministeriön julkaisuissa Julkinen talous tienhaarassa (2010, 92) on julkisen talouden tavoitteenasettelusta seuraavilla vaalikausilla sanottu, että *”Talouspolitiikan tulee olla pitkäjänteistä ja perusteiltaan kestävä. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden mitoituksen tulee olla sopusoinnussa vallitsevien taloudellisten olosuhteiden kanssa. Terve julkinen talous on olennainen osa pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan konseptia ja siihen liittyvää laajaa konsensusta kansalaisten keskuudessa.”* Hyvinvointivaltion pyrkimyksenä on mahdollistaa kansalaisilleen tasavertaiset mahdollisuudet sekä materiaalisen että sosiaalisen hyvinvoinnin osalta. Uudistamisen tarvetta on kuitenkin syntynyt havainnosta, ettei yksikään hyvinvointivaltio kykene tarjoamaan kattavaa turvaa sosiaalisten riskien ilmenemisen ja köyhyyden ehkäisyn osalta (Kersbergen & Vis 2013).

Perhe on sosiaalinen instituutio, joka toimii yhteiskunnan jäsenenä ja myös itsenäisenä päätöksentekijänä. Yhden perheen päätökset eivät sinällään vaikuta koko yhteiskuntaan, mutta useiden perheiden muuttaessa toimintaansa samaan suuntaan voidaan puhua institutionaalisesta tai laajemmasta yhteiskunnallisesta muutoksesta. (Esping-Andersen 1999, 47.) Perhe käsitteenä on monimuotoinen ja sitä voidaan tulkita eri tavoin yhdistettynä joko erilaisiin aikuisten välisiin suhteisiin, aikuisiin ja heidän kanssaan eläviin lapsiin tai aikuisiin jotka huolehtivat lapsistaan. Perhe voidaan käsittää myös sukulaisuuden kautta muodostuvaksi, sopimuksen kautta syntyväksi tai suostumuksen perusteella vahvistettavaksi. Erilaisia variaatioita perheestä on useita ja ne muuttuvat eri aikakausina. Käsitteys perheestä on monelta osin subjektiivista ja myös intersubjektiivista, jolloin se muodostuu ”perheessä” elävien oman kokemuksen kautta. Samaa aikaan kyse on myös

kulttuurisesta ja poliittisesta näkemyksestä siitä, miten perheet rakentuvat ja millaiset perhemuodot saavat hyväksynnän sekä yhteisön että yhteiskunnan sisällä. (Michel 2011, 119.) Käsitteet, joilla perheitä yleisesti kuvataan, ovat usein jonkin geografisen, ekonominen tai sosiaalisen toiminnan kautta muodostettuja ja niiden merkitykset ovat sosiaalisesti rakentuneet. Käsitteistön erilaisuuden ja perheiden monimuotoisuuden ymmärtäminen haastavat perinteisen vertailevan tutkimuksen liittäen sen vahvemmin kansalliseen ja yhteiskunnalliseen viitekehykseen. (Hantrais & Letablier 1996, 77 – 79.)

Johdonmukainen toiminta perhepolitiikan kehittämiseksi ei toteudu kaikissa maissa samalla tavalla. Perheen ja valtion suhde on käsitteellistetty ja operationalisoitu eri tavoin vaihdellen kansallisen kontekstin mukaan. Euroopan tasolla (The Council of Ministers) lähestymistapa on varovainen pyrittäessä sovittamaan yhteen erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on kansallisen tai ylikansallisen väliintulon legitimiys puhuttaessa perheen elämään liittyvistä asioista. Se, että yleisesti hyväksyttyä määritelmää perhepolitiikalle ei ole muodostettu Euroopan Unionin (EU) tasolla, johtunee osittain siitä, että se on aiheena edelleen pieni osa suurempaa sosiaalipoliittista kenttää jääden näin ollen helposti suurempien käsiteltävien asioiden varjoon.

Perhepolitiikka on EU:ssa hyvä esimerkki toissijaisuusperiaatteesta, jonka mukaan vastuu toimenpiteistä on kansallisella tasolla ja EU ottaa kantaa asiaan vasta silloin, mikäli tarvittavia toimenpiteitä ei kyetä toteuttamaan. Useimmissa maissa perhepolitiikka toteutuu tulonjaon kautta joko siten, että tulonsiirrot tapahtuvat lapsettomilta perheiltä lapsiperheille tai suurituloisilta pienituloisille kohdennettuna kaikkein huono-osaisimpiin. (Hantrais & Letablier 1996, 138 – 147.) Perhepoliittiset päätökset pohjautuvat kansalliseen kulttuuriin ja arvomaailmaan, jolloin eroja tukimuotojen osalta voi olla esimerkiksi liittyen perhemuotoon tai sukupuolirooleihin. Mikäli perinteinen avioliitto on edelleen perhemuoto, joka katsotaan toivottavaksi, voi muiden perhemuotojen virallinen tunnustaminen ja tukeminen jäädä perinteisen perherakenteen varjoon. Myös maassa vallalla oleva käsitys perheen ansaitsijan roolista vaikuttaa perhepoliittisiin tukimuotoihin. (Mm. Hantrais & Letablier 1996, 149 – 152; Ferrarini 2006, 126 – 127.)

Yhteiskunnassa tapahtuvat suuret muutokset voidaan yhdistää muun muassa työelämään, muuttoliikkeeseen, sukupuolten väliseen tasa-arvoon tai nuorten tulevaisuuden mahdollisuuksiin. Kaikki suuret muutokset edellyttävät joka tapauksessa erilaisia hyvinvointijärjestelyjä. Julkiset raportit ovat osoittaneet, että myönteistä kehityksestä huolimatta työ on vielä globaalissa mittakaavassa kesken varsinkin vähemmän kehittyneiden maiden kohdalla. (Abrahamson 2017, 45.) Eurooppalaiset yhteiskunnat kohtaavat ongelmia hyvinvoinnin osalta muun muassa siksi, että työmarkkinat, perheroolit ja olemassa olevat sosiaalipoliittiset välineet pohjautuvat usein edelleen miespuolisen ansaitsijan malliin, jolloin näkemyksenä on vakaan työpaikan omaava, sosiaaliin siirtoihin oikeutettu

työntekijä. Tämä vaikeuttaa uusien sosiaalisten riskien kohtaamista etenkin puutteellisen sosiaaliturvan, työn ja perheen yhdistämisen sekä heikompiosaisista perheenjäsenistä huolehtimisen osalta. Uudet sosiaaliset riskit vaikuttavat varsinkin nuoriin, heikommin koulutettuihin, maahanmuuttajiin, naisiin ja lapsiperheisiin – suureksi ongelmaks muodostuu kuitenkin myös hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen työssäkäyvien kesken tulotasosta ja työmahdollisuuksista johtuen. (Hemerijck 2012, 47 – 48.)

Gøsta Esping-Andersen (1999) on todennut eurooppalaisten hyvinvointivaltion asukkaiden systemaattisesti kiistävän sen, että sosiaalinen hyvinvointi olisi yhteiskunnalle liian kallista tai että sen kautta saatavia hyödykkeitä tulisi vähentää sen aiheuttamien kustannusten alentamiseksi. Kansalaiset voivat olla tyytymättömiä saamansa hyödyn tai palvelun laatuun siitäkin huolimatta, että ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä hyvinvointivaltion tuomiin etuihin. Kaikki elementit hyvinvointivaltion sisällä eivät kuitenkaan ole yleishyödyllisten hyödykkeiden kanssa yhteneväisellä tavalla arvostettuja. Erillisiä kohderyhmiä palvelevat ohjelmat saavat huomattavasti vähemmän kannatusta kuin kaikkia kohderyhmiä yhtenäisesti koskevat. Hyvinvointivaltion akilleen kantapää piilee siinä, että vanhojen rakenteiden säilyttäminen uudistusten kustannuksella saattaa jakaa yhteiskunnan eriarvoisiin ryhmiin, jolloin se palvelee kansalaisia eri tavalla jättäen huomioimatta niitä sosiaalisia riskejä, jotka piilevät tukiverkoston laitamalla tai kokonaan niiden ulkopuolella olevien joukossa. (Esping-Andersen 1999, 147-148.)

## 1.1 Hyvinvointivaltio ja erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät

Nykyisissä hyvinvointivaltioissa on kyetty minimoimaan lukuisia aiempien sukupolvien aikana esiintyneitä sosiaalisia riskejä, mutta toisaalta myös uusia, aiemmin vähemmässä määrin esiintyneitä riskejä on tullut tilalle. Muuttuvia elementtejä ovat syntyvyudessa tapahtuvat muutokset, perheiden muodostamiseen ja kokoon liittyvät muutokset, sukupuoliroolit sekä työmarkkinoiden ja ikärakenteen muutokset. Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan lähtökohtana ovatkin kapitalistiselle taloudelle luontaiset työllisyyden ja tulojen aiheuttamat epävarmuustekijät, jolloin valtiot pyrkivät vastaamaan sosiaaliseen ahdingon muodostamaan ongelmaan (Shaver 2018, 4).

Sosiaalipolitiikka on keino toteuttaa hyvinvointivaltion periaatteita. Käsitteenä se ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin hyvinvointivaltio kokonaisuudessaan. Sosiaalipolitiikkaa voi esiintyä ilman hyvinvointivaltiota, mutta hyvinvointivaltiota ei voi olla ilman sosiaalipolitiikkaa. Heikompiosaisia on autettu eri keinoin järjestöjen, kirkon ja yksityisten ihmisten toimesta kautta historian ilman varsinaisen hyvinvointivaltion olemassaoloa. Hyvinvointivaltion käsite on huomattavasti laajempi kuin sosiaalipolitiikka. Se on paljon

muutakin kuin sosiaalisten hyödykkeiden tai tukien tarjoamista. Sosiologi T.H. Marshall on määritellyt hyvinvointivaltion poliittiseksi sitoumuksiksi kansalaisten oikeuksista ja lupaukseksi eriarvoisuuden vähentämisestä. (Esping-Andersen 1999, 32 – 34.) Yhteiskuntatieteilijät ja sosiaalisista uudistuksista kiinnostuneet ovat pitkään käyneet keskustelua siitä, millainen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulisi olla, jotta köyhyyttä ja epäarvoisuutta voitaisiin vähentää. Keskusteluista on johdettavissa kaksi selkeästi erotettavaa näkökulmaa: pitäisikö sosiaalipolitiikan olla kohdennettua vain köyhille vai tulisiko sen olla universaalina kohdentuen kaikille kansalaisille (mm. Korpi & Palme 1998).

Perinteinen analyysi hyvinvointivaltion kehityksestä on keskittynyt siihen, kuinka paljon julkisia varoja käytetään sosiaalisiin etuuksiin. Lähestymistapa on kuitenkin saanut kritiikkiä siitä, että keskittyminen kulutuksen määrään ei tuota tietoa laadullisista eroavaisuuksista hyvinvointijärjestelmien välillä. Vaihtoehtoinen tapa ymmärtää eroavaisuuksia on tarkastella sitä, kuinka riippuvaista yksilön tai perheen toimeentulo on osallistumisesta työmarkkinoille. Myös tässä on kuitenkin nähtävissä käsitteellisiä ongelmia sen suhteen, miten määritellään esimerkiksi markkinariippuvuuden suhde sosiaalisiin etuuksiin, miten palkaton tai vapaaehtoistyö voidaan yhdistää markkinariippuvuuteen tai miten työmarkkinapolitiikka vaikuttaa sen ilmenemiseen (esim. Kersbergen 1995, 98 – 99). Kirjallisuudessa keskustelu hyvinvointivaltioista jakaantuu yhtäältä säästämisen ja menojen supistamisen välttämättömyyteen globalisaation ja kriisien edellyttäessä valtioiden intervention vähentämistä sekä yleisellä tasolla että sosiaalisten oikeuksien kohdalla, ja toisaalta kehitykseen ja demokratiaan, joka johtaa lisääntyviin paineisiin sosiaaliturvan osalta. Jännitteet eri näkemysten välillä ovat nähtävissä myös hyvinvoinnin kehityksen arvioinneissa. (Abrahamson 2017, 47.)

Sosiaaliturvajärjestelmiä ja erilaisia sosiaalivaltiomalleja on jaettu eri tavoin 1950- ja 1960- luvulta lähtien. Bismarckilainen malli pohjautuu perheen huoltajan ansaitsemaan oikeuteen perheenjäsentensä sosiaaliturvaan ansiosidonnaisten etuuksien muodossa. Beveridgeläinen malli pohjautuu universaalisuuteen, jossa edut ovat yksilön oikeuteen liittyviä. Kahden mallin jaottelua on kehitetty edelleen kattamaan useampia, eri erityisominaisuuksia sisältäviä järjestelmiä. Sosiaalivaltiomallien esittäjistä tunnetuimpia ovat Richard Titmuss<sup>1</sup> ja Gøsta Esping-Andersen, jotka käsittelivät hyvinvointijärjestelmiä alun perin kolmen mallin kautta lisäten siihen myöhemmin vielä neljännen mallin. Sen jälkeen malleihin on lisätty viides malli kuvaamaan vielä kehitysvaiheessa olevien, EU:n jäseniksi vuonna 2004 liittyneiden, entisten sosialistivaltioiden tilannetta. (Kari & Markwort 2008, 7 – 11.)

---

<sup>1</sup> Richard Titmuss (1907 -1973) oli johtava brittiläinen sosiaalipoliittinen akateemikko.

Beveredgeläisen ja Bismarckilaisen mallin ero on perustavaa laatua oleva ja yleisesti tunnettu nykyisessä akateemisessa kirjallisuudessa ja keskustelussa. Erot mallien välillä eivät kuitenkaan itsessään anna tarkkaa kuvaa hyvinvoinnin järjestämisen todellisuudesta. Sen sijaan erilaisia hyvinvointivaltioita voidaan luokitella niiden kehityksen tilanteen mukaan. Hyvinvointivaltion ideaalimalleista residuaalimalli on kehitysjatkomossa vähiten kehittynyt, kun taas institutionaalinen malli on kaikkein kehittynein (Kuitto 2016, 46). Richard Titmussin määritelmä sosiaalipolitiikan residuaalimallista on, että sosiaalisten tarpeiden tyydyttäminen tulisi perustua ansioihin, saavutuksiin sekä työssä suoriutumiseen ja tuottavuuteen. Institutionaalinen malli näkee sosiaalisen hyvinvoinnin integroituna instituutiona yhteiskunnassa, joka tarjoaa sekä universaalialaista että tarveperusteista palvelua markkinoiden ulkopuolella. (Kuitto 2016, 46 – 47.)

Hyvinvointivaltion vertaileva tutkimus on kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana 1970 –luvulta, jolloin tutkimus keskittyi lähinnä sosiaalisten menojen määrään. Sen jälkeen tutkimus on laajentunut koskemaan myös kvalitatiivisia näkökulmia, kuten hyvinvointivaltion periaatteita ja sosiaalisia oikeuksia. Suuntaukseen on vaikuttanut vahvasti Richard Titmussin kehittämä typologia hyvinvointivaltiosta. Gøsta Esping-Andersenin myöhemmin kehittämä kolmen ideaalityypin regitiimi on saanut kritiikkiä muun muassa siitä, että kategorisointi on nähty liian kapea-alaisena perhenäkemyksen ja eri maiden regitiimeihin sijoittumisen osalta. On kuitenkin muistettava, että vaikka vertaileva tutkimus tarvitsee ideaalimalleja analyysin työkaluksi, ovat ne ainoastaan välineitä tutkimusprosessissa. (Kettunen & Petersen 2011, 2 -3.) Viimeisten vuosikymmenien aikana vertaileva tutkimus hyvinvointivaltiosta on kasvattanut tietämystä hyvinvointivaltion rakentumisesta ja sen historiallisesta kehittymisestä kansallisesti. Siitä huolimatta vähemmälle huomiolle on jäänyt se tosiasia, että erilaiset kansalliset toteutukset vaikuttavat toisiinsa, samoin kuin ylikansalliset toiminnot ja prosessit (Petersen 2011, 43).

Esping-Andersen (1999) jako perustuu liberaalin, sosiaalidemokraattisen ja konservatiivisen regitiimin malliin. Mallit ilmaisevat, miten hyvinvointivaltioiden hyvinvointijärjestelmät toimivat ja jakavat vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista julkisen ja yksityisen toiminnan kesken. Liberaali hyvinvointijärjestelmä pohjautuu ajatukseen vähäisemmästä ulkopuolisesta tuesta kohti itsensä auttamista. Liberaalit hyvinvointijärjestelmät heijastavat poliittista sitoutumista valtion osuuden minimoimiseksi yksilökohtaisten riskien ratkaisemisessa siirtäen vastuuta yksilöille ja markkinoille. Sosiaalidemokraattista hyvinvointijärjestelmää voidaan pitää lähes synonyyminä Pohjoismailla. Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa sen pohja luotiin jo vakaan sosiaalidemokraattisen hallintotavan myötä 1930 -1940 –luvun aikana. Suomessa kehitys tapahtui huomattavasti myöhemmässä vaiheessa. Vaikka pohja sosiaalidemokraattiselle järjestelmälle luotiinkin jo varhaisessa vaiheessa, voidaan sen katsoa kehittyneemmässä muodossaan toteutuneen muutama vuosikymmen

myöhemmin. Universalismi oli pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa mukana jo alkuvaiheessa Tanskan ollessa sen osalta pioneerinä alun perin vanhuksille suunnatun tuen laajentua koskemaan kaiken ikäisiä vuonna 1891. Universalismin lisäksi sosiaalidemokraattisen järjestelmän ominaispiirteisiin kuuluvat kattava riskien tasaaminen, laaja tukijärjestelmä sekä tasavertaisten mahdollisuuksien periaate. Konservatiivinen hyvinvointijärjestelmän voidaan ajatella olevan sekoitus status-segmentointia (status segmentation) ja perhekeskeisyyttä (familialism). Järjestelmässä korostuvat sekä työsuhteeseen perustuva sosiaaliturva että perheen merkitys turvan lähteenä. (Esping-Andersen 1999, 74 – 82.)

Vertaileviin sosiaalipoliittisiin tutkimuksiin liittyy usein kysymys hyvinvointivaltion malleista ja siitä, millä perusteella mallit voidaan eriyttää ja kuinka monta niitä tulisi olla (vrt. Kangas & Ritakallio 1998). Gøsta Esping-Andersenin esittämän kolmen mallin sijaan on esitetty erilaisia tapoja määritellä useampia erilaisia hyvinvointivaltion ominaisuuksia (mm. Kari & Markwort 2008; Castles & Mitchell 1991; Ferrera 1996; Korpi & Palme 1998), jotka muodostavat eri luokittelutapojen kautta muodostettuja tyypillisiä malleja hyvinvointivaltiosta. Kari & Markwortin (2008) luokittelu jaottelee sosiaaliturvajärjestelmät viiteen malliin, joissa on huomioitu myös entisten sosialistivaltioiden tilanne. Järjestelmät on jaettu niille ominaisten erityispiirteiden pohjalta seuraavasti:

1. Anglosaksinen, liberaali malli, jossa sosiaaliturvan lähteenä ovat perhe, markkinat ja yksityiset vakuutukset. Varsinainen sosiaalihuolto seuraa vasta siinä vaiheessa, kun perhe tai markkinat eivät enää riitä. Kohderyhmänä ovat tällöin kaikkien suurimmassa puutteessa elävät. Valtion rooli on minimoitu.
2. Keskieurooppalainen, korporatiivinen malli, jossa sosiaaliturva muodostuu työnteon, ansioiden ja työn tuottavuuden perusteella. Lakisääteinen sosiaaliturva on kattava, mutta sen ulkopuolelle jäävien asema on heikko. Rahoitus muodostuu työnantajien ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista.
3. Pohjoismainen, sosiaalidemokraattinen malli, jossa instituutioiden ja järjestelmien rooli on vahva ja muodostaa keskeisen yhteiskunnallisen suhdeverkoston tuottaen lakisääteistä ja pakollista sosiaaliturvaa tulonsiirtojen ja palvelujen muodossa.
4. Eteläeurooppalainen malli, jossa sosiaalivakuutuksella on vahva asema Bismarckilaisen mallin tapaan. Perheen ja lähiyhteisön merkitys on suuri. Sosiaali-

vakuutuksen ulkopuolinen sosiaaliturva ei ole yhtä kehittynyt kuin Pohjoismaissa, vaikka kiinnostus sitä kohtaan onkin suuri useissa Etelä-Euroopan maissa.

5. Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden malli, joka ei ole vielä niin hyvin kehittynyt, että sille ominaiset piirteet olisivat selkeästi esitettävissä. Joidenkin maiden osalta kehitys voi viitata joihinkin aiemmin mainituista malleista.

Keskustelua hyvinvointijärjestelmien malleista käydään yhä useammilla alueilla maailmassa, jolloin on nähty myös tarvetta laajentaa alkuperäisen teorian ulottuvuutta ideaalimalleista. Christian Aspalterin (2017, 15) mukaan Esping-Andersenin ideaalimallit toimivat lähinnä teoreettisena välineenä empiirisen testauksen hypoteesien tuottamiseksi, kun taas esimerkiksi induktiivisissa empiirisissä analyyseissä todellisen hyvinvointijärjestelmän luokittelu vähentää havaintojen kompleksisuutta muutamiiin tyypillisiin malleihin, joissa on nähtävissä enemmän yhteneväisyyksiä kuin eroja.

Erilaiset hyvinvointijärjestelmät kuvastavat ideologisten näkemysten kautta syntyneitä institutionaalisia ja taloudellisia rakenteita. Kriisitilanteissa hyvinvointijärjestelmät kohtaavat tilanteen, jossa rahoituksen vähentyessä kysyntä järjestelmää kohtaan kasvaa. Poliittiset ideologiat hyväksyvät pääosin kuitenkin hyvinvointijärjestelmän merkityksen, jolloin myös julkinen interventio kansalaisten hyvinvointiin on lisääntynyt kriisitilanteissa. Nykyinen tilanne voidaan nähdä seurauksena oppimisprosessista, jossa 1930-luvun lama loi pohjaa hyvinvointijärjestelmien laajentamiselle (Abrahamson 2017, 45).

## Hyvinvointivaltion kehitys Suomessa ja Euroopassa

Stein Kuhnle ja Anne Sander (2010) ovat todenneet, että köyhyyttä on esiintynyt kautta aikojen, vaikkei sitä aina olekaan pidetty sosiaalisena ongelmana. Sosiaalinen näkökulman köyhyyteen on korostunut vasta 1600-luvulta lähtien. Nykyisten kansallisvaltioiden kehittyttyä köyhien ongelmista tuli kansallisesti tärkeitä. 1800-luvulla köyhyyteen liittyvät ongelmat väestönkasvun, kaupungistumisen ja teollistumisen leviämisen myötä vaikuttivat sosiaalisten ongelmien näkyvyyden lisääntymiseen useissa Euroopan maissa. Perinteiset keinot (kuten lait ja lähimmäisapu) käsitellä sosiaalisia ongelmia nähtiin tällöin riittämättömiksi sekä viranomaisten että yksilöiden näkökulmasta. Teollistuminen muutti keskustelua sosiaalisesta tilanteesta ja köyhyyden käsitteestä. Hyvinvoinnin uhkana nähtiin vanhuuden ja sairauden lisäksi myös muun muassa työttömyydessä ja suhdanteissa tapahtuvat muutokset. Samalla kiteytyi myös sosiaalisten oikeuksien käsite työväenliik-

keen kasvaessa. Radikaalin uuden sosiaalipoliittisen ratkaisun, sosiaaliturvan idean ja periaatteen, voidaan yllättävästi väittää muodostuneen laajemmassa mittakaavassa ensin autoritaarisessa, imperialistisessa Saksassa eikä esimerkiksi teollistuneemmassa ja demokraattisemmassa, mutta myös liberaalimmassa Englannissa. (Kuhle & Sander 2010, 2 – 4.)

Hyvinvointivaltion historiassa merkittäväksi päiväksi voidaan mainita 15.2.1881, jolloin Saksan valtakunnankansleri Otto von Bismarck esitti valtiopäivillä sosiaalivakuutuksen myöntämistä koskevan lakialoitteen. Lakialoite oli merkittävä, sillä se merkitsi ensimmäisiä askeleita kohti yleisiä tulonsiirtoja aiemman köyhäinhoidon sijaan. Samalla valtion rooli ja vastuu laajenivat ja perusta teorialle sosiaalipoliitikasta osana valtion toimintaa sai alkunsa. Seurauksena tästä oli se, että eri maissa sosiaalipoliittisiin haasteisiin otettiin uudenlainen kanta lainsäädännössä. (Harisalo & Miettinen 2004, 43 – 46.) Myös Pohjoismaiden hallitukset saivat 1880-luvulla positiivisia vaikutteita Saksan sosiaaliturvalainsäädännöstä osana poliittista toimintaa sosiaalisissa kysymyksissä, mutta siitä huolimatta Pohjoismaiden varhaisen lainsäädännön kehittyminen ja sen muoto on kuitenkin nähtävissä (Norjaa lukuun ottamatta) johtuvaksi enemmänkin polkuriippuvuudesta, tai pelkästä sattumanvaraisesta toisiaan seuraavien säädösehdotusten vaikutuksista, kuin Saksan lainsäädännön jäljittelemisestä. (Kuhle & Sander 2010, 9.)

Hyvinvointivaltiollinen kehitys pysähtyi Euroopassa toisen maailmansodan aikana jatkuakseen jälleen sodan päätyttyä. Vaikka kehityssuunta oli aluksi toiveiden mukaista, vaikeuttivat rahoittamisen aiheuttama velkaantuminen ja samanaikainen inflaatio asioiden viemistä eteenpäin. Työttömyys, syrjäytyminen ja sosiaaliset ongelmat muodostuivat vaikeasti ratkaistaviksi asioiksi, ja hyvinvointivaltion kehittämisen rinnalle kaivattiin myös korjaavia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden aloittaminen tai niiden tunnistaminen on vaihdellut eri maiden kohdalla. Suomessa toimenpiteet ovat kohdentuneet lähinnä julkisten menojen kasvun hillitsemiseen. Varsinaista arviota hyvinvointivaltion korjaustarpeista ei kuitenkaan ole tehty. (Harisalo & Miettinen 2004, 43 – 46.)

Frank Nullmeierin ja Franz-Xaver Kaufmannin (2010) mukaan hyvinvointivaltion historiassa painotetaan harvemmin vuoden 1989 käännteentekevää muutosta, jolloin Itä-Euroopan maiden poliittisen järjestelmän muutos merkitsi myös sosialistisen hyvinvointivaltion mallin kaatumista. Vuoden 1989 jälkeiset poliittiset muutokset eivät vain korvanneet aiempaa järjestelmää, vaan muuttivat myös kommunistiset diktatuuriset järjestelmät (osittain) presidentti- ja parlamentaarisilla demokratioilla. Sosiaaliturvajärjestelmien uudelleenjärjestelyt vuoden 1990 jälkeen olivat osa kauaskantoista instituutioiden uudelleenorganisointia, joka toteutettiin samanaikaisesti ensimmäisten sopeuttamistoimenpiteiden kanssa. Koska siirtymävaiheessa olevat valtiot olivat vahvasti suuntautuneet



Länsi- ja Pohjois-Euroopan supistamissuuntauksen malleihin, voidaan sosialismin kaa- tumista ajatella myös vain Itä-Euroopan hieman myöhässä tapahtuvana muutoksena samaan suuntaan. Tulkintana tämä ei kiistä eroja länsimaiden ja entisten sosialistisen mai- den hyvinvointivaltion malleissa, mutta sen vaikutuksesta vuoden 1989 tapahtumat näh- dään merkitykseltään vähäisempänä vaiheena sosiaalipolitiikan kehityksessä. (Nullmeier & Kaufmann 2010.)

Pohjoismaissa perinteinen hallinnollinen ja sosiaalinen malli muodostui poliittisesti toisen maailmansodan jälkeen Keynesiläisen talousteorian tehtyä läpimurtonsa. Tyypil- listä mallille oli se, että se suosi laajamittaista valtion interventiota työllisyyden paranta- miseksi ja yhteiskunnallisen uudelleenjaon toteuttamiseksi. Sen tavoitteena oli ylläpitää kysyntää paitsi taloudellisin toimenpitein myös sääntelyllä sosiaalisen tasa-arvon ja oikeu- denmukaisuuden saavuttamiseksi. Universaali hyvinvointijärjestelmä ja sosiaaliturva jat- koivat kukoistustaan uusliberalismin läpimurtoon saakka. Viimeisten vuosikymmenten aikana on anglosaksinen uusliberalismi kuitenkin vaikuttanut Pohjoismaihin. Tämä nä- kyy muun muassa julkisten palvelujen monopolien purkamisena (palvelujen yksityistä- minen) ja julkisen toiminnan altistamisena markkinoiden väliselle kilpailulle. (Veggeland 2016, 1.) Vaikka pohjoismaisen hyvinvointivaltiomalli onkin omalla tavallaan yhtenäi- nen, toimii se kuitenkin eri tavoin järjesteltyinä Pohjoismaissa. Tanska, Norja ja Islanti noudattavat ”ministerimallia”, jossa jokainen ministeri on vastuussa kaikista politiikoista ja päätöksistä, joita hänen alaisuudessaan toimivat tekevät, kun taas Suomessa ja Ruot- sissa toiminta on kollektiivisempaa eikä yksittäinen ministeri ole samassa mittakaavassa vastuullinen (Veggeland 2016, 3 – 4).

Nykyisten pohjoismaisten hyvinvointijärjestelmien poliittinen tuki ei välttämättä ole niin vahva kuin yleisesti oletetaan (vrt. Vartiainen 2017). Ne vaativat vastuullista ja kau- askantoista finanssipolitiikkaa ja kannustinmenetelmiä, joilla laajassa mittakaavassa to- teutetun hyvinvointivaltion riskejä voidaan ehkäistä. Kaikki hyvinvointivaltiot kohtaavat ikääntymisen ongelman ja näin ollen hyvinvointijärjestelmän toimintoja ei voida ylläpi- tää, jos työllisyysaste ei ole tarpeeksi korkea. Pohjoismaisen malli on usein nimetty jou- koksi politiikkoja ja instituutioita, mutta sen menestys riippuu myös paljolti dynaamisuu- desta ja sopeutumiskyvystä, jossa vahvat demokraattiset instituutiot ovat riippuvaisia tasa-arvoisista arvoista ja taloudellisesta realismista. Globalisaatio ja työmarkkinoiden ra- kenteelliset muutokset voivat kuitenkin vaarantaa mallin, mikäli se ei kykene vastaamaan rakenteellisiin muutoksiin ja yhdistämään tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimuksia sosiaaliseen turvaan ja sosiaalisten riskien ehkäisyyn. Pohjoismaisen mallin voidaan sanoa olevan erinomainen, mutta se vaatii vastuullista talouspolitiikkaa ja motivaatiota tarvitta- viin uudistuksiin. (Vartiainen 2016, 171 – 173.) Yleisellä tasolla pohjoismaisen malli voi-

daan ymmärtää laaja-alaisena, verotuksellisesti rahoitettuna julkisena vastuuna ja lainsäädännöllisinä, kollektiivisinä ja universalistisina ratkaisuinä, jotka kunnioittavat työllisyyden etuja mutta pyrkivät kuitenkin hyvinvointi- ja oikeudenmukaisuustavoitteisiin. Globaali kiinnostus mallia kohtaan selittyy parhaiten pitkään jatkuneiden hyvien taloudellisten ja sosiaalisten tulosten perusteella. (Kautto 2010.)

Hyvinvointivaltiota voidaan tarkastella Instituutiona, jonka perimmäisiä tehtäviä kuvaavat neljä strategisesti merkittävää asiakokonaisuutta: hyvinvointivaltion edistämät arvot, hyvinvointivaltion tuottamat palvelut, hyvinvointivaltion kehitystä ja ongelmien ratkaisua ohjaava sääntely ja hyvinvointivaltion kansalaisilleen tarjoamat oikeudet. Asiakokonaisuudet kuuluvat hyvinvointivaltion käsitteellisiin perusulottuvuuksiin ja edustavat keskeisiä institutionaalisia rakennetekijöitä hyvinvointivaltiossa. (Harisalo & Miettinen 2004, 28 – 29.) Instituutioiden ymmärtäminen edellyttää kuitenkin Elinor Ostromin (2005) mukaisesti tietoa siitä, miksi ja millaisia erilaisia instituutioita on olemassa ja mikä on niiden olemassaolon tarkoitus. Erilaiset instituutiot toimivat omien, jaettujen, arvonsa ja normiensä pohjalta, jolloin niiden toimintaan vaikuttaa myös instituution jäsenten sopeutuminen sääntöihin ja yleisesti hyväksytyyn toimintamalliin. Poliittisessa kentässä sanalla instituutio käsitetään laeassa merkityksessä sekä erilaisia muodollisia rakenteita että käsitteellisiä kokonaisuuksia (mm. Peters 2012). Seumas Miller (2009, 323) on todennut, että monet sosiaaliset instituutiot ovat organisaatioita tai organisaatiojärjestelmiä. Esimerkiksi kapitalismi on taloudellinen instituutio, joka koostuu nykyaikana suurelta osin erityisistä organisaatiomuodoista, jotka on liitetty järjestelmään. Miller on todennut myös, että jotkut instituutiot ovat meta- instituutioita; ne ovat instituutioita, joiden päätoiminta koostuu muiden instituutioiden järjestämisestä. Yksi tällainen tärkeä meta-instituutio on maan hallitus.

Tutkimus instituutioiden vaikutuksista hyvinvointivaltioon on laajentanut näkemystä formaaleista poliittisista instituutioista kattavampaan valtion kapasiteettiin, poliittiseen perintöön ja yhteiskunnalliseen mobilisointiin. Aikaisemmilla politiikoilla on vaikutusta hallinnon suorituskykyyn ja sitä kautta ne ovat myös hyvinvointivaltioiden laajentamisen ja uudelleen järjestämisen perusta. Mukaan on laskettava myös politiikat, jotka eivät ole riippuvaisia pelkästään hallituksesta, vaan myös yhteiskunnallisten toimijoiden tuesta. Hyvinvointivaltion politiikka ja politiikat eivät vaikuta vain intresseihin ja niiden ilmeneemiseen politiikassa, vaan ne voivat myös muuttaa yhteiskuntaluokkia ja muokata politiikassa esiintyviä konflikteja. Institutionaaliset vaikutukset liittyvät vuorovaikutukseen, joten niitä ei voida ennustaa huomioimatta niitä preferenssejä, joita poliittisilla toimijoilla on. Valtio voidaan nähdä sekä toimijana että rakenteena, joka koostuu ihmisistä, joilla on virallinen valtuutus ja joiden edut, ideat ja valmiudet olivat riippuvaisia valtion organisaatiosta ja myös sen asemasta. (Immergut, 2010.)

## 1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen sisällöllinen rakenne

Tutkimuksen lähtökohta on perhepolitiikan ja sen kansallisen toteutuksen merkitys lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnille. Merkitys nähdään tuloksina, joita perhepolitiikalla ja perhepoliittisilla instrumenteilla on saavutettu. Tutkimus on toteutettu arviointitutkimuksena, jossa Suomen perhepolitiikan tuloksia arvioidaan vertailemalla kansallisella ja EU tasolla vuosikohtaista tilannetta ja kehityssuuntaa. Tuloksellisuudelle asetetut kriteerit on johdettu perhepolitiikan kansallisista tavoitteista ja Euroopan Unionin yhteisistä tavoitteista: 1) taloudelliset edellytykset 2) työ- ja perhe-elämän yhdistämisen mahdollisuus 3) tarvittavien päivähoitopalvelujen saanti. Tutkimusstrategiana on monimenetelmäisyys sisältäen sekä laadullisen että määrällisen tutkimuksen piirteitä. Tutkimuksessa hyödynnetään erilaisia menetelmiä moniulotteisemman tuloksen saavuttamiseksi.

Julkisen sektorin arvioinnit vaihtelevat suuresti arvioinnin kohteesta riippuen. Arviointi voi olla joko laaja, kohdistuen koko politiikan alueen arviointiin tai suppea, keskittyen vain pieneen osa-alueeseen. Arviointia suunniteltaessa onkin syytä miettiä, missä tarkoituksessa ja mille kohderyhmälle arvioinnilla on merkitystä. Samalla arvioinnin suorittaja ottaa kantaa siihen, mitä politiikan instrumentteja arviointiin sisältyy (politiikan tavoitteet, välineet, implementointi, kontrolli). Vaihtoehto, jota arvioinnissa käytetään mm. Evert Vedungin (1997, 121 – 123) mukaan liian vähän, on määritellä interventioita politiikan instrumenttien kautta. Julkisen politiikan instrumentit ovat joukko toimenpiteitä, joita julkisen sektorin auktoriteetit käyttävät pyrkiessään vaikuttamaan sosiaaliseen muutokseen. Näistä instrumenteista käytetään useita eri nimityksiä, mutta pohjimmiltaan ne voidaan yksinkertaistaa muotoon: keppi (regulations), porkkana (economic means) ja saarna (information). Valtio voi joko pakottaa yksilön toimimaan halutulla tavalla, palkita tai rangaista häntä materiaalisin keinoin näin toimimisesta tai toimimatta jättämisestä, tai antaa informaatiota (saarnata) siitä, miten tulisi toimia.

Politiikan tuloksellisuutta tarkasteltaessa merkittäväksi muodostuvat myös kustannukset, jotka toteutuksesta syntyvät. Esimerkiksi Suomessa sosiaaliturvan menot kasvivat vuodesta 2010 vuoteen 2016 n. 14 miljardilla eurolla. Vuonna 2016 menot olivat yhteensä yli 68 miljardia euroa. Kohderyhmän *Perhe ja lapset* osuus tästä oli 9,7 prosenttia. (THL. Tilastoraportti 13/2018.) Kohderyhmäkohtainen osuus pieneni vuodesta 2010 yhdellä prosenttiyksiköllä. Samaan aikaan myös lapsiperheiden lukumäärä vähentyi yli 10 000 perheellä (Tilastokeskus. Perheet 2018, liitetaulukko 3.) Julkisen rahoituksen näkökulmasta perhepolitiikan, samoin kuin muiden politiikkojen, tuloksellisuus on myös

taloudellisen tehokkuuden mittari. Tällöin käytetyt resurssit voidaan nähdä joko kompensationsa sosiaaliturvan eri osa-alueilla tai investointina tulevaisuuteen (mm. Kuitto 2016). Taloudellinen arviointi voidaan suorittaa etukäteen uuden politiikan tai politiikkojen arvioimiseksi, tai se voidaan suorittaa jälkikäteen olemassa olevan, toteutettavan politiikan arviointina. Sekä ennako- että jälkiarviointi edellyttävät vertailtavaa politiikkaa, joka voi olla vaihtoehtoinen aiemmin hyväksytylle politiikalle, tai se voi olla politiikka, jota olisi voitu hyödyntää. Koska analyysissä arvioidaan vaihtoehtoisia politiikkoja, arvioidaan samanaikaisesti myös erilaisia käytäntöjä (Boardman & Vining 2017, 78 – 79). Bent Greve (2017, 1 – 3) on todennut, että nähtävissä on viitteitä tarpeesta saada enemmän tietoa siitä, miksi ja miten erilaiset päätökset vaikuttavat sekä rahan käyttöön hyvinvointivaltiossa että laajemmin myös hyvinvointitasoon eri maissa. Päätöksentekijöiden, jotka ovat kiinnostuneita veronmaksajien rahoille saadusta vastineesta, on myös oltava tietoisia siitä mitä kulloinkin on tapahtumassa, etenkin kun julkisen sektorin menot kasvavat monissa hyvinvointivaltioissa.

Tutkimuksen tutkimusongelma muodostuu hyvinvointivaltion kolmen peruselementin kautta: tasa-arvoisuuden periaatteen toteutuminen, mahdollisuuksien periaatteen toteutuminen ja pitkäjänteisyyden ja kestävyuden periaatteen toteutuminen. Perhepolitiikan tuloksellisuuden näkökulmasta ongelmana on etenkin hyvinvointivaltion periaatteiden ja tavoitteiden toteutuminen kestäväällä tavalla erilaisten demografisten ja sosioekonomisten lähtökohtien valossa. Tutkimuksen tulokset perustuvat sekä määrällisten aineistojen ja tilastollisten vertailujen että laadullisten aineistojen pohjalta tehtävään arviointiin. Tutkimusaineisto koostuu primääri- ja sekundääriaineistosta. Primääriaineisto muodostuu: 1) erilaisten dokumenttien pohjalta tehdyistä analyyseistä 2) asiantuntija-haastatteluista kootusta aineistosta ja sen pohjalta tehdyistä analyyseistä 3) tutkijan tekemistä tilastoaineiston analyyseistä (mm. korrelaatio- ja muutosanalyysit). Perhepolitiikan tulosten arvioinnissa tarkastellaan perheiden taloudellisia tukia, perhe-etuuksia ja päivähoitopalveluja. Hyvinvointi voi olla joko perheen kokemus hyvinvoinnista tai hyvinvointi yhteiskunnan näkökulmasta. Tutkimuksen pääkysymys on:

*Miten pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteet näkyvät Suomessa 2010-luvulla lapsi- ja perhepolitiikan toteutuksessa ja miten Suomen perhepolitiikalle ja perhepoliittiselle järjestelmälle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet arvioitaessa tuloksia kansallisessa ja eurooppalaisessa kontekstissa?*

Kysymykseen vastataan tutkimalla perhepolitiikan tavoitteiden toteutumista 2010-luvulla. Vertailupohjana kehityssuunnan osalta käytetään tarpeen mukaan tietoja myös aiemmilta vuosikymmeniltä.

Päätutkimuskysymykseen liittyvät täydentävät kysymykset, jotka osaltaan linjaavat ja johdattavat arviointia, ovat:

1. *Miten pohjoismainen hyvinvointivaltion malli vaikuttaa lapsiperheiden hyvinvointiin ja mikä merkitys Suomen perhepoliittisilla linjauksilla on alueellisen hyvinvoinnin jakautumisessa?*
2. *Onko Suomen perhepolitiikka tuloksellista, jos tuloksia verrataan muihin EU-jäsenmaihin?*

Täydentävien kysymysten avulla etsitään vastauksia päätutkimuskysymykseen liittyviin osa-alueisiin, jotta päätutkimuskysymykseen voidaan vastata mahdollisimman kattavan arviointiprosessin tuloksena.

Hyvinvointivaltiot muodostavat oman poliittisen järjestelmänsä pohjalta perusteet sille, millä tavalla hyvinvointivaltion periaatteet ja perhepolitiikka näkyvät poliittisessa kentässä ja millä tavalla niitä toteutetaan kansallisella tasolla. Tutkimuksen pääkysymys määrittelee osaltaan tutkimuksen aineiston hankintaan liittyviä valintoja. Pääkysymys luo raamit sille, millaista aineistoa tarvitaan, mutta jättää kuitenkin avoimeksi sen, mitä aineistoja tutkija laajasta materiaalista johtuen tutkimuksessa käyttää.

Tutkimuksen ensimmäinen täydentävä kysymys tarkentaa hyvinvointivaltion mallin erityispiirteiden vaikutusta hyvinvointiin. Vastaus saattaa yleisellä tasolla olla itsestään selvä, mutta erilaisten mallien sisällä on kuitenkin myös toisistaan poikkeavia tapoja niiden toteutuksessa. Ensimmäinen täydentävä kysymys liittyy tutkimustulokset myös kansallisen tason hyvinvoinnin jakautumiseen alueittain, jolloin tarkastelun kohteena on lähinnä taloudellinen hyvinvointi, jolla käsitetään tässä yhteydessä yksilön tai perheen muihin nähden yhdenvertaiset taloudelliset mahdollisuudet oman elämän hallintaan. Tällöin yksilön tai perheen taloudellisen tilanteen ei tulisi aiheuttaa köyhyys- tai syrjäytymisriskiä<sup>2</sup> tai vakavaa materiaalista puutetta<sup>3</sup>. Kansallisella tasolla sen katsotaan tarkoittavan myös sitä, että tarvittava toimeentulo saavutetaan ensisijaisten tulonlähteiden kautta, jolloin viimesijaisen tuen<sup>4</sup> tarve nähdään taloudellisen toimeentulon lyhyt- tai pitkäaikaisena

---

<sup>2</sup> Köyhyysriskissä ovat henkilöt, joiden käytettävissä oleva tulo on vähemmän kuin köyhyysriskin raja, joka on 60 prosenttia kansallisesta käytettävissä olevasta mediaanista ekvivalentista tulosta (sosiaalisten siirtojen jälkeen). (Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion. Indicator Profile).

<sup>3</sup> Materiaalinen puute kattaa indikaattorit, jotka liittyvät taloudelliseen rasitukseen ja kestohyödykkeisiin. Vakavasti aineellisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten elinolot ovat vajavaiset resurssien puuttumisen vuoksi. (Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion. Indicator Profile).

<sup>4</sup> Viimesijainen toimeentuloturvan muoto on tarveharkintainen toimeentulotuki, jota maksetaan se määrä, joissa tuen tarpeessa olevan tukeen oikeuttavat menot ylittävät käytettävissä olevat tulot ja varat. (Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki).

vaarantumisena. Vaikka taloudellisen hyvinvoinnin kokemus voi olla tuloista riippumaton, on taloudellisen perusturvan puuttuminen viesti yhteiskunnalle sosiaalisen riskin mahdollisuudesta.

Tutkimuksen toinen täydentävä kysymys asettaa Suomen itseään laajempaan kontekstiin vertailtaessa Suomen perhepolitiikan tuloksia EU-tasolla. Kysymykseen vastataan tutkimalla kolmen perhepoliittisesti merkittävän tavoitteen mukaisia tuloksia ja kehityssuuntia eri maiden osalta: taloudellinen hyvinvointi, perhe- ja työelämän yhdistäminen ja palvelujen saanti. Tuloksellisuuden mittareina ovat verrattavien maiden kyky vastata tasarvoisuuden, yhtäläisten mahdollisuuksien ja köyhyyden tai syrjäytymisen ehkäisyn tavoitteisiin vallitsevan tilanteen ja myös kehityssuunnan näkökulmasta.

Tutkimuksen sisällöllinen rakenne muodostuu vaiheittain etenevästä yleisestä kartoituksesta yksittäisiin analyyseihin. Luvussa 1 esitellään tutkimuksen peruslähtökohdat ja sisällöllinen rakenne. Luku 2 kuvailee tutkimuksen perusteita ja aiheen yhteiskunnallista merkitystä (tarvemäärittely) sekä tutkimuksessa käytettävää aineistoa ja sen analysointimenetelmiä. Luvussa 3 esitetään tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja koonti aiemasta kansallisesta ja kansainvälisestä tutkimuksesta aihealueelta.

Luku 4 aloittaa tutkimuksen empiirisen osan, jossa tutkimusongelmiin etsitään vastauksia erilaisten kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten aineistojen avulla. Hyvinvointiin ja perhepolitiikkaan liittyvien kansallisten tavoitteiden määrittelemiseksi tutkimuksessa kootaan ja analysoidaan Suomen eduskuntapuolueiden ohjelmissa ja hallitusohjelmissa esiintyviä perhepoliittisia tavoitteita 2010-luvun aikana. Samalla tarkastellaan myös puoluekohtaisia näkemyksiä perhepolitiikan painoalueista ja haasteista. Hallitusohjelmien osalta analyysissä on ajallisen ulottuvuuden (kehityssuunta) ilmentämiseksi tarkasteltu osin myös ennen vuotta 2000 kirjattuja hallitusohjelmia. Analysoinnissa hyödynnetään sisällönanalyysin menetelmiä luvussa 4 tarkemmin esitettävällä tavalla. Dokumenttiaineistosta saatavien tulosten ohella on tutkimustiedon laajentamiseksi ja syventämiseksi haastateltu aihepiiriin liittyvien julkisen hallinnon organisaatioiden hyvinvoinnin, perhepolitiikan sekä lapsiperheiden etuusjärjestelmän eri osa-alueiden asiantuntijoita. Haastattelut on toteutettu teemahaastatteluna, jossa aihetta on käsitelty painottaen teemakohtaisia osa-alueita tarpeen mukaan. Haastatteluaineisto ja sen analysointi on esitelty tarkemmin luvussa 5.

Suomen perhepoliittisen toiminnan osalta (luku 6) tutkimus keskittyy alueelliseen tarkasteluun toiminnasta (ml. hankkeet) suhteessa alueellisiin erityispiirteisiin. Tarkastelussa ovat tällöin alueellisesti toteutunut taloudellinen hyvinvointi ja tuki- ja palvelujärjestelmän käyttö. Tutkimuksen laajemmassa kontekstissa tutkitaan luvussa 7 lapsiperheiden tilannetta Suomessa ja EU-28 maissa. Luvussa tarkastellaan myös tarkemmalla tasolla

hyvinvointivaltion mallin vaikutuksia perhepolitiikan tuloksiin pohjautuen erilaisiin kulttuurisiin lähtökohtiin. Tilastoaineistoa tulkitaan ja analysoidaan sekä horisontaalisen (ajallinen) että vertikaalisen (alueellinen) vertailun avulla tilastollisia menetelmiä hyödyntäen. EU-maista vertailussa ovat mukana EU-28 jäsenmaat yhteensä sekä viisi erillistä EU-jäsenmaata Euroopan eri alueilta. Tarkempaan tarkasteluun Suomen lisäksi valitut maat ovat Ruotsi, Saksa, Espanja ja Viro, jotka edustavat neljää aiemmin (kts. luku 1) mainituista sosiaaliturvamalleista: pohjoismainen malli, keskieurooppalainen malli, eteläeurooppalainen malli ja itäeurooppalainen malli. Maat edustavat myös erilaisia instituutionaalisia rakenteita valtion hallinnossa. Liberaali sosiaaliturvamalli on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Mallille on ominaista rajoitettu kollektiivisten etuuksien tarjonta ja sitä käytetään muun muassa Yhdysvalloissa. Vertailuun valittujen maiden valinnassa on painotettu eri taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista lähtökohdista nousseita saman suuntaisia painotuksia ja tavoitteita perhepolitiikassa keinojen ja toteutuksen vaihdellessa maakohtaisesti.

Luvuissa 8 – 9 kootaan empirian kautta saadut tutkimuksen tulokset ja niistä tehtävät päätelmät: miten annetut resurssit (panokset) ja operationaaliset implementoinnit (tuotokset) näkyvät lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnissa 2010 –luvulla. Luvut vastaavat tutkimuskysymyksiin kooten aiempien lukujen tulokset yhteen. Luku 9 sisältää myös pohdintaa tutkimuksen tuloksista ja niiden merkityksestä, tutkimuksen rajoitteista sekä aihepiiriin liittyvistä jatkotutkimusaiheista.

Tutkimuksen ajallinen ulottuvuus sijoittuu pääosin vuosien 2010 - 2016 väliselle ajalle, jolloin Suomessa perustettiin 1.1.2010 alkaen aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskukset korvaamaan aiemmat lääninhallitukset. Aiempien tai myöhempien vuosien (2000 –luku ja sitä aiemmat ajankohdat) osalta tarkastelussa on mukana lähinnä vertailupohjana hyödynnettäviä tietoja silloin, kun niillä on merkittävää merkitystä arvioinnin kannalta. Ajallisessa valinnassa on huomioitu nykyinen alueellinen hallinto, joka uudistui aluehallintovirastojen myötä. Tällöin tulokset voidaan järjestelmän osalta kiinnittää yhden aluehallintomallin toimintaan. Perusajanjakso on kohtalaisen lyhyt, jolloin laajan aineiston kattavuus eri osa-alueissa on kyetty säilyttämään etenkin EU-maiden tarkastelun osalta.

Tutkimuksen empiiriset tasot muodostuvat alueellisesti rajatuista kokonaisuuksista, joiden välillä vertailu valituilla kriteereillä suoritetaan:

- Kansallinen taso -> Suomi, alueet. Alueellisen tasa-arvon toteutuminen hyvinvointivaltion periaatteiden näkökulmasta

- Maakohtainen taso -> syvempi analyysi hyvinvointivaltion malleista, institutionaalisisista ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista hyvinvointiin vertailuun valittujen maiden osalta: Espanja, Ruotsi, Saksa, Suomi, Viro
- Euroopan taso -> EU -28 kokonaisuutena: keskimääräinen vertailupohja, joka osoittaa vertailussa mukana olevien maiden lapsiperheiden tilanteen suhteessa EU-28 maiden keskiarvoon

Tutkimuksen pääteoria on institutionaalinen teoria, jonka pohjalta tarkastellaan eri maiden institutionaalisia erityispiirteitä ja arvioidaan niiden merkitystä lapsiperheiden hyvinvointiin. Objektivististen mittareiden lisäksi tuloksia tarkastellaan näin ollen myös kattavammin sosio-ekonomisten taustatekijöiden valossa. Poliittisen toiminnan näkökulmasta instituutiot toimivat omien systeemiensä mukaisesti vakiintuneessa muodossa saaden kuitenkin vaikutteita inhimillisistä tavoitteista ja käyttäytymismekanismeista. Institutionaalinen näkökulma on teoreettisena lähtökohtana myös muun muassa Timo Hujasen (2019) väitöstutkimuksessa *Monikanavarahoituksen ongelma terveydenhuollossa – Esimerkkejä perusterveydenhuoltotaloisesta vastaanottotoiminnasta*, jossa monikanavarahoituksen ongelmaa käsitellään institutionaalisen rakenteen kehyksessä, jolloin teoreettinen viitekehys muodostuu ongelmaan vaikuttavien vakiintuneiden ominaispiirteiden kautta.

Tutkimus kuuluu sekä eri politiikkoja että hyvinvointivaltiota ylipäättään arvioivien tutkimusten kenttään ja se kohdistuu ryhmään, joka on yksi keskeisistä tekijöistä tulevan hyvinvointivaltion kehityksen kannalta: lapset ja lapsiperheet.



## OSA 1

### TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUKSEN KONTEKSTI



## 2 TUTKIMUSAIHE, TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUKSEN KESKEISET TAVOITTEET

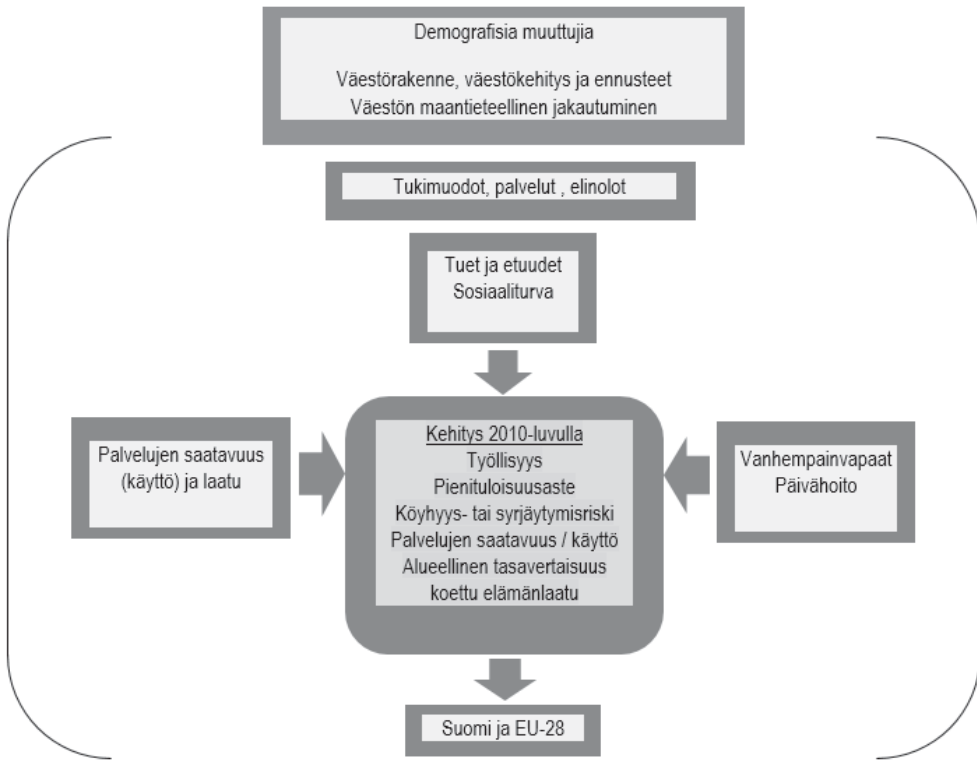
Perhepolitiikan määrittelyminen vaatii huolellista harkintaa sen hajanaisen luonteen vuoksi. Perhepolitiikka itsessään voi olla selkeää ja tarkoituksellisesti suunniteltua sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta se voidaan nähdä myös kokonaisvaltaisesti sisältäen myös muut lapsiperheille merkitykselliset politiikan alueet. Tämän lisäksi perhepolitiikan painopiste voi vaihdella keskittyen joko lapsiin, vanhempiin tai koko yhteiskuntaan. Lapsikeskeinen perhepolitiikka pyrkii lasten köyhyyden vähentämiseen tai panostaa lasten kehitykseen ja tuleviin sukupolviin investoimalla laajempiin tukimuotoihin. Vanhempiin keskittyvän perhepolitiikan tavoitteisiin kuuluvat tasavertaisen työnjaon edistäminen sukupuolten välillä sekä työ- ja perhe-elämän yhdistämisen mahdollistaminen. Vanhempiin keskittyvän perhepolitiikan motiiveja voidaan tarkastella myös yleisemmin yhteiskunnallisena painopistealueena, jos kyseessä on esimerkiksi sukupuolten välinen tasa-arvo työllisyyden kasvattamisessa. (Lohmann & Zagel 2018, 48 – 49.)

Perhepolitiikan voidaan laajimmillaan katsoa kattavan moninaisen joukon perheiden hyväksi suunnattuja ohjelmia, järjestelmiä ja lakeja, joiden tarkoituksena on tukea perheitä. Tukimuotoihin sisältyvät taloudellinen tuki eri muodoissa, perhe- ja työelämän yhdistämiseen liittyvä tuki sekä päivähoito ja varhaiskasvatus. Perhepolitiikkaa kuvataan parhaimmin sekoituksena eri politiikkoja sen ollessa luonteeltaan monimuotoinen ja harvoin vain yhden ministeriön tai hallinnon vastuulla. Perhepolitiikka voidaan käsittää näin ollen laajana kokonaisuutena, joka muodostuu yhdistelmästä tukia, jotka kohdennetaan eri politiikkojen kautta perheisiin. (Mm Gauthier & Koops 2018; Kamerman & Kahn 1978.) Suppeimmillaan perhepolitiikkaa voidaan tarkastella pelkkien rahallisten etuuksien osalta. Suppean määritelmän ongelmana on se, että se jättää pois muut tärkeät etuudet ja palvelut, joita lapsiperheille tarjotaan. Ratkaisuna laajuuden määrittelyä ongelmaan on rakentaa keskitien määritelmä, jolla vältetään sekä laajan että suppean määritelmän puutteet. (Eydal & Rostgaard 2018.) Robbie Gilliganin (2000) mukaan perheiden tukeminen voidaan nähdä sekä epämuodollisena systeeminä, joka koostuu lähiomaisista, ystävistä ja naapureista, että muodollisena toimintana viranomaistahojen kautta. Muo-

dollinen, formaali, tuki muodostuu kolmesta kategoriasta, joita ovat kehittävä tuki (sosiaalisen verkoston vahvistaminen), kompensoiva tuki (tulonsiirrot ja kohdennetut palvelut) sekä turvaava tuki (sisäisten ja ulkoisten uhkien ehkäisy).

Politiikan arvioinnin avulla voidaan määritellä, millä tavalla poliittisen toiminnan tulos ja asetetut tavoitteet on saavutettu. Greven (2017) mukaan Interventioista saatuja tuloksia voidaan hyödyntää myös perusteluissa ennaltaehkäiseviä aloitteita tehtäessä, mikäli halutaan osoittaa, että tulevia kustannuksia on mahdollista vähentää ja ehkäistä samalla kielteistä kehitystä. Arviointeja ja arviointimalleja on useita erilaisia, jotka voivat keskittyä esimerkiksi tuloksiin, päätöksiin, vaihtoehtoihin vaikutuksiin tai hyödyntämisen mahdollisuuksiin. On myös mahdollista valita tarkastelun kohteeksi prosessi, järjestelmä, talous tai toiminta. Arvioinnista päätettäessä kyseessä voi olla jokin erityinen kiinnostuksen kohde, jolloin se määrittelee arviointityypin ja arviointitavan. (Greve 2017,5.)

Tämän tutkimuksen fokuksena on arvioida lapsiperheiden hyvinvointia pohjautuen perhepoliittisiin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon huomioiden taloudellinen ja sosiaalinen näkökulma, jolloin perhepolitiikka rajataan koskemaan lapsiperheille julkisen hallinnon kautta suunnattuja suoria taloudellisia tukia, perhe-etuuksia ja päivähoitopalveluita. Tutkimus tuottaa tietoa Suomen perhepolitiikan tuloksellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä 2010 –luvulla ja asemoi samalla Suomessa toteutettavan perhepolitiikan tulokset suhteessa muihin EU-28 maihin. Tutkimuksen kontribuutio aiemman tutkimuksen kentässä on tietopohjan laajentaminen Suomen perhepolitiikan sekä perhepoliittisen järjestelmän vahvuuksista ja haasteista mitattuna kansallisella ja EU-tasolla. Keskeinen osa tutkimuksen empiiristä osiota ovat dokumentti- ja haastatteluaineistot, joiden avulla muodostetaan näkemys siitä, millä tavalla perhepolitiikalla halutaan tukea lapsiperheitä ja millä tavalla tämä käytännössä toteutuu. Tilastoaineiston pohjalta puolestaan arvioidaan hyvinvoinnin eri dimensioita toteutumien valossa (kts. kuvio 1).



**Kuvio 1.** Tutkimuksessa hyödynnettäviä tilastollisia muuttujia.

Tutkimus noudattaa julkisen politiikan ja julkisten järjestelmien arviointiin käytettäviä malleja (outcome evaluation). Teoreettinen viitekehys muodostuu institutionaalisesta teoriasta sisältäen myös julkisten organisaatioiden institutionaaliset ominaisuudet poliittisten ja hallinnollisten päätösten toimeenpanossa. Tutkimusrakenteessa ovat mukana Suomen perhepoliittisen järjestelmän osalta sitä ohjaavat ja toteuttavat kolme julkisen hallinnon tasoa: valtio, alue ja kunta. Valtion tasolla arvioidaan perhepoliittisten reformien suuntaa ja merkitystä. Alue- ja kuntatasolla arvioidaan eri alueiden välistä yhdenvertaisuutta koskien universaalien mallien mukaisen tuki- ja palvelutarjonnan kohtaamista perheiden erilaisten tilanteiden kanssa. Laajemmassa kontekstissa Euroopan Unionin sisällä Suomen perheiden hyvinvointia arvioidaan objektiivisen ja subjektiivisen hyvinvoinnin näkökulmasta.

## 2.1 Miksi perhepolitiikalla on merkitystä?

Perheiden merkitys ikärakenteeltaan vanhenevassa yhteiskunnassa kasvaa eliniänodotusten kasvun myötä. Lapset ovat tulevaisuuden yhteiskunnan rakentajia, taloudellisen tasa-painon ylläpitäjiä ja vakaan kehityksen varmistajia. Työllisyys, sosiaaliset rakenteet ja tukimuodot sekä fyysinen ja psyykinen hyvinvointi luovat perustaa tulevalle kehitykselle. Tukijärjestelmien tarkoituksena onkin yhteiskuntatason riskien ehkäisemisen lisäksi myös luoda yksilökohtaisesti mahdollisuuksia oman elämän hallintaan sen jokaisella osa-alueella.

Köyhyysongelmat ovat saaneet yhä suuremman merkityksen Euroopassa, jossa köyhyyden ilmentymistä pyritään ehkäisemään investoimalla kohdennettuihin tukiin ja lapsiperheiden palveluihin (mm. Nygård.& Krüger 2012). Lapsiköyhyys on muodostunut 1980-luvulta lähtien poliittiseksi kysymykseksi useissa maissa. Lasten ja lapsiperheiden köyhyyden ehkäisyyn tähtäviä toimenpiteitä on kuitenkin rajoittanut jännitteet valtioiden intressien ja vanhempien oikeuksien ja velvollisuuksien välillä, vaikka osapuolet ovatkin samaa mieltä lapsiköyhyyden ehkäisyn tarpeesta. Pohjoismaissa perusajatus perhepolitiikassa on viime vuosikymmeninä ollut kahden tulonsaajan perhe, kun taas Manner-Euroopan maissa on pääosin säilynyt perinteistä perhemuotoa kannattava perhepolitiikka, jossa miehet nähdään ansaitsijan roolissa ja naiset kodin ylläpitäjänä. (Ferrarini & Forssén 2005, 118 – 126.)

Perhepolitiikan ja työn suhde, samoin kuin muut suuret hyvinvointivaltion kohtaamat haasteet, on 1990 - luvun loppupuolelta lähtien ollut huolenaihe useissa maissa työllisyysasteen parantamisen näkökulmasta. Työllisyys ja syntyvyys on usein liitetty toisiinsa, ja aiemmin on myös vallalla ollut käsitys, että naisten työllisyyden kasvaessa syntyvyys vähenee. Todellisuudessa mekanismi työllisyyden ja syntyvyyden välillä on kuitenkin kaikkea muuta kuin selkeä. Joissakin Pohjois- ja Länsi -Euroopan maissa naisten työllisyysaste on korkea ja siitä huolimatta myös syntyvyys on melko hyvällä tasolla. Samaan aikaan monissa Etelä-Euroopan maissa sekä työllisyys- että syntyvyysaste ovat melko matalia. Poliitikassa keskitytään usein vain asetettuihin tavoitteisiin, jolloin esimerkiksi työn ja perheen yhdistämisen keinot ovat pääasiassa instrumentaalisia ja politiikan vaikutus ihmisten käyttäytymiseen jää huomioimatta. (Lewis 2009, 25 – 26.) Työllisyysaste ja vetäytyminen työmarkkinoilta ovat kuitenkin yhdistettävissä muun muassa lasten hoitoon, joskin sen merkitys vaihtelee suuresti eri maissa. Useat tutkimukset ovat osoittaneet julkisen politiikan vaikuttavan naisten työllisyyteen, ja vahvaa näyttöä on myös siitä, että lastenhoito- ja vanhempainlomapolitiikka helpottavat äitien työllistymistä. (Gornick & al. 1996, 2.) Jonathan Bradshaw ja Naomi Finch (2010, 17) ovat todenneet, että vain

harvojen maiden voidaan sanoa toteuttavan pronatalistista perhepolitiikkaa ja osittain tämä johtunee siitä, että selvää yhteyttä syntyvyyden ja perhepolitiikan välillä ei ole osoitettu. Sen sijaan äitien korkeampaan työllisyysasteeseen on vaikuttanut etenkin panostaminen lasten päivähoitoon. Bradshaw & Finch (2010) näkevät kuitenkin, että vanhempainvapailla ei ole ollut vastaavaa merkitystä työllisyyteen.

Pohjoismainen perhepolitiikka korostaa tasa-arvoista tulonjakoa pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti ja yksi sen päätavoitteista on ollut lasten tasa-arvon varmistaminen perhe-etuusjärjestelmän avulla. Pohjoismaissa on kehittynyt järjestelmä sekä tulontasauksen että perhe-etuuksien osalta. Se, kuinka suuri vaikutus etuuksilla on lapsiperheiden köyhyysriskiin, vaihtelee kuitenkin maa- ja perhekohtaisesti. Yksinhuoltaja taloudet ovat yleensä suuremmissa vaarassa kuin kahden vanhemman kotitaloudet, mikä viittaa siihen, että poliittiset ratkaisut ovat osin riittämättömiä. Tilastot osoittavat muutoksia myös lasten köyhyyden kasvussa, ja suunta on ristiriidassa sosiaalidemokraattisen hyvinvointimallin kanssa. Huolimatta Pohjoismaiden suhteellisen hyvistä tuloksista lasten köyhyyttä koskevassa vertailevassa tutkimuksessa, on edelleen lapsiryhmiä, joille ei ole varmistettu hyvää ja turvallista lapsuutta. (Eydal & al. 2018, 205.)

Suomessa sosiaaliturvan menot ovat kaksinkertaistuneet vuodesta 2000. Menojen kasvun myötä kasvavat myös rahoitukseen ja sillä saavutettaviin tuloksiin kohdistuu suuria paineita. Suomen taloudessa haasteena ovat talouskasvun hitaus, ikääntyvä väestö sekä hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen. Julkisen sektorin tuottavuuden kasvattaminen edellyttää julkisen hallinnon ja palvelutuotannon toimivuutta ja uudelleenarviointia, jotta se kykenee vastaamaan yhteiskunnan odotuksiin myös niukkojen taloudellisten resurssien aikana. Julkisen talouden rahoitusta vaikeuttaa ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvu samaan aikaan, kun työikäisen väestön määrä vähenee (vrt. taulukko 1).

**Taulukko 1.** Väestö, demografinen huoltosuhde<sup>5</sup> ja eri ikäryhmien prosentiosuus väestöstä 31.12. (Lähde: Sotkanet. Väestö: väkiluku – demografinen huoltosuhde.)

	2010	2013	2016
Väestö 31.12.	5375276	5451270	5503297
Huoltosuhde, demografinen	51,6	55,8	59,1
0 - 17-vuotiaat, % väestöstä	20,2	19,8	19,5
15 - 64-vuotiaat, % väestöstä	66	64,2	62,9
65 - 74-vuotiaat, % väestöstä	9,4	10,9	11,8
75 - 84-vuotiaat, % väestöstä	6	6,2	6,5
85 vuotta täyttäneet, % väestöstä	2,1	2,4	2,6
90 vuotta täyttäneet, % väestöstä	0,6	0,8	0,9

Demografinen huoltosuhde on sitä korkeampi, mitä enemmän lapsia tai eläkeläisiä on. Nykyisen huoltosuhteen arvellaan nousevan väestöennusteiden mukaan siten, että vuonna 2050 Suomessa on jo yli 70 huollettavaa sataa työikäistä kohden (Tilastokeskus 2018: Väestöennuste 2018 – 2070). Kannustava perhepolitiikka on yksi väline vaikuttaa siihen, miten perheen perustamiseen suhtaudutaan ja miten se kyetään yhdistämään työelämään. Tulevaisuuden työntekijät muodostuvat tämän päivän lapsista, ja siksi myös perhepolitiikan rooli on merkittävä perheiden lisäksi myös koko yhteiskunnan näkökulmasta. Väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa siihen, millä tavalla kattava tuki- ja palvelujärjestelmä voidaan ylläpitää, mikäli työikäisen väestön määrä laskee ennusteiden osoittamalla tavalla ikääntyvän väestön määrän kasvaessa (taulukko 2).

**Taulukko 2.** Väestön ikärakenteen muutos vuosina 2015 -2030 (1000 henkilöä). (Lähde: KELA. Tilastollisen vuosikirjan vanhemmat vuosikirjat: vuosikirja 2013.)

Vuosi	0 - 15 -vuotiaat	16 - 64 -vuotiaat	yli 64 -vuotiaat
2015	960	3 407	1 127
2020	978	3 334	1 270
2030	963	3 256	1 472

## 2.2 Perhepolitiikka osana sosiaalipoliittista kokonaisuutta

Sosiaalipoliittikan sisältö muotoutuu sitä koskevasta lainsäädännöstä täydennettynä budjettipoliittisilla ratkaisuilla. Yksittäiset tavoitteet voivat olla selkeästi hahmotettavissa,

<sup>5</sup> Huoltosuhde ilmaisee, kuinka monta alle 15-vuotiasta ja 65 vuotta täyttäneitä on sataa 15 - 64-vuotiaasta (työikäistä) kohden.



mutta tarkasteltaessa laajempaa kokonaisuutta on vaikeampaa sanoa, mitkä sen lopulliset tulostavoitteet ovat. Tämä johtuu muun muassa siitä, että kilpailua taloudellisista resursseista käydään eri osa-alueiden kesken. Jos yhteiskunnan taloudelliset kokonaisresurssit pysyisivät vakiona, aiheuttaisi yhteen tarkoitukseen käytettävissä olevien resurssien määrän lisääminen sen suhteellisen osuuden kasvattamista kokonaisuuden sisällä, suhteellisen osuuden pitäminen samalla tasolla edellyttäisi puolestaan taloudellista kasvua (Myllymäki, 1994, 12 – 14).

Sosiaalipolitiikan avulla pyritään hallitsemaan sosiaalisia riskejä. Riskit toteutuvat erilaisina eri ajankohtina ja kohtaavat ihmisiä eri muodoissa. Joidenkin riskien kohdalla on mahdollista ennakoita, kuinka todennäköisiä ne lähitulevaisuudessa ovat, toiset taas toteutuvat ilman ennakkovaroitusta ja aiheuttavat joko yksilötason tai yhteiskunnallisen tason ongelman. Työttömyys on yksilötason ongelmana mahdollinen kenelle tahansa työikäiselle. Yhteiskunnallisen ongelman se muodostaa siinä vaiheessa, kun työttömien määrä kasvaa niin suureksi, että sen vaikutukset kansantalouteen ja yhteiskunnalliseen hyvinvointiin voidaan luokitella merkittäväksi. Elinikään liittyvät sosiaaliset riskit, kuten eläköityvien suuri määrä tai vanhusten kasvava hoidon tarve, vaikuttavat puolestaan väistämättä koko yhteiskuntaan. (Esping-Andersen 1999, 36 – 43.)

Edistyneissä hyvinvointivaltioissa sosiaalista tukea pidetään usein sosiaaliturvan viimeisenä osiona, koska sen menot ja kattavuus ovat vähäisemmät kuin muilla sosiaaliturvan osa-alueilla. Sosiaalisella tuella on kuitenkin suuri merkitys hyvinvointivaltiolle. Hyvinvointivaltion historiassa se oli ensimmäinen merkittävä julkinen sosiaalipolitiikka, joka muokkasi hyvinvointivaltion kehitystä. Nykyään sosiaalinen tuki on merkittävä sosiaalisten oikeuksien institutionalisoinnissa, sillä se osoittaa sosiaaliturvan perustason, jonka alapuolelle ei kenenkään tulisi joutua. Sosiaalisen tuen saajien lukumäärä tai kokoonpano riippuu muutoksista sekä perheissä että työmarkkinoilla. (Bahle, Pfeifer & Wendt 2010.) Hyvinvointivaltioiden sosiaaliset ohjelmat käsittävät joukon erilaisia oikeuksia tai kohdennuksia, jotka kohdistuvat eri elämänvaiheissa haavoittuvassa asemassa oleviin yksilöihin tai perheisiin. Monien ohjelmien päämääränä on vähentää epätas-arvoa ja torjua köyhyyttä tulonsiirtojen avulla. Toiset ohjelmat toimivat epäsuorasti tarjoamalla palveluja, joihin pienituloisilla ei muuten olisi varaa. Yhteiskunnan eriarvoistuminen on moniulotteinen ongelma, mutta politiikassa keskustelu painottuu usein vain tuloeroihin. (Saunders, 2010.)

Perhepolitiikan ollessa tavoitteidensa kannalta moninainen ja laaja-alainen, siitä ei ole muodostunut kaikissa maissa erillistä politiikan ala. Yleensä perhe-etuudet ja -palvelut keskittyvät perhe-elämän eri osa-alueisiin ja erilaisiin perhesuhteisiin liittyviin velvoitteisiin ja vastuisiin. (Bradshaw & Finch 2010.) Kamerman ja Kahn (1978) ovat käsitelleet perhepolitiikkaa kahden lähestymistavan kautta: 1) eksplisiittinen perhepolitiikka sisältää

mm. perhepoliittiset ohjelmat, joilla on joko selkeä päämäärä tai joiden tarkoituksena on auttaa ja tukea perheitä konkreettisella tasolla. 2) implisiittinen perhepolitiikka käsittää muut poliittiset päätökset ja ohjelmat, joita ei ole kohdennettu suoraan perheisiin, mutta joilla on niihin kuitenkin selkeä vaikutus. Perhepolitiikkaa voidaan käsitellä näin ollen laajempänä käsitteenä koskien kaikkia niitä suunnitelmia, päätöksiä ja toimenpiteitä, joilla on joko suora vaikutus perheiden elämään ja hyvinvointiin (esim. taloudelliset etuudet ja päivähoito) tai välillinen, epäsuora vaikutus, kuten infrastruktuuri<sup>6</sup> tai vaikkapa maahanmuuttopolitiikka. (Kamerman & Kahn 1978.)

## 2.3 Suomen perhepolitiikka EU-kontekstissa

Euroopan Unioni asetti vuonna 2010 tavoitteeksi nostaa 20 miljoonaa ihmistä köyhyydestä. Kehitys on kuitenkin ollut kokonaisuudessaan hidasta ja tavoitteen saavuttaminen on osoittautunut haastavaksi. Vuonna 2010 köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevia oli kaikkiaan yli 117 miljoonaa henkilöä. Vuonna 2016 määrä oli noussut jo lähes 118 miljoonaan henkilöön. Muun muassa nuorten osuus pitkäaikaistyöttömistä on ollut suuri ja myös heidän riskinsä köyhyyden ja syrjäytymisen osalta on Euroopassa muuta väestöä suurempi. Uutena sosiaalisena riskinä ovat 2000-luvulla perheen ja työelämän yhdistäminen, kasvava terveys- ja hyvinvointipalvelujen tarve sekä sosiaalipalvelujen lisääntyvä yksityistäminen. Yhteiskunnan muutoksissa sosiaalisten riskien tunnistaminen on tärkeä osa sosiaalisen vakauden säilyttämistä. Informaation tarve hyvinvoinnista ja elämänlaadusta on kasvanut viime vuosien aikana samalla kun niihin liittyviä politiikkoja on pyritty kehittämään. (Eurofound 2017. European Quality of Life Survey 2016, 6 – 7.) Euroopan komission 20.2.2013 (European Commission 2013) antamissa suosituksissa koskien huonosuorituksen syklisen katkaisemista investoimalla lapsiin on todettu, että jäsenvaltioiden tulisi suunnata voimavaroja sosiaalisen syrjäytymisen ja lapsiköyhyyden ehkäisyyn vahvistamalla eri sektoreiden välistä yhteistyötä ja varmistamalla riittävät resurssit, edulliset ja laadukkaat palvelut sekä lasten mahdollisuus osallistua yhteiskunnan tarjoamiin aktiviteetteihin. Samalla painotetaan näyttöön pohjautuvan politiikan kehittämistä ja kokonaisvaltaista tietojen hyödyntämistä. Komissio on antanut ehdotuksen seurantaopitteista sekä niihin liittyvistä indikaattoreista täytäntöönpanon seuraamiseksi.

Perhepolitiikka ja sen täytäntöönpano toteutuvat Euroopan maissa toisistaan poikkeavalla tavalla osittain siksi, että selkeitä yhtenäisiä linjauksia ei suositusten ja asetettujen

---

<sup>6</sup> Infrastruktuurilla tarkoitetaan tässä yhteydessä laajassa merkityksessä sekä sosiaalista että teknistä ympäristöä ja toimintaa (mm. palvelut, rakenteet ja liikenneverkot).

tavoitteiden lisäksi ole tehty ja maat toteuttavat perhepolitiikkaansa omien lähtökoh-  
tiansa pohjalta. Tällöin myös perhepolitiikan kehitys ja sen painoarvo ovat erilaisia,  
vaikka samansuuntaisia pyrkimyksiä onkin havaittavissa. Yhtenäisten sosiaalisten riskien  
tunnistaminen edistää myös perhepoliittisten päämäärien saman suuntaista kehitystä pe-  
ruslähtökohdista huolimatta. Vastuu perhepolitiikasta ja sen toteuttamisesta ei kaikissa  
Euroopan maissa ole selkeä, vaan vastuuta on hajautettu sekä poliittisten päätösten että  
alueellisten toimijoiden osalta. Tämä vaikuttaa osaltaan myös siihen, miten tasa-arvoi-  
suuden periaate toteutuu perhepolitiikassa.

Historiallisesti eurooppalaiset perhepoliittiset mallit voidaan ryhmitellä viiteen ryh-  
mään: 1) skandinaavisissa maissa noudatetaan lapsiin suuntautuvaa politiikkaa ja paino-  
tetaan sukupuolten tasa-arvoa 2) englanninkielisissä maissa perhepolitiikka on liberaali  
ja ei-interventioon suuntautunut 3) eteläisissä maissa hyvinvointivaltion tuki on heikko  
ja vastuu hyvinvoinnista painottuu perheen ja suvun varaan 4) ranskankieliset maat yh-  
distävät sekä perinteisiä että edistyksellisiä perhepolitiikan elementtejä 5) saksankielisten  
maiden perhepolitiikka on vähemmän kehittyntä ja konservatiivisempaa. (Jurado-  
Guerrero & Naldini 2018, 210.) Nykyisissä perhepolitiikoissa lapsiperheiden köyhyyden  
ehkäisy on keskipisteenä kaikissa maissa, ja samalla kysymys siitä, pitäisikö politiikkojen  
reagoida tavalla tai toisella myös väestön sukupuolikulttuurin muutoksiin, on ollut kiis-  
telty aihe viimeisen vuosikymmenen aikana (Pfau-Effinger 2018, 168 – 171). Pohjois-  
maissa panostuksen kohteena on ollut myös maiden välinen yhteistyö, jota on toteutettu  
perustamalla erityyppisiä instituutioita (mm. Pohjoismaiden ministerineuvosto), ja sa-  
malla tehdään myös virallista ja epävirallista yhteistyötä perhe- ja sukupuolipolitiikan  
alalla. (Eydal, Rostgaard & Hiilamo 2018, 195.)

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallin vetovoima perustuu sen väitettyyn kykyyn  
tuottaa toivottuja sosiaalisia tuloksia säilyttäen samalla taloudellinen kilpailukyky ja täysi  
työllisyys. Yleisesti hyväksyttyä on se, että pohjoismaisia yhteiskuntia on siunattu monilla  
hyödyllisillä sosiaalisilla tuloksilla, kuten esimerkiksi kohtuullisella taloudellisella ja suku-  
puolten välisellä tasa-arvolla sekä suhteellisen suurella sosiaalisella liikkuvuudella. Mallin  
kritiikki onkin keskittynyt pääasiassa taloudellisen tehokkuuden ja kestävyuden kysymyk-  
siin. Korkeat julkiset menot, sosiaalisen turvan aiheuttamat kielteiset kannustinvaiikutuk-  
set ja korkeat veroasteet nähdään monilta osin taloudellisesti kestävämmiksi ja pitkällä  
aikavälillä yhteen sopimattomiksi talouskasvun kanssa. (Kautto 2010.) Toistaiseksi Poh-  
joismaat ovat kuitenkin olleet taloudellisesti kohtuullisen tehokkaita ja poliittisesti vakaita  
demokraattisia valtioita ja kyenneet kehittämään ja toteuttamaan kattavaa perhepolitiik-  
kaa. Tutkijat ovat kuitenkin myös huomauttaneet, että uusliberalismi, jota seuraa yksi-  
tyistäminen, sääntelyn purkaminen ja uusi julkinen johtaminen, on jättänyt jälkensä poh-  
joismaiseen perhepolitiikkaan. (Eydal, Rostgaard & Hiilamo 2018, 196 – 197.)

Monet sosiaalipoliittisista tutkijoista, jotka ovat analysoineet suomalaisen hyvinvointivaltion kehitystä 1990-luvulla, ovat löytäneet muutoksia sekä Suomen järjestelmän ominaisuuksissa että myös ideologiassa, joka näkyy tavoitteissa ja politiikan sisällössä. Väitetään, että Suomi on kasvanut pois pohjoismaisesta normatiivisesta perinteestä painottaen sosiaalisia oikeuksia, oikeudenmukaisuutta ja valtion vastuuta. (Kautto 2010.) Suomen hallitusohjelmissa on 2000 - luvulla säännönmukaisesti korostettu sosiaalista tasa-arvoa, kattavia ja tehokkaasti järjestettyjä palveluja, tasapuolista alueellista kehittymistä sekä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Esitteitä 9/2013) perhepolitiikan tavoitteet on määritelty seuraavalla tavalla:

*” Suomalaisen perhepolitiikan tavoitteena on luoda lapsille turvallinen kasvuympäristö ja turvata vanhemmille aineelliset ja henkiset mahdollisuudet perheen perustamiseen ja lasten kasvattamiseen. Perhepolitiikan painopisteenä on viime vuosina ollut erityisesti työn ja perheen yhteensovittaminen, isyyden vahvistaminen ja lapsiperheiden toimeentulon turvaaminen.”*

Suomen perhepolitiikan tavoitteissa on nähtävissä myös EU-maissa yhteisesti ilmenevä tavoite saavuttaa perhepolitiikan avulla yhteiskunnalliselta kannalta merkittävä syntyvyyden kehitys, joka Suomen osalta ei kuitenkaan ole viime vuosien aikana kehittynyt toivottuun suuntaan.

Vaikka perhepoliittinen toiminta on Suomessa selkeästi määritelty, on vastuu sen toteuttamisesta ja seurannasta jakautunut monien muiden maiden tavoin eri tahoille. Yhtenäisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen voi näin ollen vaarantua, mikäli riittävää yhteistyötä eri toimijoiden välillä ei saada toteutettua riittävässä laajuudessa. Sosiaalisten oikeuksien näkökulma on vahva, vaikkakin välineet sen toteuttamiseen ovat rajalliset. Toiminnan näkökulmasta tällä on merkitystä myös taloudelliselta kannalta, mikäli toiminnan hajanaisuus aiheuttaa tehottomuutta ja hallinnollista hajautumista. Pohjoismaisen mallin mukainen kattavan sosiaaliturvan malli luo myös paineita julkisen talouden kestävyYTEEN.

## 2.4 Tutkimusaineiston analysointi

Tutkimuksessa käytettävä perhepoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyvä kansallinen aineisto sisältää valtion suunnittelun ja seurannan asiakirjat, julkaisut ja raportit sekä perhepoliittiset päätökset Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta. Mi-

nisteriön suunnitelmat sisältävät myös sosiaali- ja terveyspolitiikan lähtökohdat ja strategiset linjaukset. Lisäksi tarkastellaan perhepoliittisesti vaikuttavia hankkeita osana lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi asetettuja tavoitteita. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva vuonna 2009 perustettu tutkimus- ja kehittämislaitos joka arvioi, ohjaa ja kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa sekä tutkii, seuraa ja edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia. Tutkimuksessa hyödynnetään THL:n julkaisuja ja tilastoja sekä tulossopimusasiakirjoja. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat kunnallista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Ne myös arvioivat kuntien peruspalveluiden saatavuutta ja laatua. Aluehallintovirastojen suunnittelun, päätöksenteon ja toiminnan osalta tutkimusaineistona käytetään strategia –asiakirjaa, tulossopimuksia, toimintakertomuksia ja tuloksellisuusraportteja. Kuntien tuottamien päivähoitopalvelujen saatavuutta ja laatua arvioidaan tarvesidonnaisen saatavuuden ja hyödyntämisen sekä perheiden kokeman laadun kautta. Arvioinnissa tukeudutaan myös tilastoituihin tietoihin sekä lapsiperhekyselyn 2012 aineiston pohjalta koottuun THL:n julkaisuun lapsiperheiden hyvinvoinnista vuonna 2014 ja European Quality of Life Surveyn 2016 (Eurofound) tuloksiin.

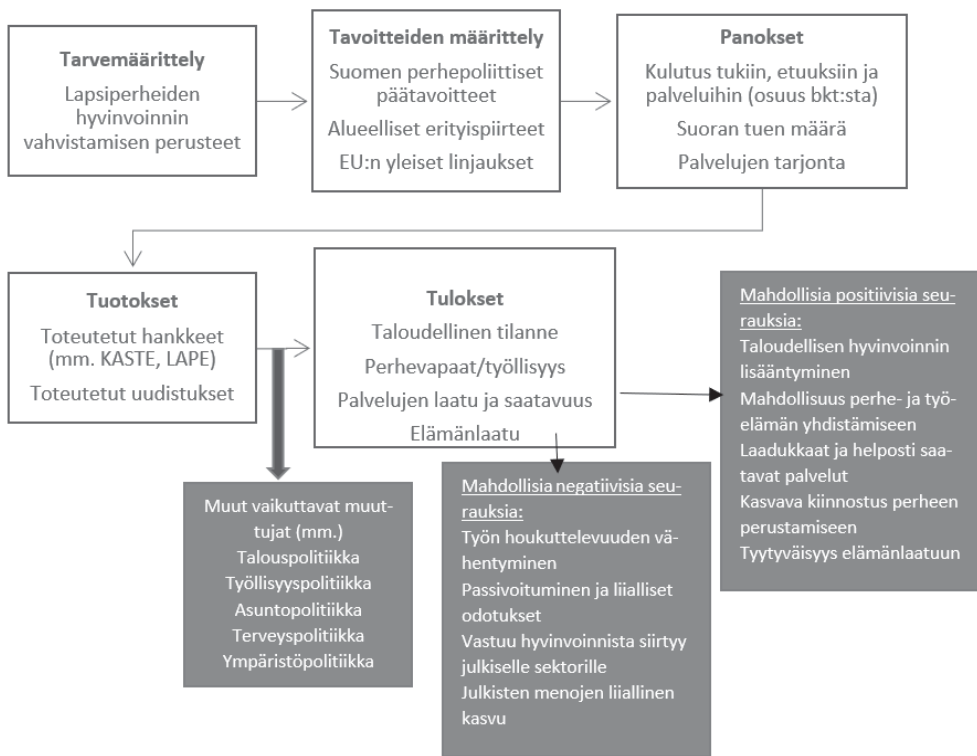
Dokumenttiaineistoon sisältyy Suomen eduskuntapuolueiden ohjelmia 2000-luvulta painottuen 2010-luvun aineistoon sekä hallitusohjelmat vuosien 1979 -2019 välillä. Tutkimuksen empiirinen osa sisältää myös asiantuntijahaastattelut, joissa on haettu vastauksia Suomen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän toimivuudesta ja tuloksista. Haastatteluista saatua tietoa on analysoitu tutkimuskysymysten näkökulmasta. Euroopan tasolla dokumenttiaineiston muodostavat Eurooppa 2020 –strategia, Euroopan Unionin antamat yleiset linjaukset ja ohjeet sekä erilaiset julkaisut ja raportit, joiden perusteella muodostetaan kokonaiskuva EU:n tavoitetilasta, arvio nykytilanteesta sekä hyvinvoinnin kehityssuunnasta Euroopassa. Suomen perhepolitiikan tarkastelu EU kontekstissa toteutetaan perehtymällä Euroopan Unionin yleisten linjausten (family policy, family support) mukaisiin tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen Suomessa sekä tarkastelemalla tilastoja ja raportteja aihealueelta.

Tutkimuksen tilastoaineistoa on koottu eri lähteistä. Eurostat julkaisee korkealaatuisia tilastoja Euroopan maista ja tutkimuksessa hyödynnetään niitä laajasti (mm. EU-SILC Survey) vertailutietojen ja niiden osalta tehtävien analyysien pohjana. Tilastot sisältävät kattavasti tietoa hyvinvoinnin eri osa-alueilta Euroopan maissa. OECD:n perhetilasto tarjoaa ylikansallisia indikaattoreita liittyen perhepolitiikkaan ja perheitä koskeviin tuloksiin OECD-maissa ja EU:n jäsenvaltioissa. Vaihtoehtoisina välineinä esimerkiksi taloudellisten mittareiden ohheen on kehitetty myös muita mittareita, joita ovat muun muassa OECD:n Better Life Index ja The European Quality of Life Survey. Näitä välineitä tutkimuksessa hyödynnetään subjektiivisten mittareiden ominaisuudessa. Tutkimuksen

kansalliset tilastoanalyysit pohjautuvat Tilastokeskuksen, KELA:n (Kelasto) ja THL:n (Sotkanet) tilastotietoihin. Tutkimuksen aineistokokonaisuus on muodostettu seuraavista osa-alueista:

Dokumenttiaineisto, haastatteluaineisto	Tilastoaineisto: Eurostat, OECD, Tilastokeskus, Sotkanet, Kelasto (KELA)
<p>Europe 2020 Integrated Guidelines          Europe 2020 strategy          EU yleiset linjaukset ja ohjeet          EU maakohtaiset linjaukset ja ohjeet          EU vertailut, raportit ja julkaisut</p> <p>Suomen hallitusohjelmat          Suomen eduskuntapuolueiden ohjelmat          Perhepoliittiset päätökset ja uudistukset          Hankkeet (mm. kärkihankkeet)          Suunnittelun ja seurannan asiakirjat (STM)          Budjettiasiakirjat          Raportit ja julkaisut          Strategia-asiakirja (AVI)          Tulossopimukset (AVI)</p> <p>Teemahaastattelut (STM, THL, KELA, Iita)          Aiempi tutkimustieto</p>	<p>Väestökehitys ja ennusteet          Syntyvyys ja kuolleisuus          Elinajanodote ja terveet elinvuodet          Kotitalous- ja perherakenne sekä niiden muutokset          Asuminen ja ympäristöolosuhteet (kaupunki / maaseutu)          Tulonjakotilasto          Vanhempien työllisyys          Pienituloisuus, köyhyys- tai syrjäytymisriski          Perheisiin kohdentuva yleinen sosiaaliturva (€ tai % / BKT)          Lapsiperheiden tuet ja etuudet (kaikille myönnettävät ja kohdennetut)          Vanhempainvapaat ja päivähoito          Lapsiperheiden palvelut          Better Life index (poiminnat)          Quality of life (poiminnat)</p>

Tutkimusaineiston pohjalta on mahdollista tehdä erilaisia tulkintoja poiminnasta riippuen, joten tutkimuksessa käytetään myös kuvailevia tilastoesityksiä, jotka osaltaan ilmaisevat millä perusteilla tehtyihin tulkintoihin on päädytty. Arviointi toteutetaan vaiheittain perehtymällä aineistoon kuviossa 2 esitetyn prosessin mukaisesti.



**Kuvio 2.** Arvioinnin suorittaminen valitun aineiston pohjalta.

## 2.4.1 Dokumenttiaineiston analysointi

Dokumenttiaineiston pohjalta muodostetaan kokonaiskuva Suomen julkishallinnon rakenteesta, perhepoliittisesta järjestelmästä ja myös sen ominaispiirteistä. Samalla analysoidaan lähtökohtia perhepolitiikan ja sen implementoinnin tuloksellisuuden perusteista sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Vertailtaessa Suomen perhepolitiikan tuloksia muihin Euroopan unionin jäsenmaihin, arvioidaan pohjoismaisen sosiaaliturvajärjestelmän merkitystä niiden syntyminen.

Dokumenttiaineiston tarkastelussa hyödynnetään Evert Vedungin (1997) esitystä mahdollisista selittävästä tekijöistä ja muuttujista (tekijät/muuttujat 1-5), joilla voi olla vaikutusta politiikan (tai prosessin) tulokseen.

## 1. Taustatietojen kartoitus

Taustatietojen kartoituksessa perehdytään institutionaalisiin rakenteisiin ja tehtyihin poliittisiin ja hallinnollisiin valintoihin ja päätöksiin perhepoliittisen kokonaisuuden ja siihen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämiseksi. Samalla kartoitetaan perhepoliittisten reformien suuntaa. Suomen perhepoliittisen järjestelmän tuottaman tuloksen tarkastelu suhteessa muihin Euroopan unionin jäsenmaihin luo pohjan tilastolliselle vertailulle ja sen pohjalta tehtävälle arvioinnille.

## 2. Julkishallinnon<sup>7</sup> osallistumisen muodot (tuet, etuudet, palvelut)

Julkishallinto vaikuttaa sekä poliittisilla että hallinnollisilla päätöksillä perhepolitiikan arvoihin ja merkittävyyteen. Perheille suunnattujen tukien, etuuksien ja palvelujen kautta voidaan arvioida arvoja, joita perhepolitiikalla edistetään ja tuloksia, joita sen avulla saavutetaan. Tukien, etuuksien ja palvelujen kohdennus, määrä ja muutokset ilmaisevat, millaisia tuloksia perhepolitiikalla halutaan saavuttaa ja mihin suuntaan tuloksia pyritään ohjaamaan. Tukimuotojen tuottamia tuloksia tarkastellaan järjestelmän toimivuuden näkökulmasta ja tilastoaineiston avulla hyödyntäen menetelmiä, jotka eritellään tarkemmin tilastoaineiston analysoinnin osiossa.

## 3. Implementointi (tuki- ja palvelujärjestelmä)

Suomen perhepoliittinen järjestelmä muodostuu valtio-, alue- ja paikallishallinnosta, jolloin perusolettamuksena institutionaalisen teorian viitekehyksessä on, että jokaisella hallinnon tasolla on merkitystä perhepolitiikalla ja sen implementoinnilla aikaansaatuun tulokseen. Näin ollen perhepoliittisen järjestelmän ymmärtäminen on edellytys sen tuottaman tuloksen arvioinnille. Yhtenä arvioinnin perustana on myös alueellisen tasavertaisuuden periaate, jonka mukaan eri alueilla asuvilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet sekä taloudelliseen hyvinvointiin että laadukkaisiin palveluihin. Arviointi suoritetaan käyttäen jakoperusteena aluehallintovirastojen mukaista aluejakoa. Ahvenanmaan valti-onvirasto on arvioinnissa mukana yleisen tarkastelun näkökulmasta, vaikka se poikkeaa-kin alueellisesti ja hallinnollisesti Manner-Suomen kuudesta aluehallintovirastosta.

---

<sup>7</sup> Valtion keskus-, alue-, ja paikallishallinto sekä kunnallinen itsehallinto.



#### 4. Kohderyhmän reagointi (positiiviset ja negatiiviset tulokset)

Kohderyhmän, eli lapsiperheiden, ymmärrys tukien ja etuuksien sekä saatavien palvelujen tarkoituksesta ja edellytyksistä vaikuttaa perheen käyttäytymiseen ja tehtyihin valintoihin. Se, millä tavalla perhe kykenee hyödyntämään erilaisia tukimuotoja myöntäjän tarkoittamalla tavalla vaikuttaa sekä perheeseen että yhteiskuntaan. Kyvyttömyys tai haluttomuus noudattaa niitä periaatteita ja odotuksia, joita erilaisten tuki- ja palvelumuotojen on tarkoitus toteuttaa, voi tuottaa tuloksia, joiden vaikutukset näkyvät negatiivisesti perheessä ja myös laajemmin yhteiskunnassa. Positiivisten ja negatiivisten tulosten tarkastelu ohjaa arviointia kriittiseen tarkasteluun.

#### 5. Muut vaikuttavat tekijät

Muita perhepolitiikan tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat julkisessa taloudessa tapahtuvat muutokset ja muiden politiikkojen osalta tehtävät ratkaisut. Myös yhteiskunnalliset demografiset muutokset voivat vaikuttaa perhepolitiikkaan ja sen tuloksiin. Huomioitavaksi tulevat näin ollen myös tulokset, jotka edellyttävät päätöksentekijöiltä korjaavia toimenpiteitä tuki- ja etuusjärjestelmiin tai asiakasmaksujärjestelmiin eriarvoistumisen ehkäisemiseksi ja kannustusloukkujen välttämiseksi.

### 2.4.2 Tilastoaineiston analysointi

Väestölliset muuttujat vaikuttavat osin perhepolitiikassa tapahtuviin muutoksiin etenkin väestön ikääntymisen ja työllisten osuuden vähentymisen muodossa. Väestörakenteessa tapahtuvat muutokset merkitsevät uudelleenarviointia hyvinvointivaltion tarjoaman tuen osalta. Ne ennakoivat myös julkisen talouden kehityksen suuntaa ja muutostarpeita. Väestöllisiä muuttujia tarkastellaan tilastovertailussa sekä vuositasolla että pidemmän ajan muutosten osoittamiseksi pääasiassa vuosien 2010 – 2016 aikana. Väestöllisiä muuttujia ovat mm. väestörakenne, huoltosuhde, perhetilastot ja syntyvyys.

Taloudellisen hyvinvoinnin, perheen ja työelämän yhdistämisen, palvelujen tarjonnan ja laadun osalta tilastoaineiston analysoinnissa käytetään, samoin kuin väestöllisissä muuttujissa, sekä vuosikohtaisia tietoja että pidemmän aikavälin muutossuuntaa osoittavia tietoja. Samalla tarkastellaan myös eri tekijöiden, kuten työllisyyden ja köyhyysriskin, välisiä riippuvaisuussuhteita (Suomi, EU-28 maat). Tilastollisen aineiston analysoinnin pohjana on käytetty tilastotietoja ja indikaattoreita, joiden pohjalta tutkija on tehnyt omia analyysyjä tilastollisista muutoksista ja riippuvaisuussuhteista. Vaikka riippuvaisuussuhde

(korrelaatio) ei sinällään kerro syy-seurausyhteyttä, antaa se kuitenkin viitteitä kahden muuttujan välisestä riippuvuudesta ja sen voimakkuudesta. Elämänlaadun osalta arvioinnit pohjautuvat Eurofoundin European Quality of life Surveys (EQLS) tietoihin. Tutkimuksessa käytettävät mittarit on esitetty kuviossa 3.

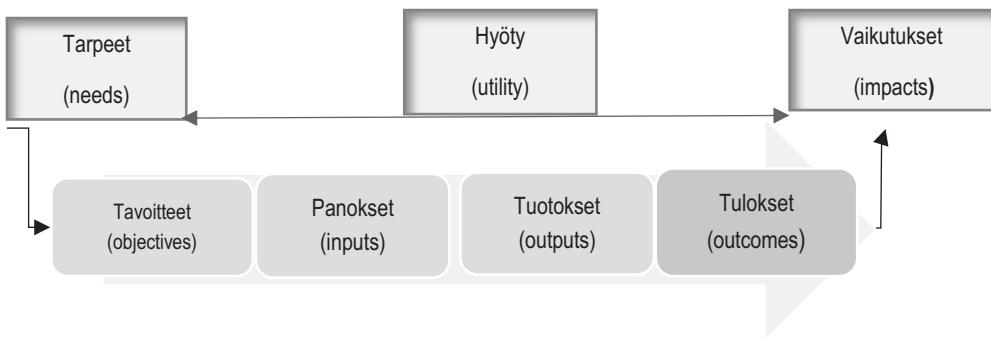
PANOKSET	Mittari	Mittauksen kohde
Kohdennukset lapsiperheiden tukiin ja etuuksiin	Kulutus / % BKT Tuet ja etuudet (mitattuna euromäärän tai osuuden mukaan) Tuotetut palvelut	Julkinen kulutus kohderyhmässä lapset ja perheet Tukien määrä /osuus Palvelujen kustannukset
TULOKSET	Mittari	Mittauksen kohde
Taloudellinen hyvinvointi	Köyhyys tai syrjäytyneisyys Köyhyys tai syrjäytyneisyys Työssä käyvien köyhyysriski Viimesijaisen tuen tarve Koettu toimeentulo	Lasten köyhyys tai syrjäytymisriski Lapsiperheiden köyhyys tai syrjäytymisriski Työssä käyvät; lapsiperheen köyhyysriski Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet, Suomi Subjekttiivinen kokemus (vain Suomi)
Mahdollisuus perhe- ja työelämän yhdistämiseen	Vanhempien perhevapaat Vanhempien työllisyys	Vapaiden pituudet ja käyttö Miesten ja naisten työllisyys (äiti, isä)
Perheille suunnatut palvelut	Päivähoitopalvelut (varhaiskasvatus)	Palvelujen saatavuus ja käyttö
Muihin mittareihin liittyvä: Elämänlaatu	Koettu elämänlaatu	Mahdollisuus käyttää julkisia palveluja Tyytyväisyys julkisiin palveluihin Julkisten päivähoitopalvelujen laatu ja tasavertainen kohtelu

**Kuvio 3.** Arvioinnissa käytettäviä ja hyödynnettäviä mittareita.

### 2.4.3 Tutkimusmenetelmänä evaluointi

The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI 2016) on määritellyt suuntaviivat julkisen politiikan arviointiin dokumentissa *Guidelines on the Evaluation of Public Policies*. Julkisen politiikan arvioinnin tarkoituksena on sen hyödyllisyyden arviointi. Arvioinnin kohteena ovat tavoitteet, toteutus, tuotokset, tulokset ja vaikutukset mahdollisimman systemaattisesti arvioituna politiikan hyödyllisyyden määrittämiseksi. Arvioinnin tarkoituksena voi olla esimerkiksi sen varmistaminen, että politiikka on oikeutettu ja siihen kohdennettuja resursseja käytetään tehokkaasti. Tarkoituksena voi olla myös politiikan tehokkuuden ja sen toteuttamisen sekä johtamisen parantaminen tai politiikan eri

toimijoiden yhteistyön kehittäminen. Arviointi tavoittelee ymmärrystä siitä, miten ja miksi jokin toimii hyvin tai huonosti. (ISSAI 2016.) Julkisen politiikan arvioinnin fokuksessa on politiikan merkitys ja sen tuottama hyöty. Merkitys ilmenee politiikan tavoitteiden riittävytenä pyrittäessä täyttämään niitä sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä tarpeita, joiden täyttämiseen se on tarkoitettu. Hyödyllisyys ilmenee kysymällä, voidaanko politiikka osoittaa hyödylliseksi, kun otetaan huomioon sekä sen välittömät vaikutukset = tulokset (outcomes) että sen epäsuorat vaikutukset (impacts), olivatpa ne sitten toivotuja tai odottamattomasti ilmeneviä. Arviointiprosessissa edetään tarpeista ja tavoitteiden asettamisesta tuloksiin ja vaikutuksiin (kts. kuvio 4).

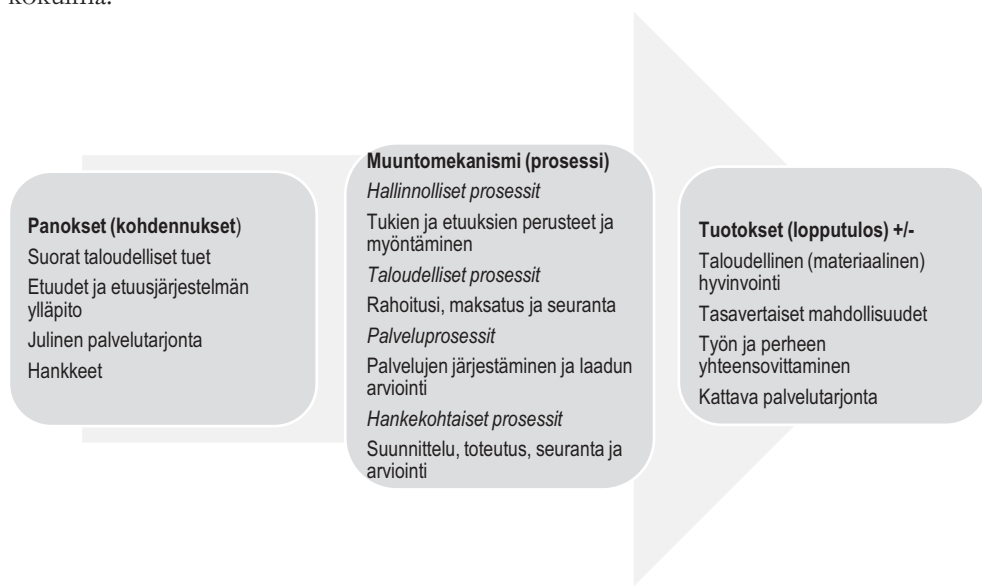


**Kuvio 4.** Arviointiprosessi (mukailluna: ISSAI 2016. The evaluation process)

Petri Virtasen (2007) mukaan julkinen toiminta hahmotetaan usein järjestelmänä (systemi), joka koostuu erilaisista osista. Osat ovat toisiinsa nähden riippuvaisuussuhteessa vuorovaikutuksen kautta. Systeemiajattelua voidaan kuvata pelkistetyesti panosten, muuntomekanismin ja tulosten avulla (kuvio 5). Panokset voivat olla taloudellisia resursseja, osaamista, ohjeistusta tai palautteen hyödyntämistä. Muuntomekanismin avulla panokset muutetaan toimenpiteiksi. Arviointia tehtäessä se kytkeytyy jokaiseen mallin päävaiheeseen, joskin eri tavoin. Panoksia arvioitaessa ei voida vielä tietää tuloksista ja tuloksia arvioitaessa ei ole syytä enää tarkastella tarvelähtöisyyttä. Muuntomekanismi on käytännössä hallinnollisten organisaatioiden ja instituutioiden toimintaa. (Virtanen 2007, 17 – 18.)

Systeemimallin mukainen arviointi soveltuu myös perhepoliittisen järjestelmän arviointiin tarkasteltaessa perhepoliittista kokonaisuutta Institutionaalisessa viitekehyksessä.

Mallissa julkisen politiikan arviointiin voidaan yhdistää Institutionaalisten prosessien näkökulma.



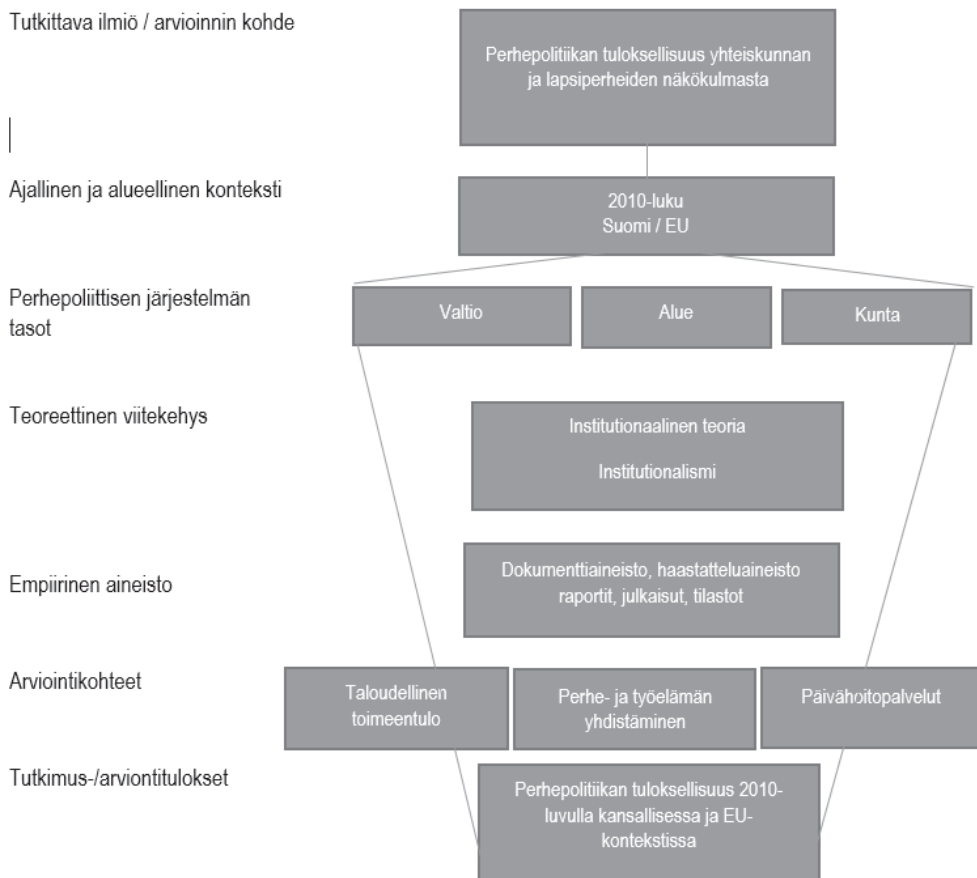
**Kuvio 5.** Arviointi systeemimallissa. Mukailtu versio Petri Virtasen (2007) kuvauksesta systeemimallista ja arvioinnin kytkeytymisestä siihen.

Arviointitason määrittelyssä on syytä kiinnittää huomiota laajuuteen, jolla arviointi tehdään. Liian laajaa aluetta on vaikeaa arvioida kokonaisuutena ja selvittää syy-yhteyksiä tai yksittäisen toiminnan vaikutusta lukuisten havaittavissa olevien eri vaikutustekijöiden joukosta. Liian suppea alue puolestaan saattaa olla liian rajallinen antamaan todellista kuvaa tuloksista joko havaintojen vähäisyyden tai ajallisesti suppean kontekstin johdosta. Suppeasta alueesta saadut havainnot voivat olla myös liian vähäisiä yleistyksen tai vertailun tekemiseksi.

Juho Saaren (2005) mukaan hyvinvointivaltiota voi tarkastella useiden eri näkökulmien kautta ja saada näin myös erilaisia tuloksia. Teoreettisilla käsitteistöillä ja myös poliittisilla painotuksilla voidaan poimia erilaisia hyvinvoinnin osa-alueita ja käsitellä niitä itsenäisesti siitäkin huolimatta, että tärkein elementti hyvinvointivaltion ylläpitämisessä on resurssien jakaminen eri osa-alueisiin sosiaalipolitiikan saralla. Se, missä vaiheessa hyvinvointivaltio muodostuu, on myös määritelty eri tavoin. (Saari 2005, 26 – 27.) Hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipoliittisten järjestelmien välillä on huomattavia eroja, vaikka vaihtoehtoisten määritelmien lukumäärä ei olekaan rajaton. Vertailevassa tutkimuksessa on tavanomaista käsitellä erilaisia malleja, jotka pitävät sisällään sekä hyvinvointivaltion

ja sosiaalipolitiikan mallit että niihin liittyvät maaryhmät (regitiimit), jolloin samaan maaryhmään kuuluvilla mailla on saman kaltainen poliittinen historia ja niiden sosiaalipoliittiset instituutiot ovat muodostuneet saman kaltaisten ratkaisujen pohjalta. Malleja analysoimalla voidaan tunnistaa yksittäisten maiden ominaispiirteet. (Saari 2005, 31.)

Erilaisten mallien näkökulmasta mielenkiinto on kohdennettavissa joko yhden mallin sisällä ilmeneviin maakohtaisiin eroavaisuuksiin tai eri malleja toteuttavien maiden välillä oleviin eroihin. Tässä tutkimuksessa halutaan kiinnittää huomiota eri maiden eroavaisuuksien ohella myös kansallisiin, aluekohtaisiin eroavaisuuksiin. Tutkimuksen toteutus etenee kansallisen tason arvioinnista Euroopan Unionin tasolle, jolloin paneudutaan myös tarkemmin valittuihin vertailumaihin sekä niiden institutionaalisten erityispiirteiden ja perhepolitiikan tuottamien tulosten osalta. Tutkimuksen toteutuksen kehys on esitetty pääpiirteittäin kuviossa 6.



**Kuvio 6.** Tutkimuksen toteutuksen kehys.

Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu muut kuin päivähoitoon liittyvät palvelut. Tällä halutaan varmistaa se, että tutkimuskenttä ei muodostu liian laajaksi ja keskittyy niihin elementteihin, jotka liittyvät perhepoliittisiin tavoitteeseen mahdollistaa vanhemmille perheen perustaminen ja työn ja perheen yhteen sovittaminen varmistamalla tarvittava toimeentulo ja lastenhoidon palvelut.

#### 2.4.4 Lähestymistapana abduktio

Muodollisesti pätevää päättelyä kutsutaan logiikaksi. Päättelyssä johtopäätökset johdetaan pmissseistä, jotka ovat päättelyn perusteita logiikan alueella. Deduktiivisen päättelyn mukaan tosista pmissseistä seuraa tosi johtopäätös. Deduktiivinen päättely on näin ollen muodollisesti loogista ja etenee yleistyksestä yksittäistapaukseen siten, että pmissseistä tehdystä yleistyksestä johdetaan johtopäätös yksittäistapausta koskevaksi. Induktiivinen päättely etenee yksittäistapauksesta yleistykseen lähtien yksittäisestä havaintoaineistosta ja muodostaen siitä säännönmukaisuuksista syntyvän yleistyksen. Induktiivinen päättely ei välttämättä säilytä totuutta, vaan se on todennäköistä päättelyä, sillä eri havaintoaineisto voi johtaa erilaiseen johtopäätökseen. Induktion avulla voidaan kuitenkin tuottaa uutta tietoa. (Kaakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006, 21.)

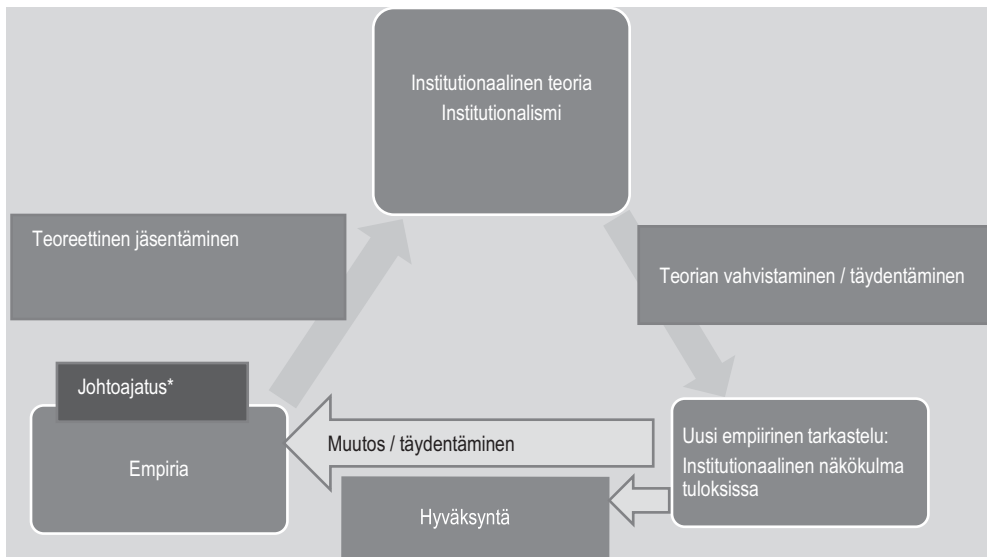
Induktiivinen yleistäminen on menetelmä teorioiden löytämiseen ja niiden oikeaksi todentamiseen (Niiniluoto 1999, 171). Deduktiivisen ja induktiivisen päättelyn erona on se, millä tavalla pmisssien ja johtopäätöksen välillä vallitsee looginen seuraussuhde. Päättelyä sanotaan deduktiiviseksi, jos päätelmän johtopäätös on looginen seuraus pmissseistä. Induktiivinen päättely ei ole deduktiivisen päättelyn tavoin totuutta säilyttävää ja loogisesti pätevää. Induktiivisen päättelyn tuloksena syntyvä johtopäätös antaa enemmän informaatiota kuin pmisssit. Näin ollen induktiivinen päättely laajentaa tietoa. (Niiniluoto 1983, 19 – 31.)

Oppia, jonka mukaan induktiivinen yleistys on metodi teorioiden löytämiseen ja niiden perustelemiseen kutsutaan induktivismiksi (Niiniluoto 1999, 174). Termi ”induktivismi” liittyy historiallisesti Francis Baconin tieteellisen metodin teoriaan. Baconin tieteellisen päättelyn mukaan induktio etenee vähitellen aistihavainnoista kohti abstraktimpia havaintoja ja käsitteitä, jolloin yleistäminen tapahtuu systemaattisen eliminatiivisen induktion kautta tuottaen lopulta vain yhden varman perustelun johtopäätökselle. Induktivismille on tyypillistä käsitys, että tieteellinen johtopäätös on mahdollista johtaa ilman teoreettisia taustaoletuksia havaintoaineiston perusteella, jolloin päätelmät tehdään eliminatiivisen tai luettelevan induktion kautta. (Niiniluoto 1983, 120 – 121.) Induktion hylkäävää teoriaa tieteellisestä päättelystä kutsutaan deduktivismiksi.

1900 –luvulla esiteltiin uudenlainen käsitys johtopäätöksistä ottamalla käyttöön ilmiöiden pintakerroksia ylittäviä, selittäviä, teorioita. Hypoteettis-deduktiivisen mallin mukaan teoriat ovat hyviä arvauksia tai hypoteeseja joiden pätevyyttä voidaan testata tarkastamalla niiden havaittavissa olevia seurauksia sekä seurausten totuutta. Hyvän teoreettisen hypoteesin tulisi sekä selittää aiemmat todisteet että sisältää uudet ennusteet. (Niiniluoto 1999, 174 – 175.) Hypoteettis-deduktiivisen tieteenkäsityksen heikkoutena on satuman ylikorostus loogisen rekonstruktion sijaan (Niiniluoto 1983, 147). Hirsjärven, Remksen ja Sajavaaran (2007, 139 – 140) mukaan teorian ja empirian välistä yhteyttä voidaan kuvata mallilla, jossa teoria syntyy reaali maailmasta tehdyistä havainnoista. Teorioista voidaan johtaa hypoteeseja, joiden todentaminen tapahtuu jälleen reaali maailmassa. Deduktiivisen ja induktiivisen päättelyn yhdistelmä on abduktiivinen päättely, joka etenee yleensä havaintojoukosta tehtyjen johtopäätösten avulla parhaaseen mahdolliseen selitykseen.

Abduktiivisen päättelyn ensisijainen kehittäjä oli filosofi Charles Peirce (1839 - 1914). Peircen mukaan abduktio ei keskity lakien keksimiseen vaan sen päämääränä on löytää syytä ja selitysten premissejä. Abduktiivisen päättelyn perustana on, että havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus, joka mahdollistaa teorianmuodostuksen. Näin ollen teoria ei synny induktiivisen päättelyn mukaisesti pelkästään havaintojen pohjalta. Johtoajatus voi olla intuitiivinen käsitys tai jo muotoiltu hypoteesi ja sen avulla havainnot voidaan keskittää niihin asioihin, joiden kautta uskotaan saavutettavan uutta teoriaa ilmiöstä. Peircen mukainen Abduktiivinen päättely perustuu koettujen tosiasioiden loogisuuteen, jolloin kokemusta ei voida kyseenalaistaa. Ainoastaan kokemuksen esittämistä voidaan pitää loogisena tai ei-loogisena. (Grönfors 1982, 33 – 34.) Päättely on tuloksekasta, jos tosista premisseistä syntyy tosi johtopäätös. Näin ollen pätevyuden ongelmana ei ole ajattelu vaan väittämä. Päättelyn tarkoituksena on löytää jo tunnetun avulla jotakin uutta. Päättelyn johtoperiaatteeksi (guiding principle) voidaan kutsua päätelmää hallitsevan järjen tottumuksen (habit of mind) tuottamaa väittämää, jonka totuus riippuu siitä, johtaako tottumus päteviin johtopäätöksiin. Järjen tottumus tuottaa aina tietyn johtopäätöksen tietyistä premisseistä. (Peirce & Lång 2001, 130 - 131.)

Tutkimuksen päättelymuotona on abduktio. Päättelyn lähtökohtana on teorian ja aineiston pohjalta tehtyjen havaintojen vuorovaikutteinen tarkastelu ja johtopäätösten tekeminen. Tällöin päättelyn ”johtolanka” ei ole puhtaasti induktion tai deduktion tulosta, vaan se pohjautuu sekä teoriaan ja tieteelliseen kirjallisuuteen että induktiiviseen päätelyyn (kuvio 7).



**Kuvio 7.** Empirian ja teorian suhde tutkimuksessa

*\*Johtoajatus: Hyvinvointi koostuu yksilöllisestä ja yhteiskunnallisesta hyvinvoinnista ja on sidoksissa maan kulttuuriin, talouteen ja julkiseen hallintoon. Instituutioihin ja organisaatioihin tukeutuva sosiaaliturvajärjestelmä vaikuttaa perheen ja yksilön hyvinvointiin ja omaan päätöksentekoon. Perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän tulokset voidaan näin ollen liittää siihen formaaliin ja epäformaaliin institutionaaliseen ympäristöön, jossa poliittinen ja hallinnollinen vuorovaikutus tapahtuu ja jonka tuloksena perhepoliittiset ratkaisut syntyvät ja toteutuvat.*



## 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Instituutionaalinen teoria

Elinor Ostrom (2005) on todennut Instituution ymmärtämisen edellyttävän tietämystä siitä, mitä ne ovat, miksi niitä perustetaan ja ylläpidetään ja minkälaisia vaikutuksia niiden avulla saavutetaan erilaisissa yhteyksissä. Laajemmin määriteltynä instituutio on keino ilmaista toistuvaa ja jollakin tavalla jäseneltyä vuorovaikutusta yksilöiden, ryhmien, yhteisöjen ja organisaatioiden kesken ja niiden välillä. Yksilöt, jotka toimivat sääntöjen tai järjestyksen ohjaamassa ympäristössä, joutuvat tekemään valintoja toimintansa ja suunnitelmiansa suhteen ja kohtaamaan niistä sekä itselle että muille aiheutuneet seuraukset. Erilaiset organisoituneet muodot toimia vuorovaikutuksessa muiden kanssa vaihtelevat sen mukaan, millaisesta instituutiosta on kyse. Perhe instituutiona käyttäytyy toisin kuin yhteisö tai virallinen organisaatio. Samoin eri maiden välillä instituutiot kaikissa muodoissa toimivat oman kulttuurisen taustansa ja opitun toimintamallinsa mukaisesti. Yksilöt eivät itse ole aina edes täysin tietoisia niistä säännöistä, normeista ja ohjeista, joita noudattavat erilaisissa olosuhteissa. Myöskään tieteen avulla ei ole kyetty rakentamaan yksiselitteistä välineistöä ihmisen käyttäytymistä ohjaavan sisäisen käyttäytymismallin ilmaisemiseen teoreettisin keinoin. (Ostrom 2005, 3 – 5.)

Historiallisessa institutionalismissa instituutiot määritellään yleensä muodollisiksi tai epämuodollisiksi menettelyiksi, rutiineiksi, normeiksi ja sopimuksiksi, jotka liittyvät poliittiseen tai taloudelliseen organisaatorakenteeseen. Instituutiot yhdistetään organisaatioihin ja myös muodollisessa organisaatiossa esiintyviin sääntöihin tai sopimuksiin. Keskeinen kysymys institutionaalisisä analyysissä on, millä tavalla ne vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen, sillä instituutioiden vaikutus muun muassa politiikan tuloksiin on riippuvainen yksilöiden toiminnasta. Historialliseen institutionalismiin yhdistyy myös näkemys historiallisen kehityksen vaikutuksesta instituutioihin. Sen vahvana näkemyksenä on polkuriippuvuuden periaate, jossa operatiivisen toiminnan tulokset liittyvät olemassa olevaan tilanteeseen tai kontekstiin, joka nähdään syntyneeksi menneisyyden pohjalta. (Hall & Taylor 1996, 938 – 941.)

Historiallinen institutionalismi on laajimmillaan pyrkimystä valaista sitä, millä tavalla politiikassa käytävä kamppailu toimii institutionaalisten puitteiden määrittelemänä. Se sisältää määritelmän instituutioista sekä muodollisina organisaationa että ihmisen käyttäytymiseen vaikuttavina epämuodollisina sääntöinä ja menettelytapoina. Peter Hallin laajalti hyväksyty määritelmä instituutioista sisältää muodolliset säännöt, vaatimusten mukaiset menettelyt sekä yleiset toimintamallit, jotka rakentavat ja muokkaavat ihmisten ja yhteiskunnallisten toimintojen välistä vuorovaikutusta. Instituution määritelmän haasteena on kuitenkin se, millä tavalla se voidaan rajata. Yleisesti ottaen institutionalistit ovat kiinnostuneita kaikista valtion ja yhteiskunnan instituutioista, jotka muokkaavat ja määrittävät poliittisten toimijoiden intressejä ja valtasuhteita. Instituutiot rajoittavat ja muokkaavat politiikkaa, mutta ne eivät koskaan ole ainoa syy lopputulokseen. (Thelen & Steinmo 1992, 2 – 3.) Instituutiot muokkaavat myös eri toimijoiden strategioita, tavoitteita, yhteistyösuhteita ja konflikteja. Instituutiot rakentavat poliittisia tilanteita ja jättävät näin oman jälkensä poliittisiin tuloksiin. Poliittiset toimijat itse eivät välttämättä tunnista instituutioiden perustavaa laatua olevaa vaikutusta, ja tällä voi olla merkitystä siihen kamppailuun jota niiden osalta käydään. Institutionaaliset uudistukset voivat ehkäistä sen, että samoja kamppailuja käydään yhä uudelleen. (Thelen & Steinmo 1992, 9.)

Historiallisen institutionalismin edustajat eivät näe ongelmaa ajatuksessa, että instituutiot muodostavat kontekstin, jossa poliittinen toiminta saan muotonsa. Päinvastoin he näkevät instituutioiden roolin politiikan muotoutumisessa vahvana verrattuna muun muassa rationaalisen valinnan malliin, jonka rationaalisuusolettamukset nähdään liian rajoittavina. Historiallisessa institutionalismissa poliittiset toimijat ovat enemminkin odotusten täyttäjiä kuin rationaalisia toimijoita. Myös preferenssien määrittelyn merkitys eroaa rationaalinen valinnan institutionalismin ja historiallisen institutionalismin edustajien näkemyksissä. Rationaalisessa valinnassa preferenssejä käsitellään olettamusten pohjalta kun taas historiallisessa institutionalismissa yksilön tai ryhmän oman edun määritelmää ei nähdä yksiselitteisenä. (Thelen & Steinmo 1992, 7 – 8.)

### 3.1.1 Vanha ja uusi institutionalismi

Instituutioiden roolin ymmärtäminen sosiaalisessa elämässä edellyttää sen tunnustamista, että suuri osa ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta ja toiminnasta on rakennettu avoimien tai implisiittisten sääntöjen perusteella. Instituutiot voidaan määritellä vakiintuneiden ja yleisten sosiaalisten sääntöjen järjestelmiksi, jotka rakentavat sosiaalista vuorovaikutusta. Instituutioiksi voidaan määritellä näin ollen muun muassa puhuttu kieli, lait, raha, erilaiset järjestelmät, toimintatavat ja organisoidut toiminnot. (Hodgson 2006.)

Myös poliittinen historia on pääosin tarinoita poliittisista instituutioista, niiden muotoilusta ja muuttamisesta. Valtiot kuninkaineen, oikeusjärjestelmineen sekä käytyine sotiineen ovat poliittisen organisaation tuotteita. Tässä mielessä myös historia tieteenalana on perusolemukseltaan ollut hyvinkin institutionaalinen siitä huolimatta, että suurin kiinnostus on kuitenkin kohdentunut poliittiseen osaan sosiaalisia instituutioita. (Goodin 1996, 2 – 3.)

Keskittymistä pääosin poliittisiin instituutioihin voidaan luonnehtia vanhaksi institutionalismiksi. Viime vuosina aikana historian painopiste on muuttunut lähemmäs ihmisen jokapäiväistä elämää, jolloin käsitys yksilöistä osana suurempaa yhteiskuntaa on muokannut tapaa ymmärtää ihmisen roolia yhteiskunnan jäsenenä. Robert Goodinin (1996) mukaan tämä on johtanut siihen, että samalla painopiste historian tutkimuksessa on siirtynyt suurempien sosiaalisten instituutioiden tutkimiseen. Uudemmassa historiallisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan vanhempien tutkimusten tapaan poissuljeta muita näkökulmia. Uusi painopiste on sosiaalisissa instituutioissa laajempi (kuten perhe ja työmarkkinat), mutta samaan aikaan valtion elimien osalta kapeampi (mm. julkiset virastot). Tästä johtuen historia on pitkälti tarina sosiaalisten rakenteiden toiminnasta, vaikka nyt keskitytäänkin näiden rakenteiden todelliseen vaikutukseen ihmisten elämässä. (Goodin 1996, 2 – 3).

Toisen maailmansodan jälkeisenä kautena tutkimus instituutioista on muuttunut teoreettisen lähestymistavan osalta aiempaa individualisempaan suuntaa tarkastellen yksilöiden käyttäytymistä ja rationaalista valintaa instituutioissa. Sekä vanha että uusi lähestymistapa olettavat, että yksilöt ovat kykeneväisiä itsenäisiin valintoihin, eivätkä näin ollen ole puhtaasti muodollisen tai epämuodollisen instituution rajoitteiden ohjattavissa. Näkökulmat viittaavat myös siihen, että preferenssit eivät ole pelkän poliittisen prosessin tulosta, vaan yksilöt käyttäytyvät omien sosiopsykologisten ominaispiirteidensä ja rationaalisen oman hyödyn tavoittelun mukaisesti. Peters (2012, 1 - 3) on todennut, että uudeksi institutionalismiksi kutsuttu suuntaus heijastelee vanhan institutionalismin näkemystä politiikan ymmärtämisessä, mutta se on laajentanut politiikan tutkimusta uusilla teoreettisilla ja empiirisillä suuntauksilla. Tarkasteltaessa esimerkiksi presidentillisen järjestelmän ja parlamentaarisen järjestelmän eroja, näkee vanha institutionalismi niiden välillä merkittäviä eroja formaalin rakenteen ja sääntöjen osalta uuden institutionalismin pyrkiessä määrittelemään, miten mahdolliset erot vaikuttavat poliittiseen elämään ja järjestelmän toimivuuteen. Jo varhaisimmat filosofien käsitykset poliittisesta toiminnasta koskivat instituutioiden yksilön käyttäytymistä ohjaavaa rakennetta. Ihmisen moniulotteinen käyttäytyminen vaatii poliittisten instituutioiden muodostamista sellaisiksi, että ne ohjaavat käyttäytymistä yhteisten tavoitteiden mukaiseksi.

Rajaus siihen, mikä määritellään instituutioksi, on osin kiistanalaista kirjallisuudessa. Institutionalistit ovat kuitenkin yleensä kiinnostuneita kaikesta valtion ja yhteiskunnan instituutioista, jotka muokkaavat sitä, miten poliittiset toimijat määrittelevät omat etunsa ja jäsentävät valtasuhteita muihin ryhmiin. Instituution määritelmään voidaan sisällyttää myös sellaiset institutionaalisen kontekstin piirteet kuin vaalikamppailun säännöt, puoluejärjestelmien rakenteet, hallinonalojen väliset suhteet sekä taloudellisten toimijoiden, kuten ammattiliittojen, rakenne ja organisaatio. (Thelen & Steinmo 1992, 2.) Petersin (2012) mukaan aiemmissa tutkimuksissa tehtyjen havaintojen perusteella on muodostettu käsityksiä siitä, miten instituutioita ohjataan menestyksekkäästi. Käsitysten pohjalta muodostetut suositukset perustuivat alun perin lähinnä normatiivisiin ohjeistuksiin, mutta niiden pohjalta on alkanut systemaattinen analysointi instituutioista ja niiden vaikutuksista yhteiskuntaan. Samankaltainen tapa analysoida instituutioita jatkui myös muiden suurten poliittisten ajattelijoiden keskuudessa pyrkimyksenä luonnehtia hallintoelinten laajempaa roolia yhteiskunnassa yhdenmukaisilla, kokonaisuutta kuvaavilla termeillä. (Peters 2012, 1 – 3.)

Vanhan institutionalismin mukainen analyysi oli selkeästi politiikkapainotteinen käsitellessään ryhmien sisäisiä konflikteja ja organisaation strategiaa (mm. Powell & DiMaggio 1991). Se on yleisesti vähätellyt eri intresseistä syntyviä ristiriitoja organisaation sisällä ja niiden välillä, tai muuten painottanut organisaatioiden reagoimista konflikteihin hallinnon rakenteita kehittämällä. Vaikka vanha ja uusi lähestymistapa ovat yhtä mieltä siitä, että institutionalisaatio rajoittaa organisaationaalista rationaalisuutta, ne näkevät rajoitteet eri tavalla. Vanhassa institutionalismissa intressien oikeutus organisaatiossa johtuu poliittisesta kaupankäynnistä ja tehdyistä sopimuksista uuden institutionalismin painottaessa vakauden, legitimitetin ja yhteisymmärryksen välistä suhdetta. Vanhan institutionalismin mukaan epämuodollinen vuorovaikutus organisaatiossa poikkeaa sen muodollisesta rakenteesta ja toimii varsinaisen rationaalisen, virallisen, toiminnan vastakkaisena voimana. Uusi institutionalismi puolestaan tarkastelee epärationaalisuutta muodollisessa rakenteessa tutkien toimintatapojen tai yksiköiden hajanaisuuden vaikutusta siihen, että toiminta keskittyy vaatimuksenmukaisuuden ja kulttuuristen veloitteiden täyttämiseen varsinaisen tavoitteiden mukaisen toiminnan sijaan. Myös ympäristö käsitteenä nähdään eri tavalla vanhassa ja uudessa institutionalismissa. Aiemmat käsitykset organisaation ympäristöstä sulauttivat sen osaksi yhteisöä jossa se sijaitsee ja johon se on sidoksissa sekä työntekijöiden että päivittäisen toimintansa kautta. Uusi institutionalismi keskittyy organisaation sijaintia laajempaan kokonaisuuteen, joka käsittää eri aloja tai osaluolia, joihin vaikuttavat kansalliset, toimialoittaiset tai ammattikunta-kohtaiset rajoitteet. (Powell & DiMaggio 1991, 11 – 13.)

Uuden institutionalismin mukanaan tuoma tapa tarkastella politiikan tutkimusta perustuu paljolti James G. Marchin ja John P. Olsenin ajatukseen siitä, että politiikan tutkimus, kuten myös muu yhteiskunnallisiin ilmiöihin kohdistuva tutkimus, pohjautuu liiaksi teoreettiseen ja käsitteelliseen ajatteluun, joka heikentää poliittisten arvojen ja kollektiivisen valinnan keskeistä asemaa. March ja Olsen näkivät, että instituutiot ja organisaatiot ovat keskeisiä tekijöitä poliittisten arvojen ja kollektiivisen valinnan roolin ja merkityksen ymmärtämiseksi. Individualistinen lähestymistapa poliittiseen elämään olettaa, että yksilöt toimivat omien päämääriensä saavuttamiseksi tai että useat heidän poliittisista arvoistaan syntyvät henkilökohtaisten sosiologisten tai psykologisten lähtökohtien kautta. Tässä viitekehyksessä yksilöiden nähdään saavuttavan poliittiset arvonsa instituutioiden jäsenyyden kautta. (Peters 2012, 25 – 26.) Uuden institutionalismin keskeinen teoreettinen argumentti on, että instituutiot muokkaavat toimintaa. Korostamalla instituutioiden teoreettista merkitystä uuden institutionalismin edustajat hylkäävät kaksi näkemystä instituutioiden ja toiminnan välisestä suhteesta: toinen on näkemys instituutioista heijasteena yhteiskunnallisista voimista ja toinen instituutioiden helposti yksilöiden muokattavissa olevasta instrumentaalisuudesta. Molemmat näkemykset jättävät huomioiden mahdollisuuden, että instituutiot itsessään voivat vaikuttaa politiikan tuloksiin. (Lecours 2005, 8.)

March ja Olson korostivat instituution jäsenten käyttäytymisessä hyväksyttävyyden logiikkaa, jonka mukaan käyttäytyminen määrittyy instituution rajoitteiden mukaisesti. Normatiivisessa institutionalismissa sitä tavoitellaan pyrkimällä ymmärtämään millä tavalla instituutio rajoittaa tai muokkaa inhimillistä käyttäytymistä. Rationaalisen valinnan institutionalistit näkevät instituutiot sääntöjen järjestelmänä, joka houkuttelee rationaalisesti ajattelevia yksilöitä oman hyödyn tavoitteluun. Historiallisen institutionalismin näkökulmana on aiemmin tehtyjen poliittisten valintojen ja sitoumusten vaikutukset ja niiden ymmärtäminen osana vallitsevaa poliittista suuntausta. Yhteiskunnallinen institutionalismi kuvaa valtion ja yhteiskunnan välistä suhdetta. Eurooppalaisen käsitteistön mukaan sillä viitataan virallisten ja epävirallisten toimijoiden vuorovaikutukseen hallintoprosesseissa. Se viittaa myös hallinnon sisäiseen sekä hallinnon ja yhteiskunnan välillä tapahtuvaan vuorovaikutukseen. (Peters 2012, 19 – 21.)

Richard Scott (2008) määrittelee instituutiot koostuvaksi kolmesta pilarista (kuvio 8), jotka yhdistettynä toimintaan ja resursseihin luovat yhteiskunnallista vakautta ja merkitystä. Instituutiot ovat monitahoisia, kestäviä sosiaalisia rakenteita, joiden odotetaan pysyvän sukupolvelta toiselle. Instituutioiden kolme pilaria muodostavat jatkumon tietoisuuden ja tiedostamattomuuden välille laillisuuden pakotteesta itsestään selviin toimintaan ja käyttäytymismalleihin. (Scott 2008, 51.)

	Regulatiivinen	Normatiivinen	Kulttuuris-kognitiivinen
Noudattamisen perusta	Tarkoituksenmukaisuus	Sosiaalinen velvollisuus	Itsestään selvyyys/ yhteinen ymmärrys
Järjestyksen perusta	Regulatiiviset säännöt	Velvoittavat odotukset	Konstitutiivinen malli
Mekanismi	Pakottava	Normatiivinen	Jäljittely
Logiikka	Instrumentaalisuus	Tarkoituksenmukaisuus	Oikeaoppisuus
Indikaattorit	Säännöt Lait Pakotteet	Sertifointi Akkreditointi	Yleiset uskomukset Yhteinen toimintalogiikka Isomorfismi
Vaikutus	Syylisyyden pelko/ Viattomuus	Häpeä/Kunnia	Varmuus/Sekaannus
Legiimitin perusta	Juridisesti rangaistava	Moraalinen hallinta	Ymmärrettävä Tunnistettava, kulttuurisesti tuettu

**Kuvio 8.** Instituution kolme pilaria (Scott 2008, 51)

Riippumatta siitä, mitä pilaria instituutiot rakenteeltaan muistuttavat, voidaan niitä luokitella neljän välittäjän (carrier) avulla: symboliset järjestelmät, suhdejärjestelmät, rutiinit ja artefaktit (kuvio 9). Välittäjillä pyritään ristiin tarkastelemaan kolmea pilaria. Se, mitä elementtejä (pilareita) tai välittäjiä painotetaan, vaihtelee sekä institutionaalisen viitekehityksen että sen tarkastelutavan mukaan. Välittäjät ovat merkittäviä tutkittaessa instituutioiden muutosta eri aikoina ja erilaisissa olosuhteissa. Symboliset järjestelmät kuvaavat erilaisia mekanismeja, jotka ohjaavat käyttäytymistä. Suhdejärjestelmät ilmaisevat eri verkostojen ja erilaisessa sosiaalisessa asemassa olevien välistä vuorovaikutusta. Rutiinit ilmaisevat toiminnallisia rakenteita, joista muodostuu käyttäytymistä ja arkirutiineja ohjaava toimintatapa. Artefaktit muodostavat ihmisen rakentaman materiaalsen kulttuurin, jonka avulla tehtäviä kyetään hoitamaan. Ne sisältävät sekä teknologisen että muun ihmisen rakentaman, toimintaa tukevan, ympäristön. (Scott 2008, 79 – 83.)

	Pilarit		
	Regulatiivinen	Normatiivinen	Kulttuuris-kognitiivinen
Symboliset järjestelmät	Säännöt, lait	Arvot, odotukset	Kategoria, tyypittelyt, mallit
Suhdejärjestelmät	Hallintojärjestelmät, valtajärjestelmät	Hallinto- ja viranomaisjärjestelmät	Rakenteellinen isomorfismi, identiteetit
Rutiinit	Protokollat, standardit toimintatavat	Tehtävät, roolit, kuullaisuus	Käsi kirjoitukset, suunnitelmat
Artefaktit	Säädösten mukaiset esineet	Sopimusten mukaiset esineet, standardit	Esineet, joilla on symbolinen arvo

**Kuvio 9.** Instituution kolme pilaria ja niiden välittäjät (Scott 2008, 79).

Se, mitä muotoa institutionaalisesta teoriasta käytetään, on sidoksissa tasoon, johon sitä sovelletaan. Tasoilla on merkitystä tarkasteltaessa ilmiötä esimerkiksi mikro- tai makrotason näkökulmasta. Merkittävää on myös ilmiön laajuus ajan, paikan ja osallisten henkilöiden lukumäärän osalta. Instituutioiden osalta taso voi olla hyödyllistä operationalisoida institutionaalisen muodon toimivallan laajuuden avulla.

### 3.1.2 Institutionaalinen teoria ja rationaalinen valinta

Rationaalisen valinnan institutionalistit ovat todenneet, että suurin osa poliittisesta elämästä tapahtuu instituutioissa. Mikäli politiikalle siis halutaan kattava selitys, on sitä käsittelevissä teorioissa huomioitava poliittisten instituutioiden rooli ja luonne. Petersin (2012) mukaan rationaalisen valinnan teorioiden on myös mukauduttava epämääräisempiin instituutioihin, kuten oikeusjärjestelmä tai vaalijärjestelmä, jotta niiden avulla on mahdollista muodostaa analyttisiä yleistyksiä. Riippumatta siitä, ovatko rationaalisen valinnan teoriat määritelty institutionaalisesti vai eivät, olettavat ne instituutioista löytyvän samankaltaista egoistista käyttäytymistä kuin tarkasteltaessa rationaalisen valinnan pohjalta muita poliittisen käyttäytymisen muotoja. Eksogeenisten preferenssien määräävä asema rationaalisen valinnan institutionalismissa on kuitenkin vähitellen muuttumassa,

ja etenkin oppimista ja mukautumista koskevat mallit ovat valtaamassa yhä enemmän alaa. (Peters 2012, 47 – 49.) Rationaalisen valinnan lähestymistapaan voidaan hyödyntää myös institutionaalisessa suunnittelussa, jolloin tarkastelun kohteena on se, miten sosiaalinen elämä on järjestetty ja ketkä ovat sellaisessa asemassa, joka antaa mahdollisuuden ehdottaa muutoksia ja uudelleenjärjestelyjä olemassa oleviin instituutioihin. Jokaisessa yhteiskunnassa esiintyy vakavia ongelmia, joita voidaan tarkastella nykyisen järjestelmän ja tarvittavien muutosten kautta. (Pettit 1996, 55.)

Yksilöillä on pyrkimys mukauttaa käytöksensä omien tarkoituksensa mukaiseksi, mutta pääosin se johtuu kohdatuista ongelmista vaillinaisen informaation, puutteellisen osaamisen sekä vaatimusten ja sopimusten aiheuttamien ongelmien muodossa. Instituutiot muodostuvat ja pysyvät silloin, kun niiden tuottama hyöty voidaan katsoa suuremmaksi kuin toiminnalla aiheutetut kustannukset. Instituutioiden voidaan olettaa lakkaavan toimimasta silloin kuin niiden todetaan oleva tehottomia. Toisaalta instituutiot voivat säilyä siitäkkin huolimatta, että ne eivät palvele kenenkään tarpeita. Näin voi tapahtua, mikäli riski instituution lakkaamisesta katsotaan suuremmaksi kuin järjestelmän aiheuttamat ongelmat. Uuden institutionalismin esiintyminen poliittisessa kentässä ei johdu ainoastaan aiemmista hajanaisista käsityksistä poliittisesta, tavoitteellisesta ja rationaalista käyttäytymisestä vaan myös abstraktimmasta käsityksestä tilanteista, jotka johtavat näihin tavoitteisiin. (Powell & DiMaggio 1991, 3 – 5.)

Mallit, joita on kehitetty taloudellisten organisaatioiden mukaisesti, vaativat muokkaamista, jos niitä halutaan soveltaa poliittisiin järjestelmiin. Monet peruskysymykset, jotka koskevat julkisen organisaation olemassaolon perustetta ja hallintomekanismeja sekä poliittisesti valitun johdon kontrollia hierarkkisesta järjestelmästä, ovat kuitenkin niille rinnasteisia. Myös poliitikkojen tavoitteena on säilyttää valta-asemansa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna instituutiot käsitteenä motivoivat yksilöä sekä positiivisesti että negatiivisesti, jolloin yksilön hyödyn maksimoiminen tavoite toimii mallin mukaisen käyttäytymisen edistäjänä. Rationaalisen valinnan teorian edustajat ovat kuitenkin todenneet, että politiikassa tehtävät sosiaaliset valinnat ovat itse asiassa melko vakaita johtuen instituutioiden ominaispiirteistä. (Scott 2008, 32 – 33.) Polkuriippuvuuden näkökulmasta poliittisessa päätöksenteossa voidaan olettaa olevan laskelmoivia toimijoita, jotka näkevät valitun polun positiivisena muutoksen aiheuttamien kustannusten johdosta. Tällöin tietyn polun aiempi valinta politiikassa kasvattaa mahdollisuutta pysyä samalla polulla myös jatkossa. Pehmeämpi näkemys polkuriippuvuudesta pohjautuu ajatukseen, että poliittisilla valinnoilla, joita tehdään instituutioita muodostettaessa tai politiikkaa toteutettaessa, on pitkäaikainen ja pääosin määräävä vaikutus tuleviin politiikkoihin. (Lowndes & Roberts 2013, 113 – 114.)



Rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan on olemassa kaksi tavanomaista tapaa ajatella instituutioita. Ensimmäisessä instituutiot nähdään ulkoisina rajoituksina tai ulkoisesti johdettuna toimintana. Toinen tulkinta instituutioista on syvällisempi ja esittää toimijat itse sääntöjen luojina, jolloin säännöt eivät tule ulkoa annettuina vaan ne syntyvät sen pohjalta, miten asiat halutaan tehdä. Instituutiot ovat yksinkertaisesti tasapainotettuja tapoja tehdä asioita. Jos yksilö tai ryhmä haluaa toimia poikkeavalla tavalla, voi tasapaino järkkyy ja heikentää instituution toimintaa. (Shepsle 2008.)

Eri tieteenalojen välillä, ja myös niiden sisällä, on huomattavia eroja siinä, miten tulkitaan, mikä on instituutio ja miksi se voidaan tulkita instituutioksi. Perinteisesti instituutioita tarkastellaan niiden tarkoituksen ja merkityksen pohjalta. (Mm. Goodin 1996; Ostrom 2005.) Vakaudestaan huolimatta instituutiot eivät ole ikuisia ja muuttumattomia, sillä uusia instituutiota syntyy ja ne myös muuttuvat ajan myötä. Sosiaaliset instituutiot voivat syntyä ja muuttua karkeasti ottaen kolmen perusedellytyksen kautta: 1) sosiaalinen muutos voi tapahtua vahingossa, 2) sosiaalisessa muutoksessa voi olla kysymys evoluutiosta tai 3) sosiaalinen muutos saattaa olla tarkoituksellisen intervention tulosta (Goodin 1996, 24-25). Institutionaalinen suunnittelu (institutional design) on väline, joka jo itsessään sisältää ajatuksen jonkin asteisesta muutoksesta. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi kattavaa uutta sosiaalista järjestelyä tai yksittäisten hankkeiden uudelleenarviointia muutostarpeiden selvittämiseksi. Institutionaalista suunnittelusta puhuttaessa ei kyse ole ainoastaan formaalien rakenteiden muokkaamisesta uudelleen vaan se voi kattaa myös minkä tahansa järjestelyn, joka jossakin muodossa koordinoi yksilöiden käyttäytymistä yhteiskunnassa. Se voi olla virallisesti vahvistettu menettely, yleisesti hyväksytyt normit, tai äänetön sopimus. (Pettit 1996, 55.) Institutionaalisen suunnittelun merkitys voidaan määritellä kahden dimension kautta: haittatekijöiden ehkäisy tai hyötyjen tavoittelu. Institutionaalinen suunnittelu voi olla myös kohdennettu organisaation ja sen toiminnan tai henkilöstön kontrollin tarpeisiin etenkin silloin, kun kyseessä merkittävä julkista valtaa käyttävä ja sosiaalista luottamusta nauttiva taho. (Pettit 1996, 59.)

Institutionaaliset roolit voivat olla poliittisia, ammattiin liittyviä tai perheessä esiintyviä rooleja. Roolivelvoite voi olla myös moraalinen edellytys, jolloin se liittyy institutionaalisen roolin toiminnalliseen muotoon, jossa normatiivinen velvoite muodostuu roolin kautta. Roolivelvoitteet, jotka muodostuvat sopimuksen kautta, astuvat voimaan silloin, kun rooli otetaan käyttöön (kuten ammattiroolit). Sopimukseen perustumattomat roolivelvoitteet ovat puolestaan ongelmallisia, koska niiden olemassaoloa ei voida vahvistaa. (Hardimon 1994, 335 – 337.) Simmons (2000) näkee institutionaalisten velvoitteiden olevan vakio, jolloin roolivelvoitteiden noudattaminen ei ole välttämättä valinnaisesti päätettävissä tai sopimukseen perustuva, vaan roolivelvoite voi syntyä myös moraalisen merkityksen kautta. (Simmons 2000, 93 - 101) Organisaatioissa roolit voivat vaihdella

myös toiminnan ja yksilökohtaisen aseman määrittelemällä tavalla, jolloin rooli liittyy organisaation toimintaan, yksilön asemaan organisaatiossa sekä aseman tuomiin tai itse koettuihin moraalisiin velvoitteisiin. Laajemmin ajateltuna myös organisaation legitimiteetti muodostaa rooleille siihen liittyviä vaatimuksia ja odotuksia.

### 3.1.3 Institutionalisoituneet organisaatiot

Sanaa instituutio käytetään usein melko laveasti ilmaisemaan kaikkea muodollisen rakenteen omaavasta toimielimestä (kuten eduskunta) vaikeammin hahmotettaviin kokonaisuuksiin, jotka voivat kuvata esimerkiksi yhteiskuntaluokkaa, yhteiskunnallista toimialuetta tai sosiopoliittisen järjestelmän osatekijää (Peters 2012.) Termiä käytetään myös väljästi samassa merkityksessä kuin puhuttaessa organisaatiosta. Instituutio ei välttämättä ole ymmärrettävissä ainoastaan muodollisen rakenteen omaavana, vaan se voidaan nähdä myös normien, sääntöjen, rutiinien ja yhteisen ymmärryksen omaavana toimintana, jossa erilaiset roolit ja tilanteet edellyttävät erilaisia käyttäytymismalleja. Se määrittelee soveliaan tai toivottavan käyttäytymisen rajat silloinkin, kun sääntöjen noudattaminen tapahtuu vastoin yksilön omaa etua. Muun muassa poliittiset instituutiot ovat kokoelmia yhteen liittyviä sääntöjä ja rutiineja, jotka määrittävät asianmukaiset toimet eri tilanteiden ja roolien osalta. (Peters 2012, 29 – 30.)

Institutionaalinen toiminta ja toimintamalli ovat muodostuneet vahvoiksi käsitteiksi, johon monet organisaatiot haluavat samaistua. Tällä voi kuitenkin olla toiminnan tehokkuuden kannalta heikentävä vaikutus, joka kyseenalaistaa organisaation toiminnan oikeutusta ja yleistä hyväksyttävyyttä. Säilyttääkseen olemassaolonsa edellytykset institutionaaliseen toimintamalliin sitoutuneet organisaatiot eriyttävät usein muodollisen rakenteensa ja varsinaisen toimintansa toisistaan. Organisaation muodollinen rakenne toimii sen varsinaisen tehtävän taustalla olevana perusjärjestelmänä, joka määrittelee, miten se on järjestäytynyt osastoittain, yksiköittäin ja rooleittain. Nämä elementit liittyvät tavoitteisiin ja niihin tähtääviin toimenpiteisiin, jotka tulisi liittää toisiinsa rationaalisuuden periaatetta noudattaen. Yksi organisaatioteorian ongelmista onkin osoittaa, missä olosuhteissa syntyy rationaalinen muodollinen organisaatorakenne, jota on pidetty tehokkaimpana tapana koordinoida ja kontrolloida erilaisia monimutkaisia tahoja ja uutta tekniikkaa sisältäviä verkostoja. (Powell & DiMaggio 1991, 41 – 42.)

Instituutioiden ja organisaatioiden välistä suhde on tunnistettavissa kolmen erilaisen näkökulman kautta. Ensimmäinen näkökulma perustuu pelin analogiaan asettaen instituution pelin ohjaajan ja sääntöjen luojaan rooliin organisaatioiden toimiessa pelaajana.

Toinen näkökulma tarkastelee organisaatioiden rakenteiden ja prosessien samankaltaisuutta instituutioiden kanssa. Järjestelmät on pyritty rakentamaan siten, että hallintotavalla kyetään ohjaamaan toimintajärjestelmää ja minimoimaan toiminnan kustannuksia. Kolmas näkökulma keskittyy instituutioiden kulttuuris-kognitiivisiin näkökohtiin tarkastellakseen, missä määrin organisaatiot omaavat institutionaalisia muotoja. (Scott 2008, 150.) Meyer & Rowan (1977, 341) ovat esittäneet, että useiden organisaatioiden muodolliset rakenteet heijastavat institutionaalisen ympäristönsä uskomuksia sen sijaan, että ne keskittyisivät toimintaa koskeviin vaatimuksiin. Instituutioihin liittyy normatiivisia velvoitteita, mutta useimmiten ne ovat väistämättömiä tosiasioita, jotka toimijoiden täytyy ottaa huomioon. Institutionalisoituminen sisältää prosesseja, joissa velvoitteet ja reaali-teetit saavat sääntöjen tai määräysten aseman sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.

Organisaatioiden merkitys sosiaalisina instituutioina näkyy myös siinä, miten vahvasti ne liittyvät ihmisen jokapäiväiseen elämään. Muodolliset organisaatiot edustavat suurta osaa ympäristöstä, jolloin niiden vaikutuksen voidaan olettaa olevan vieläkin suurempi kuin niissä vietettävän ajan perusteella voisi odottaa. Organisaation informaation kulku ja sisäiset roolit noudattelevat määriteltä, yhteisesti sovittua toimintatapaa, joiden mukaisesti organisaation jäsenet toimivat. Ne muodostavat yhteisesti ymmärretyn muodon kommunikoida ja jäsentävät yksilön toiminnan suhteessa muihin organisaation jäseniin. Organisaation rakenteelliset ominaisuudet ja toiminnan ennustettavuus vaikuttavat sen kykyyn toimia vuorovaikutteisesti myös ympäristönsä kanssa. (March & Simon 1958, 2 – 4.)

Meyerin ja Rowanin (1997) mukaan muodollisilla organisaatioilla ymmärretään yleensä toiminnassaan koordinoituja ja kontrolloituja järjestelmiä. Järjestelmät muodostuvat erilaisten monimuotoisten teknisten toimintojen ja organisaation rajat ylittävän vuorovaikutuksen kautta. Nykyaikaisissa yhteiskunnissa muodolliset organisaatorakenteet syntyvät vahvasti institutionaalisissa yhteyksissä. Organisaatiot pyrkivät sisällyttämään toimintaansa käytännöt ja menettelytavat, jotka määritellään vallitsevilla rationalisoiduilla organisaatiotyön käsitteillä ja institutionalisoidaan yhteiskunnassa. Näin toimivat organisaatiot lisäävät legitimiyytään ja toimintansa pysyvyyttä riippumatta toimintatapojen ja menettelyjen tehokkuudesta. Institutionalisoitujen sääntöjen noudattaminen on usein ristiriidassa tehokkuuskriteerin kanssa ja toiminnan koordinointi tehokkuuden edistämiseksi heikentää organisaation vaatimustenmukaisuutta. Tämä puolestaan uhkaa organisaation legitimiyyttä. (Meyer & Rowan 1997, 340-341.)

### 3.1.4 Legitimiteetti

Legitimiteetin käsitettä käytetään kuvaamaan poliittisessa prosessissa keskeisiä ominaisuuksia. Se viittaa myös poliittisten olosuhteiden normatiivisiin perusteisiin. Alkujaan legitimiteetin oli tarkoitus selittää poliittisen auktoriteetin noudattamista, mutta sitä on käytetty selittämään myös muita ilmiöitä, kuten poliittista vakautta ja poliittisten järjestelmien pysyvyyttä. (Lillbacka 1999, 1.) Patton (2015) on erottanut legitimiteetin oikeudenmukaisuudesta esittämällä, että on eri asia väittää valtion asettaman sosiaalisen järjestyksen olevan legitiimi kuin väittää sen olevan oikeudenmukainen. Legitimiteettiä ei voida taata täyttämällä oikeudenmukaisuuden vaatimukset eikä oikeudenmukaisuutta täyttämällä legitimiteetin edellytykset. Clifford Geertzin (1973) mukaan legitimiteetin klassinen ongelma on, miten yksilöille suodaan oikeus säädellä muita yksilöitä. Jotta valtio (tässä: valtion hallinto) tekisi enemmän kuin vain hallinnoisi etuoikeuksiaan ja puolustaisi itseään väestöään vastaan, on sen toimien näytettävä jollakin tavalla yhteneväiseltä kansalaisten toimien kanssa. Kyse ei kuitenkaan ole ainoastaan konsensuksesta, sillä yksilön ei tarvitse hyväksyä kaikkia valtion toimia kokeakseen olevansa osa sitä kokonaisuutta, josta valtio muodostuu. (Geertz 1973, 317.)

Muodollisen legitimiteetin käsite kytkee poliittisen instituution tai tietyn hallintojärjestelmän legitiimiyden ehdottomaan kriteeriin, jolloin tarkastelun kohteena on se, missä määrin sille asetetut vaatimukset täyttyvät. Asenteet poliittista järjestelmää kohtaan eivät kuitenkaan sinällään ole merkityksellisiä päätettäessä legitiimiydestä. Formaali legitimiteetti tarvitsee rinnalleen myös sosiaalisen legitiimiyden. Se rakentuu päätösten kohteena olevien hyväksynnästä, jolloin poliittisen järjestelmän legitiimiyttä ei voida ratkaista ilman julkista mielipidetä. (Karlsson 2001, 107 – 108.) Yksilölliset käsitykset organisaation legitiimiydestä muodostuvat usein muiden (yksilöt ja ryhmät) näkemysten kautta. Organisaation tunnistaminen kulttuuristen symbolien tai toimintaan liittyvien legitiimeiksi koettujen yhteistyötahojen kautta lisää organisaation legitiimiyttä, samoin sen toiminnan tehokkuus ja tavoitteiden saavuttaminen. (Patty & Penn 2014, 79 – 80.) Legitimiteetti voidaan määrittellä poliittisen instituution tai poliittisen järjestelmän laajalaiseksi sosiaalisesti hyväksynnäksi (Karlsson, 2001, 108).

Vaikka legitiimiyttä käsitetään yleensä yksilöllisenä ominaisuutena, on sen taustalla kuitenkin nähtävissä yhdistelmiä erilaisista arvo-pohjaisista dimensioista (mm. Lillbacka 1999; Karlsson 2001). Poliittikka ja poliittinen toiminta osa-alueineen voidaan näin ollen nähdä eri arvojen pohjalta tarkasteltuna joko legitiiminä tai ei-legitiiminä. Poliittiset arvot muodostuvat tällöin legitimiteetin määrittämisen kannalta tärkeiksi yksilöiden ja ryhmien näkökulmasta. Myös sosiokulttuuriset eroavaisuuden muodostavat erilaisen kontekstin

hyväksyttävän tason saavuttamiselle mitattaessa muun muassa politiikan tuloksia. Tällöin arvot voivat määrittyä eri tavalla huono-osaisten ja hyväosaisten kesken. Legitimiteetin käsitettä tulkitaan näin ollen eri tavoin eri ryhmissä. On myös huomattavaa, että poliittisen toiminnan legitimiuden merkitys on erilainen silloin, jos tietyn ongelman ratkaisemiseksi on olemassa ei-poliittinen vaihtoehto. Poliittisen toiminnan legitimiys korostuu etenkin silloin, jos muita vaihtoehtoja ei ole käytettävissä. Jos poliittisiin instituutioihin on totuttu luottamaan, ei niiden toimintaa juurikaan kyseenalaisteta. Jos ne kuitenkin epäonnistuvat tehtävässä, jossa ei-poliittiset instituutiot onnistuvat, vaikuttaa se institutionaaliseen vieraantumiseen, jolloin poliittisen toiminnan merkitys pienenee. Poliittista vieraantumista tapahtuu puolestaan silloin, kun poliittisten instituutioiden epäonnistuksessa ei myöskään ei-poliittisia vaihtoehtoja ole käytettävissä. Tällöin kansalaiset voivat eriytyä politiikasta ja ryhtyvät toimimaan itse tilanteen korjaamiseksi asettaen olemassa olevien instituutioiden merkityksen kyseenalaiseksi. (Lillbacka 1999, 138 – 144.)

Organisaation legitimiyttä voidaan arvioida sekä sen sisäisten prosessien että ulkoisten toimien osalta. Vaikka käytännössä sisäiset ja ulkoiset tekijät ovat erotettavissa toisistaan, ovat ne kuitenkin luonteeltaan erottamattomasti sidoksissa toisiinsa. Lisäksi on huomioitava, että hyvä päätöksentekojärjestelmä ei aina takaa hyviä päätöksiä ja hyvät päätökset voivat syntyä myös huonon päätöksentekojärjestelmän tuloksena. Yleinen oletamus kuitenkin on, että hyvät prosessit tuottavat yleensä hyviä tuloksia ja huonot prosessit eivät niin tee. Vastaavasti legitimitön prosessi voi tuottaa legitimiin tuloksen ja legitimi prosessi legitimiittömän tuloksen. Tästä huolimatta legitimit prosessit edistävät legitimejä valintoja. (Patty & Penn 2014, 77.) Vaikka organisaation legitimiys liitetäänkin usein sen ja jonkin asian väliseen yhdenmukaisuuteen (tavoitteet ja teot ovat yhteneväiset), on sen muodosta olemassa moninaisia mielipiteitä. Legitimiteetti voidaan liittää laillisuuskysymyksiin (mm. lain mukaiset menettelytavat), sosiaalisiin kysymyksiin (kuten normit ja perinteet) tai moraalisiin kysymyksiin (miten asiat pitäisi tehdä). (Patty & Penn 2014, 80 – 82.)

Organisaatiot tarvitsevat muutakin kuin aineellisia resursseja ja teknistä informaatiota selviytyäkseen sosiaalisessa ympäristössään. Ne tarvitsevat sosiaalista uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä. Sosiologit käyttävät legitimiteetin käsitettä viitatessaan olosuhteisiin, jossa oletuksena on, että toimintaa pidetään toivottavana, oikeana tai sopivana sosiaalisesti rakennetun järjestelmän sisällä. Legitimiteetti on enemmänkin yleistys kuin tapauskohtainen arviointi (Scott 2008), jota hallitaan objektiivisesti, mutta se kehittyy subjektiivisesti. Sosiaalisesti rakentuneet järjestelmät toimivat institutionaalina puitteina. Legitiimiyden perusteet liitettynä Instituution kolmeen pilariin ovat selkeästi erilaisia ja toisinaan myös ristiriitaisia. Regulaatiivinen näkökulma pyrkii varmistamaan, onko organisaati-

tio laillisesti perustettu ja toimiiko se vallitsevien lakien ja sääntöjen mukaisesti. Normatiivinen näkökulma kiinnittää huomiota laillisuusvaatimusten lisäksi myös moraalisiin velvollisuuksiin. Kulttuuris-kognitiivinen näkökulma muodostaa ”syvimmän” tason liittäen legitimiuden tilannekohtaisesti yhteisiin näkemyksiin ja johdonmukaiseen kognitiiviseen arviointiin. (Scott 2008, 59 – 61.)

### 3.2 Institutionaalisuus arvioinnin teoreettisena pohjana

Historiallisen institutionalismin näkökulma instituutioihin painottuu muodollisiin organisaatioihin ja poliittiseen toimintaan, jossa polkuriippuvuuden periaate muodostaa pohjan instituutioiden tutkimiseen. Nykytilanne nähdään tällöin syntyneeksi aiemmin tehtyjen sitoumusten ja päätösten sekä niiden syntyyn vaikuttavan kontekstin tuloksena. (Hall & Taylor 1996, 938 – 941.) Instituutiot muodostavat poliittisen toiminnan kehysten ja muokkaavat tavoitteita ja strategioita, joita poliittisessa keskustelussa syntyy. Historialliset instituutionalistit näkevät, toisin kuin rationaalisen valinnan institutionalistit, poliittiset toimijat enemmänkin odotusten täyttäjinä kuin rationaalisen valinnan tekijöinä. Odotukset syntyvät sekä poliittisessa kädenväännössä että kohderyhmien sisällä. (Thelen & Steinmo 1992, 7 - 8.) Henkilöitynyt perinteinen poliittinen historia, jossa instituutiot nähtiin lähinnä poliittisen vallan kautta syntyneinä, on muuttunut kattamaan myös politiikan ulkopuolella, lähellä yksilöä, olevia sosiaalisia instituutioita. Uudempi historiallinen tutkimus painottuu tällöin aiempaa enemmän myös niihin ilmiöihin, jotka vaikuttavat suoraan yksilön jokapäiväiseen elämään. (Goodin 1996, 2 – 3.) Instituution toiminta voidaan nähdä myös tasapainon säilyttämisenä yhteiskunnallisessa toiminnassa, jolloin poikkeava toiminta aiheuttaa tasapainon järkkymisen (mm. Shepsle 2008).

Ulkoinen määritelmä sosiaalisesta instituutiosta on yleensä se, että se on vakaa, hyväksytty ja toistuva käyttäytymismalli. On kuitenkin huomioitava, että instituutio on sosiaalinen ilmiö. Jos instituutioita tarkastellaan ainoastaan ulkoisen näkemyksen kautta, sen antamaa kuvaa ei välttämättä tunnisteta toimintaa tai toimijoita kuvaavaksi. Se ei huomioi instituutioon liitettäviä motiiveja, päämääriä tai omaksuttuja käsityksiä. Se kertoo enemmänkin tekemisestä kuin tekemiseen liittyvistä syistä. Goodinin (1996) mukaisesti yksittäisen henkilön noudattamat instituutioon liitettävät käyttäytymismallit eivät tee hänestä instituutiota. Myöskään yksittäisten henkilöiden omia tapoja ei voida pitää instituutiona, olivatpa ne kuinka tahansa vakaita, hyväksytyjä tai toistuvia. Yleisiä määritelmiä kuitenkin tarvitaan kuvaamaan sitä laajaa joukkoa, joka halutaan sisällyttää instituution määritelmään ja siihen liittyviin teorioihin. Poliitikkaan ja talouteen liittyvien ins-

tituutioiden lisäksi instituutioihin sisällytetään yleensä muun muassa perhe- ja sukulaissuhteet, jotka liittyvät yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja eri sukupolvien so- siaalistamiseen ja liittämiseen yhteiskuntaan. Instituutioihin liitetään myös kulttuuriset instituutiot, jotka tarjoavat olosuhteet kulttuurin luomiseen, ylläpitämiseen, säilyttämiseen sekä jakamiseen yhteiskunnassa. Resurssien jakautuminen ja yhteiskunnallinen kerrostuneisuus yksilöiden ja ryhmien välillä liitetään myös näkemykseen instituutioista ja niiden toiminnasta. Institutionalismia luonnehditaan puolestaan prosessiksi, jolla organisaatiot ja niiden toimintatavat saavuttavat institutionaalisen arvon ja vakauden. (Goodin 1996, 21 – 22.)

Muodollisesti organisoidut instituutiot nähdään yleensä tietoisesti muodostettuna toteuttamaan niille ennalta määriteltyä tehtävää ja saavuttamaan vakaana jatkuvia tavoitteita. Useat eri tekijät aiheuttavat tehottomuutta prosesseissa, joiden kautta poliittisia pyrkimyksiä kehitetään ja muutetaan vastaamaan toivotun kaltaista poliittista instituutiota ja institutionaalista käyttäytymistä sekä tuottamaan odotusten mukaisia tuloksia ja vaikutuksia. (Olsen 2010, 75.) Olsenin (2010, 201) mukaan hallinnolliseen kehittymiseen on vaikuttanut olemassa oleva institutionaalinen järjestäytyminen, joka auttaa sekä jatkuvuuden ylläpitämisessä että muutoksessa. Instituutiot luovat järjestelmällisyyttä ja ennustettavuutta poliittis-hallinnolliseen toimintaan. Jos institutionaalinen identiteetti on uhatuna, voi kyky mukauttaa rakenteita ja prosesseja ympäristön muutoksen mukaiseksi vaarantua.

Parlamentaaristen järjestelmien institutionaalinen järjestäytyminen on pääasiassa muodostettu siten, että ministeriöt vastaavat oman hallinnonalansa ohjauksesta ja toiminnasta. Ministerillä puolestaan oletetaan olevan harkintavaltaa, jolloin hallitusta muodostettaessa ennakoidaan, millaista hallituksen politiikka eri osa-alueilla olisi, jos tietyillä puolueilla olisi tietyt ministerin salkut. Olettamuksena kuitenkin on, että jokainen ministeri pyrkii ajamaan omassa toiminnassaan politiikkaa, joka on mahdollisimman lähellä hänen puolueensa kannattamaa linjaa. Ministerit ovat toisin sanoen puolueensa edustajia. Seurauksena tästä on se, että sosiaaliin valintoihin ja poliittiseen kaupankäyntiin on käytettävissä vain rajallinen määrä vaihtoehtoja. (Shepsle 1996, 235.) Ministeriön alaisuudessa toimivat organisaatiot toimivat niille määriteltyjen julkisten tehtävien osalta ministeriön linjausten mukaisesti. Organisaatioiden toiminta sisältää normeja, käytäntöjä, menettelytapoja ja päätöksentekorakenteita, jotka liittävät ne institutionaaliseen kontekstiin (vrt. Meyer & Rowan 1997, 340-341.) Organisaation legitimitetti vahvistuu tällöin legitimeiksi jo tunnistettujen sidonnaisuuksien sekä toiminnannallisten ominaisuuksien ja tunnistamisen kautta. Yksilölliset käsitykset legitimitetistä muodostuvat yhteisön muodostamien mielikuvien ja yleisen hyväksynnän pohjalta. (Vrt. Patty & Penn 2014, 79 – 80.) Legitimitetti voi kuitenkin heikentyä, jos toiminta kyseenalaistetaan tai se koetaan

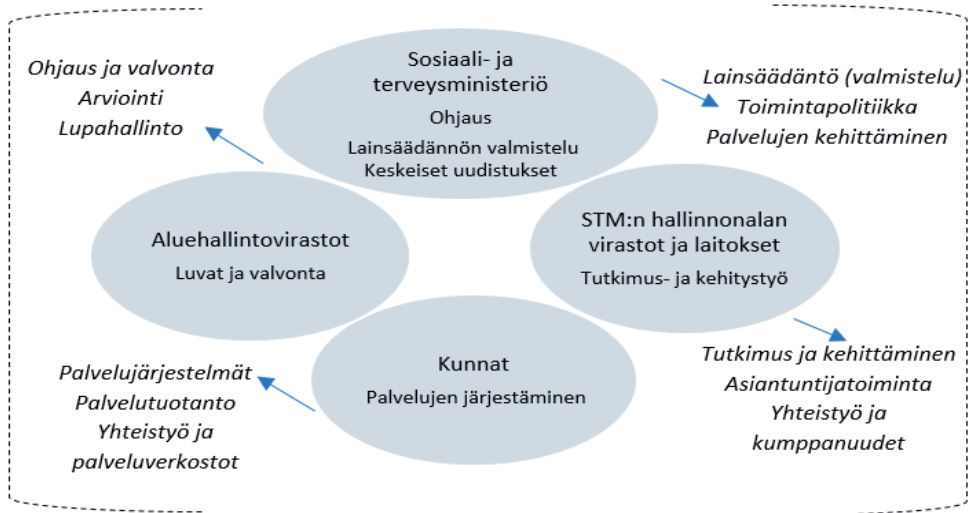
tehottomaksi. Myös poliittisten päätösten implementointi muokkaa käsitystä legitiimiydestä, etenkin jos täytäntöönpanossa on puutteita eivätkä lopputulokset vastaa tehtyjä sopimuksia. (Shepsle 1996, 231.)

Vaikka suuri osa julkishallinnosta keskittyykin arkipäivän tehtäviin, on hallinnon rooli kansalaisten kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa merkittävä. Hallituksen toimien ja kansan tahdon välinen yhteisymmärrys mitataan päätöksenteossa ja päätösten perusteissa. Toisaalta myös kansalaisten kokemus politiikan tuloksista on riippuvainen siitä, millaisia tehtyt päätökset ovat ja millä tavalla hallintoelimet toimivat. Käytännössä hallituksen ja kansalaisten välinen vuorovaikutus toteutuu virkamiesten kautta (Patty & Penn 2014, 162). Tutkimuksen teoreettisena pohjana institutionaalisuutta voidaan tarkastella Harmonin ja Mayerin tapaan (1986) sen pohjalta, miten instituutiot yhteiskunnassa toimivat, millä tavalla niiden resursseja käytetään ja miten ne vaikuttavat perheiden elämään. Hyvinvoinnin näkökulmasta instituutiot ja niiden päämäärien toteuttaminen sekä taloudellisesti että sosiaalisesti kestäväällä tavalla on keino luoda vakautta yhteiskunnalliseen elämään myös tilanteissa, joissa yhteiskunnalliset muutokset luovat epävarmuutta yksilökohtaiseen päätöksentekoon.

Suomen lainsäädäntövalta on eduskunnalla, mutta vastuu perhepolitiikan järjestämisestä jakautuu ministeriövetoisesti eri virastoille ja laitoksille sekä kunnille, jotka huolehtivat palvelujen järjestämisestä lain määrittämässä puitteissa (kts. kuvio 10). Sosiaaliturva rahoitetaan valtion ja kuntien rahoituksella sekä työnantajien ja vakuutettujen maksuilla. Perhepolitiikan ohjauksen ja toteutuksen institutionaaliset elementit (myös organisaatiotasolla) sisältävät vakiintuneita ominaispiirteitä (vrt. mm. Hujanen 2019, 39) ja ne saavuttavat legitimitetin formaalin ja sosiaalisen hyväksynnän kautta taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimusten toteutuessa. Toimintaa ohjaavat institutionaaliset ominaisuudet, kuten lainsäädäntö, järjestelmät, toimintaperiaatteet, normit ja arvot, ilmentävät hyväksytyjä keinoja perhepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Hyvinvointivaltion julkisen hallinnon tehtävät koostuvat suurelta osin erilaisten instituutioiden organisoinnista, mukaan lukien niiden suunnittelu ja uudistaminen kollektiivisten tavoitteiden saavuttamiseksi (vrt. Miller 2009, 323 – 324). Suomessa perhepolitiikan järjestäminen muodostuu rahoitus-, toiminta- ja palvelujärjestelmistä, joiden kautta perhepolitiikkaa kehitetään ja toteutetaan.



Rahoitus: valtio, kunnat, työnantajat, vakuutetut



**Kuvio 10.** Suomen perhepolitiikan järjestäminen (muokattu lähteestä: Sosiaali- ja terveysministeriö 9/2013)

Hyvinvointia edistävillä instituutioilla voidaan tarkoittaa jokaisessa maassa toimivaa kokonaisjärjestelmää, jossa viranomaiset tai muut toimijat (yksityiset tai kolmas sektori) tuottavat lapsiperheille suunnattuja palveluja ja hyvinvointiohjelmiä. Hyvinvointi käsittää laajassa merkityksessä sekä aineelliset voimavarat että perheille suunnatut palvelut. (Hii-lamo 2008, 6.) Instituutioihin liittyy väistämättä normatiivisia velvoitteita, mutta usein ne liittyvät yhteiskuntaelämään tosiasioina, jotka toimijoiden on otettava huomioon. Institutionalisointi käsittää prosessit, joiden avulla sosiaaliset prosessit, velvollisuudet tai tunnistetut tosiasiat saavat sääntömuotoisen aseman sosiaalisessa ajattelussa ja toiminnassa. (Meyer & Rowan 1977, 341.) Erilaiset sosiaaliset toimijat ovat keskeisessä asemassa sosiaali- ja perhepolitiikkaan liittyvien instituutioiden luomisessa. Yksi tapa ajatella perhepoliittisia instituutioita on pitää niitä yksilöiden mahdollisuuksien rakenteita muokkavina, olipa kyse sitten sukupuolten välisestä tasa-arvosta perhe- ja työelämässä tai yksilöiden tasavertaisista mahdollisuuksista resursseihin ja palveluihin (vrt. Sjöberg 2004, 110 – 111). Euroopan maissa perhepoliittiset instituutiot ilmentävät niitä taustaoletuksia, jotka kansallisella tasolla määrittelevät perheiden sisäisiä rooleja ja myös perheen ja yhteiskunnan välisiä rooleja. Perheiden tukemisen eri ulottuvuudet voidaan jaotella yleiseen perheille suunnattuun tukeen tai ansiosidonnaiseen tukeen, jolloin perusteet tuen saami-

selle määrittyvät osin myös ansaitsijamallin mukaisesti (mm. Ferrarini 2006, 18). Perhepolitiikkaan liittyvät päätökset ja perhepolitiikan toimeenpano tapahtuu maakohtaisesti eri tavoin keskitettynä tai hajautettuna, jolloin vastuut jakautuvat maan poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän mukaisesti.

Erilaiset hyvinvointijärjestelmät ohjaavat tapaa, jolla kansalaisten hyvinvointi pyritään turvaamaan, ja ne pohjautuvat maan historiallisten lähtökohtien ja kulttuurisidonnaisten arvojen muokkaamaan Institutionaaliseen viitekehykseen (mm. Esping-Andersen 1999; Kari & Markwort 2008 ; Veggeland 2016). Toimintaa ohjaavat käsitykset luodaan erilaisen vahvojen ryhmien toimesta, jotka myös aikaansaavat erilaisia voimakkaita sosiaalisia vaikutuksia. Jonkun on puolustettava ja kunnioitettava näitä käsityksiä ja saatava niille yleinen hyväksyntä. Ne on myös kyettävä institutionalisoimaan yhteiskunnassa, jotta älyllisen olemassaolon lisäksi voidaan löytää myös niiden materiaallinen olemus. Voidaan kuitenkin todeta, että valtioiden poliittiset prosessit ovat huomattavasti laajempia kuin niitä säätelemään muodostetut formaalit instituutiot. Tärkeimmät päätökset, jotka koskevat julkisen toiminnan suuntaa, eivät näin ollen muodostu poliittisella areenalla, vaan ne muodostuvat epäformaalin todellisuuden kollektiivisessa tietoisuudessa. (Geertz 1973, 314 – 316).

## Institutionaalisuus arviointiprosessissa

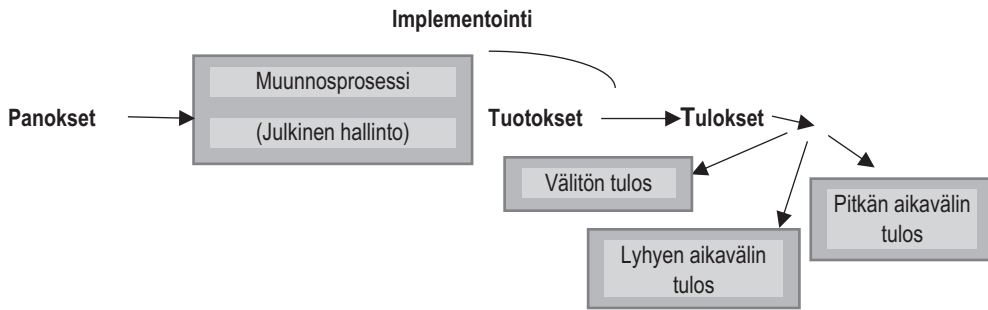
Erilaiset institutionaaliset rakenteet tuottavat erilaisia hyvinvointiseurauksia ja toisistaan poikkeavaa palautetta hyvinvointivaltion nauttimasta kannatuksesta. Instituutiot muovaavat näin ollen sekä koko yhteiskuntaa että sen luokkarakenteita. Institutionalismia voidaan käyttää myös selittämään hyvinvointivaltion säilymistä ja sen jatkuvuutta sekä korkeaa kynnystä äkillisille muutoksille. (Julkunen 2017, 82 – 83.)

*”Hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaalisia ominaisuuksia voi eritellä ja tyypitellä monella tasolla. Typologioissa on kysymys siitä, millaisia etuuksia ja palveluja hyvinvointijärjestelmät sisältävät, millaisin säännöin niistä tullaan osallisiksi, miten järjestelmiä ballinnoidaan, kuka niistä päättää, miten ne rahoitetaan.”* (Julkunen 2017, 81.)

Instituutioiden perusolettamuksena on, että ne ovat vakaita ja niiden legitimizeetti on yleisesti tunnustettu. Poliittisessa kentässä legitimizeetti syntyy uskottavuuden, toiminnan tehokkuuden ja saavutettujen tulosten kautta. Normatiivisessa järjestelmässä usko instituutioihin on vahva, jolloin legitimizeetin ja poliittisen uskottavuuden menettäminen voi johtua vaikutukseltaan suurista yhteiskunnallisista muutoksista, jotka heikentävät julkisen toiminnan uskottavuutta.

Organisaatioiden merkitys poliittisessa päätöksenteossa ja politiikan toimeenpanossa korostuu kansalaisten näkökulmasta etenkin silloin, jos organisaatioiden toimintatapa poikkeaa toisistaan saman kaltaisesta tehtäväkentästä huolimatta. Tällöin voidaan puhua sisäisistä toimintamalleista, johtamismenetelmästä tai organisaatiokulttuurista. Erityisesti palvelua ohjaavassa tai tuottavassa organisaatioissa toiminnan elementit vahvistavat tai heikentävät sen legitimizeettiä. Tutkimuksellisesta näkökulmasta instituution tai organisaation legitimizeetti muodostaa pohjan sille, millä tavalla sen vaikutus näkyy yhteiskunnassa (Scott 2008). Meyerin ja Rowanin (1977) mukaan rationalisoitujen institutionaalisten rakenteiden kasvu yhteiskunnassa tekee muodollisista organisaatioista entistä yleisempiä ja myös kehittyneempiä, mutta säilyttääkseen legitimiymyden on organisaatioiden kuitenkin omaksuttava asianmukaiset ja tarpeelliset rakenteet.

Muodollisten organisaatorakenteiden syntyminen institutionaalisissa yhteyksissä edellyttää toiminnan ja erilaisten toimintamallien määrittelyä sellaisilla rationaalisilla käsitteillä, jotka edesauttavat niiden institutionalisoimista yhteiskunnassa ja vahvistavat legitimizeetin muodostumista (Meyer & Rowan 1997, 340-341). Institutionalisoitujen sääntöjen noudattamisen ei tulisi kuitenkaan vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen tai vaatimustenmukaisuuden noudattamiseen. Formaali legitimizeetin lisäksi tarvitaan myös sosiaalista legitimizeettiä, jolloin päätösten tulee olla yleisesti hyväksytyjä ja perusteiltaan vakuuttavia toiminnan tehokkuuden ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta (esim. Karlsson 2001; Patty & Penn 2014). Julkisen hallinnon järjestämisessä keskeinen ongelma on päättää, mitä institutionaalisia järjestelyjä ja toimenpiteitä käytetään tai pitäisi käyttää julkisen politiikan implementoinnissa. Sanomattakin selvää on, että julkisen toiminnan arvioinnissa käsitellään sekä aineellisia että prosessisuuntautuneita julkishallinnon toimia. Julkisen politiikan tutkimuksessa yleisen järjestelmämallin mukainen muuntoprosessi on lähes sama kuin hallinnossa. Tulostavaihe on tällöin usein sidottu yleisen järjestelmämallin tuotosvaiheeseen. Tulokset näyttävät mitä tapahtuu, kun tuotokset saavuttavat kohteensa (vastaanottaja). Samalla ne näyttävät myös sen, mitä tapahtuu ympäristössä vaikutusten tuloksena. Implementoinnilla käsitetään yleensä sekä muutosprosessi että tuotos (kts. kuvio 11). (Vedung 1997, 4 – 5.)



**Kuvio 11.** Järjestelmämalli sovitettuna valtion interventioiden arviointiin. (Muokattu lähteestä: Vedung 1997, 5.)

Evert Vedung (1997) on ilmaissut julkisen toiminnan arvioinnin olevan huolellista takautuvaa arviointia hallinnon eduista, ansioista ja arvoista sekä julkisten toimien tuotoksista ja lopputuloksista. Määritelmä on kuitenkin ristiriitainen arvioinnin ollessa monella tavalla rajattua. Käsitteenä arvioinnille on myös annettu useita erilaisia merkityksiä. Julkisella sektorilla se on alkanut merkitä lähes kaikkea systemaattista ajattelua. Koska arviointitoiminta on joka tapauksessa analyttinen prosessi, voidaan sen kautta tarkastella lähestulkoon mitä tahansa sosiaalisten pyrkimysten aluetta. (Vedung 1997, 2 – 3.)

Tämän tutkimuksen keskiössä on panosten ja implementoinnin (muuntoprosessi + tuotos) tuottaman tuloksen arviointi huomioiden niihin vaikuttavat institutionaaliset tekijät. Ensimmäisessä vaiheessa perehdytään erilaisiin hyvinvointivaltiomalleihin ja sosiaaliturvajärjestelmiin. Toisessa vaiheessa keskitytään Suomen perhepolitiikkaa toteuttavaan institutionaaliseen järjestelmään sekä alueellisen toiminnan erityispiirteisiin. Kolmannessa vaiheessa arvioidaan hyvinvoinnin eri ulottuvuuksien toteutumista ja siinä tapahtunutta kehitystä.

### 3.3 Aiempaa tutkimusta aihealueelta

Tutkimukset erilaisista hyvinvointivaltion malleista käsittelevät paljolti kysymystä siitä, millainen on optimaalinen tapa säilyttää ja ylläpitää hyvinvointivaltion tunnusmerkit. Pitäisikö sosiaalipoliittiset tukitoimet kohdentaa pienituloisimpiin vai universaalien mallien mukaan, ja ovatko etuudet kaikille samanlaiset vai tulisiko ne liittää tuloihin. (mm. Korpi & Palme 1998.) Perheiden hyvinvoinnin näkökulmasta hyvinvointi on sidoksissa sekä taloudellisiin että sosiaalisiin mahdollisuuksiin ja sen ilmentyminen tai puuttuminen vaikuttaa ihmisen koko elämänsäkaareen. Erilaiset tekijät, joita hyvinvointia mitattaessa tulisi

huomioida, ovat kuitenkin riippuvaisia niistä arvoista ja normeista sekä kulttuurista, joiden parissa ihminen on elänyt. Perheiden köyhyydestä on nykyään tullut suuri ongelma monissa Euroopan maissa sen aiheuttaessa ongelmia sosiaalisen leimautumisen ja resurssien puutteen suhteen ja asettaessa hyvinvointivaltioiden tehokkuuden kyseenalaiseksi (Nygård & Krüger 2012). Poliitikot, joilla köyhyyttä pyritään ehkäisemään, ovat käsittäneet erilaisia muotoja kohdennetusta tuesta investoitiin lastenhoidon palveluihin. Viimeaikaisen eurooppalaisen sosiaalipoliittisen kehityksen takana on korostunut ajatus sosiaalisesta investoinnista, jolla tähdätään tulevaisuuteen investoimalla inhimilliseen pääomaan. (mm. Morgan 2012, 153 – 160; Nygård & Krüger 2012, 756 – 758.)

Hyvinvointivaltion päämääräksi määritellään usein köyhyyden ehkäisy, mutta pohjoismaissa tähän on sisällytetty myös sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen yhteiskunnassa. Pohjoismaisessa sosiaalipoliittikan paradigmassa on tunnistettu köyhyyden perusolemus: köyhyys on kyvyttömyyttä osallistua sellaiseen elämäntapaan, joka kuuluu yhteiskuntaan, jossa yksilö elää. Köyhyys merkitsee sellaisten resurssien puutetta, joita tarvitaan normaaliin elämään ympäröivässä yhteiskunnassa. Resurssien puute merkitsee samalla myös mahdollisuuksien puutetta, joka muuttaa köyhyyden merkitystä huomattavasti taloudellista tilannetta laajemmaksi ilmiöksi. Yhteiskunnan osallisuuteen liittyvät myös mahdollisuudet koulutukseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen pääomaan sekä muihin yhteiskunnassa tarvittaviin sosiaalisia taitoja ja henkilökohtaisia valmiuksia lisääviin ulottuvuuksiin. (Kangas & Palme 2005, 38.) Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa sosiaaliturvan asema on vahva ja se on sidoksissa erilaisiin instituutioihin ja järjestelmiin muodostaen tärkeän osan yhteiskunnallisista suhteista. Sosiaaliturva on pakollista ja lakisääteistä ja se toteutuu universaalisti uudelleenjakamisen periaatteella. Pohjoismainen tapa juurruttaa universalismi, tasa-arvo ja julkinen vastuu tekee pohjoismaisesta mallista erityisen verrattaessa sitä muihin hyvinvointivaltiomalleihin (Julkunen 2006, 30.) Muun muassa perhepoliittisia instrumentteja yhdistetään eri maissa sen mukaisesti, miten perheisiin ja valtion rooliin perheiden elämässä suhtaudutaan.

Perheen roolin muutokset hyvinvoinnissa näkyvät muun muassa siinä, että erilaiset hoitomuodot sekä lasten hoidon että aikuisten sairaudesta tai iästä johtuvan hoitotarpeen vuoksi ovat kasvava huolen aihe hyvinvointivaltioissa, ja etenkin sosiaalipoliittisissa uudistuksissa. Perheet eivät enää muodosta pääasiallista hoivan antajaa samalla tavalla kuin aiemmin. Naisten työllisyyden lisääntyessä muuttuvat myös asenteet palkattoman työn tekemiseen kotona tai yhteisössä. Palkkatyön ollessa tasavertaisesti mahdollista molemmille sukupuolille, ei palkattoman työn tekemistä voida enää pitää entiseen tapaan itsensänselvyytenä. Joidenkin maiden kohdalla hoitotyö painottuu julkisille organisaatioille, mutta toisaalta on myös maita, joissa julkisen sektorin osuus on edelleen vähäinen. On kuitenkin selvää, että yhteiskunnat kokevat painetta laajentaa palveluita hoitotyön osalta,

olipa kyse sitten lasten hoidosta tai muista hoivapalveluista. Syitä tähän ovat demografiset muutokset, työelämää liittyvät muutokset, kulutuksessa tapahtuneet muutokset sekä muutokset, jotka liittyvät yleisiin arvoihin ja normeihin. (Anttonen 2005, 88- 89.) Lasten hoitoon liittyvät poliittiset kysymykset liittyvät sosiaalipolitiikan ja perhepolitiikan lisäksi myös muihin politiikan osa-alueisiin, kuten työllisyyspolitiikkaan, koulutuspolitiikkaan ja talouspolitiikkaan. Käytännössä puhutaan siis eri politiikkojen yhdistelmästä. Hoidon järjestämiseen liittyvät tukimuodot voidaan jakaa neljään osa-alueeseen: taloudellinen tuki, palvelut, vapaajärjestelmä ja erilaiset kompensatiomuodot (mm. subventio, verotus). (Daly 2018, 217 - 218.)

Naisten laajalle levinnyt, mutta silti vaihteleva integroituminen ja osallisuus palkkatyöhön on yksi merkittävimmistä ja keskustelluimmista sosiaalisista suuntauksista toisen maailmansodan jälkeen. Syitä, jotka tähän jotka tähän ovat johtaneet, on löydetty muun muassa historiallisista, institutionaalisista, aluekohtaisista ja kulttuurisista tekijöistä. Osa selityksistä on keskittynyt muuttuviin tarpeisiin työmarkkinoilla, kun taas osa keskittyy enemmänkin yksilöllisiin ja kulttuurisiin lähtökohtiin ja mahdollisuuksiin vähentää kotona tehtävää työtä. Keskeistä keskustelussa on kuitenkin se, että naiset ottavat yleensä päävastuun kotona tehtävästä palkattomasta työstä ja tämän seurauksena he ovat olleet kautta historian miehiä vähemmässä määrin osallisena palkalliseen työhön. (Rubery & Figueiredo 2018, 129.)

Lapsiköyhyys on keskustelua herättävä aihe sen yleistymisen johdosta, samoin köyhyyden ilmeneminen ylipäättään erilaisissa perheissä (mm. Gornick & Jäntti 2010, 2-3; Hakovirta ym. 2019, 5 - 6) ja erilaisissa elämänvaiheissa (Kangas & Palme 2000, 335-336). Lapsiköyhyyden moniulotteisuutta ja sen syntymekanismia pyritään selvittämään muun muassa arvioimalla politiikan (ja myös markkinoiden) vaikutusta siihen (mm. Cai & Smeeding 2019). Suomessa tutkimus lapsiperheiden ja myös lasten hyvinvoinnista muodostuu julkisen hallinnon toimesta tuotetusta pitkäaikaisesta tutkimuksesta, jossa tarkastellaan perhepoliittisiin päätöksiin liittyviä vaikutuksia erillisten asiakokonaisuuksien kautta, ja toisaalta myös tutkimuksista hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmän sisältämistä perhepoliittisista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointiin pohjoismaisesta näkökulmasta (kuten Hiilamo 2002; Kangas & Palme 2005, 35-42). Kansainvälistä tutkimusaineistoa on tarjolla melko runsaasti hyvinvointivaltion muodostumisesta, kehityksestä ja erilaisista lähtökohdista sekä toteuttamisen tavoista (mm. Castles & Mitchell 1991; Ferrera 1996; Esping-Andersen 1999; Kari & Markwort 2008). Lapsiperheiden osalta kiinnostavaksi muodostuu erityisesti se, mitkä tekijät eri maissa vaikuttavat perhepoliittisiin päätöksiin ja miten perhepolitiikalla pyritään vaikuttamaan lapsiperheiden hyvinvointiin ja ehkäisemään sosiaalisia riskejä.

### 3.3.1 Kotimaista tutkimusaineistoa

Tarkasteltaessa suomalaista tai samalla tavalla rakentuneita muita kansallisvaltiota, voidaan niitä pitää hyvinvointivaltioina, mikäli ne täyttävät keskeiset kriteerit, jotka liittyvät muun muassa sosiaalisiin oikeuksiin, sosiaaliturvaan, sosiaalipoliittiseen järjestelmään, julkisten menojen kohdentamiseen sekä hyvinvointivaltion vaikutuksiin (Saari 2017, 39 – 41.) Nykyisessä keskustelussa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tilasta jää kuitenkin usein huomioimatta institutionaalinen jatkuvuus ja kyky arvioida politiikkaratkaisuja keskittyttäessä tarkastelussa ainoastaan dramaattisina näkyviin muutoksiin. Hyvinvointivaltion uudistaminen on kuitenkin välttämätöntä ja institutionaalisia rakenteita uudistetaan julkisen vallan toimesta tilannekuvan mukaisesti. Taloudellisen kestävyysnäkökulmasta finanssipolitiikalle ei juurikaan ole ollut vaihtoehtoja 2010-luvulla. Rakenteelliset intressit määrittelevät leikkausten ja uudistusten suuntaa ja uuden ajan hyvinvointivaltio rakentuu niukkuuden vallitessa. (Saari 2017, 67.)

Erilaisten hyvinvointivaltiomallien institutionaalisesta rakenteesta ja niiden vaikutuksista tehdyt empiiriset analyysit ovat perustuneet pääasiassa edistyneiden maiden vertailuihin. Myös vertailut entisiin kommunistisiin maihin ovat tarpeellisia sen selvittämiseksi, miten mallit, jotka kuvaavat pääasiassa länsimaista sosiaalipolitiikan kehitystä, sopivat itäisten maiden tilanteeseen. Vertailut tarjoavat tärkeää tietoa länsimaiden ja entisten kommunististen maiden välisistä eroavaisuuksista ja samankaltaisuuksista sekä kehityssuunnasta. Erilaiset sosiaalipolitiikkamallit voivat toimia hyvänä lähtökohtana verrattaessa valtioiden tekemiä ratkaisuja uudessa viitekehityksessä. Vertailut tarjoavat myös hyödyllistä tietoa punnittaessa erilaisia poliittisia vaihtoehtoja. Kansainvälisistä vertailuista johdetut sosiaalipolitiikkamallit voivat toimia hyvänä lähtökohtana vaiheessa, jossa siirrytään toteuttamaan uudenlaista politiikkaa aiemman poliittisen järjestelmän sijaan. Kansallisen päätöksenteon pohjaksi saadaan tällöin vertailu- ja arviointipohjaa uusista vaihtoehdoista. (Kangas 1999, 2.) Kati Kuitton mukaan myös ensiarvoisen tärkeää ymmärtää niitä lähtökohtia ja kontekstia, joka on muovannut hyvinvointipoliittista päätöksentekoa eri alueilla, jotta myös tulevia hyvinvointipolitiikan malleja on mahdollista arvioida. (Kuitto 2016, 19.)

Parasta institutionaalista ratkaisua sosiaalisiin ongelmiin on vaikea löytää kollektivismin asteen ja turvaverkkojen institutionaalisten rakenteiden vaihdellessa suuresti eri paikoissa eri ajankohtina. Julkisessa politiikassa kyse on kuitenkin resurssien jakautumisesta ja sen ehdoista. Hyvinvointivaltion mallit perustuvat erilaisiin poliittisiin kokonaisuuksiin, joissa sosiaaliset ongelmat, ja myös niiden ratkaisut, määritellään eri tavoin (Kangas 1999, 1.) Sitoutuminen köyhyyden poistamiseen ja laajaan toimeentuloturvaan pohjautuu ajatukseen markkinoiden riittämättömyydestä hyvän yhteiskunnan luomiseksi. Muun

muassa Pohjoismaille tyypillinen institutionaalinen hyvinvointimalli edellyttää vahvaa sosiaalipoliittikkaa hyvän yhteiskunnan rakentamiseksi. Tällöin sosiaalipoliittinen uudelleenjakamisen mekanismi takaa markkinapohjaisen tulonjaon ulkopuolelle jääville mahdollisuuden riittävään toimeentuloon. (Forssén 1998, 1- 2.)

Institutionaaliset ominaisuudet hyvinvointivaltioiden sosiaalipoliittisissa järjestelmissä voidaan eritellä eri tavoin ja eri tasoilla joko hyvinvointivaltioiden etuuksien ja palvelujen, yhteiskunnallisten suhteiden tai tarveharkintaisen/ universaalien mallin mukaan. (Julkunen 2017, 81 – 82.) Sosiaalipoliittikan ekspansiossa ja samanaikaisessa muutoksessa sosiaaliturva kutistuu sosiaalipoliittikan laajentuessa ja suuntautuessa uudelleen. Samalla kun vanhoja sosiaalisia riskejä vakuuttavia järjestelmiä on heikennetty, on laajennettu uusien riskien ehkäisyyn liittyvää sosiaaliturvaa. Tällaisina pidetään muun muassa työn ja perheen yhteensovittamista, yksinhuoltajuutta ja sosiaaliturvan heikkoa kattavuutta. Uudet politiikat, jotka noudattavat sosiaalisen investoinnin ideaa, ovat kasvattaneet koulutukseen, terveydenhoitoon, lasten ja vanhusten hoitoon sekä aktivoiviin työvoimapalveluihin käytettyjen julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta (BKT) lähes kaikissa OECD-maissa. Lapsiperheiden etuuksiin on panostettu edelleen siitäkin huolimatta, että yleisenä suuntauksena on ollut tukien kiristäminen. Perheen ja työn yhteensovittaminen on nostanut esille kysymyksen naisten osuudesta työmarkkinoilla. Perhe-elämän ja työn yhteensovittamisella pyritään mahdollistamaan myös äitien pääsy työmarkkinoille ja edistämään näin mahdollisuuksia perheiden köyhyyden voittamiseen ja taloudellisen tulevaisuuden turvaamiseen Euroopassa. Uusia politiikkoja voidaan perustella myös sukupuolten välisellä tasa-arvolla. (Julkunen 2017, 141 – 143.)

Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle on tyypillistä se, että se ottaa kansalaistensa hyvinvoinnista laajan vastuun. Pohjoismainen (sosiaalidemokraattinen) malli sisältää käsityksen anteliaasta demokraattisesta sosiaalipoliittikasta. Suomelle pohjoismaisuudella on ollut erityinen merkitys, sillä kansainväliset tutkijat ovat käsittäneet Gøsta Esping-Andesenin esittämän sosiaalidemokraattisen (skandinaavisen) regitiimin liittyvän lähinnä Ruotsiin ja Tanskaan. Suomi saavutti 1980-luvulla muita Pohjoismaita sosiaalimenoissa, sosiaaliturvassa ja sosiaalipalveluissa, jolloin suomalaiset itse alkoivat kokea Suomen pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. (Julkunen 2006, 30 – 32.) Hyvinvointivastuun suhteita on tarkasteltu mm. hyvinvointipluralismina, jossa hyvinvoinnin tuottajat jaotellaan eri sektoreihin: valtio/ julkinen sektori, perhe, järjestöt ja markkinat. Sektoreiden voidaan ajatella toimivan toisiaan täydentävinä tai toisiaan korvaavina. Idealistisimmillaan voidaan kansalaisilla ajatella olevan mahdollisuus valita eri sektoreiden välillä. (Julkunen 2006, 105 – 109.)



Hyvinvointivaltion kehitystä historiallisessa kontekstissa voidaan tarkastella muun muassa kahden reduktionismin muunnelman kautta. Kettusen (2001) mukaan funktionalistinen tarkastelutapa johtaa sosiaaliset uudistukset ja määräykset industrialistisen modernisaation ongelmista tai tarpeista, ja se on vahvasti sitoutunut modernisaatioon horisontaalisten odotusten muodossa. Uudempi muunnella liittyy hyvinvointivaltion myös modernisaatioon, mutta tarkastelee sitä modernisaatioprojektina luottaen tieteelliseen sosiaaliseen tietoon ja rationaalisuuteen projektin ominaispiirteenä. Tarkasteltaessa Suomea näiden reduktionismin muunnosten valossa, voidaan sitä kohtaan esittää myös kritiikkiä Suomen ollessa pohjoismaisena hyvinvointivaltiona poikkeuksellinen muita Pohjoismaita hitaamman kehityksen johdosta. Suomessa sosiaalipolitiikan asema ei ole ollut yhtä vahva kuin muissa Pohjoismaissa kansallisista, (taloudellisista) tarpeista johtuen. Kansallista taloutta voidaan arvioida käyttäen keskeisenä kriteerinä valtion tervettä taloutta, mutta valtion talouden hyödyntäminen kansallisen talouden ohjaamisen välineenä on ollut Suomessa heikompi kuin esimerkiksi Ruotsissa. 1980-luvun lopulta lähtien käyty keskustelu hyvinvointivaltion kriisistä liittyy keskusteluun globalisaatiosta. Tämä synnytti näkemyksen, joka yhdisti hyvinvointivaltion menneeseen, suojatun yhteiskunnan, maailmaan. Yhteiskuntien odotettiin kehittyvän sisäsyntyisten tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta. Näkökulma ei kuitenkaan ole toimiva pyrittäessä ymmärtämään pohjoismaisia hyvinvointivaltioita historian näkökulmasta. Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti kuuluvat niihin pieniin avoimen talouden periaatteella toimiviin Euroopan maihin, jotka ovat riippuvaisia myös kansainvälisen talouden vaihtelusta. Siksi myös kansalliset sosiaaliset säännöt on kehitetty suhteessa demokraattiseen korporatismiin. (Kettunen 2001, 225 – 228.)

Sosiaalinen investointi merkitsee investointia inhimilliseen pääomaan, jonka odotetaan kasvattavan tulevaisuudessa yksilötason mahdollisuuksia ja samalla muun muassa korkeampien työllisyysasteita ja talouskasvua, joihin voidaan liittää myös panostaminen koulutukseen (mm. Kuitto 2016, 444 – 446.) Sosiaalisen investoinnin käsitteestä on tullut viime vuosien aikana merkittävä sekä tutkimuksessa että Euroopan unionin poliittisessa agendassa sen jälkeen kun Lissabonin Strategia hyväksyttiin vuonna 2000 ja Euroopan komissio esitteli sosiaalisen investointipaketin vuonna 2013. Yhtenäistä muutosta kohti sosiaalisen investoinnin hyvinvointivaltiota ei kuitenkaan ole havaittavissa ainakaan valtioiden kulutusta tarkasteltaessa. Kuitton (2016, 454 - 455) mukaan empiiristen tutkimusten tulokset täydentävät kuitenkin aiempaa tutkimustietoa osoittamalla, että muutos investointipolitiikan vahvempaan näkymiseen valtion budjetissa ei ole aiheuttanut kompensointia hyvinvointipolitiikan kustannuksissa. Tulokset eivät näin ollen tue resurssien kompensaaion hypoteesia tai olettamusta siitä, että sosiaalinen investointi aiheuttaisi uudelleen kohdennusta tai säästötoimia. Euroopan unionin maat myös eroavat toisistaan

sitoumuksessaan hyvinvointiin ja painotuksissaan hyvinvointipolitiikan eri osa-alueisiin, varsinkin kun puhutaan kohdennuksista eri-ikäiseen ja eri elämänvaiheessa olevaan väestöön.

## Hyvinvoinnin elementtejä

Köyhyys on perinteisesti linkitetty yksilön elämänvaiheeseen. Muun muassa Seebohm Rowntreen tutkimuksessa on aikoinaan esitetty huomio köyhyyden syklistä eri elämänvaiheissa, ja tämä on edelleen nähtävissä vertailevissa tutkimuksissa. Rowntree jakoi syklin vaiheisiin: lapsuus, nuoruus, perhe, ”tyhjän pesän” vaihe, vanhuus (Kangas & Palme 2000, 335 – 336). Perheille suunnattu julkinen tuki perustuu erilaisiin motiiveihin ja siten se on saanut myös erilaisia muotoja. Yhtenä tärkeänä motiivina on ollut lasten ja perheiden köyhyyden torjunta. Siihen voidaan tähdätä joko antamalla perheille enemmän suoria rahallisia etuuksia tai parantamalla vanhempien mahdollisuuksia osallistua työelämään tarjoamalla julkista tukea lastenhoitoon. Näin mahdollistetaan kahden, tai yksinhuoltajaperheissä yhden, palkansaajan ansaintamahdollisuus. (Mm. Kangas & Palme 2000, 343 – 344.) Yksinhuoltajien osallistuminen työmarkkinoille on useissa maissa pysynyt suhteellisen alhaisella tasolla. Työmarkkinoilta saatavia tuloja on kuitenkin korostettu entistä enemmän. Tämä voi merkitä muun muassa muuttuvaa näkemystä vanhemmuudesta ja myös asenteiden muuttumista yksinhuoltajien työssäkäyntiä kohtaan. Myös yksinhuoltajavanhempien odotetaan osallistuvan työmarkkinoille ja elättävän perheensä pääasiassa palkkatyöllä, tällä on myös merkitystä siihen millä tavalla voidaan vähentää valtion taloudellisten tukimuotojen tarvetta. (Hakovirta, 2001, 5 – 6.)

Suomen talouskasvu laman jälkeen näkyi väestön hyvinvoinnissa. Taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus on kuitenkin lisääntynyt ja niin kutsuttu tuloköyhyys yleistynyt. Valtion kyky ja halu estää eriarvoisuuden lisääntymistä on rajallinen ja sillä on vaikutusta hyvinvointivaltion kehittymiseen. Keinojen löytäminen eriarvoisuuden estämiseksi on kuitenkin vaikeaa, vaikka poliittista tahtoa tähän olisikin. Eriarvoistumista tapahtuu erilaisten yhteiskunnallisten muutosten myötä, jolloin vaikuttamismahdollisuudet kehitykseen sosiaalipolitiikan avulla ovat rajalliset. Köyhyyden ja avuttomuuden periytymistä pyritään ehkäisemään investoimalla lapsiin ja luomalla heille yhtäläisiä mahdollisuuksia. Lapsiin investoidaan vanhempien työmarkkinamahdollisuuksien, perhevapaiden, päivähoidon ja tulonsiirtojen avulla. Lapsille pyritään myös luomaan turvallinen kasvuympäristö ja tasavertaiset mahdollisuudet yhteiskunnassa. (Julkunen 2006, 119 – 225.) Lapsiperheiden toimeentulon mahdollisuudet ovat erilaiset eri tyyppisissä lapsiperheissä. Lapsiperheiden taloudellinen tilanne on jakautunut kahtia siten, että osa perheistä kykenee säästämään tuloistaan ja osalla on toimeentulossa suurempia tai pienempiä vaikeuksia.

Yksinhuoltajilla on suurimmat vaikeudet perheen menojen kattamisessa. (Salmi, Lammi-Taskula & Sauli 2014, 82 – 105.) Köyhyiden voidaan katsoa olevan taloudellinen ilmiö, kun taas sosiaalinen syrjäytyminen käsittää kulttuurisen, institutionaalisen ja sosiaalisen dimension. Köyhyys ei välttämättä merkitse hyvinvoinnin puutetta, mutta kyvyttömyys ylläpitää hyvinvointia johtuu usein taloudellisten edellytysten puutteesta. (Hiilamo & al. 2004, 3.)

Talouden globalisoituminen ja taloudessa tapahtuvat muutokset sekä niiden vaikutukset työelämään ovat lisänneet toimeentulomahdollisuuksiin liittyvää epävarmuutta. Työ on perheen ohella tärkeä hyvinvoinnin osatekijä sekä toimeentulon lähteenä että myös sosiaalisena ympäristönä. Sillä, millä tavalla työssäkäynti voidaan yhdistää muuhun ajankäyttöön, on suuri merkitys yksilön hyvinvointiin ja voimavarojen säilymiseen. (Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38 – 51.) Useissa tutkimuksissa sekä Suomessa että muissa maissa on todettu perheen jäävän toiselle sijalle ajankäytön suhteen työn sitä vaatiessa. Tämä aiheuttaa sen, että vanhemmat kokevat laiminlyövänsä kotiasiat työn vuoksi. (Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38 - 51.)

Työvoimaan osallistumisessa kyse ei ole ainoastaan resurssien jakautumisesta, joka voi muodostaa epätasa-arvoisen tilanteen sukupuolten välillä. Kyse on myös yksilön identiteetistä ja itsekäsityksestä, jotka vaikuttavat useisiin eri elämänalueisiin. Walter Korpi (2000) on todennut, että perheen sisäisessä dynamiikassa merkitykselliseksi muodostuvat palkallisen ja palkattoman työn (hoitotyö kotona) tasapaino ja arvostus, jos työvoimaan osallistumisella on merkitystä perheen sisäiseen vuorovaikutukseen ja mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin, joista perheessä neuvotellaan. Tasavertainen vaikuttamismahdollisuus on edellytys sille, että vanhempien hoitotyön jakautumista perheessä on mahdollista muuttaa. Tällöin kyseessä on myös palkattoman hoitotyön nostaminen palkallisen työn tasolle, jolloin pyrkimyksenä on ehkäistä ulkoisten rakenteiden vaikutuksia sosioekonomisissa perusprosesseissa. (Korpi 2000, 8 – 9.)

Taloudellisesta näkökulmasta on kuitenkin todettava valtion rajalliset mahdollisuudet tarjota sellainen taloudellinen kompensatio palkattoman hoitotyön johdosta, jolla sen merkitys voitaisiin automaattisesti rinnastaa palkallisen työn tuomaan taloudelliseen turvaan. Kahden elättäjän mallin peruskysymyksenä onkin, missä määrin julkisissa politiikoissa hoitotyötä pyritään siirtämään palkattomalta sektorilta palkalliselle sektorille, eli perheeltä työmarkkinoille, ja mahdollistamaan näin äitien ammatillinen sitoutuminen (Korpi 2000, 13). Keskeisessä roolissa tässä ovat päivähoitomahdollisuudet etenkin pienten lasten osalta, sekä molempien vanhempien mahdollisuus kompensoitua vapaaseen pienten lasten hoidossa. Janne Auton (2012, 73) mukaan keskustelussa päivähoidosta esiintyy erilaisia näkemyksiä, jotka kuitenkin keskittyvät pääasiassa samojen toimijoiden

ympärille. Keskustelujen kohteena on lapsen, vanhempien ja koko perheen rooli päivähoitopolitiikassa. Näkemykset ottavat myös eri tavoin kantaa siihen, miten hyvinvointivaltion tulisi toimia.

Perhevapaat ja lastenhoitopalvelut ovat keinoja organisoida hoitovastuu perheen, markkinoiden ja julkisen sektorin kesken. Hyvinvointivaltion toimintaperiaatteiden ja tuotosten näkökulmasta hoivakysymyksistä onkin tullut tärkeitä analyysikohteita, joissa korostuu erityisesti lasten oikeudet hoivaan, vanhempien oikeudet sen antamiseen sekä oikeus tarvittaessa saada palveluja hoivan toteuttamiseksi perheen ulkopuolella (Haataja 2016, 36 – 37). Myös perheen sisäisen hoivavastuun jakaminen on noussut tärkeäksi yhteiskuntapoliittiseksi kysymykseksi työllisyysasteen nostamisen ollessa yhtenä keskeisenä tavoitteena Suomessa ja myös koko Euroopassa. Työllisyysaste vaikuttaa muun muassa kilpailukykyyn ja talouskasvuun sekä hyvinvointivaltion rahoituspohjan turvaamiseen. Sillä on merkitystä myös tasa-arvokysymyksissä naisten ja miesten välillä. Eri maissa on todettavissa erilaisia ansaitsija-elättäjämalleja, jotka kuvaavat eri perheenjäsenten osallistumista kodin ulkopuoliseen palkkatyöhön. Erilaiset perheideologiat vaikuttavat ansait-sijamalleihin ja siihen, miten perhepoliittiset etuudet luovat vanhemmille mahdollisuuksia valita työn ja perhe-elämän välillä. (Salin ym. 2016, 200 – 202.)

Perhe sekä lapsuuden olosuhteet vaikuttavat monin tavoin ihmisen elämään. Huono-osaisuus periytyy sukupolvelta toiselle, mutta se ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö huono-osaisuuden sykliä voida katkaista. Hyvinvointiin vaikuttavat myös arvot ja asenteet, jotka periytyvät lapsuudenkodista ja yhteiskunnasta. (Paananen & Gissler 2014, 208 – 214.) Perheen ja työn yhteensovittamista voidaan tarkastella kolmen ulottuvuuden kautta: Having, Loving ja Being (mm. Salmi & Lammi-Taskula 2014, 38 – 51), jolloin tarkastelun kohteena ovat aineelliset olot, sosiaaliset suhteet sekä yhteys yhteiskuntaan ja luontoon. Toimeentulon ja työyhteisöön kuulumisen merkitys voidaan nähdä kaksijakoisena, sillä toisaalta työstä saatu toimeentulo lisää resursseja, mutta samalla työn vaativuus ja tiukentunut työtahti lisäävät vanhempien kuormitusta heikentäen samalla hyvinvointia.

Työhön kannustavan järjestelmän etuna on sen vaikutukset talouden tehokkuuteen kun taas sosiaalietuuksien merkitys näkyy tuloerojen tasauksena. Haasteeksi muodostuu se, millä tavalla molemmat näkökohdat voidaan yhdistää järjestelmän kehittämiseksi. Kannustusloukku muodostuu silloin, kun työn tekemistä ei koeta houkuttelevaksi. Tuloloukku muodostuu työstä saadun rahallisen vastineen jäädessä niin pieneksi, että sillä ole juurikaan vaikutusta elintasoon. (Viitamäki 2015, 1.) Yksinhuoltajaperheiden kohdalla kannustimet työhön voivat olla heikot moninaisen tukirakenteen vuoksi, jos ansiotulot jäävät alle tukien kautta saatavan tulotason. Lasten lukumäärän lisääntyminen korostaa ongelmaa mm. asumistuen kasvaessa samanaikaisesti kun mahdollinen päivähoitomaksujen määrä nousee hoitoikäisten lasten lukumäärän mukaan. Kahden huoltajan

kotitaloudessa haasteena kannustavuuden näkökulmasta on se, kuinka paljon molempien vanhempien työllisyys vaikuttaa perheen kokonaistuloihin silloin, jos toisen vanhemman kohdalla vaihtoehtona on kotihoidon tuki tai työttömyyskorvaus. Käytettävissä olevat tulot verotus huomioiden eivät välttämättä juurikaan kasva, mikäli palkkatulo ei nouse tarpeeksi korkeaksi. (Viitamäki 2015, 19 – 26.)

Yhteiskunnan vaikutus lasten terveyteen ja hyvinvointiin näkyy taloudellisen turvan lisäksi myös muun muassa varhaiskasvatuksessa sekä lasten päivähoidon järjestelyissä. Lapsiryhmien koot, henkilöstön vaihtuvuus ja päivähoitopalvelujen hinta ovat tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa tyytymättömyyttä siitäkin huolimatta, että yleisesti ottaen palveluihin ollaan tyytyväisiä (Kekkonen 2014, 258 – 272). Perhepolitiikan ja siinä toteutuvan vanhempien välisen tasa-arvon merkitys on näkynyt Suomessa myös hallitusohjelmissa 2000-luvun aikana. Tarve vähentää lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja ehkäistä syrjäytymisriskiä on huomioitu tulevaisuuden kannalta merkittävänä asiana. Vuonna 2008 alkanut taantuma on kuitenkin aiheuttanut sen, että resurssit perhepolitiikan kehittämiseen ovat pienentyneet. Lapsiperheiden taloudellisia ongelmia onkin tutkittu 2000-luvulla muun muassa toimeentulokysymysten osalta. (Haataja ym. 2016, 8 – 22.)

### 3.3.2 Kansainvälistä tutkimusaineistoa

Hyvinvointivaltio on keskeinen osa nykyaikaista demokratiaa ja sen syntyminen ja kehityksen syistä keskustellaan politiikan tutkijoiden parissa. Taloustieteilijät ovat kiinnostuneita sen vaikutuksista laajempaan talouteen ja sosiaalipoliittiset asiantuntijat pohtivat politiikkojen järkevyyttä ja ehdottavat muutoksia heikkoihin kohtiin. Hyvinvointivaltio on myös eettisten ihanteiden ilmaus ja sitä puolustetaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden nimissä. Poliittinen keskustelu hyvinvointivaltioiden tulevaisuudesta kohdistuu erilaisiin vaatimuksiin ja vastavaatimuksiin, jotka sisältävät myös filosofiksi tulkittavia väitteitä liittäen keskusteluun mukaan myös poliittiset filosofit. (White 2010) Hyvinvointivaltion juuret ovat monimutkaiset ja sen käsite kattaa laajan valikoiman instituutioita ja erilaisia käytäntöjä. Poliitiikan tekeminen nopeasti muuttuvissa poliittisissa ja sosiaalisissa olosuhteissa sisältää ratkaisuja, jotka ovat usein myös kansainvälisiä tai jopa monikansallisia (Pierson & Leimgrube 2010). Hyvinvointivaltion kriitikot ovat vaikuttaneet sen institutionaalsiin muutoksiin, ja myös muutoksiin hyvinvointivaltioiden välillä. Muun muassa klassisen liberalismiin edustajien, kuten Friedrich von Hayek ja Milton Friedman, katsotaan muuttaneen radikaalisti hyvinvointivaltiota, etenkin englanninkielisissä maissa. Hayek varoitti interventioiden vaaroista ja julkaisi kritiikkinsä ennen hyvinvointivaltion

institutionalisointia. Yleisesti ottaen erilaiset kriittiset näkemykset korostava hyvinvointivaltion sisäsyntyisiä ristiriitaisuuksia ja häiritsevät uusien ideoiden kehittymistä. Nykyisellään voidaan todeta myös taloudellisen kasvun ja sosiaalisen turvan välisen suhteen muodostavan haasteen, sillä pysyvää tasapainoa pääoman ja kansalaisten välillä ei ole muodostunut. (King & Ross 2010.)

Hyvinvointivaltion järjestelmien nähdään usein liittyvän yksilökohtaiseen hyvinvointiin. Sosiaalipolitiikka vaikuttaa asumiseen, yksilökohtaiseen toimintaan ja myös kansalaisten mahdollisuuksiin. Päätettäessä sosiaaliturvasta ja palveluista muodostetaan samalla ne valinnan mahdollisuudet, jotka yksilöllä on käytettävissään. Instituutioiden muodostamat sosiaalipoliittiset kannustimet heijastavat niitä motiiveja, jotka vaikuttavat politiikassa ja sosiaalipoliittisissa toiminnoissa pyrittäessä saavuttamaan halutut päämäärät tai vastaamaan taloudellisiin tai rakenteellisiin vaatimuksiin. Ylikansalliset erot sosiaalipoliittisessa lainsäädännössä voidaankin näin ollen yhdistää erilaisiin taustatekijöihin, jotka ohjaavat institutionaalista kehitystä ja eri instituutioiden tuottamia erilaisia tuloksia. Tulisi kuitenkin muistaa, että sosiaalipoliittiset instituutiot voivat aikaansaada sekä tarkoitettuja että tahattomia seurauksia. (Ferrarini 2006, 1 – 2.) Polkuriippuvuuden näkökulmasta alkuperäinen poliittinen valinta vaikuttaa tuleviin saman suuntaisiin valintoihin, jolloin myös tapahtumajärjestyksellä on merkitystä. Polkuriippuvuuden käsite on keino ymmärtää julkisen politiikan kehitystä, ja se tarjoaa myös selityksen havainnoille siitä, että aiemmin käyttöön otettuja politiikkoja on vaikea muuttaa tai uudistaa. (Mm. Pierson 2000, 251 - 253; Kay 2006, 29 – 41.)

Hyvinvointivaltion instituutiot toimivat materiaalien resurssien jakajina erilaisissa positioissa yksilön koko elinkaaren ajan. Näin ollen ne tukevat kansalaisten mahdollisuuksia valita erilaisten tavoitteiden välillä. Ne vaikuttavat myös laajalti sosiaalisiin suhteisiin ja muokkaavat rajoja eri yhteiskuntaluokkien ja sukupuolten välillä. Tommy Ferrarini (2006) on todennut, että perhepoliittiset ratkaisut tukimuodoista ovat merkittäviä poliittisia päätöksiä, joilla poliitikot eri maissa kehittävät sukupuolten välisiä suhteita ja edistävät äitien ja isien mahdollisuuksia yhdistää perhe ja työelämä. Tapa, jolla hyvinvointivaltio organisoii perhepoliittisia instituutioita vaikuttaa myös näkemyksiin siitä, millä tavalla palkallisen ja palkattoman työn tulisi jakautua perheessä. Näin ollen on myös odotettavissa, että erilaiset hyvinvointivaltion perheisiin vaikuttavat lainsäädännöt ovat yhdistettävissä valtion, markkinoiden ja perheen välisiin suhteisiin. (Ferrarini 2006, 23.) Uuden institutionalismin keskeisenä teoreettisena argumenttina on instituutioiden toimintaa muokkaava vaikutus. Instituutioiden teoreettista näkökulmaa korostettaessa torjutaan näkemys siitä, että instituutiot heijastavat yhteiskunnallisia voimia riippumatta niiden täsmällisestä luonteesta (mm. sosiaalipoliittinen, taloudellinen, kulttuurinen tai ideologi-

nen). Toinen torjuttu näkökulma on instituutioiden yksilöiden muokattavissa oleva instrumentaalisuus, jonka katsotaan liioittelevan sitä, missä määrin toimijat voivat käyttää instituutioita poliittisten tavoitteidensa saavuttamiseksi tai yleisemmin ongelmien ratkaisemiseksi. Sekä instrumentaalinen että yhteiskuntaa heijastava näkökulma sivuuttavat mahdollisuuden siitä, että instituutiot itse voivat vaikuttaa poliittisiin tuloksiin. Kaiken kaikkiaan instituutioiden merkitystä voidaan tarkastella niiden vaikutuksen voimakkuutena poliittisiin prosesseihin. (Lecours 2005, 8 – 9.)

Perhepoliittinen lainsäädäntö liittyy erilaisiin taustalla oleviin motiiveihin ja myös erilaisiin sosioekonomisiin ja demografisiin tuloksiin, jotka ovat merkittäviä sekä yksittäisten toimijoiden että hyvinvoinnin kannalta. Siihen, mitä merkitystä eri hyvinvointivaltioiden politiikoilla on yksilökohtaisiin uskomuksiin, mieltymyksiin ja suhtautumiseen perheeseen ja työhön, on kuitenkin kiinnitetty tutkimuksissa vähemmän huomiota. Yksilöiden käsitykset jokapäiväisestä elämästä erilaisissa poliittisissa ympäristöissä ovat kuitenkin merkittäviä monessa suhteessa. On muun muassa tärkeää arvioida, millä tavalla tukien kohdennukset koetaan väestön keskuudessa hyväksytyjen tavoitteiden mukaisiksi. Suhtautuminen tukiin ja niiden kohdennuksiin voidaan ainakin jossakin määrin nähdä johtuvaksi poliittisista linjauksista. Asenteet toteutettavaa politiikkaa kohtaan toimivat sekä hyvinvoinnin indikaattorina että informaationa politiikan legitimiuden perustasta. (Ferrarini 2006, 125.)

Monissa maissa näyttöön perustuvien politiikkojen kehitys viime vuosina on merkinnyt sitä, että päätösten pohjana on enemmän tietoa siitä, mikä toimii ja mikä ei. Poliitiikan arviointia on tehty pitkään jälkiarviointina päätösten toteutumisen ja parhaan mahdollisen toteuttamistavan varmistamiseksi. Nykyisin arvioinneissa on pyritty tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin lisäksi varmistamaan jo ennen uusien aloitteiden toteuttamista, ovatko tehdyt valinnat parhaita. Vaikka tarve asettaa eri vaihtoehdot tärkeysjärjestykseen on tiedossa, samoin kuin se, että yhteen kohteeseen tehty resurssien kohdennus ei ole enää käytettävissä toiseen kohteeseen, ei se kuitenkaan sinällään vielä osoita, miten arviointi tulisi suorittaa ja miten näyttöä voidaan politiikassa hyödyntää. (Greve 2017,1 - 2.) Sosiaalisen investoinnin näkökulman tarkoituksena on osaltaan saavuttaa uudenlainen talousajattelu, jossa tietopohjainen lähtökohta nähdään tuottavuuden ja taloudellisen kasvun edistäjänä. Sosiaalinen investointi tähtää hyvinvointivaltion modernisointiin sosiaalisten riskien ja tulevien tarpeiden tunnistamiseksi (Morel ym. 2012,1 - 2). Näytön käyttö sosiaalipolitiikassa merkitsee sitä, että on mahdollista tehdä parempia poliittisia päätöksiä, jos päätöksenteko perustuu vahvempaan tieteelliseen tietoon siitä, mikä toimii ja mikä ei. Kriittisesti tarkasteltuna tämä vaatii kuitenkin pohdintaa keskeisistä termeistä, joiden kautta tietoa voidaan tulkita. Näytöt voidaan kiistää ja niillä voi olla useampia

merkityksiä. Ne liittyvät useimmiten tietoihin sosiaalipolitiikan vaikutuksista, joita on tarkasteltu satunnaisten kokeiden tai tehtyjen synteesien avulla. (Dahler–Larsen 2017, 242.)

Perhepolitiikka sisältää sekä perheoikeuden että perheille suunnatut tuet, etuudet ja palvelut käsittäen lapsista aiheutuneiden kustannusten tasaamisen lisäksi myös vanhempainvapaat, päivähoidon sekä tuen työ- ja perhe-elämän yhdistämiseksi. Se, millä tavalla eri maissa yhdistetään erilaisia perhepoliittisia instrumentteja perheiden tukemiseksi, vaihtelee maittain johtuen niiden hyvinvointiin liittyvästä historiasta, suhtautumisesta perheisiin ja valtion roolista perheen elämänvaiheissa. Subjektiivinen hyvinvointi käsittää koetun tyytyväisyyden omaan elämään sekä suhteet läheisiin ihmisiin ja ympäristöön. (Mínguez 2017, 1174 – 1175.)

Myös muilla kuin perheisiin suunnatuilla poliittisilla toimenpiteillä voi olla vaikutusta perheisiin silloinkin, kun se ei lähtökohtaisesti ole niiden kohteena. Päättämällä tukimuodoista ja määristä tai niiden kohdentamisesta joillekin valituille ryhmille, esimerkiksi huomioimalla erityisesti suuret perheet ja yksinhuoltajat tai asettamalla avioliitossa olevat pariskunnat eri asemaan naimattomien pariin kanssa, ottaa valtio kantaa siihen millaista perhetyyppiä tulisi tukea. Kaikki Euroopan Unionin valtiot eivät ole institutionalisoinneet perhepolitiikkaansa samalla laajuudella eikä kaikilla ole mahdollisuuksia yhtä merkittäviin perheisiin kohdistuviin politiikkaprosesseihin. Perheisiin ja niiden omaan päätöksentekoon vaikuttavien suorien ja epäsuorien politiikkatoimien vaikutusten mittaaminen on vaikeaa, sillä vaikuttavia tekijöitä voi olla useita, myös laajempaan sosioekonomiseen tai poliittiseen ilmastoon liittyen. Pronatalistista politiikkaa harjoittavat maat pyrkivät vaikuttamaan politiikan avulla syntyvyyden lisääntymiseen ja perhekoon kasvamiseen. Myös toimenpiteet, joilla pyritään joko kannustamaan naisia työmarkkinoille tai pysyttämään niiden ulkopuolella, voivat tähdätä syntyvyyden kasvun tavoitteeseen. (Hantrais & Letablier 1996, 153 – 157.)

Politiikkainstrumentit, jotka koskevat työ- ja perhe-elämän yhdistämistä sisältävät useita elementtejä taloudellisten tukimuotojen ja palvelutarjonnan lisäksi. Tämä näkyy muun muassa hoitojärjestelyissä, johon vaikuttavat mm. työajan pituus, hoidon maksullisuus ja siihen liittyvät kysymykset sekä hoidon toteuttamiseen liittyvä seikat (esim. julkinen taho, yksityinen taho). Poliittiset valinnat muuttavat balanssia sen suhteen, millä tavalla palkattomaan hoitotyöhön perheen sisällä suhtaudutaan vanhempien kesken. Tältä osin sukupuolten tasavertaista asemaa työ- ja perhe-elämän suhteen ei nähdä samanlaisena kysymyksenä eri maissa. Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, sillä on kuitenkin suuri merkitys, ja tämä näkyy myös politiikkainstrumenteissa. (Lewis 2009, 82 – 83.) Misra, Budig & Böckmann (2010, 1 - 2) ovat toisaalta esittäneet, että hyvinvointivaltioiden avokätisellä panostuksella perheen ja työ-elämän yhdistämiseen liittyviin toimenpiteisiin näyttäisi kuitenkin olevan ristiriitaisia vaikutuksia mitattaessa sukupuolten tasa-



arvoa. Poliitikat voivat näin ollen muodostaa hyvinvointivaltion paradoksin; samalla kun poliitikat kasvattavat naisten työllisyyttä ja taloudellista itsenäisyyttä, ne saattavat samanaikaisesti rajoittaa joidenkin naisten työmahdollisuuksia ja palkkoja. Perhepolitiikan kannustaessa naisia enenevässä määrin työelämään, muodostuu samalla ammattiin ja palkkaan liittyviä sukupuolten välisiä eroja.

Useat poliitikat ja myös politiikan komponentit vaikuttavat samanaikaisesti naisten työllisyyspäätöksiin. Koko politiikkapaketin rakenne on tärkeä, koska poliitikat täydentävät toisiaan ja toimivat myös joiltakin osin toisiaan korvaavina. Jos muiden politiikkojen vaikutus pidetään vakiona, on odotettavissa, että pienten lasten äitien työllisyyspäätöksiin vaikuttavat kompensoidun äitiysloman pituus ja kompensaation suuruus. Lastenhoitovaihtoehtojen houkuttelevuus riippuu puolestaan sitä koskevista julkisista päätöksistä. (Gornick ym. 1996, 16.) Maissa, jossa perhepoliittiset etuudet (kuten vanhempainvapaat ja päivähoido) ovat parhaimmin tuettuja, ei eroa pienten lasten äitien ja muiden äitien työllisydessä ole juurikaan nähtävissä. Anteliaat tukimuodot muun muassa Pohjoismaissa mahdollistavat vanhemmuuden ja työllisyyden yhdistämisen työmarkkinoilta poistumatta. Tähän viittaavat muun muassa tulokset alle 6-vuotiaiden ja yli 12-vuotiaiden lasten äitien työllisydessä. Yhteys heikkojen politiikkatoimien ja äitien työllisyyden keskeytymisen välillä viittaa tarvittavien tukimuotojen puutteeseen (nähtävissä mm. englanninkielisissä maissa, kuten Englanti, Yhdysvallat ja Australia). Tämä näkyy erityisesti alle kouluikäisten lasten kohdalla. Laajentuvista työllistymismahdollisuuksista ja kasvavasta taloudellisesta välttämättömyydestä huolimatta työmarkkinoille osallistumiselle on äitien perinteisestä hoivaajan roolista johtuen esteitä, jotka ovat kuitenkin muuttumassa vähemmän määrin puolusteltaviksi. (Gornick ym. 1996, 28 – 29.)

Yksinhuoltajavanhemmista suurin osa on äitejä ja yksinhuoltajaäidit ovat myös todennäköisesti köyhempiä kuin yksinhuoltajaisät (mm. Gornick & Jäntti 2010; Jenson 2018). Tästä huolimatta on sukupuolesta riippumatta todettavissa, että sekä naisten että miesten köyhyysaste vaihtelee suuresti eri maissa. Institutionaalisilla konteksteilla on merkitystä siitakin huolimatta, että sosiaalisten siirtojen jälkeiset köyhyysasteet ovat kaikkialla alhaisempia kuin ennen siirtoja. Todettavissa onkin, että sukupuolen lisäksi kotimaalla ja sen harjoittamalla sosiaalipolitiikalla on merkitystä köyhyyden ilmenemiseen. Myöskään yksinhuoltajaäitien kiistatta heikompi asema useimmissa maissa ei näyttäydä samalla tavalla kaikkialla, vaan eroja on nähtävissä muun muassa köyhyyden esiintyvyydessä ja sen laajuudessa, jotka voidaan liittää suurelta osin eroihin työllisyysasteissa sekä sosiaali- ja perhepoliittisessa järjestelmässä (Jenson 2018, 197). Useimmissa teollistuneissa maissa on todettu lasten köyhyyden todennäköisyyden riippuvan ainakin osittain vanhempien sosioekonomisesta asemasta ja sitoutumisesta työmarkkinoihin. Toisaalta

on myös todettu, että lasten köyhyyden vaihtelu eri maiden välillä johtuu institutionaalista monimuotoisuudesta, työmarkkinarakenteista ja tulonsiirtoon liittyvistä politiikoista. (Gornick & Jantti, 2011, 2.)

Tulokset siitä, millaisena vaikea materiaallinen puute näyttäytyy globaalissa kontekstissa lasten osalta, ja mitä voidaan tehdä tarvittavien turvaverkkojen luomiseksi tai köyhyyteen suuntautuvan talouskasvun saavuttamiseksi, ovat erilaisia erilaisissa tulonmuodostukseen liittyvissä institutionaalisisissa konteksteissa (markkinatalous, yksityiset tulonsiirrot, sosiaaliturvajärjestelmä). Sosiaaliturvaan liittyvän julkisen panostuksen merkitys näyttäytyy tutkimusten valossa markkinoita tai yksityisiä tehokkaammaksi keinoksi vähentää pitkällä tähtäimellä muun muassa lapsiköyhyyttä. (Cai & Smeeding 2019, 16 – 19.) EU:n sisällä tarkasteltuna perheen muodostamisen ajankohta ja perheen kokoonpano vaikuttavat osaltaan lasten köyhyysriskin ilmenemiseen. Köyhyysriskiin vaikuttaa sekä vanhemman työttömyys että alhaisen palkkatason työllisyys. Siksi se, miten vanhemmat ylipäättään sijoittuvat työelämään vaikuttaa lasten köyhyysriskiin. Köyhyysriski reagoi herkästi hyvinvointivaltion tarjoamaan tulontasauksen järjestelmään, joskin sillä voi olla myös negatiivinen vaikutus työn houkuttelevuutta ajatellen. Vanhempien aktiivinen osallistuminen työelämään, kohtuullinen ansiotaso ja toimiva tukijärjestelmä on todettu keinoksi ehkäistä lasten köyhyysriskiä EU-maissa. (Del Boca & Mancini, 2013, 55 – 71.)

## Perhe ja perheroolit

Käsitys naisten roolista perheen ulkopuolella on laajentunut länsimaisissa hyvinvointivaltioissa, mutta siitä huolimatta niissä on nähtävissä suuria eroavaisuuksia muun muassa koskien naisten roolia työelämässä ja myös puolisoitten välisiä rooleja perheen sisällä. Aina näitä eroavaisuuksia ei kuitenkaan ole yhdistetty perhepolitiikan rakenteeseen, vaikka tarve analysoida instituutioiden ja asenteiden yhteyttä toisiinsa on tunnustettu. Viimeaikaiset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet asenteiden sukupuolten rooleista vaikuttavan suuressa määrin perhepoliittiseen lainsäädäntöön (mm. Ferrarini 2006, 125.) Traditionaaliset perhekeskeiset maat ylläpitävät mallia, joka tukee perinteistä perhemuotoa. Sosiaalista perusajatusta painottavat maat kannattavat kahden elättäjän mallia. Markkinalähtöiset maat puolestaan toimivat harvemmin traditionaalisten tai sosiaalisten peruslähtökohdienten mukaisesti. Perhepoliittisten instituutioiden ja mallien voidaankin näin ollen sanoa ainakin osittain heijastavan taustalla olevia sukupuoleen liittyviä ideologioita. (Ferrarini 2006, 126 – 127.)

Uusklassiset mallit perheestä esittävät sen rationaalisena kokonaisuutena, joka maksimoi oman hyvinvointinsa. Ne selittävät perheen käyttäytymistä suhteellisten hintojen

ja tulojen avulla. Ne auttavat osaltaan ymmärtämään perheen käyttäytymistä, mutta jättävät useita tärkeitä näkökulmia huomioimatta. Niiden avulla ei myöskään kyetä tarpeeksi selittämään käyttäytymisen perusteita tai ennustamaan tulevia muutoksia. Olettamus ihmisen rationaalisesta käyttäytymisestä aiheuttaa hämmennystä tulosten tulkinnessa ja johtaa lopulta vain vallitsevan tilanteen hyväksyntään. Perheen rationaalisen käyttäytymisen ydinajatuksena on, että puolisoiden odotetaan käyttävän aikansa siten, että he voivat maksimoida kotitalouden käytettävissä olevien hyödykkeiden määrän. Usein perusoletuksena on kuitenkin myös, että naisten rooli kotitalouden elintason osalta on miehiä vähäisempi. Tätä on selitetty muun muassa pienemmällä panostuksella inhimilliseen pääomaan naisten kohdalla, joka johtuu pääosin miehiä suuremmasta panostuksesta perheestä aiheutuviin velvoitteisiin. (Ferber & Birnbaum 1982, 90.)

Muutos perheissä on ollut nopeasti kasvava 70 – luvun loppupuolelta lähtien. Muutoksen ytimessä ovat olleet sekä erilaiset perhemuodot että vanhempien rooli perheen toiminnoissa elättäjänä ja perheestä huolehtijana (Lewis 2009, 3 – 4). Muutokset perheissä ja myös työmarkkinoissa ovat tapahtuneet samanaikaisesti hyvinvointivaltion uudelleen muodostamisen kanssa. Peruspiirteinä muutoksessa on ollut oikeuksien muuttaminen velvollisuudeksi, jolloin hyvinvointijärjestelmän on tarkoitus kannustaa aktiivisuuteen passiivisuuden sijaan. Työllisyyden merkitys korostuu tällöin yksilön näkökulmasta kannattavana ja samalla taloudellista kehitystä tukevana. Taloudellisten ja demografisten haasteiden johdosta aktiivisen väestön osuuden merkitys korostuu ja työssä käyvien osuutta halutaan kasvattaa molempien sukupuolten ja myös eri ikäryhmien osalta. Huomio kiinnittyy tällöin työn ja perheen yhdistämisen mahdollisuuksiin etenkin lapsiperheissä. Vanhemman väestön osalta huolehtimisen tukemisen sijaan on haluttu tukea aktiivista ikääntymistä, jolloin työkyvyn ja omatoimisuuden säilyttäminen nähdään hoivatarvetta paremmaksi vaihtoehdoksi omaishoidon tarpeen vähentyessä. (Lewis 2009, 6 – 7.)

Perheet tekevät päätöksiä sekä lyhyellä että pitkällä, seuraaviin sukupolviin vaikuttavalla, tähtäimellä. Päätösten pohjalla vaikuttavat perheen tarpeet ja resurssit, jotka eivät aina ole tasapainossa joko muuttuvien tilanteiden (mm. työttömyys) tai perheen kulutuskäyttäytymisen vuoksi (kulutus on suurempi kuin tulotaso edellyttää). Perheiden sisäiset roolit voivat myös muuttua eri tilanteissa, joissa puuttuvia resursseja korvataan uudella tavalla useampien perheenjäsenten osallistuessa perheen taloudellisen tilanteen korjaamiseen. Phyllis Moen ja Elaine Wethington (1992) ovat todenneet perheen sopeutumisstrategian olevan käsitteenä kuitenkin edelleen epäselvä sekä merkityksen että mittaamisen osalta. Elämänkaarimalli nähdään ajallisen ulottuvuutensa vuoksi hedelmälliseksi tarkasteltaessa yksilöiden ja yksiköiden (perhe, kotitalous) päätöksentekoa osana laajempaa

yhteiskunnallista kehitystä. Kehityssuuntiin vaikuttavat yksittäiset päätökset, jotka laajempaan trendinä muodostavat yhteiskunnan kehityksen suuntaviivoja yli sukupolvirajojen. Tällaisia päätöksiä ovat valinnat, joita yksilöt tekevät suunnitellessaan omaa tulevaisuuttaan muun muassa perheen perustamisen, lasten hankkimisen, työllisyyden ja muun oman elämänsä hallinnan osalta. (Moen & Wethington 1992, 233 – 251.) Toisaalta on myös tekijöitä, joihin yksilö ei itse voi vaikuttaa, mutta joilla on merkitystä yksilön mahdollisuuksiin. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa maantieteellinen alkuperä, perhe-tausta, sukupuoli jne. (Del Valle-Inclán Cruses 2019, 3).

## Perheiden hyvinvointi ja elämänlaatu

Perheiden ja perherakenteiden muutosta on tutkittu viime vuosina laajalti eri näkökulmista liittyen sekä sisäisiin rakenteisiin että ulkoisiin muuttujiin. Perheiden hyvinvointia muutoksessa ei ole kuitenkaan syvällisemmin analysoitu. Almudena Mínguezin (2013) mukaan ihmisen hyvinvointi voidaan nähdä liittyväksi yksilön lisäksi myös laajempaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen, jossa ihminen ja häntä ympäröivä yhteiskunta toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Elämänlaatua mitattaessa on perinteisesti käytetty objektiivisia ja subjektiivisia indikaattoreita, joista ensimmäinen liittyy ihmisen elämäntilanteeseen ulkopuolelta arvioituna ja jälkimmäinen yksilön omaan kokemukseen tyytyväisyydestä elämäänsä ja sen osa-alueisiin. Eurooppalainen vertailevan lähestymistapa hyvinvoinnin tutkimuksessa perustuu perhesyklin eri päävaiheissa tehtävien päätösten ja niiden vaikutusten arviointiin. Perhesyklillä tarkoitetaan elämän eri vaiheita perhenäkökulmasta: lapsuus, nuoruus, perheen muodostus, vanhuus. Ihmisen hyvinvointi koostuu sekä yksilökohtaisesta että yhteiskunnallisesta hyvinvoinnista ja on sidoksissa kulttuurin, talouteen ja hallintoon. Ihmisten muodostamaa järjestelmää tulee tarkastella suhteessa ekosysteemiin ja vuorovaikutukseen sen kanssa. Yhteiskunnan hyvinvoinnin määrittelyssä merkittävää on myös tarkastella oikeudenmukaisuutta ja kestävyyttä (resurssien säilyttäminen ja uusiutuminen) käytettävissä olevien resurssien kohdentamisessa. (Mínguez 2013, 1 – 6).

Elämänlaatu on ollut kiinnostuksen kohteena sekä tutkimuksissa että poliittisissa päämäärissä. Sillä mitataan taloudellisen kehityksen ohella laajempaa yhteiskunnallista kehitystä, sillä yhteiskunnan hyvinvoinnin kasvaessa myös muiden kuin taloudellisten asioiden merkitys kasvaa. Hyvinvointia mitataan joko objektiivisesti tai subjektiivisesti, mutta yleisesti käytetään kuitenkin pääasiassa subjektiivisia mittareita, jotka ilmaisevat millaiseksi yksilö kokee oman elämänsä. Yksilökohtainen mittausta tapahtuu lähinnä psykologisesta näkökulmasta, joka kuitenkin jättää huomioimatta koko yhteiskunnan tilanteen kokonaisuudessaan. Pamela Abbot & Claire Wallace ovat kehittäneet sosiaalisen laadun

mallin (kuvio 12), jolla he tähtäävät teoreettisen perustan omaavan ja sosiologisesti informatiivisen konseptin rakentamiseen hyvinvoinnista kyetäkseen keräämään informaatiota elämänlaadun vertailua varten sekä laajassa kontekstissa että eri osa-alueiden osalta. Sosiaalinen laatu sisältää ajatuksen, että hyvinvointi käsittää sekä yhteiskunnan että yksilön hyvinvoinnin. Yhteiskunta tarjoaa yksilöille mahdollisuuden oman hyvinvointinsa rakentamiseen tarjoamiensa resurssien ja palveluiden kautta. (Abbot & Wallace 2013, 27 – 51.)

<b>Maailmanlaajuiset prosessit</b>			
Järjestelmät	Sosioekonominen turvallisuus <i>Taloudelliset ja materiaaliset olosuhteet</i> <i>Elinolosuhteet</i>	Sosiaalinen yhteenkuuluvuus <i>Luottamus ihmisiin ja päättäjiin</i> <i>Yhteiskunnalliset konfliktit</i>	Yhteisöt
Organisaatiot			Ryhmät
Instituutit	Sosiaalinen osallisuus <i>Siviilisääty</i> <i>Syrjäytyneisyys ja tarvittavan tuen saannin mahdollisuus</i>	Sosiaalinen ja kulttuurinen vaikuttaminen <i>Vaikuttamismahdollisuudet omaan elämään ja terveydentilaan</i>	Yksilöt
<b>Biografiset prosessit</b>			

**Kuvio 12.** Sosiaalisen laadun malli (The Social Quality Model) Abbotin & Wallacen (2013) mallia mukaillen.

Perheiden hyvinvoinnin tutkimisen viitekehyksenä voidaan käyttää kolmea teoreettista lähestymistapaa (Zimmerman 2013). Teoriat tuottavat kriteeristön, jonka avulla voidaan arvioida, miten eri politiikat edistävät perheiden hyvinvointia. Hyvinvointi käsitteenä voidaan liittyä tuloihin, terveyteen, työllisyyteen, asemaa tai myös yksilön omaan tyytyväisyyteen, itsetuntoon ja tasapainoiseen elämään. Hyvinvointia voidaan käsitellä myös kokonaisuuksien kautta (työ, harrastukset, perhe) tai laajemmin yksilön asenteena ympäristöä ja ylipäätään maailmaa kohtaan.

*Zimmermanin kolme teoreettista lähestymistapaa:*

1) *Perhejärjestelmän teoria: perusolettamuksena on perheen toimiminen säännönmukaisesti omalla mekanismillaan kyetäkseen bankkimaan ja ylläpitämään tarvitsemansa resurssit ja turvaamaan perheen sisäinen arvojärjestelmä ja roolit sekä rajat subteessa muihin perheisiin ja ympäristöön.*

2) *Muutos- ja valintateoriat: tarjoavat tavan käsitteellistää panos - tuotos –prosessia perhejärjestelmässä ja perheiden hyvinvoinnissa valintoihin perustuen.*

3) *Perheen stressiteoria: oletuksena on perheen voivan kokea stressitilanteen resurssien saatavuuden ja riittävyyden sekä niiden arvostamisen osalta.*

### 3.4 Yhteenveto aiemmasta tutkimuksesta

Poliittinen keskustelu hyvinvointivaltiosta sisältää erilaisia tulkintoja hyvinvointivaltion synnystä, sen kehityksestä ja myös sen merkityksestä. Hyvinvointivaltiot ovat erilaisia ja niiden institutionaaliset ratkaisut ovat moninaiset. Poliitiikan tekeminen globaalissa ympäristössä edellyttää ratkaisuja, joilla on myös laajempi merkitys kansanvälisessä toiminnassa. Hyvinvointivaltion kritiikki rakentuu erityisesti sen vaikutusten ennakointiin, jolloin riskit interventioista voidaan nähdä joko yksilön tai yhteiskunnan näkökulmasta. Oman näkökulmansa kritiikkiin antavat myös taloudellisen kehityksen ja sosiaalisten oikeuksien välinen vastakkainasettelu (King & Ross 2010) sekä eettinen näkökulma yhtäältä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta ja toisaalta yksilönvapauden rikkomisesta (White 2010).

Hyvinvointivaltion institutionaaliset ominaisuudet sosiaalipoliittisten järjestelmien osalta voidaan eritellä eri tavoin sen mukaan, millä tavalla ja tasolla sen tarjoaa kansalaisille etuuksia ja palveluja (Julkunen 2017). Peter Hallin määritelmän mukaan instituutiot sisältävät sääntöjä, menettelyjä ja toimintamalleja, jotka ovat osa ihmisten ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Instituutiot toimivat ominaisuuksiensa osalta politiikkaa rajoittavina ja muokkaavina, mutta lopputulos on instituutioita laajemman kokonaisuuden seurauksena. (Thelen & Steinmo 1992.) Historiallinen institutionalismin näkökulmasta operatiivisen toiminnan tulokset liittyvät aikaan ja kontekstiin, jolloin nykytilanne on muodostunut menneen pohjalta. Näin ollen aiemmin tehdyt poliittiset valinnat ja sitoumukset vaikuttavat nykyiseen poliittiseen suuntaukseen. (mm. Hall & Taylor 1996; Peters 2012.) Uuden institutionalismin teoreettisena argumenttina on, että instituutiot itsessään muokkaavat toimintaa ja edustavat näin autonomista voimaa politiikassa (Le Cours 2005, 8).

Hyvinvointivaltion merkitys on sen kansalaisilleen tarjoama mahdollisuus valita erilaisten tavoitteiden välillä, ja samalla se merkitsee myös osallisuutta yhteiskunnan tarjoamiin mahdollisuuksiin mm. koulutuksen sekä sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman kautta (Kangas & Palme 2005, 38 - 40). Hyvinvointivaltio vaikuttaa myös sosiaaliin suhteisiin sekä sukupuolten ja yhteiskuntaluokkien välillä ilmeneviin rajoihin (mm. Ferrarini 2006, 1 - 4). Saaren (2017) mukaan hyvinvointivaltion uudistaminen on välttämätöntä ja taloudellisten edellytysten heikentyessä institutionaalisia rakenteita uudistetaan taloudellisen kestävyuden niin vaatiessa. Uuden hyvinvointivaltion rakentamiseen vaikuttavat taloudessa tapahtuvat leikkaukset ja erilaiset intressit, jotka määrittelevät uudistusten suuntaa.

Voidaan myös todeta, että hyvät etuusjärjestelmät omaavissa yhteiskunnissa kannustavan järjestelmän haasteena on erityisesti kannustaminen omaehtoiseen toimintaan hyvinvoinnin turvaamiseksi, etenkin jos työn tekemistä ei saada houkuttelevaksi tai rahallinen vastine ei ole kannustava (Viitamäki 2015).

Hyvinvointivaltion päämääränä on etenkin köyhyyden ehkäisy, mutta se sisältää myös muita tavoitteita, kuten Pohjoismaissa eriarvoisuuden vähentäminen. Köyhyys voidaan nähdä myös taloudellista tilannetta laajemmaksi ilmiöksi, jolloin se vaikuttaa yksilö mahdollisuuksiin ja osallisuuteen yhteiskunnassa. Yhteiskunnan osallisuuteen liittyvät mahdollisuudet saavuttaa sellainen ammatillinen, sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma, joka liittyy yksilön yhteiskuntaan ja mahdollistaa henkilökohtaisen kehittymisen (Kangas & Palme 2005, 38). Köyhyysongelmat ovat merkittäviä myös perhepolitiikassa, jossa köyhyyttä pyritään ehkäisemään sekä kohdennetun tuen että investointien (esim. päivähoitopalvelut) avulla. Sosiaalinen investointi merkitsee investointia inhimilliseen pääomaan, jolloin korjaavien sosiaalisten toimenpiteiden sijaan pyritään kasvattamaan yksilötason mahdollisuuksia tulevaisuudessa panostamalla ehkäisevään toimintaan esimerkiksi koulutuksen ja palvelutarjonnan kautta (Kuitto 2016; Morel & ym. 2012). Samalla pyritään parantamaan työllisyyttä ja talouskasvua sekä ehkäisemään uudenlaisen köyhyyden syntymistä. Köyhyysongelmat ovat saaneet myös perhepolitiikassa yhä suuremman merkityksen perheiden köyhyyden ollessa edelleen huolenaiheena useissa Euroopan maissa, jolloin myös sen ehkäisemiseksi haetaan uusia keinoja (mm. Nygård & Krüger 2012, 756 - 757).

Köyhyyden riski voidaan liittää elämänvaiheeseen, joten muun muassa säästötoimenpiteiden vaikutukset sosiaalisessa tuessa voivat olla erilaisia. Huomiota tulisikin kiinnittää erityisesti niihin elämäntilanteisiin, joissa sosiaaliset riskit ovat suurimmillaan (Kangas & Palme 2000; Kangas & Palme 2005, 40 - 42). Toisaalta on otettava huomioon myös erilaiset perhemuodot, joissa sosiaaliset riskit esiintyvät eri tavoin. Yksinhuoltajaperheet ovat suurimmassa riskiryhmässä etenkin silloin, jos perheen taloudelliset edellytykset ovat heikot (mm. Gornick & Jäntti 2010; Salmi, Sauli & Lammi-Taskula 2014, 82 - 90). Erityisesti riskissä ovat yksinhuoltajaäidit, vaikka tältä osin onkin nähtävissä eroavaisuuksia, jotka liittyvät sekä sosiaaliturvajärjestelmään että työllisyysasteeseen (esim. Jenson 2018).

Hyvinvointi ei välttämättä ole riippuvainen siitä, millainen perheen taloudellinen asema on, mutta taloudelliset edellytykset vaikuttavat kykyyn ylläpitää hyvinvointia (Hiihlamo 2004). Tällöin myös sosiaaliturvaan liittyvä julkinen panostus on merkittävä muun muassa lapsiköyhyyden ehkäisyssä, olipa kyse sitten rahallisesta tuesta tai vanhempien työllisyyden mahdollistamisesta (vrt. Ferrarini 2006, 107 - 123; Jenson 2018, 197 - 202; Cai & Smeeding 2019). Huono-osaisuuden kierteen periytymiseen sukupolvelta toiselle

vaikuttaa lapsuuden kokemukset erilaisista arvomaailmoista ja normeista, jotka välittyvät sekä perheen sisäisistä toimintamalleista että yhteiskunnasta (Paananen & Gissler 2014). Lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointi on todettu tulevaisuuden kannalta merkittäväksi etenkin syrjäytymisriskin näkökulmasta. Perhepolitiikan kehittämiseen suunnattavien resurssien pienentyminen onkin haasteena muun muassa toimeentulokysymysten kohdalla. Yksilön hyvinvointi on nähtävissä myös osana yhteiskunnallista hyvinvointia ja sen elementit rakentuvat sekä yhteiskunnallisesta tilanteesta että yksilökohtaisesta kokemuksesta (Mínguez 2013; Abbot & Wallace 2013; Zimmerman 2013).

Sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat erilaisia eri maissa ja myös perhepoliittiset tukimuodot ovat muotoutuneet eri tavoin (mm. Julkunen 2017; Ferrarini 2006; Hantrais & Letablier 1996). Kaikilla Euroopan Unionin valtioilla ei ole mahdollisuuksia samanlaisiin politiikkaprosesseihin, ja erilaiset poliittiset ideologiat vaikuttavat siihen, millaiseksi perhepolitiikka muodostuu. Myös institutionaaliset elementit pohjautuvat maiden historialliisiin, kulttuurisiin ja sosioekonomisiin lähtökohtiin. Poliittikkatoimet voivat vaikuttaa mm. naisten työllisyyteen joko vahvistamalla sitä, kuten Pohjoismaissa, tai heikentämällä sitä tarpeellisten politiikkatoimien puuttuessa (Gornick, Meyers, & Ross 1996; Ferrarini & Forssén 2005, 138- 142; Rubery & Figueiredo 2018, 129 - 149).

Työ- ja perhe-elämän yhdistämistä koskevat politiikkainstrumentit ovat moninaiset sisältäen taloudellisia tukimuotoja, palvelutarjontaa ja hoitojärjestelyjä. Poliittiset valinnat muokkaavat suhtautumista palkattomaan hoitotyöhön ja sukupuolten tasavertaiseen asemaan työelämässä, vaikuttaen samalla myös työllisyyspäätöksiin etenkin naisten kohdalla (Lewis 2009, 71 - 117; Gornick & al. 1996). Keskusteluissa, jotka koskevat kotona tehtävän palkattoman työn jakautumista perheessä, on keskeistä kautta historian näkynyt naisten suuri rooli. Tällä on ollut myös vaikutusta siihen, millaiseksi roolit ovat muodostuneet kodin ulkopuolisessa palkallisessa työssä. Vaikka miesten ja naisten välisissä rooleissa on nähtävissä muutosta etenkin länsimaisissa hyvinvointivaltioissa, eivät asenteet ole kaikilta osin muuttuneet samalla tavalla (mm. Salin, Hakovirta & Ylikännö 2016, 200 – 218), ja tämä näkyy osaltaan edelleen myös perhepoliittisessa lainsäädännössä (Rubery & Figueiredo 2018, 129 - 149; Ferrarini 2006, 125 - 141). Vaikka perheen vanhempien oletetaan käyttäytyvän rationaalisesti maksimoiden kotitaloudessa tarvittavien hyödykkeiden määrän, odotetaan samanaikaisesti naisten roolin olevan miehiä vähäisempi elintason ylläpitämisessä (Ferber & Birnbaum 1982, 84 - 93). Äitien työllisyyspäätöksiin vaikuttavat myös poliittiset päätökset, jotka edesauttavat työn ja perheen yhdistämisessä. Poliitikoilla voi kuitenkin olla myös ristiriitaisia vaikutuksia siihen, millä tavalla sukupuolten välinen tasa-arvo työelämässä toteutuu sekä aseman että tulorakenteen osalta (Misra, Budig & Böckmann 2010). Sukupuoleen liittyvät instituutiot ovatkin usein erilaisten voimien tulosta, jolloin poliittiset käytänteet ovat osa kokonaisuutta, eivät sen erillisiä



elementtejä (vrt. Korpi 2010, 15 - 20). Muutokset perhemuodoissa ja perherooleissa ovat muokanneet keskustelua siitä, miten sukupuolten välinen roolijako palkallisen työn kohdalla näkyy perheen toimeentulossa, ja mitkä tekijät vaikuttavat traditionaalisen miespuolisen ansaitsijan mallin vakiintuneeseen asemaan useissa maissa. (Mm. Lewis 2009, 59 - 67; Ferber & Birnbaum 1982, 84- 101).

## Tutkimuksen liittäminen aiempaan tutkimukseen

Aiemman tutkimuksen näkökulmasta lienee todettava aihepiiriin olevan laaja ja moniulotteinen. Suomen perhepolitiikan tulosten arviointi institutionaalisessa viitekehityksessä yhdistää aiemman tutkimuksen kautta saadun tiedon hyvinvoinnin eri ulottuvuuksista arviointiin politiikkatoimien hyvinvointivaikutuksista lapsiperheisiin. Laajempi konteksti Euroopan unionin sisällä antaa syventävän kuvan siitä kehitysvaiheesta, missä Suomi on erityisesti lapsiperheiden hyvinvointivaltiona suhteessa muihin Euroopan unionin jäsenmaihin. Yleisesti on todettavissa, että köyhyysongelma on saanut yhä suuremman merkityksen politiikassa. Köyhyys merkitsee muutakin kuin taloudellista puutetta, sillä sen merkitys laajenee resurssien vähäisyyden aiheuttamasta mahdollisuuksien puutteesta johtuen (Kangas & Palme 2005, 38.) Toisaalta perheiden kohdalla huolen aiheena on muuttuva tilanne, joka aiheuttaa uudenlasta ja uusissa ryhmissä esiintyvää köyhyyttä muun muassa lapsiperheiden osalta (Nygård & Krüger 2012). Lapsiköyhyyden yleistyminen aiheuttaa myös tarvetta tarkastella köyhyyden syntyyn johtaneita tekijöitä, joiden ymmärtäminen edesauttaa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä.

Köyhyyden ehkäisyssä yhtenä vahvana tekijänä on tutkimuksissa nähty etenkin naisten ja yksinhuoltajien tilanne, joka muodostaa tulevaisuuden kannalta merkittävän haasteen työllisyystavoitteiden saavuttamisessa. Julkinen politiikka on resurssien jakautumisen ja sen ehtojen mahdollistaja, jolloin hyvinvointivaltioiden erilaiset institutionaaliset ratkaisut merkitsevät erilaista poliittista kannanottoa maan perhepolitiikkaan ja julkisen tahon perheeseen kohdentuvan intervention laajuuteen. Köyhyyden poistamiseen sitoutuminen varmistamalla toimeentuloturva merkitsee uskoa siihen, että markkinat eivät kykene rtkaisemaan hyvinvoinnin kysymyksiä. Sosiaalipoliittisen uudelleenjakamisen systeemi huolehtii tällöin markkinoiden ulkopuolelle jäävien osalta riittävästä toimeentulosta (Forssén 1998, 1- 2) .

Työvoimaan osallistuminen merkitsee sekä resurssien hankintaa että samalla myös mahdollisuutta tasa-arvoisuuteen. Kyse ei ole vain kyvystä osallistua perheen tulojen kartuttamiseen vaan kyse on myös yksilön mahdollisuudesta rakentaa omaa identiteettiä ja itsekäsitystä eri elämänaalueiden vahvistamiseksi (vrt. Korpi 2000, 8 – 9), jolloin erilaiset

perheideologiat vaikuttavat siihen, millä tavalla perhe- ja työroolit yhteiskunnassa nähdään ja miten perhepoliittiset etuudet mahdollistavat valinnan työn ja perhe-elämän osalta (Salin ym. 2016, 200 – 202). Sosiaalisen investoinnin merkitys onkin siinä, että sen odotetaan vahvistavan yksilötason mahdollisuuksia ja samalla myös tuottamaan korkeampia työllisyysasteita ja talouskasvua (mm. Kuitto 2016, 444 – 446). Instituutiot muodostavat näin ollen sosiaalipoliittisia kannustimia, joiden avulla pyritään saavuttamaan asetettuja päämääriä ja vastaamaan taloudellisiin haasteisiin myös tulevaisuudessa. On kuitenkin muistettava, että sosiaalipoliittisilla instituutioilla on sekä haluttuja että tahattomia seurauksia (Ferrarini 2006, 1 – 2), ja erilaiset instituutiot tuottavat erilaisia tuloksia – myös historiallisista ja kulttuurisista lähtökohdista johtuen.

Tutkimuksen tulokset ovat aiempaa tutkimusta täydentäviä, tuoden tutkimuskenttään myös eri näkökulmia yhdistävän elementin. Tutkimus antaa myös hyvän pohjan jatko-tutkimukselle perhepolitiikan merkityksestä perheiden hyvinvointiin huomioiden rajoitteet, jotka vaikuttavat valtion mahdollisuuksiin hyvinvoinnin lisäämisessä tai ylläpitämisessä. Merkityksellistä tämä on erityisesti muutostilanteissa, jolloin kehitys voidaan nähdä osana jo tehtyjä valintoja (polkuriippuvuus). Tällöin vertailevan tutkimuksen keinoin on mahdollista tarkastella esimerkiksi poliittisten reformien sekä hallinnollisten muutosten ja erilaisten toimintamallien vaikutuksia niiden tuottamiin tuloksiin. Hyvinvoinnin osat alueet voidaan nähdä painoarvonsa perusteella joko valtion interventiota korostavana tai yksilön/perheen omaa aktiivisuutta lisäävänä. Toimenpiteet, jotka tähtäävät yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja työllisyyden vahvistamiseen, kuuluvat näihin molempiin.

Tutkimuksen teoreettiseen kontribuutioon pyritään empirian ja teorian vuorovaikutteisen tarkastelun kautta, jolloin institutionaaliselle teorialle haetaan vahvistusta tai täydennystä aihepiiristä tehtyjen empiiristen havaintojen pohjalta. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti poliittis - hallinnolliseen järjestelmään tukeutuva sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmä muodostuu institutionaalisen teorian esittämällä tavalla henkilö-, tieto- ja rakennejärjestelmistä. Järjestelmän sisällä tehtäviin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon vaikuttavat kansallinen kulttuuri ja arvot sekä maan historia hyvinvointivaltiona. Institutionaalisen järjestelmän toimivuus (tulokset) on riippuvainen tavoitteiden, panosten ja tuotosten tasapainosta ja kyvystä mukautua yleiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Tällä viitataan myös normatiivisen toimintamallin aikaansaamiin tuloksiin (vrt. Richard Scott 2008: Instituution kolme pilaria). Teoreettisen viitekehyksen valinnassa huomioidaan instituutioiden koostuminen regulatiivisista, normatiivisista ja kulttuuri-kognitiivisista elementeistä, joiden on (yhdistettynä toimintaan ja resursseihin) tarkoitus tuottaa vakautta ja merkitystä yhteiskunnalliselle elämälle.

Aiemman tutkimuksen valossa institutionaalinen lähestymistapa muodostaa teoreettisena viitekehyksenä hyvän pohjan tarkastella hyvinvointia sekä rakenteellisena (järjestelmä) että sosiaalisena ilmiönä, joka voidaan liittää joko järjestelmän tuottamaan tulokseen tai subjektiiviseen kokemukseen siitä. Eri menetelmiä hyödyntävä arviointi on tällöin keino muodostaa moniulotteisesta ongelmasta moniulotteinen tulkinta. Instituutiot eivät ole ikuisia eivätkä myöskään ikuisesti samanlaisina pysyviä ja ne voivat myös itse vaikuttaa poliittisiin tuloksiin (vrt. Lecours 2005, 8 – 9). Perhepolitiikassa tämä näkyy erityisesti siinä, millä tavalla perhepoliittiset instituutiot ovat saavuttaneet legitimitetin yhteiskunnallisen institutionalisoinnin yhteydessä.



## OSA 2

### TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA



## 4 PERHEPOLIITTISET LINJAUKSET SUOMEN EDUSKUNTAPUOLUEIDEN OHJELMISSA JA HALLITUSOHJELMISSA

Tutkimuksen empiirinen osa muodostuu kokonaisuudesta, jossa tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia kolmen peruselementin kautta: perhepolitiikalle asetetut tavoitteet, perhepoliittinen järjestelmä ja sen toiminta sekä tulokset kansallisessa ja kansainvälisessä vertailussa. Tavoitteiden asettaminen on luvussa 2 (2.4.3, kuvio 4) esitetyn arviointiprosessin mukaan tarvemäärittelyn jälkeen ensimmäinen askel kohti tuloksia, jolloin tuloksia on syytä tarkastella myös tavoitteiden näkökulmasta. Eduskuntapuolueiden ohjelmat ilmaisevat puoluekohtaisia linjauksia ja tahtotilaa politiikan eri osa-alueilla ja hallitusohjelmat hallituspuolueiden vahvistamia poliittisia tavoitteita hallituskaudella. Ohjelmien tarkastelussa hyödynnetään sisällönanalyysin menetelmiä näiden tavoitteiden tulkitsemiseksi.

Eduskuntapuolueiden linjauksia koskien hyvinvointia ja lapsiperheitä tarkastellaan lähinnä 2010 - luvulle tähtäävien tavoitteiden näkökulmasta. Hallitusohjelmia analysoidaan myös pidemmän ajan osalta 1980-luvun alusta lähtien tavoitteissa tapahtuneen kehittymisen (tai pysyttämisen) arvioimiseksi huomioiden polkuriippuvuuden<sup>8</sup> perusolettamuksen näkökulma. Tarkempi analyysi keskittyy kuitenkin myös hallitusohjelmien osalta 2010-luvun tavoitteisiin. Hallitusohjelmat ilmaisevat, millaiseen kompromissiin hallituspuolueet ovat eri vuosikymmeninä neuvotteluissaan päässeet eivätkä näin ollen vastaa kaikkien eduskuntapuolueiden tavoitteita. Hallitusohjelman toteuttaminen on myös käytännössä riippuvainen vallitsevasta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta tilanteesta. Eduskuntapuolueiden ohjelmissa ilmaistut näkemykset kertovat puolestaan sen, millaisia tavoitteita eri puolueilla on. Samalla ne ilmaisevat, millaisia kompromisseja hallituksen

---

<sup>8</sup> Yleisissä tulkinnoissa polkuriippuvuus tarkoittaa sitä, että nykyiset ja tulevat tilanteet, toimet tai päätökset riippuvat aikaisemmista tilanteista, toimista tai päätöksistä. Myös tiettyjä aiemmin käyttöön otettuja toimintatapoja voi olla lähes mahdotonta kumota. (Vrt. Pierson, 2000).

muodostaneet puolueet ovat lopulta tehneet omien linjaustensa suhteen ja miten oppositiopuolueet hallituksen toimintaan suhtautuvat. Sisällönanalyysi on muodostettu koottu tekstiaineiston pohjalta. Dokumenttien tutkimuksen kannalta olennainen tietosisältö perhepolitiikan ja hyvinvoinnin osalta on jäsennetty kokoamalla ja yhdistämällä ohjelmissa esiintyviä poliittisia näkemyksiä ja tavoitteita.

Sisällönanalyysi perustuu sekä tiivistetyn tekstiaineiston tulkintaan että hallitusohjelmissa ja eduskuntapuolueiden ohjelmissa esiintyviin ilmaisiin, joiden laskennassa on käytetty vakioituja hakusanoja tai niiden osia kattavamman tuloksen saamiseksi:

Ilmaisut	Hakusanoja (perusmuoto)				
Hyvinvointiin liittyvät ilmaisut	Talous	Työllisyys	Palvelut	Tasa-arvo	Hyvinvointi
Elämänvaiheeseen liittyvät ilmaisut	Lapset	Nuoret	Perhe/ vanhemmat	Vanhukset/ ikäihmiset	-

Eduskuntapuolueiden ohjelmista on myös nostettu esille puoluekohtaisia painotuksia sekä argumentointia hallituksen toiminnasta.

Analyysiprosessissa tutkimuskysymysten kannalta olennaiset esitykset ja tavoitteet on koottu tiivistettyyn muotoon kokonaisuuksia yhdistämällä. Ilmaisujen lukumääräistä analyysiä on laajennettu kattamaan myös elämänvaiheeseen liittyvät maininnat elämänvaiheen ollessa yksi hyvinvoinnin kannalta merkittävistä tekijöistä (mm. Kangas & Palme 2000). Koska tavoitteissa ja suunnitelmissa on käytetty ilmaisia, jotka voivat liittyä useampaan asiakokonaisuuteen, ovat tulokset tulkittavissa lähinnä suuntaa antavina. Analyysillä haetaan osaltaan vastausta tutkimuksen pääkysymykseen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta (tavoitteiden asettaminen on osa tulosprosessia). Se, millä tavalla eduskuntapuolueiden linjaukset näkyvät hallitusohjelmissa, kertoo poliittisen kamppailun kautta saavutetusta kompromissista. Toisaalta se kertoo myös hallituskauden yhteiskunnallisesta tilanteesta. Laadullisen sisällönanalyysin menetelmää on hyödynnetty myös muun muassa Mia Hakovirran ja Minna Rantalaihon (Hakovirta & Rantalaiho 2012) tutkimuksessa *Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa*, jossa laadullista sisällönanalyysiä on käytetty haastatteluaineiston analysointiin. Eriarvoistumisen ehkäisy on puolueiden ohjelmissa ja myös hallitusohjelmissa yhtenä elementtinä hyvinvoinnin turvaamisessa.



## 4.1 Eduskuntapuolueiden ohjelmissa esiintyviä perhepoliittisia näkemyksiä

Eduskuntapuolueiden perheisiin ja perhepolitiikkaan liittyvät näkemykset ovat monilta osin yhteneväisiä puhuttaessa taloudellisesta toimeentulosta, työn ja perheen yhdistämisestä sekä perheille tarjottavista palveluista. Eroavaisuudet liittyvät arvopohjaisiin näkemyksiin siitä, millainen perheen tulisi olla, mikä on perheen asema yhteiskunnassa, miten perheitä parhaimmin tuetaan ja miten perhepoliittisia instrumentteja tulisi uudistaa. Näkemyseroja on myös siinä, miten perheiden tukeminen toteutetaan tavalla, joka hyödyttää saman aikaisesti lapsiperheitä ja koko yhteiskuntaa (mm. työllisyysnäkökulma).

Kokoomuslaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa on kuvattu muun muassa yhdessäolon, kannustamisen, oppimisen ja osallistumisen elementtien näkökulmasta painottamalla varhaista puuttumista lasten ongelmiin vanhempien ja lasten parissa toimivien välisen vuorovaikutuksen kautta (Kokoomuksen erityisohjelma 2008). Kokoomuksessa perhepoliittisen ohjelman valmistelusta päätettiin puoluehallituksen kokouksessa vuonna 2016 (Kokoomus 2016). Tällöin ohjelmassa haluttiin painottaa erityisesti perhe- ja työelämän yhdistämisen mahdollisuutta. Vuonna 2018 julkaistussa *Suomessa maailman paras maa lapsille ja perheille* (Kokoomus 2018) todetaan lapsi- ja perhepolitiikan tavoitteena olevan lasten ja perheiden hyvinvointi ja mahdollisuus perheen perustamiseen. Osana tätä nähdään myös yhteiskunnan suhtautuminen lapsiin ja perheisiin.

Suomen Keskustapuolue näkee perheitä, lapsia ja nuoria koskevan palvelujärjestelmän tehostamisen osana tulosten paranemista, etenkin jos asiakkaan elämäntilanne ja tarpeet kyetään huomioimaan. Apua tarvitsevat yksilöt ja perheet on tunnistettava ajoissa oikea-aikaisen avun saamiseksi. Keskustan perhepoliittisissa linjauksissa nostetaan esille myös työttömyys ja talouden epävarmuus, jotka voivat muodostua esteeksi perheen perustamiselle. Alueellisesta näkökulmasta katsottuna palvelujen etäisyys ja niiden laatu on todettu haasteeksi. (Keskustapuolueen erityisohjelma 2014.) Keskustapuolueen vuoden 2015 erityisohjelmassa *Perheiden pärjäämisestä kasvaa onnellinen Suomi* todetaan epävarmuuden perheissä vaikuttavan siihen, milloin lapsia hankintaan. Perheiden erilaisuus, hyvinvoinnissa tapahtuva eriarvoistuminen ja palvelujen hajanaisuus muokkaavat perheiden nykyistä ja tulevaa tilannetta. Korjaavina toimenpiteinä nähdään muun muassa perheetuudet, palvelut ja valinnanvapaus sekä johdonmukainen lapsi- ja perhepolitiikka.

Suomen Kristillisdemokraatit näkevät perheen yhteiskunnan kannalta tärkeimpänä sosiaalisena instituutiona, jossa yksilö voi kokea hyväksyntää. Perinteinen avioliitto nähdään parhaana sekä parisuhteen muodon että lasten kasvuperustan osalta. Perhepolitiikka-

kan uskotaan olevan myös syntyvyyden lisääntymisen mahdollistaja. (Kristillisdemokraattien perhepoliittinen ohjelma 2006.) Perhepoliittisina tavoitteina ovat muun muassa perheiden aseman vahvistaminen, lasten saannin edellytysten parantaminen, valinnan mahdollisuus päivähoitossa ja taloudelliset edellytykset lasten hoitoon ja yhdessä oloon. Kristillisdemokraattien *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusohjelma* (Kristillisdemokraatit 2017) painottaa parisuhteen tasa-arvoisuutta ja lapsen etua. Hoivavastuun jakautuminen naisten ja miesten kesken nähdään eriarvoistavaksi. Vanhempainvapaisiin kaivataan lisää joustoja perheiden valinnanvapauden lisäämiseksi.

Suomen Sosiaalidemokraattisen puolueen (SDP) Perhepoliittinen tulevaisuusohjelma (2014) esittää SDP:n perhepolitiikan punaisena lankana ehkäisevät ja matalan kynnyksen perhepalvelut ja niiden vahvistaminen. Lapsuudessa koettu perheen arki muodostaa perustan aikuisuuden mahdollisuuksille. Perhepolitiikka nähdään hyvinvointi-investointina, jonka merkitys näkyy inhimillisellä ja kansallisella tasolla. Linjauksissa todetaan kaikkien perheiden olevan tasavertaisia ja samalla tavalla tunnustettuja. Työllisyys, tai paremminkin sen puute, mainitaan köyhyyden ja köyhyysriskin osalta voimakkaimmaksi tekijäksi lapsiperheissä. Sosiaalidemokraattien vuoden 2014 erityisohjelman *Turvaa ja vapautta muuttuvassa maailmassa* mukaan hyvinvointivaltio antaa ihmisille mahdollisuuden kehittyä. Tärkeäksi todetaan myös naisten asema yhteiskunnassa ja sitä kautta myös työelämässä. Työkäisen oikeus työhön on todettu ihmisen perusoikeuksiin kuuluvaksi.

Vasemmistoliiton tavoitteissa (Periaateohjelma ja tavoitteet 2016 – 2019) perhepolitiikkaan liittyvät linjaukset on mainittu osana yleisiä linjauksia, jotka liittyvät toimeentuloon, yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon. Tavoitteiden osalta mainitaan muun muassa kaikille yhtäläiset mahdollisuudet palveluihin, koulutukseen ja työhön. Todellisen tasa-arvon todetaan edellyttävän tukea sen saajan tarpeista käsin, jolloin eri ryhmille voidaan tarjota erilaista tukea ja palvelua (mm. sairaut ja vammaiset). Lasten osalta lapsivaikutusten arviointi halutaan mukaan lapsia koskevaan päätöksentekoon. Vasemmistoliiton muissa ohjelmissa käsitellään muun muassa varhaiskasvatuksen merkitystä. Vasemmistoliiton varhaiskasvatuslinjausten (Vasemmistoliitto 2018) mukaan varhaiskasvatus on lapsen oikeus, joka on taattava huoltajan työmarkkinatilanteesta tai lapsen kotikunnasta riippumatta.

Vihreän liiton Poliittinen ohjelma (2010) ilmaisee tarpeen tukea omatoimista yhteisöllisyyttä, jonka osana on ihmisen vastuullisuuden kasvu vapauden kasvun myötä. Yhdenvertaisuus nähdään mahdollisuutena, joka hyödyttää kaikkia tasapuolisesti. Vihreän liiton julkistama perhepolitiikkamalli (perhepakettijulkaisu 2016) perustuu tasa-arvon lisäämiselle perhe- ja lapsiystävällisellä tavalla. Käytännössä tämä merkitsee joustoa ja valinnanvapautta perhevapaissa sekä muutoksia varhaiskasvatuksen maksuissa ja tuessa

vanhempien työllisyysasemaan. Perhevapaajärjestelmän avulla halutaan edistää hoitovastuun tasaisempaa jakautumista vanhempien kesken molempien vanhempien työ- ja perhe-elämän roolien tasapainottamiseksi.

Suomen ruotsalaisen kansanpuolueen (RKP) erityisohjelmassa *Alla barn och unga ska få bli sedda, hörda och bekräftade* (2014) todetaan, että perheiden hyvinvoinnin osalta painopiste tulisi siirtää ongelmien ratkaisemisesta fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen. Ennaltaehkäisevän työn koordinoitua tulisi parantaa lapsille ja perheille suunnatuissa palveluissa. Ruotsalaisen kansanpuolueen puolueohjelmassa (Ruotsalainen kansanpuolue. Puolueohjelma) on nostettu esille lasten turvallinen kasvuympäristö ja muun muassa yksinhuoltajaperheiden tilanne. Tulevaisuusskenaariossa vuodelle 2025 Suomen nähdään olevan tasa-arvoisempi ja yhdenvertaisempi mahdollisuuksien ja itsensä toteuttamisen osalta.

Perussuomalaiset mainitsevat kokonaisvaltaisen perhepolitiikan osalta huomioitavaksi lasten ja nuorten merkitys Suomen tulevaisuudella. Myös lapsiperheiden palvelut todetaan tärkeäksi osaksi vanhempien ja lasten tukemisessa. Perheiden tukeminen nähdään yhteiskunnan näkökulmasta kannattavana sen tuottaessa tulevaisuudessa moninkertaista hyötyä. (Perussuomalaiset 2014.) Perussuomalainen perhepolitiikka (Perussuomalaiset 2017) painottaa muun muassa syntyvyyden merkitystä Suomessa, etenkin kantaväestön osalta. Perhepolitiikan uudistamisen lähtökohtana on lasten ja perheiden merkitys hyvinvointiyhteiskunnassa. Yhteiskunnan näkökulmasta hyvinvointi nähdään yhteiskunnan lisäksi myös yksilöiden ja perheiden omalla vastuulla olevaksi.

Perhepolitiikan haasteiksi eduskuntapuolueet ovat todenneet mm. seuraavat seikat:

- Kokoomus: ongelmien havaitseminen ja ennaltaehkäisy
- Keskusta: hajanaiset palvelut ja lasten hyvinvoinnin eriarvoistuminen
- Kristillisdemokraatit: perheen aseman haastava yksilön tarpeiden korostuminen
- Perussuomalaiset : lasten ja perheiden eriarvoistuminen ja vanhemmuuden haasteet
- Ruotsalainen kansanpuolue: painopisteen siirtäminen ongelmien ratkaisemisesta hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen
- Sosiaalidemokraatit: köyhyyden periytyminen ja ylisukupolvinen syrjäytyminen
- Vasemmistoliitto: sosiaalinen oikeudenmukaisuus
- Vihreä liitto: tasa-arvon lisääminen ja jäykän nykyjärjestelmän ongelmat

Hallituspuolueiksi nousseet puolueet 2010 - luvulla (hallituksen kokoonpano 2007, 2011 ja 2015 alkavilla hallituskausilla) ovat vaaliohjelmissaan painottaneet ennen kaikkea palvelujen ja vanhemmille suunnattujen vapaiden kehittämistä tasa-arvoisemmaksi ja joustavammaksi. Järjestelmien osalta korostuvat myös perhe- ja vanhempainvapaisiin kohdentuvat uudistus- ja kehittämistarpeet. (Kts. taulukko 3). Perhevapaajärjestelmästä on käyty jo pitkään keskustelua ja sen uudistaminen on ollut yhteiskuntapoliittisen keskustelun kohteena jo useiden vuosien ajan vanhempainvapaan (vrt. muun muassa Salmi & Lammi-Taskula 2010) ja myös kotihoidon tuen osalta. Vanhempainvapaan kiintiöittä-misehdotusta 6+6+6 mallin mukaan ovat kannattaneet ohjelmissaan muun muassa RKP, Vasemmistoliitto ja Vihreä liitto. Kiintiöittämistä on perusteltu muun muassa vanhempien tasa-arvoisuuden tavoitteen näkökulmasta. Kotihoidon tuen jakaminen vanhempien kesken on myös herättänyt keskustelua ja voimakasta vastustusta sen ollessa pinnalla erityisesti Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana (mm. rakennepoliittinen uudistuksen yhteydessä vuonna 2013). Oppositio puolueet esittivät asiasta välikysymyksen ja keskustelujen lopputuloksena jakamisesta luovuttiin. Kotihoidon tuen jakamista esitettiin etenkin työllisyystavoitteiden toteutumiseen liittyvänä kysymyksenä. Perhevapaiden käytön jakautuminen edelleen äiteihin painottuvana on yksi sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä kysymyksistä, myös työmarkkinanäkökulmasta. Myös varhaiskasvatuksen rajoittaminen Sipilän hallituksen toimesta on herättänyt keskustelua sosiaalisista oikeuksista. Päivähoitokysymyksissä korostuu joustomahdollisuus ja valinnanvapauteen liittyvät näkökulmat.

**Taulukko 3.** Hallituksen nousseiden puolueiden perhepoliittisia tavoitteita vaaliohjelmista ennen hallituskauden alkua (koottuna vaaliohjelmista 2007, 2011 ja 2015).

Vanhasen II hallitus ja Kiviniemen hallitus (2007 - 2011); Keskusta, Kokoomus, RKP, Vihreät	Kataisen hallitus <sup>9</sup> ja Stubbin hallitus <sup>10</sup> (2011 - 2015); Kokoomus, SDP, RKP, Vasemmistoliitto, Vihreät, KD	Sipilän hallitus <sup>11</sup> (2015 - 2019); Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset
Ennaltaehkäisevät ja laadukkaat palvelut (Kesk. Vihr.)	Päivähoidon joustavuus (Kok.)	Lasten päivähoidon valinnanvapaus (Kesk.)
Lapsilisäjärjestelmän kehittäminen (Kesk., Kok., RKP, Vihr.)	Osittaisen hoitorahan ja hoitotuen korotukset (Kok.)	Lapsiperheiden kotipalvelu (Kesk.)
Perhevapaiden kehittäminen (Kesk. RKP)	Vanhempainvapaaudistus 6+6+6 (RKP, Vas., myös Vihr. lapsipoliittiset linjaukset 2010)	Vanhempainvapaaajärjestelmän uudistaminen ja kotihoidon tuen lyhentäminen (Kok.)
Kotihoidon tuen kehittäminen (Kesk., Kok.)	Perhevapaaajärjestelmän joustavuuden lisääminen (KD)	Varhaiskasvatuksen uudistaminen (Kok.)
Päivähoitojärjestelmän kehittäminen (Kesk., Kok. RKP)	Kotihoidontuen korotus ja valinnainen päivähoitomuoto (KD)	Palvelujen kehittäminen (Kok., PS)
Hoitorahan ja hoitotuen korotus (Kok.)	Lapsiperheiden kotipalvelu (Kok., KD)	Köyhyyden ehkäisy (PS)
Lapsiperheiden tukien korotus (RKP, Vihr.)	Julkiset palvelut (SDP)	
	Lapsiperheiden tuet ja palvelut - resursointi (Vihr. lapsipoliittiset linjaukset 2010)	

Oppositio puolueiden näkemykset perhepolitiikan tuloksista vuosien 2007 – 2019 aikana ilmaisevat sen, että hallituksen toimia ei ole nähty riittäviksi tai ne ovat ristiriidassa puolueen omien tavoitteiden kanssa.

<sup>9</sup> Vasemmistoliitto ilmoitti eroavansa hallituksesta maaliskuussa 2014, koska ei voinut hyväksyä hallituksen kehysriehiesitystä.

<sup>10</sup> Vihreä liitto ilmoitti eroavansa hallituksesta syyskuussa 2014 hallituksen myöntämän ydinvoimalaluvan vuoksi.

<sup>11</sup> Perussuomalaisista irtaantui vuonna 2017 hallituskriisin seurauksena Uusi vaihtoehto -ryhmä (sittemmin Siniset), joka jatkoi hallituksessa 13.6.2017 alkaen.

Kriittisiä näkemyksiä tai kommentteja on esitetty puolueiden ohjelmissa seuraavien asioiden kohdalla:

Sosiaalidemokraatit (erityisohjelma 2008):

Useat nykyajan suurimmista haasteista vaativat parempaa poliittista toimintaa.

Vasemmistoliitto (erityisohjelma 2010):

Sosiaaliturvajärjestelmää tulee yksinkertaistaa ja lopettaa luukulta toiselle pallottelu.

Lapsiperheiden köyhyyden lisääntyminen on keskeinen ongelma yhteiskunnassamme, leipäjonojen piti olla 90-luvun ohimenevä ilmiö.

Kristillisdemokraatit (vaaliohjelma 2011):

Lapsiperheiden saamat perhepoliittiset tulonsiirrot ovat jääneet viime lama-ajan tasolle.

Syntyvyyden lisääminen edellyttää nykyistä lapsimyönteisempää yhteiskuntaa.

Perussuomalaiset (vaaliohjelma 2011):

Sosiaali- ja terveystaloutta uudistettaessa on keskitytty liikaa palveluiden tuotantojärjestelmän rakentamiseen ja unohdettu arvopohjainen politiikka.

Epädemokraattinen hallintojärjestelmä, jossa valta ja vastuu eivät kohtaa, on tuhoon tuomittu.

Keskusta (erityisohjelma 2015):

Kataisen ja Stubbin hallitusten perheitä koskevat päätökset ovat olleet vaikeasti ennakoitavia ja heikentäneet perheiden omaa pärjäämistä.

Tukien leikkaukset kärjistävät köyhyysongelmia.

Palvelujen laatu vaihtelee, ne ovat etääntyneet kauaksi ja kokonaisvaltaisuuden puute aiheuttaa ongelmia.

Lasten hyvinvoinnin eriarvoistuminen on jatkunut.

Perussuomalaiset (erityisohjelma 2015):

Päätöksenteossa kenelläkään ei ole pitkään aikaan ollut selkeää kuvaa päätösten todellisista vaikutuksista lapsiperheisiin.

Perhepoliittinen päätöksenteko pohjautuu usein lähtökohtaan, jossa perheessä on kaksi vanhempaa.

Vihreä liitto (erityisohjelmat 2015)

Leipäjonot ovat pidentyneet ja monelle ruoka-apu on välttämätöntä oman pärjäämisen kannalta.

Sosiaalinen etäisyys kasvaa ja viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elävien perheiden lapsilla ei ole tasavertaisia mahdollisuuksia.

Vasemmistoliitto (erityisohjelma 2017)

Palvelutuotannon siirtäminen markkinoiden armoille (hallituksen nk. valinnanvapaus) ei toteuta tavoitteita terveys- ja hyvinvointierojen huomioimisessa ja ka-ventamisessa.

Sosiaalidemokraatit (erityisohjelma 2017)

Universaalit palvelut eivät yksin riitä lapsiperheiden toimeentulon turvaamiseksi. Varhaiskasvatus ja perusopetus eivät enää suojaa lasta köyhyyden vaikutuksilta ja edistä yhdenvertaisuutta.

Lapsiperheköyhyydessä on ollut kyse myös arvovalinnoista, joissa ei ole riittävästi huomioitu hyvinvoinnin ydintekijöitä.

Vasemmistoliitto (varhaiskasvatuslinjaukset 2018)

Sipilän hallitus rajasi oikeutta varhaiskasvatukseen. Päätökset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa leikkauksia on toteutettu kunnista eri tavoin (osassa toteutettu, osassa ei), jolloin lasten yhdenvertaisuus ei toteudu.

Parlamentaarisisa demokratiassa uuden monipuoluehallituksen muodostamiseen liittyy usein koalitionsopimus tai lausunto uuden hallituksen ohjelmasta. Lausunnon uskottavuus riippuu kuitenkin siitä, ovatko eri osapuolet valmiita toteuttamaan omat osuutensa sopimuksesta. (Shepsle 1996, 230.) Hallitukseen kohdentuvaa kritiikkiä esiintyy näin ollen myös hallituksen sisällä hallituspuolueiden näkemyserojen vuoksi (vrt. Vasemmistoliiton ja Vihreän liiton ero hallituksesta 2014 ja Perussuomalaisen jakautuminen vuonna 2017).

## 4.2 Perhepolitiikka hallitusohjelmissa – kehitys ennen ja jälkeen 2010-luvun alkua

Aiemmat poliittiset päätökset rajoittavat nykyisten päätöksentekijöiden käytettävissä olevia vaihtoehtoja. Lähtökohtana voidaankin pitää sitä, että poliittiset ja hallinnolliset organisaatiot ja niiden toimijat ovat osa institutionaalista kokonaisuutta, joka ja muokkaa käyttäytymismalleja ja toimintaa vakiintuneiden polkujen mukaisesti. Nämä polut koostuvat muun muassa arvoista, standardeista ja säännöistä sekä julkisesta politiikasta, ja ne määrittelevät tehtyjä valintoja rajoittaen instituutioiden kehittämisprosesseja. (Kay 2006, 29.) Jossain vaiheessa aiemmin hyväksi osoittautunut polku ei kuitenkaan välttämättä enää toimi, ja vaikka politiikan toimijat tietävät tämän, on suunnan muuttaminen vaikeaa (Kay 2006, 39). Historialliset institutionalistit liittävät politiikan tulokset kontekstiin ja tilanteeseen, joka on useimmiten muodostunut menneen pohjalta. Varhaiset analyysit

painottavat olemassa olevaa valtion kapasiteettia ja poliittista perintöä myöhemmissä poliittisissa valinnoissa. Toisaalta toiset painottavat myös sitä, miten poliittiset olosuhteet vaikuttavat politiikkaan kannustamalla suosimaan tiettyjä linjauksia enemmän kuin muita. (Hall & Taylor, 1996, 941.)

Hallitus toimii mekanismina niiden perinteiden ja lakien toteuttamiseksi, joiden avulla yhteiskuntaa koordinoidaan ja hallitaan. Institutionaalisessa kehityksessä korostuu institutionaalisten rakenteiden ja arvojen merkitys poliittisten tulosten määrittämisessä. Myös perhepolitiikka voidaan tästä näkökulmasta määritellä tuloksena sekä tavoista, joilla hallitus instituutiona on rakennettu että arvoista ja normeista, jotka ovat sen rakenteen takana. (Zimmerman 1995, 89 – 90.)

Suomen hallitusohjelmissa on ennen 2000-luvun vaihdetta painotettu talouteen ja työllisyyteen liittyviä kysymyksiä ja kehittämistarpeita, mutta myös lapsiperheiden tilanne ja siihen tarvittavat parannukset on jo huomioitu sosiaaliturvan yhteydessä. Muun muassa pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen hallitusohjelmassa (26.5.1979) sosiaalipolitiikan kehittämisen osana todetaan, että ”*Sosiaalipolitiikassa hallitus pyrkii käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa erityisesti parantamaan lapsiperheiden asemaa.*” Perhepolitiikka itsenäisenä kokonaisuutena näkyy ensimmäisen kerran pääministeri Harri Holkerin hallituksen hallitusohjelmassa (30.4.1987), jolloin perhepolitiikan osalta on todettu sosiaalipolitiikan kehittämisen painopisteen kohdentuvan lapsiperheiden aseman parantamiseen.

Vuosituhanne vaihteessa on julkisten palvelujen merkitys kasvanut hallitusohjelmien tavoitteissa taloudellisen kehityksen ja työllisyyden ohella. Jo tätä aiemmin on muun muassa pääministeri Paavo Lipposen hallituksen hallitusohjelmassa (13.4.1995) tavoitteeksi todettu sosiaalista tasa-arvoa lisäävien palvelujen kehittäminen siten, että ne ovat kattavia ja tehokkaasti järjestettyjä. Samalla tavoitteeksi on asetettu maan kaikkien alueiden tasapuolinen kehittyminen. Hallitus on sitoutunut vastuullisiin ja vaikeisiin päätöksiin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudistamiseksi sellaiseksi, että kansalaiset voivat hyväksyä sen oikeudenmukaisena, tehokkaana ja reiluna. Taloudellinen tilanne on edellyttänyt myös ratkaisuja, jotka vaikuttavat yksilö- ja perhetasolla taloudelliseen hyvinvointiin. Valtion vuoden 1996 talousarvion toimenpiteissä (Lipposen hallitusohjelman lisäpöytäkirja 13.4.1995) tämä näkyy muun muassa leikkauskohteissa, joissa mainitaan myös lapsiperheisiin suoraan kohdentuva lapsilisien leikkaus 750 milj. markalla. Lisäksi leikkauskohteena mainitaan työttömyysturvan ja asumistuen menot. Hallitusohjelmassa otetaan myös kantaa sosiaaliturvan liittämistä työelämän kehittämiseen. Ohjelmassa on todettu, että ”*Sosiaalietuuksien, asiakasmaksujen, ansiotulojen kasvun ja verotuksen on muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää nk. kannustineloukkujen syntymisen.*”



Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa (15.4.1999) työllisyys on nähty parhaimmaksi keinoksi taata sosiaaliturvan ja hyvinvointipalveluiden rahoitus. Korkean työllisyyden saavuttamiseksi on tarvittavien palvelujen ja työllisyyttä edistävien toimenpiteiden avulla luotava mahdollisuudet työhön osallistumiseen eri elämäntilanteissa. Työllisyys on paras keino torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä ja samalla se myös edistää kansalaisten omaehtoista toimintaa hyvinvoinnin edistämiseksi.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitus (hallitusohjelma 17.4.2003) toteaa tarpeen vahvistaa naisten ja miesten työssäkäynnin edellytyksiä ja myös kannustaa miehiä perhevapaiden pitämiseen. 2000-luvun hyvinvointiyhteiskunta nähdään työntekoon kannustavana, sosiaalisesti oikeudenmukaisena ja alueellisesti tasapainoisena. Päätaavoitteet keskittyvät hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen ehkäisemällä työttömyyttä ja kannustamalla työllisyyttä sekä vahvistamalla toimeentuloedellytyksiä ja laadukkaita palveluja.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus (hallitusohjelma 24.6.2003) jatkaa Jäätteenmäen linjalla. Sosiaali- ja terveystalouden keskeisiksi tavoitteiksi mainitaan väestön terveyden edistämisen lisäksi yksilön elämänhallinnan, työ- ja toimintakyvyn sekä omatoimisuuden tukeminen. Lasten hyvinvoinnin turvaamiseksi hallitus sitoutuu vakaaseen ja ennakoitavaan lapsi- ja perhepolitiikkaan. Lapsiperheiden taloudellisen aseman parantamiseksi hallitusohjelmassa on mainittu lapsilisäjärjestelmän rakenteen uudistaminen vuonna 2004 ja lapsilisiin tehtävä ensimmäiseen lapseen kohdistuva korotus sekä yksinhuoltajakorotuksen tarkistus. Vuodelle 2005 on suunniteltu kotihoidon tuen sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan tason nosto. Vanhasen hallituksen strategia-asiakirjassa 2006 (Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006) mainitaan myös syrjäytymisen ehkäisyn ja hoidon vaikuttavuustavoitteiden osalta lapsiperheiden köyhyyden aleneminen ja lasten ja nuorten terveystalouden lisääminen.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (19.4.2007) on sitouduttu vähentämään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia sekä syrjäytymiskehitystä. Keinona tähän nähdään eriarvoistumisen vähentäminen ja lapsiperheiden taloudellisen aseman parantaminen. Perheiden hyvinvoinnin lisäämiseksi hallitusohjelmassa mainitaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman käynnistäminen. Kehittämiskohteena ovat lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohja ja päätösten lapsivaikutusten arviointi. Pääministeri Mari Kiviniemen hallitus (hallitusohjelma 22.6.2010) jatkoi Matti Vanhasen II hallituksen ja hallitusohjelman päätösten toteuttamista. Työllisyyden merkitys näkyy hallitusohjelmassa tulevaisuuden talouskasvun edellytyksenä, tähän viitataan myös kannattavuuden näkökulmasta.

2010 – luvun alun jälkeen pääministeri Jyrki Kataisen hallitus (hallitusohjelma 22.6.2011) katsoo köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisen osalta par-

haan sosiaaliturvan muodostuvan työn kautta ja hyvinvoinnin nojaavan korkeaan työllisyysasteeseen sekä sosiaaliseen eheyteen ja tasa-arvoisuuteen. Hallitusohjelmassa on mainittu köyhyyden ja syrjäytymisen kierteen katkaiseminen ja vastuun jakaminen yhteiskunnan, yhteisön, perheen ja yksilön kesken. Hyvinvointipolitiikan osalta todetaan väestön ikääntymisen, työelämän murroksen ja globalisaation tuovan uudenlaisia haasteita hyvinvointiyhteiskunnalle. Hallituksen tavoitteena on lisätä inhimillistä hyvinvointia ja vahvistaa ihmisten perusturvaa. Perheen ja työn yhdistämisen mahdollisuutta halutaan edistää ja tukea samalla vanhempien osallisuutta lasten hoitoon ja työntekoon. Päätöksenteossa halutaan edistää myös lapsivaikutusten arviointia. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen hallitusohjelma (hallitusohjelma 24.6.2014) perustuu Kataisen hallituksen ohjelmaan. Painopisteinä ovat muun muassa köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (29.5.2015) todetaan Suomen talouden perimmäisten ongelmien olevan rakenteellisia. Tästä seurauksena on korkea työttömyys ja hidas kasvu. Kymmenen vuoden tavoitteena on edistää yhteiskunnan uusiutumista ja mahdollisuuksien tasa-arvoa osaamis- ja koulutustasoa nostamalla. Tavoitteisiin kuuluu hyvinvoinnin ja oman elämänhallinnan kohentaminen ja kokemus mahdollisuudesta vaikuttaa ja ottaa itse vastuuta. Tukijärjestelmän tulee tukea työn merkitystä taloudellisen tilanteen kohentajana. Tukijärjestelmiä on kehitettävä niin, että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta. Erialaisten tukimuotojen tulee ehkäistä kannustinloukkuja ja kannustaa opiskeluun ja työn tekemiseen. Sosiaali- ja terveyshuollossa painotetaan muun muassa ennaltaehkäisyä ja varhaista tukea. Sosiaali- ja terveysturvan osalta todetaan vaalikauden aikana tarvittavan menojen leikkaamista ja rakenteellisia uudistuksia. Hallituskauden kärkihankkeina asiakaslähtöisten palvelujen ja lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman keinoin pyritään toteuttamaan valinnan mahdollisuuden periaatetta ja edistämään perheiden ja lasten etua ja vanhemmuuden tukea matalan kynnyksen palvelujen avulla. Tavoitteena on myös vahvistaa lasten ja perheiden hyvinvointia ja saavuttaa sellainen sosiaaliturva, että se on sekä osallistava että työhön kannustava.

Talouteen ja työllisyyteen liittyvät kysymykset ovat sidoksissa toisiinsa ja ne myös muodostavat perustavaa laatua olevan pohjan hyvinvointipolitiikalle. Suomessa tämä on nähtävissä muun muassa siinä, että riippumatta nousu- ja laskukausista ovat talouden ja työllisyyden kysymykset olleet vahvasti esillä poliittisessa keskustelussa ja hallitusten ohjelmissa. Myös perhepolitiikan osalta tavoitteet näkyvät saman suuntaisina, vaikka painopiste vaihtuu ajankohtaan ja tilanteeseen liittyvistä syistä.

Eri vuosikymmenten osalta hallitusohjelmista on poimittavissa hallituspohjasta riippumatta samoja näkemyksiä erilaisin painoituksin talouden, työllisyyden ja perhepolitiikan osalta:

Koiviston II hallitus, 1980-luvun alku (SDP, Keskusta, RKP ja SKDL):

”Hallituksen talouspolitiikan tärkeimpänä tehtävänä on työllisyyden parantaminen ja toimeentulon turvaaminen.”

Perhepoliittiset painoalueet: lapsilisien ostoarvon korottaminen, äitiys- ja vanhempainloman pidentäminen, lastenhoitojärjestelmien kehittäminen

Ahon hallitus, 1990-luvun alku (Keskusta, Kokoomus, RKP ja SKL):

”Hallituskauden alkaessa taloudelliset näkymät ovat hyvin ongelmalliset.” ”Työttömyyden jyrkkä kasvu voi pysähtyä vain kaikkien kansalaispiirien yhteisvastuuseen perustuvalla talouspolitiikalla.”

Perhepoliittiset painoalueet: suorat tulonsiirrot (lasten kotihoidon tuki ja lapsilisät), lasten päivähoiton kehittäminen (valinnan mahdollisuus)

Lipposen II hallitus, 2000-luvun alku (SDP, Kokoomus, RKP, Vasemmistoliitto, Vihreä Liitto):

”Talouden kasvunäkymät ovat hyvät, työllisyys on vahvistumassa.” Kehittämislinjan tavoitteena on: ”työllisyyden laajapohjainen kasvu ja työttömyyden aleneminen torjuvat parhaiten köyhyyttä ja syrjäytymistä”

Perhepoliittiset painoalueet: lasten päivähoiton monipuoliset vaihtoehdot ja lasten kasvua ja kehitystä edistävät palvelut

Kataisen hallitus, 2010-luvun alku (Kokoomus, SDP, Vihreät, RKP, Kristillisdemokraatit, Vasemmistoliitto):

”Hyvinvointi syntyy työstä. Suomen tulevaisuuden menestys sekä hyvinvointivaltion kestävä rahoitus ovat riippuvaisia korkeasta työllisyysasteesta.”

Perhepoliittiset painoalueet: lapsiperheiden palvelut, tulonsiirrot, perheen ja työn yhteensovittaminen (perhevapaajärjestelmä)

Sipilän hallitus 2015 - 2019 (Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset):

”Hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoituksen turvaamiseksi on toteutettu työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä parantavat uudistukset.”

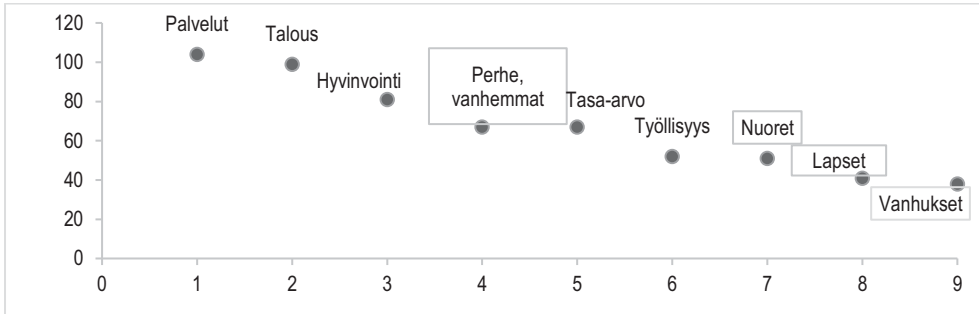
Perhepoliittiset painoalueet: matalan kynnyksen palvelut, varhaiskasvatus, lapsiperheiden kotipalvelut

Taloudellisten näkymien ollessa haastavat (vrt. Ahon hallitus), näkyy perhepolitiikassa suorien tulonsiirtojen merkitys. Talouskasvun näkymien ollessa hyvät, painotus perhepolitiikassa siirtyy suorista tulonsiirroista palvelutarjontaan (mm. Lipposen II hallitus). Työllisyyden merkitys korostuu kaikkina aikoina riippumatta siitä, millaiset kehitysnäkymät ovat. Tämä kuvastaa tietoisuutta siitä, että hyvinvointivaltion edellytysten ylläpito vaatii vahvaa työllisyyttä. 2010 – luvulla pyrkimyksenä on ollut kokonaisvaltainen perhepolitiikka, jossa työn merkitys toimeentulon turvaamisessa näkyy vahvasti työn ja perheen yhteensovittamisen sekä palvelutarjonnan kehittämisen alueella (mm. KASTE- ja LAPE - ohjelmat).

#### 4.3 Yhteenveto perhepoliittisista linjauksista ja hyvinvointitavoitteista puolueiden ja hallitusten ohjelmissa

Eduskuntapuolueiden vaaliohjelmissa esiintyvät maininnat vuonna 2015 hyvinvointiin tai elämänvaiheisiin liittyen (kuviot 13) ovat monin osin nähtävissä myös hallitusohjelmissa. Etenkin talouden ja palvelujen osalta voidaan kuitenkin tulkita kyseen olevan enemmänkin itsestään selvydestä kuin tehdystä valinnasta taloudellisten edellytysten ohjauksessa toimintoja ja palvelujen ja palvelurakenteiden ollessa merkittävä osa Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Sen sijaan hyvinvointi ja tasa-arvo näkyvät puolueiden vaaliohjelmissa hallitusohjelmia vahvemmin, vaikka hyvinvoinnin käsitettä ei olekaan pääosin määritelty tarkemmin, vaan se esiintyy kokonaiskäsitteenä yleisellä tasolla. Tasa-arvoisuuden, tasavertaisuuden ja yhdenvertaisuuden ilmaukset liittyvät siihen, millä tavalla yksilöt ja ryhmät sekä myös eri alueet huomioidaan yhteiskunnassa sen tarjoaman tuen ja

turvan osalta. Elämänvaiheiden osalta maininnat noudattavat myös hallitusohjelmissa ilmenevää jakaumaa nuoren ja vanhemman ikäpolven välillä.



**Kuvio 13.** Suomen eduskuntapuolueiden vuoden 2015 vaaliohjelmissa esiintyvien hyvinvointiin tai elämäntilanteeseen liittyvien osa-alueiden sijoittuminen suhteessa toisiinsa ohjelmissa esiintyneiden mainintojen lukumäärän perusteella.

Hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä etenkin palveluihin liittyvät maininnat näkyvät puolueiden vaaliohjelmissa vahvasti. Palveluissa korostuvat palvelujen kehittämistarpeet ja niissä tapahtuvat muutokset. Elämänvaiheen osalta vanhuksiin ja vanhusväestöön liittyvät ilmaukset ovat suhteellisen vähäisiä siitäkin huolimatta, että ikääntyvän väestön kasvu on huomioitu sekä kansallisella että Euroopan tasolla merkittävänä ilmiönä tulevan hyvinvointivaltion kehityksen kannalta. Sillä on myös vaikutusta tulevaisuuden aikuisiin ja siihen, millä tavalla hyvinvointivaltion resursseja voidaan tulevina vuosikymmeninä kohdentaa eri ikäryhmiin ja eri elämänvaiheessa oleviin. Perheen ja vanhemmuuden aika on puolestaan esillä muita elämänvaiheita useammin. Elämäntilanteeseen liittyy monitahtoinen kokonaisuus erilaisia yhteiskunnan tukemia etuuksia ja palveluja, jotka ovat osaltaan sidoksissa myös työmarkkinoiden vaatimuksiin ja tarpeisiin (esim. perhevapajakäytäntö ja lasten päivähoido). Tavoitteiden osalta keskeisiä ovat työllisyyteen, tasa-arvoisuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyvät näkemykset. Perhepolitiikkatavoitteet on määriteltävä eduskuntapuolueiden ohjelmissa erilaisin painotuksin, joiden voidaan myös tulkita kuvaavan puoluekohtaisia näkemyksiä perhepolitiikassa tärkeistä kysymyksistä (poiminnat puolueiden ohjelmista 2014 - 2016):

**Kokoomus:** Yhteiskuntasuunnittelulla voidaan edistää yhteisöllisyyttä ja yhteisöllisiä toimintamalleja. Yhteisöllisen perhepolitiikan avulla lapsiperheille voidaan rakentaa alueittain suojaverkko, joka toimii kunnan ja vapaaehtoisten toimijoiden avulla. (Vaaliohjelma 2015.)

Keskusta: Suomen perhepolitiikka ei ole tarpeeksi johdonmukaista ja eriarvoistumista vähentävää. Erityisohjelmassa (2015): ”Hallituksen tempoilevien ja välinpitämättömien päätösten tilalle tarvitaan johdonmukaista ja eriarvoistumista vähentävää politiikkaa.”

Kristillisdemokraatit: Parempi perhepolitiikka merkitsee halua luoda perheystävällinen yhteiskunta. Vaaliohjelma (2015) : ”Lähiyhteisöjen vahvistaminen edellyttää yhteistä tahtoa ja toisista välittämisen kulttuuria sekä aktiivista kansalaisyhteiskuntaa. Tahdomme suunnata palveluita perheiden tarpeisiin ja tukeen erityisesti kasvatustyössä. Perheillä tulee olla valinnanvapaus päättää, miten lasten hoidon tuet jaetaan vanhempien kesken.”

Sosiaalidemokraatit: Aikaisella puuttumisella ongelmiin aikaansaadaan myöhemmin suuria säästöjä. SDP:n erityisohjelma (2014) : ”Sosialidemokratian perhepolitiikan punaisena lankana on ehkäisevien ja matalan kynnyksen perhepalveluiden vahvistaminen ja parantaminen.”

Perussuomalaiset: Yhtenä vaalikauden pääteemoista on kestävä perhepolitiikka. Pienituloisuus vaikuttaa koko elämään ja sen valintoihin. ”Mielivaltaiset leikkaukset on loputava ja 90 - luvun laman virheitä ei tule enää toistaa. Suomalaisista on ryhdyttävä nyt huolehtimaan. Meidän ei kuulu olla koko maailman terveyskeskus tai sosiaalitoimisto.” (Vaaliohjelma 2015.)

Vasemmistoliitto: ”Työ ja perhe-elämä on voitava sovittaa yhteen niin, että sekä isät että äidit voivat kantaa yhtäläistä vastuuta vanhemmuudesta. Ihmisten tarpeisiin vastaava julkinen palvelutuotanto tukee tavoitteen toteutumista. ” (Vaaliohjelma 2015.)

Vihreä liitto: Tavoitteena ovat tasa-arvoa lisäävät perhepoliittiset uudistukset. Suomalainen perhepolitiikka tarvitsee päivittämistä sekä uudistuksia, jotka lisäävät tasa-arvoa perhe- ja lapsiystävällisellä tavalla. Nykyjärjestelmän ongelmana on jäykkyys ja perheet kaipaavat lisää valinnanvapautta ja joustavuutta (Perhepakettijulkaisu 2016).

Ruotsalainen kansanpuolue: Hyvinvoinnin säilyttämiseksi on oltava valmis priorisoimaan, löytämään uusia työtapoja ja tehostamaan toimintoja. Perhepolitiikan osalta tavoitteena on kokonaisuudistus joka sisältää perhevapaajärjestelmän, varhaiskasvatustilain, vanhemmuuden kustannusten jakamisen ja kotihoidontuen tuen. (Vaaliohjelma 2015.)

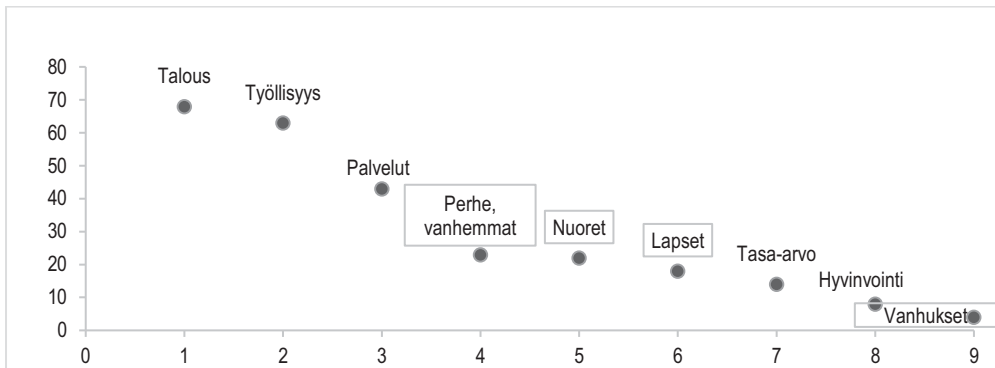
Eduskuntapuolueiden hyvinvointia ja elämänvaihetta koskevat ilmaiset (vaaliohjelmat 2015) sekä perhepolitiikka- ja hyvinvointitavoitteet (poiminta ohjelmista 2014 – 2016) on koottu taulukkoon 4.

**Taulukko 4.** Koonti eduskuntapuolueiden vaaliohjelmissa vuonna 2015 eniten esiintyvistä hyvinvointia ja elämänvaihetta koskevista ilmaisuista sekä perhepolitiikka- ja hyvinvointitavoite (tutkijan tulkinta) koottuna puolueiden ohjelmista vuosilta 2014 -2016 puoluekohtaisesti tarkasteltuna.

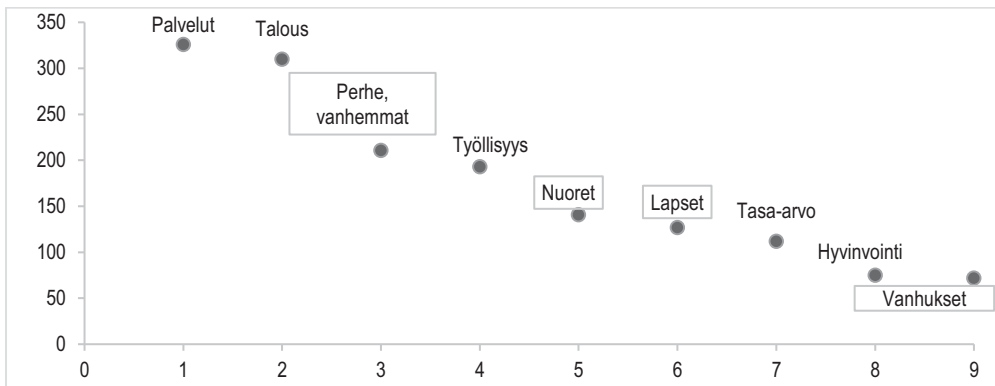
Puolue	Hyvinvointia koskevat ilmaisut	Elämänvaihetta koskevat ilmaisut	Perhepolitiikkatavoite	Hyvinvointitavoite
Kokoomus	Hyvinvointi	Perhe /vanhemmat	Yhteisöllinen perhepolitiikka	Työelämän tasa-arvoisuus
Keskusta	Palvelut	Nuoret	Johdonmukainen perhepolitiikka	Hyvinvointia tukevat palvelut
Kristillisdemokraatit	Talous	Perhe / vanhemmat	Parempi (paremmin tukeva) perhepolitiikka	Sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen
Sosiaalidemokraatit	Tasa-arvo	Perhe / vanhemmat	Ennaltaehkäisevä perhepolitiikka	Erialaisten perheiden huomiointi palveluissa
Perussuomalaiset	Talous	Lapsi, perhe / vanhemmat Vanhukset / ikäihmiset	Kestävä perhepolitiikka	Pienituloisuuden vaikutusten ehkäisy
Vihreät	Tasa-arvo	Lapsi, perhe/ vanhemmat	Joustava perhepolitiikka	Lapsiperheköyhyyden vähentäminen
Vasemmistoliitto	Palvelut	Nuoret	Tasa-arvoinen perhepolitiikka	Pienituloisten toimeentulon parantaminen
Ruotsalainen kansanpuolue	Palvelut	Nuoret	Uudistettu perhepolitiikka	Tasa-arvon lisääminen perhepolitiikan keinoin

Hallitusten koostuessa erilaisia poliittisia näkemyksiä edustavista puolueista, myös perhepoliittiset instrumentit muodostuvat sen mukaisesti, millä tavalla ne vallitsevassa institutionaalisessa ympäristössä määritellään hallituskauden aikana. Hallitusohjelmissa esiintyvät maininnat hyvinvointiin liittyvistä osa-alueista kuvastavat kehitystä, joka on tapahtunut pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen (1979 alk.) ja pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015 alk.) välisenä aikana valmistuneiden hallitusohjelmien painotuksissa ennen ja jälkeen vuosituhaten vaihtumista. Etenkin palvelujen osalta voidaan todeta niiden painoarvon kasvaneen huomattavasti 2000-luvun aikana. Palvelujen merkitys näkyy myös kotitalouksien kulutuksessa muun muassa sosiaalipalveluissa. Lapsiperheissä kulutusmenot sosiaalipalvelujen osalta ovat kasvaneet vuodesta 2001 vuoteen 2016 mennessä lähes kominkertaisiksi (Tilastokeskus: Kotitalouksien kulutus). Osa-alueet lapset, perheet ja vanhemmat, nuoret sekä vanhukset kuvastavat puolestaan miten eri elämänvaiheissa olevat näkyvät hallitusohjelmissa suhteessa toisiinsa mainintojen osalta (Kuviot 14 ja 15). Tulkinnanvaraiseksi jää kuitenkin se, kuinka vahvaksi painoarvoltaan tulkitaan mainintojen sisällään pitämät asiat tai asiakokonaisuudet ja miten vahvasti niitä

hallituskaudella edistetään. Toteutuksen tuloksia voidaan kuitenkin tarkastella hyvinvoinnin eri osa-alueilla tapahtuneen kehityksen näkökulmasta muun muassa tilastollisen aineiston avulla.



**Kuvio 14.** Suomen hallitusten hallitusohjelmissa välillä 26.5.1979 - 15.4.1999 esiintyvien hyvinvointiin ja elämänvaiheeseen liittyvien osa-alueiden sijoittuminen suhteessa toisiinsa hallitusohjelmissa esiintyneiden mainintojen lukumäärän perusteella.



**Kuvio 15.** Suomen hallitusten hallitusohjelmissa välillä 15.4.1999 - 6.6.2019 esiintyvien hyvinvointiin ja elämänvaiheeseen liittyvien osa-alueiden sijoittuminen suhteessa toisiinsa hallitusohjelmissa esiintyneiden mainintojen lukumäärän perusteella.

Talouden merkitys on odotetusti pysynyt vahvana yli hallituskausien. Sen kehitys on myös edellytys hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi, jonka yksi ilmentymä on Suomessa kattava palvelutarjonta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen (THL 2019: tilasto-raportti 7/2019, liitetaulukko 5b) mukaan sosiaaliturvan menoista vuonna 2016 yli 38



prosenttia kohdentui palveluihin. Kasvua osuuteen oli vuodesta 2000 lähes 5 prosenttiyksikköä. Perheiden ja lasten kohdalla palveluihin kohdentui yli puolet menoista. Samaan aikaan sosiaaliturvan menot ovat kokonaisuudessaan kaksinkertaistuneet. Vuonna 2016 sosiaaliturvan menoista 40 prosenttia kohdentui kohderyhmään vanhuus (THL 2019: tilastoraportti 7/2019, liitetaulukko 2). Osuus on kasvanut vuosituhannen vaihteesta lähes 10 prosenttiyksiköllä.

Hyvinvointiin liittyvät ilmaiset ovat saaneet uuden muodon 2000-luvun hallitusohjelmissa. Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa hyvinvointipolitiikka on nostettu omaksi kokonaisuudekseen muiden politiikkojen rinnalle. Myös seuraavissa hallitusohjelmissa esiintyvät hyvinvointipolitiikka, lapsivaikutukset ja hyvinvointivaikutukset ovat osa hyvinvoinnin ja hyvinvointiyhteiskunnan kehittämispyrkimyksiä. Tämän voi tulkita johtuvaksi osittain siitä, että hyvinvoivan yhteiskunnan säilyttäminen edellyttää entistä enemmän myös taloudellista panostusta, jolloin sen merkitys kasvaa poliittisessa kentässä. 2010-luvun hallitusohjelmissa on aiempaan tapaan painotettu työllisyyden merkitystä julkisen talouden kestävyydelle ja kansalaisten hyvinvoinnin varmistamiselle. Työllisyys nähdään yhtenä peruselementtinä hyvinvointivaltion säilyttämisessä sekä köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Lapsiperheiden kohdalla palvelujen saatavuus ja palvelujen käytöstä aiheutuvat kustannukset ovat osaltaan muuttujia, jotka joko mahdollistavat tai heikentävät vanhempien mahdollisuutta olla työssä.

Työllisyyden osalta on merkittävää, että työ ja työhön mahdollistavat tekijät nähdään 2010-luvulla aiempaa vahvemmin osana sosiaaliturvan rakentamista, jolloin huomiota kiinnitetään työmarkkinoiden kehittämistarpeiden rinnalla myös yksilön ja ryhmien työllistymistä edistävien toimenpiteiden kehitystarpeisiin. Tosin toteutus ei välttämättä onnistu etenkin pakottavien toimenpiteiden osalta niiden vaikuttaessa usein yksilöiden tilanteeseen eri tavoin asuinpaikasta ja elämäntilanteesta riippuen. Viime vuosien aikana muun muassa Juha Sipilän hallituksen vuonna 2018 käyttöön ottama, sittemmin lakkautettu, aktiivimalli ei vastannut erilaisten asiakkaiden motivaatioon ja edellytyksiin aktivoitua ja sitä pidettiin eriarvioistavana ja epäoikeudenmukaisena (vrt. Kyyrä & al. 2019). Poliittisissa linjauksissa pysyvinä instituutioina näkyvät talouteen ja työllisyyteen liittyvät arvot ja asenteet, perhepolitiikassa puolestaan pysyvyyden määritelmä ilmenee etenkin tukemisen eri muodoissa.



## 5 ASIANTUNTIJANÄKÖKULMAT

Suomen perhepolitiikan tulosten arviointi on toteutettu tutkimuksessa hyödyntäen eri näkökulmia kokonaisvaltaisen näkemyksen saavuttamiseksi. Tätä tarkoitusta varten dokumentti- ja tilastoaineiston rinnalla on tutkimusta laajennettu haastatteluilla, jotka toteutettiin haastatteleamalla tutkimuksen tematiikkaan liittyen julkisen hallinnon perhepolitiikan, perhe-etuusjärjestelmän eri osa-alueiden sekä lapsiperheiden hyvinvoinnin asiantuntijoita. Arviointi voidaan tällöin ulottaa myös käytännön tutkimukselliseen ja toiminnalliseen kontekstiin asiantuntijoiden näkemysten kautta. Haastatteluissa teemoina ovat olleet tutkimuksen keskiössä olevat osa-alueet lapsiperheiden hyvinvointiin liittyvistä elementeistä, Suomen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän toimivuudesta sekä kehittämistarpeista ja kehittämisen edellytyksistä (kts. liite 2). Asiantuntijahaastatteluissa ilmenevät myös ne huolenaiheet, jotka liittyvät perhepoliittisen toiminnan tai järjestelmän mahdollisuuksiin vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Perhepoliittinen järjestelmä ja sen sisällä tapahtuva hallinnollinen toiminta muodostavat kokonaisuuden, joka osaltaan muokkaa, kehittää ja tulkitsee perhepoliittisia instituutioita edesauttaen tai heikentäen tulosten saavuttamista. Järjestelmän sisällä toimivat organisaatiot ja vuorovaikutusverkostot määrittelevät näin ollen sen, millä tavalla toiminnalle määritellyt tavoitteet implementoidaan annettujen resurssien pohjalta ja miten kehittämistyötä toteutetaan. Inhimilliseltä näkökulmalta järjestelmä voi myös olla joko helposti lähestyttävä tai etäiseksi koettu. Haastatteluaineiston pohjalta on tutkimuksen tulosten yhteenvedossa luvussa 9 esitetty SWOT-analyysi haastatteluissa esille tulleiden vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien muodossa.

Asiantuntijuus ilmiönä ei ole yksiselitteinen, ja siksi keskeisiä kysymyksiä asiantuntijuutta määriteltäessä ovatkin, kenen katsotaan olevan asiantuntija ja mitä asiantuntijuu-della ylipäätään tarkoitetaan. Haastateltavien valinnassa asiantuntijuus on tutkimuksessa nähty liittyväksi Marja Alastalon, Maria Åkermanin ja Tiina Vaittisen (2017, 215) esittämällä tavalla tiede-, ammatti- ja instituutioperusteeseen, jolloin asiantuntija on henkilö, jolla on aihealueesta sellaista tietoa, jota maallikolla ei ole. Asiantuntijatieto perustuu tällöin sekä tutkimukselliseen että toiminnalliseen tietoon. Asiantuntijuus ei ole yksilön ominaisuus, vaan se määrittyy esimerkiksi ammatillisten tehtävien, institutionaalisen vuo-

rovaikutuksen ja toiminnassa tarvittavan tiedon kautta. Tästä syystä haastateltavat on valittu organisaation ja tehtävän mukaisesti siten, että asiantuntijuuden kriteeristö täyttyy sekä instituutio- että yksilötasolla.

Haastatteluaineistosta kootut asiantuntijanäkemykset ovat osa tutkimuksen dokumentti- ja tilastoaineiston tulkintaa täydentäen ja osin myös selittäen tai kyseenalaistaen niiden antamia tuloksia. Tutkimustulosten näkökulmasta haastattelujen kautta on myös muun aineiston tulkintaan saatu konkreettista näkemystä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat syntyvyyden laskuun ja lapsiperheiden taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin Suomessa. Haastattelut myös tarkensivat ja laajensivat ymmärtämystä siitä, mitkä ovat ne elementit, jotka vaikuttavat lapsiperheiden hyvinvointiin joko yhteiskunnan tuottamana tai yksilöiden oman toiminnan tuloksena.

Tässä luvussa esitettävä haastatteluaineisto ja sen tulkinta etenevät luvussa 5.1 esitetyn haastatteluaineiston kuvaksi ja käsittelyn jälkeen haastattelurungon (liite 2) mukaisessa teemakohtaisessa järjestyksessä. Luvuissa 5.2 – 5.5 käsitellään näin ollen haastateltavien kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta aihealueita koskien: 1) yleisiä näkemyksiä lapsiperheiden hyvinvoinnista ja perhepoliittisesta toiminnasta, 2) perhepoliittista toimintaa Suomessa, 3) perhepoliittista järjestelmää ja 4) kehittämistarpeita ja kehittämisen edellytyksiä. Luvussa 5.6 esitetään yhteenveto haastattelujen tuloksista.

## 5.1 Haastatteluaineiston kuvaus ja käsittely

Haastattelupyynnöt lähetettiin haastateltaville sähköpostitse 2.9.2019 (liite 1). Haastateltavilta ei edellytetty valmistautumista haastatteluun etukäteen. Haastateltavilla oli kuitenkin mahdollisuus tutustua haastattelurunkoon jo ennalta. Itse haastattelut etenivät vuorovaikutteisen keskustelun pohjalta, jolloin esiin nousi erilaisia näkökulmia, joiden kautta tutkija on koonnut näkemyksiä perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän nykytilanteesta sen vahvuuksien, heikkouksien ja kehittämiskohteiden osalta. Haastateltavat toimivat työnantajaorganisaatioissaan eri osa-alueilla johtajan, päällikön, tutkijan, erityisasiantuntijan tai johtavan asiantuntijan ammattirooleissa. Haastateltavat ovat toimineet perhepolitiikan tai perhepoliittisen järjestelmän parissa työn ja tutkimuksen kautta useiden vuosien (pääosin yli 10 vuotta) ajan. Haastateltavien valinnassa on huomioitu teemakohtainen painottuminen, jolloin yhteisten näkemysten lisäksi haastatteluissa esiintyy haastateltavien oman erityisalueen mukaisia näkemyksiä. Tällöin haastattelun tuloksena on saatu sekä yhteisiä että yksittäisiä näkemyksiä liittyen eri kokonaisuuksiin tai niiden osa-alueisiin.

Perustiedot	Toteutus
Haastattelija	Tutkija
Haastattelujen suorittaminen	17.9. – 15.10.2019
Haastattelujen teemat	Liite 2
Haastattelupaikka	Haastateltavan työpaikka
Keskimääräinen haastatteluaika	1 tunti
Haastateltavien määrä	6
Haastateltavien työnantajaorganisaatiot	STM, THL, KELA, Itla
Haastateltavien toimintalueet	Asiantuntijatoiminta, tutkimustoiminta, hanke- ja kehittämistoiminta

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina 17.9. – 15. 10. 2019 välisenä aikana. Haastateltavina oli kuusi henkilöä neljästä eri organisaatiosta. Haastattelut suoritettiin teemahaastatteluna, jossa aihetta käsiteltiin painottaen kunkin haastateltavan osalta erityisesti niitä osa-alueita, joiden osalta asiantuntijuuden voidaan katsoa olevan vahvimmissaan. Haastattelut nauhoitettiin ja aineisto purettiin haastattelukohtaisesti kirjalliseen muotoon tiivistäen vastaukset teemakohtaisesti. Aineiston purkua ei ole näin ollen tehty sanatarkasti. Tutkija on tehnyt haastattelut itse, joten teema-alueiden tunnistaminen talenteesta pohjautuu tutkijan ennalta määrittelemiin kokonaisuuksiin (haastattelurunko) ja niihin liittyviin aiheisiin sekä keskustelussa esille tulleisiin huomioihin. Päätelmät on tehty mm. Sirkka Hirsjärven ja Helena Hurmeen (2009, 136 – 142) esittämällä tavalla kokonaisuuksista, jotka on koottu haastattelujen pohjalta yhdistäen samaan aiheeseen liittyvät vastaukset ja kommentit yhteen. Tutkija on tiivistänyt ja tulkinnut haastateltavien vastauksia ja kysymyksiin liittyviä lisähuomioita jo haastattelun aikana, jolloin käsitys tulkinnoista on syntynyt vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa. Merkitysten tiivistäminen tarkoittaa Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 137) mukaan sitä, että haastateltavan esiin tuomat merkitykset on kirjattu lyhyempään muotoon, jolloin tutkijalle jää mahdollisuus yhdistää merkityksiä eri haastateltavien osalta, jos ne tutkijan tulkinnan mukaan ovat yhteneväiset.

Suoria lainauksia haastatteluista on käytetty perustelevaan tutkijan tulkintoja haastatteluaineistosta silloin kun ne täsmentävät tekstissä esiintyvää kokonaisuutta. Otteet on pidetty lyhyinä, jotta niihin sisältyvä ydinajatus säilyy. Suoriin lainauksiin ei ole luettavuuden säilyttämiseksi sisällytetty itse aiheeseen liittymättömiä elementtejä, kuten haastateltavan käyttämiä ylimääräisiä sanoja ja ilmaisuja tai puheessa esiintyviä sanojen oikaisuja. Viitattaessa yksittäisen haastateltavan näkemyksiin, viitataan haastatteluun tai haastateltavaan haastattelujärjestyksen mukaisesti: haastattelu/haastateltava 1,2,3 jne. Mikäli näkemys ilmentää useamman kuin yhden haastateltavan vastausta, käytetään haastatteluai-

neiston tulkinnassa yleistävää ilmaisua ”haastatteluissa”. Poikkeavat tai täydentävät näkemykset on kuitenkin mainittu erikseen viitaten haastateltavaan edellä mainitulla tavalla. Koska haastateltavien lukumäärä on rajallinen, ei yksilöidympiä ilmauksia käytetä haastateltavien anonyymiteetin säilyttämiseksi.

Asiantuntijoiden näkemysten mukaan perheiden tilanne on kehittynyt monilta osin positiiviseen suuntaan, mutta siitä huolimatta on nähtävissä myös ilmiöitä, jotka vaikuttavat siihen, ettei perheiden tilanne kaikilta osin ole kehittynyt toivotulla tavalla. Tämä ilmenee muun muassa hyvinvoinnin eriarvoistumisessa, palvelujärjestelmän toimivuudessa ja käsityksissä vanhemmuudesta ja sen vaatimuksista. Asiantuntijoiden näkemykset ovatkin erityisesti tältä osin tärkeä osa perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän tuloksellisuuden arviointia.

Perhepolitiikka ja perhepoliittinen toiminta ovat keinoja löytää ratkaisuja lapsiperheiden erilaisiin ongelmiin ja tarpeisiin, ja samalla ne edesauttavat yhteiskunnalliselta kannalta merkittävän syntyvyyden säilyvyyttä ja työikäisen väestön työkykyisyyttä sekä mahdollisuutta olla työmarkkinoiden käytettävissä. Perhepolitiikka osana sosiaalipolitiikkaa antaa edellytyksiä ennaltaehkäistä olemassa olevien sosiaalisten riskien aktualisoitumista ja samalla ehkäistä uusien sosiaalisten riskien syntymistä. Perhepolitiikka on kuitenkin osa suurempaa poliittista kenttää, johon liittyvät kiinteästi muun muassa talouspolitiikka ja työllisyyspolitiikka. Siksi perhepolitiikan keinot tavoitteiden toteuttamiseksi ovat sidoksissa myös muilla politiikkalohkoilla tehtäviin ratkaisuihin. Eri politiikkojen vaikutukset nähdäänkin asiantuntijahaastatteluissa yhtenä perhepolitiikan tuloksellisuuden haasteena.

## 5.2 Katsaus lapsiperheiden hyvinvointiin ja perhepoliittiseen toimintaan – haastattelun avauskeskustelu

Perheiden hyvinvoinnin, perhenäkemyksen ja perhepoliittisen toiminnan osalta asiantuntijahaastatteluissa todettiin yleisellä tasolla, että perhepolitiikan tai sosiaalipolitiikan kautta voidaan löytää toimivia ratkaisuja köyhyyden lievittämiseen ja kohtuullisen toimeentulon varmistamiseen. Suomen perhepolitiikkaa laajempana kontekstina maailmapolitiikan mukana Suomeen tulevat ilmiöt vaikuttavat myös osaltaan siihen, millaisena maailma nähdään lasten hankinnan ja perheen ylläpidon kannalta. Myös globaalit huolta aiheuttavat ilmiöt, kuten ilmastonmuutos, nähdään vaikuttimena siihen, millaiseksi maailma ylipäättään tulkitaan lasten ja perheiden näkökulmasta. Toisaalta myös asennoituminen vanhemmuuteen ja siitä muodostetut käsitykset muun muassa sosiaalisen median ja

yleisten odotusten kautta muokkaavat kuvaa siitä, millainen on hyvä vanhemmuus ja kuinka paljon se asettaa vaatimuksia yksilön omalle toiminnalle.

Perhepolitiikka itsessään on haastateltavan 5 näkemyksen mukaan noussut poliittisessa kentässä keskiöön lasten syntyvyyskehityksen vuoksi, vaikka varmuutta sen vaikutuksista siihen ei kuitenkaan ole. Siitä huolimatta, että perhepolitiikka on pysynyt kutaquinkin samanlaisena, on syntyvyys laskenut edelleen. Aiemmin syntyvyyden ajateltiin olevan korkea siksi, että Suomella on hyvä perhepolitiikka. Yhteiskuntapolitiikassa kysymys on kuitenkin lopulta muutamasta perusasiasta. Julkisen talouden kestävyys määrittelee mihin Suomella on varaa ja samalla se joutuu sopeutumaan siihen, miten ikärakenne kehittyy. Väestön vanhetessa palvelutarve kasvaa vanhusväestön osalta, jolloin joudutaan miettimään, mitä voidaan kohdentaa muihin ikäryhmiin. Toinen merkittävä asia on työllisyysaste, joka vaikuttaa siihen, että puhe esimerkiksi perhevapaista nousee esille etenkin silloin, kun vapailta on vaikutusta työmarkkinoihin. Kun kyse on varsinaisen politiikan tekemisestä, ei puhe hyvinvoinnista johda tekemiseen, jos se vaatii taloudellista panostusta. Ennaltaehkäisevä toiminta on säästöjen näkökulmasta kuitenkin merkityksellistä, koska sen avulla voidaan vähentää resurssien tarvetta korjaavien palvelutarpeiden osalta. Yleisesti ottaen kokonaisuuden hallitseminen on vaikeaa, koska asiat hajautuvat eri tahoille mm. ministeriöiden osalta, jolloin eri toimijat tarkastelevat asioita oman budjetinsä ja toimintansa näkökulmasta.

Hallitusohjelmien osalta ratkaisevaksi totesi haastateltava 6 sen, miten hallitusohjelma konkretisoituu. Hallitusohjelmiin kirjatut asiat ovat toteutuessaan hyvinkin lapsi- ja perhemyönteisiä, mutta toistaiseksi toteutus ei haastateltavan näkemyksen mukaan ole edennyt hallitusohjelmissä esitetyllä tavalla. Tutkimuksessa analysoidussa tilastoaineistossa tämä näkyy muun muassa hyvinvoinnin epätasa-arvoisena kehityksenä ja alueellisina eroavaisuuksina. Toteutukseen kaivataan haastateltavan mukaan myös riittävää jatku-moa siihen, mitä aiemmin on jo tehty ja mitä esimerkiksi ohjelmissä on asiasisältöjen osalta jo aloitettu tai saatu aikaan. Hallituksen kärkihankkeiden kohdalla ovat monet asia-sisällöt, joita on edistetty KASTE-kaudella<sup>12</sup>, laajentuneet ja osin konkretisoituneet LAPE:n<sup>13</sup> aikana. Pysyvää kehitystä hankkeissa (etenkin LAPE) ovat muun muassa tiedontuotanto, perhekeskusmalli, erityisvaativan tason palvelut ja lastensuojelun kokonaisuus. Rakenteellisesta näkökulmasta haastavaa on se, miten eri osatoiminnoissa kye-tään etenemään samanaikaisesti. Johtaminen ja rakenteet, jotka tukevat systeemiä, ovat edellytyksiä toiminnan kehittämisen kannalta.

---

<sup>12</sup> KASTE-ohjelma: sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma.

<sup>13</sup> LAPE: sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma

Yhdeksi perhepolitiikan peruskysymykseksi muodostuu se, mitkä tahot ovat mukana perhepoliittisessa keskustelussa, mitä tahoja kuunnellaan ja miten varsinaiset asianomaiset otetaan huomioon. Haastateltava 5 totesi, että kunnissa on kenties mahdollista kuunnella myös lapsia ja nuoria enemmän kuin yleisessä keskustelussa. Haastateltavan mukaan kunnat ovat myös kiinnostuneita lapsivaikutusten arvioinnista, mutta se vaatii opettamista ja kouluttamista. Virkamiehillä ajankäytölliset ongelmat voivat olla esteenä, jos erilaisia arviointeja on paljon ja aika ei riitä asiaan perehtymiseen.

### 5.3 Perhepoliittinen toiminta Suomessa

Perhepoliittisen toiminnan osalta haastattelussa käsiteltiin suhtautumista lapsiperheisiin perhepolitiikan merkityksellisyyden näkökulmasta. Miten yhteiskunta suhtautuu poliittisessa kentässä lapsiperheisiin?

Yksi haastateltavista (haastattelu 6) totesi kysymyksen liittyvän poliittisiin painotuksiin.

*... meillä on hirveän korostunut talouspolitiikka, eli se on... ehkä sellanen joka tavallaan... se on tärkeä, mutta mä en tiedä onko se sellanen asia jonka jalkeihin on jääny muita asioita...*

Toisen haastateltavan (haastattelu 4) näkemyksen mukaan Suomessa on kylläkin panostettu palveluihin, mutta samaan aikaan tulonsiirtoja ei ole lisätty. Tämä näkyy siinä, että lapsiköyhyyttä ja taloudellista niukkuutta esiintyy edelleen. Puhtaan talousnäkökulman sijaan toivottiinkin erityisesti haastattelussa 6 hyvinvointitalousnäkökulmaa. Sen sijaan, että mietitään mitä kukin taho koneistossa saa käyttöönsä, tulisi merkittävämpää olla se, mitä saadaan aikaa ja miten hyvinvoinnin näkökulmasta jokainen yksilö saadaan integroitua yhteiskuntaan. Perhepolitiikan mahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset muun muassa köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta. Toisaalta monipuolisten palvelujen kautta voidaan kompensoida perheiden tilannetta myös muilla kuin taloudellisilla keinoilla. Tällöin palvelutuotanto voi vastata myös tarpeisiin, jotka muuten aiheuttaisivat perheille lisäkustannuksia.

Jos Suomen hallitustoimintaa tarkastellaan erilaisten kehittämisohjelmien kautta (haastattelu 4), on jokainen hallitus yrittänyt tehdä jotakin. Etenkin lapsiperheiden palvelujen kehittämisessä on asiantuntijanäkökulmasta menty kohti integroidumpaa ja kokonaisvaltaisempaa kehittämisotetta. Vaikka lapsi- ja perhepalveluista (LAPE) odotetaan tulevaisuutta jälkikäteen monenlaista tutkimustuotosta, on se kenties ollut ensimmäinen kansallinen ohjelma, jossa todellisuudessa on tehty työtä yhden johdon alaisuudessa



samoilla tavoitteilla. Täältä osin se poikkeaa aiemmista hankkeista, joita on kritisoitu pirstaleisesta kehittämistyöstä. LAPE:ssa on nähtävissä perhepoliittinen ideologia ja siinä on kyetty ylittämään osaoptimointi paremmin kuin aiemmin. Ohjelmista KASTE ja LAPE linkittyvät toisiinsa temaattisten osa-alueiden osalta. Muun muassa perhekeskusta on kehitetty koko KASTE kauden aikana, KASTE 2 aikana jo systemaattisesti. Haastateltavan 4 mukaan mallit ovat kunnissa kuitenkin vielä melko pirstaleisia. KASTE-ohjelmat toimivat ensimmäisinä askeleina kohti kokonaisvaltaisempaa kehittämisotetta, joka LAPE-ohjelmassa toteutettiin uudella rakenteella. Vaikuttavuustietoa ohjelmien osalta ei vielä ole, joten lapsiperheiden kokemusta tuloksista ei toistaiseksi tiedetä.

### 5.3.1 Hyvinvointiyhteiskunta ja lapsiperheet

Suomen perhepolitiikan kannustavuuden osalta haastatteluissa todettiin sen olevan kansainvälisissä vertailuissa kärkisijoilla. Suomi on lapsi- ja perheystävällinen yhteiskunta, jossa huolehditaan vahvasti lapsiperheen toimeentulosta. Vaikka lapsiperheillä onkin usein korkeampi köyhyysriski, tuilla ja palveluilla kompensoidaan taloudellista tilannetta. Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomessa on lapsille ja perheille tarjolla runsaasti etuuksia ja tukimuotoja. Kansallisessa keskustelussa todetaan kuitenkin myös epäkohtia ja eriarvoisuutta heikoimmassa asemassa olevien kohdalla. Haastateltava 5 totesi perhepolitiikan toimivan parhaimmin niiden kohdalla, joilla ei ole suuria ongelmia.

*...meidän perhepolitiikka toimii parhaiten semmoselle keskiluokkaiselle suht hyväosalle... niinku työssäkävälle kohtuullisesti toimeentulevalle perheelle ... kenellä ei oo nyt mitään suurempia terveys... tai mielenterveysongelmia...*

Myös haastateltava 1 totesi vaikeassa tilanteessa olevien olevan heikommassa asemassa järjestelmän osalta.

*...meillä on just nämä tietyt ryhmät, jotka ovat talousloukkeitilanteissa ja meidän palvelujärjestelmä tuottaa heille ehkä vielä ekstravaikeuksia sen sijaan, että edistää heidän hyvinvointiansa...*

Perhepolitiikan osalta tämä tarkoittaa, että täältä osin on vielä kehittämiskohteita, koska kaikki eivät hyödy järjestelmästä samalla tavalla. Erityisessä riskissä olevien kohdalla kativataankin näin ollen mahdollisuutta painotettuun tarveharkintaan silloin, kun järjestelmän tarjoama perusturva ei ole riittävä.

Syntyvyyteen todettiin haastatteluissa vaikuttavan taloudellisten tekijöiden lisäksi myös jaettu vanhemmuus, jossa molemmat vanhemmat ovat vastuussa lasten hyvinvoinnista. Toimeentulon vaikeudet ja epävarmuus (asumisen kalleus, työelämän epävarmuus jne.) vaikuttavat lasten hankintaan. Vanhemmuutta pohdittaessa mietitään myös, onko itsellä mahdollisuus antaa lapselle sellaista elämää, joka koetaan hyväksi.

Hyvinvoinnin elementteinä haastateltavat näkivät muun muassa sosiaaliturvan, etuudet, palvelut, palvelutoiminnan toimintakulttuurin ja pitkäjänteisyyden tai sen puutteen. Perheiden rooli on yhteiskunnassa suuri, mutta hyvinvointivaltio tarjoaa osaltaan turvaa, joka täydentää perheen roolia hoivan tarjoajana. Perheiden ja lasten hyvinvointiin vaikuttavien politiikkojen merkitystä tulisikin pohtia, sillä perhepolitiikalle haasteellista on se, että se on osa eri politiikkoja. Tämä aiheuttaa siihen lohkoutuneisuutta, joka on merkittävää siksi, koska perheiden elämään vaikuttavien useiden politiikkalohkojen osalta ei ole kokoavaa näkemystä siitä, mitkä niiden vaikutukset ovat. Perhepolitiikan näkyvyyttä on lisännyt kuitenkin syntyvyydessä tapahtuneet muutokset. Tämä on herättänyt pohtimaan myös kaikkia niitä tekijöitä, jotka ylipäätään vaikuttavat syntyvyyden kehitykseen.

Laajasti ajateltuna hyvinvointi nähdään haastatteluissa rakentuvaksi kaikkien politiikkasektoreiden yhteistyönä, jolloin suuri osa hyvinvointiin liittyvästä toiminnasta tuotetaan sosiaali- ja terveystalouden ulkopuolella. Muun muassa haastattelussa 1 haastateltava totesi hyvinvoinnin edistämiseen kuuluvan myös oikeudenmukaisuuden edistämisen, jolloin vastauksia ei haeta niinkään yksittäisiin ongelmiin vaan etsitään laajemmalti hyvinvointia edistäviä toimintamalleja. Lasten ja perheiden hyvinvointia ei rakenneta vain perhepolitiikan avulla, vaan se on yksi hyvä työväline sen rakentamisessa. Toimintamalleista esimerkkinä haastateltava 1 mainitsi lapsiystävällisen kunnan, joka edistää lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä ennen isoja muutoksia. Lasten hyvinvoinnin kysymykset tulevat tällöin myös niille hallinnonaloille, jotka eivät perinteisesti sen parissa toimi. Oppia voidaan ottaa uusista toimintamalleista, joissa tuetaan yksilöiden omia hyviä valintoja. Niiden avulla kyetään kaventamaan taustatekijöistä kumpuavia eroja (mm. vanhempien koulutus, seksuaalinen suuntautuminen, vajaakuntoisuus jne.). Erojen kaventaminen on osa hyvinvoinnin edistämistä, ja tämä näkyy etenkin yhtäläisten mahdollisuuksien kohdalla. On tärkeää saada perheet tekemään sellaisia mieluisia asioita yhdessä lasten kanssa, joilla on merkitystä myös tulevaisuuden näkökulmasta.

Haastatteluissa todettiin, että lapsivaikutusten arvioinnin tulisi olla osa päätöksentekoprosessia. Päätöksenteossa tulisi arvioida, mikä vaikutus päätöksellä on väestöryhmään, jota se koskee. Päätäjän on tarpeen oman päätöksentekonsa tueksi selvittää vaikutukset riittävän laajasti ja sitä kautta varmistaa päätöksen vaikutukset ja oikeudenmukaisuus. Tiedon tulisi kulkea myös kaikille niille osapuolille, jotka ovat mukana prosessissa. Lapsivaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole vielä käytössä siinä mittakaavassa kuin

sen tulisi olla. Lapsinäkökulmaa tavoitellaan myös lapsi puheeksi -menetelmällä, jossa aikuisten palveluissa otetaan puheeksi lapsiin kohdentuvat vaikutukset perheelle vaikeassa elämänvaiheessa. Miten rakennetaan verkosto, joka huolehtii siitä, että lapsen arki sujuu esimerkiksi vanhemman sairastuttua? Jos vanhemmuutta koetellaan (työttömyys, sairaus, avioero tms.) etsitään keinoja, joilla edistetään perheen pärjävyyttä vahvistamalla erilaisia pärjäämistekijöitä. Tavoitteena on, että riskit, jotka lapsen hyvinvoinnille koituvat, eivät aktualisoidu.

Haastateltava 3 näki lasten oikeuksien tuomisen perhepolitiikkaan äärimmäisen tärkeänä, mutta sen toteuttaminen on haasteellista, sillä toimivia käytäntöjä ei vielä ole. Lisäksi haasteena on se, missä vaiheessa ja minkä ikäistä lasta voidaan kuulla ja kuinka paljon lasta voidaan velvoittaa ottamaan kantaa. Vanhemmat eivät voi piiloutua lapsen taakse esimerkiksi erotilanteissa.

### 5.3.2 Suomen lapsi- ja perhepolitiikka

Perhepolitiikan osalta haastatteluissa nousi esiin hyvinvoinnin kannalta yhtenä merkittävänä kipupisteenä pitkäjänteisyyden puute, jolla viitataan sekä palveluihin että sosiaaliturvaan. Perheen perustamiseen ja lapsiperheen elämään liittyvät kysymykset ovat laajoja ja siksi on hankalaa, jos lapsi- ja perhepolitiikka on poukkoilevaa ja päätökset muuttuvat esimerkiksi vanhempainvapaiden tai päivähoidon osalta muutamien vuosien välein. Toisaalta myös eriarvoistuminen näkyy lapsissa ja nuorissa aiempaa vahvemmin. Haastateltava 2 totesi, että useimmat lapset ja nuoret voivat hyvin, mutta noin 10 prosenttia ryhmästä ovat sellaisia, joille kasautuu erilaisia ongelmia esimerkiksi oppimisen kannalta.

*...näiden hyvinvoivien ja ...ja riskitekijöiden raskauttamien lasten ja nuorten ikään kuin kehitysurat alkaa koko ajan menemään kauemmas ja kauemmas toisistaan, eli tavallaan se ero hyvinvoivien ja riskissä olevien välillä kasvaa ja ehkä myös ne huolenaibeet paikantuu aika usein samoihin ryhmiin...*

Haastateltava 2 toteaa myös, että yli sukupolvien siirtyvästä huono-osaisuuden näkökulmasta tutkimus- ja tilastotieto osoittaa eriarvoistumista riskissä olevien ja hyvinvoivien lasten välillä, ja tämä muuttuu helposti yli sukupolviseksi. Alueellisesti hyvinvoinnin vajeet kohdentuvat haastateltavan 2 mukaan tyypillisesti kaupunkeja enemmän maaseudulle ja haja-asutusalueelle.

Perhepolitiikan kannustavuuden osalta merkittäväksi on haastatteluissa todettu perhe- ja työelämän yhdistäminen ja siihen liittyvät etuudet sekä päivähoitomahdollisuudet. Myös läheisverkostolla, julkisten toimijoiden tuella sekä omalla yhteisöllä ja vertaisuudella on kannustava merkitys pohdittaessa vanhemmuutta. Muun muassa mahdollistamalla kohtaamispaikkatoiminta, joka tuo erilaiset tukimuodot saataville, voidaan helpottaa vanhemmuuden tukea.

Työelämän joustavuuden kohdalla haastatteluissa on todettu, että Suomessa on jo tehty paljon töitä ja päästy muihin maihin verrattuna hyvään tasoon muun muassa työaikojen ja päivähoitomahdollisuuksien osalta. Vanhempainvapaan jakautumisessa on kuitenkin vielä paljon tekemistä. Sosiaaliturva- ja työllisyyspalvelujen kysymykset ovat liian mustavalkoisia. Työllisyyden näkökulmasta julkisella sektorilla tulisi olla kykyä varmistaa, että etenkin heikoimmin työllistettävillä olisi mahdollisuudet työllistyä. Haastateltavan 6 näkemyksenä oli, että erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa asumiskustannukset ovat korkeat ja palkkataso monilta osin matala, on muun muassa yksihuoltajaperheiden kohdalla nähtävissä kannustinloukkuja toimeentulon suhteen etuustason ollessa sen verran hyvä, ettei kannustinta työhön ole. Tuen täytyy olla perhe-elämään sopivaa.

Lasten saamisen osalta haastateltavat näkivät pitkällä aikavälillä suuntauksena olevan sen muuttuminen suunnitelmallisemmaksi. Haastateltava 3 totesi perheellistymisen kaavan olleen aiemmin enemmän standardi kuin nykypäivänä. Lasta harkitaan hyvin perusteellisesti ja monet asiat, kuten työ tai opiskelu, voivat siirtää sitä myöhemmäksi. Suorat taloudelliset tuet eivät sinällään paina vaa'assa esimerkiksi ensimmäisen lapsen kohdalla, vaan enemmänkin työn ja perheen yhdistämiseen liittyvät asiat. Silloin mietitään myös sitä, mitä lapsi tarkoittaa esimerkiksi oman uran tai toimeentulon kannalta. Useamman lapsen kohdalla myös suorilla taloudellisilla tuilla on merkitystä.

Suomalaisen perhepolitiikan on todettu haastatteluissa olevan edelleen varsin hyvätaisoista. Pohjoismainen malli on edistyksellistä tässä suhteessa, mutta se ei näyttäyty sel-laisena nuorille, koska vertailua ei osata tehdä vaihtoehtoiseen tilanteeseen. Muusta mal-lista ei ole kokemusta ja nykyiseen tilanteeseen on jo ehditty tottua. Nuorten keskuudessa on epävarmuutta perhepolitiikan kannustavuuden suhteen ja tällä hetkellä epävarmuu-teen vaikuttaminen nähdäänkin kriittisenä tekijänä. Haastateltava 3 totesi kuitenkin nuor-ten epävarmuuden perhepolitiikan suhteen olevan vaikeasti jäsennettävissä.

*...huolimatta tästä kuitenkin vielä varsin hyvästä perhepolitiikasta nuorissa on semmoinen ihmeel-linen epävarmuus, jota on ehkä jopa vähän vaikea paikantaa... mitkä kaikki tekijät sitä synny-tää... miksi tämä nykyinen perhepolitiikkamalli ei riitä siihen, että se kannustaisi...*

Haastateltava 3 toteaa samalla myös, että toisaalta on otettava huomioon se, että muissa maissa toteutetut parannukset, joilla on kyetty vaikuttamaan esimerkiksi syntyvyyteen, ovat tapahtuneet tilanteessa, jossa niillä on todellista korjaavaa merkitystä.

Syntyvyyttä voidaan edistää yhteiskunnan toiminnan kautta myös muun muassa työelämän ja sen vaatimusten osalta luomalla puitteet, jossa perheellistyminen ja lasten saanti koetaan positiivisena ilmiönä. Haastateltava 1 näki asian laajempänä kysymyksenä, johon ei voida antaa yksiselitteistä vastausta.

*...tää on varmaan sarjassamme näitä aika kompleksisia ongelmia et siihen ei varmasti oo mitään yksittäisiä keinoja vaan se koostuu varmaan joukosta, erilaista lapsimyönteistä yhteiskuntaa rakentamalla..*

Syntyvyyden kehitys nähdään myös liittyväksi käsitykseen vanhemmuudesta. Haastateltavan 1 mukaan vanhemmuutta ajatellaan myös helposti omien odotusten ja lasten oikeuksien näkökulmasta: yksilön täytyy saada harrastaa, käydä matkoilla, oppia kieliä ja toteuttaa itseään. Odotukset vanhemmuudesta ovat kovat ja mielikuva siitä luodaan helposti sosiaalisessa mediassa esiintyvänä yhdistelmänä perinteistä lasten kanssa kotona puuhailua ja aktiivista luksuselämää maailmalla. Omia mahdollisuuksia verrataan näin ollen maailmaan, jonka todenperäisyydestä ei ole tietoa. Sosiaalisen median kautta saatu kuva vanhemmuudesta ei välttämättä vastaa todellisuutta. Myös arkiset kysymykset vaikuttavat pohdittaessa vanhemmaksi ryhtymistä. Näitä ovat esimerkiksi kaupungistumisen aiheuttama etäisyyksien kasvu, jolloin isovanhemmat saattavat asua kaukana. Tämä voi aiheuttaa pelkoa verkostojen puuttumisesta ja avun saatavuudesta. Myös lastenhoitopalvelujen saatavuudessa on iso aukko järjestelmässä, sillä edullista lastenhoitopalvelua halutaan myös normaalien hoitoaikojen ulkopuolella. Haastateltava 5 totesi myös toimeentulon vaikeuden ja epävarmuuden (asumisen kalleus; työelämän epävarmuus jne.) vaikuttavan lasten hankintaan.

Varhaiskasvatuksen osalta haastateltava 4 totesi, että odotukset sitä kohtaan ovat muuttuneet siten, että asiakkaat painottavat nykyään laadukasta pedagogiikkaa sen sijaan, että aiempaan tapaan painotus kohdistuisi siihen, saako ylipäätään hoitopaikkaa vai ei. Alueellisesti ajateltuna pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa saatetaan olla muita alueita heikommassa asemassa laadun suhteen muun muassa kasvukeskuksiin tapahtuvan muuton ja niiden jatkuvan henkilöstön vaihtumisen ja rekrytointikierteen vuoksi. Palvelut ja henkilökunta kuitenkin jäävät maakuntiin, jolloin suhdeluku lasten ja hoitajien välillä muodostuu paremmaksi. Maakunnissa voidaan toimia myös pitkäjänteisemmin, koska henkilökunta ei vaihdu ja yksiköt voivat olla pienempiä. Isoilla kaupungeilla on toisaalta kuitenkin mahdollista tarjota henkilöstölle esimerkiksi täydennyskoulutusta ja

uutta tietoa sekä osaamisen päivittämistä, jota ei pienemmissä kunnissa voida antaa. Niissä toimitaan vanhoilla konsepteilla, jotka ovat kylläkin hyviä ja turvallisia, mutta eivät välttämättä samalla tasolla pedagogisen suuntauksen osalta kuin isoissa kaupungeissa. Laatu voidaan nähdä näin ollen kahdella tavalla: pedagogisten vaatimusten täyttäminen versus yksilökohtaiseen hoitoon panostaminen.

Varhaiskasvatus liittyy myös lasten osallisuuteen, jolloin lapsi houkutellessaan mukaan osallistumaan ja toimimaan samalla itse osana yhteistä toimintaa. Varhaiskasvatuksessa ajatellaan, että kaikki lapset voivat osallistua. Puhuttaessa lasten osallisuudesta yleisellä tasolla, haastateltava 1 totesi kehitystä tapahtuneen, mutta siitä huolimatta haastateltavan näkemyksenä oli, että Suomessa se on vielä enemmänkin ”mannekiinotoimintaa”, jossa yksittäinen lapsi on edustamassa lapsia yleisesti. Usein esille pääsevät äänekkäimmät tai kyvykkäimmät. Suomessa puuttuu edelleen keinoja tuoda esille heikommassa asemassa olevien näkemykset ja kokemukset. Haastateltava 5 näki varhaiskasvatuksen osallistavuuden kuitenkin eriarvoisia lähtökohtia tasaavana lasten erilaisen kehityksen osalta esimerkiksi kielen hallinnan kohdalla.

Vanhemmuuden tukea pohdittaessa haastatteluissa ilmeni, että yksi rohkeaseva tekijä perheen perustamiseen tai lasten lukumäärän kasvattamiseen on se, että lapsi- ja perhepolitiikan uskotaan olevan pitkäjänteistä. Toinen tekijä on se, missä määrin vanhemmalla tai vanhemmuutta pohtivalla on perusuottamus siihen, että tukea on saatavilla. Perheellistymiseen liittyen haastateltavan 2 näkemyksen mukaan julkisessa keskustelussa vanhemmuus, ja etenkin pienten lasten vanhemmuus, on saatu tuntumaan raskaalta ja uuvuttavalta. Ulottuvuus, jossa vanhemmuus nähdään antoisana ja rikastuttavana, puuttuu. Keskustelu painottuu näin ollen vinosti. Toisaalta myös yleinen yhteiskunnallinen ilmapääri (materiaalinen vauraus jne.) aiheuttaa haastateltavan 2 mukaan sen, että painoarvo asetetaan yksilölliseen elämään ja omiin mahdollisuuksiin sekä yksilöistä lähtevään ajatteluun (minun elämäni, minun mielenkiintoni). Siihen on vaikea sovittaa ajatusta vastuuseen lapsista. Se, mitä julkinen taho voi tehdä, on lisätä pitkäjänteisyyttä ja matalan kynnyksen palvelujen saatavuutta. Paljon voidaan tehdä vielä muun muassa perhe- ja työelämän yhteensovittamisen osalta kehittämällä työelämän käytäntöjä joustavammaksi siten, että se on mahdollista mahduttaa samaan elämään perheen kanssa. Sama koskee myös esimerkiksi opiskelujen ja perhe-elämän yhteen sovittamista.

Vanhempainvapaiden kohdalla haastatteluissa todetaan yleisesti ottaen käytön olevan isien osalta vielä heikkoa. Vaikka tilanne olisi sellainen, että taloudellisesti tarkasteltuna pienituloisemman kannattaa jäädä kotiin, on kuitenkin muita etuja, jotka tulisi ottaa huomioon molempien vanhempien osallistumisessa vapaan käyttöön. Tällaisia ovat muun muassa parisuhteen ja isä-lapsisuhteen kohentuminen. Isommassa kuvassa voidaan aja-

tella, että kiintiömalli, jossa molemmille vanhemmille varataan oma kiintiö vanhempainvapaasta käytettäväksi, vaikuttaa vahvistavasti tasa-arvoon perhevapaiden käytössä ja samalla myös palkkauksessa sukupuolten välillä. Tilanne poikkeaa eri maissa sen suhteen, millä tavalla vanhempainvapaata käytetään. Haastateltavan 3 näkemyksen mukaan tasa-arvon nostaminen poliittiseksi kysymykseksi voi vaikuttaa isien perhevapaiden käyttöön. Isien perhevapaiden käytöllä voi myös olla vaikutusta isien ja lasten välisiin suhteisiin. Haastateltavan mukaan esimerkiksi Ruotsissa, jossa perhepolitiikalla tavoitellaan vanhempien välistä tasa-arvoa työ- ja perhe-elämän suhteen, on tehty havainto, että isät ovat eron jälkeen edelleen hyvin mukana lasten elämässä. Tämä todetaan haastattelussa kuitenkin toistaiseksi kysymykseksi, jota ei ole vielä tarkemmin tutkittu. Jos saatu korvaus ei kompensoi vanhempainvapaata tarvittavalla tavalla, ei valintaa vanhempien välillä välttämättä voida taloudelliselta näkökulmalta tehdä.

## 5.4 Perhepoliittinen järjestelmä

Perhepoliittisen järjestelmän kohdalla haastatteluissa ilmeni, että valtaosa hyötyy palveluista ja palvelujärjestelmästä, mutta toisaalta on pysyvä vähemmistö, jolle se ei tuota hyötyä tai lisäarvoa. Haastateltavan 4 mukaan palvelujen jatkuva lisääminen ei välttämättä ole oikea keino tukea silloin, kun puhutaan perheen sisäisistä ongelmista. Jos apu tuotetaan ulkopuolelta käsin, ei perhe aina koe saavansa apua perheen sisällä ilmeneviin arkipäivän ongelmiin. Tällöin perheen elämän täyttää enemmänkin järjestelmän tarpeet kuin omat tarpeet.

*...palveluiden heille esittämien tarpeiden täyttäminen... se ei ole niinkun niitä perheen tarpeita vaan ne on niiden palveluiden tarpeita..*

Haastateltava totesi palveluissa tarvittavan esimerkiksi arviointeja, lisäkäyntejä tapaamisissa tai jotakin muuta perhettä velvoittavaa, jolloin taustalle jää se, mikä oikeasti auttaisi perheitä ja mitä perheet tarvitsevat. Haastateltavan 4 näkemyksenä oli, että lamavuosien aikana on tehty ideologinen linjaus siinä vaiheessa, kun kunnat ovat lakkauttaneet avoimet varhaiskasvatuspalvelut tai kotipalvelut muille kuin lastensuojelun asiakkuudessa oleville. Tuloksia tästä nähdään edelleen. Palveluissa tulisi myös pitäytyä siinä roolissa mihin ne ovat alun perin perustettu eikä laventaa alueelle, joka ei palvele perheitä. Palveluissa tulisi tunnistaa se, mikä ei ole enää perusydintehtäviin kuuluvaa. Palvelu myös toteutetaan palvelupisteessä (neuvola, koulu, kuraattori), jolloin perheet kokevat avun saamisen omaan arkeensa haasteelliseksi siitä huolimatta, että palvelua on runsaasti tarjolla.

Palveluissa tapahtuneista heikennyksistä mainitsi haastateltava 5 esimerkkinä lapsiperheiden kotiavun, joka toimi vielä 80-luvulla jollakin tavalla. Se tukisi myös nykyisin osaltaan jaksamista perheissä. Kaikki sosiaalihuollon asiakasperheet eivät ole lastensuojeluperheitä, mutta voivat silti tarvita apua erityistilanteissa esimerkiksi yksinhuoltajaperheen vanhemman sairastuessa.

Kun asiakaskyselyissä on kysytty, mitkä ovat asiakkaille tärkeitä, on vastauksissa ilmennyt, että tärkeäksi nähdään palvelujen helppo saatavuus sekä se, että palvelut koetaan asiakasta kunnioittavaksi. Haastateltava 6 ilmaisi kyselyissä ilmenneen asiakkaiden kokevan tärkeäksi sen, että

*....kun mä menen siihen palveluun niin mä koen olevani tavallaan niinkun sillai hyväksytty.... oli se sitten mun tilanteeni mikä tabansa...*

Haastateltavan 6 mukaan kohtaamiseen kulminoituu monia asioita. Lapset korostavat turvallisuuden tunnetta ja palvelujen kohdalla etenkin saavutettavuus on tärkeä kysymys. Palveluja ei tulisi joutua hakemaan monesta eri paikasta. Saavutettavuus sisältää kokeemuksellisen elementin, välimatkallisen saavutettavuuden ja teknologiset ratkaisut.

Palvelujen osalta yhtenä ongelmana haastatteluisa nähtiin se, että painopiste on siirtynyt liikaa korjaavien palvelujen puoleen. Korjaavien palvelujen kustannukset ovat kaksinkertaiset verrattaessa peruspalveluihin. Painopiste tulisi saada varhaisen tuen palveluihin ja ennaltaehkäisyyn, jotta jatkuva korjaavien palvelujen ja niiden kustannusten kasvu saadaan pysähtymään. Haastateltavan 6 mukaan palvelujen painotuksissa on myös alueellisesti eroavaisuuksia: osassa painotetaan korjaavia toimenpiteitä ja osassa ennaltaehkäisyä.

Haastateltavan 2 mukaan toinen ongelma on se, että palveluja on kehitetty erikoistumisen pohjalta. Näin ollen eri palvelujen väliset rajapinnat ovat muuttuneet jyrkemmiksi, kuten myös organisaatioiden ja ammattikuntien väliset rajat. Palvelut eivät tällöin toimi kokonaisuutena. Haastateltavan mukaan tämä ei kuitenkaan ole ongelma kaikille perheille.

*Nuille perheille, joilla ei ole tarvetta muuta kuin peruspalveluille se ei ole ongelma, mutta se tulee ongelmaksi niiden lasten ja perheiden kohdalla, joilla on paljon ja monenlaista palveluntarvetta...*

Haastateltava 2 totesi myös tietojärjestelmien liittyvän osaltaan palvelujen ongelmiin, koska ne eivät keskustele keskenään. Tällöin vanhempien aika menee omien tietojen välittämiseen organisaatiosta toiseen. Haastateltava näki yhtenä keinona koota matalan



kynnyksen palveluja yhteen perhekeskus -toimintamallin, jolla tarkoitetaan matalan kynnyksen lähipalvelujen verkostoa, jossa lapsiperheillä on mahdollisuus saada apua kokonaisvaltaisesti juuri silloin kun sitä tarvitaan. Haastateltavan 4 mukaan Suomessa tarvitaan matalan kynnyksen palvelutoimintaa, jossa vanhemmat ja perheet itse keskenään rakentavat omaa arkeaan tukevia verkostoja ja saavat areenoja muodostaa käsitystä itsestään äitinä ja isänä.

Haastatteluissa ilmeni tarvetta olevan usein myös siihen, että perhe huomioidaan palveluissa kokonaisvaltaisesti. Tällöin puhutaan lapset puheeksi-työmenetelmästä (mm. LAPE – kehittämistyö), jossa tarkoituksena on tukea lapsen hyvää arkea ja ehkäistä ongelmia. Haastatteluissa on todettu, että niin kauan kuin toimivia toimintamalleja ei ole, ei korjaavista toimenpiteistä päästä ehkäiseviin toimenpiteisiin. Haastateltava 1 totesi myös, että Suomessa ei vielä tunnisteta tarvittavalla tavalla sitä, miten erilaiset perhetilanteet vaikuttavat muun muassa lapsen kykyyn oppia. Asia ei kuitenkaan ole helposti ratkaistavissa, koska Suomessa on vahvat traditiot (mm. toimintamalleissa) joita ei kyetä helposti muuttamaan.

Alueellisesti tarkasteltuna haastateltavan 5 mukaan muun muassa varhaiskasvatuksella on eriarvoisia lähtökohtia tasaava merkitys, ja lapset oppivat myös toimimaan erilaisten ja eri lähtökohdista tulevien ihmisten kanssa. Tällä voi olla vaikutusta esimerkiksi kiusaamisen ehkäisyssä ja sosiaalisten suhteiden vahvistamisessa. Haastateltava toteaa kuitenkin myös, ettei haja-asutusalueilla voida pitää kovin laajaa palveluverkostoa esimerkiksi päivähoitopalveluiden suhteen, jolloin käytännössä valinnanvara on pienempi kuin kaupungeissa, joissa tarjontaa voi olla julkisen palvelutarjonnan ohella myös yksityisesti tuotettuna. Eriarvoisuuden riski voi tällöin toteutua siinä, että yksityisen palvelun kautta voidaan kalliimmalla hinnalla saada parempaa palvelua kuin julkisella palveluntuottajalla on mahdollista antaa. Toisaalta yksityisesti tuotetuissa palveluissa julkisen valvonnan puute voi aiheuttaa heikkouksia palvelun tuottamisessa.

### 5.4.1 Järjestelmän kyky tunnistaa ongelmia

Toimivan järjestelmän ominaisuuksiin kuuluu sen kyky tunnistaa tarpeet ja havaita ongelmat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Perhepoliittisen järjestelmän osalta haastateltava 3 totesi Suomessa olevan melko hyvä järjestökenttä, joka pystyy nostamaan esille ongelmakohtia. Hyväksi haastateltava näkee myös valmistelukoneiston, joka pystyy tuottamaan kohtuullisen hyvää valmistelua. Ongelmana on nopeatahtisuus, koska valmistelua ei ehditä tekemään perusteellisesti ennen syötteiden viemistä päätöksentekokoneistoon. Valmistelun haasteena on kiihkeätahtisuus etenkin silloin, kun kyseessä ovat

isot ja haastavat asiat. Selvittelyyn tulisi olla enemmän aikaa. Alueellisesti tässä ei haastateltavan mukaan ole nähtävissä kriittisiä eroja, haasteena ovat enemmänkin rakenteelliset seikat.

Suomalaisessa järjestelmässä suurimmat ongelmat tulevat haastateltavan 3 näkemyksen mukaan rahoituksen kautta. Lähtökohtaisesti järjestelmä on kuitenkin tuottanut tasa-arvoisen yhteiskunnan ja kohtuulliset mahdollisuudet erilaisten lähtökohtien osalta. Universaali malli ei kenties kuitenkaan kykene jatkossa vastaamaan tarpeisiin esimerkiksi hoivopalvelujen kohdalla. Riippumaton tutkijataho voisikin haastateltavan mukaan vielä nykyistä enemmän nostaa esille kriittisiä elementtejä esimerkiksi perhekäsityksen kautta. Ymmärretäänkö, minkälaisia siteitä perheillä on ja kuinka hyvin ne tunnistetaan politiikoissa puhuttaessa vaikkapa perheen ja yhteiskunnan rooleista hoivapalvelujen tuottamisessa.

Haastateltavan 3 näkemyksenä oli, että ennaltaehkäisyn näkökulmasta merkittävää on panostaminen koulutukseen työllisyysmahdollisuuksien parantamiseksi. Koulutusmahdollisuudet tulisi tarjota ainakin niille, joilla on siihen halua hakeutua. Koulutuksessa on kuitenkin tärkeää se, ettei synnytetä kahden tason koulutusta, joka mahdollistaa eriarvoistumisen kalliin ja hyvän koulun ja edullisen ja heikomman koulun välillä. Alueellisesti tärkeää on myös se, ettei välimatka ole esteenä hakeutumiseen laadukkaaseen tai halutuun koulutukseen. Myös haastateltavan 2 mukaan huolen aiheena on, että etenkin riskitekijöiden alaisten lasten ja nuorten kehitysurat erkaantuvat kauemmas toisistaan, jolloin ero hyvinvoivien ja riskissä olevien välillä kasvavat entisestään.

## 5.4.2 Hyvinvointinäkökulma järjestelmän toimintaan

Perheen heikko taloudellinen tilanne vaikuttaa myös henkiseen hyvinvointiin heikentävästi. Haastateltava 1 totesi, että suurin osa perheistä voi Suomessa hyvin ja nauttii vanhemmuudesta. On kuitenkin erityisryhmiä, joiden arki on paljon keskivertoa monimutkaisempaa. Palvelujärjestelmän kyky tukea heitä on kysymysmerkki. Myös palvelujärjestelmän kyvyssä tunnistaa nämä perheet ja tukea heitä tavalla, joka huomioi sen, että perhe on kuitenkin oman elämänsä asiantuntija, on vielä paljon kehitettävää. Palvelujärjestelmän ei tulisi tuottaa lisää vaikeuksia tukemisen sijaan. Kyky tuottaa ehkäisevää toimintaa peruspalveluissa on haastateltavan mukaan heikko. Lapsiperheköyhyysongelma on jatkuva, ja vaikka se on suhteellista köyhyyttä, on se silti lasten hyvinvoinnille haitallista. Voidaankin sanoa, että yleinen suuntaus on hyvä, mutta heikoimmassa asemassa olevien osalta vaaditaan enemmän työtä. Alueelliselta kannalta on haastateltavan 1 mukaan mer-

kittävää se, että mikäli tiedetään jollakin alueella asiakaskunnan olevan erilaista kuin toisella alueella, pitäisi se huomioida palvelussa. Periaatteessa se on mahdollista, mutta edellyttää vahvoja perusteluja muun muassa vaikutusten osalta (onko vaikutuksia ja jos on, millaisia).

Haastatteluissa todettiin hyvän kehityksen edellyttävän yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Kehityksen suunta hyvinvoinnissa ei ole käännettävissä parempaan yksittäisen ammatti- tai hallintokunnan toimin. Lasten ja perheiden hyvinvointia täytyy kehittää kokonaisuutena ja siksi se vaatii eri hallinnonalojen yhteistyötä. Se vaatii myös johtajilta lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuuden johtamista oman yksikön tai hallinnonalan sijaan. Alueittainen tasa-arvo edellyttää myös alueellisten erityispiirteiden ja riskitekijöiden huomioimista. Haastateltava 2 totesi, että tätä varten on käytössä positiivisen diskriminaation tukielementit, eli niille alueille, joille paikantuu enemmän riskitekijöitä, tuodaan vahvennetusti tiettyjä tukitoimia ja palveluita. Myös alueiden asukasryhmät vaihtelevat muun muassa maahanmuuttajien määrän osalta ja tämä vaatii enemmän omanlaisia tukimuotoja joillakin paikkakunnilla.

Haastateltavan 2 mukaan nykyisen toimintamallin vahvuutena voidaan pitää sitä, että toimijoita on paljon. Tilanne vaihtelee kuitenkin alueellisesti esimerkiksi kaupunkien, pienten paikkakuntien ja haja-asutusalueiden osalta. Haasteena ovat muun muassa toiminnan sektoroituneisuus, vajavainen yhteistyö ja palvelujen johtaminen organisaatio- ja sektorilähtöisesti. Palvelujen johtamisessa seuranta painottuu liiaksi suoritteisiin ja euromääriin työn vaikuttavuuden seurannan jäädessä vähemmälle. Jos vaikuttavuuden seuranta olisi vahvemmin mukana, se tukisi osaltaan yhteistä työtä, sillä vaikuttavuutta saadaan voimien yhdistämisen kautta. Myös tuloksellisuutta mitataan haastateltavan mukaan pääosin suoritteina ja euromäärinä, jolloin tavoitteiden saavuttamisen seuraaminen jää vähemmälle.

Hallinnolliseen siiloutumiseen voidaan haastateltavan 3 mukaan vaikuttaa tiedollisella ajattelulla siitä, että asioita *halutaan* tehdä poikkihallinnollisesti. Koulutus ja ymmärrys eri osa-alueilla tehtävään työhön auttaa yhteistyön rakentamisessa. Ammattitaitoon liittyy kyky tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Haastateltavan 4 mukaan Jo tälläkin hetkellä on tiedossa, että alueilla, kunnissa ja maakunnissa rakennetaan vahvasti ennaltaehkäisevää varhaisen tuen palvelukokonaisuutta (perhekeskusmalli). Samalla rakennetaan myös vahvempaa otetta avun tarvitsijoiden löytämiseksi ja avun saamiseksi nopeammin vähemmällä palvelubyrokratialla. Tällä tavalla vahvistetaan lapsiperheiden arkea. Kuitenkin puhuttaessa palvelukokonaisuudesta, jossa on toistakymmentä tai ehkä jopa parikymmentä erilaista palvelua, on kyse suuresta kokonaisuudesta, jossa kriittisin asia on se, miten yhteistyö palvelujen kesken tosiasiallisesti rakennetaan ja missä yhteistyöpinnat ovat.

Haastateltava 4 totesi Suomessa olevan muun muassa loistava universaali lastenneuvolajärjestelmä, joka tapaa lasta ja lasten perheitä (vanhempia) ensimmäisen vuoden aikana tiheästi, mutta sen jälkeen tapaamiset harvenevat. Väliin tarvitaan matalan kynnyksen palvelutoimintaa, joka tukee myös vanhempien omien verkostojen ja roolien rakentamista. Rooli vanhempana ei ole itsestäänselvyys vaan se luodaan yhteisössä. Tästä syntyy vertaistukimuoto ja arena, johon voidaan tuoda tarvittaessa asiantuntijatukea kävijöiden tarpeiden ja odotusten mukaan.

## 5.5 Kehittämistarpeet ja kehittämisen edellytykset

Pitkän aikavälin haasteet lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnissa nähtiin osassa haastateluista pieninä suhteessa globaaliin kehitykseen keskusteltaessa väestömäärästä tai syntyvyydestä. Muun muassa haastateltavan 2 mukaan globaalit haasteet, kuten ilmastonmuutos, ovat asioita, joiden osalta kokonaisvaikutuksia esimerkiksi henkisen kuormittavuuden näkökulmasta tulevaisuutta ajatellen ei ole Suomessa huomioitu riittävässä määrin. Näkökulmana voi olla globaalien ongelmien kohdalla joko Suomi tai koko maapallo, jolloin puhutaan eri asioista. Kansallisesti ajatellen on Suomessa kuitenkin hyvä luoda puitteet, joissa ihmisillä on mahdollisuus haluamaansa lapsimäärään. Tulevaisuudessa ratkaisuja tullaan tekemään myös globaalisti kestäväen kehityksen näkökulmasta.

Suomen kohdalla politiikan epävarmuuden todettiin haastatteluissa vaikuttavan perheen arkeen. Haastateltava 5 totesi muun muassa kuntien tekemien nopeiden muutosten (mm. kuntalisät, palvelujen resursointi tai työllisyystilanne) voivan heijastua perheen arjen toimintaan ja sitä kautta myös epävarmuuden kokemiseen. Myös keskustelu mediassa voi luoda tunteen siitä, että muutoksia tapahtuu, vaikka kyseessä olisikin vain yksittäinen kannanotto tai esiin nostettu ehdotus. Haastateltavan 3 näkemyksenä oli, että haasteena politiikassa on nopeatemppoinen toiminta, jolloin valmistelulle jää liian vähän aikaa. Näyttöjä halutaan pikaisesti kiireellisten aikataulujen vuoksi (mm. lyhyt hallituskausi), jolloin tutkimusten kautta saatavia tuloksia ei ehditä odottamaan ja ratkaisut tehdään nopeasti.

*...no ehkä nyt siis tämä tällöinen kiihkeätabitus on ollut bentonen haaste... joudutaan etene-  
mään niinku ihan hirveellä höyryjuna vaubdilla sillonkin kun on vaikeista tai monimutkasista  
asioista kyse...*

haastateltava 3 toivoi myös selvempää kannanottoa siihen, mitä tämän hetkinen hallitus ajattelee perhepolitiikasta ja mitä konkreettisesti aiotaan tehdä.

Haastateltavan 5 mukaan Suomessa on ollut tietynlainen perhekäsitys, jolla perhepolitiikkaa on tehty. Tällöin myös perheiden monimuotoisuus vaikuttaa siihen, millä tavalla perhepolitiikan elementtejä kyetään hyödyntämään. Tilannetta on saatu vuosien saatossa vähitellen korjattua pienillä muutoksilla. Näkökulmaa pitäisi kuitenkin laajentaa myös koskemaan marginaaliryhmiä, jolloin tarpeet tulisi huomioida siltäkin osin.

Tulevaisuusnäkökulmasta kehitystarpeena on haastateltavan 1 mukaan muun muassa sen varmistaminen, että kaikki työikäiset ovat työkykyisiä.

*...nääh meidän tulevat työntekijät ne syntyy nyt ja ne on syntynyt jo, ja meidän täytyy pitää huolta heidän psyykkisestä hyvinvoinnista ja tukea sitä, jotta he ovat työkykyisiä...*

Työllisyystavoitteiden täyttyminen edellyttää myös pitkäjänteistä työtä henkisen hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Sosiaalisena riskinä Suomen tasolla (myös maapallon mittakavassa) nähdään haastatteluissa eriarvoistuminen. Haastateltava 2 ilmaisi sen tuovan mukanaan myös epävakautta, ristiriitoja ja muita haasteita. Näin tapahtuu, jos osa väestöstä kokee, että he eivät ole riittävän osallisia ja eivät pääse osallisiksi siitä hyvinvoinnista, jota toisilla on. Se luo vastakkain asettelua ja suotuisan maaperän ääriajattelulle ja sen kaltaisille ilmiöille.

*...on liian paljon niitä ihmisiä, jotka jäävät syrjään...syrjäytyvät... eivät pääse oman kokemuksensa mukaan eikä millään mittareillakaan tarkasteltuna osalliseksi, riittävästi osalliseksi hyvinvoinnista...*

Sosiaalisen kestävyuden osalta tärkeäksi totesi haastateltava 3 erojen tasaamisen ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksien takaamisen. Eriarvoistumista voisi torjua esimerkiksi paikallisen tai alueellisen ulottuvuuden kautta osoittamalla nuorille väyliä millä voi vaikuttaa.

*...mikä niinku tuo tavallaan sitä sellasta voimavarantunnetta.. fiilistä siitä että sä pystyt oikeesti vaikuttamaan sun elämään...*

Myös perheiden jakautuminen kahteen hyvin resursoitujen (taloudelliset ja sosiaaliset resurssit) ja heikommin resursoitujen välillä tulisi saada haastateltavan 3 mukaan estettyjä.

Vanhempien mahdollisuus hoitaa lasta kotona tulisi nähdä resurssina ja investointina tulevaisuuteen. Haastateltava 5 katsoi syntyvyyden osalta tärkeäksi perhevapaiden säilyttämisen siksi, koska niiden heikentäminen oletettavasti laskee syntyvyyttä entisestään. Haastateltava totesi myös, että syntyvyyden vähentyessä kaikista syntyvistä lapsista pitäisi

kyetä pitämään huolta. Jos osa syntyvistä lapsista syrjäytyy, sen vaikutus näkyy koko yhteiskunnassa. Erityisesti valmiuksia tulisi saada työelämän kannalta tarvittaviin taitoihin ja mielenterveyden ylläpitämiseen. Jos lapsia syntyy vähemmän ja osa jää yhteiskunnan ulkopuolella, se vaikuttaa sekä julkisen talouden kestävyYTEEN että yleiseen hyvinvointiin. Haastateltava 3 näki kuitenkin, että perhevapaakysymyksissä linnoitaututaan liikaa kolmikantakysymykseen (poliittinen taho ja työmarkkinaosapuolet), jolla on vaikutusta järjestelmän kehittämiseen.

Palvelujärjestelmän vahvuutena haastatteluissa on nähty lasten ja perheiden yhdenvertainen asema. Haastateltavan 6 mukaan alueellisesti poikkeavaa on kuitenkin se, että palveluissa painotukset ovat erilaisia; joillakin alueilla painotetaan korjaavia toimenpiteitä ja osassa ennaltaehkäisyä. Myös toimintojen muodot voivat vaihdella alueellisesti. Haja-asutusalueilla esimerkiksi rekrytointiongelmät vaikuttavat siihen, millä tavalla asioita kyetään hoitamaan. Asiakaskunnan osalta käsiteltävät asiat ovat kuitenkin pääpiirteittäin samanlaisia. Pääkaupunkiseudulla lapsiperheen tulee olla kohtalaisen hyvin toimeentuleva pärjätäkseen nykyisellä hintatasolla. Eriarvoistumista muodostuu esim. työttömyyden tai muun talouteen vaikuttavan tilanteen kautta. Haasteet ovat erilaiset haja-asutusalueilla ja maaseudulla muun muassa välimatkojen ja mahdollisuuksien osalta. Suurimpiin riskeihin nähdään liittyvän hyvinvoinnin eriarvoistuminen, jota tapahtuu myös eri alueiden välillä (myös kaupunkien sisällä). Toisaalta myös tietotekniset uudistukset aiheuttavat sen, että kaikki eivät enää pärjää uusien toimintamallien kanssa. Haastateltava 6 totesi yhtenä näkökulmana olevan myös ihmisarvokysymys - ajatellaanko ihmisiä muinakin kuin kuluina.

Yhtenä perhepoliittisena tavoitteena haastatteluissa nousi esille isien osallisuus perhepalveluissa, sillä usein isät ovat poissa palvelutilanteista. Haastateltavan 4 mukaan pieniä signaaleja on tosin nähtävissä siitä, että avoimissa palveluissa käy myös isiä, mutta kuitenkin huomattavan pieni määrä. Tämä liittyy myös hoitovapaajärjestelmiin. Nykyisellään toimeentulon kompensatio on etenkin pääkaupunkiseudulla jäänyt tasolle, joka ei kata elinkustannuksia, jolloin se ei mahdollista välttämättä valintaa työn ja perheen välillä. Työelämän näkökulmasta nykyinen tilanne on Suomessa haastateltavan mukaan jäykkä. Esimerkkinä haastateltava 4 mainitsi Ruotsin, jossa tilanne työelämäasioissa on paremmin, etenkin osa-aikaisen työn käytössä. Haastateltavan näkemyksenä oli, että Suomessa osa-aikatyön on nähty polkevan tasa-arvoa etenkin naisten osalta ja siitä syystä kokoaikatyötä on pidetty tasa-arvon mittarina. Suomessa on myös panostettu palveluihin ja samaan aikaan tulonsiirtoja ei ole lisätty. Se näkyy lapsiköyhyyden ja taloudellisen niukuuden muodossa. Haastateltavan 6 mukaan perhevapaajärjestelmän osalta lisäjousto olisi tarpeellista, ja myös tieto siitä, että vapaa ei vaikuta työpaikan pysyvyyteen. Suomessa ei haastateltavan mukaan välttämättä suhtauduta täysin tasa-arvoisesti siihen, kumpi vanhemmista on pidempään kotona. Jos mies jää kotiin hoitamaan lapsia, nähdään se eri

tavalla kuin naisen kohdalla. Asenteellisuus ajattelutavassa näkyy haastateltavan mukaan edelleen.

Varhaiskasvatuksen kohdalla yhteistyö kodin ja päivähoiton välillä on haastateltavan 6 mukaan tärkeää, jotta ero kodin ja hoitopaikan välillä muun muassa toimintatavoissa ei kasva liian suureeksi. Varhaiskasvatus ottaa päivän ajaksi vanhemmuuden tehtäviä, mutta vanhempia ei saa unohtaa myöskään varhaiskasvatustilanteessa. Lapsi on kuitenkin vanhempiansa lapsi. Myös eri hallinnonalojen osalta haastateltava näki kaivattavan enemmän yhteistä tekemistä ja pohdintaa siitä, miten eri tahot toimivat yhteistyössä keskenään, ja miten lapsi- ja lapsiperhepalveluja johdetaan yhdessä. Tällöin eri toimintoja katsotaan suhteessa toisiinsa kokonaisuuden näkökulmasta. Nykyisellään haastateltava 6 totesi vallalla olevan edelleen osa-optimointia, joka vaikuttaa siihen, miten asioita voidaan edistää yhtenäisesti.

## 5.6 Yhteenveto hyvinvoinnista ja perhepolitiikasta haastatteluaineistossa

Suomen lapsiperheiden hyvinvoinnin tilanteen todettiin haastatteluissa olevan pääasiallisesti erittäin hyvä. Erialaisten tukimuotojen ja palveluiden katsotaan olevan kansainvälisesti tarkasteltuna kattavia ja kehityksen osalta ei suuria heikennyksiä ole havaittavissa. Haasteena todetaan kuitenkin nopealla aikataululla tehtävä valmistelutyö päätösten pohjaksi, sillä se antaa vaikutelman pitkäjänteisyyden puutteesta ja luo epävarmuutta siitäkin huolimatta, että päätöksiä ei välttämättä tehdä ja toimeenpanna välittömästi. Päätöksenteon pohjaksi kaivataankin näyttöihin perustuvaa tietoa ja tarkempaa vaikutusten arviointia. Myös tulevaisuuden haasteet nähdään entistä enemmän huomiota vaativiksi niin kansallisella kuin globaalillakin tasolla. Perhepolitiikan kohdalla tämä ilmenee muun muassa hyvinvoinnin eriarvoistumisessa ja globaalien ongelmien vaikutusten ilmenemisessä myös kansallisella tasolla. Järjestelmän osalta haasteena ovat sektoroitunut ajattelu ja johtaminen sekä yhteistyö eri toimintojen kesken. Rahoituksen riittävyys ja sen jakautuminen tuovat epävarmuutta taloudellisten edellytysten osalta.

Haastatteluissa esiin nousseen hyvinvoinnin eriarvoistumisen ja sen mukanaan tuomien haasteiden osalta kaivattiin perhepoliittisia toimia, joiden avulla voidaan ehkäistä se, että Suomeen muodostuu kahtiajako järjestelmästä hyötyvien ja siitä hyötymättömien välille. Tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on yksi elementti, jolla voidaan tavoittaa ne yksilöt tai perheet, joiden kohdalla on riski ongelmien aktualisoitumiseen.

Tutkimustoiminnan hyödyntäminen nähdään nykyisellään enemmänkin ”*nice to know*” toimintana. Yksilön arjessa kysymykset ovat erilaisia kuin mitä tutkimukset nostavat esille.

Hyvinvointinäkökulmasta merkitykselliseksi haastatteluissa on havaittu myös se, millaiseksi asiakkaat kokevat saamansa tuen tai palvelun. Kokemuksellinen elementti vaikuttaa siihen, uskalletaanko palvelua tai tukea hakea silloin kun tilanne koetaan erityisen vaikeaksi. Kokemuksella on myös vaikutusta siihen, missä toimipisteessä tarvittavan tuen hakeminen nähdään yhteisön näkökulmasta soveliaaksi ilman negatiivisia taustamerkityksiä (esimerkiksi sosiaalipalvelut). Hyvinvointivaltion tukimuodoilla on myös kääntöpuolensa silloin, jos ne voivat synnyttää kannustinloukun joko työllisyyden tai omaehtoisen hyvinvoinnin rakentamisen osalta. Tällainen tilanne voi syntyä, jos itse hankittu elanto ei kata elinkustannuksia samalla tavalla kuin saadut etuudet. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan välineitä, joilla kyetään tukemaan perheiden omia hyviä valintoja, joilla on vaikutusta hyvinvoinnin omaehtoiseen rakentamiseen. Järjestelmän tulisi myös kyetä tunnistamaan riskitilanteet etukäteen.

Alueellisen näkökulman osalta tilanne on kaksijakoinen, yhtäältä mahdollisuudet tuottaa palveluja samalla kattavuudella suurissa kaupungeissa ja maaseutu- tai haja-asutusalueella ovat erilaiset johtuen alueellisista eroavaisuuksista ajatellen kustannuksia, teknologisia mahdollisuuksia ja välimatkoissa olevia eroja, mutta toisaalta palvelujen laatu voi myös vaihdella esimerkiksi henkilöstön saatavuuden tai koulutusmahdollisuuksien sekä asiakkaalle annettavan yksilöllisen huomion osalta. Näin ollen aluekohtaiset tekijät vaikuttavat sekä palvelujen tuottamisen edellytyksiin että niiden laadun muodostumiseen. Alueellisten erityispiirteet sisältävät myös eri tavalla painottuvat asiakasryhmät, jolloin palvelut tulisi mukauttaa asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi.

Haastatteluaineiston pohjalta Suomessa on havaittavissa perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän vahvuuksien lisäksi myös heikkouksia ja kehittämiskohteita (kuvio 16), jotka vaikuttavat osaltaan siihen, millä tavalla perhepolitiikan keinoin kyetään turvaamaan sen tavoitteiden mukaisesti vanhemmille aineelliset ja henkiset mahdollisuudet perheen perustamiseen ja lasten kasvattamiseen. Perhepolitiikan mahdollisuudet todetaan kuitenkin rajallisiksi siltä osin, millä tavalla odotukset vanhemmuudesta muodostuvat ja millaiseksi yksilöt näkevät lapset ja perheen oman tulevaisuutensa näkökulmasta.

Nykyinen tutkimus tuottaa runsaasti tietoa hyvästä vanhemmuudesta, mutta hyvän vanhemman ideaali uuvuttaa helposti ne, jotka vielä harkitsevat lasten hankkimista. Miten tuetaan vanhemmuutta tutkimustuloksilla, joissa mukana ovat sekä riskitekijät että ne asiat, jotka ovat kunnossa, ja miten tuotetaan tutkimustulosta kannustavasta ja myönteisestä vanhemmuudesta? Tutkittua tietoa kaivataan myös siitä, miten riskiryhmään luo-



kiteltujen perheiden joukosta erottuvat ne, jotka eivät poikkea muista perheistä tarpeidensa osalta ja miten ne, joilla riski todellisuudessa aktualisoituu. Tieto tilanteeseen vaikuttavista taustatekijöistä on tärkeää, jotta riskiryhmiin kuuluvia ei kategorisoida yksiselitteisesti samanlaisiksi. Perhepoliittisen toiminnan näkökulmasta tiedolla on merkitystä myös taloudelliselta kannalta, jos ennaltaehkäisevä toiminta kyetään kohdentamaan todellisen tarpeen mukaan.

Perhepoliittisessa systeemissä hyväksi on todettu muun muassa perhevapaajärjestelmä, jonka säilyttämistä ja kehittämistä pidetään haastatteluissa tärkeänä. Järjestelmän osalta kaivataan kuitenkin edelleen muutosta siihen, millä tavalla vapaan käyttö jakautuu vanhempien kesken. Vaikka järjestelmä mahdollistaa vapaan käytön kummallekin vanhemmalle, suurin osa vapaan käyttäjistä on edelleen äitejä. Tällä on vaikutusta siihen, millä tavalla vanhemmat osallistuvat työmarkkinoihin. Samalla se vaikuttaa myös vanhempien rooleihin lasten ja perheen elämässä. Isien osuus vapaan pitämisessä on viime vuosien aikana kasvanut, mutta siitä huolimatta se on edelleen melko alhainen. Oman haasteensa esimerkiksi kiintiömallille asettaa kuitenkin taloudellinen näkökulma, jossa kompensaation merkitys korostuu etenkin silloin, kun vanhempien työstä saatavassa tulossa on suuri ero. Isien roolin ja näkyvyyden kasvamista toivotaan myös perhepalvelujen kohdalla.

Toiminnallisen näkökulman osalta voidaan kehityksen todeta olevan oikean suuntainen, vaikka sitä rajoittavia tekijöitä löytyy erityisesti siitä, miten toiminnot saadaan yhdistettyä kokonaisuudeksi tavalla, joka edesauttaa eri osa-alueiden merkityksen ymmärtämistä ja ottamista osaksi kokonaisvaltaista kehittämistä. Toimivien ratkaisujen aikaansaamiseksi haastatteluissa kaivataan näyttöön perustuvaa (evidence based) tietoa päätöksenteon tueksi. Asiakkaan näkökulmasta kyse on siitä, ettei kynnyks avun tai tuen saamiseksi muodostu haasteeksi liian hajanaisen toimintakulttuurin vuoksi.

Haastatteluaineiston pohjalta kootut vahvuudet, heikkoudet ja kehittämiskohteet Suomen perhepolitiikassa ja perhepoliittisessa järjestelmässä (kuvio 16) ilmaisevat sen, millainen perhepoliittinen toiminta on Suomessa asiantuntijanäkökulmasta. Toiminnan vahvuutena on erityisesti sen kattavuus ja siihen kohdennetut resurssit. Heikkoutena tai kehittämiskohteina, sekä myös huolenaiheina, ovat pääasiassa rahoitukseen, toiminnan tehokkuuteen ja pitkäjänteisyyteen liittyvät seikat.

Vahvuuksia	Heikkouksia
<p>Hyvätasoinen perhepolitiikka Lapsi- ja perheystävällinen yhteiskunta Kattavat tukimuodot Hyvinvointia edistävät toimintamallit Paljon toimijoita Suurin osa hyöttyy järjestelmästä Kannustavuudessa kansainvälisesti kärkisijoilla Kehitystyö edennyt kehittämisohjelmissa Toimiva perhevapaaajärjestelmä Hyvä taso mm. työaikojen ja päivähoitomahdollisuuksien osalta muihin maihin verrattuna</p>	<p>Rahoitus Lohkoutuneisuus; osa eri politiikkoja Kaikki eivät hyödy järjestelmästä samalla tavalla Pitkäjänteisyyden puute Kiireellä tehtävä valmistelu Ohjelmissa tuotetut mallit kunnissa melko pirstaleisia Tietojärjestelmät eivät keskustele keskenään Universaalin mallin kyky vastata tarpeisiin tulevaisuudessa? Toiminnan sektoroituminen Hallinnollinen siiloutuminen ja osa-optimointi Seuranta painottuu liikaa euroihin vaikuttavuuden sijaan</p>
Kehityskohteita päätöksenteossa	Kehityskohteita toiminnassa
<p>Hallitusohjelmien lapsi- ja perheystävälliset tavoitteet toteutukseen Selkeämmät kannanotot mitä konkreettisesti aiotaan tehdä Talousnäkökulman sijaan hyvinvointinäkökulma Pitkäjänteisyyttä palveluihin ja sosiaaliturvaan Taustatekijöistä kumpuavien erojen kaventaminen Eriarvoistumisen ehkäisy Lasten oikeuksien tuominen perhepolitiikkaan Lapsivaikutusten arviointi osaksi päätöksentekoa Yhteistyö eri toimijoiden välillä Työelämään, perhevapaaajärjestelmään ja päivähoitoon joustavuutta perheiden tarpeiden mukaisesti Isien roolin vahvistaminen vanhempainvapaissa Globaalien haasteiden huomioiminen</p>	<p>Järjestelmän kyky tunnistaa ongelmia Palvelujen helppo saatavuus (kokemus, välimatka, teknologiset ratkaisut) Pääpaino palveluissa perheen tarpeisiin, ei palvelujen tarpeisiin Lasten ja perheiden hyvinvoinnin kehittäminen kokonaisuutena Korjaavista palveluista ehkäiseviin palveluihin Alueittaisten erityispiirteiden ja riskitekijöiden huomioiminen Sen varmistaminen, että kaikki työikäiset ovat työkykyisiä   Valmiuksien antaminen työelämän kannalta tarvittaviin taitoihin Isien roolin vahvistaminen lapsiperhepalveluissa Tasalaatuiset varhaiskasvatuspalvelut (alueet)</p>

**Kuvio 16.** Suomen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän vahvuuksia, heikkouksia ja kehittämiskohteita (asiantuntijanäkökulma).

Instituutiot palvelevat useita tärkeitä toimintoja paikallisen politiikan järjestämisessä. Institutionaaliset järjestelyt muovaavat toimintoja tarjoamalla kannustimia tiettyihin käytäytymismalleihin ja vähentämällä epävarmuutta. Instituutiot voivat tarjota raamit päätöksentekoon ja muokata kanavia vuorovaikutukseen organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä. Instituutiot tarjoavat myös vakautta kollektiivisissa valinnoissa ehkäisten päätöksenteon kaoottisuutta. (Vrt. Clingermayer & Feiock 2001, 3) Julkisten organisaatioiden organisaatorakenteet luodaan ja niitä kehitetään institutionaalisten uskomusten pohjalta. Organisaation toiminnan on tuettava näitä uskomuksia, mutta osallistuttava samalla käytännön toimintaan. Vaatimukset ovat kuitenkin ristiriidassa keskenään, jolloin vakaa ratkaisu on pitää organisaatio tilassa, jossa sillä on selkeä kytkös institutionaaliseen kontekstiinsa. Yhtäältä tällaiset rakenteet voivat aiheuttaa tehostomuutta tehokkuuskriteerien näkökulmasta, mutta toisaalta osallistujien sitouttaminen toimimaan yhteisten tavoitteiden mukaisesti voi maksimoida pitkän aikavälin tehokkuuden. (Meyer & Rowan 1977.)

Haastatteluaineiston pohjalta Suomen perhepolitiikasta ja perhepolitiikan järjestämisestä vastaavien tahojen tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimusten täyttymisen hidasteena, ja samalla myös institutionaalisen legitimitetin haasteena, ovat etenkin poliittinen, hallinnollinen ja organisaationaalinen hajautuneisuus, jotka muodostavat esteitä perhepolitiikan kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ja myös sen toimeenpanolle. Tällöin usko politiikan ja poliittisen toiminnan pysyvyyteen vaarantuu. Hajautuneisuuden vahvistaessa osa-optimoimista kokonaisuuden kustannuksella heikentyy instituutioiden uskottavuus.

Haastatteluaineisto tukee monilta osin tutkimuksen dokumentti- ja tilastoaineiston pohjalta muodostuvaa kuvaa perhepolitiikasta ja Suomen perhepoliittisesta järjestelmästä. Tulkinnat ovat samanlaiset muun muassa hyvinvoinnin eriarvoistumisnäkökulman ja työn merkityksen osalta:

- 1) Haastattelu- ja tilastoaineiston pohjalta on nähtävissä, että perhepoliittisin keinoin ei ole kyetty takaamaan tasavertaista asemaa kaikille perhetyypeille. Tilastoissa tämä näkyy mm. yksinhuoltajaperheiden kohdalla ja haastattelussa näkemys laajentui koskemaan myös erityistä tukea tarvitsevia perheitä.
- 2) Lasten köyhyys- ja syrjäytymisrikin osalta on tilastoissa nähtävissä suuntaus, joka on havaittavissa myös haastatteluaineisto perusteella: tulevien sukupolvien toimintakyvyn ja yhteiskunnallisen osallisuuden varmistamiseksi tarvitaan ennaltaehkäisevää toimintaa ja johdonmukaista perhepolitiikkaa.
- 3) Työn ja sen mahdollistamisen edellytykset esiintyivät haastatteluissa yhtenä hyvinvoinnin mahdollistajana. Dokumentti- ja tilastoaineiston perusteella tämä on nähtävissä myös eri maiden pyrkimyksissä vanhempien työllisyyden vahvistamiseen ja joidenkin maiden kohdalla myös siihen vaikuttavien tekijöiden huomioimiseen eri tukimuodoissa (mm. perhevapaiden joustavuus ja päivähoidon kehittäminen.)

Poikkeavia tuloksia haastattelu- ja tilastoaineistossa oli pääosin siltä osin, millä tavalla tilastoaineiston tulkinnan kautta oli ylipäättään mahdollista saavuttaa selkeää loppupäätelmää, joka olisi verrattavista haastatteluissa saatuihin tuloksiin:

- 1) Tilastoaineistolla ei saatu selkeää vahvistusta alueittaisista eroavaisuuksista järjestelmän toimivuuden osalta, vaikka alueiden erityispiirteet antoivatkin viitteitä siitä, että erojen muodostuminen on mahdollista.
- 2) Haastatteluaineiston perusteella alueellisten erojen olemassaoloon saatiin vahvistusta toiminnan näkökulmasta sen ollessa yhteydessä aluekohtaisiin re-

sursseihin, toimintatapoihin, teknologian tarjoamiin mahdollisuuksiin ja kykyyn reagoida erilaisiin asiakasryhmiin. Tilastoaineistolla näihin näkökulmiin liittyviä tuloksia ei tutkimuksessa voitu todentaa. Aluekohtaiset haasteet mm. teknologisten mahdollisuuksien osalta on kuitenkin mainittu myös aluehallintovirastojen dokumenttiaineistossa.

- 3) Haastatteluaineistossa esiintyi myös laajempi näkemys siitä, miten perhepolitiikalla ylipäätään kyetään vaikuttamaan syntyvyyteen tai lapsiperheiden hyvinvointiin globaalien ja kansallisten ilmiöiden muodostaessa epävarmuutta nuorissa ja vanhemmuutta vielä pohtivassa ikäryhmässä. Tilastoaineiston kohdalla inhimillisten vaikutteiden näkökulma jää kokonaan huomioimatta.

Asiantuntijoiden näkemykset muodostavat tutkimus- ja toimintopohjaisen kokonaisuuden, joka yhdistää eri aineistoista koottuja tietoja tulkittavaksi myös toiminnallisella tasolla. Erityisesti Suomen perhepoliittisen järjestelmän osalta haastattelujen antina on tutkimukseen saatu koottua järjestelmän hyviä ominaisuuksia ja samalla myös sen heikkouksia. Niiden pohjalta on tutkimuksen tulosten yhteenvedossa luvussa 9 muodostettu SWOT-analyysi, jossa ilmenevät perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat tiivistetysti haastatteluaineistoon pohjautuen.

## 6 SUOMEN PERHEPOLIITTINEN JÄRJESTELMÄ JA HALLINNOLLINEN TOIMINTA

Tutkimuksen luvut 6 ja 7 muodostavat vertailevan osion poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien ominaisuuksista ja niiden tuottamista tuloksista perhepolitiikan osalta. Luvussa 6 tarkastelun kohteena on Suomen perhepoliittinen järjestelmä ja hallinto sekä alueellisesti kehittynyt lapsiperheiden hyvinvointi. Luvussa 7 hyvinvointivaltion malleja tarkastellaan vertailuun valittujen Euroopan maiden osalta. Mallit muodostuvat maakohtaisesti historiallisten lähtökohtien ja kulttuuristen vaikutteiden mukaisesti ilmentäen maille tyypillisiä ominaispiirteitä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, millä tavalla yleinen sosiaaliturva ja perhepolitiikka mukautuvat kansallisiin ja ylikansallisiin ilmiöihin. Tilastollisissa vertailuissa ja analyyseissä käytetään kahta tasoa; kansallinen taso ja EU –taso, jolloin näkökulmana on sekä Suomen sisäinen, alueellinen, tilanne ja kehitys että kansainvälinen tilanne ja kehitys Euroopan maiden osalta. Tilastoaineisto muodostaa dokumenttianalyysojen ja asiantuntijahaastattelujen rinnalla kolmannen elementin tutkimuskysymyksiin vastattaessa. Kokonaisuutena nämä kolme elementtiä täydentävät toisiaan arvioitaessa lapsiperheiden hyvinvoinnin tilannetta ja kehitystä Suomessa ja Euroopassa 2010 –luvulla.

### Institutionaalisuus ja julkishallinto

Instituutioiden käyttövoimana on valta, jonka avulla ne toimivat omien etujensa valvojina ja puolustautuvat niihin kohdistuvilta uhkatekijöiltä ja riskeiltä. Instituutioiden yhteiskunnallinen merkitys näkyy kehityksen ennakoinnissa ja yhteiskunnalle tärkeiden asioiden määrittelyssä. Institutionaalisessa ajattelussa politiikka, talous ja hallinto muodostavat sosio-ekonomisen kokonaisuuden, jonka hahmottaminen on vaikeaa, mikäli sitä tarkastellaan vain arkikokemuksen tai yksittäisten osatekijöiden kautta. (Harisalo & Mietinen 2004, 24-25.) Poliittisissa instituutioissa havaittu toimintamalli heijastaa sitä rutiinomaista tapaa, jolla ihmiset toimivat heille asetettujen odotusten mukaisesti (Scott 2008, 54 – 56.) Johtamisella ja johtamistoiminnalla on julkisia palveluja tuottavissa instituutioissa merkittävä vaikutus, ja johtajuudella voidaan osaltaan selittää julkisen palvelun saatavuutta. Johtajuuden mahdollisuudet riippuvat kuitenkin institutionaalisista

olosuhteista. Julkisissa palveluinstituutioissa johtajat tasapainoilevat politiikan ja hallinnon keskiössä. Toisaalta johtajat palvelevat poliittisia päättäjiä, mutta samalla heiltä vaaditaan asiantuntemusta oman hallinnonalansa tarpeiden tyydyttämiseen. Julkisen palvelun tuottamisessa asiantuntemus on vaatimuksena myös lähes kaikkien tuotantoprosessiin osallistuvien kohdalla. (Harisalo & Miettinen 2004, 76 – 77.)

Julkishallinnon rakenne ja sen toiminta on muodostunut Euroopassa maakohtaisesti maan historian ja poliittisen kehityksen mukaan. Tämä on nähtävissä myös valtion alueiden ja kuntien työn ja voimavarojen jaossa. Pohjoismaissa kuntien rooli on vahva hyvinvointivaltion palvelujen hoitamisessa. Eteläisessä Euroopassa taas kuntien rooli liittyy enemmän elinympäristön kuin palvelujen hoitamiseen. Suomi on muiden Pohjoismaiden tapaan hajautettu yhtenäisvaltio, jonka ominaisuuksiin kuuluu muun muassa vahva kuntasektori. Pohjoismaiden hallinto-organisaatioiden välillä on kuitenkin melko suuria eroja Suomen poiketessa Skandinavian maista monella tavalla. Suomen mallissa hallinnon rakenteista ja toiminnasta säädetään lailla muita Pohjoismaita useammin ja Suomen valtion aluehallinnon uudistukset (esim. aluehallintovirastot vuonna 2010) ovat muuttaneet aluehallinnon perusrakennetta poikkeavaksi muihin Pohjoismaihin verrattuna (Kettunen et al. 2016, 57 - 58).

Suomen valtiontalouden kehyksestä vaalikauden aikana päättää hallitus hallituskautensa alussa. Päätökset tehdään ministeriöiden kehysehdotusten pohjalta hallinnonaloitain ja ne tarkistetaan vuosittain vastaamaan taloudessa tapahtuneita muutoksia. Julkisen hallinnon päätöksentekojärjestelmässä hallitus vastaa kansallisen politiikan valmistelusta ja toimeenpanosta. Hallitus on vastuuvollinen eduskunnalle, joka käyttää korkeinta valtaa säätämällä lait ja hyväksymällä valtion budjetin. Ministeriöt vastaavat päätösten valmistelusta ja toimenpiteiden organisoinnista. Kansalaisten palvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Kuntien omaan harkintaan on vuodesta 1993 alkaen kuulunut se, miten palvelut tuotetaan. Kuntien on kuitenkin vastattava peruspalveluista, jotka koskevat suurta osaa kuntalaisista ja vaikuttavat näiden jokapäiväiseen elämään.

Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta vastaa Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiset linjaukset liittyvät terveyteen ja toimintakykyyn, työelämän vahvistamiseen, köyhyyden vähentämiseen sekä palveluihin ja toimeentuloturvaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006). Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on vähentää Köyhyyttä ja syrjäytymistä ehkäisevällä toiminnalla puuttamalla ongelmiin ennakoivasti. Ehkäisevän politiikan lähtökohdانا on varhainen ongelmien tunnistaminen. Lapsiperheiden köyhyyden tunnistaminen ja siihen puuttuminen on osa järjestelmällistä seurantaa, samoin palveluverkoston luominen. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevat asiat on linjattu strategisesti neljän

asiakokonaisuuden alle: 1) terveyden ja toimintakyvyn edistäminen 2) työelämän veto-voiman lisääminen 3) toimivien palvelujen ja kohtuullisen toimeentuloturvan varmistaminen 4) köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen. Pääosa sosiaalimenojen rahoituksesta tulee työnantajilta, vakuutetuilta, valtiolta ja kunnilta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008.)

Perhepoliittiset tukitoimet Suomessa jakaantuvat taloudelliseen tukeen, perhevapaisiin sekä yhteiskunnan tuottamiin palveluihin (kuvio 17).

Taloudellinen tuki	äitiysavustus, lapsilisä, asumisen tuki, toimeentulotuki, elatustuki	suora taloudellinen tuki, jolla pyritään turvaamaan riittävä elatus
Perhevapaat	äitiysvapaa ja äitiysraha, vanhempainvapaa ja vanhempainraha, isyysvapaa ja isyysraha, hoitovapaat	antaa molemmille vanhemmille mahdollisuuden hoitaa lasta itse erilaisissa elämäntilanteissa
Varhaiskasvatus	päivähoito ja esiopetus, kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, osittainen hoitoraha, aamu- ja iltapäivätoiminta	vanhempainrahakauden jälkeinen mahdollisuus järjestää lapsen hoito yhteiskunnan tukemana koulun aloittamiseen saakka

**Kuvio 17.** Perhepoliittiset tukitoimet Suomessa (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Lapsi ja perhepolitiikka Suomessa).

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmissa 2011 – 2014 ja 2012-2015 (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009 ja 2010) on suunnitelmakausien sosiaaliturvan kestävä kehityksen haasteiksi todettu mm. työllisyys, väestön ikääntymien, köyhyys ja syrjäytyminen, alueellinen kehitys sekä teknologian hyödyntäminen. Työllisyystilanne heikkeni vuoden 2009 aikana nopeasti taloustaantumana vuoksi ja työpaikkoja menetettiin runsaasti. Vaikka työllisyystilanteessa on tapahtunut myös parannusta 2010-luvulla, on ikärakenteen muutos vaikuttanut siihen, että työikäisen väestön määrää vähenee jatkuvasti aiheuttaen väestön huoltosuhteessa merkittäviä muutoksia. Väestön ikärakenteen eriytyminen alueittain aiheuttaa myös eroavaisuuksia alueellisten palveluiden saatavuuteen ja laatuun.

Toimintasuunnitelmassa 2016 – 2019 (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015) tavoitteet vuodelle 2019 ja toimenpiteet vuodelle 2016 on lasten ja perheiden osalta koottu omaksi

kokonaisuudekseen Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman alle. Muutosohjelmassa pyritään integroimaan lasten, nuorten ja perheiden palvelut kokonaisuudeksi, joka toimii asiakaslähtöisyyden periaatteella. Tavoitteet on asetettu sekä valtakunnalliselle että alueelliselle tasolle. Vuoteen 2019 mennessä tavoitellut muutokset pitävät sisällään rakenteellisten uudistusten lisäksi myös ohjaukseen ja lainsäädäntöön sekä toimintakulttuuriin liittyviä uudistuksia. Toimenpiteet ja aikataulut määritellään vuositasona.

## Kansallinen kehittämisohjelma KASTE

Vuoden 2015 lopussa päättynyt kansallinen kehittämisohjelma KASTE oli sosiaali- ja terveysministeriön pääohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö vastasi ohjelman strategiasta johtamisesta ja sen toteutuksesta. Yksi KASTE-ohjelman kuudesta osa-ohjelmasta oli lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistaminen. KASTE-ohjelman osa-ohjelmille määriteltiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat seuranta-indikaattorit sekä prosessi-indikaattorit, jotka kuvaavat toimenpiteiden onnistumista ja ohjelman etenemistä. Ohjelman hankkeiden tuloksena syntyi uusia toimintamalleja ja niiden paikallisia toteutuksia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012).

Valtioneuvoston vahvistamassa hallituksen kansallisessa kehittämisohjelmassa määritellään ohjelmakauden kattavat, keskeisimmät, sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet sekä kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 1992/733). Kansallinen kehittämisohjelma KASTE aloitettiin vuonna 2008 ja ensimmäinen kausi vahvistettiin vuosille 2008–2011. Vuosien 2012–2015 ohjelmakaudella jatkettiin osittain ensimmäisen kauden uudistustyötä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). KASTE-ohjelma päättyttyä vuoden 2015 lopussa jatkui kehittämistyö uuden hallituksen kärkihankkeissa. KASTE-ohjelman tavoitteena on ollut hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden asiakaslähtöisyys. Tavoitteena on ollut myös ongelmien ennaltaehkäisy niiden jälkihoitamisen sijaan. Hankerahoitusta myönnettiin vuosina 2012–2015 n. 46 milj. euroa, josta lapsiin ja nuoriin kohdennettiin 6,0 milj. euroa. KASTE-ohjelman kauden 2012–2015 loppuraportissa arvioidaan toimenpiteiden toteutumista osaohjelmittain.

Ulkoisessa arvioinnissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, raportteja ja muistioita 2016:16) on todettu Kaste-ohjelman edistyneen yleistä kehittämisotetta monilla ohjelman osa-alueilla. Se on myös nostanut esiin ongelmia ja auttanut kehittämään ratkaisuja niihin liittyen. KASTE-ohjelman suhdetta muihin ohjelmiin ja kehittämistoimenpiteisiin ei kuitenkaan ole määritelty selvästi ja sen vaikutusta toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ei ole kyetty osoittamaan selkeästi. Näin ollen ohjelman tuloksina on nähty lähinnä ne tulokset, joista kehittämishankkeissa on raportoitu. Yhtenä KASTE-ohjelman



tuloksena on kuitenkin todettu sen vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääntymiseen. Arvioinnissa todetaan myös, että vaikka Kaste-ohjelman vaikutusta ei tavoitteiden saavuttamisen osalta voida täysin todentaa, on ainakin osa asiakaslähtöisyyden parantumisesta sen ansiota. Ohjelman keskeisimmäksi heikkoudeksi mainitaan raskas toimeenpano-organisaatio ja seurannan välineiden tulkinnallisuus.

## Uudet kärkihankkeet

Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa 2016 – 2019 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016) todetaan, että nykyisellä syntyvyydellä ei kyetä turvaamaan tasapainoista väestökehitystä ikääntyvän väestön osuuden kasvaessa jatkuvasti. Tämä näkyy myös sosiaalimenojen kasvaneessa osuudessa bruttokansantuotteesta. Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman (29.5.2015) tavoitteena vuodelle 2025 on terveyden ja hyvinvoinnin osalta ennaltaehkäisevä toiminta, sujuvat prosessit ja toimivat tietojärjestelmät. Näiden tavoittamiseksi on Sosiaali- ja terveysministeriön uusina kärkihankkeina (rahoitus ja toimenpiteet vuosille 2016 – 2018) mainittu eri painopisteealueisiin kuuluvia kokonaisuuksia.

Palvelut asiakaslähtöisiksi	Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen	Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaslähtöiset ja omatoimisuutta tukevat toimintaprosessit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terveiden elämäntapojen lisääminen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lapsi- ja perhelähtöiset sekä ennaltaehkäisevät palvelut</li> </ul>

**Kuvio 18.** Hallituksen kärkihankkeita (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö. Hallituksen kärkihankkeet 2016 – 2018)

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma LAPE on yksi kärkihankkeista ja sen tarkoituksena on tarjota lapsille, nuorille ja perheille palveluja, jotka vastaavat asiakkaiden tarpeisiin entistä paremmin. Valtakunnallisella muutosohjelmalla tähdätään kustannustehokkaampiin ja perhelähtöisempiin palveluihin sekä varhaisempaan tukeen ja ehkäisevään toimintaan. Hankkeen tavoitteena on ollut saavuttaa vuoteen 2019 mennessä lapsen oikeuksia edistävä toimintakulttuuri, integroitu lapsi- ja perhelähtöinen palvelukokonaisuus, palvelun oikea-aikainen saatavuus sekä johtamis- ja ohjausrakenteiden uudistus ( Sosiaali- ja terveysministeriö 2019. LAPE 2019 toimintasuunnitelma).

LAPE - hankkeesta saatuja tuloksia mitataan seuraavilla osa-alueilla: 1) perheiden sisäiset suhteet 2) turvallisuuden ja osallisuuden tunne 3) harrastukset 4) koulutus 5) palvelut ja palvelujärjestelmän toimivuus (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016: Raportteja ja muistioita 2016:29). Palvelut asiakaslähtöisiksi –hankkeessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistettavilla toimintaprosesseilla pyritään asiakaslähtöisiin palveluihin sähköisten palvelujen sekä moniammatillisten, matalan kynnyksen palvelujen kautta. Hanke tähtää myös sosiaaliturvan kehittämiseen etuuksien perusteiden ja kohdentumisen tarkastelulla. Samalla selvitetään, voidaanko perustulon avulla vähentää köyhyyttä ja eri tukitoimien väliin putoavien määrää. Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen -hankkeella tavoitellaan elämäntapojen muutosta ja hyvinvointi- sekä terveyserojen loiventumista. Pyrkimyksenä on poikkihallinnollinen yhteistyö, jossa kokeillaan uudenlaisia tapoja tehdä asioita sosiaalisen hyvinvoinnin kasvattamiseksi. Myös näillä hankkeilla on vaikutusta perhepolitiikan tavoitteiden toteutumiseen palvelujen toimivuuden ja saatavuuden sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kautta. Tuloksellisuutta voidaan näin ollen mitata useamman hankkeen, ohjelman tai toimenpiteen yhteistuloksena yksittäisten mittareiden lisäksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö. Hallituksen kärkihakkeet 2016 – 2018.)

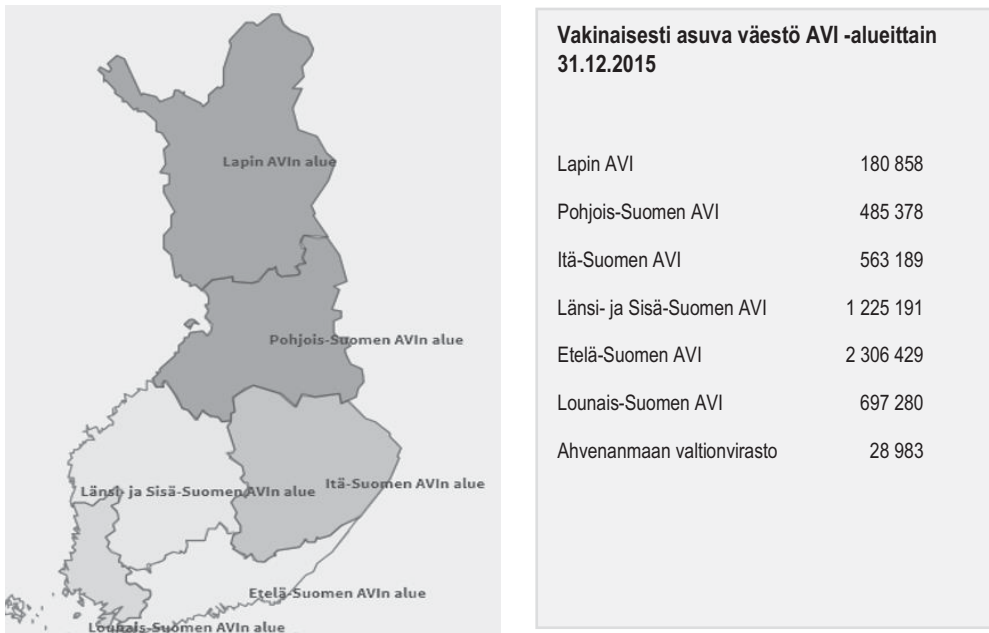
## Alueellinen hallinto

Aluehallintovirastot ovat Suomen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, ja valvontatehtäviä hoitavia alueellisia toimijoita hoitaen kahdeksan<sup>14</sup> eri ministeriön alaisuuteen kuuluvia tehtäviä. Aluehallintovirastoja on kuusi<sup>15</sup>, joiden lisäksi Ahvenanmaalla tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Aluehallintovirastot hoitavat tehtäviä pääosin alueellisesti, mutta joidenkin tehtävien osalta myös keskitetysti jonkin tai joidenkin aluehallintovirastojen toimesta, mikäli sen katsotaan tehostavan toimintaa ja resurssien käyttöä sekä parantavan palvelujen saatavuutta. Aluehallintovirastojen toimialueet pohjautuvat maakuntajakoon (kts. kuvio 19).

---

<sup>14</sup> Oikeusministeriö, Sisäministeriö, Valtiovarainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Ympäristöministeriö

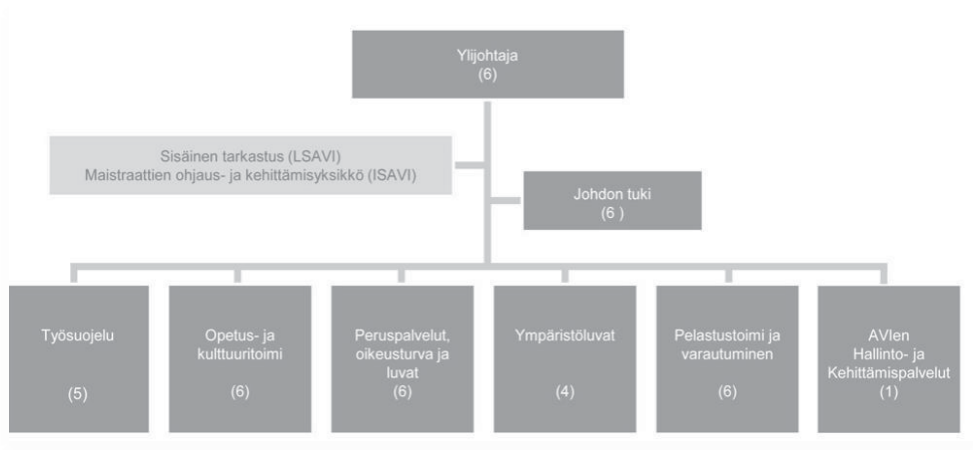
<sup>15</sup> Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Lappi, Lounais-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Pohjois-Suomi



**Kuvio 19.** Aluehallintovirastot ja niiden alueella asuva väestö v. 2015. (Lähde: Sotkanet. Väestö: väkiluku 31.12.).

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta vastaavat omilla toimialoillaan kahdeksan ministeriötä sekä se keskushallinnon virasto, jolle ohjaus on säädetty tai määrätty. Aluehallintoviraston toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa Aluehallintoviraston johtaja. Vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa vastuualueen päällikkö. Viraston toimintojen yhteensovittamisesta huolehtii aluehallintoviraston johtoryhmä. (Laki aluehallintovirastoista 2009/896.) Aluehallintoviraston vastuualueita ovat opetus- ja kulttuuritoimi, pelastustoimi ja varautuminen, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, työsuojelu ja ympäristö-  
luvat.

Hallintotehtävät on keskitetty hallinto- ja kehittämisspalvelut vastuualueeseen ja siitä vastaa Etelä-Suomen AVI (kuvio 20).



**Kuvio 20.** Aluehallintovirastojen organisaatio. (Lähde: Aluehallintovirasto. Organisaatio).

Aluehallintovirastoille määritellyt strategiset tavoitteet, joiden lähtökohtana on hyvinvoiva, tasa-arvoinen ja turvallinen yhteiskunta, on johdettu hallitusohjelmasta. Kattava toimeentuloturva, sosiaali- ja terveyspalvelut, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistaminen, kansalaisten oikeusturva sekä turvallisuuskysymykset sisältyvät pääministeri Kattaisen hallituksen hallitusohjelman (22.6.2011) painopistealueisiin ja poliittisiin linjauksiin. Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi Aluehallintovirastoille on määritelty ydinprosessit (kuvio 21) tukemaan ja kuvaamaan toimintaa sekä helpottamaan vaikuttavuuden arviointia tavoitteisiin liitettyjen indikaattoreiden avulla.

Ydinprosessit	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet
Hyvinvointiprosessi	Peruspalveluiden saatavuuden ja hyvinvoinnin lisääntyminen
Oikeusturvaprosessi	Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen
Turvallisuusprosessi	Asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parantuminen

**Kuvio 21.** Aluehallintovirastojen ydinprosessit ja vaikuttavuustavoitteet (lähde: Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012 – 2015)

Aluehallintovirastoille laaditaan yhteisen Strategia-asiakirjan<sup>16</sup> lisäksi tulossopimus Valtiovarainministeriön kanssa. Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain. Tulossopimuksissa on todettu aluehallintovirastoittain ydinprosesseihin kohdistuvat haasteet, jotka poikkeavat toisistaan mm. demografisten muuttujien vaikutuksesta. Kaikille yhteisiä haasteita ovat väestön ikärakenteen muutokset ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin. Myös turvallisuuden takaaminen niin kasvavilla kuin harvaan asutuilla alueilla vaatii entistä enemmän huomiota. Harvaan asutut alueet ovat ongelmallisia myös infrastruktuurin asettamien haasteiden vuoksi. Aluehallintovirastoittain todettuja (Aluehallintovirasto. Suunnittelu ja seuranta: tulossopimukset 2012 – 2015) ydinprosessien haasteisiin kuuluvat muun muassa seuraavat tekijät:

#### *Etelä-Suomi*

- Kunnat ovat suuria ja niiden palvelujärjestelmät kompleksisia
- Sosiaaliset ongelmat lisääntyvät
- Elinkeinorakenne poikkeaa koko maan elinkeinorakenteesta
- Kansainvälisyys, monikulttuurisuus sekä uusavuttomuus ovat lisääntyneet

#### *Itä-Suomi*

- Kyky huolehtia peruspalveluista tulopohjan kaventuessa heikkenee
- Perusopetuksen verkko supistuu kunnissa
- Ennakollisen valvonnan tarve lisääntyy ja kanteluasioiden määrä kasvaa
- Palvelujen tuottajille annettavan ohjauksen tarve on lisääntynyt

#### *Lappi*

- Väestö on ikääntyneempää kuin muualla maassa
- Pitkät etäisyydet ja harva asutus aiheuttavat haasteita lähipalveluissa
- Elinolosuhteet, työttömyys, sosioekonomiset erot ja syrjäytyminen tuottavat ongelmia
- Kuntien välillä on eroja peruspalvelujen toteutumisessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöresursseista on puutetta

---

<sup>16</sup> ” Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille ja virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*).” (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 20.11.2009/897, 7 §)

### *Lounais-Suomi*

- Kuntataloudessa on nähtävissä ennakoitongelmia
- Toimialueella on koko maata korkeampi työttömyys- ja syrjäytymisriski
- Palvelujen tuottajien omavalvonnan osalta edellytetään kasvukehitystä palvelumarkkinoiden laajentumisen myötä
- Kantelujen määrä on lisääntynyt

### *Länsi- ja sisä-Suomi*

- Toimialueen sisällä on suuria eroja työllisyydessä
- Sähköisen asioinnin kehittäminen ja sen edellyttämä infrastruktuuri luovat haasteita epätasaisen saatavuuden vuoksi
- Kantelu- ja lupa-asiat ruuhkautuvat

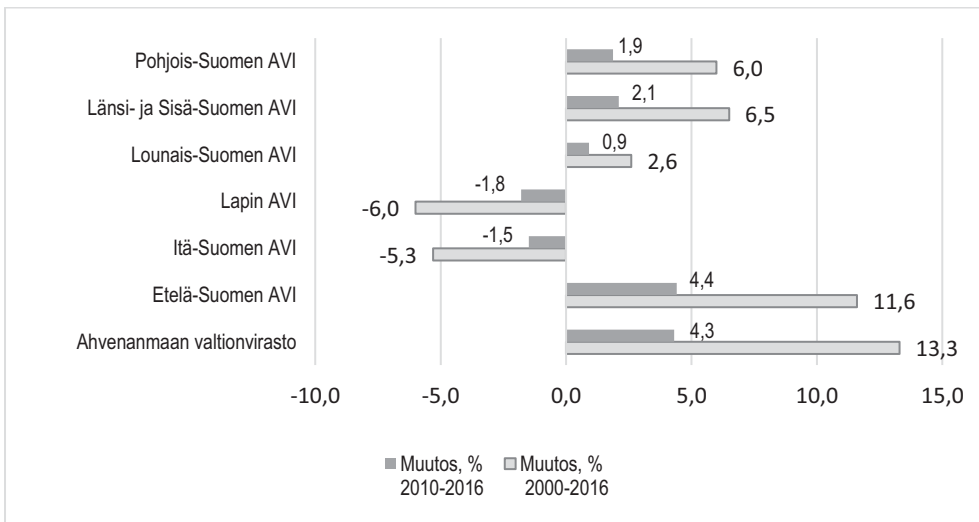
### *Pohjois-Suomi*

- Etäisyydet ovat pitkiä ja aiheuttavat haasteita liikkumiselle
- Lasten ja nuorten psykososiaalisten ongelmiin ja syrjäytymiseen tarvitaan ehkäiseviä toimenpiteitä
- Palautetietoa tulisi saada aiempaa nopeammin
- Palvelujen saatavuus edellyttää eri palvelukanavien kehittämistä

Ahvenanmaan valtionviraston osalta haasteena on lähinnä nykyisen palvelutason ylläpitäminen. Toiminnan tuloksellisuuden mittareina aluehallintovirastoille on määritelty palvelukykyä ja laatua mittaavat asiakastyytyväisyyskyselyt sekä päätöksiin, valituksiin, lausuntoihin, lupiin ja oikaisupyyntöihin liittyvät käsittelyajat. Toiminnallista tehokkuutta mitataan taloudellisuuden, tuottavuuden ja kustannusvastaavuuden avulla. (Aluehallintovirasto. Suunnittelu ja seuranta: tulossopimukset 2012 – 2015.)

## **Alueellisia erityispiirteitä**

Suomen väkiluku oli vuoden 2015 lopussa 5 487 308 henkilöä. Väestömäärät ja väestömäärässä tapahtuvat muutokset vaihtelevat alueellisesti (kuvio 22) , mutta yleisenä kehityssuuntauksena kaikkien aluehallintovirastojen (AVI) toiminta-alueella on erityisesti kasvukeskusten ja reuna-alueiden välillä nähtävä ero tarkasteltaessa ikäryhmittäistä jakaumaa ja kuntien välistä nettomuuttoa. Lapin AVI-alueen muuttotappio oli vuonna 2015 suurin ollen -5,4 tuhatta asukasta kohden. Se on myös väestömäärältään pienin Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Suurin väestömäärä on Etelä-Suomen AVI:n alueella, jossa myös nettomuutto oli ainoana aluehallintovirastoista (pl. Ahvenanmaan valtionvirasto) kokonaisuudessaan positiivinen. (sotkanet. Väestö: avainluvut) Kuitenkin myös Etelä-Suomessa positiivinen nettomuutto keskittyy lähinnä keskeisimmille kaupunkiseuduille.



**Kuvio 22.** Alueella vakinaisesti asuvan väestön (yhteensä) lukumäärän muutos alueittain (%) vuoden viimeisen päivän mukaan tarkasteltuna vuosien 2000 - 2016 ja 2010 - 2016 aikana. (Muutokset on laskettu Sotkanet.Väestö: väkiluku 31.12. -tietojen pohjalta).

Lapin maakunta kattaa toiminta-alueen osalta suurimman osuuden ollen 30 prosenttia koko maan pinta-alasta. Etäisyydet ovat pitkät maakunnan sisällä ja myös valtakunnan keskuksiin, ja alue on myös harvaan asuttua lukuun ottamatta muutamia väestökeskittyymiä (Aluehallintovirastot. Patio. Peruspalvelujen arviointi 2015). Alueen demografinen kehittyminen on näin ollen yleisen suuntauksen mukaista siirryttäessä haja-alueilta keskittyymiin muutoksen ollessa kuitenkin muita alueita näkyvämpi.

Väestöennusteiden mukaan työikäisten määrä tulee vähenemään Suomessa lähivuosikymmeninä. Työikäisen väestön määrän väheneminen suhteessa alle 15-vuotiaisiin ja yli 65 vuotta täyttäneisiin merkitsee demografisen huoltosuhteen kasvua. Etelä-Suomen AVI:n alueella huoltosuhte on matalin ja Itä-Suomen AVI:n alueella korkein tarkasteltaessa vuosien 2015 ja 2016 tilannetta (taulukko 5). Vuodesta 2000 huoltosuhte on kasvanut huomattavasti kaikilla alueilla.

**Taulukko 5.** Demografinen huoltosuhte AVI-alueittain. (Lähde: Sotkanet. Väestö: väkiluku – demografinen huoltosuhte).

AVI-alue	2000	2010	2015	2016
Ahvenanmaa (valtionvirasto)	53,8	53,2	58,6	59,9
Etelä-Suomi	45,8	47,9	53,9	54,6
Itä-Suomi	53,2	55,4	63,1	64,3
Lappi	50,2	52,5	61,2	62,5
Lounais-Suomi	50,8	53,8	61,1	62,1
Länsi- ja Sisä-Suomi	52,3	54	61,2	62,1
Pohjois-Suomi	51,9	54,6	61,3	62,4

Pitkällä aikavälillä nuorten ikäluokkien osuudella (0 – 18-vuotiaat) on merkitystä alueelliseen kehitykseen sen korreloidessa positiivisesti alueen elinvoimaisuuden kanssa. Nuoria ikäluokkia on koko maata vähemmän Lapin AVI:n alueella, jossa nuorten osuus väestöstä vuonna 2015 (31.12.) oli 19,7 prosenttia sen ollessa koko maassa keskimäärin 20,7 prosenttia väestöstä. Pohjois-Suomen AVI:n alueella nuorten ikäluokkien osuus oli korkein. Syntyvyyden osalta on kuitenkin huomattava alueiden välisessä vertailussa syntyvyydessä tapahtuneet muutokset vuosien 2010 ja 2016 välillä, jolloin elävänä syntyneiden lasten lukumäärän muutos oli positiivinen ainoastaan Ahvenanmaan valtionviraston alueella. Kaikilla muilla alueilla syntyvyys väheni. Suurimmillaan negatiivinen muutos syntyvyydessä oli Pohjois-Suomen AVI:n alueella, jossa elävänä syntyneiden lasten määrä väheni yli 19 prosenttia. (Sotkanet. Väestö.)

## Kunnallinen yhteistyö ja palvelutuotanto

Kunnilla on perustuslaissa taattu itsehallinto- ja verotusoikeus. (Suomen perustuslaki 731/1999, § 121.) Valtio tukee kuntien taloutta yhteisöveron<sup>17</sup> ja valtionosuusjärjestelmän<sup>18</sup> kautta. Kunnallisten peruspalvelujen järjestämiseen valtio osallistuu lähinnä lakien säätämisen muodossa. (Kuntalaki 410/2015, Luku 2.) Myös kuntien toimintaa ohjaa poliittinen päätöksenteko. Ylin päättävä elin on valtuusto, jonka jäsenet valitaan kuntavaaleilla neljän vuoden välein. Valtuuston päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa valtuuston valitsema kunnanhallitus. Valtuusto valitsemina toimivat myös lautakunnat, joiden tehtävänä on johtaa kunnan palvelutuotantoa. Valtuuston ja kunnanhallituksen

<sup>17</sup> Verontilityslaki 1998/532, §1 ja §2

<sup>18</sup> Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 2009/1704, §5



lisäksi pakollisena toimielimenä on tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunta vastaa hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämisestä. Valtuusto voi myös päättää, että kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi. (Kuntalaki 410/2015, § 30 ja § 31.)

Kuntataloussuunnitelmassa, joka on osa julkisen talouden ohjelmaa, arvioidaan kuntien rahoituksen riittävyttä ja kuntatalouden kehitystä. Arviointi koskee myös kuntien palvelutoimintaa sekä palvelujen kysyntää. Kunnat ovat velvollisia tuottamaan niille laissa säädetyt tehtävät joko itse tai siirtämällä sopimuksella järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Myös palvelujen tuottamisesta kunta tai kuntayhtymä voi vastata itse tai hankkia palvelut muulta tuottajalta. Valtiovarainministeriö valmistelee kuntatalousohjelman yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. (Kuntalaki 410/2015, § 8, § 9 ja §12.)

Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiseksi tarvitaan yhteistä tietopohjaa sekä arviointimenetelmiä. Valtiovarainministeriö asetti 5.9.2012 – 30.6.2019 väliselle ajalle Kuntatieto-ohjelman, jonka tavoitteena oli kehittää kuntien ja kuntayhtymien toiminnasta ja taloudesta tuotettavan tiedon laatua ja vertailukelpoisuutta tehostamalla tiedonhallinnan prosesseja ja parantamalla tiedonkeruujärjestelmiä sekä kehittämällä ja yhtenäistämällä raportointimenetelmiä. Ohjelman avulla on pyritty myös mahdollistamaan kuntien entistä tehokkaampi tiedon hyödyntäminen kunnan päätöksenteossa ja arvioinnissa. Kuntatieto-ohjelman toteutussuunnitelmassa 2.5.2016 (versio 2.0) todetaan mm., että tarvittavan tiedon tuottamiseen liittyvät prosessit eivät toimi tarkoituksenmukaisesti ja näin ollen tietojen saatavuus ei vastaa käyttäjätahojen tarpeita (Valtiovarainministeriö 2016: Kuntatieto-ohjelman toteutussuunnitelma).

Kuntien ja eri hallinnon alojen välillä tehdään paljon yhteistyötä, mutta harvoissa kunnissa on lasten ja perheiden palvelujen suunnitteluun keskittyntä toimintaa. Palvelujen moninaisuus edellyttää kuitenkin hallinnon rajat ylittävää yhteistyötä ja rakenteellista kehittämistä. Toimialakohtaisen suunnittelun ja päätöksenteon pohjana on pääasiassa ollut kunnan tilastotieto, palautteet tai muuten koottu tieto. Suurin merkitys päätöksenteossa on ollut taloudellisilla tekijöillä ja ylimmän johdon näkemyksillä. Tutkimustiedolla tai perheiden näkemyksillä on ollut vain vähäistä merkitystä. (Perälä & al. 2011, 104 – 116.) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa (2011, 7) Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020: sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia todetaan, että *”Kuntien ylin johto on vastuussa strategisista päätöksistä, joilla kunnissa edistetään terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Keinoina ovat yhdyskuntasuunnittelu, liikunta- ja kulttuuripalvelut, varhaiskasvatus, nuorisotyö, hyvä kouluympäristö ja työ-*

*paikat. Fyysisen terveyden, mielenterveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen otetaan osaksi sosiaali- ja terveyspalveluja jokaisessa elämänvaiheessa. Terveyden ja hyvinvoinnin perusta luodaan jo lapsuudessa.”*

Julkisia palveluja voidaan käsitellä jaotellulla, jossa osa julkisista palveluista on kattavasti kaikkien saatavilla, kun taas osa kohdentuu rajoitetulle ryhmälle erilaisten ennalta määrättyjen kriteerien perusteella. Esimerkkinä näistä voivat olla puhdas ilma ja toimeentulotuki, joista ensimmäinen on vapaasti kaikkien saatavilla, kun taas toisen saamiseksi tulee sille asetettujen edellytysten täytyä. Perheiden osalta muun muassa neuvolapalvelut, päivähoito ja kouluterveydenhuolto kohdentuvat suoraan lapsiperheille. Lapsiperheiden osalta myös lasten ikä on määrittävä tekijä palvelun saatavuutta arvioitaessa. Tällöin kyse on subjektiivisesta oikeudesta edeltä määriteltujen edellytysten vallitessa (Harisalo et al. 2007, 122).

Valtiovarainministeriön julkaisussa *Julkinen talous tienhaarassa* (2010, 82 -83) todetaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuuden kohottamisella voidaan vähentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia. Palvelut tuotetaan pääosin kuntien toimesta, jolloin parhaiden palvelukäytäntöjen omaksuminen auttaa kohottamaan kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottavuutta. Haasteen tuottavuuden lisäämiselle aiheuttaa kuitenkin työvoimaintensiivisyys kuntien tuottamissa palveluissa. Myös palvelutuotannon rakenne aiheuttaa tuottavuuskehitykselle haasteita, sillä tehottomia tuotantorakenteita ei voida poistaa ilman toimivaa korvaavaa rakennetta.

Kustannustehokkaiden palvelujen järjestäminen edellyttää uudistuksia, jotka muuttavat myös kuntien roolia hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja rahoittamisessa. Tavoitteena on, että kunnat voivat kuitenkin myös jatkossa vastata hyvinvointipalvelujen järjestämisestä itse. Valtion vastuulla on luoda edellytykset paikallishallinnon rahoitustasapainon säilymiseksi sekä mahdollistaa suoriutumisen lakisäätöistä tehtävistä. Osana toiminnan tehostamista pyritään kehittämään digitalisaatiota sähköisten palvelujen ja prosessien tuomien hyötyjen lisäämiseksi ja asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2014. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskuksaus, 10 – 11.)

## 6.1 Taloudellinen hyvinvointi

Taloudellisen hyvinvoinnin määrittämisessä voidaan käyttää erilaisia mittareita, jotka osaltaan määrittelevät sen, miten hyvinvointi ymmärretään käsitteellisellä tasolla. Suhteellisella tulomittarilla yksilön tai kotitalouden käytettävissä olevat tulot suhteutetaan väestön keskimääriisiin tuloihin. Menetelmä on kuitenkin ongelmallinen, sillä saatu köy-

hien määrä riippuu siitä, mikä prosenttiosuus keski- tai mediaanitulosta valitaan köyhyysrajaksi. Subjektiviisella köyhyiden mittaamisella tuotetaan tietoa ihmisen omasta käsityksestä köyhyydestä, jolloin haastattelujen kautta voidaan määritellä subjektiivinen köyhyysraja. Toimeentulotuen saajien määrällä voidaan ilmaista se, kuinka moni yksilö tai kotitalous on alittanut määritellyn toimeentulon minimirajan. (Lindqvist 2003.) Erilaisilla mittaustavoilla voi näin ollen olla vaikutusta siihen, millaiseksi köyhyysaste muodostuu.

Lapsiperheille maksettavia tukia ovat äitiysavustus, lapsilisä, elatustuki (yksihuoltajat), vanhempainpäivärahat sekä lastenhoidon tuet. Taloudellisilla tukimuodoilla tasataan perheille lapsista aiheutuvia kustannuksia ja mahdollistetaan erilaiset vaihtoehdot lastenhoidon järjestämiseksi. Lisäksi perheillä on taloudellisen tilanteensa vuosi mahdollisuus hakea yleistä asumistukea sekä viimesijaisena tukena toimeentulotukea. Lapsiperheille suunnatut suorat rahamääräiset tuet (ilman tarveharkintaa) ovat pysyneet 2010 – luvulla vuoteen 2016 asti pääosin lähes samalla tasolla elatustukea lukuun ottamatta (taulukko 6).

**Taulukko 6.** Lapsiperheille suunnattuja suoria taloudellisia tukia (Lähde: Kela, Kelan tilastollisen vuosikirja vanhemmat vuosikerrat 2010 – 2016.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Äitiysavustus* / lapsi	140,00	140,00	140,00	140,00	140,00	140,00	140,00
Lapsilisä / lapsi / kk (1 lapsi)	100,00	100,40	104,19	104,19	104,19	95,75	95,75
Elatustuki / lapsi / kk (täysimääräinen)	139,54	142,86	147,96	151,85	153,63	155,17	154,77

*\*Äitiysavustus voidaan myöntää saajan valinnan mukaan joko rahana tai äitiysavustuspakkausena.*

Äitiyspäivärahaa, erityisäitiysrahaa, isyysrahaa, vanhempainrahaa ja osittaista vanhempainrahaa kutsutaan yhteisellä nimityksellä vanhempainpäiväraha. Äitiysrahaa maksetaan yhteensä 105 arkipäivältä äideille ja osan vapaasta äiti voi pitää ennen lapsen syntymää. Vanhempainrahakausi kestää 158 arkipäivää ja se voidaan maksaa kummalle tahansa vanhemmalle sen mukaan, kumpi hoitaa lasta kotona. Isyysrahaa maksetaan 54 arkipäivältä (1.1.2013 alkaen), joista 18 voi sijoittua samalle ajalle, jolloin äiti on kotona lapsen kanssa. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2013. Lapsi- ja perhepolitiikka Suomessa). Osittaista vanhempainrahaa maksetaan osa-aikatyötä tekeväälle ja sen saajana voi olla joko toinen tai molemmat vanhemmista. Äitiysloma on pidennetty nykyiseen pituuteensa vuonna 1987 ja vuonna 1991 vanhemmista tehtiin tasavertaisia vanhempainloman jakamisen suhteen (Varjonen 2011, 65).

Työtulojen määrä vaikuttaa maksettaviin korvauksiin, jolloin sillä voi olla merkitystä vapaiden käytössä. Isät saivat vuonna 2003 oikeuden kahden viikon (12 arkipäivää) isyysraha-kauteen vanhempainraha-kauden päätyttyä sillä edellytyksellä, että isä on saanut vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa vähintään viimeiset vanhempainraha-kauden 12 arkipäivää. (Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta L 1075/2002.) Tätä kuu-kautta kutsuttiin isäkuukaudeksi. Isäkuukautta pidennettiin vuonna 2010 kahdella viikolla (laki sairausvakuutuslain muuttamisesta 962/2009.) Vuonna 2012 ottoisat saivat samat oikeudet isyysrahaan ja isäkuukauteen kuin biologiset isät.

Työn epävarmuus työttömyyden, irtisanomisen, lomautuksen tai määräaikaisen työsuhteen muodossa vaikuttaa äitien ja isien halukkuuteen perhevapaiden käyttöön. Se vaikuttaa myös käytettävän vapaan pituuteen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportissa 4 / 2017 (Närvi & Salmi 2017, 40 - 42) todetaan noin joka viidennen palkansaajaisän pelänneen työttömyyttä tai lomautusta ennen lapsensa syntymää vuonna 2011. Äitien pelko työttömyydestä, irtisanomisesta tai lomautuksesta oli hieman isiä vähäisempi. Lapsen syntymän jälkeen vuonna 2013 saaduissa vastauksissa epävarmuus työsuhteen jatkumisesta oli sekä äideillä että isillä hieman vähäisempää kuin ennen lapsen syntymää. Äitien osalta pelko työsuhteen jatkumisesta tai irtisanomisesta oli sen sijaan kasvanut.

Myös päivähoidon laadulla on merkitystä käytettävän vapaan pituuteen. Jos päivähoidon ei koeta olevan laadultaan äidin toiveita vastaavaa, jää hän todennäköisemmin kotiin hoitamaan lasta. Äidin kotiin jäämiseen vaikuttavat myös perheen lasten lukumäärä, koulutustaso ja työsuhteen voimassaolo. Kotihoidon tukea saaneita perheitä oli yhteensä 55 486 vuoden 2016 lopussa. 2000-luvun alkuun verrattuna määrä on vähentynyt noin 20 000 perheellä. (KELA:n tilastollisen vuosikirjan vanhemmat vuosikerrat: vuodet 2013 ja 2016.) Tarkasteltaessa kotihoidon tukea taloudellisesta näkökulmasta säästötoimen kohteena, vähentää siihen käytettyjen varojen leikkaaminen sen kustannuksia, mutta kasvattaa samalla päivähoidon kustannuksia päivähoitopaikkojen ja niihin liittyvien resurs-sien lisäyksenä. Kotihoidon tuen vaikutuksia työllisyyteen on sen sijaan vaikea arvioida, sillä osalla tukea saavista ei ole mahdollisuutta valita työn ja lapsen kotihoidon välillä voimassa olevan työsuhteen puuttuessa (Valaste 2016, 136 - 156).

Lapsilisä tuli Suomen lainsäädäntöön vuonna 1948, jolloin siitä tuli valtion kaikille perheille maksama tuki. Samalla se oli ensimmäinen toimeentuloturvan muoto, joka nosti kerralla Suomen sosiaalimenojen osuutta lähes Ruotsin ja Tanskan tasolle. Lapsilisää maksetaan kaikista alle 17 – vuotiaista lapsista ja se on verotonta tuloa. Lapsilisän määrä nousee lasten lukumäärän kasvaessa. Vuonna 1994 lapsiperheiden keskeiset verovähennykset korvattiin korkeammilla lapsilisillä sekä lapsiperheiden asumistuen parannuksilla.

Yhteiskunnan maksamaa elatustukea on mahdollista saada Suomessa asuvasta alle 18 – vuotiaasta lapsesta silloin, kun lapsen isyyttä ei ole vahvistettu, lapsi on adoptoitu

ilman kumppania, elatusvelvollinen laiminlyö tai ei kykene maksamaan elatusapua tai elatusapu on vahvistettu pienemmäksi kuin elatustuki (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: Lapsi- ja perhepolitiikka Suomessa). Elatustuki on sidottu elinkustannusindeksiin ja se on verotonta tuloa.

Asumistuki ja toimeentulotuki kuuluvat yleisiin tukimuotoihin, joita ei ole kohdennettu erityisesti lapsiperheille, mutta ne ovat osa pienituloisille suunnattua sosiaaliturvaa. Asumistukea maksetaan pienituloisille ruokakunnille asumismenojen vähentämiseksi. Sen myöntämiseen vaikuttavat asumismuoto, asunnon sijaintikunta, ruokakunnan koko sekä bruttokuukausitulojen määrä. Asumistukea saaneiden lapsiperheiden määrä on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2015 merkittävästi. Samaan aikaan yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista asumistukea saaneista lapsiperheistä on laskenut noin neljällä prosenttiyksiköllä.

**Taulukko 7.** Asumistukea saaneet lapsiperheet vuosina 2010 – 2015. (Lähde: Kelan tilastollisen vuosikirjan vanhemmat vuosikerrat. Vuosi 2015. Kelan asumistuet.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lapsiperheet	58 707	58 502	61 876	64 380	68 359	83 553
Yhden huoltajan perheet	40 855	40 817	42 893	44 030	46 618	54 848

Tukimuodoista viimesijaisin on toimeentulotuki, jota voi saada silloin kun tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Ennen toimeentulotuen hakemista tulee kaikki muut tukimuodot olla käytettyinä. toimeentulotuki voi olla tukimuotona myös silloin, kun ensisijaisesti haetun etuuden (työttömyysturva, asumistuki, vanhempainpäivärahat, lastenhoidon tuet, elatustuki) päätöstä ei ole vielä saatu tai sitä ei ole vielä haettu.

Myös toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuus on kasvanut huomattavasti vuosien 2010 – 2015 aikana. Etenkin perheissä, joissa on useampia lapsia, muutos on merkittävä.

**Taulukko 8.** Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet vuosina 2010–2015. (Lähde: THL 2017. Tilastoraportti 46 / 2017, liitetaulukko 5a).

2010	2013	2014	2015	Muutos 2010 – 2015 (%)
50 648	51 345	52 921	53 133	4,9

Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä on kasvanut vuosituhannen alusta vuoteen 2016 hieman alle yhdellä prosenttiyksiköllä. Korkeimmillaan se oli 2000-luvulla vuonna 2009, jolloin osuus oli 14,6 prosenttia (Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: pienituloisuusaste). On kuitenkin huomioitava, että kehitykseen vaikuttavat useat eri tekijät (mm. työllisyys ja yleinen taloudellinen tilanne), jolloin tukijärjestelmän vaikutukset ovat osa laajempaa kehityskaarta.

### 6.1.1 Tulonsiirrot ja tasa-arvo

Suomalaisen hyvinvointivaltion kestäväenä arvona on tasa-arvo, johon vedotaan useammin kuin moniin muihin arvoihin. Tasa-arvosta on muodostunut johtotähti, jolle muut arvot ovat alisteisia. Tasa-arvo on kuitenkin monimuotoinen käsite, joka voi olla myös ristiriidassa muiden arvojen kanssa. Mahdollisuuksien tasa-arvossa ihmisellä on vapaus tehdä valintoja, eikä näitä valintoja saa keinotekoisesti estää. Tämä koskee muun muassa koulutukseen liittyviä ratkaisuja, joilla tasoitetaan ihmisten mahdollisuuksia tulevaisuuden suhteen. Sosiaalipalvelut voidaan myös nähdä osana pyrkimystä tasa-arvoon julkisten palvelujen muodossa. Tasa-arvoa ei kuitenkaan tulisi ymmärtää kirjaimellisesti, sillä myös ihmisten henkilökohtaiset ominaisuudet vaihtelevat huomattavasti, eikä niitä ole mahdollista muuttaa täysin samanlaisiksi. (Harisalo & Miettinen 2004, 58 – 59.)

Universalismi toteuttaa tavoitetta erilaisissa elämäntilanteissa olevien välisestä tasa-arvoisuudesta tulonsiirtojen, etuuksien ja palvelujen muodossa. Tuet, jotka maksetaan kaikille lapsiperheille ilman tulosisidonnaisuutta (kuten lapsilisä), eivät sinällään muuta taloudellista tilannetta lapsiperheiden välillä, mutta tasaavat lapsisista aiheutuvia kustannuksia suhteessa niihin, joilla ei ole alle 18-vuotiaita lapsia. Lapsilisän kaltaisilla tulonsiirroilla ei näin ollen ole tässä muodossa lapsiperheiden keskinäistä tilannetta muuttavaa vaikutusta. Kokonaisuudessaan erilaisilla tulonsiirroilla on kuitenkin vaikutusta lapsiperheiden ja lapsettomien perheiden taloudellisen tilanteen muutokseen suhteessa toisiinsa. Perheen nettotulojen muutos tilanteesta ennen tulonsiirtoja ja tulonsiirtojen jälkeen<sup>19</sup> on etenkin lapsiperheiden osalta huomattava (kts. taulukko 9).

---

<sup>19</sup> Tulot sisältävät sekä kaikkien kotitaloudessa asuvien saamat henkilökohtaiset tulot että kotitalouden tasolla saadut tulot: työtulot, sijoitus- ja pääomatulot, kotitalouksien väliset tulonsiirrot ja saadut sosiaaliset tulonsiirrot mukaan lukien eläkkeet.

**Taulukko 9.** Keskimääräinen (mediaani) tasapainotettu nettotulo kotitaloustyypeittäin ennen ja jälkeen tulonsiirtoja vuonna 2015. (Lähde: Eurostat. EU-SILC and ECHP surveys. Income and living conditions. Income distribution and monetary poverty).

Perheet, joissa lapsia		Muutos	Lapsettomat perheet		Muutos
Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Nettotulojen muutos, %	Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Nettotulojen muutos, %
20 831	24 265	16,5	24 455	23 129	-5,4

Universalismia hyvinvointivaltion peruslähtökohtana voidaan kritisoida siitä, että se tulee liian kalliiksi ja verotus on liian korkea vaikuttaen markkinoihin negatiivisesti. Tämä voidaan tulkita sosiaalisen tasa-arvoisuuden heikkenemiseksi prioriteettien muuttuessa tehottomampaan suuntaan ja kulttuurisen muutoksen suuntautuessa omatoimisuuden sijasta riippuvaisuuteen. Samalla myös kustannukset kasvavat ja kansalaisten odotukset lisääntyvät entisestään. Universalismia voidaan toisaalta myös puolustaa tasa-arvoisuuden edistäjänä ja sosiaalisten riskien negatiivisten vaikutusten ehkäisijänä. Samalla se lisää kansalaisten resursseja ja tukee heidän autonomiaansa. (Kildal & Kuhnle 2005, 20 – 21.) Universalismia voidaan näin ollen tarkastella sekä tasa-arvon lisääjänä että sen vähentäjänä sen mukaisesti, mihin seikkoihin tarkastelussa kiinnitetään huomiota. Hallinnollista toimintaa ajatellen sitä voidaan pitää prosessinäkökulmasta yksinkertaisempana, jos tarvearviointia ei suoriteta ja kohdennusperiaatteet ovat yksiselitteiset.

## 6.1.2 Tuet ja työmarkkina-asema

Perhevapaiden jakaantuminen vanhempien kesken painottuu Suomessa edelleen siten, että naiset pitävät pääosan vapaista siitäkin huolimatta, että isä on pyritty kannustamaan vapaiden käyttöön. Vuonna 2016 äidit pitivät vanhempainpäivärahapäivistä yli 90 prosenttia ja myös kotihoidon tuen saajista pääosa oli naisia. Pitkät hoitovapaat kotihoidon tuella vaikuttavat heikentävästi naisten työllisyyteen ja samalla myös ura- ja palkkakehitykseen. Pisimpään kotihoidon tukea käyttävät heikossa työmarkkina-asemassa olevat vanhemmat. (mm. KEELA, perhevapaat tietopaketti.) Perhevapaan keston ja työmarkkina-aseman välinen yhteys näkyy myös siinä, että äidit, jotka ovat olleet työssä ennen lapsen syntymää, käyttävät harvemmin pisimpiä kotihoidon tukikuukausia kuin ne äidit, jotka ovat olleet kotona jo ennen lapsen syntymää. Äidin voimassa oleva työsuhde vaikuttaa näin ollen kotihoidon tuen käytön pituuteen lyhentäen sen käyttöaikaa (vrt. Salmi & Närvi 2017). Vuonna 2016 kotihoidon tukea saaneiden lasten (9 kk – 2 vuotta) osuus

prosenttina ikäryhmän väestöstä oli 46,2. Vuonna 2010 vastaava osuus oli 51,4 prosenttia (Kelan tilastollisen vuosikirjan vanhemmat vuosikerrat, 2016).

Työttömyysturva on merkittävä tulonlähde kotitalouksissa, joissa äiti, isä tai molemmat vanhemmat ovat työttömiä. Vanhempi, joka on oikeutettu kotihoidon tukeen, voi valita jääkö kotiin hoitamaan lasta kotihoidon tuen turvin vai onko työmarkkinoiden käytettävissä saaden työttömyysetuutta. Naisten työllisyysaste on korkeimmillaan nuorimman lapsen ollessa 7 – 17-vuotias. Vuonna 2016 naisten työllisyysaste oli tällöin yli 85 prosenttia sen ollessa vain noin 48 prosenttia nuoremman lapsen ollessa alle 3 –vuotias ( taulukko 10). Miesten työllisyysasteeseen ei nuorimman lapsen iällä ole yhtä suurta merkitystä.

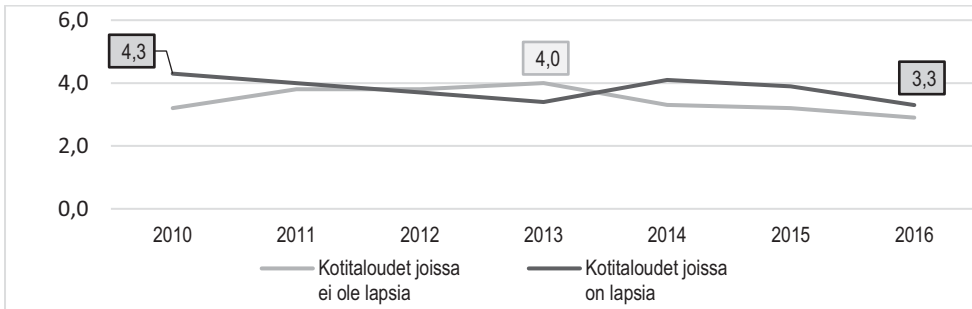
**Taulukko 10.** Naisten ja miesten työllisyysasteet ikäryhmässä 20 – 59-vuotiaat nuorimman lapsen iän mukaan vuosina 2010 - 2016 (alle 3-vuotiaat ja alle 18-vuotiaat lapset). (Lähde: Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2013 ja 2016, liitetaulukot 1).

	Työllisyysaste %			
	2010	2012	2014	2016
Alle 18 v. lapsia naiset	75,7	76,2	74,4	73,6
Nuorin lapsi alle 3 v. naiset	48,7	51,6	47,2	48,6
Alle 18 v. lapsia miehet	91,6	90,6	90,1	90,1
Nuorin lapsi alle 3 v. miehet	91,2	91,4	90	87,8
Ei alle 18-vuotiaita lapsia, naiset	77,9	78,4	77,7	76,8
Ei alle 18-vuotiaita lapsia, miehet	72,8	74,7	72,5	73

Maaliskuussa vuonna 2017 julkaistussa valtiovarainministeriön kannustinloukkuja pohtineen työryhmän selvityksessä (Valtiovarainministeriö 2017) todetaan, että perhepäiväpailla on vaikutusta työnteon kannustimiin. Merkityksellisiä ovat muun muassa vanhempainpäivärahojen jakautuminen, kesto, taso sekä mahdolliset velvoitteet. Kotihoidon tuen osalta mahdolliset muutokset voivat kuitenkin vaikuttaa kaksisuuntaisesti. Tuen lyhentäminen tai sen jakaminen voivat edistää työllisyyttä, mutta samalla lisätä julkisen talouden kustannuksia toteutuessaan yksittäisenä toimenpiteenä. Kotihoidon tuen muutoksilla ei tulisi aiheuttaa sen korvaantumista työttömyyskorvauksilla. Lasten hoidon tuen järjestäminen siten, että hoitomaksut eivät muodostu kynnyksisyydeksi valittaessa työnteon ja kotiin jäämisen välillä, on yksi keino edesauttaa lasta kotona hoitavan vanhemman paluuta työelämään.



Työllisyys ei itsessään ole kuitenkaan tae taloudellisesta hyvinvoinnista. Mikäli työtulot jäävät pieniksi, voidaan puhua työssäkäyvän köyhyysriskistä. Suomessa työssäkäyvien köyhyysriski on pysynyt vuoden 2010 ja 2016 välillä melko tasaisena (kuvio 23). Niiden kotitalouksien osalta, joissa on lapsia, se oli korkeimmillaan vuonna 2010. Lapsettomien kotitalouksien osalta työssä käyvien köyhyysriski oli korkeimmillaan vuonna 2013. Tällöin se myös ylitti työssä käyvien lapsikotitalouksien köyhyysriskin.



**Kuvio 23.** Työssä käyvien köyhyysriskin kehitys Suomessa kotitaloustyyppin (lapsia/ei lapsia) mukaan vuosina 2010 – 2016. (Lähde: Eurostat. EU-SILC. Income and living conditions. Income distribution and monetary poverty. In-work poverty).

Yksihuoltajaperheissä työssäkäyvien köyhyysriski on huomattavasti korkeampi kuin lapsiperheissä keskimäärin. Vuonna 2016 se oli 8 prosenttia (Eurostat. EU-SILC. Income and living conditions. Income distribution and monetary poverty. In-work poverty.) Työssä käyvän köyhyysriskiin voi vaikuttaa myös osa-aikainen työ, jossa tulot jäävät lyhennetyn työajan vuoksi normaalia pienemmiksi. Muun muassa joustavan hoitorahan merkitys puuttuvan palkanosan korvaajana voi osoittautua riittämättömäksi, mikäli taloudellinen tilanne on sellainen, että se ei anna valmiuksia tulotason laskuun. Tällöin työn ja perhe-elämän yhdistämisen helpottamiseksi tarkoitettulla tukimuodolla on negatiivinen vaikutus taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan (Tilastokeskus. Elinolotilasto: Kotitalouksien koettu toimeentulo) kotitalouksien omat kokemukset toimeentulosta noudattavat tilastojen pohjalta saatuja tuloksia. Yksihuoltajakotitaloudet kokevat muita useammin vaikeuksia toimeentulossa. Yli 45 prosenttia yksihuoltajakotitalouksista on ilmoittanut vuonna 2016 kokeneensa vaikeuksia toimeentulossa, suuria vaikeuksia koki noin 10 prosenttia yksihuoltajakotitalouksista.

### 6.1.3 Yhteenveto lapsiperheiden taloudellisesta hyvinvoinnista

Valtiovarainministeriön julkaisussa *Julkisen talouden valinnat 2010 –luvulle* (49/2010, 25) todetaan, että ” *Suomen julkinen talous edustaa perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa julkisen sektorin vastuulle on asetettu hyvin monenlaisia tehtäviä. Julkisten menojen arviointi ei tarkoita hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista ja yhteiskunnan heikompiensaisten jättämistä heitteille vaan edellytysten selvittämistä keskeisimpien tavoitteiden toteuttamisesta myös tulevaisuuden muuttuvissa olosuhteissa.*” Menojen uudelleenarviointia varten on pohdittava mikä on välttämättömyyttä, mistä saadaan taloudellista tai yhteiskunnallista hyötyä, miten tavoitetaan mahdollisimman kustannustehokas toiminta ja mikä on toiminnan rahoittava ja järjestävä taho.

Vuonna 2016 lasten köyhyys- tai syrjäytymisriski oli 0,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2010 siitä huolimatta, että samaan aikaan koko väestön osalta köyhyys- ja syrjäytymisriski on pienentynyt (Eurostat. EU-SILC: Children at risk of poverty or social exclusion). Materiaalisen ja sosiaalisen puutteen alaisia lapsikotitalouksia oli kuitenkin hieman vähemmän kuin lapsettomilla kotitalouksilla (Eurostat. EU-SILC: Severe material deprivation rate by income quintile and household type). Lapsikotitaloudet eroavat toisistaan merkittävästi materiaalisen ja sosiaalisen puutteen osalta, sillä yhden aikuisen kotitalouksissa puutetta esiintyi keskimääräistä enemmän verrattaessa kaikkiin lapsikotitalouksiin. Yksinhuoltajaperheet ovat myös toimeentulotuen käytön osalta selkeästi kahden huoltajan perheitä heikommassa asemassa varsinkin useamman lapsen perheissä.

Rahalliset tukimuodot, kuten äitiysavustus ja lapsilisät, jotka kohdentuvat samalla periaatteella kaikille lapsiperheille, vaikuttavat lähinnä lapsista aiheutuneiden kustannusten tasaamiseen suhteessa muuhun väestöön. Valtakunnallisella tai alueellisella tasolla ne eivät vaikuta lapsiperheiden keskinäiseen asemaan. Taloudellisesti merkittäviksi ne muodostuvat pääasiassa niille perheille, joiden päivittäiseen toimeentuloon niillä on todellista vaikutusta muiden tulojen ollessa vähäisiä. Myös samaan aikaan vaikuttavat muut tekijät, kuten yleisen hintatason muutokset tai verotuksessa tapahtuvat korotukset (välilliset ja välittömät), vaikuttavat siihen, miten suorat tulonsiirrot tai tukijärjestelmän elementit näkyvät lapsiperheiden toimeentulossa. Vuonna 2016 lapsikotitalouksien mediaani (tasapainotettu) nettotulo<sup>20</sup> kasvoi yksinhuoltajaperheissä yli 13 prosenttia vuodesta 2010, samaan aikaan yhden hengen kotitaloudessa elävän nettotulot kasvoivat 10 prosenttia (Eurostat. EU-SILC and ECHP: Income and living conditions). Kehitys oli samansuuntai-

---

<sup>20</sup> Median income by household type - EU-SILC survey [ilc\_di04]

nen myös tarkasteltaessa kahden vanhemman lapsikotitalouksien tulojen kehitystä suhteessa lapsettomiin kotitalouksiin. Nettotulojen kasvulla ei kuitenkaan ole ollut tasaavaa vaikutusta yhden huoltajan perheiden toimeentulotuen tarpeen kasvuun (vrt. taulukko 11.)

**Taulukko 11.** Toimeentulotukea saaneet yksinhuoltajaperheet vuosina 2010–2015. (Lähde: THL 2017: Tilastoraportti 46 /2017, liitetaulukko 5a).

2010	2013	2014	2016	Muutos 2010 - 2016, %
28 391	29 098	30 201	30 251	6,5

Alueellisesti tarkasteltuna lapsiperheiden taloudellinen tilanne koheni vuosituhannen alusta vuoteen 2016 Lapin alueella muita alueita enemmän, jos tilannetta arvioidaan toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuuden mukaan (tukea saaneet lapsiperheet, % lapsiperheistä). Toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuus väheni kuitenkin myös muilla alueilla Ahvenanmaata ja Etelä-Suomea lukuun ottamatta. Prosentuaalisesti toimeentulotuen saajien osuus oli vuonna 2016 suurin Etelä-Suomessa ja pienin Ahvenanmaalla. (Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: toimeentulotuki.)

Työllisyyden parantaminen ja omaehtoisen aktiivisuuden tukeminen edesauttavat ehkäisemään köyhyyttä ja syrjäytymistä ja tukevat sosiaalista hyvinvointia. Työllisyyden osalta alueittainen muutos kaikkien työllisten osuudesta väestöstä (%) Kasvoi vuosituhannen alusta vuoteen 2016 Lapin ja Itä-Suomen AVI:n alueilla ja pieneni muilla alueilla, eniten Etelä-Suomessa (Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: työllisyys ja elinkeinorakenne.) Kuntakohtaisessa tarkastelussa työllisyydellä on merkitystä kunnan yleiseen pienituloisuusasteeseen ja toimeentulotuen saajien lukumäärään. Tämä näkyy myös lapsiperheiden toimeentulotuen tarpeessa. Työllisyyden, kunnan pienituloisuusasteen ja lapsiperheiden toimeentulotuen tarpeen riippuvaisuussuhdetta on tarkasteltu Pearsonin korrelaation (SPSS) avulla hyödyntäen kuntakohtaisia koottuja tietoja vuodelta 2016 (taulukko 12).

**Taulukko 12.** Kuntakohtaisen (Suomen kunnat) työllisten osuuden ja kunnan pienituloisuusasteen sekä toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden välinen riippuvaisuussuhde. Analyysi perustuu vuoden 2016 tietoihin. (Lähde: Sotkanet.)\*\*\*

		Työllisten osuus väestöstä	Kunnan yleinen pienituloisuusaste	Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet (osuus lapsiperheistä)
Työllisten osuus väestöstä	Pearson Correlation	1	-,780**	-,395**
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,000
	N	311	311	292
Kunnan yleinen pienituloisuusaste	Pearson Correlation	-,780**	1	,425**
	Sig. (2-tailed)	0,000		0,000
	N	311	311	292
Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet (osuus lapsiperheistä)	Pearson Correlation	-,395**	,425**	1
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	
	N	292	292	292

\*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*\*\*

*Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö:*

*Työllisyys ja elinkeinorakenne: Työlliset, % väestöstä*

*Pienituloisuusaste: Kunnan yleinen pienituloisuusaste*

*Toimeentulotuki (avainluvut): Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet, % lapsiperheistä*

Työllisyyden vaikutus voidaan tulkita pitkän aikavälillä sijoituksena tulevaisuuteen, vaikka sen taloudellinen vaikutus ei yksittäisten perheiden kohdalla näkyisikään taloudellisessa hyvinvoinnissa toivotulla tavalla. Huono-osaisuuden kierteen katkaisemisessa on sukupolvelta toiselle siirtyvillä asenteilla ja toimintamalleilla sekä sosiaalinen että taloudellinen merkitys. Kannustinloukkujen välttämiseksi tukikeinojen tulisi kohdentua korjaavien toimenpiteiden sijaan kannustinjärjestelmään, jonka avulla turvataan sekä omaehtoinen hyvinvointiajattelu että taloudellinen tasapaino. Taloudellinen hyvinvointi on näin ollen käytännössä yhdistelmä omaehtoista toimintaa ja yhteiskunnan tukea. Yksinhuoltajaperheet ja perheet, joissa työllisyydestä huolimatta taloudellinen tilanne on epävakaa, ovat heikommassa asemassa yhteiskunnan tarjoamasta tuesta huolimatta. Muun muassa toimeentulotuen tarve on ollut 2010 –luvulla kasvava sekä yksinhuoltaja-äitien että yksinhuoltajaisien kohdalla.

## 6.2 Työn ja perhe-elämän yhdistäminen

Vanhempainvapaan päättyessä lapsi on vielä alle vuoden ikäinen, joten suuri osa perheistä päätyy valitsemaan kotihoidon tuen sen sijaan, että veisi lapsen päivähoitoon (vrt. Salmi & Närvi 2017, 18). Vuonna 2016 vain noin 10 prosenttia alle 1-vuotiaiden lasten äideistä oli työssä. 1 - 2-vuotiaiden lasten äitien kohdalla työssä olevien määrä kasvoi jo huomattavasti ollen yli 50 prosenttia äideistä (Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: perheet ja työ 2016, liitetaulukko 3.) Äitien työssäoloon vaikuttaa myös lasten lukumäärä. Suurissa perheissä (3 lasta tai enemmän) äidit ovat pienempiä perheitä useammin kotona hoitamassa lapsia (taulukko 13).

**Taulukko 13.** Äitien työssäolo ja perhevapaat (% äideistä, joilla sama lapsimäärä) vuonna 2016 lasten lukumäärän mukaan eriteltynä (Lähde: Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016, liitetaulukko 8).

Lasten lukumäärä	Työssä	Perhevapaalla työstä	Hoitaa lapsia, ei työsuhdetta	Ei työsuhdetta, päätoimintana muu kuin lasten hoito
1 lapsi	71,2	8,2	6,4	14,2
2 lasta	74,0	7,5	6,0	12,5
3 lasta tai enemmän	63,1	7,8	17,5	11,7

Alueellisesti tarkasteltuna ei lastenhoidon tukien saajien osalta alueittaisia eroja sukupuolten välillä ole juurikaan havaittavissa. Kotihoidon tuen saajista kaikkien aluehallintovirastojen alueella oli vuonna 2016 naisten osuus yli 90 prosenttia. Korkeimmillaan se oli Ahvenanmaalla, jossa kaikki kotihoidon tuen saajat olivat naisia. Alimmillaan naisten osuus oli Etelä- Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen alueilla ollen yli 92 prosenttia molemmissa. Myös joustavan hoitorahan osalta naisten osuus kaikista joustavan hoitorahan saajista oli suurin Ahvenanmaalla (100 %). (KELA. Kelasto. Raportit aiheittain: lapsiperheet.)

Työllisyyden osalta on merkillepantavaa, että alle 18-vuotiaiden lasten isien työllisyyden ollessa korkeampi kuin miesten, joilla ei ole alle 18-vuotiaita lapsia, on tilanne naisten osalta päinvastainen. Tähän vaikuttaa etenkin pienten lasten äitien työllisyys, joka poikkeaa huomattavasti naisten keskimääräisestä työllisyysasteesta. Nuorimman lapsen ollessa alle 3-vuotias on naisten työllisyysaste noin 50 prosenttia (Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ, liitetaulukko 1). Tämä näkyy myös lastenhoidon palvelujen kysynnässä siten, että alle 1-vuotiaista lapsista varhaiskasvatuksessa oli vuonna 2016 vain 0,7 prosenttia vastavanikäisestä väestöstä määrän kasvaessa 1-vuotiaiden osalta lähes 30 prosenttiin ja 2-vuotiaiden osalta jo yli 50 prosenttiin (THL 2017. Tilastoraportti

29/2017). Myös työvoimaosuuksissa miesten ja naisten välillä on selkeä ero etenkin silloin kun perheessä on pieniä lapsia. Äitien ja isien työvoimaosuudet<sup>21</sup> vuonna 2016 pysyivät miesten kohdalla korkeina (yli 90 prosenttia) riippumatta siitä, minkä ikäinen nuorin, alle 18-vuotias, lapsi oli. Naisten kohdalla työvoimaosuus oli pienin silloin, kun nuorin lapsista oli alle 1-vuotias. Tällöin naisten työvoimaosuus oli 39 prosenttia. Myös naisten kohdalla työvoimaosuus nousi kuitenkin yli 90 prosenttiin nuorimman lapsen ollessa 7 – 17-vuotias. (Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016, liitetaulukko 3.)

## 6.2.1 Työllisyys ja taloudelliset edellytykset alueittain

Väestökehitys ja kasvukeskusten suuri vetovoima aiheuttavat sen, että peruspalvelujen tuottaminen syrjäisemmillä seuduilla uhkaa heikentyä kysynnän vähentymisen myötä. Toisaalta palvelutarpeen painotus muuttuu samaan aikaan väestön muutoksen myötä. Suurissa kaupungeissa palvelujärjestelmän kompleksisuus liittyy heterogeeniseen väestörakenteeseen kun taas syrjäisemmät alueet kohtaavat haasteita taloudellisten kysymysten ja alueellisen infrastruktuurin osalta. Demografisen huoltosuhteen muutos erityisen suuri Lapin AVI:n alueella, jossa väestön ikääntyminen on ollut nopeampaa muihin alueisiin verrattuna (Sotkanet. Väestö: väkiluku). Työllisyyden osalta Etelä-Suomen työttömien osuus työvoimasta on ollut Manner-Suomen alueista pienin vuonna 2016 (12,3 %) siitä huolimatta, että osuuden kasvu on ollut muuta maata nopeampaa 2010 - luvun aikana. Lapin AVI:n alueella oli työttömien osuus työvoimasta on suurin sen ollessa 16 % vuonna 2016. (Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: työttömyys.) Alueittaiset muutokset demografisessa huoltosuhteessa ja työttömien osuudessa työvoimasta on esitetty taulukossa 14.

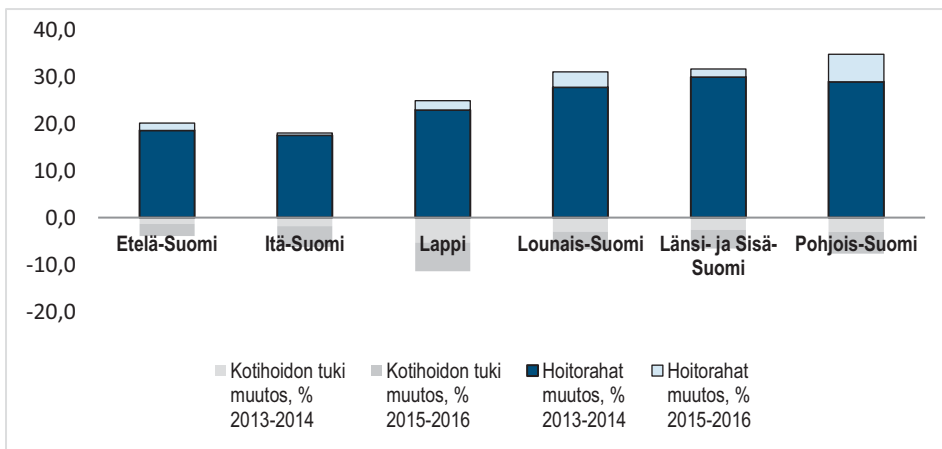
---

<sup>21</sup> Työvoimaan kuuluvien osuus saman ikäisestä väestöstä.

**Taulukko 14.** Demografinen huoltosuhde, työttömien osuus työvoimasta sekä niiden muutokset tarkasteltuna alueittain vuosien 2020 – 2016 aikana. (Lähde: Sotkanet.Väestö: väkiluku; Väestön sosiaalinen ympäristö, työttömät % työvoimasta).

Alue	Demografinen huoltosuhde v. 2016	Demografinen huoltosuhde vv. 2010-2016	Työttömät työvoimasta v. 2016	Työttömät työvoimasta vv. 2010-2016
	(%)	Muutos (% yks.)	(%)	Muutos (% yks.)
Ahvenanmaan valtionviraston alue	59,9	6,7	3,5	0,5
Etelä-Suomen AVIn alue	54,6	6,7	12,3	3,5
Itä-Suomen AVIn alue	64,3	8,9	14,7	2,3
Lapin AVIn alue	62,5	10	16	2,2
Lounais-Suomen AVIn alue	62,1	8,3	13,3	3,1
Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn alue	62,1	8,1	13,7	3,1
Pohjois-Suomen AVIn alue	62,4	7,8	14,7	2,7

Lapsiperheiden näkökulmasta työllisyys merkitsee erilaisten valintojen tekemistä sen suhteen, miten työ- ja perhe-elämä yhdistetään. Valintoihin lasten hoidon kohdalla vaikuttavat erilaiset tukimuodot, jos kotiin jäämisen ja työn välillä on mahdollista tehdä valinta. Vuoden 2014 alussa osittaisen hoitorahan muututtua alle 3-vuotiaiden lasten osalta joustavaksi hoitorahaksi, muuttui myös se, kuinka moni valitsi hoitorahan käytön (kuvio 24). Edellytyksenä joustavan hoitorahan saamiseen on työajan lyhentäminen. Joustavan hoitorahan saaja voi tehdä töitä keskimäärin enintään 30 tuntia viikossa tai enintään 80 prosenttia normaalista kokopäivätyön työajasta. Joustava hoitoraha korvasi osittaisen hoitorahan alle 3-vuotiaiden osalta ja on määrältään osittaista hoitorahaa suurempi.



**Kuvio 24.** Vuosien 2013 – 2014 ja 2015 – 2016 aikana tapahtunut muutos (%) kotihoidon tuen sekä osittaisen hoitorahan ja joustavan hoitorahan saajien määrässä laskettuna Kelan lapsiperhe-etuustilastojen pohjalta (Lähde: KELA. Kelasto. Raportit aiheittain: lapsiperheet).

Päivähoitopalvelujen käyttöä harkittaessa liittyy siihen myös taloudellinen näkökulma. Se, millaiset taloudelliset edellytykset perheillä on palvelujen käyttämiseen, vaihtelee kaupungistumisen asteen mukaan siten, että suuremmissa kaupungeissa lähes 60 prosenttia palvelun tarvitsijoista kokee palvelun saamisen taloudellisesti helpoksi. Pienemmissä kaupungeissa ja maaseutualueilla kokemukset ovat keskenään samankaltaiset, mutta suhteessa suuriin kaupunkeihin taloudellisia haasteita koetaan jonkin verran enemmän. Kokonaisuudessaan suuria taloudellisia haasteita lastenhoidon saamisessa ei kuitenkaan Suomessa ole koettu (taulukko 15).

**Taulukko 15.** Julkista lastenhoitopalvelua saavat lapset Suomessa kaupungistumisen asteen ja lastenhoitopalvelujen saamisen taloudellisen vaikeustason mukaan jaoteltuna vuonna 2016: kokemukset % palvelun saajista (Lähde: Eurostat. EU-SILC ad-hoc modules. Access to services).

Suomi	Suuria tai kohtalaisia vaikeuksia	Vain jonkin verran vaikeuksia tai kohtalaisen helppoa	Helppoa tai erittäin helppoa
Suurkaupungit	4,0	38,2	57,7
Kaupungit ja lähiöt	4,6	47,1	48,4
Maaseutualueet	4,2	47,2	48,6

Lastenhoidon maksujen vaikutus on merkitsevä perheissä, jotka ylittävät maksullisen päivähoidon vähimmäistulorajan, mutta ovat tosiasiaa taloudellisesti vaikeassa asemassa. Tällöin hoitomaksu saattaa olla vaikuttimena valita lapsen hoitaminen kotona työllistymisen tai työhön paluun sijaan, mikäli se taloudellisesta näkökulmasta on samanarvoista tai edullisempaa kuin lapsen vieminen hoitoon kodin ulkopuolelle. Päivähoitomaksu määräytyy perheen koon, tulorajan ja maksuprosentin mukaan. Perheiden elinkustannuksissa tai elämäntilanteessa on kuitenkin eroja, jolloin myös maksujen vaikutukset perheen talouteen ovat erilaisia. Päivähoitopalvelujen käyttö aiheuttaa osalle perheistä myös ylimääräisiä oheiskustannuksia, joilla on merkitystä perheen päätöksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisen liikenteen tai oman auton käytöstä aiheutuvat kustannukset silloin kun etäisyydet ovat pitkiä.

Jos ensisijaiset toimeentulon lähteet (työ tai ensisijaiset tuet) eivät kata välttämättömiä menoja, on viimesijaisena tukimuotona toimeentulotuki. Toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuus kaikista tukea saaneista perheistä oli vuonna 2016 korkein Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella (taulukko 16), jossa myös yhden vanhemman perheiden osuus lapsiperheistä oli alueiden osalta suurin.



**Taulukko 16.** Lapsiperheet, yhden vanhemman perheet, lasten pienituloisuusaste ja toimeentulotukea saaneet perheet (%) vuonna 2016 AVI-alueittain (Lähde: Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: perheet; pienituloisuusaste; toimeentulotuki).

Alue	Lapsiperheet % perheistä	Yhden vanhemman perheet % lapsiperheistä	Lasten Pienituloisuusaste <sup>22</sup>	Toimeentulotukea saaneet perheet, % lapsiperheistä
Ahvenanmaan valtionvirasto	40	20,6	8,9 <sup>^</sup>	3,8 <sup>^</sup>
Etelä-Suomen AVI	40,2	23,5*	10,4	10,3*
Itä-Suomen AVI	34,2 <sup>^</sup>	21,1	13,1	9,4
Lapin AVI	35,4	22,2	13,4	9,1
Lounais-Suomen AVI	36,9	21,6	12,2	7,5
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	38,4	19,1	11,7	8,6
Pohjois-Suomen AVI	40,4*	18,5 <sup>^</sup>	14*	7,5
Koko maa	38,6	21,6	11,7	9,1

(\*Suurin osuus, ^pienin osuus)

Köyhyys- ja syrjäytymisriskin näkökulmasta ovat suurkaupungeissa asuvat suuremmassa riskissä kuin pienemmissä kaupungeissa ja maaseutualueilla asuvat. Suomessa suurkaupungeissa köyhyys- ja syrjäytymisriski oli lähes kolme prosenttiyksikköä suurempi vuonna 2016 kuin pienemmissä kaupungeissa tai taajamissa. Maaseutualueiden ero suurkaupunkialueeseen oli sen sijaan melko vähäinen (taulukko 17).

**Taulukko 17.** Köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevat kaupungistumisasteen mukaan vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. EU-SILC. People at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanization).

	Suurkaupunkialue	Kaupungit ja taajamat	Maaseutualueet
Suomi	17,2	15,4	17,1

Alueelliseen tasa-arvoisuuteen pyrittäessä muodostuu ongelmaksi alueiden erilaisuus. Tasa-arvoisuuden ylläpitämiseksi tulisikin ensin määrittellä, missä on raja erilaisuuden ja epätasa-arvon suhteen. Alueellisesti tarkasteltuna ovat esimerkiksi palvelujen tarjonnan aiheuttamat nettokäyttökustannukset<sup>23</sup> eri suuruisia. Muun muassa varhaiskasvatuksen (pl. esiopetus) nettokäyttökustannuksissa on eroja sen mukaan, kuinka suuri asukasmäärä kunnassa on. Vuoden 2016 tilinpäätöstietojen mukaan tarkasteltuna koko

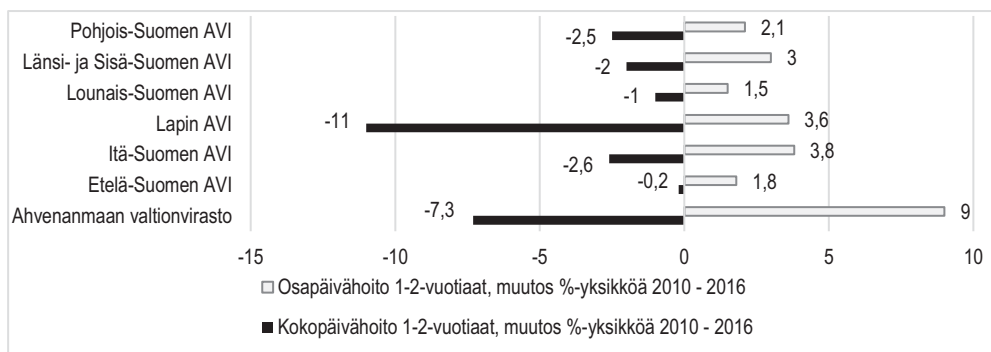
<sup>22</sup> Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvat alle 18-vuotiaat (osuus prosentteina kaikista alueella asuvista alle 18-vuotiaista henkilöistä). Pienituloisuuden rajana on 60 % suomalaisten kotitalouksien käytettävissä olevan ekvivalentin rahatulon mediaanista kyseessä olevana vuonna. (Sotkanet: Väestön sosiaalinen ympäristö, pienituloisuusaste.)

<sup>23</sup> Nettokäyttökustannukset = käyttökustannukset - käyttötulot

maan keskiarvo nettokäyttökustannusten osalta oli 496 €/asukas. Yli 100 000 asukkaan kunnissa keskiarvo oli 532 €/ asukas ja 2000 – 5000 asukkaan kunnissa 369 €/asukas (Kuntaliitto. Kustannusrakenne). Kustannusten muodostumiseen vaikuttavat monet rakenteelliset tekijät, joilla on vaikutusta siihen, millä tavalla palvelutarjonta toteutetaan.

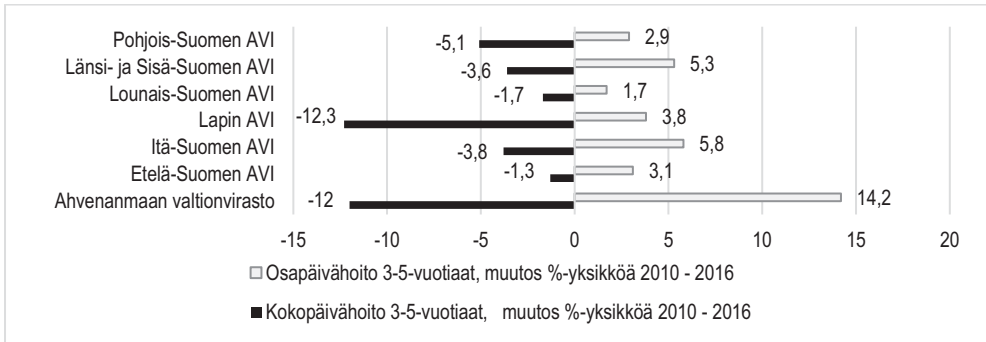
## 6.2.2 Kunnan kustantamat päivähoitopalvelut

Alueilla on tärkeä merkitys yhteiskuntarakenteessa, joka koostuu väestöstä, ihmisen luomista rakenteista, toimintajärjestelmistä ja luonnosta. Alueet ovat erilaisia ja ne muuttuvat sen mukaan, millä tavalla väestö muuttuu, kuntia yhdistetään ja liikenneyhteyksiä kehitetään. Fyysiset etäisyydet palveluihin ja työpaikkoihin edellyttävät liikkumista ja näin ollen mahdollisuutta käyttää joko julkisia kulkuvälineitä tai omaa autoa. Alueelliset muutokset näkyvät eri tavalla eri ikäluokissa ja elämänvaiheissa. Alueellinen identiteetti muodostuu ikä- ja sukupuolisidonnaisesti. Hyvinvointivaltion alueellinen laajeneminen on kutistunut palvelujen keskittyessä entistä suurempiin keskusta- tai taajama-alueisiin. Harvaan asutuilla alueilla ikärakenne vanhenee nuorten siirtyessä kasvukeskuksiin. Samalla myös palvelutarpeessa tapahtuu muutoksia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: Etenejulkaisuja 43.) Vuosina 2010 – 2016 suuntaus pienten lasten hoidon osalta on ollut kokopäivähoidossa olevien lasten osuuden (1 – 2-vuotiaat) pienentyminen kaikilla alueilla (kuviot 25). Voimakkaimmin muutos näkyy Lapin AVI:n, jossa kokopäiväisessä hoidossa olevien osuus väheni 11 prosenttiyksiköllä. Samaan aikaan osapäiväisessä hoidossa olevien osuus kasvoi kaikilla alueilla. Eniten kasvua oli Ahvenanmaalla sekä Itä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen alueilla.



**Kuvio 25.** Muutos (%-yksikköä) kunnan kustantaman koko- ja osapäivähoidon käytössä 1-2 – vuotiaiden osalta alueittain (AVI) vuosien 2010-2016 aikana. Laskelmat pohjautuvat THL:n tilastoihin. (Lähde: Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, indikaattorit.)

Sama suuntaus on nähtävissä myös 3 – 5 vuotiaiden ikäryhmässä, jossa muutos kokopäiväisestä hoidosta osapäiväiseen hoitoon on vieläkin suurempi kuin 1 – 2-vuotiaiden kohdalla (kuvio 26).



**Kuvio 26.** Muutos (%-yksikköä) kunnan kustantaman koko- ja osapäivähoidon käytössä 3-5 – vuotiaiden osalta alueittain (AVI) vuosien 2010-2016 aikana. Laskelmat pohjautuvat THL:n tilastoihin. (Lähde: Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, indikaattorit.)

Kunnan kustantamassa päivähoitossa olleiden osuus 1 – 6-vuotiaista oli koko maassa lähes 58 prosenttia vuonna 2016. Osuus on kasvanut yli 1 prosenttiyksikköä vuodesta 2010. Luvut sisältävät sekä kokopäiväisessä että osapäiväisessä päiväkotij- ja perhepäivähoitossa olleet 1 – 6 -vuotiaat. Kunnan kustantama päivähoito tarkoittaa niiden palveluiden määrää, jotka kunta asukkailleen kustantaa. (Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, indikaattorit.)

Laki lasten päivähoitosta muuttui varhaiskasvatuslaiksi 1.8.2015 alkaen. Asetus lasten päivähoitosta säilyi kuitenkin ennallaan. Tällöin myös lasten subjektiivista päivähoito-oikeutta rajattiin. Keväällä 2018 eduskunnan käsiteltäväksi annettiin hallituksen esitys uudeksi varhaiskasvatuslaiksi. Laki kumoaa aiemman varhaiskasvatuslain ja päivähoitoasetuksen. Kuntaliiton raportissa 2016 on käsitelty mm. varhaiskasvatuskyselyn 2016 osa-aluetta subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta. Raportin johtopäätöksissä (Lahtinen & Selkee 2016: varhaiskasvatuskyselyrapotti I) todettiin, että kaikilla lapsilla on edelleen oikeus saada varhaiskasvatusta vähintään 20 tuntia viikossa. Subjektiivisen oikeuden merkitys onkin siinä, onko vanhemmilla oikeus yksipuolisesti päättää lapsen varhaiskasvatuksessa viettämistä päivistä. Vuoden 2016 kyselyn ajankohta oli kuitenkin sellainen, että asian käsittely oli useissa kunnissa vielä kesken, joten kokonaistilanteen osalta on ollut liian aikaista tehdä kattavampia johtopäätöksiä siitä, millä tavalla kunnat suhtautuvat subjektiivisen oikeuden rajaamiseen omalta osaltaan.

Kuntien autonomia on lisännyt kuntakohtaisia ratkaisuja, jotka vaikuttavat palveluihin ja myös toiminta-asenteisiin. Manner-Suomen kunnille suunnattu kysely (Lahtinen & Selkee 2016, kyselyraportti II) selvitti varhaiskasvatuksen tilaa kunnissa. Kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa kuntien tilannetta hallinnon, kuntalisten ja niiden perusteiden sekä palvelusetelin käytön osalta. Kysely suunnattiin Manner-Suomen kunnille ja siihen vastasi 86 prosenttia kunnista. Kyselyssä kartoitettiin kuntien maksamia kotihoidon tuen kuntalisiä, yksityisen hoidon kuntalisiä sekä palvelusetelin käyttöä varhaiskasvatuksessa. Kotihoidon tuki muodostuu hoitorahasta (lakisääteinen) sekä tulosidonnaisesta hoitolisästä. Näiden lisäksi kunnat voivat maksaa myös kuntalisiä sille asettamallaan ehdoilla. Vuoden 2016 kyselyn mukaan siihen vastanneista kunnista 23 prosenttia maksoi kuntalisiä, ja yksityisen hoidon kuntalisiä maksoi 43 prosenttia. Kunnat voivat myös myöntää palvelusetelitä täydentämään varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatukseen liittyvää velvoitetta, jolloin kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän itse hankkiman palvelun setelin arvoon asti (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009). Yksityisen palvelun tuottajan tulee olla kunnan järjestelmän piiriin hyväksymä. Kyselyraportin lopputulosten perusteella on johtopäätöksenä todettu, että kuntalisten ja palvelusetelitoiminnan vaikutuksia palvelun kysyntään on vaikea arvioida. Kotihoidon tuen kuntalisällä voidaan kuitenkin ohjata vanhempia valitsemaan lapsen kotona hoitaminen varhaiskasvatukseen osallistumisen sijaan.

### 6.2.3 Yhteenveto työ- ja perhe-elämän yhdistämisestä ja alueellisesta tasavertaisuudesta

Suomen perhepoliittinen järjestelmä toimii eri tasoilla toteuttaen universaalien sosiaaliturvan periaatteita, jolloin kaikille samanlaisina toteutuvat tuet ja etuudet muodostavat perustan tasa-arvoisuuden tavoitteelle. Valtakunnallisella tasolla tehdyt poliittiset ratkaisut ohjaavat samalla myös alueellista toimintaa, jolloin ratkaisut alueellisesti järjestetyistä palveluista muokkaavat osaltaan väestörakennetta ja alueiden kehittymistä. Alueellisesti tarkasteltuna ei nykyisen mallin mukainen perhepolitiikka itsessään aiheuta alueellisia eroavaisuuksia. Tuet ja tukimuodot ovat kaikille samanlaisia asuinpaikasta riippumatta. Alueellinen hallinto toimii samojen periaatteiden mukaan. Aluekohtaiset erilaiset ratkaisut pohjautuvat niissä tunnistettuihin kehittämiskohteisiin tai aluehallinnolle määriteltyihin erityistehtäviin. Sen sijaan työllisyys, erilaiset rakenteelliset olosuhteet (kaupunki, maaseutu) ja infrastruktuuri aiheuttavat eroavaisuuksia sekä mahdollisuuksien että järjestelmän tuottamien palvelujen osalta. Perhepolitiikan kohdalla tämä ilmenee ratkaisuisissa,

jotka mahdollistavat erilaiset päätökset palvelun tarjonnan tai erillisten tukien osalta. Esimerkkinä tästä ovat kuntien oikeus päättää subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyttämisestä sekä kuntalisät, joita vuonna 2016 maksettiin 60 kunnassa (Lahtinen & Svartsjö 2018, 4).

Valtakunnalliset päätökset, joilla on merkitystä perheiden taloudelliseen tilanteeseen pienten lasten hoidon osalta, vaikuttavat perheen sisäisiin päätöksiin. Esimerkkinä tästä ovat muutokset kotihoidon tuen ja hoitorahan saajien kohdalla (luku 6.2.1, Kuvio 24). Tukimuodoissa tapahtuvat positiiviset tai negatiiviset muutokset ohjaavat osaltaan vanhempien tekemiä valintoja. Alueellisella tasolla muutoksen suuruuteen vaikuttavat kuitenkin samalla alueen tarjoamat muut mahdollisuudet, kuten vanhempien tilanne työmarkkinoilla. Alueelliset heikkoudet ja vahvuudet muodostuvat eri tavalla käytettävästä hyvinvoinnin mittausmenetelmästä riippuen. Työttömyysaste oli vuonna 2016 korkein Itä-Suomen AVI:n alueella (Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2018). Lasten pienituloisuusaste puolestaan oli korkein Pohjois-Suomen AVI:n alueella siitä huolimatta, että toimeentulotukea saaneiden perheiden osuus kaikista lapsiperheistä oli alueella pienin Manner-Suomen osalta. Etelä-Suomen AVI:n alueella toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuus oli alueista suurin, joskin tämä selittynee ainakin osittain muita alueita suuremmalla yhden vanhemman perheiden osuudella kaikista perheistä. (Kts. luku 6.2.1, taulukko 16.) Alueen erityisiin erityispiirteisiin kuuluu myös muita alueita monimuotoisempi väestö.

Päivähoitopalvelujen käytössä suurin muutos vuosien 2010 – 2016 välillä on tapahtunut Lapin AVI:n alueella, jossa 1 – 2-vuotiaiden kokopäivähoidossa olevien lasten osuus ikäryhmästä on vähentynyt 11 prosenttiyksikköä osapäivähoidossa olevien määrän kasvaessa ainoastaan 3,6 prosenttiyksikköä. Vastaava muutos Lapin alueella on todettavissa myös 3 – 5-vuotiaiden osalta, jossa kokopäivähoidossa olevien osuus laski 12,3 prosenttiyksikköä osapäivähoidossa olleiden osuuden lisääntyessä 3,8 prosenttiyksikköä. Muutos on poikkeuksellisen suuri suhteessa muihin alueisiin. (Kts luku 6.2.2, kuvat 25 ja 26). Päivähoitopalvelujen kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon ylläpito muodostuu haasteelliseksi silloin kun muutokset ovat suuria. Kunnan kannalta kyse on myös päivähoitoon suunnattujen investointien tehokkaasta käytöstä.

Alueellisen tasavertaisuuden näkökulmasta voidaankin todeta, että perhepoliittinen järjestelmä toimii tasapuolisesti silloin, kun mahdollisuudet toimeentulon hankkimiseen ja etuuskien käyttöön ovat samanlaiset. Käytännössä alueelliset eroavaisuudet vaikuttavat valtion ja myös alueiden omaan kykyyn täyttää velvoite tasa-arvoisuuden periaatteen toteutumisesta. Työpaikkojen sijoittuminen, pitkät välimatkat ja ikärakenteen muutokset vaikuttavat siihen, miten palvelutarjonta voidaan toteuttaa ja millaisia välineitä kunnat eri alueilla hyödyntävät luodakseen lapsiperheille tasa-arvoiset mahdollisuudet riippumatta

siitä, millä alueella kunta sijaitsee tai kuinka suuri se asukasmäärältään on. Palvelutarjonnan määrä ei itsessään ratkaise alueellisia ongelmia, mikäli kohderyhmät muuttuvat siten, että se tukee alueellista eriytymistä esimerkiksi ikärakenteen muutoksen muodossa (vrt. taulukko 18). Myös palveluista aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa alueellisia eroja niiden ollessa sidoksissa aluekohtaiseen rakenteeseen ja hintatasoon.

**Taulukko 18.** Alueittaiset muutokset (% tai % -yksikköä) vuodesta 2010 vuoteen 2016 varhaiskasvatuksen kustannusten ja käytön sekä eri ikäisen väestön osalta laskettuna Sotkanet -tilastojen pohjalta. (Lähteet: Sotkanet: Palvelut ja resurssit; Lapset nuoret ja perheet; Väestö.)\*\*\*

	Varhaiskasvatuksen käyttökustannukset	Varhaiskasvatukseen osallistuneet 1-6 v., % ikäryhmästä	Päivähoitoikä: 0-6 vuotiaat, % väestöstä	Työikä: 15 - 64-vuotiaat, % väestöstä	65-vuotta täyttäneet, % väestöstä
Alue	Muutos %	Muutos %yks	Muutos %yks	Muutos % yks	Muutos % yks
Ahvenanmaan valtionviraston alue	41,8	1,4	0	-2,8	2,7
Etelä-Suomen AVIn alue	15,2	2,5	-0,4	-2,9	3,2
Itä-Suomen AVIn alue	19,2	1,6	-0,1	-3,5	4,0
Lapin AVIn alue	16,2	-6,9	-0,1	-4,1	4,3
Lounais-Suomen AVIn alue	16,9	0,5	-0,3	-3,3	3,7
Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn alue	18,8	0,9	-0,3	-3,2	3,3
Pohjois-Suomen AVIn alue	22,6	0,3	-0,7	-3,1	3,4

\*\*\*

*Sotkanet. Palvelut ja resurssit: kuntien talous – kuntien sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset*

*Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, indikaattorit*

*Sotkanet. Väestö: eri ikäryhmät väestöstä 31.12. (%)*

Kuntien osalta kuntakohtaiset päätökset koskien palvelujen järjestämistä (mm. subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen) tai kuntakohtaisia lisiä vaikuttavat osaltaan eri alueilla asuvan väestön tasavertaiseen asemaan.

## 7 SUOMI EUROOPAN UNIONISSA

EU-28 maiden väkiluku on kasvanut vuodesta 1960 vuoteen 2016 yli 100 miljoonalla henkilöllä. Syntyvyyden kasvu on kuitenkin ollut EU-maissa huolen aiheena vanhenevan väestön osuuden kasvaessa. Suomessa kokonaishedelmällisyysluku alitti vuonna 2016 väestön uusiutumiseen vaadittavan kokonaishedelmällisyysluvun, samoin EU-28 maiden keskiarvon (taulukko 19).

**Taulukko 19.** Väestö (1.1. ) sekä elävänä syntyneet, hedelmällisyysluku ja vastasyntyneen elinajanodote EU 28 maissa vuonna 2016. (Lähde: Sotkanet. EU-indikaattorit.)\*\*\*

Maa(t)	Väestö	Elävänä syntyneet/ 1000 asukasta	Kokonaishedelmälli- syyssuku*	Vastasyntyneen elinajan- odote, vuosia
EU-28	510 181 874	10	1,60	81
Espanja	46 440 099	9	1,34	84
Ruotsi	9 851 017	12	1,85	82
Saksa	82 175 684	10	1,60	81
Suomi	5 487 308	10	1,57	82
Viro	1 315 944	11	1,60	78

\*Odotusarvo. Väestön uusiutumiseen vaadittava kokonaishedelmällisyysluku on noin 2,1.

\*\*\*

*Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit: (EU) Väestö 1.1.*

*Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit: (EU) Elävänä syntyneet / 1 000 asukasta*

*Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit: (EU) Kokonaishedelmällisyysluku*

*Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit: (EU) Vastasyntyneen elinajanodote, vuosia*

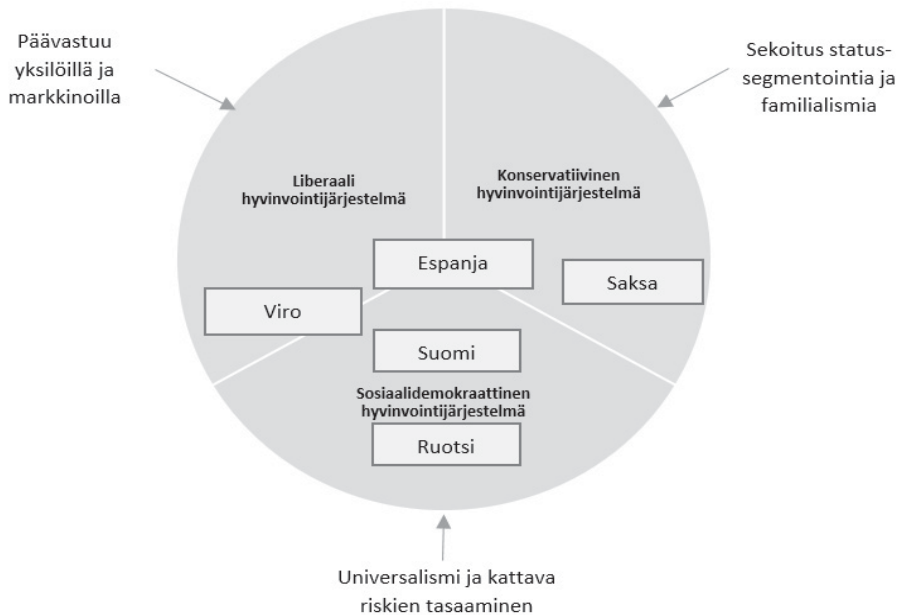
Myös kotitalouksien kokoonpanossa on tapahtunut merkittäviä muutoksia varsinkin perherakenteiden ja lasten lukumäärän osalta. Verrattaessa lapsiperheiden tilannetta Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Espanjassa ja Virossa on tyypillisin lapsiperhe edelleen perhe, jossa vanhemmat ovat avioliitossa. Pienimmillään määrä on Virossa, jossa avioliitossa on hieman yli puolet vanhemmista. Samaan aikaan Viron avioliitossa elävien vanhempien osuus on muita maita suurempi. Kokonaisuudessaan kahden vanhemman perheiden osuus on kuitenkin kaikissa maissa samaa luokkaa. Suomessa, Saksassa, Espanjassa ja

Virossa kahden vanhemman perheitä oli vuonna 2016 yli 80 prosenttia. (Eurostat. EU-SILC. Share of children ...) Ruotsissa osuus jäi hieman tämän alle. Saksassa, Virossa ja Espanjassa yhden lapsen perheiden osuus oli vuonna 2016 yli 50 prosenttia lapsiperheistä. Suomessa ja Ruotsissa osuus oli jonkin verran pienempi. Kolmen tai useamman lapsen perheiden osuus oli korkein Suomessa (lähes 20 prosenttia). (Eurostat. EU-SILC. Distribution of households with children...). Vastasyntyneiden elinajanodote on kaikissa EU-28 maissa suhteellisen korkea ennakkoiden tulevan väestönkehityksen suuntaa ikääntyvän väestön osalta.

## Hyvinvointijärjestelmät

Valtioiden kohdennukset erilaisiin tukiin ja etuuksiin vaihtelevat niiden kulttuuristen ja institutionaalisten lähtökohtien mukaisesti. Erilaiset hyvinvointijärjestelmät ohjaavat tapaa, jolla valtio ottaa osaa kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen. Institutionaalinen viitekehys sosiaaliturvan rakentamisessa liittyy sekä maan omaan kehityshistoriaan hyvinvointivaltiona että kulttuurisidonnaisiin arvoihin sosiaaliturvan kohdentamisessa kohde-ryhmittäin (mm. Esping-Andersen 1999; Harisalo & Miettinen 2004; Kari & Markwort 2008 ; Veggeland 2016). Hyvinvointivaltion periaatteiden mukainen kehittyminen tapahtuu näin ollen historiallisiin lähtökohtiin ja maan poliittiseen kehityssuuntaan pohjautuen. Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Espanjassa ja Virossa lähtökohdat ovat erilaiset hyvinvointijärjestelmän muodostumisen kehityskaaren osalta. Huomattavaa on kuitenkin se, että yleinen kehityssuunta perheiden ja lasten hyvinvoinnin tukemisessa on lähestymässä samoja periaatteita, joissa pyrkimyksenä on tukea lapsiperheitä syntyvyyden lisäämiseksi ja sitä kautta myös tulevan kansallisen kehityksen varmistamiseksi. Hyvinvointijärjestelmät eri maissa voidaan sijoittaa kehityksensä mukaisesti Esping-Andersenin (1999) kolmikantaiseen jaotteluun niiden nykytilanteen perusteella (kuvio 27).





**Kuvio 27.** Hyvinvointijärjestelmät ja vertailumaiden maakohtainen sijoittuminen (nykytilanteen pohjalta arvioituna) Esping-Andersenin (1999) kolmen mallin luokittelussa.

- Espanja: hybridimalli, joka on sekoitus konservatiivista (Bismarckilainen) mallia, sosiaalidemokraattista mallia ja liberaalia mallia. Sosiaaliturvan perusteet vaihtelevat toiminnoittain työmarkkinoihin osallistumiseen, tarveharkintaisen kohdentamiseen tai kansalaisoikeuksiin liittyvänä. Kehityspyrkimyksenä yhteinäistä toimintojen välistä koordinaatiota.
- Saksa: konservatiivinen malli, jossa sosiaaliturvan edellytykset ovat pääosin liittännäisiä työmarkkinoihin osallistumiseen. Kehityssuunta on ollut kohti laajempaa, universaalia, tukea erityisesti lapsiperheiden osalta.
- Suomi: sosiaalidemokraattinen malli, jossa sosiaaliturva liittyy vahvasti kansalaisoikeuksiin. Suomessa universaalien mallin haasteena ovat taloudelliset edellytykset. Tavoitteena on lapsiperheiden osalta perheen ja työelämän entistä vahvempi yhdistäminen.

- Ruotsi: sosiaalidemokraattinen malli, jossa sosiaaliturva liittyy kansalaisoikeuksiin ja toimii sukupuolten tasa-arvoisuuden ja työllisyyden mahdollistamisen periaatteella. Haasteena on anteliaan järjestelmän aiheuttamat kustannukset.
- Viro: ”Viron malli”, joka sisältää vaikutteita sosiaalidemokraattisesta, valtiopainotteisesta mallista ja liberaalista, entisten sosialististen maiden mukaisesta mallista. Perhepoliittisten tukitoimien kehityssuunta on vahva, vaikka perinteiset roolijaot näkyvät edelleen muun muassa perhevapaiden käytössä.

Valtioiden resurssien kohdennukset erilaisiin tukiin ja etuuksiin vaihtelevat toimintokohtaisesti (kuvio28). Sosiaalisten tukien osalta suurimmat osuudet kohdennuksista ovat toiminnoissa vanhukset ja terveydenhuolto. Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa kulutus lasten ja perheiden etuuksiin (% / BKT) on EU maiden korkeimpia. Suomessa lapsiin ja perheisiin kohdentuvan kulutuksen osuus kaikista sosiaalisista kohdennuksista oli vuonna 2016 lähes 10 prosenttia. EU-28 maissa keskimääräinen osuus oli noin 8 prosenttia (Eurostat. Social protection expenditure: tables by benefits, by function.)

Maa/t	Toiminto (1)	Toiminto (2)	Toiminto (3)	Toiminto (4)	Toiminto (5)
EU-28	Vanhukset	Terveydenhuolto	Perhe ja lapset	Vammaiset	Perhe-etuuden saajat <sup>24</sup>
Espanja	Vanhukset	Terveydenhuolto	Perhe-etuuden saajat	Työttömät	Vammaiset
Ruotsi	Vanhukset	Terveydenhuolto	Vammaiset	Perhe ja lapset	Syrjäytyneet
Saksa	Terveydenhuolto	Vanhukset	Perhe ja lapset	Vammaiset	Perhe-etuuden saajat
Suomi	Vanhukset	Terveydenhuolto	Perhe ja lapset	Vammaiset	Työttömät
Viro	Vanhukset	Terveydenhuolto	Perhe ja lapset	Vammaiset	Työttömät

**Kuvio 28.** Sosiaalisten tukien kohdentaminen viiden **eniten tuetun** kohderyhmän osalta vuonna 2016 suurimman osuuden saaneesta kohderyhmästä (1) vähiten saaneeseen kohderyhmään (5) koottuna maa- ja ryhmäkohtaisesti (Lähde: Eurostat. Social protection expenditure: tables by benefits, by function).

<sup>24</sup> Perhe-etuuksiin kuuluvat muun muassa perheenjäsenen kuolemaan liittyvä tulojen ylläpito ja tuki, kuten perhe-eläkkeet.

Siitä huolimatta, että sosiaalisiin etuuksiin kohdentuvan kulutuksen määrällä on merkitystä köyhyys ja syrjäytymisriskin ja materiaalsen puutteen ilmenemiseen, ei se kuitenkaan ole automaattisesti tae siitä, että lasten köyhyys ja syrjäytymisen riski voidaan estää. Vaikka lapsi- ja perhe-etuuksien kulutus on lisääntynyt monissa maissa, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskien muutokset ovat vaihdelleet samanaikaisesti. Myös työllisyydellä ja työvoimaan kuuluvien osuudella on merkitystä yksilöiden ja perheiden köyhyyden ehkäisyssä (vrt. Kangas & Palme 2000; Hakovirta 2001; Gornick & Jäntti 2011; Jenson 2018). Sillä on myös merkittävä sosiaalinen ulottuvuus syrjäytymisen ja yhteiskunnan ulkopuolelle jäämisen näkökulmasta. Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna sillä on merkitystä tulevaan taloudelliseen kehitykseen.

## Työllisyyden merkitys EU:n alueella

Työllisyyden merkitystä taloudellisen turvan rakentamisessa voidaan tarkastella perheille suunnattujen sosiaalisten tukien ja etuuksien yhteydessä. Vanhempien työllisyydellä on merkittävä rooli sekä lapsiperheiden köyhyysriskin että lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin ehkäisyssä. Verotuksen osalta tehtävät ratkaisut on nähtävä osana palkkatyön tuomaa taloudellista turvaa. Suomessa perheille suunnattu ansiotulon verovähennys poistettiin vuoden 1994 perhetuki uudistuksessa, mutta myönnettiin jälleen väliaikaisesti pieni- ja keskituloisille vuosille 2015 – 2017. Lapsivähennyksestä säädettiin tuloverolaisissa (TVL 1535/1992) 126 a §:ssä. Verosta on tehty lapsivähennys, mikäli verovelvollisella on ollut verovuoden päättyessä huollettavanaan alaikäinen lapsi. OECD:n tilastotiedoissa (OECD. Family database. Public policies for families and children, PF 1.1) ei myöskään Ruotsin kohdalla mainita lapsiperheille suunnattuja verohelpotuksia. Sen sijaan Virossa, Saksassa ja Espanjassa tukea on suunnattu myös verotuksen kautta. Sosiaalisten etuuksien osalta suorilla rahallisilla etuuksilla ei ole suurtakaan vaikutusta köyhyys- tai syrjäytymisriskiin, sen sijaan muilla etuuksilla (benefits in-kind<sup>25</sup>) kylläkin (taulukko 20). Näihin etuuksiin kuuluvat muun muassa lasten päivähoitoon liittyvät palvelut. Jatkuva köyhyysriski<sup>26</sup> perheessä muodostaa lasten osalta erityisen suuren uhkatekijän köyhyys- tai syrjäytymisriskiä ajatellen. Vanhempien työllisyyden, etuuksien ja köyhyysriskin riippuvaisuussuhdetta on tarkasteltu Pearsonin korrelaation (SPSS) avulla EU-28 maista koottujen vuoden 2016 Eurostat -tilastojen pohjalta.

---

<sup>25</sup> Tavaroiden ja palvelujen muodossa myönnettyt etuudet, jotka voivat olla julkisen instituution tai yksikön itse tuottamia tai muilta tuottajilta hankkimia.

<sup>26</sup> Raja-arvona on 60% vastaavista mediaanituloista.

**Taulukko 20.** Lapsiperheiden jatkuvan köyhyysriskin ja lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin riippuvaisuussuhde vanhempien työllisyyteen ja lapsille ja perheille suunnattuihin etuuksiin (% / BKT) EU-28 maissa vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. EU-SILC ja EU-LFS). \*\*\*

		Työllisyys, isä	Työllisyys, äiti	Rahalliset etuudet	Muut etuudet	Jatkuva köyhyys- riski, lapsiperheet	Köyhyys- tai syrjäytymis- riski, lapset
Työllisyys, isä	Pearson Correlation	1	,585**	,219	,248	-,650**	-,661**
	Sig. (2-tailed)		,001	,264	,204	,000	,000
	N	28	28	28	28	28	28
Työllisyys, äiti	Pearson Correlation	,585**	1	,126	,522**	-,685**	-,599**
	Sig. (2-tailed)	,001		,523	,004	,000	,001
	N	28	28	28	28	28	28
Rahalliset etuudet	Pearson Correlation	,219	,126	1	,167	-,304	-,300
	Sig. (2-tailed)	,264	,523		,395	,116	,121
	N	28	28	28	28	28	28
Muut etuudet	Pearson Correlation	,248	,522**	,167	1	-,450*	-,400*
	Sig. (2-tailed)	,204	,004	,395		,016	,035
	N	28	28	28	28	28	28
Jatkuva köyhyys- riski, lapsiperheet	Pearson Correlation	-,650**	-,685**	-,304	-,450*	1	,848**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,116	,016		,000
	N	28	28	28	28	28	28
Köyhyys- tai syrjäytymis- riski, lapset	Pearson Correlation	-,661**	-,599**	-,300	-,400*	,848**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,001	,121	,035	,000	
	N	28	28	28	28	28	28

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*\*

*Eurostat. EU-LFS: Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition %*

*Eurostat. Social protection expenditure: Tables by benefits, by function; family/ children function*

*Eurostat. EU-SILC: Persistent at-risk-of-poverty rate by household type*

*Eurostat. EU-SILC: Children at risk of poverty or social exclusion*

Euroopan komission vuoden 2017 raportissa *Employment and social developments in Europe* (European commission 2017) todetaan, että EU:lla ei ole enää varaa niin runsaaseen määrään ihmisiä, jotka eivät ole aktiivisina työmarkkinoilla. Työikäisen väestön vähentymisen vaikutus tulevaan kasvuun on riippuvainen siitä, millä tavalla jäsenmaat kykenevät saamaan myös epäaktiivisena olevan väestön takaisin työmarkkinoille. Huolta herättävät myös erot, joita esiintyy eri ikäryhmissä ja sukupuolten välillä. Naisten työllisyysaste on

huolenaiheena EU jäsenmaissa siitakin huolimatta, että erityisesti Pohjoismaissa ja Baltian maissa naisten työllisyysaste oli yli 70 prosenttia vuonna 2016. Erityisesti useissa Etelä-Euroopan maissa naisten työllisyysaste jäi kuitenkin alle 60 prosentin.

Naisten työelämään osallistumisen lisääminen on tärkeää Eurooppa-2020 tavoitteen saavuttamiseksi tavoitteen ollessa kokonaistyöllisyysasteen osalta vähintään 75 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Sukupuolten väliset erot työllisyudessa vaihtelevat maittain. Pohjoismaissa erot ovat huomattavasti keskimääräistä matalampia. (Eurofound 2016. The gender employment gap.) Aktiivisen väestön (työvoima) osalta sekä miesten että naisten kohdalla osuudet väestöstä ovat odotetusti korkeimmillaan ikäryhmässä 25 – 54-vuotiaat (taulukko 21).

**Taulukko 21.** Työllisen ja työvoimaan kuuluvan (aktiivisen) väestön osuus vuonna 2016 EU-28 jäsenmaissa (Lähde: Eurostat. EU-LFS: Employment and activity by sex and age-annual data).

	15 – 24 -vuotiaat		25 – 54 -vuotiaat		55 – 64 -vuotiaat	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
EU-28	44,0	39,0	91,4	79,6	66,6	52,0
Saksa	50,9	47,4	91,9	82,6	76,9	65,9
Viro	46,1	40,4	93,7	81,8	70,4	71,4
Espanja	34,7	31,3	92,5	82,3	67,0	51,7
Suomi	51,2	53,1	89,7	82,8	65,1	67,6
Ruotsi	54,2	55,5	93,3	88,5	82,5	76,9

Euroopan komission (European Commission 2014) julkaisussa *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage – A study of national policies* todetaan komission suosituksena olevan, että jäsenmaat ylläpitävät tasapainoa kaikkiin yhtäläisesti kohdentuvien (universaalien) sekä kaikkein huono-osaisimpiin painottuvien politiikkatoimien välillä. Universaali lähestymistapa on yleistä maissa, jotka voidaan luokitella alhaisen riskin maiksi lapsiköyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen osalta.

Euroopan yhteisöjen komission tiedonannon (Euroopan yhteisöjen komissio 2006, 5 – 8) mukaan Euroopan väestökehitys vaikuttaa julkisen talouden kokonaismenojen kasvuun kasvupaineiden kohdentuessa eläkkeisiin, ikääntyneiden palveluihin sekä terveydenhuoltoon. Väestön ikääntymiseen vaikuttavat syntyvyyden laskun ohella elinajanodotteen kasvu. Samaan aikaan kun työikäisen väestön määrä vähenee, jää iso osa suurten ikäluokkien edustajista eläkkeelle. Jotta syntyvyyden ja samalla myös väestön vähenemiseen kyettäisiin reagoimaan tehokkaasti, edellyttää se perhepolitiikkaa, jolla on suo-

tuisat vaikutuksen syntyvyyteen luomalla siihen mahdollistavat olosuhteet lapsia halua-ville. Poliitiikan keinoin pyritään tarjoamaan pienten lasten vanhemmille tasapuoliset mahdollisuudet tukipalveluihin ja helpottamaan työelämän ja yksityiselämän yhteensovittamista. Väestön ikääntyminen voi aiheuttaa ongelmia myös eri sukupolvien välisessä solidaarisuudessa nuoremman sukupolven joutuessa osaltaan kattamaan vähemmillä taloudellisilla resursseilla ikääntyvään väestöön liittyviä kasvavia menoja. Vanhuushuolto-suhteen on ennustettu kasvavan EU-28 maissa vuodesta 2015 vuoteen 2040 mennessä keskimäärin yli 17 prosenttiyksikköä. Suomessa kasvuennuste on 12 prosenttiyksikköä (Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit). Demografinen väestökehitys vaikuttaa osaltaan siihen, että lasten ja perheiden hyvinvointiin on kiinnitetty Euroopassa entistä enemmän huomiota. Lapsiköyhyyden lisääntyessä ja köyhyys- tai syrjäytymisriskin kasvaessa poliittikkatoimien merkitys näkyy nopeammin lapsiperheiden arjessa.

## 7.1 Hyvinvointivaltio ja perhepoliittiset instituutiot – Maakohtainen vertailu

Instituutioiden kolmen pilarin (Scott 2008) regulatiivisia elementtejä korostetaan yleisesti käyttäytymistä sääntelevinä ja rajoittavina tekijöinä. Regulatiivinen prosessi sisältää sääntöjen asettamisen, seurannan ja toimintaan liittyvän sanktioinnin. Tarkasteltaessa instituutioita normatiivisten elementtien kautta, nähdään myös sosiaalisen elämän ennakoiva, arvioiva ja pakottava dimensio. Normatiivinen systeemi sisältää näin ollen myös arvot ja normit, jotka vaikuttavat toimintaan. Kulttuuris-kognitiiviset elementit muodostuvat yhteisistä käsityksistä, jotka määrittävät todellisuuden luonnetta ja puitteita, joiden sisällä tietoinen toiminta syntyy. Erilaiset institutionaaliset muodot perustuvat usein näiden kolmen pilarin erilaisille variaatioille. Pilarien elementtejä yhdistämällä voidaan tuloksena saada monipuolinen näkemys institutionaalisesta kokonaisuudesta (vrt. kuvio 29).

Näkökulma	Valtion taso	Aluetaso	Hallintotaso
Regulatiivinen	Valtiorakenne ja politiikka	Alueellinen viranomaistoiminta ja määräykset	Hallinnon rakenteet ja säännökset
Normatiivinen	Politiikka- ja toimintakontrolli	Alueelliset järjestelmät ja päätökset	Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät
Kulttuuris-kognitiivinen	Kieli ja uskonto	Alueelliset erityispiirteet, arvot ja uskomukset	Organisaatiokulttuuri ja toimintamallit

**Kuvio 29.** Institutionaalinen näkökulma hyvinvointia rakentavista elementeistä valtio-, alue- ja hallintotasolla johdettuna Richard Scottin instituutioiden kolmesta pilarista (Scott 2008).

Harisalo ym. (2007) ovat todenneet poliittisen päätöksenteon ohjaavan poliittisen systeemin mukaisesti erilaisten hyötyjen allokointia eri tarpeisiin yhteisesti aikaansaadun kompromissin tuloksena. Poliittisessa päätöksenteossa syntyviä ratkaisuja ei välttämättä kuitenkaan voida aina pitää yleisenä etuna, koska niissä painottuvat arvot ovat kompromissin tulosta. Poliittikkaprosessi itsessään on toimintaa, jolla tähdätään positiiviseen muutokseen kehittämällä ja uudistamalla välineitä, joilla kansalaisten tarpeisiin ja vaatimuksiin kyetään vastaamaan. Hallinnollinen prosessi on poliittisten tavoitteiden viemistä käytäntöön. Hodgsonin (2006, 2) mukaan lisääntyvä tieto instituutioiden roolista sosiaalisessa elämässä sisältää sen tunnistamisen, että suuri osa ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta ja toiminnasta on rakennettu implisiittisten sääntöjen pohjalta. Instituutiot voidaan määritellä vakiintuneiden ja vallitsevien sosiaalisten sääntöjen järjestelmiksi, jotka rakentavat sosiaalista vuorovaikutusta (mm. Ostrom 2005; Hodgson 2006; Peters 2012).

### 7.1.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltion malli Suomessa ja Ruotsissa

Suomen valtion hallintorakenteessa ylimmät toimielimet ovat eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, riippumattomat tuomioistuimet sekä valtionhallinto ja muu julkinen hallinto. Valtionhallinnon muodostavat keskus-, alue-, ja paikallishallinto. Keskushallinto koostuu ministeriöistä sekä niiden hallinnonalojen virastoista ja laitoksista. Aluehallintoviranomaisina toimivat aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY –keskukset). Valtion paikallishallinto muodostuu valtion paikallishallinnon viranomaisista. Muu julkinen hallinto käsittää kunnallishallinnon, kirkollishallinnon sekä välillisen julkisen hallinnon (kuten Kela ja Työterveyslaitos).

Suomen perhepoliittisista linjauksista ja uudistuksista vastaa Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomalaisen perhepolitiikan painopisteenä on viime vuosien aikana ollut erityisesti työn ja perheen yhteen sovittaminen ja lapsiperheiden toimeentulon turvaaminen. Lapsista aiheutuvia kustannuksia halutaan tasoittaa ja korostaa siten yhteiskunnan vastuuta lapsista ja heidän hyvinvoinnistaan. Perhepoliittiset tukitoimet jakaantuvat taloudelliseen tukeen, perhevapaisiin sekä yhteiskunnan tuottamiin palveluihin. Suomen perhepolitiikan historiassa on toteutettu useita tärkeitä uudistuksia lapsilisäjärjestelmän, neuvolatoiminnan, perhevapaiden ja päivähoidon muodossa. (Sosiaali- ja terveysministeriö (9/2013.) Uudistuksilla pyritään kehittämään ja parantamaan perheiden mahdollisuuksia toimia kokonaisvaltaisesti yhteiskunnassa yhdistäen työelämän tarjoamat mahdollisuudet ja perhe-elämän vaatimukset.

1970 - luvun alkupuolen jälkeen perhepoliittisia uudistuksia on tehty muun muassa päivähoito-oikeuteen, vanhempainvapaisiin, rahamääräisiin tukiin ja verotukseen. Verotuksen osalta perheille suunnatun ansiotulon verovähennyksen poisto ja väliaikainen palttaminen pieni -ja keskituloisille on keskustelua herättävä aihe edelleenkin. Syksyllä 2015 luovuttiin lasten subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta, kun hallituksen esitys varhaiskasvatustalain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta hyväksyttiin eduskunnassa (Hallituksen esitys 80/2015 vp). Lasten subjektiivinen päivähoito-oikeus rajattiin 20 tuntiin viikossa, mikäli vanhemmat eivät ole koko-aikatyössä tai opiskele päätoimisesti. Samalla poistettiin lapsen oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen, jos vanhemmat eivät ole työssä tai opiskelijana päätoimisesti. Kunnilla on ollut mahdollisuus itse päättää, toteuttavatko ne päivähoidon leikkauksia vai eivät.

Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Kuntien järjestämät peruspalvelut määritellään lainsäädännön avulla, mutta kunnittaisissa palveluissa voi silti olla eroja riippuen palvelutarjonnan järjestämisestä ja kunnan itse kustantamista palveluista. Palvelut rahoitetaan valtion kunnille maksamilla valtionosuuksilla, kunnallisverolla sekä asiakkailta perittävillä asiakasmaksuilla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 9/2013.)

Ruotsin valtiomuotona on perustuslaillinen monarkia. Ruotsia säännellään kolmella tasolla: kansallinen, alueellinen ja paikallinen taso. Eduskunnalla on valta säätää lakeja ja se edustaa kansaa kansallisella tasolla (Government Offices of Sweden). Hallitus ohjaa Ruotsia ja toimii aktiivisesti lakien laadintaa ja muutoksia koskevassa työssä vaikuttaen näin osaltaan yhteiskunnan kehitykseen. Hallituksen työtä avustaa valtion hallituksen kanslia ja noin 350 valtion virastoa. Ruotsi on jaettu 21 lääniin (county), joissa valtion alueellisena viranomaisena toimii lääninhallitus. Suomen tapaan Ruotsin kunnat vastaavat useimmista sosiaalisista palveluista.

Ruotsin perhepoliittisista linjauksista vastaa sosiaali- ja terveysasioista vastaava ministeriö (Socialdepartementet). Yksi Ruotsin perhepolitiikan peruslähtökohdista on ollut vanhempien tasa-arvoisuuden lisääminen lapsen hyvinvointia vaarantamatta. Ansiotyön ja perhe-elämän yhdistämistä pyritään kannustamaan lasten hyvinvoinnin varmistamiseksi etenkin taloudellisten tekijöiden osalta. Sitä toteutetaan sekä tulosisonnaisilla tuilla että palkkatyöhön kannustavalla perhevapaajärjestelmällä molempien vanhempien osalta. Tämä näkyy myös vanhempien työllisyysasteissa (vrt. Eydal & al. 2018, 195 - 208). Ruotsi on jo useamman vuosikymmenen ajan ollut vahvasti sitoutunut perhepolitiikkaan sekä taloudellisesti että poliittisissa päämäärissä. Ruotsissa kahden ansaitsija malli (dual-earner model) on vahvistunut asteittain julkisen päivähoidon, tulosisonnaisten perhevapaisten ja yksilöllisen tuloverotuksen muodossa. Mallin kiinnostavuus on sidoksissa sen vaikutukseen perhepolitiikan tuloksellisuuteen ja vanhempien ja lasten hyvinvointiin.



Muun muassa Tunberger & Sigle-Rushton (2011, 225) ovat todenneet, että vaikka ruotsalaisen perhepolitiikan voidaankin katsoa olevan kallista, arvioivat etenkin ruotsalaiset itse sen olevan ratkaisu useisiin Euroopan Unionin jäsenmaissa esiintyviin ongelmiin sen tukiessa samanaikaisesti naisten työllisyyttä ja hedelmällisyysasteen kasvua. Huomattavaa on, että myös Saksan hallitus on hyväksynyt samansuuntaisia politiikkoja alhaisena pysyvän hedelmällisyysasteen kohentamiseksi.

Ruotsin perhevapaajärjestelmä tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden 480 päivän mittaiseen vapaaseen jokaista lasta kohti. Vapaan voi käyttää siihen asti, kunnes lapsi täyttää kahdeksan vuotta. Vapaasta 390 päivää on ansiosidonnaista, jolloin vanhemmat ovat oikeutettuja lähes 80 prosentin korvaukseen normaalista palkasta. Loput 90 päivää maksetaan kiinteämääräisenä. Myös ne vanhemmat, jotka eivät ole työssä, ovat oikeutettuja vapaaseen ja heille maksetaan minimikorvausta. Ruotsin perhevapaajärjestelmä mahdollistaa myös joustavan osa-aikaisen työskentelyn, sillä vanhempainpäivärahaa voi halutessaan käyttää työskennellen osa-aikaisesti. Vanhemmilla on halutessaan myös oikeus myös lyhentää työaikaa, kunnes lapsi täyttää kahdeksan vuotta. (mm. Försäkringskassan.)

Ansiosidonnainen vanhempainrahakausi on Ruotsissa hieman Suomea pidempi, mutta otettaessa huomioon ei-ansiosidonnainen vapaa (kotihoidon tuki) on kokonaisaika huomattavasti lyhempi. Yhtä pitkä korvattu vapaa kuin Suomessa on EU- 28 maiden osalta ainoastaan Virossa ja Slovakiassa. Suomessa perhevapaajärjestelmä on suunnattu alle 3 – vuotiaiden lasten vanhemmille sekä koulunsa aloittavien lasten vanhemmille. Ruotsin järjestelmän mukaista joustavuutta vapaan käytössä ei ole. Tämä mahdollistaa alle 3–vuotiaan lapsen osalta pitkän poissaolon työstä. Se vaikuttaa siihen, että äidit, jotka Suomessa perinteisesti käyttävät suurimman osan vapaasta, voivat olla pitkiäkin aikoja poissa työelämästä useampien lasten perheissä. Ruotsissa myös monilla yrityksillä on joustavat työaikataulut ja ne antavat mahdollisuuden työskennellä kotoa, eivätkä yleensä ajoita tapaamisia varhain aamuisin ja myöhään iltapäivällä, jolloin vanhemmilla on parempi mahdollisuus sovittaa työ perheen aikatauluun (Wells & Bergnehr 2014, 91 -107).

### 7.1.2 Keskieurooppalainen hyvinvointivaltion malli Saksassa

Saksa on liittotasavalta, jossa toimii edustuksellinen demokratia. Lainsäädäntövalta on joka neljäs vuosi valittavilla liittopäivillä sekä liittoneuvostolla ja toimeenpanovalta liittokanslerin johtamalla hallituksella. Hallituksella ja sen ministeriöillä on laaja autonomia ja aloiteoikeudet. Saksa koostuu kuudestatoista osavaltiosta, joilla on laaja itsemääräämisoikeus. Tällä on osaltaan vaikutusta siihen, millä tavalla toimeenpano eri osavaltioissa

toteutuu. Hallituksessa toimivien laajan autonomian omaavien ministeriöiden toimialueet on määritelty toiminnoittain, ja perheisiin ja lapsiin liittyvistä asioista vastaa Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ). Ministeriön alaisuudessa toimivat erilliset osastot, joiden vastuualueet jakaantuvat edelleen perheisiin, lapsiin ja nuoriin sekä tasa-arvoasioihin.

Historiallisesti tarkasteltuna Saksan sosiaalihuoltojärjestelmä ei ole keskittynyt tukiin, jotka olisivat antaneet naisille mahdollisuuden yhdistää työ ja lasten hoito etenkin lasten ollessa nuoria. Sen sijaan se keskittyi aiemmin sellaisten taloudellisten tukien kehittämiseen, jotka antoivat naisille mahdollisuuden vetäytyä työmarkkinoilta synnytyksen jälkeen ja myös lasten kasvuvuosien aikana ilman taloudellisten vaikeuksien syntymistä. Demografiset haasteet tulevina vuosikymmeninä ovat kuitenkin väistämättömiä myös Saksassa. Syntyvyyden lisääntyminen tai maahanmuuton merkittävä kasvu eivät muuta sitä tosiasiaa, että Saksan on vastattava väestön vähenemiseen ja palvelujen tarpeen kasvuun. Tehdyt laajennukset perhepolitiikkaan lisäävät todennäköisesti taloudellista tuotavuutta helpottamalla naisten osallistumista työvoimaan, etenkin korkeasti koulutettujen ja hyvän ammattitaidon omaavien kohdalla. (Trzcinski & Camp 2014.)

Nykyaikana lapsiperheille tarjotaan Saksassa monenlaisia valtion tarjoamia etuja, joihin kuuluvat muun muassa vanhempainraha, lapsilisät ja yksinhuoltajille maksettavat verovapautukset (erityisiin olosuhteisiin tai tarpeisiin liittyen). Lisäksi on olemassa työlainsäädäntöjä, jotka antavat vanhemmille mahdollisuuden vanhempainvapaaseen ja lakisäänteeseen, turvattuun, äitiyslomaan. Saksan liittohallitus tarjoaa osavaltioiden ja kunnallis-hallinnon tarjoamien etuuksien lisäksi perheille laajan valikoiman valtion etuuksia. Avio-liittoon liittyvät etuudet ja perhe-etuudet ovat noin 200 miljardia euroa vuodessa. (BMFSFJ 2018: Families.) Modernin perhepolitiikan tarkoituksena on tukea perhe-elämän ja työn yhdistämistä säilyttäen perheiden taloudellinen vakaus ja turvaten lasten hyvinvointi. Samalla sillä tuetaan vanhempien toiveita lasten hankkimisessa.

Perheiden taloudellisen tukemisen osalta Saksassa on käytössä sekajärjestelmä, jossa tulonsiirtoja tehdään sekä lapsettomilta lapsiperheille että suurituloisilta perheiltä pientuloisille perheille. Lapsiin kohdentuvat tuet (kuten Suomessa lapsilisä) ovat lähes universaaleja ja vaihtelevat lasten lukumäärän mukaan. Tukea maksetaan ilman tarveharkintaa, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta. Yksinhuoltajia tuetaan korkeammalla tuloveron hyvityksellä. Päivähoitopalvelut tuotetaan Saksassa kirkon tai kuntien toimesta ja päivähoiton hinta vaihtelee perheen koon ja tulojen mukaan. Vuodesta 2006 lähtien päivähoitomaksusta on saanut hyvitystä tuloverosta. Päivähoitomaksuissa voi olla kunnittaisia eroja, vaikka ne pääasiassa ovatkin suhteellisen matalia verrattuna muihin maihin. (Splash database. Policy: Family & Children –Germany.)

Saksan perhepolitiikka on tunnettu "miespuolisen perheenjäsenten" mallina 1990-luvun loppupuolella. Avioliittoon ja lasten kasvatukseen liittyvät tavat heijastavat Saksassa niiden politiikkojen tuloksia, joissa naisille tarjotaan kannustimia vähentää työllisyyttään lapsen varhaisina vuosina (mm. Trzcinski 2000, 21 - 44). Huomattavien uudistusten vuoksi Saksan perhepolitiikka on kuitenkin kehittynyt monella tapaa. Erityisesti tämä näkyy vanhempainvapaiden järjestelyissä, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet naisten työvoiman lisääntymiseen. Vuodesta 2015 lähtien on kumpi tahansa vanhemmista voinut saada vanhempainvapaan ajalta maksettavaa korvausta. Korvausta maksetaan enintään 14 kuukauden ajalta, jolloin jompikumpi vanhemmista voi käyttää vapaasta 12 kuukautta. Tämän lisäksi korvausta on mahdollista saada kahdesta lisäkuukaudesta, jos myös toinen vanhemmista osallistuu lapsen hoitoon. Yksinhuoltajat voivat hakea korvausta koko 14 kuukauden ajalle.

The Federal Institute of Population Research (BiB 2018) on viimeaikaisissa tutkimuksissa todennut nuorten ajatusten perhe-elämästä muuttuneen modernimpaan ja monimuotoisempaan suuntaan suhteessa aiempaan ajattelutapaan siitäkin huolimatta, että peruskäsitykset perheestä ovat pysyneet ennallaan. Esimerkkinä tästä on suhtautuminen tasa-arvoiseen kumppanuuteen ja jaettuun vanhemmuuteen. Äidit nähdään aiempaan aktiivisemmin työelämään ja isät perhe-elämään osallistuvina. Sama suuntaus on myös Saksan perhepoliittisissa painotuksissa, jossa erilaiset perheisiin kohdentuvat tuet ja etuudet muokkaavat uudelleen isien vahvaa roolia perheen elättäjänä ja äitien roolia kotielämän ylläpitäjänä. Vuodesta 2006 vuoteen 2016 on Saksa panostanut erilaisten perhe-etuuksiin enenevässä määrin. Suurin kasvu kulutuksessa on ollut lastenhoitoon liittyvissä kustannuksissa, joissa kokonaiskustannukset kasvoivat hieman yli 11 miljardista eurosta lähes 24 miljardiin euroon (BMFSFJ 2017. Family Report). Vanhemmille tarjotaan poliittisilla toimenpiteillä tukea liittyen lasten kehitykseen ja hyvinvointiin ja vanhemmuuden vahvistamiseen hallinnon eri tasoilla (liittohallitus, osavaltiot ja kunnallishallinto).

### 7.1.3 Eteläeurooppalainen hyvinvointivaltion malli Espanjassa

Espanjan valtiomuoto on perustuslaillinen monarkia. Toimeenpanovalta on ministerineuvostolla, jonka puheenjohtajan (pääministeri) valitsee parlamentti kuninkaan ehdotuksesta. Espanjassa on seitsemäntoista itsehallintoaluetta, joiden itsemääräämisvalta vaihtelee. (Mm. Euroopan unioni. Perusiedot: Espanja.) Vaikka Espanja ei olekaan Saksan tapaan liittovaltio, se on hajautettu yhtenäinen valtio, jossa valtaa on siirretty epäsuhteisesti paikallistasolle. Myös julkiset menot jakautuvat epätasaisesti valtion, paikallishal-

linnon sekä sosiaaliturvajärjestelmän kesken. Useat alueet toivovat vielä entistäkin suurempaa autonomiaa ja tulevaisuudessa tällä voi olla merkitystä myös lapsiperheiden elämään tasa-arvoisuuden näkökulmasta.

Lasten hyvinvointia, köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevista toimituksista osa kuuluu Espanjassa alueellisten hallitusten toimivaltaan. Kansallinen hallitus vastaa puolestaan normatiivisten puitteiden luomisesta politiikan osalta. Huolimatta ponnisteluista, joita Espanjassa on tehty lasten ja perheiden tilanteen parantamiseksi, eivät ne toistaiseksi ole tuottaneet tehokkaita tuloksia tilanteen korjaamisessa. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi yhtenäisempää koordinoitua keskushallinnon ja alueiden välillä sekä sosiaalisten menojen lisäämistä lapsiperheiden hyväksi. Aiemmillä toimilla saavutettujen tulosten arviointi on uudistetussa suunnitelmassa perhekohtaisesta tukijärjestelmästä (Gobierno de España 2015: Comprehensive Family Support Plan 2015 – 2017) osoittanut toimilla saatujen tulosten olevan melko rajallisia puhuttaessa kohderyhmittäisistä tuloksista ja kyvystä tehdä muutoksia kohdennusperiaatteisiin. Useilla valituilla poliittisilla instrumenteilla on lähinnä symbolinen vaikutus sen lisäksi, että leikkaukset budjetissa vaikuttavat politiikkojen uusimpiin suuntauksiin.

Perhepolitiikka on perinteisesti ollut heikossa asemassa Etelä-Euroopassa. Siitä huolimatta viimeisen kahden vuosikymmenen aikana Espanjassa on tehty uusia suunnitelmia koskien perheiden tukemista ja asemaa yhteiskunnassa. Talouskriisin vaikutukset ovat kuitenkin näkyneet heikentävästi kehityksessä muun muassa budjettileikkausten muodossa. Hyvinvointivaltion malli on Espanjassa muodostunut erilaisten institutionaalisten rakenteiden ympärille. Se on organisoitunut eläke- ja työllisyyspolitiikan osalta Bismarckilaisen mallin mukaisesti, koulutuksen ja terveydenhuollon osalta universalistisen mallin mukaisesti ja sosiaaliturvan ja perheiden tukemisen osalta melko rajoitetun intervention mallin mukaisesti (León & Pavolini 2014, 353 - 369). Näin ollen voidaan sanoa sen olevan sekoitus erilaisia institutionaalisia periaatteita.

Jos Espanjan perhe-etuusjärjestelmä määriteltäisiin sen mukaan, painottuuko se aikaa, rahaa vai palveluja korostaviin politiikkoihin, kohdentuisi päähuomio huolenpitoon varattuun aikaan. Tällä pyritään minimoimaan työllisyydelle haitallisia elementtejä. Espanjan kohdalla tarve kehittää sekä lapsille että vanhuksille suunnattuja palveluja mainitaan usein, samoin niiden vaikutus lasten hyvinvointiin. Tulisi kuitenkin huomioida myös se, että politiikat, joissa huomioidaan sekä rahalliset tarpeet että palvelujen tarpeet, ovat ainoa keino taata molemmille sukupuolille mahdollisuus valita palkallisen työn ja palkattoman hoitotyön välillä. (Pérez-Caramés, 2014, 191.) Vuoden 2009 jälkeen Espanjan hyvinvointijärjestelmä on ollut voimakkaan paineen alaisena ja taloudelliset syyt ovat aiheuttaneet sen, että sekä rakenteellisia muutoksia että budjettileikkauksia on jouduttu toteuttamaan sosiaalisen turvan eri osa-alueilla. Tämä näkyy myös siten, että vuosista

2009 ja 2010 on kulutus sosiaalsiin etuuksiin lasten ja perheiden osalta vähentynyt vuoteen 2015 mennessä 0,2 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta (Eurostat. Social protection expenditure.) Perheille tarkoitetun tuen puuttuminen ja siitä johtuva hoitotyön painottuminen naisille on vaikuttanut naisten työllisyyteen, joka on yksi alhaisimmista Euroopan unionissa (Pérez-Caramés 2014, 177).

Myös hedelmällisyysaste on pysytellyt Espanjassa alhaisena johtuen osittain työelämän epävakauudesta ja perhepoliittisten tukimuotojen heikennyksistä talouskriisin mukanaan tuomien leikkausten muodossa. Vaikka perinteinen perhemuoto, jossa päävastuu kodin ja lasten hoidosta on äidillä, onkin muuttunut, pitävät perinteiset sukupuoliroolit edelleen pintansa monessa muodossa. Muun muassa Lapuerta, Baizán ja González (2011) ovat todenneet, että espanjalainen vanhempainvapaajärjestelmä ei nykyisellään edistä työ- ja perhe-elämän tasapainoa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Päinvastoin se vaikeuttaa naisten tilannetta vahvistamalla heidän rooliaan lastenhoidossa, ja tilannetta heikentää lisäksi lastenhoitopalvelujen puute. Myös naisten palkkatason ero miehiin on lähes 20 prosenttia. Yhteisvastuullisen perhekulttuurin luominen vaatiikin vielä aktiivisia toimenpiteitä miesten ja naisten roolien tasavertaistumiseen perhe-elämään osallistumisessa.

#### 7.1.4 Itäeurooppalainen hyvinvointivaltio - Viron malli

Viro on valtiomuodoltaan tasavalta, jonka ylintä toimeenpanovaltaa käyttää hallitus. Hallitus, jota johtaa pääministeri, on vastuussa toiminnastaan parlamentille. Viro kuuluu Euroopan itäiseen osaan ja sitä voidaan pitää esimerkkinä Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden mallista, jonka kehityksessä on nähtävissä piirteitä myös pohjoismaisesta mallista. Viron valtion hallintojärjestelmä toimii monessa suhteessa samaan tapaan kuin Suomessa. Lasten ja perheiden asioista vastaa sosiaaliasiain ministeriö, joka suunnittelee ja hallinnoi lapsi- ja perhepolitiikkaa ja sen toteuttamista. Poliitiikan tavoitteena on luoda perheystävällinen ympäristö, joka tukee vanhempia lasten saamisessa ja kasvattamisessa. Valtio tukee vanhempia yhdistämällä etuuksia ja palveluita sekä luomalla yhtäläiset mahdollisuudet työ- ja perhe-elämän yhdistämiseen. Sosiaaliministeriö (Sotsiaalministeerium) vastaa lapsiin ja perheisiin liittyvistä asioista, kuten lapsi- ja perhepolitiikan suunnittelusta, toteuttamisesta ja hallinnasta.

Vastuu lapsista ja perheistä on vaihtunut Virossa eri aikakausina ennen ja jälkeen sen itsenäisyyden palauttamista vuonna 1991. Vuosituhanteen vaihteessa ja myös sen jälkeen Virossa on edistetty kehitystä ottamalla käyttöön uusia perhe-etuja ja luomalla uudenlaista järjestelmää. Useat perhepolitiikkaan liittyvät ratkaisevat ongelmat (kuten tukien

myöntämisen periaatteet, päivähoidon toiminnot sekä rahoituskysymykset) ovat myös osa asiasta käytävää keskustelua. Viron politiikassa on jälkiä historiasta, erilaisista instituutioista ja perinteistä, mutta nykypäivän lasten- ja perhepolitiikan pääpiirteinä ovat suhteellisen anteliaat lasten etuudet ja pyrkimys siirtyä aiemmasta yksiuolotteisesta politiikasta kohti monipuolisempaa kokonaisuutta. (Vrt. Ainsaar 2001.)

Viron nykyistä perhepolitiikkaa voidaan kuvata lapsikeskeiseksi. Viro korostaa taloudellisen tuen ja etujen tärkeyttä ja kaikkia valtion lapsille ja perheille suunnattuja politiikkoja käsitellään lapsi- ja perhepolitiikkana (Sotiaaliministerium 2011, 15). Vaikka Viron perhepoliittisissa toimenpiteissä keskitytään sukupuolten tasa-arvoon, stereotypiat ovat edelleen esteenä yhtäläiselle osallistumiselle lasten kasvatukseen. Poliittiset toimenpiteet ovat myös osoittaneet ristiriitaisia tuloksia; köyhyden torjumisen ja tasa-arvon saavuttamisen tavoitteissa on edetty, mutta tuen muodot ovat johtaneet vanhempien motivaation heikentymiseen työmarkkinoiden näkökulmasta.

Viron poliittinen ympäristö on saanut vaikutteita useista lähteistä, ja siihen vaikuttaa sekä menneisyyden perintö että nykyinen hallinto. Viron Neuvostoliiton kauden perhepolitiikka oli lähinnä rajattua politiikkaa, joka kohdentui vain köyhimpiin perheisiin. Hyvinvoinnin yleinen ideologia perustui pääasiassa täystyöllisyyteen ja työhön osallistuminen oli tärkeä edellytys perhe-etuksien saamiselle. Myös päivähoito toteutui usein työyhteisön kautta. Valtion sosialististen hyvinvointiperinteiden perintö on antanut merkittävän jäljen Viron nykyiseen sosiaalipoliittiseen järjestelmään. (Ainsaar 2001.) Nykyinen Itä-Eurooppa määrittellään usein lähimenneisyyden näkökulmasta ”entisinä kommunistisina maina”, jolloin menneisyyden perintö ja sen merkitys nykyisille politiikoille jää huomioimatta. Tutkimukset eivät ole antaneet yksiselitteistä vastausta siihen, mihin suuntaan pitkän ajan kehitys sosiaalipolitiikassa on näissä maissa kehittymässä tai mikä ylipäätään olisi paras vaihtoehto. Muun muassa Viron osalta on kuitenkin esitetty näkemys sen kehityksestä Länsi-Euroopan mukaiseen malliin yhdistäen sosiaalivakuutuksen ja julkisen rahoituksen. (Carlbäck & al. 2012, 1 – 9.) Viro on myös ottanut mallia pohjoismaisista hyvinvointiperinteistä yhdenvertaisten oikeuksien, universaalisten tukimuotojen ja valtion vahvan roolin osalta.

Euroopan komission maakohtaisen arvion (European Commission. Country profiles) mukaan Virolla on käytössä yleinen perhe-etuusjärjestelmä ja antelias oikeus vanhempainvapaaseen. Siitä huolimatta Virossa on tunnustettu tarve vahvistaa tukea kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja edesauttaa entisestikin vahvemmin vanhempien mahdollisuuksia yhdistää perhe- ja työelämä. Hallituksen painopistealueisiin kuuluvat myös lastenhoitopalvelujen tarjonnan lisääminen ja näyttöön perustuvien käytäntöjen toteuttaminen. Viron perhepolitiikalle on ollut tyypillistä painottuminen taloudellisiin tuki-

muotoihin julkisten palvelujen sijaan. Palvelujen tarjonnalla on mahdollista vaikuttaa kehitykseen, jolla tähdätään vanhempien mahdollisuuksiin toimia aktiivisesti työelämässä. Palvelujen tarjoamisen etuna on myös se, että toimenpiteet kohdentuvat tavoitteensa mukaisesti (mm. lastenhoidon palvelut).

Viron lapsi- ja perhestrategiassa vuosille 2012 – 2020 (Sotsiaalministerium 2011) on todettu, että viimeiset vuosikymmenet ovat osoittaneet, ettei keskittyminen seurauksiin ole kestävä ratkaisu. Se aiheuttaa vain lisää ongelmia ja samalla myös kustannuksia. Lapsi- ja perhepolitiikan painottuessa ongelmiin niihin johtaneiden syiden sijaan, on muodostunut tarve strategiaan, joka keskittyy ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen asioihin puuttumiseen. Tämä edellyttää yhteistyötä ja poliittisten puolueiden välistä sopimusta.

## 7.2 Taloudelliset ja sosiodemografiset muuttajat ja perhepoliittiset toimenpiteet

Hyvinvointivaltion vaikutuksia sosiaalisiin tuloksiin, kuten köyhyyteen ja epätasa-arvoon, on vaikea mitata millään täsmällisellä tavalla, mutta siitä huolimatta sen voidaan nähdä olevan keino suojautua vanhoja sosiaalisia riskejä vastaan (mm. köyhyys, työttömyys tai ikääntyminen) ja myös ehkäistä uusia sosiaalisia riskejä (kuten työn ja perheen yhteen sovittaminen). Hyvinvointivaltiot vähentävät myös tuloeroja ja pyrkivät ehkäisemään epätasa-arvoistumisen ongelmia. (Kersbergen & Vis 2013, 186.) Erilaiset institutionaaliset valinnat voivat muokata ihmisten ajatuksia, asenteita ja jopa mieltymyksiä. Tässä mielessä institutionaalinen muutos on tärkeä paitsi siksi, että se muuttaa rajoituksia, joissa toimijat tekevät strategisia valintoja, myös siksi, että se voi poliittisen toiminnan ansiosta muuttaa myös tavoitteita. Institutionaaliset konfliktit pohjautuvat erilaisiin intresseihin ja valtasuhteisiin, jolloin tulokset eivät ainoastaan kuvasta, vaan myös vahvistavat valtaa käyttävien intressejä laajempien poliittisten linjojen vahvistumisen myötä. (Thelen & Steinmo 1992, 27.) Erilaiset taloudelliset ja sosiodemografisten muuttajien voidaan nähdä ilmentävän 2010-luvulla tapahtunutta muutosta tai kehitystä lapsiperheiden tilanteessa Euroopan unionin jäsenmaissa. Taloudelliset muuttajat osoittavat, millä tavalla eri maiden institutionaaliset elementit ovat vaikuttaneet perheiden taloudelliseen tilanteeseen ja köyhyysriskiin. Sosiodemografiset muuttajat ilmaisevat, mitä muutoksia on tapahtunut syntyvyudessa ja perherakenteissa.

Taloudessa tapahtuvat muutokset ja epävarmuus (muun muassa talouskriisi 2010-luvulla) ovat vaikuttaneet Euroopan maiden kehittymiseen hyvinvointivaltioina. Univer-

saalin ja harkinnanvaraisen tuen välillä nähdään usein selkeä ero, mutta tosiasiasa yksikään universaalia mallia toteuttava hyvinvointivaltio ei selviä ilman harkinnanvaraisuutta joissakin kohdennuksissa tai tukimuodoissa (Kildal & Kuhnle 2005, 14 - 15). Päätökset voivat olla tulosta ennalta annetuista kriteereistä, mutta ne voivat olla myös päättävän tahon oman harkinnan tulosta silloin, kun päätöksiä ei ole standardisoitu. Tällä voi olla heikentävä vaikutus sosiaalisten oikeuksien tilaan hyvinvointivaltiossa. Myös Suomessa talouden muutoksilla on ollut merkitystä perhepoliittisiin päätöksiin. Vaikka Suomi onkin tunnettu kattavasta perhepolitiikastaan, on suuntaus ollut lapsiperheiden taloudellisen tilanteen heikentyminen etenkin yhden huoltajan perheissä. Säästökohteita on haettu myös perheille suunnatuista etuuksista. Yhtenä esimerkkinä tästä on vuoden 2015 alussa toteutettu lapsilisien leikkaus. Samaan aikaan on muiden tukien (mm. toimeentulotuki) tarve kasvanut.

Vaikka Suomessa lapsiperheiden asema on edelleen pääosin hyvä sekä taloudellisen tilanteen että julkisten palvelujen osalta, on tulevaisuuden haasteena säilyttää ja kehittää hyvinvointiyhteiskunta kestäväällä tavalla. 2010-luvulla myös vanhempien työllisyydessä tapahtuneet muutokset ovat riskitekijöitä perheiden taloudellisen hyvinvoinnin kannalta. Ruotsissa anteliaaksi ja kattavaksi todettu järjestelmä on Suomen tapaan haasteiden edessä etenkin lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta siitä huolimatta, että Ruotsissa on kyetty edistämään työ- ja perhe-elämän tasapainoa ja tukemaan vanhempia joustavalla vanhempainvapaaajärjestelmällä työllisyyden mahdollistamiseksi. Ruotsi on kuitenkin yksi edelläkävijöitä vanhempien tasa-arvoisen aseman edistämässä työ- ja perhe-elämässä. On kuitenkin huomattava myös, että uusliberalismi ja sen mukanaan tuoma yksityistäminen ja sääntelyn purkaminen on jättänyt jälkensä myös pohjoismaiden perhepolitiikkaan, Ruotsissa tämä näkyy muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamisen ulkoistamisena (Eydal & al. 2018, 196 - 197). Sama ilmiö on nähtävissä myös Suomessa.

Saksan perhepolitiikan perinteinen suuntaus on keskittynyt perheiden rahalliseen tukemiseen ja miespuolisen ansaitsijan malliin. Naisten on pääosin tullut valita perheen ja työn välillä jääden kotiin lapsen syntyessä. Perhepolitiikkaan onkin kaivattu muutosta, jonka avulla mahdollistetaan puolisoille valinta perheen ja työn välisissä rooleissa. Tämä on muuttamassa myös suuntaa syntyvyyden osalta, sillä 1990-luvulla entisen DDR:n alueella kokonaishedelmällisyysaste oli huomattavasti alhaisempi kuin länsiosassa. 1990-luvun loppupuolelta lähtien ero on kuitenkin kaventunut ja 2000-luvun aikana jo lähes poistunut (Dorbritz 2008, 557-560). Nykyisen yhtenäisen valtion aikana poliittisena päämääränä on kestävä perhepolitiikka, jolla tavoitellaan syntyvyyden lisääntymistä ja köyhyyden ennalta ehkäisemistä. Saksan perhepolitiikka on kehittynyt viime vuosikymmenien aikana erityisesti palveluihin suunnattujen investointien osalta.



Toisin kuin Saksassa, näkyvät Espanjassa lasten ja perheiden elämässä edelleen vahvasti talouskriisin vaikutukset. Lasten köyhyysaste on yhä Espanjassa korkea, samoin työttömyysaste. Viime vuosien aikana lapsiperheiden taloudellista tilannetta on pyritty kohentamaan strategisten suunnitelmien ja lainsäädännön avulla, mutta taloudellisen tuen taso on edelleen verrattain alhainen. Myös kohtuuhintaisten ja laadukkaiden palvelujen osalta kaivataan edelleen lisää investointeja. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevat politiikat nousivat Espanjassa poliittiselle agendalle 1990-luvun puolivälissä EU:n antaman impulssin johdosta hyvinvointijärjestelmien kestävydestä nousseen huolen vuoksi (Pérez-Caramés 2014, 184.) Toistaiseksi työ on kuitenkin vielä kesken ja vaatii familialistisen järjestelmän uudelleen tarkastelua.

Viro on panostanut pääasiassa rahallisiin etuuksiin, joka vaikuttaa siihen, että muun muassa lasten päivähoidon tarpeisiin ei ole saatu tarvittavaa kehitystä. Viron lapsiperheille tarjoaman rahallisen tuen osuus (% /BKT) onkin Euroopan maiden korkeimpiin kuuluvia. Sukupuolten väliseen tasa-arvoisuuden pyrkimykseen heikentävästi vaikuttavia tekijöitä ovat Viron suuri yksinhuoltajaperheiden osuus, joista suurin osa naisia, ja palkkaerot miesten ja naisten välillä. Vuoteen 2000 mennessä Viro oli rakentanut Itä-Euroopan maille tyypillistä perhepoliittista toimenpidepakettia, joka sisälsi mm. äitiysavustuksen, vanhempainvapaan, lastenhoidon korvauksen ja yksinhuoltaja-avustukset, Viron perhepolitiikasta on tullut myös entistä selkeämpää 2000 -luvulla (Ainsaar 2001, 27).

Vuosien 2010 ja 2016 välillä tapahtuneet muutokset taloudellisissa panostuksissa tukimuotoihin ja muutokset työllisyydessä ja sosiaalisissa riskeissä poikkeavat maakohtaisesti eri tavoin (kts. taulukko 22). Muutos kulutuksen määrässä ei näin ollen suoraan indikoi muutoksia köyhyys- tai syrjäytymisriskissä.

**Taulukko 22.** Taloudellisia muuttujia EU-28 maissa. Muutos (% -yksikköä) kohderyhmässä lapsiperheet sosiaalietuuksiin käytettävän kokonaiskulutuksen, työllisyyden sekä köyhyysriskin osalta vuosien 2010 ja 2016 välillä. (Lähde: muutostiedot on laskettu Eurostat EU-SILC ja EU-LFS tietojen pohjalta). \*\*\*\*

Maa(t)	Kokonaiskulutus lasten ja perheiden sosiaalietuuksiin v. 2016 (% /BKT)	Kulutus lasten ja perheiden sosiaalietuuksiin, muutos (% yks.) 2010 - 2016	Työllisyysaste; miehet joilla lapsia muutos (% yks.) 2010 - 2016	Työllisyysaste; naiset joilla lapsia muutos (% yks.) 2010 - 2016	Jatkuvassa köyhyys-riskissä olevat lapsiperheet muutos (% yks.) 2010 - 2016	Lasten köyhyys tai syrjäytymisriski muutos (% yks.) 2010 - 2016
EU-28	2,4	0	1,5	2,5	1,4	-1,2
Espanja	1,3	-0,2	3,2	3,1	4,1	-0,4
Ruotsi	3	0,1	3	5,6	-0,8	0,7
Saksa	3,2	0	0,8	4,8	-0,8	-2,4
Suomi	3,1	0	-0,6	-1,9	-6,6	0,5
Viro	2,1	-0,1	13,3	3,3	0,9	-2,8

\*\*\*\*

*Eurostat. Social protection expenditure, tables by benefits, by function*

*Eurostat. EU-LFS: Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition (%).*

*Eurostat. EU-SILC: Persistent at-risk-of-poverty rate by household type*

*Eurostat. EU-SILC: Children at risk of poverty or social exclusion*

Mahdollisuus työ- ja perhe-elämän yhdistämiseen on tunnustettu merkittäväksi keinoksi edesauttaa lapsiperheiden taloudellista ja myös sosiaalista hyvinvointia. Suomessa ja Ruotsissa perhevapaajärjestelmä on toteutettu eri tavoin siitä huolimatta, että molemmat pyrkivät samaan lopputulokseen – vanhempien tasa-arvoiseen asemaan ja mahdollisuuden yhdistää työ ja perhe. Suomen panostus alle 3-vuotiaisiin lapsiin mahdollistaa vanhempien (yleensä äitien) jäämisen kotiin lasta hoitamaan, mutta antaa vanhemmille Ruotsin joustavaa mallia vähemmän varaa valita, missä vaiheessa lapsen syntymän ja kouluiän välillä vanhempainloma sopii perheen tilanteeseen parhaimmin. Suomessa myös pyrkimykset vapaiden tasavertaiseen käyttöön ovat toteutuneet Ruotsia hitaammin.

Saksan hallitus on investoinut lapsiperheiden hyvinvointiin avokätisesti, mutta vaikeudet työ- ja perhe-elämän yhdistämisessä ovat edelleen säilyneet. Saksan perhepolitiikkaa uudistettiin vuonna 2007, jolloin käyttöön otettiin ansioihin perustuva vanhempainlomajärjestelmä. Tavoitteena oli tukea työssäkäyviä vanhempia ja vähentää työ- ja perhe-elämän yhdistämiseen liittyviä ongelmia. Saksan perhepolitiikan pyrkimyksenä on luoda yhtäläiset mahdollisuudet työmarkkinoilla (miehet/naiset) Ruotsin tapaan. Tämä nähdään parhaana keinona tukea perheitä myös tulevaisuudessa. Haasteena ovat haavoittuvassa tilanteessa olevat lapset ja perheet, joiden kohdalla hyvinvointi ja osallisuus yhteiskuntaan tulisi kyetä varmistamaan. Saksan perinteinen suuntaus on keskittyminen rahallisiin investointeihin perheiden tukemiseksi. Tällä ei kuitenkaan ole kyetty vaikuttamaan siihen, että naiset ovat edelleen usein joutuneet valitsemaan perheen ja työn välillä lapsen syntymän jälkeen.

Espanjassa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevan lain (Gobierno de España 1999) avulla pyrittiin tukemaan perheitä suojaamalla vanhempien oikeus työpaikan säilymiseen vanhemman jäädessä kotiin hoitamaan lasta. Kustannukset vapaasta jäivät kuitenkin lähes yksinomaan perheille rahamääräisen tuen puuttuessa. Espanjan perhepoliittisessa suunnitelmassa (Gobierno de España 2015: The Comprehensive Family Support Plan 2015 -2017) on vuosille 2001 - 2004 laaditun, lähinnä kirjalliseksi suunnitelmaksi jääneen, edeltäjänsä tavoin koottuna perhepolitiikassa havaittuja puutteita ja tarvittavia toimenpiteitä lapsiperheiden tilanteen parantamiseksi. Suunnitelman tavoitteena

on edistää perheiden sosiaalista, oikeudellista ja taloudellista suojaa ja vahvistaa sukupolvien välistä solidaarisuutta. Alueellisella ja paikallisella tasolla perhepolitiikan toteuttamiseen on luotu yhtenäisempään ohjaukseen tähtääviä mekanismeja. Espanjan perhepolitiikkaa leimaa kuitenkin edelleen siihen kohdennettujen investointien verrattain alhaisen tason lisäksi sen asema maan poliittisessa järjestelmässä.

Virossa entisten sosialististen maiden juuret ovat vaikuttaneet käsitykseen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, vaikka naisten työssä käyntiä on tuettu vahvasti, ei miesten roolia perhe-elämässä ole nähty yhtä vahvana (vrt. Carlbäck & al. 2012). Nykyinen kehitys Viron perhepolitiikassa on kuitenkin EU:n suositusten mukainen etenkin koskien lasten köyhyyden torjumista ja siihen tähtääviä ennakoivia toimenpiteitä. Vanhempainperinteisiin rooleihin pyritään vaikuttamaan uudistuksilla, jotka koskevat vanhempainlomia ja etuusjärjestelmää. Uudistukset mahdollistavat perhe- ja työelämän yhteensovittamisen molempien sukupuolten osalta. Haasteena on kuitenkin edelleen perinteinen sukupuolten välinen roolijako perhe-elämässä. Viron hallitus aloitti keväällä 2017 vanhempainvapaata koskevan lain muutokset tavoitteena maksetun isyysloman pidentäminen, vanhempainloman joustava käyttö ja vanhempainloman ja työn yhdistäminen (SGI 2016).

Perhepolitiikan lähtökohtana on perhekohtaisen hyvinvoinnin lisäksi vaikuttaa yksilö- tai perhekohtaisiin päätöksiin, joilla on merkitystä yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeisiin asioihin, kuten syntyvyyteen, huoltosuhteeseen ja sosioekonomisiin tekijöihin. Toimenpiteillä, joilla on mahdollista luoda perhepositiivinen ilmapiiri, on merkitystä yhteiskunnan kehittämiseen rahallisten investointien ohella. Tähän on kiinnitetty huomiota myös Euroopan tasolla. Kehitykseen vaikuttaa kuitenkin laajempi suuntaus, joka ilmenee sekä perherakenteissa että syntyvyydessä tapahtuvissa muutoksissa (taulukko 23). Vanhenevan väestön kasvun rinnalle ei toistaiseksi ole saatu vastaavaa kehitystä nuoremman sukupolven osalta.

**Taulukko 23.** Sosiodemografisia muuttujia EU 28 -maissa. Muutos (%-yksikköä) kokonaishedelmällisyysasteessa, lapsikotitalouksien osuudessa sekä yhden vanhemman perheessä asuvien lasten osuudessa vuosien 2010 ja 2016 aikana. (Lähde: Eurostat; EU-SILC).\*\*\*\*

Maa(t)	Kokonaishedelmällisyysaste v. 2016	Kokonaishedelmällisyysaste muutos (% yks.) 2010 - 2016	Lapsiperheiden osuus kaikista perheistä muutos (% yks.) 2010 -2016	Yhden vanhemman perheessä asuvat lapset, < 18 v., muutos (% yks.) 2010 - 2016
EU-28	1,6	-0,02	-1,4	0,8
Espanja	1,34	-0,03	-0,6	2,7
Ruotsi	1,85	-0,13	0	-0,6
Saksa	1,6	0,21	-0,2	0,6
Suomi	1,57	-0,3	-1,7	0,8
Viro	1,6	-0,12	-2,6	-2,4

\*\*\*\*

*Eurostat. Total fertility rate*

*Eurostat. EU-SILC: Distribution of population by household type and income group*

*Eurostat. EU-SILC: Share of children (aged less than 18) living with their parents by type of household*

Perherakenteiden osalta muutosta on tapahtunut etenkin yhden ja kahden vanhemman perheiden lukumäärässä. Muutoksista huolimatta perheet muodostuvat kuitenkin edelleen pääosin perinteisesti avioliiton ja kahden vanhemman perheen ympärille. Erilaiset perhemuodot ja yhden vanhemman perheiden määrän lisääntyminen ovat kuitenkin muuttaneet perheiden edellytyksiä toimeentulon suhteen.

Perhepolitiikkaa, jolla mahdollistetaan vanhemmille perhe- ja työelämän yhdistäminen, arvostetaan etenkin maissa, joissa sukupuolten katsotaan olevan samalla tavalla vastuussa perheen elättämisestä. Poliitiikan ja sen tuottaman tuloksen tulkinta ei kuitenkaan ole itsestään selvää, sillä politiikan vaikutukset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä ja useamman eri politiikan kokonaistuloksena. Erilaiset mallit voivat myös kannustaa syntyvyyden lisääntymiseen tasaamalla kustannuksia, jotka lasten hankkimisesta aiheutuvat (Duvander & Ferrarini 2013, 9 – 10).

## Taloudellinen turva

Euroopan unionin jäsenvaltioissa pyrkimykset köyhyden vähentämiseen tulee Euroopan komission (European Commission 2010) mukaan kohdentaa yhteiskunnallisen osallisuuden ja taloudellisen kehityksen sekä työllisyysmahdollisuuksien parantamiseen. Yh-

denvertaiset mahdollisuudet ja tasavertaisuuden periaate sekä laadukkaat ja helposti saatavat palvelut ovat yhteisinä linjauksina EU-maiden yhteisissä ohjeissa. Sosiaalisen tukijärjestelmän tehtävänä on suojata väestöä sosiaaliselta syrjäytymiseltä ja vahvistaa elinkaaren eri vaiheissa tarvittavan tuen ja palvelujen saantia. Etuusjärjestelmän tulee näin ollen keskittyä varmistamaan peruselintaso etenkin suurimmassa köyhyysriskissä olevien osalta. Työllistymisen tukemiseksi tarvitaan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa sekä joustavuutta, jolla työttömiä voidaan kannustaa työnhakuun ja samalla vahvistaa kannustimia työntekoon mahdollistamalla työn ja muun elämän yhdistäminen.

Euroopan komission antamissa suosituksissa 20. helmikuuta 2013 (European Commission 2013) todetaan, että lapsilla on muuta väestöä suurempi köyhyys- tai syrjäytymisriski useimmissa EU-maissa. Köyhyys ja syrjäytyneisyys vaikuttavat lapsen myöhempään elämään heikentämällä heidän mahdollisuuksiaan toimia yhteiskunnassa tasavertaisesti hyväosaisempien kanssa. Euroopan tulevaisuuden kannalta on merkittävää katkaista kierre, jossa huono-osaisuus siirtyy sukupolvelta toiselle. Tämän ehkäiseminen vaatii investointia enemmänkin ennaltaehkäisyyn kuin seurausten käsittelyyn. Parhaimmin onnistuneet strategiat ovat ne, jotka keskittyvät sekä kaikkien lasten hyvinvointiin tähtäävään politiikkaan että kaikkein huono-osaisempien tukemiseen. Laaja-alaisina noudatettavina periaatteina komissio pitää muun muassa lasten köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa integroiduilla strategioilla, jotka kattavat materiaalsen turvallisuuden ohella laajemman hyvinvoinnin kokonaisuuden.

Muutos kulutuksessa sosiaalisiin etuuksiin kohderyhmässä perhe ja lapset (€/BKT) on laskenut vuodesta 2010 vuoteen 2016 useissa EU-28 maissa, ja sama suuntaus on nähtävissä myös Espanjassa ja Virossa. Saksassa ja Suomessa kulutus on pysynyt samalla tasolla ja Ruotsissa se on kasvanut jonkin verran. Saksan, Suomen ja Ruotsin kohdalla kulutusta on painotettu enenevässä määrin muiden kuin rahamääräisten etuuksien suuntaan. Virossa ja Espanjassa puolestaan vähennykset ovat kohdentuneet pääasiassa juuri näihin etuuksiin. Tämä näkyy erityisesti Virossa, jossa muihin etuuksiin ei juurikaan panosteta. (Eurostat. Social protection expenditure: tables by benefits , by function.) Työllisyysmahdollisuuksien näkökulmasta tämä heikentää etenkin pienten lasten äitien työsäkännin edellytyksiä, ja samalla myös kahden ansaitsijan mallin mukaista tulonmuodostusta.

Euroopan komission suositukset lasten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta integroiduilla strategioilla perustuvat strategioiden laatimisen kolmeen keskeiseen pilariin: 1) Riittävät resurssit 2) Laadukkaat ja kohtuuhintaiset palvelut 3) Lapsille oikeus osallistua. Eurooppa 2020-strategian kansallinen tavoite Suomen köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien osalta on, että köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrä las-

kee vuoden 2015 tasosta 14 prosenttia. Köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevia oli Suomessa vuonna 2015 kaikkiaan 896 000 henkilöä Eurooppa-neuvostossa päätettyjen indikaattorien mukaan tarkasteltuna. Indikaattorit kattavat suhteellisen köyhyysriskin, aineellisen puutteen sekä vajaatyöllisyyden. Työllisyysasteen osalta Suomen tavoitteeksi vuodelle 2020 on asetettu, että työllisyysaste on 78 prosenttia ikäryhmässä 20 – 64 -vuotiaat sen ollessa 73,1 prosenttia vuonna 2016. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää nopeampaa talouskasvua sekä työmarkkinoiden ja työvoiman tarjonnan kohtaamista ja panostusta työmarkkinoiden toimivuuteen (Valtiovarainministeriö 2017. Eurooppa 2020 -strategia).

Väestörakenteessa tapahtuvat muutokset lisäävät kiinnostusta lasten ja perheiden hyvinvointia kohtaan Euroopan maissa. Lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin kasvaessa näkyy myös poliittisten toimien merkitys entistä nopeammin lapsiperheiden jokapäiväisessä elämässä. Lapsiperheiden tukemiseen käytetty rahamäärä ei kuitenkaan itsessään takaa sitä, että lasten köyhyys ja syrjäytymisen riski voidaan kokonaan estää. Huolimatta siitä, että panostus lapsi- ja perhe-etuuksiin lisääntynyt monissa maissa, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskin muutokset ovat vaihdelleet samanaikaisesti eri suuntiin (vrt. taulukko 22).

Tukitoimien ja palvelujen merkitys on erilainen sen mukaan, miten varojen kohdentaminen tapahtuu ja miten palvelut tuotetaan. Alueellisella tasolla tällä voi olla vaikutusta myös alueelliseen kehitykseen. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski vaihtelee myös kaupungistumisen tason mukaan (taulukko 24). Saksassa, Suomessa ja Ruotsissa riski on suurempi suurissa kaupungeissa kuin pienissä kaupungeissa tai maaseudulla, Espanjassa ja Virossa suurin riski on maaseutualueilla.

**Taulukko 24.** Köyhyys- tai syrjäytymisriski kaupungistumisasteen mukaan vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. EU-SILC. People at risk of poverty by degree of urbanisation).

	Suurkaupungit	Kaupungit ja lähiöt	Maaseutualueet
Saksa	23,7	17,6	17,2
Viro	22,4	25,8	26,1
Espanja	25,9	26,3	33,5
Suomi	17,2	15,4	17,1
Ruotsi	19,9	16,1	18

Espanjassa taloutta vakavasti koetellut talouskriisi on merkinnyt sitä, että köyhyyden vastaisessa kehityksessä on tapahtunut heikennystä. Tämä on näkynyt muun muassa työllisyydessä ja sosiaalisten tukien leikkauksissa. Tästä syystä Espanja on usein mainittu Kreikan ja Italian ohella heikon taloudellisen tilanteen maana euroalueella. Alueellisesti

erityisessä riskissä ovat maaseutualueet ja etenkin niissä elävät muualta tulleet nuoret, joilla ei ole vielä tarvittavaa kokemusta tai osaamista työelämässä tai elämänhallinnassa.

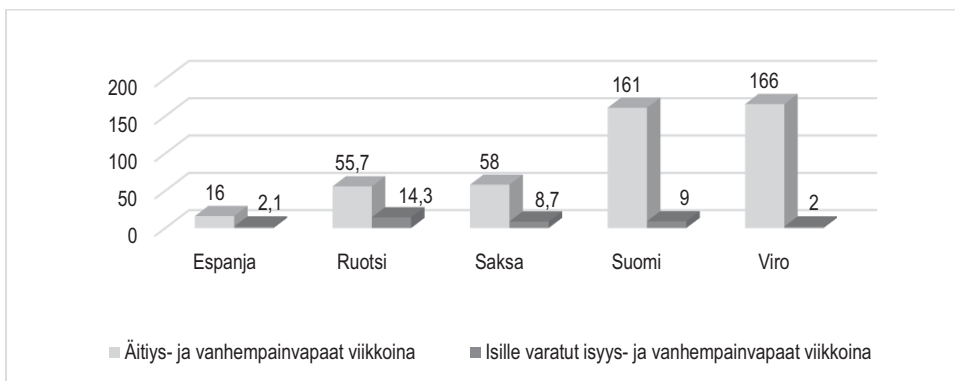
## 7.2.1 Vanhempainvapaat

Vanhempainvapaa oikeuttaa vapaata käyttävät vanhemmat työsuhdeturvaan ja mahdolliseen toimeentuloturvaan. Perhevapaat ovat kehittyneet eri tavalla eri maissa osittain siksi, että taustalla on erilaisia politiikkoja, tavoitteita ja näkökulmia. Vapaiden merkitystä voidaan tarkastella painotusten perusteella eri tavoin. Thévenon ja Duvander (2014, 20 – 41) ovat esittäneet tarkasteluun neljä näkökulmaa :

- Ekonominen näkökulma: vapaat vaikuttavat työmarkkinoiden tehokkuuteen.
- Sosiaalinen näkökulmia: vapailla voi olla merkitystä työssäkäyvien äitien hyvinvointiin ja lasten kehitykseen.
- Demografinen näkökulma: vapaat voivat vaikuttaa vanhempien päätökseen lasten hankkimiseen perhe- ja työelämän yhteensovittaminen huomioiden.
- Sukupuolten tasa-arvon näkökulma: vanhemmat eivät ole tasavertaisessa asemassa vapaita koskevassa lainsäädännössä.

Perhevapaita voidaan tarkastella myös vaihtoehtona lastenhoidon palvelujen tuottamisesta aiheutuville kustannuksille. Eri tavoitteiden tasapainottaminen on merkityksellistä päätettäessä vanhempien oikeudesta perhevapaisiin tai niiden kestoon. Intressit voivat erota painotuksissa esimerkiksi tarkasteltaessa lasten hyvinvointia suhteessa työmarkkinoiden tehokkuuteen. (Thévenon & Duvander 2014, 20 – 41.)

Nykyajan eurooppalaisessa yhteiskunnassa on vanhemmille tarkoitettujen perhevapaiden osalta käytössä erilaisia malleja koskien vapaiden pituutta ja niiden kohdennusta vanhempien kesken (kuvio 30). Eurooppalaiset perhevapaamallit voidaan luokitella vapaiden pituuden, korvauksen suuruuden ja vapaan vanhempien kesken jakautumisen perusteella (äiti kotona, isä kotona). Mallien käytössä otetaan näin ollen kantaa myös vanhempien rooliin lasten hoitamisessa ja perheen elatuksen hankkimisessa (vrt. Wall & Escobedo 2013, 103 – 117). Perhevapaamallia on pyritty muokkaamaan muun muassa Pohjoismaissa siten, että se mahdollistaisi myös isille tilaisuuden vanhempainvapaaseen ja antaisi näin ollen perheille paremmin mahdollisuuksia sovitella perhe-elämän vaatimuksia työelämään. Suomessa isille on varattu yhdeksän viikon vapaa ja mahdollisuus äidin ohella käyttää vanhempainvapaata.



**Kuvio 30.** Käytettävissä olevien (maksettujen) vapaiden pituudet viikkoina (OECD) vuonna 2016.suoraan isille kohdennetut osuudet eriteltynä. (Lähde: OECD. Family database: Public policies for families and children - Child –related leave).

Perhevapaiden käyttöön vaikuttaa muun muassa sen aikana maksettavan korvauksen taso, kohtuuhintaisten päivähoitopalvelujen saatavuus, käytön joustavuus sekä kulttuuriset vaikutteet ja sukupuoliroolit. Erilaiset kulttuurisidonnaiset roolit vaikuttavat myös yksilötason päätöksiin: koulutukseen, urakehitykseen, työjärjestelyihin, perheen muodostumiseen ja lasten hankkimiseen. Nämä päätökset puolestaan heijastuvat taloudelliseen asemaan ja laajemmassa mittakaavassa koko yhteiskuntaan.

Ruotsissa yksi perhepolitiikan peruslähtökohdista on ollut vanhempien tasa-arvoisuuden lisääminen lapsen hyvinvointia vaarantamatta. Ansiotyön ja perhe-elämän yhdistämiseen kannustava malli on yksi helposti ymmärrettävä keino lasten hyvinvoinnin varmistamisessa lapsiperheiden taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Myös Saksa on vuonna 2017 esitellyn uuden vanhempainvapaajärjestelmän, jonka tarkoituksena on ollut mahdollistaa vanhempien työllisyys (Splash database. Policy: Family & children – Germany). Vanhemmilla on oikeus vapaaseen siihen asti, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Korvausta vapaasta voidaan maksaa siihen saakka, kunnes lapsi on 14 kuukauden ikäinen. Saksassa, kuten Pohjoismaissakin, pyritään perhevapaajärjestelmän avulla rohkaisemaan isiä vapaiden pitämiseen. Työssä käyvät vanhemmat saavat tukea suhteutettuna aiempaan ansiotuloon (enimmäismäärä on kuitenkin määritelty erikseen) ja ilman aiempaa ansiotuloa oleville maksetaan minimikorvausta.

Etelä-Euroopan maista Espanjassa korvattua vapaata on 16 viikkoa, josta äiti on velvoitettu pitämään vähintään kuusi viikkoa lapsen syntymän jälkeen. Loput 10 viikkoa voi pitää kumpi tahansa vanhemmista. Äidillä on myös oikeus pitää vuosi palkatonta vapaata



äitiys-/vanhempainvapaan jälkeen. Vapaan aikana hänelle turvataan työpaikan säilyminen. Äidit voivat lyhentää työpäivää, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Tällöin hänen palkkansa vähenee samassa suhteessa työajan kanssa. Isyysvapaan osuus on Espanjassa 15 päivää. (Splash database. Policy: Family & children –Spain.)

Virossa äitiysloma rahoitetaan sairausvakuutusmaksuista ja se kestää 140 päivää. Loma voidaan ottaa 30–70 päivää ennen lapsen syntymää. Isillä on 10 päivän isyysloma, joka rahoitetaan yleisestä verotuksesta. Isillä on oikeus ottaa lomaa äidin äitiysloman aikana tai kahden kuukauden kuluttua lapsen syntymästä. Äitiysloma, jota seuraa vanhempainloma, on äidin, isän tai muun laillisen hoitajan käytettävissä lapsen kolmanteen syntymäpäivään saakka. Vanhempainlomaa voidaan käyttää joko yhdessä jaksossa tai useissa erillisissä jaksoissa milloin tahansa ennen kuin lapsi täyttää kolme vuotta. Vanhempainloman eri muotojen tarjoamisen tavoitteena on helpottaa vanhempien työ- ja perhe-elämän yhdistämistä siten, että se mahdollistaa keskittymisen lapseen ilman merkittäviä muutoksia aiempaan tilanteeseen esimerkiksi työn osalta. (Mm. Sotiaaliministerium ; Splash database. Policy: Family & children –Estonia.)

Viron perhevapaamalli muistuttaa Suomen mallia sekä vapaan pituuden että sen käyttömahdollisuuden osalta. Vapaat on suunnattu alle 3 – vuotiaiden lasten vanhemmille.

## 7.2.2 Päivähoito

Hyvinvointivaltion suurimmat haasteet liittyvät tasavertaisuuden ja tehokkuuden yhdistämiseen. Koska julkiset palvelut katetaan pääosin verotuloilla, on niiden palveltava kumppaakin päämäärää. Muun muassa Pohjoismaissa laaja ja kattava päivähoitojärjestelmä on kallis, mutta toisaalta sillä on kaksi merkittävää ulottuvuutta: se vähentää sosiaalista epätasa-arvoa mahdollistamalla työn ja perheen yhdistämisen sukupuolesta riippumatta edistämällä näin työllisyyttä. Samalla se on sosiaalinen investointi lapsiin tulevana veronmaksajina. Paineita sekä Pohjoismaista mallia että eriarvoisuuden vähentämistä kohtaan muodostuu kuitenkin sekä sisäisistä että ulkoisista syistä. Paineita aiheuttavat muun muassa demografiset muutokset, globalisaatio ja taloudelliset kriisit. (Kvist & al. 2012, 10 – 11.)

Päivähoitopalvelujen saatavuus, laatu ja hinta määrittelevät sen, miten perheet kykenevät palvelua hyödyntämään. Pääasiallinen syy siihen, miksi päivähoitopalvelut eivät aina kohtaa käyttäjien tarpeita, vaihtelee eri maissa. Suurimmaksi syyksi osoittautuu usein se, että päivähoidolle ei yksinkertaisesti ole tarvetta. Muista maista poiketen Espanjassa pääasialliseksi syyksi ovat muodostuneet taloudelliset tekijät. Julkiset lastenhoitopalvelut on Espanjassa liitetty vahvasti koulutukseen (varhaiskasvatus), jolloin sen ulkopuolella

olevien palvelujen katsotaan olevan perheiden vastuulla. Yksityiset päivähoitopalvelut ovat kuitenkin pienituloisille perheille liian kalliita.

Espanjassa lasten hoito painottuu vanhempien rooleissa yhä pääasiassa äideille. Perhe nähdään myös selkeästi Pohjoismaista ajattelutapaa enemmän valtiosta erillisenä yksikönä. Perheikäytännöt, jotka perustuvat näkemykseen perheestä yksityisenä, ei julkisen sektorin asiana, on vaikuttanut Espanjan perhepolitiikan merkitykseen poliittisessa kentässä. Suomessa, samoin kuin Ruotsissa, päivähoitopalvelujen käyttö painottuu julkisiin lastenhoitopalveluihin. Julkisten päivähoitopalvelujen (esim. lastentarhat) käyttö nuorimman lapsen hoitomuotona oli Suomessa 34 prosenttiyksikköä korkeampi vuonna 2016 kuin EU-maissa keskimäärin (Eurofound. EQLS 2016). Isovanhempien ja muiden sukulaisten osuus on sen sijaan suhteellisen pieni. Myös päivähoitomaksujen tasolla voidaan vaikuttaa palvelun kysyntään, jolloin niillä voidaan myös ohjata vanhempia eri päivähoitomuotojen käyttöön.

Saksassa päivähoitopalvelujen tarpeeseen on herätty vasta viimeisten vuosikymmenten aikana erityisesti syntyvyyden heikon kehityksen johdosta. Saksan perhepolitiikka on perinteisesti painottunut rahallisiin tukimuotoihin miespuolisen ansaitsijan mallin mukaisesti, jolloin naiset ovat joutuneet tekemään valinnan perheen ja työn välillä. Tämä on johtanut kuitenkin siihen, että lapsettomuudesta on tullut tietoinen valinta etenkin korkeasti koulutettujen naisten kohdalla. (Dorbritz 2008, 557.) Virossa alle 18 kuukauden ikäiset lapset ovat kotona, jonka jälkeen on mahdollista aloittaa esikoulu, joka järjestetään pääasiassa kunnan, kaupungin tai yksityisten oppilaitosten toimesta. Saatavuus ja laatu ovat kuitenkin aiemmin aiheuttaneet kysynnän puutetta, mutta tilanne on kohentunut huomattavasti 2000-luvun aikana. (Splash database. Policy: Family & children - Estonia.)

Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta siihen kohdentuva kulutus heijastaa hallitusten panostusta aktivoiviin ja lisäkapasiteettia tarjoaviin strategioihin tukemalla julkisia palveluita ja työllisyys- ja koulutusmahdollisuuksia (Kuitto 2016, 8). Valtion velvollisuuksien rakentuessa laajemman yhteiskunnallisen intressin kautta, päivähoitopolitiikka on nähtävissä yhtenä osana toimivaa yhteiskuntapolitiikkaa. Päivähoitopolitiikka ei tyydytä ainoastaan lapsiperheiden tarpeita, vaan se varmistaa myös työmarkkinoiden toimivuutta mahdollistamalla vanhempien osallisuuden työmarkkinoilla ja varmistamalla hyvinvointivaltion toimintojen kustannustehokkaan käytön (Autto 2012, 115). Päivähoitopalvelut voidaan nähdä myös investointina lasten kognitiivisten ja sosiaalisten taitojen kehittämiseen sekä integroitumiseen yhteiskuntaan, joka muodostuu enenevässä määrin varsin heterogeenisestä väestöstä.

Lasten päivähoiton palvelut vaikuttavat osaltaan myös vanhempien kokemukseen siitä, millä tavalla työ- ja perhe-elämän yhdistäminen toteutuu. Vuoden 2016 elämänlaa-

tututkimuksessa (EQLS 2016) on Euroopan Unionin alueella todettu etenemistä kolmella alueella: elämänlaatu, yhteiskunnan laatu ja julkisten palvelujen laatu. Tulokset vaihtelevat maittain ja yhteiskuntaryhmittäin. Julkisten palvelujen laadun osalta arvioinnit ovat kehittyneet positiiviseen suuntaan vuonna 2016. Myös lastenhoidon palvelut arviointiin aiempaa paremmaksi myös niissä maissa, joissa ne aiemmin oli koettu heikoksi (kts. taulukko 25). (Eurofound 2017. EQLS 2016 - Overview report, 1 – 2.) Suomessa kokemukset julkisten lastenhoidon palvelujen laadusta ja tasavertaisuudesta olivat hieman keskimääräistä korkeammat.

**Taulukko 25.** Julkisten lastenhoidon palvelujen laatu ja tasavertainen kohtelu oman alueen palveluissa Suomessa ja EU-28 maissa. (Eurofound. EQLS 2016 - Data visualisation).

Maa(t)	Tasavertainen kohtelu palveluissa (oma alue)	Arvio kotimaan lastenhoito-palveluiden laadusta
Euroopan Unioni	7,7	6,7
Espanja	7,6	6,6
Ruotsi	8,8	7,7
Saksa	8,0	7,3
Suomi	8,3	7,9
Viro	8,3	7,2

Perhe- ja työelämän yhdistäminen on koettu Suomessa samoin kuin Ruotsissa muun muassa Espanjaa haastavammaksi (OECD. Better Life Index ) siitäkin huolimatta, että lapsiperheiden kohdalla julkiset päivähoitomahdollisuudet ovat pienten lasten pääasiallinen hoitomuoto. Kokemuksissa on kuitenkin huomioitava maiden väliset eroavaisuudet tarjottujen mahdollisuuksien osalta, sillä mahdollisuus päivähoitoon ei automaattisesti tarkoita mahdollisuutta *toivottuun* päivähoitoon. Palvelun laadun mittaamisessa subjektiivinen arvio liittyy myös palvelun totuttuun tasoon.

### 7.2.3 Vanhempien asema työmarkkinoilla

Lapsiperheissä vanhempien työllisyys merkitsee sekä taloudellista perusturvaa että yhteiskunnallista osallisuutta. Työllisyys on merkityksellinen perheen talouden näkökulmasta kahdella vastakkaisella tavalla: se luo taloudelliset edellytykset vanhemmille korvatun perhevapaan aikana ja varmistaa palkkatyön sen jälkeen, mutta se myös edellyttää sitoutumista lasten päivähoidosta aiheutuviin kustannuksiin työhön palattaessa. Hoitopaikan käytöstä voi maksun lisäksi syntyä myös muita kustannuksia, jotka vaikuttavat

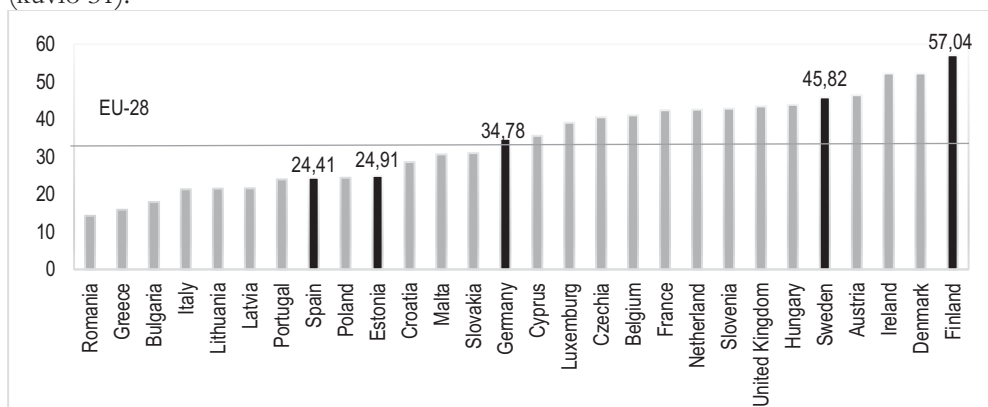
perheen talouteen. Kustannuksia voi syntyä esimerkiksi kaukana kodista tai työpaikasta sijaitsevan hoitopaikan johdosta matkakustannusten muodossa.

Vanhempien työllisyydessä on miesten ja naisten välillä eroja (vrt. taulukko 26), jotka näkyvät erityisesti maissa, joissa naisten rooli on perinteisesti ollut hoivaajapainot-  
teinen. Toisaalta perheiden ratkaisuihin vaikuttavat myös sosiaaliturvan jakautumisen pe-  
rusteet ja tuen sidonnaisuus palkkatyöhön. Lasten lukumäärä vaikuttaa erityisesti äitien  
työllisyyteen. Miesten ja naisten välinen ero työllisyydessä kasvaa lasten lukumäärän kas-  
vaessa.

**Taulukko 26.** Lapsiperheiden vanhempien keskimääräiset (geometriset) työllisyysasteet vuonna 2016 huomioiden kaikki lapsiperheet lasten lukumäärästä riippumatta: tiedot laskettu Eurostat intograafien pohjalta. (Lähde: Eurostat Infograafit.)

	Espanja	Ruotsi	Saksa	Suomi	Viro
Miehet	78,0	93,3	89,9	88,5	91,2
Naiset	57,5	85,5	68,9	73,5	68,3

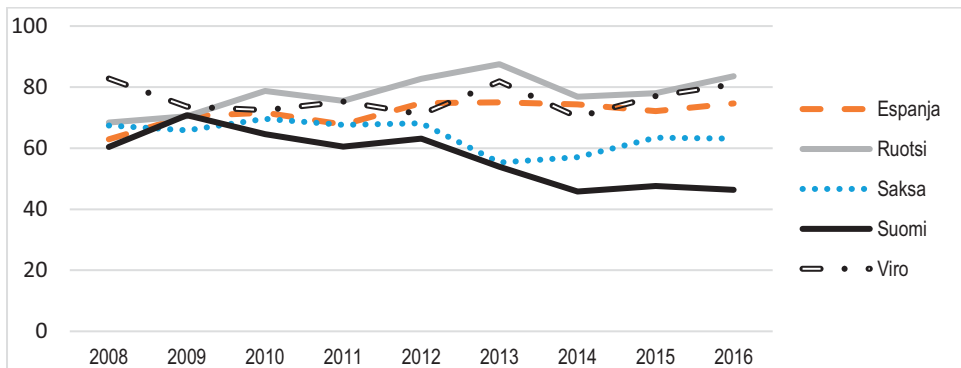
Perheissä, joissa on vähintään yksi lapsi, on korkean ja erittäin alhaisen työntensiivi-  
syyden kotitalouksien välillä huomattava ero köyhyysriskin suhteen. Vuonna 2016 ero  
oli Suomessa noin 43 prosenttiyksikköä ja Ruotsissa 70 prosenttiyksikköä. EU-28 alu-  
eella keskimääräinen ero oli alle 60 prosenttiyksikköä. Sosiaalisten siirtojen merkitys köy-  
hyden vähentämiseen näkyy niiden vaikutuksena riskin suuruuteen. Tilastotietojen mu-  
kaan sosiaalisten siirtojen vaikutus on suurimmillaan EU-28 maiden osalta Suomessa  
(kuvio 31).



**Kuvio 31.** Sosiaalisten siirtojen (lukuun ottamatta eläkkeitä) vaikutus köyhyden vähentämiseen vuonna 2016 (prosenttiyksikköä) – sukupuolet yhteensä. (Eurostat. Impact of social transfers).

Kotitalouden työttömyys voi vaikuttaa sukupolvelta toiselle siirtyvän huono-osaisuuden kierteen muodostumiseen. Sen jatkumisen yli sukupolvien voi johtua sosiaalisten resurssien puutteesta tai arvoista ja asenteista, jotka muokkaavat yksilön käsitystä työn merkityksestä. Myös tietoisuus erilaisista vaihtoehtoisista tavoista tarvittavan elannon turvaamiseksi voi toimia vanhemmilta lapsille siirtyvänä toimintatapana työllisyyden kannattavuutta arvioitaessa.

Työn intensiteetin<sup>27</sup> vaikutus lapsiperheiden köyhyysriskiin on 2010-luvun aikana muuttunut etenkin Suomessa ja Ruotsissa eri tavalla siitä huolimatta, että perheille suunnattuihin tukiin ja etuuksiin käytettävät resurssit ovat molemmissa maissa pysyneet EU-maiden keskitasoa korkeampana. Ruotsissa suuntaus on työn merkityksen kasvuun köyhyysriskin ehkäisyssä etenkin erittäin matalan työn intensiteetin kotitalouksissa. Suomessa erittäin matalan työn intensiteetin kotitalouksien köyhyysriski vähintään yhden lapsen kotitalouksissa on sen sijaan laskusuuntainen (kuvio 32).



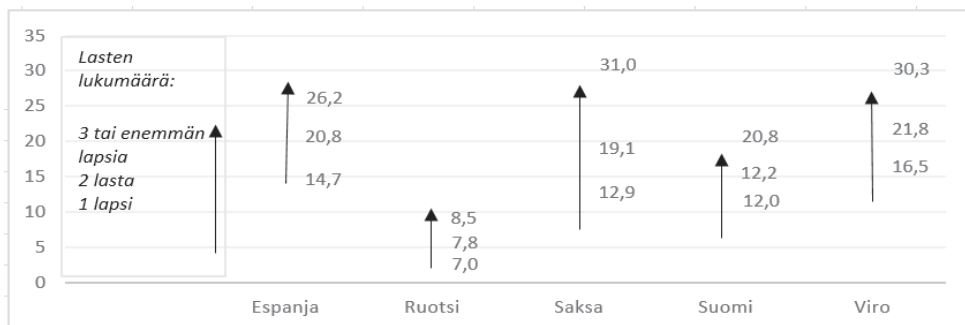
**Kuvio 32.** Erittäin matalan työn intensiteetin omaavien kotitalouksien köyhyysriski (%) vuosina 2008 – 2016 vähintään yhden lapsen perheissä. (Lähde: Eurostat. EU-SILC. At risk of poverty rate/ households with at least one dependent child/ work intensity).

Suomen Euroopan komission suosituksia koskevassa maaraportissa (Lähtenmäki-Smith ym. 2014) todetaan, että Suomi suhtautuu komission suosituksiin huono-osaisuuden kierteen katkaisemisesta ja investoimisesta lapsiin myönteisesti. Sen sijaan kriittisemmin Suomi suhtautuu linjauksiin sosiaalisista investoinneista ja ehdollistamisesta. Suo-

<sup>27</sup> Tässä yhteydessä työn intensiteetillä viitataan niiden henkilöiden osuuteen (0–59-vuotiaat), jotka asuvat kotitaloudessa, jossa on vähintään yksi huollettava lapsi ja jonka käytettävissä oleva tulo (equivalised disposable income) on köyhyysriskin rajan alapuolella, jaottelu on tehty kotitalouden työn intensiteetin mukaan.

nessa käytössä oleva malli perustuu universalismin periaatteeseen ja palvelujen tasa-arvoiseen saatavuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Näin ollen tarveharkintaa ja ehdollistamista ei ole nähty Suomen kannalta toivottavaksi. Vaikka EU-tasolla kiinnitetään lapsiin ja perheisiin paljon huomiota, todetaan Suomessa säästötoimien ja rahoituksen olevan kuitenkin keskustelussa hallitsevia, joten lapsiperheisiin kohdistunut huomio on jäänyt vähemmälle. Siitä huolimatta, että suomalaista järjestelmää voidaan pitää tehokkaana, on ongelmana kauaskantoisten toimien tehostaminen nuorten ja työttömien aseman parantamiseksi.

Lasten saaminen vaikuttaa perhe-elämään merkittävästi etenkin silloin kun lapset ovat vielä pieniä. Erilaiset ratkaisut lasten hoidon osalta vaikuttavat perheen sisäiseen dynamiikkaan ja toimeentuloon ja myös laajemmin yhteiskunnan kehittymiseen etenkin työmarkkinoiden näkökulmasta. Pyrkimykset sukupuolten väliseen tasa-arvoon suhteessa lapsiin ja työelämään liittyvät pitkälti malliin, jonka mukaan hyvinvointivaltio on sosiaaliturvajärjestelmänsä rakentanut. Vaikka Pohjoismaissa ratkaisut perustuvat universaaliin yhdenvertaisuuteen, on mallien sisällä kuitenkin eroavaisuuksia, jotka näkyvät myös järjestelmän tuottamissa tuloksissa tasa-arvoisuuden periaatteen toteutumisen kohdalla. Ruotsissa kahden ansaitsijan mallin vaikutus heijastuu muun muassa miesten ja naisten työllisyysasteiden eroihin lapsiperheissä siten, että erot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin muissa maissa, mukaan lukien Suomessa (kuvio 33).



**Kuvio 33.** Miesten ja naisten työllisyysasteen erot (prosenttiyksikköä) lasten lukumäärän mukaan vuonna 2016 laskettuna Eurostat -infograafien pohjalta (Lähde: Tilastokeskus 2017. Naisten ja miesten elämä Euroopassa).

Lasten vaikutus vanhempien työllisyysasteeseen on positiivinen verrattuna lapsettomiin henkilöihin etenkin miesten osalta. Miesten, joilla ei ole lapsia, työttömyysaste oli keskimäärin EU 28- maissa 72,6 prosenttia vuonna 2016 ollen huomattavasti alhaisempi kuin lapsia omaavien miesten (85,9 prosenttia). Naisten kohdalla EU 28 -maiden työllisyysasteet ovat keskimäärin samaa luokkaa sekä lapsettomien että lapsia omaavien välillä.

## 7.2.4 Yhteenveto Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona Euroopassa

Yhteiskunnassa, jossa asiat pääosin toimivat hyvin, odotetaan ihmisten kokevan vähemmän huono-osaisuutta tai yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ongelmia ei edelleen olisi ja etteikö niitä jatkuvasti pyrittäisi ratkaisemaan erilaisilla poliittisilla päätöksillä. Kyky sopeutua ja muuntua uusien haasteiden mukaisesti on edellytys hyvinvointivaltion säilyttämiselle ja sen kehittämiseksi vastaamaan tuleviin tarpeisiin kestäväällä tavalla. Kersbergen & Vis (2013, 186) ovat kuitenkin todenneet, että erityyppisiä hyvinvointivaltioita, joilla on erilaisia ongelmia, on edelleen olemassa huolimatta mukautumisesta, uudelleenjärjestelyistä ja rakennemuutoksista. Uudistuksia tarvitaan kuitenkin edelleen, sillä yksikään hyvinvointivaltio ei kata kaikkia sosiaalisia riskejä eikä kykene täysin ehkäisemään köyhyyttä ja tuloerojen syntymistä. Perhepolitiikan kohdalla maakohtaiset päätökset perhepoliittisista etuuksista pohjautuvat maan historiallisiin ja kulttuurisiin lähtökohtiin ja muodostuvat erilaisten poliittisten instituutioiden ja niiden rajoitteiden tuloksena. Maakohtaiset vaihtelut liittyvät erityisesti tukien määrään, kohdennustapaan sekä palvelutarjonnan toteutukseen (vrt. taulukko 27).

**Taulukko 27.** Koonti perhepoliittisten instrumenttien maakohtaisista ominaisuuksista (Lähde: Splash database. Policy: Family & children -Country profiles 2014).

Maa	Rahallinen tuki	Vanhempainvapaat	Päivähoito
Espanja	Vuosittainen korvaus: verovähennyksenä tai kuukausittain maksettuna Erillisiä tukia: suuret perheet ja yksinhuoltajat	Äitien vapaa 16 vk, josta 10 vk on molempien vanhempien käytettävissä, isillä erikseen 2 vk:n vapaa	Palvelut on sidottu koulutukseen, muuten pääosin perheiden vastuulla
Ruotsi	Perhe-etuusjärjestelmä: mm. vanhempainrahat, lapsilisä, elatustuki, hoitotuet	Käytettävissä yht. 18 kk, voidaan käyttää kunnes lapsi on 8 vuotta (2014 jälkeen synt. 12 v.)	Palvelut kuntien vastuulla: pääosin julkista, toimii koko päivän ajan
Saksa	Lapsietuuksien ja verohelpotusten sekajärjestelmä	Korvattu vapaa kunnes lapsi täyttää 14 kk, lisäksi 2 kk varattu erikseen isille käytettäväksi	Palvelut pääasiassa kirkon tai kuntien vastuulla, oikeus 1v. - kouluikä (2013 alk.)
Suomi	Perhe-etuusjärjestelmä: mm. vanhempainrahat, lapsilisä, elatustuki, hoitotuet	Korvattu vapaa käytettävissä kunnes lapsi täyttää 3 vuotta (sis. kotihoiton tuen) Osittainen hoitovapaa koulun aloittavan lapsen vanhemmalle	Palvelut kuntien vastuulla: pääosin julkista päiväkotitai perhepäivähoitoa
Viro	Etuudet kertakorvauksena, kerran kuukaudessa, kerran vuosineljänneksessä tai kerran vuodessa (mm. lapsilisät ja lastenhoitotuet)	Äitiysvapaa ja vanhempainvapaa (isä tai äiti) yht. 166 vk, isyysvapaa 2vk	Valtion ja kunnan vastuulla oleva esikoulu ja paikallishallinnon järjestämä päivähoito (1,5 - 7 vuotiaalle)

Suomi panostaa lapsiin ja perheisiin erilaisten tukien ja etuuksien muodossa Pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti hyvin verrattuna useimpiin muihin Euroopan maihin. Siitä huolimatta syntyvyudessa tapahtunut muutos on ollut laskeva koko 2010 –luvun ajan. Samaan aikaan myös lapsikotitalouksien osuus on laskenut EU – 28 maiden keskiarvoa enemmän (kts. luku 7.2, taulukko 23). Vuosituhannen alusta lapsiperheiden määrä on vähentynyt Suomessa vuoteen 2016 mennessä lähes 43 000 perheellä. Väestöennusteiden mukaan Suomen huoltosuhteen arvioidaan olevan yli 0,7 vuonna 2050, eli yli 70 huollettavana olevaa henkilöä sataa työikäistä kohden (Tilastokeskus 2018: Väestöennuste 2018 – 2070).

Väestökehityksen osalta Saksa ja Ruotsi ovat onnistuneet siinä, missä useimmat muista EU maista ovat epäonnistuneet saaden syntyneiden lukumäärän kasvusuuntaiseksi. Saksassa tämän voidaan tulkita olevan ainakin osittain tulosta kasvaneesta panostuksesta lapsiperheisiin. Samalla myös suhtautuminen lapsiperheisiin yhteiskunnan kannalta tärkeänä sosiaalisena instituutiona on kohentunut (mm. Trzcinski & Camp 2014). Ruotsissa panostus ei ole kasvanut samalla tavalla, sen sijaan myös Ruotsissa perhepoliittinen ilmapiiri pyrkii kannustamaan aktiivista vanhemmuutta ja samalla tukemaan myös vanhempien osallisuutta yhteiskunnassa mm. työllisyyden kautta. EU-28 maiden keskiarvoon verrattuna on lapsia omaavien miesten ja naisten työllisyys Ruotsissa huomattavasti sitä korkeammalla tasolla, ja erittäin hyvällä tasolla myös verrattuna muihin Pohjoismaihin (vrt. Eydal & al. 2018, 202).

Ruotsin kulutus sosiaaliturvaetuksiin kohderyhmässä lapset ja perheet on Suomen tavoin noin 3 prosenttia BKT:sta. Määrä on EU:n mittakaavassa yksi suurimmista. Ruotsin perhepolitiikka on yhteydessä työmarkkinoihin painottaen yksilön mahdollisuuksia vastata toimeentulostaan tukien lisäksi myös työllisyyden avulla. Perhepolitiikan keinoin pyritäänkin mahdollistamaan joustava liikkuminen perhe- ja työelämän välillä. Perhepolitiikan nähdään olevan pääsyy siihen, että naisten työllisyysaste on Ruotsissa vahva huolimatta siitä, että myös syntyvyys on melko korkealla tasolla. Vuonna 2016 Ruotsin kokonaishedelmällisyysaste oli 1,85 sen ollessa EU-28 jäsenmaissa keskimäärin 1,60 (kts. luku 7.2., taulukko 23). Ruotsi on näin ollen keskimääräistä lähempänä väestön uusiutumiseen vaadittavaa kokonaishedelmällisyyslukua, joka on noin 2,1.

Lapsiperheiden taloudellinen asema ja siinä tapahtuvat muutokset näkyvät erityisesti lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien kohdalla. Vaikka jatkuvassa köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden osalta muutos on ollut Suomessa laskusuuntainen, on köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien lasten osuus Ruotsin tavoin kasvanut. Erilaisista taloudellisista panostuksista huolimatta Espanjan, Saksan ja Viron kohdalla lasten köyhyys- tai syrjäytymisriski ollut laskeva, samoin kuin EU-28 maissa keskimäärin. (Luku 7.2, taulukko 22). Tähän kuitenkin vaikuttaa osaltaan myös se, että tilanne on jo lähtökohtaisesti



ollut erilainen, jolloin etenkin niissä maissa, joissa lapsiperheisiin on panostettu vahvemmin vasta viime vuosien aikana, vaikutukset näkyvät kehityssuunnassa. Suomessa ja Ruotsissa olemassa oleva järjestelmä on jo nykyisellään ollut kattava.

Perhevapaiden osalta Suomen perhevapaaajärjestelmä on varsinkin pienten, alle 3-vuotiaiden lasten osalta avokätinen. Se tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden hoitaa lasta kotona tai yhdistää osa-aikainen työ ja lapsen hoito. Järjestelmä ei kuitenkaan jousta siten, että työ- ja perhe-elämä olisi yhdistettävissä Ruotsin tapaan ensimmäiseen kouluvuoteen saakka, jolloin työn tekeminen ja perhevapaa olisi tänä aikana yhdistettävissä perhekohtaisesti eri elämäntilanteisiin. Toisaalta mahdollisuus pitkiin, tuettuihin, perhevapaisiin antaa vaihtoehdon työssä käyvien vanhempien lisäksi myös niille vanhemmille, jotka eivät ole palkkatyössä. Vaikutukseltaan asia on kuitenkin kaksisuuntainen: samalla kun se antaa mahdollisuuden hoitaa lasta kotona ilman velvollisuutta pyrkimyksiin työllistyä, voi se vähentää halukkuutta osallistua aktiivisesti työmarkkinoille.

Saksassa perhepolitiikan vahvistuminen näkyy erilaisten tukimuotojen kehittämisessä. Miesten ja naisten perinteinen roolinjako voi kuitenkin vaikuttaa edelleen pyrkimyksiin muuttaa perinteinen miespuolisen ansaitsijan malli johonkin uuteen. Työperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän heikkoutena on, että se heikentää tasa-arvoa ohjaamalla etuuksien jakautumista sen mukaan, onko henkilö työmarkkinoilla vai ei. Poliitiikan keinoin voidaan näin ylläpitää eroja, joiden vaikutuksesta yhteiskunnalliset odotukset työmarkkinoilla ja perheessä täyttävät ovat oikeutettuja myös parempiin taloudellisiin etuuksiin (Trzcinski 2000, 21 - 22). Myös sukupuolten välisen palkkaeron merkitys vahvistuu päätettäessä vanhempainloman käyttämisestä. Saksa on kuitenkin pyrkinyt muuttamaan aiempia toimintamalleja panostamalla erityisesti siihen, että perhe- ja työelämän yhdistäminen olisi ylipäätään mahdollista. Yksi näkyvimmistä eroavaisuuksista Pohjoismaiseen malliin on lapsiperheiden vanhempien työllisyysasteiden ero, joka on Saksassa huomattavasti suurempi kuin Suomessa tai Ruotsissa (kts. luku 7.2.3, taulukko 26).

Viro rakentaa perhepolitiikkaansa pohjoismaisen mallin suuntaan panostaen vahvasti perheiden tukemiseen. Tuet ovat kuitenkin tähän mennessä keskittyneet pääasiassa pieniin lapsiin ja äiteihin, jolloin vanhempien roolit määräytyvät edelleen perinteisen perhemallin mukaisesti. Virolaisen perhepolitiikan institutionaaliset elementit ovat kuitenkin kehittyneet etenkin taloudellisten tukien ja perhevapaiden osalta. Vaikka köyhyys- ja syrjäytymisriski on Virossa edelleen korkeampi kuin esimerkiksi Suomessa tai Ruotsissa (mm. luku 7.2, taulukko 24), on Viro onnistunut vähentämään lasten köyhyys- ja syrjäytymisriskiä riskiä pidemmällä aikavälillä, toisin kuin Suomi ja Ruotsi.

Espanjaan verrattuna suomalaisten perheiden tilanne on hyvä sekä taloudellisten että muiden tukien osalta. Hyvistä aikeista huolimatta Espanjan perhepolitiikka on edelleen

kehitysvaiheessa, mikä johtuu osittain siitä, että vastuualueita ei ole selkeästi jaettu. Perinteinen perhekeskeinen ajattelu heikentää myös osaltaan halua vahvistaa valtion roolia perhe-elämässä. Eteläisen Euroopan familialismia voidaan kutsua ambivalentiksi sen korostaessa toisaalta perheen merkitystä korkeasti arvostettuna instituutiona sosiaalisen turvan varmistamisessa, mutta toisaalta politiikkoja, jotka on tarkoitettu turvaamaan tämä instituutio, ei juurikaan ole kehitetty (Pérez- Caramés 2014, 176 – 177.) Espanja on esimerkki siitä, miten maan institutionaaliset rakenteet määrittelevät vastuun ja vallan jakautumisen poliittisten ja sosiaalisten instituutioiden välillä. Myös maan sisällä käytävä keskustelu alueellisesta autonomiasta vaikuttaa osaltaan yhtenäisten linjausten ja toimintapolitiikkojen saavuttamiseen. Espanja on kuitenkin pyrkinyt yhtenäistämään ja vahvistamaan pyrkimyksiä vakiinnuttaa perhepoliittiset päämäärät osaksi poliittisia tavoitteita. Tähän on tähdätty muun muassa kokoamalla perhepolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet kattavaan perheiden tuen suunnitelmaan (Gobierno de España. *Comprehensive Family Support Plan 2015-2017*).

Työllisyydellä on merkitystä yksilöiden ja perheiden köyhyden ehkäisemisessä. Sillä on myös merkittävä sosiaalinen ulottuvuus sosiaalisen syrjäytymisen näkökulmasta. Suomessa ja Ruotsissa vanhempien työllisyysasteet ovat selkeästi Euroopan Unionin keskiarvoa korkeammat. Kehitys maiden välillä on kuitenkin ollut päinvastainen vuosien 2010 ja 2016 välillä. Ruotsi on onnistunut nostamaan vanhempien työllisyysasteita siitä huolimatta, että ne ovat jo ennestään olleet EU- tasolla korkeimpiin kuuluvia. Myös Espanjassa, Saksassa ja Virossa suuntaus on positiivinen. Suomen kohdalla kehitys on ollut molempien vanhempien osalta negatiivinen (kts. luku 7.2, taulukko 22). Työllisyyteen vaikuttaa etenkin naisten osalta se, millä tavalla päivähoidon ongelma on ratkaistavissa ja myös se, ovatko tukimuodot suunnattu pääasiassa lapsen kotihoitoa vai perhe- ja työelämän yhdistämistä ajatellen. Suomessa ja Ruotsissa päivähoitoon on panostettu julkisissa palveluissa, mutta etenkin pienten lasten äitien kohdalla työllisyys on Suomessa huomattavasti Ruotsia alhaisempi. Tähän vaikuttaa mahdollisuus pitkään vapaaseen silloin kun nuorin lapsi on alle 3 -vuotias. Sosiaalisena investointina panostaminen päivähoitoon merkitsee sekä lapsen kehityksen että äitien työllisyyden kannalta askelta tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan (vrt. Jenson 2018, 209-210). Varhaiskasvatukseen ja lasten hoitoon liittyviä politiikkojen ja sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat tutkimukset ovat esittäneet, että hyvinvointivaltion vahva tuki äitien työllisyydelle lasten päivähoidon ja korvattun äitiysloman muodossa vähentää sukupuolten välistä epätasa-arvoa työelämässä johdettua siitä, että lapsen saanti ei tällöin vaikuta äitien työntekoon rajoittavasti (Daly 2018, 227). Tutkimusten tulokset ovat kuitenkin vielä kaukana vakiintuneista päätelmistä niiden puretuessa syiden osalta yhä tarkemmalle tasolle.

Työttömyys vaikuttaa eri tavoin lasten köyhyyteen johtuen siitä, että erilaiset maa-kohtaiset tuki- ja verotusratkaisut vaikuttavat perheen toimeentuloon. Kaikissa maissa vanhempien työttömyys on kuitenkin syy köyhyysriskin kasvuun, ja yhden vanhemman perhe, jossa vanhempi ei ole työssä, on selkeästi köyhyysriskissä. (Ferrarini & Forssén 2005, 139.) Tarkasteltaessa vanhempien työmarkkina-aseman ja lasten sekä lapsiperheiden köyhyysriskin välistä suhdetta, on vahvin negatiivinen korrelaation työmarkkina-aseman ja lapsiperheköyhyyden välillä. Tulonsiirtojen osalta etenkin muiden kuin rahamääräisten sosiaalipoliittisten etuuksien ja lapsiköyhyyden välinen korrelaatio näyttäyty negatiivisena. (Kts. Luku 7, taulukko 20).

Vanhempien työllisyyden edistäminen on tärkeää lapsiperheiden taloudellisen hyvinvoinnin lisäksi myös julkisen talouden kestävyuden kannalta. Vaikka Suomen perhepolitiikka on EU- kontekstissa suurimmalta osin tuloksellista, voivat kollektiivisuuden ja universalismin periaatteet kuitenkin aiheuttaa sen, että päätökset, jotka ovat jatkuvien kompromissien tulosta, aiheuttavat hitautta reagoitiherkkyteen epätoivottujen muutosten osalta. Muun muassa syntyvyyden laskun, pienten lasten äitien työllisyyden sekä lasten ja lapsiperheiden köyhyys- ja syrjäytymisriskin osalta paineita ennakoiviin toimenpiteisiin on sekä kansallisella että EU:n tasolla.



## 8 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTELMÄT OSA-ALUEITTAIN

Kiinnostus lapsiperheiden hyvinvointiin on kasvanut ikääntyvän väestön kasvun ja syntyvyyden vähentymisen johdosta. Maakohtaisesti tarkasteltuna perhepolitiikan suuntaukseen eri maissa on kuitenkin vaikuttanut myös kansallinen poliittinen, ideologinen, kulttuurinen ja sosioekonominen tilanne. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltion mallissa perhepolitiikka on useita muita maita vahvemmin kehittynyt muun muassa sosiaalisten tukien ja työllisyyden saralla (mm. Eydal, Rostgaard & Hiilamo, 2018, 195-197), mutta sen tuloksellisuuden arviointi on osin puutteellista universalismin periaatteen vaikuttaessa siihen, millä tavalla tarvearviointia hyödynnetään kohdennusperusteiden tarkastelussa. Universalismi johtojatoksena aiheuttaa kriittisen arvioinnin puutetta ja lisää taloudellista painetta sosiaaliturvan eri osa-alueilla. Kildal & Kuhnle (2005, 29) ovat todenneet, että argumentit, jotka ovat alun perin tukeneet universalismin periaatetta, olivat vähemmän yksinkertaistavia ja enemmän käytännönläheisiä kuin nykyinen politiikka esittää. Kyse oli enemmänkin tarpeesta muuttaa tehottomaksi osoittautunutta sosiaalipolitiikkaa kuin tavoitteesta laajentaa riskiajattelu koskemaan erityisryhmien sijaan kaikkia kansalaisia. Universalismi voidaan kyseenalaistaa sen tehokkuuden ja taloudellisten vaikutusten osalta, mutta toisaalta on kuitenkin todettavissa, että kehittyneellä perhepolitiikalla on merkitystä monella osa-alueella: köyhyys- tai syrjäytymisriskin ehkäisyssä, vanhempien osallisuudessa työmarkkinoilla ja lasten mahdollisuudessa päivähoitoon. Tämä on nähtävissä myös tutkimustuloksissa Suomen ja Ruotsin osalta.

Perhepolitiikan asema valtion poliittisessa järjestelmässä näkyy siihen kohdennetussa panostuksessa ja myös sen toteutuksessa. Euroopan Unionin jäsenmaissa perhepolitiikalla on painoarvoltaan erilainen merkitys riippuen siitä, millaisena valtion rooli perheen elämässä nähdään ja millainen käsitys yhteiskunnalla on perherooleista. Poliittiset instituutiot valikoituvat siten, että ne heijastavat tapaa, jolla julkinen tuki yhteiskunnassa järjestetään perheille: yksi ulottuvuus heijastaa tukea kahden palkansaajan perhemallille, joka kannustaa naisten työhön osallistumista ja hoitotyön jakamista, toinen ulottuvuus heijastaa yleistä tukea ydinperheelle, jolloin oletuksena on perinteinen sukupuoleen perustuva työnjako yhteiskunnassa ja perheen sisällä (vrt. Korpi 2000, 11). Sukupuoleen

liittyvät instituutiot ovat kuitenkin tulos laajemmasta sosiaalisesta kontekstista, johon liittyvät arvot, normit, asenteet ja myös historian kautta muodostuneet käsitykset ja tavat toimia.

Lapsikotitalouksien ja lasten köyhyys- tai syrjäytymisriski on huomattavasti muita maita korkeampi niissä maissa, joissa tukimuodot ovat vielä suhteellisen kehittymättömiä (taulukko 28). Tämä on nähtävissä muun muassa Espanjassa, jossa köyhyys- tai syrjäytymisriski on korkealla tasolla ja kulutus lapsiperheiden ja lasten sosiaalisiin etuuksiin on Euroopan maiden alhaisimpiin kuuluvia. On kuitenkin huomattava, että myös korkeamman kulutuksen maissa (kuten Ruotsi, Saksa ja Suomi) riskiä esiintyy eri tavoin. Suomen riskissä olevien osuus on selkeästi Ruotsia ja Saksaa pienempi.

**Taulukko 28.** Köyhyys- tai syrjäytymisriskissä tai vaikeassa materiaalisessa puutteessa olevat lapsikotitaloudet / lapset Suomessa ja EU 28 maissa (osuus keskimäärin) vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. EU-SILC.)\*\*\*

Maa/ maat	Köyhyys- tai syrjäytymisriski, lapsikotitaloudet	Vaikea materiaallinen puute, lapsikotitaloudet	Köyhyys- tai syrjäytymisriski, lapset
EU -28	24,6	8,0	26,4
Espanja	31,9	6,6	32,9
Ruotsi	17,5	0,8	19,9
Saksa	16,8	3,0	19,3
Suomi	12,8	1,6	14,7
Viro	18,7	3,5	21,2

\*\*\*

*Eurostat. EU-SILC: People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type*

*Eurostat. EU-SIC: Severe material deprivation rate by income quintile and household type*

*Eurostat. EU SILC: Children at risk of poverty or social exclusion*

Sosiaalisten siirtojen suuri vaikutus köyhyden vähentämiseen (vrt. luku 7.2.3, kuvio 31) on merkittävä etenkin Suomessa, jossa myös köyhyys- tai syrjäytymisriski on keskimääräistä huomattavasti pienempi. Yksinhuoltajaperheet ovat kahden tai useamman huoltajan perheitä suuremmassa vaarassa köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta. Huolimatta siitä, että panostusta eri muotoisiin tukiin on kehitetty, on todettavissa edelleen yksinhuoltajaperheiden riskin olevan useissa maissa kasvava. Myös sosiaalisen investoinnin näkökulmasta on kiinnitetty erityistä huomiota yksinhuoltajaperheisiin, sillä suurimmassa osassa niistä huoltajana on äiti, jolloin kyseeseen tulevat myös työmarkkinoihin liittyvät kysymykset äitien työllisyyden mahdollistamisen ja työhön kannustavan palkkauksen osalta (vrt. Jenson 2018, 197). Yksinhuoltajaperheissä etenkin yksinhuoltajaäitien kohdalla tilanne Euroopan tasolla on kuitenkin vaihteleva riippuen muun muassa koulutustasosta ja mahdollisuudesta kehittyä työuralla. Kahden vanhemman perheessä

kyseessä voi olla palkattoman kotityön kuormittavuus, joka kohdentuu etenkin äiteihin aiheuttaen ajankäytön ongelmia, eli yksinkertaisesti puutetta ajasta (Ferrarini 2006, 128).

Verrattaessa Suomen tilannetta EU-28 maihin, on kehitys yhden huoltajan perheiden ja myös lasten osalta ollut vuosien 2010 – 2016 aikana keskimääräistä heikompi köyhyys- tai syrjäytymisriskin kohdalla (kuvio 34) . EU-28 maissa köyhyys- tai syrjäytymisriskin aste on keskimäärin ollut laskusuuntainen, Suomessa yhden huoltajan perheiden ja lasten kohdalla kasvava.

Suomi		EU-28 maat	
Köyhyys- tai syrjäytymisriskin asteen <b>muutos</b> vuodesta 2010 vuoteen 2016		Köyhyys- tai syrjäytymisriskin asteen <b>muutos</b> vuodesta 2010 vuoteen 2016	
Kaikki kotitaloudet	-0,3	Kaikki kotitaloudet	-0,3
Kotitaloudet, joissa lapsia	-0,3	Kotitaloudet, joissa lapsia	-0,5
Kaksi tai useampi aikuista ja lapsia	-2,1	Kaksi tai useampi aikuista ja lapsia	-0,5
Yksi aikuinen ja lapsia	12,2	Yksi aikuinen ja lapsia	-4,2
Lapset (0 – 17 vuotta)	0,5	Lapset (0 – 17 vuotta)	-1,2

**Kuvio 34.** Koonti kansallisella ja EU tasolla tapahtuneista muutoksista (% yksikköä) köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien kotitalouksien ja lasten osalta vuosien 2010-2016 aikana. (Eurostat . EU-SILC.)\*\*\*\*

\*\*\*\*

*Eurostat. EU SILC: People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type.*

*Eurostat. EU SILC: Children at risk of poverty or social exclusion.*

Suomen perhepolitiikassa sosiaalisiin riskeihin liittyvänä haasteena ovat myös kaikki ne lapsiperheet, joiden kohdalla sosiaalisten riskien aktualisoituminen on suuri. Tutkimuksen haastatteluosiossa on todettu (luku 5.3.1) epäkohtia ja eriarvoisuutta ilmenevän heikoimmassa asemassa olevien kohdalla, joille olemassa oleva järjestelmä aiheuttaa hyvinvoinnin lisäämisen sijaan ylimääräisiä vaikeuksia sen toimiessa hyvin pääasiassa silloin, jos suuria ongelmia ei ole.

Kotitalouksien oma kokemus toimeentulosta ja sen riittävydestä on Suomessa saman suuntainen tilastollisten tulosten kanssa etenkin yksinhuoltajaperheiden kohdalla. Yksinhuoltajakotitaloudet kokevat vaikeuksia toimeentulossa huomattavasti muita kotitalouksia useammin (taulukko 29). Myös lapsettomien kotitalouksien kokema vaikeusaste toimeentulossa vaihtelee kotitaloustyypin mukaan. Yhden hengen kotitalouksissa koetaan jonkin asteisia toimeentulovaikeuksia keskimääräistä enemmän.

**Taulukko 29.** Kotitalouksien koettu toimeentulo (henkilöiden osuus, %) Suomessa vuonna 2016. (Lähde: Tilastokeskus. Elinolotilasto: kotitalouksien koettu toimeentulo 2004 -2019).

Koettu toimeentulo	Kaikki kotitaloudet	Yksinhuoltaja-kotitaloudet	Kotitaloudet, joissa lapsia
Suurin vaikeuksin	2,6	10,4	2,9
Pienin vaikeuksin	16,9	29,9	21,0
Helposti	25,4	17,5	24,4
Hyvin helposti	17,2	3,5	12,2

Euroopan tasolla tarkasteltuna Pohjoismaiden lapsikotitaloudet, kuten myös muut kotitaloudet, ovat taloudelliseen tilanteeseensa kokonaisuudessaan kaikkein tyytyväisimpiä (Eurostat. EU-SILC. Average rating of satisfaction 2013).

## 8.1 Tulokset eduskuntapuolueiden ohjelmien ja hallitusohjelmien näkökulmasta

Eduskuntapuolueiden ohjelmissa tavoitteeksi mainitaan usein hyvinvoinnin säilyttäminen. Siitä huolimatta erilaisissa tilanteissa joudutaan priorisoimaan ja tehostamaan toimintoja ja samalla etsimään uusia toimintatapoja (mm. RKP 2015). Huolenaiheena on etenkin lapsiköyhyyden lisääntyminen ja lasten hyvinvoinnin eriarvoistuminen. Tutkimuksessa saadut tulokset osoittavat, että eriarvoistumista on tapahtunut erityisesti lasten ja yksinhuoltajaperheiden köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta. Sosiaaliturvajärjestelmän toimivuutta on eduskuntapuolueiden ohjelmissa kyseenalaistettu toimintojen hajanaisuuden ja rakenteisiin keskittymisen vuoksi, ja samalla on peräänkuulutettu arvopohjaista politiikkaa ja lapsimyönteisempää yhteiskuntaa (mm. Vasemmistoliitto 2010; Kristillisdemokraatit 2011; Perussuomalaiset 2011; Keskusta 2015). Lasten tasavertaisten mahdollisuuksien toteutumisen esteenä ohjelmissa esiintyvät budjetteihin tehdyt leikkaukset ja päivähoidon-oikeuden rajoitukset. Lapsiperheiden merkityä korostetaan poliittisessa keskustelussa etenkin kysymyksissä, jotka liittyvät perhevapaajärjestelmään ja lasten päivähoidon, sillä työllisyyden näkökulmasta ne kytkeytyvät työllisyystavoitteisiin mahdollistaen vanhempien osallistumisen työelämään. Lasten kotihoidon tuki on herättänyt aika ajoin keskustelua, jossa esillä ovat olleet kotihoidon tuen vaikutukset naisten työmarkkina-asemaan ja tulokehitykseen sekä vanhempien oikeuteen valita sopiva hoitomuoto lapselleen (vrt. myös Valaste 2016, 136 - 138). Kotihoidon tuen merkitystä on perusteltu hoitomuodon valinnan mahdollisuudella, jolloin kyse on erilaisten, erityisesti äitejä koskevien mahdollisuuksien tarjoamisesta sekä kotiin ja perheeseen suuntautuneille että työkeskeisille naisille. Kotihoidon tuen jakamisen vanhempien kesken on ajateltu kasvatta-



van isien osuutta tuen käyttäjistä, jolloin pienten lasten äidit palaisivat aiemmin työelämään. Kyse on kuitenkin myös kunnallisesta päivähoitopolitiikasta ja sen taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja lainmukaisuudesta sekä siitä, pidetäänkö kotihoitoa vai päivähoitoa parempana ratkaisuna.

Varhaiskasvatuksen (sis. päivähoito) tehtävänä on tukea lapsen kasvua ja kehitystä, edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja ehkäistä syrjäytymistä sekä tukea huoltajia kasvatustyössä ja mahdollistaa työssäkäynti tai opiskelu myös lasten ollessa pieniä. Varhaiskasvatus tukee myös lasten osallisuutta ja mahdollisuutta toimia yhteiskunnassa. (Opetushallitus 2018.) Eduskuntapuolueiden linjauksissa varhaiskasvatuksen merkitys näyttäytyy erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta merkittävänä tekijänä sen ollessa sekä lasten kasvun ja kehityksen että vanhempien työllisyyden kannalta mahdollistava ja tulevaisuuteen suuntaava investointi. Yhtenä keinona mahdollistaa varhaiskasvatukseen osallistuminen on subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyttäminen (esim. Vihreä liitto 2014; Vasemmistoliitto 2018), jota kuitenkin rajoitettiin hallituskaudella 2015 – 2019. Toisena keinona ohjelmissa on mainittu varhaiskasvatuksen alueellinen saavutettavuus (mm. RKP 2014; Keskusta 2015 (erityisohjelma); Vasemmistoliitto 2018), jonka kohdalla osallistumisprosentti kunnan kustantamaan palveluun vaihtelee kuitenkin tutkimuksen alueittaisessa analyysissä. Varhaiskasvatuspalvelujen kehittäminen nähdään myös vastauksena nykyaikaisen työelämän vaatimuksiin erilaisten päivähoitomuotojen ja joustavien päivähoitoaikojen muodossa (RKP 2014; Keskusta 2015 (erityisohjelma); Kokoomus 2017). Myös kuntien resursointitarpeet ovat nousseet esille yhtenä palvelutarjonnan mahdollistajana (mm. KD 2015). Subjektiivinen päivähoito-oikeus on herättänyt sekä puoltavia että vastustavia kannanottoja, samoin kuin päivähoitomaksujen kohdennusperiaatteet, joiden osalta mm. Vihreä liitto (2014) on ilmaissut tarpeen lisätä korkeampia maksuluokkia päivähoitomaksuportaikon yläpäähän.

Eduskuntapuolueiden linjauksissa esille nostetut hyvinvoinnin ja tasa- arvon kysymykset ovat pitkälti samoja kuin ne jotka ovat päättyneet hallitusohjelmiin, vaikka painoarvoltaan ne korostuvat selkeästi hallitusohjelmia enemmän. Yhdenvertaisuuden pyrkimykset koskevat sekä alueellista yhdenvertaisuutta että yhteiskunnan tarjoamia tukimuotoja. Tutkimuksen tulosten näkökulmasta merkittävää on se, tukeudutaanko yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden tavoitteissa liiaksi tasapäistäviin politiikkainstrumentteihin, jolloin erilaiset tarpeet tai erityistilanteet jäävät huomioimatta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että universalismin periaate toimii hyvin niiden kohdalla, joilla ei ole erityistä tukea vaativia ongelmia. Tasavertaisuuden näkökulmasta se on kuitenkin pääasiassa eri ryhmien sisällä toteutuvaa tasavertaisuutta kuin tasavertaisuutta ylipäätään. Kaikille lapsiperheille samalla periaatteella maksettavat tuet (kuten lapsilisä) kompensoivat lapsista

aiheutuvia kustannuksia suhteessa lapsettomiin perheisiin, mutta ne eivät muuta tilannetta erilaisissa elämäntilanteissa olevien lapsiperheiden välillä. Työllisyyden näkökulmasta tasa-arvo ja tasavertaisuus on liitettävissä valinnanvapauteen (kotihoido ja päivähoito) ja mahdollisuuteen työllistyä (oman osaamisen kehittäminen). Työllisyyden merkitys hyvinvoinnin rakentamisessa on toki tunnistettu, mutta näkökulma mm. puolueiden vaaliohjelmissa liittyy enemmänkin työmarkkinoihin kuin työllisyyden merkitykseen inhimillisenä voimavarana. Tällöin näkemys työllisyydestä ja sen mahdollisuudesta on siirretty yksilön ulkopuolelle. Alueellisesti tarkasteltuna työttömien osuus työvoimasta on erityisen suuri Lapin alueella (16 % vuonna 2016), jossa haasteena ovat työttömyyden lisäksi elinolosuhteet, sosioekonomiset erot ja syrjäytymisriski, jotka edellyttävät työmarkkinoiden kehittämisen lisäksi myös panostusta yksilökohtaiseen kehittämismahdollisuuteen (vrt. alueelliset ydinprosessien haasteet luvussa 6).

Hallitusohjelmat ovat kehittyneet vuosikymmenten aikana hyvinvoinnin ja perhepoliittisten linjausten osalta huomioimaan aiempaa enemmän hyvinvointiin liittyvissä tarpeissa taloudellisten tekijöiden ohella myös yksilökohtaisia seikkoja. Linjaukset ovat kuitenkin melko yleisluontoisia, jolloin toteutumisen seurantaan ei ole käytettävissä selkeitä mittareita. Alueellisella tasolla tasapuolisen kehittymisen tavoitteiden toteutuminen vaatii alueelle tyypillisten ominaisuuksien huomioimista sekä päätöksenteossa että niiden toteutuksessa. Se edellyttää myös järjestelmältä joustoa silloin, kun esimerkiksi palvelurakennetta tarkastellaan erilaisten asukasryhmien tai alueen rakenteellisten tekijöiden näkökulmasta. Palvelun tuottamisessa rakenteelliset tekijät ( kuten sijoittuminen, fasilitetit ja henkilöstöresurssit) eivät tuota toivottua tulosta, jos ne eivät saavuta asiakasta tai palvele asiakkaan tarpeita. Tutkimuksen haastatteluosiossa (luku 5.3.2) on muun muassa päivähoitopalveluiden kohdalla todettu järjestelmässä olevan iso aukko normaalien hoitoaikojen ulkopuolella tarvittavien palvelujen osalta. Varhaiskasvatuksen kohdalla etenkin vanhempien toiveet laadukkaasta pedagogiikasta eivät toteudu samanlaisina kaikilla alueilla (luku 5.3.2), sillä työntekijöiden täydennyskoulutusmahdollisuudet ovat erilaiset suurissa kaupungeissa ja pienemmillä paikkakunnilla.

Keskustelu perhevapaajärjestelmästä vanhempainvapaan ja myös kotihoidon tuen osalta on pohjautunut pitkälti kysymyksiin sukupuolten välisestä tasa-arvosta, työllisyyskysymyksistä ja päivähoiton järjestämisestä. Kysymys on kuitenkin myös erilaisten perheiden tasavertaisesta mahdollisuudesta hyödyntää vapaita, ja samalla taloudellisista edellytyksistä siihen. Vanhempainvapaan 6+6+6 malli on saanut kannatusta erityisesti tasa-arvonäkökulman osalta, mutta hallituskaudella 2015 – 2019 suurimmaksi hallituspuolueeksi noussut Keskustapuolue ei pitänyt sitä toimivana ratkaisuna. Kotihoidon tuen kiintöittäminen on ollut pinnalla etenkin Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana, jolloin se herätti keskustelua siitä, toteutuuko pyrkimys vanhempien tasa-arvoon esitetyllä tavalla

ja ovatko vaikutukset talouteen ja työllisyyteen enemmänkin haasteita kuin mahdollisuuksia. Kotihoidon tukeen tehtäviä muutoksia koskevassa välikysymyksessä (Vehviläinen 2013) todetaan pakkojakamisen seurausten olevan hallitsemattomat myös kunnalliseen päivähoitoon kohdentuvien kustannusten kasvun johdosta. Lisäksi kaikilla vanhemmilla ei ole mahdollisuutta jakaa hoitovapaata taloudellisten edellytysten ollessa sellaiset, että vanhemmista enemmän ansaitsevan kannattaa olla työssä ja vähemmän ansaitsevan vapaalla. Tällöin tasa-arvon tavoite muuttuu epätasa-arvoistavaksi erilaisten perheiden kesken. Kataisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 (Valtioneuvosto. Hallituksen rakenneuudistus 2013-2015) uudistusta on perusteltu mm. työuran katkosten heikentävillä vaikutuksilla työntekijän asemaan työmarkkinoilla. Välikysymyksessä (Vehviläinen 2013) on puolestaan todettu, ettei kaikille kotihoidon tuen piiristä pois joutuville ole tarjolla töitä, jolloin työttömyys kasvaa ja työttömyysmenot nousevat. Kotihoidon tuella on myös todettu olevan suomalaisten vankkumaton kannatus. Kumpikaan kiintiöittämisestä tähtäävistä pyrkimyksistä ei ole toteutunut vastustuksen ollessa voimakasta, mutta keskustelua perhevapaista on jatkettu - edelleen.

Varhaiskasvatuksen merkitystä on hallitusohjelmissa korostettu tasavertaisten mahdollisuuksien varmistamiseksi, vaikkakin rajoituksia subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen on esitetty ja myös toteutettu 2010-luvulla. Sosiaalisen investoinnin strategian näkökulmasta varhaiskasvatus voidaan liittää vähintäänkin kahteen mahdollistavaan tulevaisuuden dimensioon: molempien vanhempien mahdollisuuteen osallistua palkalliseen työhön ja lasten tasavertaiseen mahdollisuuteen oppia ja kehittyä. Varhaiskasvatuksella on myös sosiaalinen ulottuvuus sen luodessa turvaa ja vakautta lapsen sosiaalisen vuorovaikutuksen kehitykseen myös perheen ulkopuolella. Varhaiskasvatuksen rajoittaminen Sipilän hallituksen toimesta käynnisti keskustelun sosiaalisista oikeuksista, joiden vaarantuminen etenkin heikompiensa kohdalla näyttäytyi tulevana sosiaalisena riskinä. Tutkimuksessa todetut hallitusohjelmissa esiintyvät ilmaisut hyvinvoinnin eri osa-alueiden osalta osoittavat sen, että palvelujärjestelmän kasvava merkitys on ymmärretty poliittisissa päämäärissä myös tulevaisuusnäkökulmasta. Taloudelliset muuttajat vaikuttavat kuitenkin siihen, että tietoisuus merkityksestä ei vaikuta lopullisiin päätöksiin. Päivähoito-oikeuden rajoittamisella on suuri merkitys etenkin silloin kun perheen tilanteeseen liittyy ongelmia, joiden johdosta päivähoitoon tarve korostuu lapsen hyvinvoinnin näkökulmasta. Päivähoidon perustarkoituksena on yleensä huolehtia lapsista vanhempien ollessa töissä, jota varhaiskasvatusta, ja huolehtia köyhien ja heikommissa asemassa olevien lasten tarpeista (vrt. Conley 2010). Päivähoito-oikeuden rajoitusten kohdentuessa lapsiin, jotka eivät voi vaikuttaa omaan tilanteeseensa, eivät perustarkoitukset toteudu rajoitusten ollessa sidoksissa siihen, millainen on vanhempien tilanne työmarkkinoiden tai opintojen osalta.

Tutkimuksessa todetut alueelliset eroavaisuudet edellyttävät palvelujärjestelmältä kykyä mukautua erilaisiin tarpeisiin ottaen huomioon, millainen väestökehitys ja teknologiset mahdollisuudet alueella on ja miten ne kehittyvät. Oman haasteensa kehittämislle tuovat taloudelliset rajoitukset silloin, jos politiikan keinoin ei kyetä ratkaisemaan työllistymisen edellytyksiä työpaikkojen vähäisyyden vuoksi tai palveluja ei voida taata matalan kynnyksen palvelujen periaatteella esimerkiksi pitkistä välimatkoista johtuen. Väestökehitys on tutkimuksen näkökulmasta kriittinen tekijä pyrittäessä hallitusohjelmien tavoitteiden saavuttamiseen ja sitä kautta tulokselliseen kehitykseen myös alueellisen tasavertaisuuden osalta. Päivähoitopalveluissa alueelliset erot näkyvät myös kaupungistumistas-teen mukaan siten, että niiden saaminen koetaan taloudellisesti suuria kaupunkeja haas-tavimmaksi pienemmissä kaupungeissa ja lähiöissä sekä maaseutualueilla (kts. luku 6.2.1, taulukko 15). Haastatteluaineistossa alueellisia eroja todettiin olevan myös palvelun tuot-tamisessa ja henkilöstöresursseissa.

Eri vuosikymmenillä kirjatuissa hallitusohjelmissa esiin nousevat lapsiperheiden kan-nalta merkittäväksi nähtävät seikat hyvinvoinnin eri osa-alueilla ilmaisevat saman suun-taisia näkemyksiä siitäkin huolimatta, että painotukset voivat vaihdella ajankohdasta ja tilanteesta johtuen. Tämä voidaan tulkita pitkän aikavälin suunnitelmaksi hyvinvointike-hityksen osalta tai tavoitteiden mukaisten tulosten toteutumisen puutteeksi, jolloin ta-voitteen asetanta pysyy lähes samana vuosikymmenestä toiseen. Hallitusohjelmien lin-jauksissa on nähtävissä aiempien poliittisten päätösten muokkaamat suuntaviivat, joiden merkitys nykyiseen päätöksentekoon ilmenee vakiintuneissa arvoissa ja totutuissa stan-dardeissa erityisesti perhepoliittisten etuuksien (lapsietuudet, korvatut vanhempainva-paat, julkiset lastenhoidon palvelut) institutionaalisten rakenteiden osalta (vrt. Ferrarini & Forssén 2005, 118 – 126). Vakiintuneet piirteet ovat nähtävissä myös merkittäväksi todetuissa asiakokonaisuuksissa, jotka hallitusohjelmissa muodostuvat pääosin samoista elementeistä (taulukko 30).

**Taulukko 30.** Merkittäväksi nähtäviä asiakokonaisuuksia lapsiperheiden hyvinvoinnin näkökulmasta hallitusohjelmissa ennen 2000-lukua ja 2000-luvun jälkeen.(tutkijan poiminta ja tulkinta ohjelmista).

Hallitusohjelmat ennen 2000-lukua	Talous	työllisyys	palvelut	Tasa-arvo	Hyvinvointi
Merkittävää	Sosiaaliturvan liittäminen työelämän kehittämiseen	Kannustinloukkujen ehkäisy	Sosiaalista tasa-arvoa lisäävät palvelut	Alueellinen tasapuolisuus	Sosiaalipolitiikan painopisteenä lapsiperheiden aseman parantaminen
Hallitusohjelmat 2000-luvun jälkeen	Talous	Työllisyys	Palvelut	Tasa-arvo	Hyvinvointi
Merkittävää	Työ edellytyksenä sosiaaliturvan rahoitukselle	Työssäkäynnin edellytysten vahvistaminen	Joustavat palvelut	Sukupuolten tasa-arvo perhe- ja työelämässä	Lasten ja nuorten syrjäytymiskehityksen ehkäisy
Hallitusohjelmat ohjelmat 2010-luvulla	Talous	Työllisyys	Palvelut	Tasa-arvo	Hyvinvointi
Merkittävää	Työn kautta saatava sosiaaliturva	Työelämän murroksen huomioiminen	Asiakaslähtöiset lapsi- ja perhepalvelut	Eriarvoisuuden vähentäminen	Köyhyys- tai syrjäytymiskierteen katkaiseminen

2010 – luvulla toimineiden hallitusten linjaukset perhepolitiikan tavoitteista ja instrumenteista ovat pääpiirteittäin seuraavat:

Vanhasen II hallitus/Kiviniemen hallitus (Keskusta, Kokoomus, RKP, Vihreät)

- Perhepolitiikalla: vähennetään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja syrjäytymiskehitystä, ehkäistään lapsiperheiden köyhyyttä ja eriarvoistumiskehitystä, huomioidaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi
- Poliittikkainstrumentteja: taloudelliset tuet, päivähoitolainsäädännön uudistus, perhekeskuspalvelut

Kataisen hallitus/ Stubbin hallitus (Kokoomus, SDP, RKP, Vasemmistoliitto, Vihreät, Kristillisdemokraatit)

- Perhepolitiikalla: luodaan lapsille turvallinen kasvuympäristö, turvataan vanhemmuuden tuki, varmistetaan palvelujen kehittäminen erilaisten perheiden tarpeisiin. Perhepolitiikan kolme ydintä ovat: palvelut, tulonsiirrot, perheen ja työn yhteensovittaminen
- Poliittikkainstrumentteja: perhevapaajärjestelmän kehittäminen, palvelujen kehittäminen (KASTE I pohjalta), perhekeskustoiminta

## Sipilän hallitus (Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset)

- Perhepolitiikalla: vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita, järjestetään palvelut lapsi- ja perhelähtöisesti, kehitetään koulua ja varhaiskasvatusta tukemaan lapsen hyvinvointia
- Poliittikkainstrumentteja: lapsi- ja perhevaikutusten arviointi, lapsi- ja perhepalvelut (LAPE), kotipalvelujen saatavuus

2010-luvun hallitusohjelmissa painotetaan sosiaaliturvan muodostuvan parhaimmalla tavalla työn kautta, jolloin korostuneina ovat korkea työllisyysaste, sosiaalinen eheys ja tasa-arvoisuus (mm. Kataisen hallituksen hallitusohjelma 2011). Perusturvan tarkoituksena on tällöin riittävän toimeentulon takaaminen. Toisaalta aiemmin on korostettu myös taloudellisten tukien merkitystä toimeentulon turvaamisessa (Vanhasen II hallitus ja Kiviniemen hallitus). Sipilä hallituksen hallitusohjelmassa (2015) puolestaan todetaan tukijärjestelmän osalta, että sen kehittämisen tulee tähdätä siihen, ettei kannustinloukkuja synny ja että järjestelmä tukee omaehtoista toimintaa hyvinvoinnin varmistamiseksi. Tutkimuksessa ilmenneet alueelliset erot osoittavat kuitenkin, ettei järjestelmän avulla kyetä varmistamaan alueellista tasavertaisuutta, vaan eroja esiintyy sekä työllisyyden että toimeentulon kohdalla. Palvelujärjestelmän kehittäminen ei poista rakenteellista työttömyyttä, ja toimeentulon osalta toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuuksissa näkyy selkeitä eroja Etelä-Suomen AVI:n alueen toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuuden ollessa vuonna 2016 huomattavasti suurempi kuin Ahvenanmaalla ja selkeästi suurempi kuin Lounais-Suomessa ja Pohjois-Suomessa (kts. luku 6.2.1, taulukko 16). Taloudellisten tukimuotojen osalta on muun muassa lapsilisien kohdalla tehty ratkaisuja, jotka vaikuttavat osaltaan etenkin niihin lapsiperheisiin, joiden toimeentulossa on muutenkin erityisiä vaikeuksia. Lapsilisien indeksikorotusten jäädyttäminen vuosille 2013–2015 ja niiden leikkaaminen vuonna 2015 ovat esimerkkejä säästämisen - ei aina kovin tuloksekkaasta - strategiasta.

Perhepolitiikan tavoitteiden ja perhepoliittisten instrumenttien välinen suhde on kyseenalaistunut perhepolitiikalle tärkeiden kysymysten näkökulmasta: kysymys tasavertaisuudesta ja tasavertaisista mahdollisuuksista. Lapsiperheiden taloudelliset edellytykset ovat erilaisia, ja tämän huomioiminen perhepoliittisten tukien kehittämisspyrkimyksissä on puutteellista. Lapsiperheille suunnattujen tukien leikkaamisen lisäksi ei esimerkiksi valinnaisuus kotihoidon ja päivähoidon käytön osalta ole kaikille perheille yksiselitteinen johtuen perheen vanhempien työtilanteesta ja myös työstä saadun palkan suuruudesta. Myös perhevapaajärjestelmän kohdalla pyrkimykset sukupuolten tasa-arvoiseen vapaan käyttöön johtaa erilaisten perheiden tilanteesta johtuen epätasa-arvoistavaan kehitykseen.

Institutionaalisten järjestelyjen muuttamisen voidaan todeta osoittautuneen haastavaksi perhepolitiikan kohdalla. Vanhempainvapaan kiintiöittämisestä (mm. 6+6+6-malli) on keskusteltu 2010-luvulla isien käyttämän vapaan kasvattamiseksi, mutta päättöksi asian suhteen ei ole tehty, koska vastustus sitä kohtaan on murentanut uudistamisen pyrkimykset ja näkemykset uudistuksen vaikutuksista ovat ristiriitaisia. Myöskään hyväksyttyä vaihtoehtoa kiintiöittämiselle ei ole löydetty isien käyttämien osuuksien kasvattamiseksi. Päivähoito-oikeuden rajoittaminen Sipilän hallituksen aikana purettiin myöhemmin, koska se koettiin epätasa-arvoistavaksi ja sen vaikutuksia muutenkin heikommassa asemassa oleviin lapsiin ei ole tutkittu riittävästi. Institutionaalisten järjestelyjen juurtuminen voidaan nähdä esteenä alkuperäisten valintojen muuttamiseen, etenkin muutoksen aiheuttamien kustannusten tai muiden seuraamusten pelossa. Toisin sanoen siirtymisen johonkin muuhun uskottavaan vaihtoehtoon pelätään aiheuttavan kustannusten kasvun.

## 8.2 Tulokset asiantuntijanäkökulmasta

Asiantuntijahaastatteluisissa kootusta aineistosta etenkin perheiden hyvinvointiin liittyvissä kommentteissa esiintyy usein hyvinvoinnin eriarvoistumisen ongelma, joka aiheuttaa ristiriitaisen käsityksen Suomen yleisesti ottaen hyvin ja tasapuolisesti toimivasta perhepolitiikasta ja perhepoliittisesta järjestelmästä. Hyvinvoinnin eriarvoistuminen näkyy etenkin siinä, millä tavalla osa ihmisistä jää järjestelmän ulkopuolelle tai ei hyödy siitä samalla tavalla kuin muut. Tutkimuksessa toteutetuissa haastatteluisissa on todettu muun muassa perhepolitiikassa vallalla olevan perhekäsityksen olevan liian yksioikoinen, jolloin perheiden monimuotoisuutta ei kyetä huomioimaan riittävällä tavalla. Tämä vaikuttaa myös siihen, miten perhepolitiikan elementtejä voidaan hyödyntää. Näkökulman perhepolitiikassa tulisi kattaa myös marginaaliryhmät, jolloin erityistarpeet huomioidaan tarvittavalla tavalla. Tutkimuksen tuloksissa tämä ilmenee muun muassa siinä, millä tavalla yksinhuoltajaperheiden tilanne on kehittynyt suhteessa muihin lapsiperheisiin. Samoin se näkyy myös lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin kasvussa, vaikka perustilanne on hyvä suurimman osan kohdalla. Tällöin keskiössä tulisi olla kaikkein heikoimmassa asemassa olevat lapset ja perheet.

Lasten ja nuorten kohdalla hyvinvoivien ja riskissä olevien välinen ero kasvaa ja usein riskit ovat paikannettavissa samoihin ryhmiin. Haastatteluisissa todettiin myös tilastollisessa analyysissä luvussa 7.2 (taulukko 24) näkyvä ilmiö hyvinvoinnin osalta sen jakautuessa kaupungistumisasteen mukaan siten, että Suomessa suurkaupunkien ja maaseutu-

alueiden asukkaat ovat pienten kaupunkien ja taajamien asukkaita suuremmissa köyhyys- tai syrjäytymisriskissä. Maakohtaisessa vertailussa sama ilmiö näkyi myös Saksassa ja Ruotsissa etenkin suurkaupunkien osalta. Espanjassa ja Virossa suurin riski kohdistui maaseutualueille. On kuitenkin todettava hyvinvoinnin jakautumiseen vaikuttavan myös suurten kaupunkien muista alueista poikkeava väestörakenne sekä kansainvälistymisen ja maan sisäisen muuttoliikkeen vaikutukset. Maaseutualueiden kohdalla työllistymismahdollisuudet voivat olla heikot etenkin silloin, jos rajallisesti tarjolla olevan työn vaatimaa osaamista ei ole.

Vanhempien työllisyysmahdollisuudet ovat Suomessa perhevapaajärjestelmän osalta hyvät, mutta perhevapaiden käytössä ja sen joustavuudessa on vielä kehitettävää. Haastatteluissa, samoin kuin tutkimuksen tilastollisissa tuloksissa se yhdistyy myös työllisyyskysymyksiin pienten lasten äitien työllisyyden ollessa huomattavasti miesten työllisyysastetta matalampi. Työllisyyteen liittyy myös tasa-arvonäkökulma ura- ja palkkakehityksen osalta. Kannustinloukkuja syntyy, mikäli työnteko ei ole houkuttelevaa etuuksien näkökulmasta. Työllisyyden merkitys näkyy lapsiperheiden köyhyysriskin ja lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin kohdalla niiden laskiessa vanhempien työllisyysasteen kasvun myötä. Työllisyyden ja köyhyys- tai syrjäytymisriskin riippuvaisuussuhdetta on tutkimuksessa analysoitu tilastollisesti luvussa 7, jossa vanhempien työllisyys on osoittautunut merkittäväksi sekä lapsiperheiden että lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta.

Yksilöiden tekemien omien valintojen tukeminen on osa hyvinvoinnin rakentamista. Tämä on todettavissa haastatteluaineistossa samoin kuin hallitusohjelmissa ja myös tilastollisissa tutkimustuloksissa erityisesti työ- ja perhe-elämän yhdistämisen näkökulmasta. Yhteiskunnan kyky ylläpitää sosiaaliturvajärjestelmää on osaltaan riippuvainen siitä, millä tavalla sen avulla kyetään tukemaan valmiuksia oman hyvinvoinnin rakentamisessa ja yhteiskunnan aktiivisessa jäsenyydessä. Tähän liittyvät valinnat siitä, millä tavalla perhevapaita käytetään, miten päivähoito järjestetään ja millainen vanhempien rooli on perheen ja työelämän osalta. Hyvien valintojen tukeminen tarkoittaa myös sitä, millä tavalla erilaisten lähtökohtien aiheuttamia eroja kyetään kaventamaan. Tutkimuksen haastatteluissa (luku 5.3.2) hyvinvoivien ja riskitekijöiden raskauttamien lasten ja nuorten kehitysurien on todettu etäännyvän toisistaan enenevässä määrin, jolloin myös ero hyvinvoinnin osalta on kasvava.

Palvelusektorilla asiantuntijat totesivat haasteeksi kasvavat kustannukset, jotka aiheuttavat tarpeen tarkastella resurssien jakautumista eri toimintojen kesken. Korjaavien palvelujen tuottaminen ja kasvattaminen ei ole tehokkain tapa toimia, vaan palvelujen painopistettä tulisi siirtää ehkäiseviin palveluihin, joilla tulevia riskejä voidaan ehkäistä ennakolta. Ehkäisevällä toiminnalla on vaikutusta etenkin syrjäytymisriskissä oleviin, tai



niihin, joiden voidaan katsoa olevan suurimmassa riskissä joutua huono-osaisuuden kierreeseen. Pitkällä tähtäimellä riskissä olevien saaminen järjestelmän piiriin ajoissa edesauttaa heidän tulevaa kykyään toimia yhteiskunnassa ja sitä kautta vähentää tulevia palvelutarpeita. Hankkeiden (KASTE, LAPE) tuottamista hyödyistä on tutkimustulosten pohjalta muodostunut käsitys saman suuntainen kuin Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportissa (Raportteja ja muistioita 2016:16) on todettu: KASTE-ohjelman osalta tavoitteiden toteutumista ei ole voitu todentaa, vaikka sillä onkin osaltaan luotu pohjaa asiakaslähtöisyyden parantumiseen. Ongelmia ovat aiheuttaneet raskas organisaatio ja seurannan haasteet. LAPE –hankkeessa asiakaslähtöisiin palveluihin on pyritty toimintaprosessien ja sähköisten palvelujen kautta poikkihallinnollista yhteistyötä kehittämällä. Tällöin myös tavoitteiden edistäminen on onnistunut tehokkaammin. Tutkimuksen luvussa 5.3 on myös haastattelussa todettu KASTE-ohjelmien toimineen osaltaan kohti kokonaisvaltaisempaa kehittämisotetta, jota LAPE -ohjelmassa jatkossa myös toteutettiin.

Yhtenä ongelmana järjestelmän osalta tutkimuksen haastatteluissa nousi esiin palvelujen kehittäminen erikoistumisen pohjalta, jolloin palvelujen, organisaatioiden ja ammattikuntien väliset rajapinnat ovat muuttuneet jyrkemmiksi. Tämä kuormittaa erityisesti niitä perheitä, jotka tarvitsevat runsaasti erilaisia palveluja. Myös tietojärjestelmät vaikuttavat toiminnan hajanaisuuteen, jos ne eivät keskustele keskenään. Tällöin vanhempien aika menee omien tietojen välittämiseen organisaatiosta toiseen. Tutkimuksen tulosten pohjalta on todettavissa, että organisaatioiden institutionaaliset ominaisuudet, kuten julkinen rahoitus, vakiintuneet ohjausjärjestelmät ja toimintamallit sekä toimintaa ohjaavat säädökset ovat toiminnan legitimiin vaikkavien peruselementtejä, mutta samalla ne muodostavat rajapintoja, jotka eriyttävät toimintoja ja tuottavat osaoptimointia erilaisten hallinnollisten organisaatioiden ja intressiryhmien kesken. (vrt. myös Meyer & Rowan 1997, 360 – 363). Asiantuntijanäkemyksissä perhepolitiikan haasteena ovatkin muun muassa yhteistyö ja vuorovaikutus eri toimijoiden välillä sekä johtamisjärjestelmä, jossa johtaminen toteutuu enemmänkin osa-alueittain kuin kokonaisuuksittain. Myös rahoituksen jakautuminen hallinnonaloittain tai toiminnoittain sitoo mukautetun toiminnan mahdollisuuksia. Alueellisesta näkökulmasta muun muassa sähköinen asiointi ja infrastruktuuri aiheuttava eroja palveluissa epätasaisen saatavuuden johdosta. Alueellisessa tarkastelussa tämä on tutkimuksessa todettu (luku 6) myös ydinprosessien haasteeksi muun muassa Länsi- ja Sisä-Suomessa.

Perhepolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa kannustavasti vanhemmuuteen ovat rajalliset siitä syystä, että yleinen asennoituminen vanhemmuuteen syntyy monesti ulkopuolelta (mm. sosiaalinen media) saatavan tiedon perusteella. Myös läheisverkoston puuttuminen tai pelko jäämisestä ilman tarvittavaa tukea aiheuttavat nuorissa epävarmuutta.

Perhepoliittisten keinojen rajallisuus kannustavuuden suhteen näkyy syntyvyyden kehityksessä, joka on laskeva siitä huolimatta, että Suomen perhepoliittiset etuudet ovat Euroopan parhaimmista. Kannustavuusnäkökulmasta kyse on näin ollen myös positiivisen vanhemmuuden näkemyksen tuomisesta osaksi perhepolitiikkaa ja sen tavoitteita. Tutkimushaastatteluihin (luku 5.3.2) ilmeni tarve luoda puitteet, jossa perheellistyminen ja lasten saanti koetaan positiivisena ilmiönä, jolloin kannustavuus muodostuu lapsi ja perheystävällistä yhteiskuntaa rakentamalla. Tutkimusnäkökulmasta ongelmaksi muodostuu se, miten tuotetaan tietoa kannustavasta ja myönteisestä vanhemmuudesta, jos vanhemmuuskulttuuri ei ole myönteistä. Kannustavuus voidaan nähdä myös taloudellisesta näkökulmasta, jolloin usko omiin taloudellisiin edellytyksiin luodaan järjestelmän vakauden pohjalta.

Haastattelujen tuloksena muodostui etenkin tilastoaineistosta puuttuva inhimillinen näkökulma perhepoliittiseen toimintaan ja sen tuloksiin, jolloin perhepolitiikan osa-alueisiin voidaan lukea perinteisten tukimuotojen lisäksi myös vanhemmuutta tukeva lapsi- ja perheystävällinen yhteiskunta. Haastatteluaineiston kautta tutkimuksen tuloksiin muodostunut uusi näkökulma avasi myös kysymyksiä tulevien tutkimusaiheiden kenttään:

1. Miten vanhemmuutta voidaan tukea perusjärjestelmän lisäksi positiivista vanhemmuutta korostaen?
2. Miten järjestelmän ulkopuolelle jäävät tai siitä vähemmän hyötyvät kyetään tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa ja välttämään riskien aktualisoituminen?
3. Miten hallinnollinen sektoroituneisuus vaikuttaa politiikan tuloksiin?
4. Millä tavalla julkisen palvelutoiminnan johtamis- ja toimintamalleja voidaan kehittää ja yhtenäistää yhteistyön avulla?
5. Miten sosiaalisen investoinnin näkökulma on huomioitu perheille suunnatuissa palveluissa?

Asiantuntijoiden näkemykset siitä, millä tavalla eriarvoistumiseen, hyvinvoinnin epätasaiseen jakautumiseen ja palvelujen kehittämisen tarpeeseen on kyetty vastaamaan, ovat saman suuntaiset eduskuntapuolueiden esittämien kriittisten näkemysten kanssa: Suurin osa lapsiperheistä voi hyvin, mutta osalle nykyjärjestelmä ei anna tarvittavaa tukea. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että vaikka politiikan toimijat ovat tietoisia siitä, etteivät aiemmin hyväksi todetut toimintamallit välttämättä toimi pitkällä tähtäimellä, on suuntaa vaikea muuttaa. Aiemmat poliittiset päätökset rajoittavat uusia poliittisia päätöksiä (mm. Kay 2006, 29), ja myös mahdollisuuksia sulkea pois aiemmin rakennettuja poliittisia polkuja.

### 8.3 Tulokset kansallisella ja Euroopan tasolla

Euroopan Unionin asettama tavoite nostaa 20 miljoonaa ihmistä köyhyydestä on osoittautunut haastavaksi. Köyhyyden lisäksi uusiksi sosiaalisiksi riskeiksi on todettu 2000-luvulla perheen ja työelämän yhdistäminen, kasvava terveys- ja hyvinvointipalvelujen tarve sekä sosiaalipalvelujen kasvava yksityistäminen. Lapsiperheiden taloudellisessa asemassa tapahtuvat muutokset osoittavat, että kohdennuksilla lapsiperheiden tukiin on merkitystä, mutta erilaisista taloudellisista panostuksista huolimatta tulokset ovat ristiriitaisia siltä osin, *mihin* panostukset ovat vaikuttaneet. Lapsiperheiden köyhyysriskiin ja lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskiin vaikuttaa vanhempien työllisyyden ohella etenkin muihin kuin rahallisiin etuuksiin tehdyt kohdennukset, jotka sisältävät muun muassa päivähoito- ja varhaiskasvatuspalvelut. Tutkimuksen tilastollisessa analyysissä luvussa 7 (taulukko 20) vahvin negatiivinen korrelaatio on vanhempien työmarkkina-aseman ja lapsiperheköyhyyden välillä, mutta myös tulonsiirtojen ja muiden sosiaalipoliittisten etuuksien ja lapsiköyhyyden välinen suhde osoittaa, että etenkin muut kuin rahallisten etuudet saavan tilastollisesti lähes merkitsevän (negatiivisen) kerroinarvon. Nämä etuudet sisältävät muun muassa päivähoito- ja varhaiskasvatuspalvelut, jotka kuuluvat merkittäviin sosiaalisiin investointeihin kasvattaen inhimillistä pääomaa sekä lasten kehityksen että vanhempien, ja erityisesti äitien, työllistymisen ja työuran kehittämismahdollisuuksien muodossa.

Sosiaalisen investoinnin käsitteestä on tullut tärkeä osa keskusteluissa sosiaalisen kulutuksen roolista ja hyvinvointivaltioiden tulevaisuudesta etenkin Euroopassa, jossa keskustelu on juurtunut Euroopan unionin Lissabonin toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen vuonna 2000. Viime aikoina se on tuonut esiin potentiaalisen uuden näkökulman sosiaalipolitiikassa talouskriisin ja EU:n vaatimusten yhteydessä. Sosiaalimenojen supistumisen vaihtoehtona on vastata taloudellisiin kriiseihin panostamalla sosiaalisten siirtojen ohella investointeihin, joilla kyetään vaikuttamaan riskeihin ennaltaehkäisevästi. Sosiaalisilla siirroilla on kuitenkin edelleen merkittävä vaikutus köyhyyden vähentämiseksi, ja tämä on nähtävissä etenkin Pohjoismaissa, joissa tutkimuksen luvussa 7.2.3 (kuvio 31) esitetyn analyysin mukaisesti sosiaalisten siirtojen vaikutukset köyhyyden vähentämiseen ovat EU -alueen suurimpiin kuuluvia. Tutkimus osoittaa myös, että sosiaaliset siirrot eivät kuitenkaan välttämättä tue työllisyyden edistämisen tavoitteita. Matalan työn intensiteetin vaikuttaminen köyhyysriskiin kannustaa työhön työn muodostaessa taloudellisen turvan ja ehkäistessä riskin syntyä, mutta se muodostuu epäkannustavaksi, mikäli työllisyydellä ei ole vaikutuksia riskin syntymiseen. Merkittävää on se, että Suomessa, jossa

sosiaalisten siirtojen vaikutus köyhyysriskin ehkäisyyn on erityisen suuri, on tutkimusanalyysissä luvussa 7.2.3 (kuvio 32) todettu (toisin kuin vertailumaissa) erittäin matalan työn intensiteetin omaavissa kotitalouksissa köyhyysriskin olevan laskeva koko 2010 -luvun ajan. Työllisyyteen suuntaavat politiikat, jotka tukevat työllistymistä palvelu- ja etuusjärjestelmän kautta, ovat aktiivisia politiikkoja ja kuuluvat sosiaalisen investoinnin menetelmiin (vrt. Morgan 2012, 154 - 155).

Perhepolitiikkaa arvioitaessa eivät sen tulokset ole täysin yksiselitteisiä. Onnistuneen politiikan edellytykset ovat sidoksissa siihen, millä tavalla yhteiskunnan yleiseen sosiaaliseen ja demografiseen kehitykseen kyetään vastaamaan. Kokonaishedelmällisyysaste on ollut Suomessa ja myös EU-28 maissa keskimäärin pääsääntöisesti nouseva 2000-luvun alkupuolelta 2010-luvulle saakka. Vuoden 2010 jälkeen kokonaishedelmällisyysaste on kuitenkin kääntynyt laskuun ( kts. taulukko 31). Poikkeuksena tästä on Saksa, jossa se on ollut kasvava myös 2010-luvulla. Suomessa lasku on ollut keskimääräistä nopeampi ja samalla myös jatkuvampi ilmiö.

**Taulukko 31.** Kokonaishedelmällisyysaste Suomessa ja EU-28 maissa vuodesta 2010 vuoteen 2016. (Lähde: Sotkanet.EU-indikaattorit)

	EU 28	Espanja	Ruotsi	Saksa	Suomi	Viro
2010	1,62	1,37	1,98	1,39	1,87	1,72
2016	1,60	1,34	1,85	1,60	1,57	1,60

Vaikka sosiaaliturvalla onkin kyetty vaikuttamaan sekä lapsikotitalouksien että lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskiin, ei sen lisäämisellä ole juurikaan ollut vaikutusta syntyvyyteen. Sama ilmiö on nähtävissä myös EU-28 maissa kokonaisuudessaan. Saksassa kehitys on ollut hieman keskimääräistä positiivisempaa syntyvyyden osalta, joskaan kasvava panostus perheille suunnattuihin tukiin ei ole vaikutukseltaan tuottanut toivotussa määrin tulosta syntyvyyden kasvussa. Suomessa elävänä syntyneiden lasten lukumäärä on vuositasolla laskenut vuoden 2000 tilanteesta vuoteen 2016 yli kuusi prosenttia (Eurostat. Live births (total) by month), joka on moninkertaisesti enemmän kuin EU-28 maissa keskimäärin. Kannustimet perheen perustamiseen voivat kuitenkin heiketä etuusjärjestelmän puutteessa. Espanjassa tämä on todettavissa muun muassa suhteellisen matalana panostuksena perhe-etuksiin ja samanaikaisesti ilmenevänä matalana kokonaishedelmällisyysasteena, joka jää selkeästi EU- maiden keskiarvon alapuolelle (luku 7.2, taulukko 23).

Ruotsi panostaa vahvasti molempien vanhempien oikeuteen liikkua joustavasti perhe- ja työelämän välillä mahdollistaen Suomea paremmin perhevapaan käytön pidemmällä aikavälillä syntymästä ensimmäisiin kouluvuosiin. Suomessa taas panostetaan siihen, että vanhemmilla on mahdollisuus olla pidempään pienen (alle 3- vuotiaan) lapsen

kanssa kotona ja palata sen jälkeen työelämään. Molemmat pohjoismaiset järjestelmät pyrkivät tukemaan saman aikaisesti vanhemmuutta ja mahdollisuutta osallistua työelämään. Ruotsi on kuitenkin myös Suomeen verrattuna omaa luokkaansa molempien sukupuolten työllisyysasteen osalta. Etenkin naisten kohdalla työllisyysaste on Ruotsissa huomattavasti Suomea korkeampi. On kuitenkin huomioitava, että Ruotsissa osa-aikaista työtä tekevien osuus kaikista työssä käyvistä on suurempi kuin Suomessa, ja osa-aikaista työtä tekevästä naisten osuus on esimerkiksi vuonna 2016 ollut yli 70 prosenttia (Eurostat. EU-LFS. Full time and part-time employment by sex, age and occupation).

## Suomen alueet

Suomessa väestön ikääntyminen ja samanaikainen syntyvyyden lasku ennakoivat voimakkaita muutoksia sekä tulevaan palvelurakenteeseen että alueelliseen kehitykseen. Tuloksellisen perhepolitiikan tulee olla proaktiivista reaktiivisuuden sijaan, ja muun muassa näyttöön perustuvat politiikat tähtäävät siihen, että päätösten pohjana on enemmän tietoa siitä, mitkä tekijät tuloksiin vaikuttavat. Poliitiikan arviointia on tehty pitkään jälkiarviointina päätösten toteutumisen ja parhaan mahdollisen toteuttamistavan varmistamiseksi. Arvioinneissa tulisi kuitenkin tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin lisäksi varmistaa jo ennen uusien aloitteiden toteuttamista, ovatko tehdyt valinnat parhaita (mm. Greve 2017,1). Järjestelmässä tapahtuvat muutokset merkitsevät muutosta kustannusrakenteesta ja myös palvelutarjonnassa, jolloin arvioinnissa merkittävää on taloudellisten tekijöiden ohella myös palvelutarpeiden ja palvelutuotannon välinen suhde.

Alueellisissa toiminnoissa ja erillisissä hankkeissa on tutkimuksen haastattelujen tuloksena (vrt. haastattelut, luku 5 ja myös kärkihankkeet, luku 6) todettavissa yhtenäisen toimintatavan tarve. Ratkaisuilla, joita formaalien instituutioiden kohdalla tehdään, on merkitystä epäformaalien instituutioiden toimintaan (mm. kannustinloukkujen syntyminen ja päätökset perhevapaiden käytöstä). Kannustavuuden näkökulmasta järjestelmän tehtävänä on passivoivan vaikutuksen sijaan ohjata yksilöitä ja perheitä itseohjautuvaan toimintaan. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, jos omachoisella toiminnalla ei saavuteta tukijärjestelmän kautta saatavan toimeentulon tasoa tai tulojen ja kustannusten muodostama yhtälö ei tue työllistymistä (vrt. myös Viitamäki 2015). Erilaiset toimeentulon mahdollisuudet vaikuttavat myös siihen, millaiseksi viimesijaisen toimeentulon lähteen tarve muodostuu. Tutkimuksen alueittaisessa vertailussa luvussa 6.2.1 (taulukko 16) on toimeentulotuen tarve todettu suurimmaksi Etelä-Suomen AVI:n alueella, jossa myös yhden huoltajan perheiden osuus on alueista suurin. Pohjois-Suomessa, jossa yhden huoltajan perheiden osuus on alueista pienin, myös toimeentulotukea saaneiden perheiden osuus on Manner-Suomen alueista alhaisin siitä huolimatta, että työttömien osuus

työvoimasta on alueella keskimääräistä korkeampi (luku 6.2.1, taulukko 14). Tutkimuksen luvussa 7.2 (taulukko 24) on alueiden välisessä vertailussa todettu myös köyhyys- tai syrjäytymisriskin olevan suurempi suurkaupungeissa asuvien kohdalla kuin pienemmissä kaupungeissa ja maaseutualueilla.

Väestön samaan aikaan tapahtuva ikääntyminen ja keskittyminen alueiden kasvukeskuksiin aiheuttaa Suomessa alueellisia haasteita peruspalvelujen turvaamisen osalta. Suomen kohdalla Etelä-Suomessa, ja erityisesti pääkaupunkiseudulla, korostuvat erilaiset sosiaaliset riskitekijät liittyen palvelujärjestelmän kompleksisuuteen kansainvälisyyden ja monikulttuurisuuden lisääntyessä. Lapissa palvelurakenteen kehittymiseen ovat puolestaan vaikuttaneet pitkät välimatkat ja osittain harva asutus. Tutkimuksen luvussa 6.2.3 (taulukko 18) aluekohtainen ikärakenteen vinoutuma näkyy erityisesti Lapin ja Itä-Suomen alueilla, joissa 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2016 muita alueita enemmän. Samaan aikaan työikäisen väestön sekä lasten ja nuorten osuus väestöstä on vähentynyt muita alueita nopeammin. Molemmilla alueilla palvelujen saatavuutta heikentää julkisen liikenteen toimivuus etenkin harvaan asutuilla seuduilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelmassa 2016 – 2019 (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015) asetettiin tavoitteet vuodelle 2019 Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman osalta, jolloin pyrkimyksenä on ollut palvelujen integroiminen kokonaisuudeksi, joka toimii asiakaslähtöisyyden periaatteella. Asiakaslähtöisyyttä ja ongelmien ennaltaehkäisyä on tavoiteltu KASTE- ja LAPE –ohjelmien kautta. Kuntatasolla kustannustehokkaiden palvelujen järjestämiseen liittyy olennaisesti palvelutarpeissa tapahtuvat muutokset. Tutkimuksen luvussa 6.2.3 on taulukossa 18 esitetty varhaiskasvatukseen osallistuneiden 1 – 6 vuotiaiden osuuden (%) muutokset vuosien 2010 – 2016 aikana. Muutos on ollut kasvusuuntainen kaikilla alueilla Lapin AVI - aluetta lukuun ottamatta. Myös kokoaikaiseen ja osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien määrän muutokset (luku 6.2.2, kuvat 25 ja 26) osoittavat Lapin alueen muista alueista poikkeavan kokopäiväisen hoidon tarpeen laskusuunnan osapäiväisen hoidon kasvun kompensoidessa sitä verrattain vähän. Muutokset vaikuttavat palvelun tuottamisen edellytyksiin ja resurssitarpeisiin niin henkilöstön kuin tilatarpeidenkin osalta. Päivähoitoon kohdistuvia uudistuksia on Suomessa tehty vuosien varrella etenkin liittyen päivähoito-oikeuteen ja sen järjestämiseen (taulukko 32).

**Taulukko 32.** Muutamia perhepoliittisia uudistuksia lasten päivähoidon liittyen (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Lapsi ja perhepolitiikka Suomessa).

Vuosi	Uudistus
1973	Päivähoidon järjestämisvelvollisuus alle kouluikäisille (kunnat)
1990	Päivähoito-oikeus ja kotihoidon tuki alle 3 –vuotiaille
1996	Päivähoito-oikeus alle kouluikäisille lapsille
2001	Maksuton 6 –vuotiaiden esiopetus kuntien velvollisuudeksi

Kuntien näkökulmasta kyse on myös päivähoidon aiheuttamista kustannuksista uudistusten edellyttäessä korkeampaa panostusta järjestämisvelvoitteen täyttämiseksi. Muun muassa kotihoidon tuen pakkojakamisen seurauksista (sen toteutuessa) on kotihoidon tukeen tehtäviä muutoksia koskevassa välikysymyksessä 4/2013 (Vehviläinen 2013) todettu kunnille aiheutuvan lisäkustannuksen olevan 250 – 300 miljoonaa euroa, joka tarkoittaisi myös kasvavaa painetta työvoiman saatavuuden ja tilaratkaisujen osalta. Tämän ei ole nähty palvelevan tavoitetta kuntien toimintamenojen vähentämiseksi. Varhaiskasvatus on merkittävä osa lapsiperheille suunnattuja julkisia palveluja ja palvelun saatavuus ja laatu ovat Suomessa yleisesti ottaen hyvällä tasolla. Alueittaisia eroja esiintyy kuitenkin siinä, muodostavatko muun muassa välimatkojen pituudet, henkilöstön rekrytointi tai alueellisesti vakiintuneet toimintamallit ongelmia palvelun saatavuuden tai käytettävyyden kannalta. Perheiden näkökulmasta päivähoidon palvelujen saatavuuden lisäksi myös sen laatu voi vaikuttaa tehtäessä ratkaisuja kotihoidon ja päivähoidon välillä (vrt. Närvi 2014, 549).

## Euroopan alueet

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteet näkyvät Suomessa lapsiperheiden hyvinvoinnissa tasa-arvoisuuden periaatteen toteuttamiseen tähtäävissä pyrkimyksissä, valtion ja julkisen hallinnon vahvassa roolissa perhepolitiikan toteuttamisessa sekä kattavassa tukijärjestelmässä, jonka avulla edistetään vanhempien taloudellisia ja sosiaalisia edellytyksiä huolehtia lasten hyvinvoinnista. Lasten ja perheiden sosiaaliin etuuksiin kohdennettu kulutuksen määrä on Suomessa huomattavasti EU-28 maiden keskiarvoa korkeampi. Pohjoismaiseen tapaan Suomi panostaa muihin kuin rahallisiin etuuksiin useimpia muita EU –maita enemmän (taulukko 33).

**Taulukko 33.** Kulutus sosiaaliturvan etuuksiin (% / BKT) kohderyhmässä perhe/lapset vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. Social protection expenditure: family/children function).

Maa/t	Sosiaaliturvan etuudet yhteensä, lapsiperheet	Kulutus rahamääräisiin etuuksiin	Kulutus muihin etuuksiin
EU – 28	2,4	1,6	0,8
Espanja	1,3	0,5	0,7
Ruotsi	3,0	1,3	1,6
Saksa	3,2	2,0	1,3
Suomi	3,1	1,4	1,7
Viro	2,1	2,1	0,0

Suomen perhepoliittinen järjestelmä toimii pitkälti samaan tapaan ministeriövetoisesti kuin Ruotsissa ja Virossa. Hyvinvoinnin kehityksessä on Viron osalta nähtävissä merkkejä saman suuntaisista pyrkimyksistä kehityksen suhteen kuin Pohjoismaissa. Eri-tyisesti tämä on nähtävissä luvussa 7.2 (taulukko 22) todetussa positiivisessa kehityksessä lapsia omaavien miesten ja naisten työllisyydessä. Etenkin miesten osalta työllisyyden kasvu on ollut Virossa poikkeuksellisen suuri. Vaikka vanhempien työllisyys ei ole Virossa saavuttanut Pohjoismaista tasoa, kertoo muutossuunta kuitenkin sen olevan oikealla polulla työllisyystavoitteiden osalta. Viro on myös kyennyt vähentämään lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskiä keskimääräistä enemmän verrattaessa tilannetta EU-28 maihin. Viron perhepoliittinen järjestelmä suosii kuitenkin Suomea ja Ruotsia selkeämmin pienten lasten äitejä perheen hoivajana isien ollessa vahvemmin ansaitsijan roolissa. Pohjoismaissa järjestelmä ei oletta isän toimivan automaattisesti ansaitsijan roolissa, vaan vastuu perheen hoitamisesta jakautuu myös pienten lasten vanhempien osalta tasaisemmin molemmille vanhemmille. Tämä on nähtävissä etenkin Ruotsissa, jossa kahden ansaitsijan mallia on toteutettu menestyksellisesti. Tämän voi toki tulkita Wells & Bergnehr (2014) tapaan myös niin, että Ruotsin perhepolitiikalla pyritään tukemaan enemmänkin yksilöitä kuin perheitä sukupuolisesti tasa-arvoisemman yhteiskunnan luomiseksi.

Saksassa kulutus lapsiperheiden sosiaalisiin etuuksiin on ollut pohjoismaiseen tapaan hyvällä tasolla, mutta muiden kuin rahallisten etuuksien (mm. palvelut) osuutta kaikista etuuksista on lisätty vasta 2010-luvun aikana. Viro on kasvattanut kulutustaan vuosien 2011 - 2014 heikennysten jälkeen lähes vuosikymmenen alun tasolle. Panostus on kuitenkin edelleen pääasiassa rahallisiin etuuksiin, jolloin kasvava palvelujen tarve on jäänyt huomioimatta. Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta vaikutukset ulottuvat myös tulevaisuuteen, jos mahdollisuudet tulevan kehityksen osalta kapenevat sosiaaliturvan kohdentuessa nykytilanteen korjaaviin toimenpiteisiin, ei panostuksena tuleviin vuosiin. Espanjassa lasten ja lapsiperheiden etuuksiin suunnattu kulutus (€/BKT) oli vuonna 2016 huomattavasti EU-28 keskiarvoa pienempi. Tämä on nähtävissä myös köyhyys -tai syr-



jäytymisriskissä, joka on Espanjassa lapsiperheiden kohdalla edelleen huomattavan korkea (27,9 vuonna 2016). Suomen, Ruotsin ja myös Saksan kulutus lapsiperheiden etuuksiin on 2010 –luvulla pysynyt melko tasaisena (€ /BKT) ja ylittää selkeästi EU-28 maiden keskiarvon.

Eurooppa 2020 – strategiaan sisältyvän indikaattorin *köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen* osa-alueiden risteytyksen avulla voidaan mitata työn merkitystä niiden ilmenemisessä (taulukko 34). Matalan ja ei matalan työn intensiteetin omaavien lapsikotitalouksien osalta merkittävää on eri maissa ilmenevät erot siinä, millä tavalla työn intensiteetti vaikuttaa perheen taloudelliseen ahdinkoon. Indikaattorit mittaavat kotitalouden köyhyys- tai syrjäytymisriskiä ja vaikeaa materiaalista puutetta eri yhdistelminä. Verrattaessa tilannetta Espanjassa, Suomessa, Saksassa, Ruotsissa ja Virossa, on matalan työn intensiteetin lapsikotitalouksien määrä pienin Virossa, jossa lähes 97 prosenttia kotitalouksista on *ei matalan* työn intensiteetin kotitalouksia. Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa näiden kotitalouksien osuus on myös yli 90 prosenttia, Espanjassa hieman sen alle. Molemmissa kotitaloustyypeissä (matala/ ei matala työn intensiteetti) niiden lapsikotitalouksien osuus, jotka eivät ole köyhyys- tai syrjäytymisriskissä tai kärsi vakavasta materiaalisesta puutteesta, on suurin Suomessa.

**Taulukko 34.** Köyhyys- tai syrjäytymisriski tai vakava materiaallinen puute matalan ja ei matalan työn intensiteetin lapsikotitalouksissa (ikäryhmä 18 – 59 –vuotiaat) vuonna 2016 Eurooppa 2020 -indikaattorien osa-alueiden risteuksen mukaan. (Eurostat. EU-SILC: Intersections of Europe 2020 Poverty Target Indicators).

Indikaattori (osa-alue)	Matalan työn intensiteetin kotitalous					Ei matalan työn intensiteetin kotitalous				
	DE	EE	ES	FI	SE	DE	EE	ES	FI	SE
Köyhyys- tai syrjäytymisriski	3,1	1,9	6,2	3,0	5,4	8,5	12,7	16,3	4,7	10,2
Vakava materiaallinen puute	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,8	1,6	1,3	0,9	0,2
Köyhyys- tai syrjäytymisriski ja vakava materiaallinen puute	1,2	0,7	2,4	0,3	0,3	0,8	1,1	2,7	0,0	0,2
Ei köyhyys- tai syrjäytymisriskiä eikä vakavaa materiaalista puutetta	2,3	0,5	2,8	3,6	1,1	83,2	81,3	68,1	87,2	82,5

Matalan ja korkean työn intensiteetin omaavien lapsikotitalouksien välinen ero käytettävissä olevan keskimääräisen (mediaani) nettotulon<sup>28</sup> osalta oli vuonna 2016 Suomessa lähes 12 prosenttiyksikköä pienempi kuin EU 28 -maissa keskimäärin. Vastaava

<sup>28</sup>Käytettävissä olevien rahattulojen *mediaani* (Median equivalised net income).

ero EU-28 maihin verrattuna oli lapsettomien kotitalouksien kohdalla alle 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisuudessaan työn intensiteetti (matala / korkea) merkitsi kansallisella tasolla keskimäärin yli 30 prosentin eroa käytettävissä olevissa nettotuloissa. Käytettävissä olevien nettotulojen välinen ero kuvaa osaltaan sitä, millä tavalla tuloeroja on kompensoitu erilaisissa perhetyypeissä.

Osa-aikaista työtä tekevistä suuri osa on naisia. Muun muassa Saksassa osa-aikatyötä tekevistä naisista oli vuonna 2016 yli 80 prosenttia (Eurostat: EU-LFS. Full-time and part-time employment by sex, age and occupation (1 000)). Osuus kuvastaa pitkään vallalla olleita käsityksiä perherooleista sukupuolten välillä. Ruotsissa osa-aikaisen työn määrän voidaan olettaa heijastuvan osittain myös lapsiperheiden työssä käyvien köyhyysriskiin, joka on ollut Ruotsissa viime vuosien aikana kaksinkertainen verrattuna Suomeen (Eurostat. EU-SILC: In-work at-risk-of-poverty rate). Virossa merkitsevä on se, että lapsettomien naisten työllisyys on huomattavasti korkeampi kuin naisten, joilla on lapsia (Eurostat. EU-LFS. Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition). Tämä selittyy osittain lapsikeskeisellä perhepolitiikalla, jossa tuet kohdentuvat etenkin pienten lasten äideille. Viron perhepoliittisissa toimenpiteissä keskitytään sukupuolten tasa-arvoon, mutta todellisuudessa stereotyyppit ovat edelleen esteenä yhtäläiselle osallistumiselle lasten kasvatukseen. Espanjassa perheille tarkoitetun tuen puuttuminen ja siitä johtuva hoitotyön siirtäminen naisille on perusteena naisten heikolle työllisyydelle, joka on yksi alhaisimmista Euroopan unionissa.

Päivähoitopalvelujen tarve on todettu enenevässä määrin merkittäväksi myös niissä maissa (mm. Saksa), joissa panostus on perinteisesti ollut enemmänkin rahallisiin tukimuotoihin kuin palvelujen kehittämiseen. Etenkin äitien työllisyyden kannalta palveluilla on työllisyyteen mahdollistava vaikutus. Päivähoidon osalta Suomi ja Ruotsi ovat hyvässä asemassa julkisen päivähoiton saatavuuden kannalta. Alle 3 -vuotiaiden lasten osuus julkisessa päivähoitossa on kuitenkin Suomessa huomattavasti alhaisempi kuin Ruotsissa, jossa yli puolet alle 3-vuotiaista lapsista on julkisen päivähoitopalvelun piirissä. Suomessa vastaava osuus on kolmannes ikäryhmästä, joka vastaa myös EU-28 maiden keskiarvoa. (Eurostat. Children aged less than 3 years in formal childcare). Tulos voidaan liittää pitkään vanhempainlomaan, joka on vaihtoehto päivähoiton käytölle.

Vanhempainvapaiden osalta on Euroopan tason työmarkkinaosapuolten tekemässä vanhempainvapaata koskevassa tarkistetussa puitesopimuksessa (Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2010/18/EU) määritelty yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuk-

sia koskien työntekijöiden oikeutta vanhempainvapaaseen lapsen syntymän tai adoptoinnin vuoksi. Direktiivi koskee kaikkia työntekijöitä sukupuolesta ja työsopimuksesta riippumatta. Vähimmäisaika on määritelty henkilökohtaisena. Siirtomahdollisuus toiselle vanhemmalle on kuitenkin hyväksyttävää sillä edellytyksellä, että kumpikin vanhemmista pitää ainakin yhden vähimmäisajaksi määritellystä neljästä kuukaudesta. Tarkoituksena on edistää vanhempainvapaan jakautumista tasaisemmin molempien vanhempien välille. Direktiivissä asetetaan vähimmäisstandardit, jotta EU maat voivat soveltaa suotuisampia säännöksiä.

Suomessa, kuten muissakaan Euroopan maissa, direktiiviä ei ole toteutettu sellaiseenaan, vaikka isille määritellyn vapaan pituus onkin Suomessa useihin muihin maihin verrattuna suuri. Direktiivin tarkoituksena on ollut neljän kuukauden henkilökohtaisen vähimmäisajan osalta sukupuolten välisen tasa-arvon lisääminen perhe-elämässä, mutta sen toteuttaminen aiheuttaa epätasa-arvoa sen suhteen, millaiset mahdollisuudet perheillä todellisuudessa on valita käyttävätkö molemmat vanhemmat oman osuutensa. Mikäli siirtomahdollisuutta ei olisi, perheessä enemmän ansaitsevan vanhemman osuus voisi jäädä kokonaan käyttämättä taloudellisen tilanteen vuoksi. EU tason ohjaus muodostaa osaltaan perustan jäsenmaiden kansallisille ratkaisuille. Suomen perhepoliittisessa järjestelmässä perhevapaiden kohdalla ei kyse ole niinkään korvattujen vapaiden määrästä, jotka eittämättä kuuluvat Euroopan korkeimpiin, vaan kysymys on monien muiden maiden tapaan vapaan joustavan käytön mahdollisuudesta lapsen eri ikävaiheissa sekä sen jakautumisesta vanhempien kesken. Isille varatut osuudet ovat edelleen useimmissa maissa pieniä verrattuna äiteihin, ja myös niissä maissa, joissa vapaata on mahdollisuus jakaa, ovat isien käyttämät osuudet melko vähäisiä. Kysymys onkin siitä, ovatko vanhemmat halukkaita, tai ylipäätään kykeneviä, jakamaan vapaan siten kuin poliittisessä keskustelussa ehdotetaan.

## 8.4 Tulokset tutkimuskysymysten ja aiemman tutkimuksen valossa

Hyvinvointivaltion instituutiot toimivat resurssien jakajina yksilön eri elämänvaiheissa. Hyvinvointivaltioita voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että ne eivät tee sitä mitä niiden tulisi tehdä: ne eivät vähennä köyhyyttä tai epätasa-arvoa kovinkaan tehokkaasti. Kriitikoijat eivät kiistä hyvinvointivaltion saavutuksia, mutta toimenpiteiden vaikutukset eivät aina ole toivotun laisia. Esimerkiksi työn tekemisen kannustimet voivat heikentyä liian korkean sosiaaliturvan seurauksena. (Kangas & Palme 2005, 46 – 47.) Perhepoliittiset instituutiot ovat keinoja, joiden avulla eri maat ovat ratkaisseet, millaiseksi muun muassa

sukupuolten välinen toiminta perheen ja työn yhdistämisessä muodostuu. Tapa, jolla hyvinvointivaltiot organisoivat perhepoliittiset instituutionsa, vaikuttaa myös erilaisiin näkökantoihin ja normeihin, jotka vaikuttavat perheiden sekä perheiden työllisyyden rakentamiseen (Ferrarini 2006, 23). Siksi myös erilaiset lainsäädännöt ovat yhteydessä perheen, valtion ja markkinoiden välisiin suhteisiin.

Lasten köyhyys on useimmissa maissa ainakin osin todettu olevan riippuvainen vanhempien sitoutumisesta työmarkkinoihin. On kuitenkin myös todettavissa, että köyhyyteen vaikuttaa maan institutionaalinen monimuotoisuus, työmarkkinarakenteet ja poliittiset ratkaisut tulonsiirtojen osalta. (Gornick & Jäntti, 2011; 2 Lewis 2009, 82 – 83.) Voidaan myös väittää, että valtiolla on velvollisuus varmistaa lasten yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet, sillä lapset eivät voi valita, millaisiin olosuhteisiin syntyvät (vrt. Kangas & Palme 2005, 39). Pohjoismaissa tähän pyritään korostamalla perinteiseen tapaan valtion roolia perheen hyvinvoinnissa kokonaisvaltaisten tulonsiirtojen ja lapsiperheille suunnattujen palvelujen muodossa.

Eriarvoistumista tapahtuu etenkin silloin, jos järjestelmä toimii pääasiassa vain niiden kohdalla, joilla ei muutenkaan esiinny suuria tai poikkeavia tarpeita. Niiden kohdalla, jotka ovat syystä tai toisesta heikommassa asemassa tai suurimmassa riskissä, voivat tarpeet olla jotakin muuta kuin se, mitä perusjärjestelmä kykenee tarjoamaan. Useissa maissa esimerkiksi yksinhuoltajavanhempia on paljon, ja useimmat heistä ovat naisia. Yksinhuoltajaäidit ovat tyypillisesti heikommassa asemassa sukupuolensa, työllisyysasemansa ja lasten hoidon asettamien odotusten vuoksi (vrt. Gornick & Jäntti 2010, 2 – 3; Jenson 2018, 197 -198). Pohjoismaiset demokratiat ovat kuitenkin aktiivisesti suosineet naisystävällistä linjaa hoitojärjestelyissä ja perhepolitiikassa ylipäättään. Kansainvälisestikin avokätinen tuki on edistänyt tasa-arvoa työelämäratkaisuisissa. (Kangas & Palme 2005,6.)

Työllisyys nähdään osana tasa-arvoisuuden toteutumista sukupuolten välisessä rooli- jaossa suhteessa työhön ja lasten hoitoon. Pohjoismaat pyrkivät tukemaan naisten työllisyyttä ja niitä kuvataankin tyypillisesti kahden ansaitsijan maiksi (mm. Hiilamo 2002, 10; Eydal & al. 2018, 196.) Tasa-arvoisuus Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tavoitteena liittyy molempien sukupuolten mahdollisuuksiin työn, perhevapaiden ja hoitojärjestelyjen osalta sekä lapsiperheiden ja lasten yhdenvertaisuuteen suhteessa muihin (Eydal, Rostgaard & Hiilamo 2018). Hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta tasa-arvo liittyy taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin, joihin kaikilla tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet. Tällöin myös hyvinvoinnin eri ulottuvuuksilla on merkitystä asetettaessa kriteerejä sille, milloin sen voidaan katsoa toteutuneen (vrt. hyvinvointivaltion kriteerit: Juho Saari 2017, 39 – 40).

Suomen sosiaalipoliittinen järjestelmä täyttää hyvinvointivaltiolla määritellyt kriteerit siitä huolimatta, että valtion budjettiin on jouduttu tekemään leikkauksia 2010 –luvulla. Hyvinvointivaltion kriteerien täytyminen ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta erilaisen sosiaalisten riskien ilmenemiseen. Köyhyyden torjunta ja sosiaalinen osallisuus on yksi EU:n asettamista tavoitteista Eurooppa 2020 –strategiassa ja sen toteuttamiseksi Suomi on asettanut omaksi tavoitteekseen poistaa 150 000 ihmistä köyhyys- tai syrjäytymisriskistä vuoteen 2020 mennessä (Valtiovarainministeriö 2017. Eurooppa 2020 -strategia). Riskiin voidaan vaikuttaa poliittisilla ratkaisuilla, jotka tähtäävät korjaavien toimenpiteiden lisäksi myös ehkäisevien toimenpiteiden hyödyntämiseen.

Ulkoisten mittareiden ohella hyvinvointia ja sen toteutumista mitattaessa tulee huomioida myös yksilön kokemuspohjainen hyvinvointi, johon vaikuttavat myös muut kuin laskennalliset tekijät. Tutkimuksessa on todettu, että tyytyväisyys ei ole välttämättä sidoksissa rahallisen panostuksen suuruuteen. Muun muassa Espanjassa koettu tyytyväisyys sekä tuloihin että työ- ja perhe-elämän tasapainoon (OECD. Better life index) on useimpia muita EU-maita, myös Suomea, korkeampi (vrt. taulukko 35) siitäkin huolimatta, että sosiaaliturva, työllisyys tai perhe-etuudet eivät yllä pohjoismaiseen tai osin edes Euroopan maiden keskimääräiseen tasoon. Myös tyytyväisyys yhteisöön on Espanjassa hyvällä tasolla, vaikkakin hieman Suomea heikompi. Hyvinvointi voidaan tällöin liittää myös Zimmermanin (2013) tapaan siihen sosiaaliseen kontekstiin jossa yksilö toimii.

**Taulukko 35.** Tyytyväisyys tuloihin, työ- ja perhe-elämän tasapainoon sekä yhteisöllisyyteen OECD:n Better Life Index mittareiden mukaan mitattuna. (Lähde: OECD. Better Life Index)

	Tyytyväisyys tuloihin	Tyytyväisyys työ- ja perhe-elämän tasapainoon	Tyytyväisyys yhteisöön	Tyytyväisyys elämään
Espanja	4	8,8	7,7	5,5
Ruotsi	4,6	8,4	6,7	8,9
Saksa	4,7	8,4	6,2	7,8
Suomi	3,7	8	8,6	10
Viro	1,8	7,9	6,8	3,5

Eteläisen Euroopan hyvinvointivaltioiden familialismin erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että vaikka perhe on tärkeä sosiaaliturvan tarjoaja ja yksi arvostetuimpia instituutioita Etelä-Euroopassa, on sen suojelemiseen tarkoitettujen politiikkojen kehitys ollut kuitenkin vähäistä (vrt. Pérez-Caramés 2014.) Tämä on nähtävissä myös Espanjassa, jossa hyvistä pyrkimyksistä huolimatta kulutus lapsiperheiden etuuksiin on edelleen Euroopan tasolla alhainen ja muun muassa julkiset päivähoitopalvelut, kuten tutkimuksen

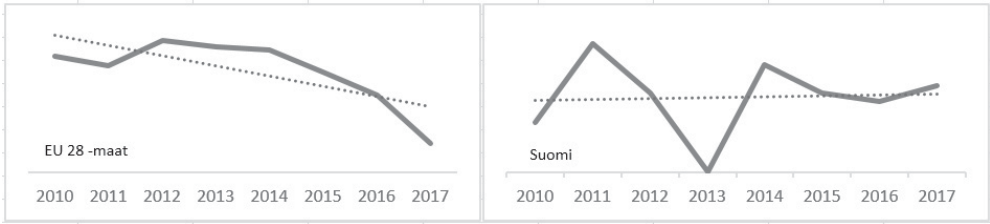
luvun 7.2.4 (taulukko 27) perhepolitiikan instrumenttien kuvauksessa on todettu, on sidottu koulutukseen ollen muuten pääosin perheiden omalla vastuulla.

## Taloudellisen hyvinvoinnin edellytykset

Perheisiin liittyvä köyhyys on muodostunut merkittäväksi riskitekijäksi monissa Euroopan maissa. Köyhyys ei aiheuta ongelmia ainoastaan sosiaalisen leimautumisen ja resursien puutteen suhteen, vaan se asettaa myös hyvinvointivaltioiden yleisen tehokkuuden kyseenalaiseksi. Tästä johtuen Euroopan valtiot etsivät uusia politiikkaratkaisuja köyhyyden kehityksen hillitsemiseksi. Yhtenä näkökulmana on sosiaalinen investointi, jolla pyritään inhimillisen pääoman kehittämiseen ja aktivointitoimenpiteisiin sekä joustavamman sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen. Yksi sosiaalisen investoinnin paradigman pääperiaatteista on, että sosiaalipolitiikat on järjestettävä uudelleen postmodernissa maailmassa esiintyvien uusien sosiaalisten tarpeiden vuoksi, joihin liittyvät myös perheiden monimuotoisuus sekä tarve säilyttää kansainvälinen kilpailukyky (Nygård & Krüger 2012, 758). Erityisessä köyhyysriskissä olevien perheiden tasavertaiset mahdollisuudet voidaan saavuttaa tuella, jotka mahdollistaa myös omaehtoisen hyvinvoinnin rakentamisen.

Suomessa kansallisen tason kehitys lapsiperheiden taloudellisten edellytysten osalta on ollut pääosin suotuisa 2010 –luvulla. Kehityksessä on kuitenkin nähtävissä myös ei-toivottua kehitystä yhden huoltajan kotitalouksien ja myös lasten kohdalla. EU:n tasolla muutokset ovat olleet keskitasoa heikompia yksinhuoltajakotitalouksien ja lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskin kasvun osalta. Tuloksissa on kuitenkin huomioitava Suomen jo lähtökohtaisesti hyvä asema vuositasolla mitattuna (vrt. luku 8, taulukko 28). Tästä huolimatta muutoksen suunta ilmentää 2010 –luvulla tapahtunutta epäsuotuisaa kehitystä lasten ja perheiden taloudellisessa hyvinvoinnissa.

Verrattaessa Suomen ja EU-28 maiden yleistä kehityssuuntaa lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskissä on kehitys tapahtunut vuosien 2010 – 2016 välillä eri tavoin. Vuoden 2017 osalta kehityssuunta jatkuu *edelleen* siten, että EU –maiden keskimääräinen köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien lasten määrä on laskusuuntainen, mutta Suomessa kasvava (kuvio 35). Prosentuaalinen osuus vaihtelee sekä Suomessa että EU -28 maissa vuosien 2010 -2017 aikana hieman yli 3 prosenttiyksikköä laskettuna pienimmän ja suurimman osuuden erotuksena. Suomessa muutokset ovat olleet suurimmillaan vuosien 2011 – 2014 välillä.



**Kuvio 35.** Köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien 0-17 –vuotiaiden<sup>29</sup> osuus (samassa ikäryhmässä oleva väestö) ja osuuden kehityssuunta vuosien 2010 – 2017 aikana Suomessa ja EU 28 –maissa. (Lähde: Eurostat. EU-SILC. People at risk of poverty or social exclusion by age and sex).

Toimeentulotuen tarve on ollut Suomen lapsiperheissä pääasiassa kasvava 2010 –luvun aikana. (Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: toimeentulotuki). Käytännössä tämä merkitsee ensisijaisten tulonlähteiden riittämättömyyttä. Aluekohtaisesti merkittävää on se, millainen on ensisijaisista tukimuodoista saatavan riittävän toimeentulon mahdollisuus, jos elinkustannukset ovat alueella suuret (mm. pääkaupunkiseutu) tai työllisyysmahdollisuudet heikot. Käytännössä järjestelmä toimii samojen periaatteiden mukaisesti, mutta alueellisia eroja se ei ole kyennyt ratkaisemaan. Kuntakohtaisessa tarkastelussa toimeentulotuen tarve oli vuonna 2016 suurin Etelä-Suomessa, jossa haasteeksi onkin todettu muun muassa sosiaalisten ongelmien lisääntyminen.

Perhe nähdään usein symbolina pysyvyydelle ja turvallisuudelle muuttuvassa maailmassa. Perhe on instituutio, jota ohjaa välittäminen ja pyyteetön toiminta, ei niinkään taloudellinen intressi. Vaikka perhe on edelleen keskeinen instituutio yhteiskunnassa, muuttuu se entistä monimuotoisemmaksi muuttaen samalla käsityksiä perheen ansaitsijan ja hoivaajan malleista. (Feber & Birnbaum 1982, 84.) Työllisyyden merkitys perheiden arjessa on suuri taloudellisten edellytysten ylläpitämiseksi. Muuttuvat asenteet palkallista ja palkatonta työtä kohtaan (mm. lasten hoito kotona) ja konfliktit tai tyytymättömyys työ- ja perhe-elämän tasapainoon antavat poliittisille päättäjille signaaleja muutoksen tarpeesta (Lewis 2009, 59.) Toisaalta ne kertovat myös niistä vaikutuksista, joita työllisyys tai sen puute perheessä aiheuttavat. Etenkin äitien työllisyys on herättänyt keskustelua sekä sen mahdollistamisen että siihen liittyvien asenteiden johdosta. Perinteinen perhekeskeinen ajattelu, jossa äidin rooli kotona näyttäytyy vahvana, muodostaa arvopohjaisen esteen molempien vanhempien työllisyydelle. Myös etuusjärjestelmä, joka ei tue molem-

<sup>29</sup> Lapset (0–17 vuotta), jotka ovat köyhyysriskissä tai aineellisesti heikommassa asemassa, tai asuvat lähes työttömissä kotitalouksissa (kuuluvat kotitalouksiin, joissa työllisyysaste on erittäin matala).

pien vanhempien työllisyyttä, muodostuu haasteeksi kahden ansaitsijan mallin noudattamiselle. Yhden huoltajan perheissä riski muodostuu kahdella tavalla: perheessä on ainoastaan yksi potentiaali ansaitsija, joka useimmiten on äiti, jolloin tulotasoon vaikuttaa heikentävästi myös sukupuolten välinen ero palkassa (Jenson 2018, 197). Tutkimuksen tuloksissa työllisyyden merkitys näkyy sekä perheen että lasten köyhyysriskissä negatiivisena korrelaationa (luku 7, taulukko 20), jolloin vanhempien työllisyyden kasvaessa köyhyys- tai syrjäytymisriski vähenevät. Hyvinvoinnin näkökulmasta on todettavissa myös työn teon mahdollistavien tukimuotojen merkitys (in-kind benefits) muun muassa lasten päivähoiton palvelujen osalta. Työmarkkinat ovat myös ensimmäinen askel mahdollistaa yksilön kyky itsenäiseen toimeentuloon ja nostaa perhe köyhyysrajan yläpuolelle, tosin sillä edellytyksellä, että palkkataso on riittävä ja myös etuuksiin nähden kannustava (vrt. Feber & Birnbaum 1982, 127; Hakovirta 2001, 17 – 18; Rubery & Figueiredo 2018,149).

Euroalueen talouskriisi 2010-luvulla vaikutti Euroopan maiden taloudelliseen tilanteeseen ja sitä kautta myös kansallisiin päätöksiin ja prosesseihin. Tämä näkyi muun muassa valtion menojen lisääntymisenä ja budjettivajeiden kasvuna. Vaikutukset ovat näkyneet myös kansallisessa päätöksenteossa valtioiden budjeteissa. Kulutus sosiaalisiin etuuksiin on laskenut vuoden 2010 tasosta vuoteen 2016 suuressa osassa EU 28 –maita. Samalla myös kohdennukset lasten ja perheiden etuuksiin ovat pienentyneet. Suomessa kulutus kasvoi kokonaisuudessaan lähes 3 prosenttiyksikköä, mutta lasten ja perheiden etuuksien osalta muutosta ei juurikaan ollut mitattaessa kulutusta osuutena bruttokansantuotteesta. (Eurostat: Social protection expenditure).

## Perhe- ja työelämän yhdistämisen edellytykset

Vanhempien työllisyysasteet poikkeavat toisistaan sukupuolisidonnaisesti eri tavoin EU maissa. Sukupuolten välinen ero etenkin pienten lasten vanhempien työllisyydessä on suurimmillaan maissa, joissa myös äideille suunnatut vanhempainvapaat ovat pitkiä. Poikkeuksena tästä on Suomi, jossa miesten ja naisten välinen ero alle 6 –vuotiaiden lasten työllisyysasteessa on vain hieman EU-28 –maiden keskiarvoa suurempi siitä huolimatta, että vanhempainvapaan pituus on Euroopan korkeimpiin kuuluvia. Vertailumaiden osalta ero on suurin Virossa, jossa se vuonna 2016 oli noin 40 prosenttiyksikköä. Etuusjärjestelmällä voidaan vaikuttaa vanhempien päätökseen siitä, onko esimerkiksi osa-aikainen työskentely mahdollista taloudellisesta näkökulmasta. Ruotsin mallissa tämä näkyy alle 6 –vuotiaiden lasten vanhempien osa-aikaisen työskentelyn kohdalla sen ollessa molempien vanhempien osalta huomattavasti Suomea yleisempää (kts. taulukko 36). Myös Saksassa naisten osa-aikainen työskentely on yleistä lasten ollessa pieniä. Sak-



salainen malli lasten psykologisen ja taloudellisen hyvinvoinnin järjestämisessä on historiallisesti katsottuna riippuvainen pääosin miesten korkeista palkoista, jolloin naisia on kannustettu tukimuodoilla äidin rooliin etenkin pienten lasten kohdalla (mm. Trzcinski 2000, 21 - 44).

**Taulukko 36.** Osa-aikaista työtä tekevien alle 6 –vuotiaiden lasten vanhempien osuus (ikäryhmä 15 - 64 –vuotiaat) Suomessa, Ruotsissa ja EU 28 –maissa keskimäärin vuonna 2016. (Lähde: Eurostat. EU- LFS. Percentage of part-time employment of adults by sex, age groups, number of children and age of youngest child).

	Miehet	Naiset
EU 28	5,9	38,8
Espanja	5,1	27,7
Ruotsi	10,5	38,4
Saksa	6,5	64,3
Suomi	3,9	21,6
Viro	3,6	17,3

Valintaan työn ja lasten hoidon välillä vaikuttaa perheeseen ja sukupuoleen liittyvien arvojen ja asenteiden lisäksi se, miten erilaiset tukimuodot kompensoivat menetettyä tulo- tasoa. Suomessa esimerkkinä tästä on joustavan hoitorahan käyttööotto alle 3 –vuotiaiden kohdalla vuoden 2014 alussa. Muutos aiemmasta euromääräisesti pienemmästä ositaisesta hoitorahasta joustavaan hoitorahaan kasvatti käyttäjien määrää kaikilla Suomen alueilla. Enimmillään käyttäjien määrä kasvoi lähes 30 prosenttia. Vaikutukset voivat näin ollen olla merkittäviä silloin, jos ne kohtaavat perheen omat mahdollisuudet ja tavoitettilan.

Varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää lapsen kehitystä, hyvinvointia ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Sillä on myös sosiaalisesti aktivoiva pyrkimys osallisuuden ja yhteiskunnan jäsenyyden muodossa (Varhaiskasvatustaki 540 / 2018). Yhtäläisillä mahdollisuuksilla ja lasten osallisuudella voidaan vaikuttaa lasten hyvinvointiin ja avuttomuuden periytymiseen (mm. Julkunen 2006; Mínguez 2017). Mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen vaikuttaa lasten kohdalla siihen, millä tavalla hyvinvointi jakautuu ajasta ja paikasta riippumatta. Varhaiskasvatus edesauttaa lasten yhdenvertaisuutta sekä oppimisen että sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta. Samalla se antaa myös molemmille vanhemmille mahdollisuuden kehittyä työmarkkinoilla. Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta investointi inhimilliseen pääomaan parantaa yksilöiden parempia työmarkkinamahdollisuuksia ja tuottaa makrotasolla korkeampia työllisyysasteita. Lisäksi sijoitetun pääoman tuotto-ajatus merkitsee sitä, että elämän eri vaiheisiin kohdistuvilla sosiaalisen

investoinnin politiikoilla on erilaisia hyötyjä, joista lapsiin kohdentuvat hyödyt ovat Suomessa suuret (Kuitto 2016, 6). Alueittaiset erot ja poikkeava kehitys näkyvät kuitenkin varhaiskasvatukseen osallistuvien osalta. Suomessa tämä on erityisesti nähtävissä Pohjois-Suomen ja Lapin alueilla, joissa alle 6-vuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuneiden osuus on muita alueita pienempi ja alueelliseksi haasteiksi (kts. luku 6: ydinprosessien haasteet) on todettu muun muassa pitkät etäisyydet ja palvelujen saatavuus.

Lapsiperheiden hyvinvointi on Suomessa edelleen hyvällä tasolla siitäkin huolimatta, että muutoksissa näkyy 2010 –luvulla Juho Saaren (2004, 44) mukaisesti todettuna se, että ”*Suomen sosiaalipolitiikan tulevaisuutta habmottavat strategiat ovat pääosin historian ehdollistamia linjauksia.*” Perhepolitiikan osalta tilannetta voisi kuvata kaksisuuntaiseksi; järjestelmä on avokätinen, mutta ennakoinnin hyödyntäminen jää totuttujen ja jo aiemmin luotujen toimintamallien varjoon (vrt. polkuriippuvuus). Käytännössä päätöksenteossa paneudutaan enemmänkin valtion varojen kohdentamiseen kollektiivisesti hyväksyttävällä tavalla kuin tulokseen sen käytössä. Euroopan tasolla tämä on nähtävissä myös muiden maiden kohdalla joko kohdennusten epäjatkuvuudessa (mm. Espanjassa talouskriisin vaikutuksesta) tai niiden avulla saavutettujen tulosten vajavaisuudessa (Saksan panos-tuotos suhde syntyvyyden näkökulmasta).

## 9 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA

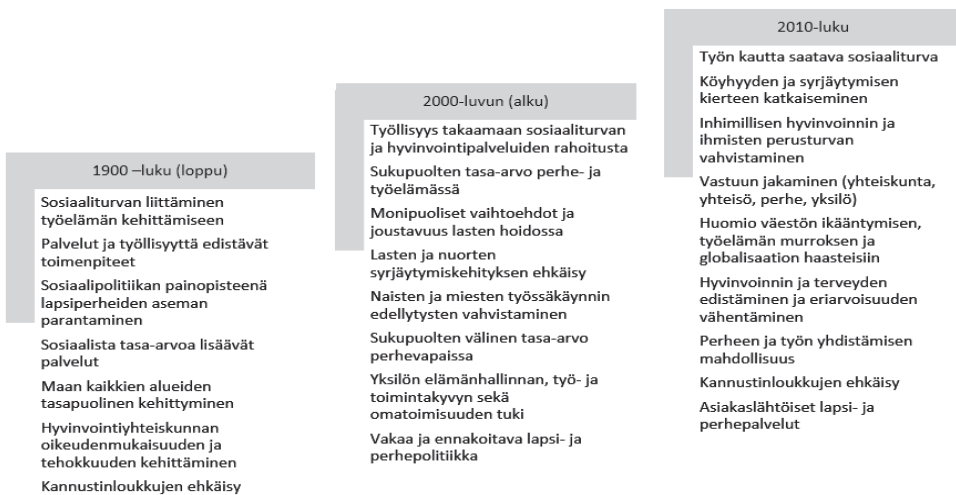
Instituutiot toimivat hyvinvointivaltiossa resurssien jakajina ja tukevat näin kansalaisten mahdollisuuksia ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa ja tehdä valintoja oman toimintansa suhteen. Ne vaikuttavat myös sosiaalisiin suhteisiin ja muokkaavat yhteiskunnan järjestäytymistä eri yhteiskuntaluokkien ja sukupuolten välillä (mm. Ferrarini 2006). Historiallisen institutionalismin mukaan historiallinen kehitys muokkaa instituutioita polku-riippuvuuden periaatteella, jolloin myös operatiivisen toiminnan kautta saavutetut tulokset pohjautuvat aiemmin tehtyihin päätöksiin ja toteutettuihin toimenpiteisiin. (Hall & Taylor 1996.) Pohjoismaista perhepolitiikkaa on pidetty onnistuneena, koska se on yhdistänyt sosiaalipolitiikan ja työmarkkinapolitiikan kehittämällä näin kahden ansaitsijan mallia hedelmällisyysasteiden pysyessä kuitenkin samalla suhteellisen korkeina. Nykyisen perhepolitiikan haasteena on kuitenkin perheiden monimuotoisuus ja siitä johtuvien erilaisten tarpeiden ja oikeuksien huomioiminen (Eydal & al. 2018, 196 – 197). Eri maiden välisten institutionaalisten erojen tarkastelu voi olla kuitenkin harhaanjohtavaa, sillä instituutioiden erilaisuudesta huolimatta hyvinvointivaltiot voivat saavuttaa saman kaltaisia tuloksia (Kangas & Ritakallio 1998). Tämän tutkimuksen tuloksissa tämä näkyy erityisesti Saksan ja myös Viron saavuttamassa kehityksessä, jonka myötä niiden tulokset lähestyvät vähitellen Pohjoismaiden tasoa siitä huolimatta, että esimerkiksi niiden sukupuoleen liittyvät instituutiot pohjautuvat osin edelleen historian muokkaamiin asetelmiin miesten ja naisten välisestä roolijaosta perhe- ja työelämässä.

Perhepolitiikan uudistumista tarvitaan globalisaation tuomien haasteiden sekä sosiaalisten ja taloudellisten muutosten vuoksi niiden haastaessa nykyiset sosiaalipoliittiset järjestelyt. Alhainen syntyvyys ja työllisyysaste haastavat hyvinvointivaltion ja perhepolitiikan, eivätkä ne kuulu Pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallin piirteisiin. Suomessa, kuten myös Ruotsissa, kokonaishedelmällisyysaste on ollut laskeva 2010 –luvulla. Suomen kohdalla se myös alitti EU-28 maiden keskiarvon vuonna 2016. Työllisyyden osalta on todettavissa, että työllisyysaste lapsia omaavien aikuisten kohdalla on sekä Pohjoismaissa että Euroopassa ylipäätään keskimääräistä selkeästi korkeampi. Merkittävää tämä on siksi, koska oletettavissa on, ettei mikään hyvinvointivaltio kykene tarjoamaan kattavaa sosiaalista turvaa erilaisissa elämäntilanteissa oleville (vrt. Kersbergen 2013, 186) tai per-

heellistymistä edistävää vakautta sitä kaipaaville. Uudistukset, jotka huomioivat taloudellisten tekijöiden ohella myös demografiset muutokset ovat tarpeen uusien sosiaalisten riskien välttämiseksi.

Suomen hallitusohjelmissa esiintyvät hyvinvointiin ja perhepolitiikkaan liittyvät tavoitteet 1990 -luvun loppupuolelta 2010-luvulle ilmentävät institutionaalisten rakenteiden ja arvojen merkitystä poliittisissa päämäärissä. Perusolettamukset hallituksen institutionaalisen viitekehyksen taustalla voidaan määritellä seuraavasti: 1) tapa, jolla hallitusinstituutio on rakennettu ilmentää sitä ohjaavia normeja ja arvoja 2) hallituksen rakenne ja sen perustana olevat normit ja arvot suosivat joitakin tuloksia enemmän kuin toisia 3) perhepolitiikan tulokset heijastavat institutionaalisia normeja ja arvoja (vrt. Zimmerman 1995, 89 – 90). Hallituksen toimintakyky erityisesti muuttuvassa ympäristössä vaikuttaa politiikan tuloksille ominaisen legitimiuden ja auktoriteetin saavuttamiseen myös yleisen hyväksynnän kautta.

Suomessa tavoitteet lapsiperheiden aseman ja hyvinvoinnin turvaamiseksi ovat olleet saman suuntaisia ennen 2000- luvun alkua ja myös sen jälkeen. Tutkimuksessa hallitustason tavoitteiden vertailun tuloksena hyvinvoinnin ja lapsiperheiden aseman osalta on todettavissa, että perustavoitteet ovat pysyneet jotakuinkin samoina, mutta painoalueet ovat muuttuneet ajankohtasidonnaisesti. Tämä on esitetty kuviossa 36, jossa hallitustason tavoitteita on koottu eri vuosilukujen osalta. Perhepoliittisen järjestelmän alkutai-paleet voidaan Suomessa sijoittaa 1900 –luvun puoliväliin, jolloin muun muassa lapsilisäjärjestelmä otettiin käyttöön. Lapsilisä merkitsi yhteiskunnallisella tasolla uudistusta, joka vaikutti selkeästi lapsiperheiden taloudelliseen toimeentuloon. Uudistuksen jälkeen perhepoliittiset kysymykset ovat nousseet uudelleen pinnalle muutama vuosikymmen myöhemmin muiden uudistusten ajaessa aiemmin sen edelle. 1900-luvun loppupuolella sosiaalipolitiikan painopisteeksi on noussut mm. lapsiperheiden aseman parantaminen, ja 1970-luvulta lähtien yksi perhepolitiikan painopistealueista on ollut keskittyminen erilaisiin hoitojärjestelmiin ja mahdollisuuksiin yhdistää työ- ja perhe-elämä. Myöhemmin kehitys on suuntautunut enenevässä määrin kohti kattavaa palvelutarjontaa. Sosiaaliturvan liittäminen työelämään on ollut vahvasti esillä sekä 1900 –luvun loppupuolella että koko 2000 –luvun ajan.



**Kuvio 36.** Hallitustason tavoitteita hyvinvoinnin turvaamiseksi ja lapsiperheiden aseman parantamiseksi (koontia hallitusohjelmista).

Vaikka hallitusten kokoonpano on vaihdellut 2010-luvulla, ovat perhepolitiikkaan liittyvät kysymykset ja keskustelunaiheet pysyneet toimeentulossa, työllisyydessä ja palveluissa. Vanhasen II hallituksen ja Kiviniemen hallituksen perhepoliittiset tavoitteet painottuivat etenkin taloudellisiin politiikkainstrumentteihin taistelussa köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Kataisen ja Stubbin hallituksen painopisteenä oli erityisesti työn ja perheen yhteensovittaminen, jolloin politiikkainstrumentteina korostuivat perhevapaajärjestelmä ja palvelutarjonta. Sipilän hallituksen perhepoliittiset linjaukset korostivat erityisesti vanhemmuuden vahvistamista palvelutarjonnan avulla. Keskustavetoisten (pääministeripuolue) hallitusten osalta on nähtävissä myös muutossuunta Vanhasen II hallituksen sosiaaliturvan vahvistamisen tavoitteista kohti Sipilän hallituksen palvelutarjonnan korostumista, joka voidaan myös nähdä yhtenä sosiaalisen investoinnin ilmentymänä. Kokoomus on puolestaan korostanut työllisyyden merkitystä koko 2010-luvun ajan.

Ristiriitoja hallituspuolueiden kesken on esiintynyt muun muassa budjettileikkauksiin liittyvissä kysymyksissä (Vasemmistoliiton ero hallituksesta 2014) ja ympäristökysymyksissä (Vihreä liiton ero hallituksesta 2014) sekä puolueiden sisäisissä erimielisyyksissä (Perussuomalaisen jakautuminen 2017), jolloin myös hallituksen kyky jatkaa on ollut vaakaalaudalla hallituskriisistä johtuen. Hallitusten toimintaa on arvosteltu etenkin lapsiperheiden tukiin kohdentuvien leikkausten (mm. lapsilisät) ja eriarvoistumisen kehityksen vuoksi. Myös pyrkimykset muuttaa olemassa olevia järjestelmiä (perhevapaat ja kotihoidon tuki) on todettu enemmänkin epätasa-arvoistavaksi ja vaikutuksiltaan lapsiperheiden

tilannetta heikentäväksi. 2010-luvulla toimineiden hallitusten puoluekohtaiset painotukset perhepolitiikassa jaettuna taloudelliseen tukeen, työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin ja palvelujen kehittämiseen voidaan pääperiaatteissaan jaotella seuraavalla tavalla puolueiden vaalikausittaisten ohjelmien pohjalta (tutkijan tulkinta):

	Vanhasen II hallitus Kiviniemen hallitus (2007 - 2011)	Kataisen hallitus Stubbin hallitus (2011 - 2015)	Sipilän hallitus (2015 - 2019)
Keskusta	Taloudellinen tuki	---	Palvelut
Kokoomus	Työllisyys	Työllisyys	Työllisyys
KD	---	Palvelut	---
Perussuomalaiset	---	---	Taloudellinen tuki
RKP	Taloudellinen tuki	Työllisyys	---
SDP	---	Työllisyys /palvelut	---
Vihreät	Taloudellinen tuki /palvelut	Taloudellinen tuki /palvelut	---
Vasemmistoliitto	---	Taloudellinen tuki /palvelut	---

**Kuvio 37.** Puoluekohtaiset painotukset taloudellisen tuen, työllisyyden ja palvelujen kesken 2010-luvulla toimineissa hallituksissa (tutkijan tulkinta hallituspuolueiden vaalikausittaisten ohjelmien pohjalta).

Hallituspuolueiden painotuksissa on nähtävissä 2010-luvulla sama ilmiö kuin aiempien hallitusten aikana: taloudellinen tilanne vaikuttaa siihen, millainen painoarvo suorilla tulonsiirroilla tai palveluilla on perhepolitiikassa. Haastavat taloudelliset näkymät (vrt. Ahon hallitus luvussa 4.2 ja Vanhasen II hallitus / Kiviniemen hallitus) siirtävät painotuksen suoriin tulonsiirtoihin ja hyvät tai kehittyvät talousnäkymät (vrt. Lipposen II hallitus luvussa 4.2 ja Sipilän hallitus) palvelutarjontaan.

Suomen perhepolitiikan vahvuudet liittyvät sen kattavaan tuki- ja palvelujärjestelmään, joka on myös kansainvälisissä vertailuissa korkealla tasolla. Heikkoutena on poliittisten tavoitteiden toteutuminen ja järjestelmän joustamattomuus, joka aiheuttaa ongelmia erityisesti potentiaalisten, vielä konkretisoitumattomien, riskien tunnistamisessa. Tutkimusanalyysin tuloksena perhepolitiikan haasteiksi eduskuntapuolueiden ohjelmissa nousi muun muassa hyvinvoinnin eriarvoistumiseen liittyvät ilmiöt, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset sekä palvelujen hajanaisuus, joka osaltaan vaikuttaa myös ennaltaehkäisevän toiminnan tehokkuuteen (kts. luku 4.1.) Hallitustoimintaan liittyvä kritiikki koskee etenkin toimenpiteiden tehottomuutta, josta esimerkkinä on muun muassa lapsiköyhyyden ehkäisyyn ja heikompiensaisten tukemiseen liittyvät kysymykset. Myös keskittyminen enemmänkin järjestelmän rakenteisiin kuin vaikutusten arviointiin on kohdannut kritiikkiä, samoin hallintojärjestelmän epädemokraattisuudesta johtuva vallan ja vastuun kohtaamattomuus (mm. luku 4.1).

Tutkimuksen tulokset osoittavat (erityisesti tutkimushaastattelut), että perheiden hyvinvoinnin rakentamiseen vaikuttaa heikentävästi lohkoutunut politiikka, jossa perhepolitiikan kokonaisvaltainen kehittäminen on alisteinen muille politiikoille ja niissä tehtäville päätöksille (mm. talouspolitiikka ja työllisyyspolitiikka). Poliittinen kädenvääntö tutkimuodoista sekä tukijärjestelmiin kohdentuvat muutosesitykset aiheuttavat puolestaan epävarmuutta perheen perustamista harkittaessa. Perhepolitiikasta ja sen järjestämisestä vastaavien tahojen tehokkuusvaatimuksen täyttymistä haittaavat etenkin organisationaalinen ja hallinnollinen hajautuneisuus, joka vaikuttaa myös perhepolitiikan kehittämiseen ja sen toimeenpanoon. Palvelujen johtamisessa seuranta painottuu liiaksi suoritteisiin ja euromääriin työn vaikuttavuuden seurannan jäädessä vähemmälle. Nopeatahtinen valmistelu etenkin isojen ja haastavien asioiden kohdalla vaikeuttaa perusteellisen valmistelun tekemistä ennen lopullisia päätöksiä. Ongelmana on myös palvelujen kehittäminen erikoistumisen pohjalta, jolloin rajapinnat palvelujen, ammattikuntien ja organisaatioiden välillä muuttuvat jyrkemmiksi. Myös erilaiset käytänteet mm. palvelutoiminnassa asettavat haasteita kehitystyölle ja toiminnan tehokkuudelle. Alueelliset edellytykset ja toimintamallit vaikuttavat siihen, millä tavalla tasavertaisuuden tavoite toteutuu palveluissa (mm. palvelujen saavutettavuus ja laatu).

Julkisen tuen painottuessa palvelutuotantoon jää taloudellisten tukien kehitys vähemmälle. Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta palvelujen kehittäminen on kuitenkin sijoitus tuleviin tarpeisiin ja sen merkitystä muun muassa vanhempien työllisyyteen ei voi sivuuttaa. Kyse on myös tuki- ja palvelujärjestelmän mahdollisuuksista tunnistaa tai ennaltaehkäistä riskien aktualisoitumista. Tutkimuksen haastatteluaineistoon perustuvat tulokset osoittavat, että Institutionaaliset ratkaisut ovat osin hallinnollista hajautuneisuutta tukevia, jolloin totuttujen toimintamallien (valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmät) mukauttaminen uusiutuviin tarpeisiin, kuten perheiden monimuotoisuuden tai perheen ja työelämän yhdistämiseen, on edellytys tulokselliselle perhepolitiikalle, ellei uusia institutionaalisia ratkaisuja tehdä. Tähän suuntaan ollaan osittain jo menossa, mutta lapsi- ja perheystävällisempään yhteiskuntaan siirtyminen edellyttää vielä ratkaisua kysymyksiin hyvinvoinnin eriarvoistumisesta, järjestelmän reagoitavuudesta, rahoituspohjan varmistamisesta ja erityistarpeiden huomioimisesta perusprosesseja laajemmin. Perhepolitiikan tuloksia tukevat ja niitä heikentävät tekijät on koottu asiantuntijahaastattelujen pohjalta tehtyyn SWOT –analyysiin (kuvio 38).

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyvätasoinen perhepolitiikka ja useita toimijoita</li> <li>• Hyvinvointia edistävät toimintamallit</li> <li>• Toimiva perhevapaajärjestelmä</li> <li>• Hyvät päivähoidtomahdollisuudet</li> <li>• Pääosin hyvin toimiva tuki- ja palvelujärjestelmä</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eri politiikkojen vaikutukset (politiikan lohkoutuneisuus)</li> <li>• Hallinnolliset rajapinnat</li> <li>• Pitkäjänteisyyden puute ratkaisussa ja kehitystyössä</li> <li>• Alueelliset eroavaisuudet palveluissa</li> <li>• Järjestelmän kyvyttömyys tavoittaa kaikki ryhmät samalla tavalla</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallitusohjelmien hyvien tavoitteiden toteuttaminen</li> <li>• Hyvinvointiajattelun kehittäminen</li> <li>• Yhteistyön rakentaminen eri toiminnoissa</li> <li>• Yhteiset toimintamallit ja -menetelmät</li> <li>• Järjestelmän joustavuuden kehittäminen</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahoituksen riittävyys</li> <li>• Hyvinvointierojen lisääntyminen</li> <li>• Järjestelmän kyvyttömyys tunnistaa ja ennaltaehkäistä ongelmia</li> <li>• Työvoiman vähentyminen</li> <li>• Kannustinloukut</li> <li>• Globaalit haasteet</li> </ul>

**Kuvio 38.** SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) asiantuntijanäkemyksiin perustuen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän vahvuuksista, heikkouksista, uhista ja mahdollisuuksista sen eri osa-alueilla.

Alueellisesta näkökulmasta toimiva palvelujärjestelmä rakentuu sen mukaan, millainen ikärakenne, työllisyystilanne ja infrastruktuuri alueella on. Palvelujärjestelmän vahvuutena on lasten ja perheiden yhdenvertainen asema ainakin periaatteellisella tasolla. Alueellisesti poikkeavaa on kuitenkin se, että palveluissa painotukset ovat erilaisia: joillakin alueilla painotetaan korjaavia toimenpiteitä ja osassa ennaltaehkäisyä. Tutkimuksen tulokset ilmaisevat millaisena poliittisten ja hallinnollisten organisaatioiden toiminta Suomessa näyttäytyy politiikalla saavutettujen tulosten osalta: yhteistyön puute mahdollistaa eriytyneet toimintamallit, ja myöskään järjestelmät (mm. rahoitus- ja johtamisjärjestelmä) eivät tue vuorovaikutteisuutta eri toimijoiden välillä. Tietojärjestelmät liittyvät osaltaan ongelmiin, koska ne eivät keskustele keskenään ja näin ollen vanhempien aika menee omien tietojen välittämiseen organisaatiosta toiseen. Toiminnassa kaivataan myös malleja, joiden avulla kyetään kaventamaan perheiden taustatekijöistä kumpuavia eroja (mm. sairaus, vajaakuntoisuus, erilaiset koulutustaustat jne.)

Alueelliset eroavaisuudet taloudellisessa hyvinvoinnissa näkyvät Suomessa tutkimuksen vertailuanalyysin perusteella muun muassa toimeentulotukeen turvautuneiden lapsiperheiden osuuksissa ja lasten pienituloisuusasteen eroissa alueittaisessa tarkastelussa. Tutkimuksessa ilmeni (taulukko 37), että Etelä-Suomen alueella toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden osuus kaikista lapsiperheistä oli Manner-Suomen alueista suurin vuonna 2016 ja se on ollut myös kasvava koko 2010 –luvun ajan. Lasten pienituloisuusasteen osalta selkeästi erottuva alue on Pohjois-Suomi, jossa pienituloisuusaste on ollut



lähies koko vuosikymmenen ajan muita alueita suurempi siitä huolimatta, että se on pienentynyt vuosien 2010 – 2016 välillä. Tulotaso perheessä vaikuttaa siihen, millä tavalla vanhemmat kykenevät hyödyntämään mm. perhevapaita ja päivähoitopalveluja. Vanhempainvapaajärjestelmä mahdollistaa molemmille vanhemmille vapaan käytön, mutta taloudelliset realiteetit ja myös totut roolit vaikuttavat edelleen vapaiden jakautumiseen vanhempien kesken äitien käyttäessä valtaosan vapaista. Suomen tavoitteena on ollut isien perhevapaiden käytön lisääminen, ja tähän on pyritty hakemaan ratkaisua esimerkiksi vanhempainvapaan kiintiömallista, jonka on ajateltu vahvistavan miesten vanhemmuutta ja naisten asemaa työelämässä (mm. Salmi & Lammi-Taskula 2010). Toistaiseksi ratkaisut ovat kuitenkin jääneet keskustelun asteelle mielipide-erojen vuoksi. Isien osuus on kuitenkin ollut vuosien 2010 – 2016 välillä kasvusuuntainen (taulukko 37).

**Taulukko 37.** Koonti lapsiperheiden tilanteesta vuonna 2016 ja sen kehityksestä vuosien 2010 - 2016 aikana taloudellisten edellytysten sekä vanhempainvapaiden ja päivähoitopalvelujen käytön osalta. (Lähteet: Sotkanet ja Kelasto.)\*\*\*\*\*

Alue	Kotitaloudet, joissa alle 18-vuotias henkilö	Lasten pienituloisuusaste	Toimeentulotukea saaneet lapsiperheet	Vanhempainpäivärahajen saajat		Varhaiskasvatukseen osallistuneet 31.12. 1 - 6-vuotiaat % vastaavankäisestä väestöstä
	% kaikista kotitalouksista			% lapsiperheistä	Isä	
Ahvenanmaan valtionvirasto	23,8 (*)	8,9 (***)	3,8 (***)	(***)	(***)	74,5 (***)
Etelä-Suomen AVI	22,3 (*)	10,4 (*)	10,3 (***)	(***)	(*)	61,7 (***)
Itä-Suomen AVI	18,7 (*)	13,1 (*)	9,4 (*)	(***)	(*)	56,7 (***)
Lapin AVI	19,7 (*)	13,4 (*)	9,1 (*)	(***)	(*)	54,1 (*)
Lounais-Suomen AVI	20,5 (*)	12,2 (*)	7,5 (*)	(***)	(*)	57,2 (***)
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	22,0 (*)	11,7 (*)	8,6 (**)	(***)	(*)	57,5 (***)
Pohjois-Suomen AVI	23,3 (*)	14,0 (*)	7,5 (*)	(***)	(*)	46,0 (***)

\*\*\*kasvanut vuodesta 2010

\*\* pysynyt ennallaan vuodesta 2010

\* pienentynyt vuodesta 2010

\*\*\*\*\*

*KELA. Kelasto. Raportit aiheittain: lapsiperheet – vanhempainpäivärahat*

*Sotkanet. Lapset nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus*

*Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: lasten pienituloisuusaste, toimeentulotuki*

*Sotkanet. THL:n avainindikaattorit: hyvinvointikompassi - väestörakenne ja muutokset*

Suomessa kehitys lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin osalta on tutkimuksen tulosten näkökulmasta monitulkintainen (taulukko 38). Kulutus etuuksiin on vertailussa mui-

hin EU-maihin hyvällä tasolla, samoin hyvinvoinnin tilanne taloudellisin mittarein mitattuna vuositasolla. Suomen lapsiperheiden köyhyys- tai syrjäytymisriski on huomattavasti pienempi kuin EU -28 maissa keskimäärin. Se on myös pienentynyt verrattaessa vuoden 2016 tilannetta vuoteen 2010. Huomioitavaa on kuitenkin yksinhuoltajaperheiden köyhyys- tai syrjäytymisriski, joka on keskimääräisestä tilanteesta poiketen kasvanut saman ajanjakson aikana, samoin kuin lasten köyhyys- tai syrjäytymisriski. Työssä käyvien köyhyysriski on Suomessa lapsiperheiden osalta erittäin matala verrattuna muihin EU-maihin (taulukko 38). Se on kuitenkin kasvanut myös Suomessa vuosien 2010 – 2016 välillä. Työn kannustavuuden kannalta tällä on merkitystä etenkin silloin, jos tukijärjestelmä ei toteuta myös hallitusohjelmissa mainittua mallia, jossa työn tekemisen tulisi olla aina kannattavaa (mm. Sipilän hallituksen hallitusohjelma 2015). Varsinkin paikkakunnilla, joissa elinkustannukset ovat suuret, on riskinä kannustinloukkujen synty tulotason ollessa matala.

**Taulukko 38.** Koonti v. 2016 tilanteesta ja kehityksestä vuosien 2010 - 2016 aikana vertailussa mukana olevissa EU-maissa taloudellisten edellytysten ja työllisyystilanteen sekä päivähoitopalvelujen osalta. (Lähde: Eurostat data, EU-SILC ja EU-LFS.) \*\*\*\*\*

Maa(t)	Sosiaaliturvatuudet % /BKT	Köyhyys tai syrjäytymisriski	Köyhyys tai syrjäytymisriski	Köyhyys tai syrjäytymisriski	Työssä käyvien köyhyysriski	Vanhempien työllisyys (15 - 64 vuotiaat)		Lastenhoito
	lapset/perheet	Lapsiperheet	Yksinhuoltajaperheet	Lapset	Lapsiperheet	Nuorin lapsi alle 6 v.		Formaalissa hoidossa Alle 3 v.
						Miehet	Naiset	
Suomi	3,1 (*)	12,8 (*)	41,9 (***)	14,7 (***)	4,5 (***)	89,0 (*)	60,1 (*)	32,7 (***)
Espanja	1,2 (*)	31,9 (***)	53,3 (*)	32,9 (*)	13,4 (***)	81,9 (***)	60,0 (***)	39,3 (***)
Ruotsi	3,0 (***)	17,5 (***)	36,7 (*)	19,9 (***)	11,2 (*)	93,7 (***)	81,5 (***)	51,0 (**)
Saksa	3,2 (***)	16,8 (*)	43,0 (*)	19,3 (*)	17,0 (***)	90,6 (***)	62,2 (***)	32,6 (***)
Viro	2,1 (*)	18,7 (*)	40,3 (*)	21,2 (*)	16,5 (***)	92,0 (***)	51,9 (***)	30,2 (***)
EU -28	2,4 (**)	24,6 (*)	48,0 (*)	26,4 (*)	13,9 (***)	88,3 (***)	61,5 (***)	32,9 (***)

\*\*\* kasvanut vuodesta 2010

\*\* pysynyt ennallaan vuodesta 2010

\* pienentynyt vuodesta 2010

\*\*\*\*\*

*Eurostat: Social protection expenditure. Tables by benefits, by function.*

*Eurostat: Children aged less than 3 years in formal childcare.*

*Eurostat. EU-SILC: People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type.*

*Eurostat. EU-SILC: Children at risk of poverty or social exclusion*

*Eurostat. EU-SILC: In-work at-risk-of-poverty rate by household type - EU-SILC survey*

*Eurostat. EU-LFS: Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child (%)*

Myös päivähoitomahdollisuudet edesauttavat työllisyyttä silloin kun hoitopaikkoja on saatavilla ja maksujen taso on perheen tilanteeseen nähden kohtuullinen. Päivähoidon osalta pienten lasten (alle 3 vuotta) osallisuus formaaliin päivähoitoon on Suomessa lähes samalla tasolla kuin EU 28-maissa keskimäärin. Ruotsissa osallisuus on kuitenkin huomattavasti korkeampi. Laadullisesti päivähoito on arvioitu tutkimuksen maakohtaisessa vertailussa maittain lähes saman tasoiseksi etenkin opetuksen laadun osalta (vrt. EQLS 2016 - Data visualization: Quality of public services). Päivähoidon järjestämiseen voi osallistua myös muita toimijoita kuin julkinen palvelutuotanto. Tällöin päivähoitomuodon valintaa ohjaavat myös maan kulttuuriset ominaispiirteet, jotka vaikuttavat siihen, millainen on perheen tai yhteisön rooli lasten hoidossa. Muun muassa Espanjassa julkinen päivähoito on pääasiassa sidottu koulutukseen ja Saksassa julkisen päivähoiton järjestämisestä vastaavat pääosin kirkkojen organisaatiot ja kunnat, jolloin myös maksut voivat vaihdella alueellisesti. Virossa esikoulu on valtion ja kuntien vastuulla päivähoiton ollessa paikallishallinnon järjestämä.

Suomen perhepolitiikka on kansallisella ja EU tasolla monessa suhteessa tuloksellista. Verrattaessa tuloksia EU –maiden keskiarvoon, on Suomi Ruotsin tapaan lapsiperheiden hyvinvoinnin kärkimaita siitäkin huolimatta, että tilanne vaihtelee erilaisten perhetyyppien kohdalla. Kehityksen osalta on tutkimuksen tulosten pohjalta kuitenkin todettavissa, että erityisessä riskissä olevien tilanteeseen tulee kiinnittää enemmän huomioita. Ruotsissa etenkin työ- ja perhe-elämän yhdistäminen sekä molempien vanhempien tasa-vertainen rooli lapsiperheessä on toteutunut Suomea nopeammin. Saksa on panostanut lapsiperheiden etuuksiin vahvasti viime vuosien aikana ja saanut syntyvyyden kasvusuuntaiseksi, joskin panostukseen nähden odotettua heikommin. Viro puolestaan kehittyy jatkuvasti lapsiperheiden tilanteen osalta siitäkin huolimatta, että aiempien sosialististen maiden saama perintö on jättänyt jälkensä nykyiseen sosiaalipoliittiseen järjestelmään. Myös perinteinen roolijako sukupuolten välillä näkyy edelleen perhepolitiikan painotuksissa etenkin pienten lasten ja äitien kohdalla. Espanjassa kehitys on talouskriisin seurauksena ollut heikkoa, mutta tilannetta pyritään korjaamaan kattavalla perhetukiohjelmalla (Comprehensive Family Support Plan 2015 – 2017), jossa erityistä huomiota vaativat ongelma-alueet on kirjattu kokonaisuudeksi. Espanjan ongelmana on kuitenkin ollut heikko panostus perhepolitiikkaan sekä tavoitteiden saattaminen toteutukseen asti.

Erityisenä huolenaiheena on pidettävä Suomessa, kuten myös useissa muissa EU –maissa, lasten ja perheiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä tapahtuvaa muutosta ja syntyvyyden heikkoa kehitystä. Taloudelliset edellytykset, perheen ja työn yhdistäminen ja palvelujen käyttö muodostuvat kansallisen perhepolitiikan ja perhepoliittisen järjestelmän erityispiirteiden myötä. Tällöin tuloksia voidaan tarkastella myös perhepolitiikan

painoarvon ja siihen vaikuttavien tekijöiden valossa. Tutkimuksen tulokset ilmentävät haasteita, joita eri maissa on havaittavissa nykytilanteen ja aiemman kehityksen osalta. Maakohtaiset tulokset vertailumaiden perhepoliittisesta toiminnasta ja lapsiperheiden hyvinvoinnin toteutumisesta sekä kehityksestä on koottu pääpiirteittäin eri osa-alueiden osalta taulukkoon 39 (EU-taso) ja taulukkoon 40 (Suomi, alueet).

Euroopan tasolla (taulukko 39) on nähtävissä, millä tavalla erilaiset perhepoliittiset instituutiot vaikuttavat perhepolitiikan tuloksiin. Lapsiperheiden köyhyys- tai syrjäytymisriskin osalta Suomi on omaa luokkaansa riskin ollessa huomattavasti vertailumaita pienempi. Sen sijaan Suomen yksinhuoltajaperheiden köyhyys- tai syrjäytymisriski on pohjoismaisena hyvinvointivaltiona Ruotsiin verrattuna korkea ja kasvu vuosikymmenen alusta on merkittävä. Pienten lasten (alle 6 –vuotiaat) vanhempien työllisyysaste on lähes sama kuin EU-28 maissa keskimäärin ollen Ruotsiin verrattuna selkeästi matalampi. Vaikka Suomen vahvuutena on kattava tukijärjestelmä, on sen haasteena kasvava palvelutarve ja rahoituksen riittävyys, sekä erityisesti erityistarpeessa olevien kohderyhmien huomioiminen.

Kansallisella tasolla (taulukko 40) alueittaisia haasteita muodostavat palvelujen tuottamiseen ja saatavuuteen liittyvät kysymykset sekä alueelliset erot väestörakenteessa. Muun muassa pitkät välimatkat ja nuoremman väestön keskittyminen kasvukeskuksiin vaikuttavat palvelutarjontaan. Taloudellisia haasteita esiintyy erityisesti Etelä-Suomessa, jossa erityispiirteinä ovat kompleksinen palvelurakenne sekä kansainvälistyminen. Työllisyyden näkökulmasta heikoimmassa asemassa on Pohjois-Suomi, jossa myös lasten pienituloisuusaste on kaikkein suurin. Alueellisia eroja esiintyy etenkin suurten kaupunki-alueiden ja harvaan asuttujen alueiden välillä, joka ilmentää alueiden kehittymistä niiden väestökehityksen mukaisesti. Myös tietotekniset uudistukset aiheuttavat osaltaan sen, että kaikki eivät enää pärjää uusien toimintamallien kanssa. Yleisenä puutteena perhepolitiikan tulosten näkökulmasta on se, että perheiden elämään vaikuttavien eri politiikkalohkojen osalta ei ole kokoavaa näkemystä siitä, mitkä niiden vaikutukset lopulta ovat.

**Taulukko 39.** Koonti perhepoliittisesta toiminnasta sekä lapsiperheiden hyvinvoinnin toteutumisesta ja kehityksestä osa-alueittain EU-maissa (vertailumaat) 2010 - luvulla (Lähde: Eurostat. EU-SILC ja EU-LFS.)\*\*\* Yhteenvetona maakotainen nykytilanne ja haasteet.

Maa(t)	Perhepoliittinen toiminta		Taloudellinen hyvinvointi				Työ- ja perhe-elämä		Päivähoitopalvelut			Yhteenveto
	Perhepolitiikka	Järjestelmän haasteet	Köyhyys- tai syrjäytymisriski lapsiperheet	Muutos 2010-16 %-yks.	Köyhyys- tai syrjäytymisriski yksinhuoltajaperheet	Muutos 2010-16 %-yks.	Alle 6. lasten vanhempien työllisyysaste (yhteensä)	Muutos 2010-16 %-yks.	Formaalisissa päivähoitopaikissa olevien osuus (alle 3 v.)	Muutos 2010-16 %-yks.	Taloudellinen este palvelujen käyttöille (%)	
EU 28	-----	-----	24,6	-0,5	48,0	-4,2	74,2	2,6	32,9	4,9	16,2	1) Vaihtelee maakotaisesti 2) Perhepoliittisten tavoitteiden toteutuminen jäsenmaissa etenkin lapsiköyhyyden osalta
Espanja	Heikko perhepolitiikka Valtion vähäinen interventio Panostus politiiktoimiin	Hajainen järjestelmä ja perhekeskeinen ajattelu (valtion vähäinen interventio)	31,9	2,3	53,3	-1,9	70,5	3,8	39,3	2,3	51,8	1) Keskimääräistä heikompi: perhepolitiikan heikko asema 2) Perhepolitiikan kokonaisvaltaisen kehittämisen tarve, vastuunjako ja resurssit
Ruotsi	Kattava tukijärjestelmä Valtion rooli vahva Panostus työllisyyteen	Tukijärjestelmän aiheuttamat kustannukset	17,5	0,3	36,7	-4,2	87,3	4,3	51,0	0,0	0,7	1) Keskimääräistä parempi; erityisen vahva työllisyys 2) Järjestelmän ylläpidon kustannukset ja köyhyyserikoin kasvu (lapsiperheet/ lapset)
Saksa	Kehittyvä tukijärjestelmä Valtion rooli vahvistuva Panostus syntyvyyteen	Päivähoitopalvelujen suuri tarve ja kasvavat kustannukset	16,8	-1,9	43,0	-10,4	75,6	4,1	32,6	12,6	4,9	1) Keskimääräistä parempi; hyvin kehittyvä järjestelmä 2) Palvelujen kasvava tarve ja tukimuotojen panos-tuotos suhde (mm. syntyvyys)
Viro	Kehittyvä tukijärjestelmä Valtion rooli vahvistuva Panostus lasten etuuksiin	Julkisten palvelujen asema (panostus pääasiassa rahalliseen tukeen)	18,7	-2,8	40,3	-4,9	70,5	5,5	30,2	9,2	20,4	1) Keskimääräistä parempi; panostus pääasiassa rahalliseen tukeen 2) Julkisen palvelujärjestelmän kehittämisen tarve
Suomi	Kattava tukijärjestelmä Valtion rooli vahva Panostus tasavertaisuuteen	Järjestelmän rahoitus ja tasavertainen toimivuus	12,8	-0,3	41,9	12,2	74,4	-2,0	32,7	4,7	6,6	1) Keskimääräistä parempi; köyhyys- tai syrjäytymisriski kohtalaisen matala 2) Köyhyys- ja syrjäytymisriskissä näkyvä kasvu ja järjestelmän kyky vastata uusiin riskeihin

\*\*\*

*Eurostat. EU-SILC: People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type.*

*Eurostat. EU-LFS: Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child (%).*

*Eurostat. Children aged less than 3 years in formal childcare.*

*Eurostat. EU-SILC (ad-boc modules): Children by household type, income group, degree of urbanization and main reason for not meeting needs for formal childcare services.*

**Taulukko 40.** Koonti perhepoliittisesta toiminnasta ja lapsiperheiden hyvinvoinnin toteutumisesta ja kehityksestä osa-alueittain 2010 - luvulla (Suomi, alueet). (Lähde: Sotkanet ja Tilastokeskus.)\*\*\* Yhteenvetona kansallinen arvio alueelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

	Perhepoliittinen toiminta		Taloudellinen hyvinvointi				Työ- ja perhe-elämä		Päivähoitopalvelut		Yhteenveto
Suomi alueet (AVI)	Alueellinen vastuutaho	Järjestelmän haasteena	Toimeentulotukea saaneet %lapsiperheistä	Muutos 2010-16 %-yks.	Lasten pienituloisuusaste	Muutos 2010-16 %-yks.	Työllisyysaste (%) ikäryhmässä 15 - 64 v.	Muutos 2010-16 %-yks.	Varhaiskasvatukseen osallistuneet 1-6 v. (% ikäryhmästä)	Muutos 2010-16 %-yks.	1) Haasteena 2) Alueen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä
Etelä Suomi	Alue- ja kunnallishallinto	Kompleksinen palvelujärjestelmä	10,3	1,4	10,4	-0,8	71,0	0,3	61,7	2,5	1) Toimeentulon edellytykset (mm. elinkustannukset) 2) Kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus
Itä-Suomi	Alue- ja kunnallishallinto	Peruspalvelujen tuottaminen	9,4	-0,7	13,1	-2,2	64,5	1,4	56,7	1,6	1) Demografinen huoltosuhte 2) Peruspalvelut (tulopohja ja valvonta)
Lappi	Alue- ja kunnallishallinto	Pitkät etäisyydet	9,1	-1,2	13,4	-2,9	65,3	4,6	54,1	-6,9	1) Palvelutarjonta 2) Pitkät etäisyydet ja erot peruspalveluissa
Lounais-Suomi	Alue- ja kunnallishallinto	Kuntatalouden ennakointiongelmat	7,5	-0,3	12,2	-0,3	67,8	0,2	57,2	0,5	1) Työttömien aktiivointi 2) Palvelumarkkinoiden kehitys
Länsi- ja Sisä-Suomi	Alue- ja kunnallishallinto	Sähköisen asioinnin kehitys	8,6	0	11,7	-1,0	68,2	1,2	57,5	0,9	1) Palvelujen epätasainen saatavuus 2) Alueen infrastruktuuri
Pohjois-Suomi	Alue- ja kunnallishallinto	Palvelujen saatavuus (palvelukanavat)	7,5	-0,3	14,0	-2,4	65,3	1,6	46,0	0,3	1) Palvelukanavien kehittäminen 2) Etäisyydet ja palautetiedon saanti
Ahvenanmaa (valtionvirasto)	Maakunnan hallitus	Palvelutason ylläpitäminen	3,8	0,2	8,9	1,7	81,8	3,8	74,5	1,4	1) Alueena muista poikkeava 2) Järjestelmän ylläpitämisen edellytykset

\*\*\*

*Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: Toimeentulotuki*

*Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö: Pienituloisuusaste*

*Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, varhaiskasvatuksen indikaattorit*

*Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Aikasarjatiedot 2009 - 2018 , Liitetäulukko 7*

## 9.1 Pohdintaa tuloksista ja niiden merkityksestä

Hyvinvointivaltiota koskevassa tutkimuksessa voidaan päätyä erilaisiin tuloksiin erilais-  
ten teoreettisten lähtökohtien kautta. Hyvinvointivaltio voidaan nähdä joko positiivisena  
ilmiönä alueellisten ja sosioekonomisten ilmiöiden tasaamisessa, tai sen voidaan tulkita  
heikentävän kotitalouksien omaa aloitteellisuutta. Myös institutionaalinen näkökulma  
voidaan ulottaa koskemaan joko yleisiä institutionaalisia rakenteita tai yksittäisen valtion  
sisäisiä institutionaalisia elementtejä. (Saari 2005, 21 – 22.) Aiempi tutkimus on osoitta-  
nut, että hyvinvointivaltion malli ja sosiaaliturvajärjestelmä ovat tärkeä osa hyvinvointi-  
valtion ylläpitoa (mm. Esping-Andersen 1990; Hantrais & Letablier 1996; Saari 2017;  
Julkunen 2017). Hyvinvointivaltiota voidaan pitää yhtenäisenä poliittisena ja hallinnolli-  
sena järjestelmänä, jonka tulisi toimia mahdollisimman taloudellisesti, mutta samalla täyt-  
tää myös sille asetetut tehokkuuden vaatimukset. Institutionalisoitunut politiikat, ohjelmat,  
tuotteet, palvelut ja tekniikat toimivat eräänlaisten traditioiden tapaan, ja myös monet  
organisaatiot ottavat ne käyttöön (vrt. Meyer & Rowan 1977).

Pohjoismainen hyvinvointivaltio on korkealla tasolla mitattaessa hyvinvointia ja ta-  
savertaisia mahdollisuuksia taustasta riippumatta. Yhtenä suurimmista saavutuksista voi-  
daan pitää köyhyysastetta, joka on Pohjoismaissa kyetty pitämään suhteellisen alhaisena  
ja samalla säilyttämään taloudellinen vakaus. (Kangas & Palme 2005, 2). Tästä huolimatta  
asialla on myös kääntöpuoli, joka ilmenee sosiaalisen tuen epäkannustavissa vaikutteissa  
suhteessa työhön ja omaehtoiseen hyvinvoinnin rakentamiseen. Hyvinvointivaltio toimii  
kannustavasti tarjoten tasavertaisia mahdollisuuksia, mutta vaikuttaa myös passivoivasti,  
jos muut aktiivisuuteen kannustavat elementit ovat puutteelliset. Kaikki perheet eivät  
saavuta yhtäläisiä edellytyksiä perherakenteiden ja ansaintamahdollisuuksien johdosta.  
Yhden huoltajan perheet, tai perheet, joilla toimeentulon mahdollisuus on heikentynyt  
muun syyn johdosta, ovat suurimmassa riskissä jäädä yhdenvertaisuuden tavoitteiden  
ulottumattomiin etenkin puhuttaessa mahdollisuudesta osallistua sellaiseen yhteiskun-  
nalliseen tai muuhun toimintaan, joka edellyttää taloudellista panostusta (vrt. myös Kan-  
gas & Palme 2000; Gornick & Jäntti 2010).

Vaikka perhepolitiikka on politiikan osa-alueista kiistatta tärkeä etenkin tulevaisuutta  
ajatellen, on se silti alisteinen muille politiikoille, jotka osaltaan määrittelevät sen suuntaa  
(mm. talouspolitiikka ja työllisyyspolitiikka) . Perhepolitiikkaan ja lapsiperheiden ase-  
maan on kiinnitetty huomiota laajemmin vasta siinä vaiheessa, kun demografiset muu-  
tokset (väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön väheneminen) ovat aiheuttaneet  
huolta kyvystä ylläpitää hyvinvointijärjestelmää muuttuvien tarpeiden ja kasvavien tuki-

ja palvelujärjestelmän kustannusten vuoksi. Euroopan unionin jäsenmaiden osalta nähtävissä ovat myös maiden historiaan ja kulttuuriin liittyvät erot, jotka johtavat erilaisiin toimintamalleihin ja määrittelevät politiikan eri osa-alueiden painoarvot. Formaalit ja epäformaalit instituutiot vaikuttavat ihmisten elämään eri asteisesti riippuen siitä, millaiseksi valtion rooli yksilön tai perheen elämässä on muodostunut, tai millä tavalla yksilöiden välinen roolijako (sukupuolet ja ikäryhmät) toimii perheissä ja yhteisöissä. Esimerkiksi Etelä-Euroopan maissa valtion rooli perhe-elämässä on huomattavasti Pohjoismaita heikompi, jolloin perhe sosiaalisena instituutiona on myös vahvemmin vastuussa omasta hyvinvoinnistaan. Totutut sukupuoliroolit puolestaan vahvistavat tai heikentävät naisten osallisuutta työmarkkinoilla.

Poliittiset päätökset kompensoivan sosiaalipolitiikan ja investoivan sosiaalipolitiikan välillä (tai niiden kesken) merkitsevät samalla ratkaisuja tulevista kustannuksista ja niiden kohdentamisesta. Uusien hyvinvointipoliittisten toimenpiteiden toteuttaminen merkitsee lisää kustannuksia ja rajoitetuilla budjeteilla kustannusten lisääminen yhteen kohteeseen tarkoittaa budjetin leikkaamista toisesta kohteesta, jolloin finanssipaineiden johdosta joudutaan tekemään kompromisseja sen suhteen, paljonko resursseja voidaan kohdentaa ja mihin tarkoitukseen. Kompromissit tarkoittavat myös valintoja panostuksessa kompensoiviin tukiin ja sosiaalisiin investointeihin (vrt. Kuitto 2016, 4 – 5). Tutkimuksen tulokset osoittivat, että haastavat taloudelliset näkymät kallistavat painopistettä kompensoivien tukien suuntaan sosiaalisten investointien kehittyessä silloin, kun taloudelliset näkymät ovat hyvät tai niille on pakottava tarve.

Perhepolitiikan institutionaaliseen kokonaisuuteen vaikuttaa yhteiskunnassa vallitseva sukupuolikulttuuri ja samoin myös hyvinvointikulttuuri. Hyvinvointikulttuuri pohjautuu näkemykseen hyvinvointivaltion roolista suhteessa perheeseen, markkinoihin, valtioon ja kolmanteen sektoriin hyvinvoinnin tarjoamiseksi yhteiskunnassa. Perhepolitiikan kulttuuriset juuret voivat olla vakiintuneita ja johdonmukaisia pitkällä aikavälillä, mutta ne voivat olla myös epäjohdonmukaisia tai jopa ristiriitaisia (vrt. Pfau-Effinger 2018, 170). Instituutiot pysyvät kuitenkin suhteellisen vakaana, sillä kulttuuriset vaikutukset muokkaavat niitä lähinnä perustamis- tai muutosvaiheessa. Konkreettisenä ilmiönä tämä näkyy asenteissa, jotka vaikuttavat perhepoliittisten instituutioiden muodostamiseen: asenteet perheen rooleihin yhteiskunnassa, sukupuolten rooleihin työ- ja kotielämässä ja naisten rooliin työmarkkinoilla. Instituutioiden vakaus luo turvallisuutta, mutta mitä vakaampia ne ovat, sitä vaikeampaa niiden muuttaminen on. Tutkimuksen tuloksissa tämä näkyy institutionaalisten rakenteiden (poliittiset järjestelmät, hallinnolliset järjestelmät ja toimintajärjestelmät) ja perhepoliittisten instrumenttien (mm. perhevapaajärjestelmä) muuttamisen vaikeutena, vaikka tarve muutokseen olisikin tunnistettu.



Perhe toimii sosiaalisena instituutiona toisin kuin virallinen organisaatio (vrt. Ostrom 2005) ja siksi on selvää, että perheen toimintamallit eivät välttämättä vastaa yleisiä odotuksia. Tutkimuksen haastatteluista kootuissa tuloksissa on todettavissa vaikutteita, jotka muodostuvat globaalien ilmiöiden (kuten ilmaston muutos) tai sosiaalisen median kautta ja ohjaavat perheiden tai perhettä suunnittelevien ajatusmaailmaa yksilökohtaisen näkemyskäsityksen sijaan yleisempiin uskomuksiin ja niiden kautta syntyviin odotuksiin. Poliittikapäätösten valmistelussa kiireelliset taikataulut ja nopeatahtinen päätöksentekoprosessi aiheuttavat sen, että poliittikapäätösten perusteissa ei kyetä huomioimaan tutkimustuloksia, joilla perheiden todellista tilannetta ja omia näkemyksiä voidaan hyödyntää. Sosiaalisten etuuskäsitysten vaikutukset perheiden tai yksilöiden päätöksiin voivat näin ollen olla yhteiskunnan kannalta epätoivottuja, mikäli perheen tilanne sellainen, että tukimuodot eivät kannusta perheen perustamiseen tai ne muodostavat kannustinloukun työllisyyttä ajatellen. Heikoimmassa asemassa olevien tukeminen yksioikoiseen universaaliin ajatteluun sitoutumisen sijaan on kriittinen tekijä etenkin lasten hyvinvoinnin ja sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Poliittiset päätökset muokkaavat sosiaalista toimintaa antaen ja poistaen edellytyksiä inhimillisten voimavarojen kehittämiseen.

Mueller & Gaus (2017, 38) ovat todenneet, että yksi tärkeimmistä kysymyksistä, joita päätöksentekijät, rahoittajat tai toiminnasta päättävät joutuvat esittämään poliittisen toiminnan arvioinnissa on se, onko interventioilla saavutettu toivottuja tuloksia. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että poliittisten päätösten vaikutusten arviointia ei Suomessa (kuten ei useimmissa muissakaan EU –maissa) ole hyödynnetty riittävässä mittakaavassa etenkin niiden perheiden osalta, jotka tarvitsevat kattavampaa tukea kuin perusjärjestelmä kykenee tuottamaan. Monissa asioissa on toki edistytty (mm. lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä), mutta kokonaisvaltaisemmat uudistukset ovat vielä kehitysvaiheessa ja eriarvoistuminen hyvinvoivien ja riskitekijöiden raskauttamien välillä on jatkunut.

Tutkimuksen haastatteluissa kävi ilmi, että vaikka hyvästä vanhemmuudesta tuotetaan runsaasti tutkimustietoa, uuvuttaa hyvän vanhemman ideaali helposti ne, jotka vielä harkitsevat lasten hankkimista. Miten vanhemmuutta voidaan tukea tutkimustuloksilla, joissa riskitekijöiden lisäksi huomioidaan ne asiat, jotka ovat kunnossa? Miten tuotetaan tutkimustulosta kannustavasta ja myönteisestä vanhemmuudesta? Tutkimustarpeita todettiin haastatteluissa myös siinä, miten riskiryhmään kategorisoitujen perheiden joukossa erottuvat ne, jotka eivät poikkea muista perheistä tarpeiden osalta ja miten ne, joilla riski todellisuudessa on olemassa. Tietoa tarvitaan etenkin niistä taustatekijöistä, jotka vaikuttavat perheen tilanteeseen ja sosiaalisten riskien syntyyn. Näin esimerkiksi yksihuoltajia tai muita riskialttiiseen ryhmään kuuluvia ei kategorisoida yksiselitteisesti samanlaisiksi, ja tukikeinot voidaan kohdentaa niihin, joilla avun tarve on suurin.

Politiikalle on tyypillistä se, että tulokset ovat useamman kuin yhden politiikan tai toiminnon summa. Tämä näkyy erityisesti siinä, millä tavalla kehitys tapahtuu maissa, joissa investoinnit etuusjärjestelmään ovat jo valmiiksi suuria (kuten Pohjoismaat) tai maissa, joissa investointeja vasta kehitetään. Tutkimustulokset osoittavat sen, että yksiselitteinen käsitys hyvinvoinnin toteutumisesta ei välttämättä kerro siitä, millä tavalla hyvinvointi jakautuu (eriarvoistumisen ongelma) ja millaisena se koetaan. Hyvinvoinnin kokemus liittyy myös siihen, mihin omaa tilannetta tai omia tarpeita verrataan (maa- ja kulttuurikohtaiset lähtökohdat) ja mihin on aiemmin totuttu. Myös uudet ilmiöt globaalissa ympäristössä muokkaavat tarpeita ja mielikuvaa hyvinvoivasta yhteiskunnasta. Demografiset muutokset merkitsevät myös muutosta siihen, millä tavalla yhteiskunta kykenee ylläpitämään olemassa olevaa tilannetta tai kehittämään sitä edelleen muuttuvassa ympäristössä, jossa ikääntyvän väestön palvelutarpeet kasvavat ja työikäisten määrä vähenee.

Arvioitaessa Suomen perhepolitiikan tuloksia haasteeksi muodostuu sen monessa suhteessa Pohjoismaille tyypilliseen tapaan ylivertainen asema useimpiin Euroopan maihin verrattuna. Pohjoismaisen mallin mukaisesti järjestelmä on avokätinen ja tulokset näkyvät vertailuissa alhaisessa köyhyysasteessa, kattavissa julkisissa palveluissa ja vanhempien mahdollisuuksissa yhdistää työ- ja perhe-elämä. Yhteiskunnallinen tilanne on kuitenkin muutoksessa myös Suomessa Euroopan tasolla todetun syntyvyyden kasvun laskusuunnan ja taloudellisen epävarmuuden johdosta. Tästä johtuen perhepolitiikan tuloksia on syytä arvioida myös kehityksen ja sosiaalisten instituutioiden reagoinnin näkökulmasta. Yksinhuoltajaperheiden sekä lasten köyhyys- tai syrjäytymisriskissä tapahtuneet muutokset ovat signaaleja siitä, ettei myöskään pohjoismainen malli kykene torjumaan nykyisellään kaikkia uusia sosiaalisia riskejä, jotka heikentävät köyhyyden ehkäisyn ja tasavertaisten mahdollisuuksien tavoitteen toteutumista. Kansallisella tasolla alueelliset erot antavat myös aiheen tarkastella järjestelmän kykyä reagoida alueellisiin erityispiirteisiin esimerkiksi työllisyysmahdollisuuksien ja palvelutarjonnan osalta.

## 9.2 Tutkimuksen saavutukset ja rajoitteet

Suomi hyvinvointivaltiona on sidoksissa siihen, että sosiaalipolitiikan tulevaisuuden strategiat pohjautuvat pääosin historian ehdollistamiin linjauksiin (vrt. Saari 2005, 44.) Aiemmin tehtyjen päätösten toimeenpano merkitsee sitä, että aiemmat sitoumukset ovat osa tulevaa päätöksentekoa. Osaltaan tämä vaikuttaa siihen, millainen kyky valtiolla on ennakoita tarvittavia panostuksia uudistuvan (mm. ikääntyvä väestö, työelämän muutokset ja digitalisaation vaatimukset) yhteiskunnan vaatimalla tavalla. Päätöksenteko pai-

nottuu usein myös aiempien totuttujen toimintamallien toteuttamiseen niiden uudistamisen sijaan. Tämä on nähtävissä myös tavassa, joilla julkisia varoja kohdennetaan aiemmin muokattujen mallien mukaisesti, jolloin muutokset näkyvät pääosin lisäyksinä tai leikkauksina budjeteissa. Suomen sosiaalipoliittisen järjestelmän osalta tutkimus osoitti sen, että institutionaalisen teorian mukainen pysyvyys on merkitykseltään monitulkintainen. Jos pysyvyydellä tarkoitetaan samana pysyviä tavoitteita, joita ei kuitenkaan kyetä toteuttamaan, aiheuttaa se vakauden sijaan epävarmuutta.

Hyvinvointivaltiolle, markkinoille, perheille ja työmarkkinoille ominainen dynamiikka ja niiden muuttuvat suhteet muodostavat uusia haasteita hyvinvointivaltioille, joiden on mukauduttava muuttuviin olosuhteisiin, perhemalleihin ja työmarkkinoilla tapahtuvaan kehitykseen. Vaikka Pohjoismainen hyvinvointivaltion malli on ominaisuuksiltaan liitetty samoihin erityispiirteisiin, on yksittäisten maiden osalta vaikea todeta ominaispiirteitä, jotka nykyisellään edustaisivat erityisesti vain Pohjoismaita. Kyseessä on myös globalisaation ja Euroopan yhdentymisen vaikutukset maiden välillä olevien erojen kaventumiseen. Muun muassa Goodin (1996) on todennut, että Instituutiot eivät ole vakaudestaan huolimatta ikuisia tai muuttumattomia. instituutioita syntyy ja myös kuolee ajan myötä. Instituutiot myös muuttuvat ja uudistuvat evoluution, tarkoituksellisen intervention tai yksinkertaisesti vahingon seurauksena. (Goodin 1996, 24-25.) Tutkimuksen tuloksissa tämä on nähtävissä maissa, joissa kulttuurisista perinteistä huolimatta panostus perhepoliittisiin instituutioihin on vahvistumassa pohjoismaiden tapaan, ja myös perinteinen perhekäsitys on saamassa uuden suunnan ilmentäen paljolti pohjoismaisia arvoja (mm. Saksa ja osin myös Viro). Pohjoismaiden kohdalla voidaan kuitenkin toistaiseksi puhua vielä ryhmästä, joka on useampiin muihin Euroopan maihin tai maaryhmiin verrattuna erilainen, etenkin puhuttaessa perhepoliittisesta kokonaisuudesta ja nykytilanteesta vielä hyväksi nähtävistä tuloksista.

Tutkimus vahvisti eri maiden ja niiden sosiaaliturvamallien sekä kulttuuristen lähtökohtien välisessä vertailussa olettamuksen, että sekä formaaleilla että epäformaaleilla instituutioilla on merkitystä hyvinvoinnin rakentumisessa. Tutkimuksen voidaan todeta myös vahvistaneen olettamuksen instituutioiden ja niitä heijastavien organisaatioiden kyvystä muokata tekijöitä, jotka joko edistävät tai heikentävät hyvinvointia. Poliitikassa, kuten myös hallinnossa, tehtyjen päätösten pitkäjänteisyys vaikuttaa siihen, millä tavalla perheen kaltaiset sosiaaliset instituutiot luottavat niihin ja tekevät niiden pohjalta omia ratkaisujaan. Seumas Millerin (2009, 323) mukaan jotkut instituutiot ovat instituutioita, joiden toiminta koostuu muiden instituutioiden järjestämisestä. Yhtenä tällaisena instituutiona voidaan pitää maan hallitusta. Yhden hallituksen toiminta vaikuttaa myös siihen, millä tavalla tulevat hallitukset voivat toimia. Polkuriippuvuuden ”pehmeämpi” näkemys

osoittaa, että poliittisilla valinnoilla, joiden pohjalta instituutiot muodostuvat tai politiikka toteutetaan on pitkäaikaisia vaikutuksia tuleviin politiikkoihin (Lowndes & Roberts 2013, 113 – 114). Samalla niillä on vaikutusta myös siihen, millä tavalla institutionaalinen järjestäytyminen tapahtuu.

Toiminnan sektoroituminen ja hallinnollisen vuorovaikutuksen puute muodostavat esteitä kokonaisvaltaiselle kehitystyölle yli hallintorajojen. Myös vakiintuneilla ratkaisulla on vaikutusta siihen, millä tavalla järjestelmä kykenee mukautumaan muuttuviin tilanteisiin ja huomioimaan riskit ennaltaehkäisevästi. Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta mm. investointi päivähoitopalveluihin edesauttaa sekä perhettä että työllisyyttä perheen ja työn yhdistämien muodossa. Tutkimuksen tulosten perusteella perhepolitiikan kehittämisessä tulisi keskittyä siihen, ettei järjestelmää kehitetä ainoastaan siitä jo hyötyvien näkökulmasta vaan kehittämisen lähtökohdaksi tulisi ottaa myös ne, jotka eivät toistaiseksi saa järjestelmästä tarvittavaa tukea. Tällöin tutkitun tiedon merkitys korostuu päätöksenteossa, ja myös toimintamalleissa. Resurssien kohdentamisen pohjana merkittäväksi muodostuu kyky mukauttaa toimintaa ja resurssitarpeita ei niinkään totutun mukaisesti vaan tarpeiden mukaisesti. Voidaankin sanoa, että universalismi perusajatuksena toimii silloin, jos se ei rajoita mahdollisuutta mukautua myös tilanteisiin, joissa useimmille sopivaa mallia on muutettava, jotta varmistetaan erityisryhmien mahdollisuudet saada tarvitsemansa tilannekohtainen tuki. Myös Suomessa erityistä tukea tarvitsevien kohdalla tarvemäärittelyssä tulisi huomioida sosiaalisen riskin muodostavat tekijät, jolloin tarvittavat tukikeinot poikkeavat perusjärjestelmän tarjonnasta.

Tutkimuksen Euroopan maiden välinen vertailu osoitti sen, että instituutioiden kulttuurinen ympäristö vaikuttaa niiden päätöksentekoon ja toimintaan, ja myös siihen, millä tavalla yhteiskunnan jäsenet institutionaalisen toiminnan kokevat. Tutkimus osoitti myös sen, että vaikkakin pohjoismainen malli on hyvinvointia vahvasti tukeva, vaikuttavat aiemmat ja nykyiset poliittiset päätökset ja myös niiden implementointi siihen, kuinka tasapuolisesti hyvinvointi jakautuu yksilöiden, ryhmien ja alueiden kesken. Yksilö- ja ryhmätasolla hyvinvoinnin jakautuminen pohjautuu myös erilaisten taustatekijöiden vaikutusten kompensointiin hyvinvoinnin mahdollistamiseksi. Tutkimuksen tulosten perusteella mikään maa ei ole kyennyt sellaiseen kompensointiin, joilla hyvinvointierot olisivat poistuneet. Tämä asettaa kyseenalaiseksi myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion kyvyn muuttaa paremmaksi tai edes säilyttää nykyinen tilanne hyvinvointierojen osalta. Suomen osalta tulokset osoittavat myös sen, että suurimmat alueelliset haasteet kohdistuvat Suomessa alueisiin, joissa välimatkat ovat pitkiä ja väestö on keskittynyt kasvukeskuksiin. Alueiden kehittämisen mahdollisuuksiin vaikuttaa näin ollen sekä väestörakenne että inf-

rastruktuuri. Suurissa kaupungeissa haasteet muodostuvat väestön moninaisuuden ja palvelujen kompleksisuuden johdosta vaikuttaen siihen, että tarpeet eroavat muista alueista esimerkiksi kansainvälisyyden ja monikulttuurisuuden vaikutuksesta.

## Tutkimukseen liittyviä rajoitteita – luotettavuus ja yleistettävyys

Tutkimuskysymysten mahdollistaman laajan aineiston vuoksi tutkija on jo alkuvaiheessa tehnyt valintoja siitä, millä aineistokokonaisuudella tutkimuskysymyksiin voidaan vastata mahdollisimman kattavasti. Aineistokokonaisuutta tai näkökulmaa muuttamalla voidaan tuloksia tulkita eri tavalla. Tulkinallisuuden paradigma on osa tutkimuksen metodologisia ratkaisuja. Tulkinallisuus merkitsee valintoja hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden määrittelyssä, samoin institutionaalisen vaikutuksen arvioinnissa. Tutkija on myös muodostanut aineiston suhteellisen lyhyeltä aikaväliltä, jolloin pitkän aikavälin tarkastelu on jäänyt vain osittaisten aikajakson pidennysten varaan. Tulisiko siis lyhyen aikavälin negatiiviset muutokset tulkita enemmänkin varoittaviksi ilmiöiksi kuin toimenpiteitä vaativiksi riskitekijöiksi?

Tutkimuksen perusolettamuksena on perhepolitiikalla saavutettujen tulosten muodostuminen perhepoliittisten instituutioiden ja niihin liittyvien toimintojen ja järjestelmien kautta olemassa olevien resurssien puitteissa. Poliittinen päätöksenteko linjaa saavutukset lainsäädännön ja budjetin keinoin. Näin ollen tutkimuksen rajoitteena voidaan nähdä perhepolitiikkaan liittyvien muiden politiikkojen aiheuttamat tulokset, jotka osaltaan vaikuttavat siihen, miten perhepolitiikalla voidaan vaikuttaa lapsiperheiden hyvinvointiin, jos muut poliittiset päätökset (mm. työllisyyspolitiikka tai talouspolitiikka) merkitsevät heikkeneyksiä, joiden vaikutukset näkyvät myös lapsiperheissä. Syys- ja seuraussuhteet jäävät näin ollen pääosin tulkinnan varaan.

Haastatteluaineiston osalta tutkimuksen rajoitteeksi muodostuu haastateltavien suhteellisen pieni määrä (6 henkilöä). Tutkimuksen ydinkysymyksiin vastaamisen näkökulmasta määrää voidaan pitää kuitenkin riittävänä, koska haastatteluissa on painotettu enemmän asiantuntijuutta täsmennettyjen perhepoliittisten osa-alueiden osalta kuin yleistä asiantuntijuutta perhepolitiikassa. Tällöin haastattelut täydentävät ja tukevat eri aineistoista saatavia tuloksia lisäämällä niihin toiminnallisen näkemyksen institutionaalisessa ja hallinnollisessa kontekstissa. Tutkimukseen on näin saatu erityistietämystä kohdealuekohtaisesti.

Tutkimusaineiston osalta erilaiset aineistolliset lähestymistavat hahmottavat kokonaisuuksia kattavalla tavalla, mutta toisaalta ne rajaavat tarkemman analyysin mahdollisuuksia yksittäisistä osa-alueista tutkimuksen laajuutta ajatellen. Tämä voidaan nähdä rajoitteena tulosten yleistettävyyden näkökulmasta. Tässä yhteydessä tutkimuksen sisällön

kannalta on kuitenkin nähty merkittäväksi laaja-alainen tarkastelu yksittäisten osa-alueiden kokonaisuutena, jolloin siinä nähtävää tutkimusaukkoa voidaan täydentää. Lähestymistapa poikkeaa yleisestä aihealueen tutkimuksesta, jossa tutkimus kohdentuu pääsääntöisesti tarkemmin rajattuun osa-alueeseen tai kansalliseen/kansainväliseen kontekstiin. Laaja lähestymistapa voidaan nähdä joko negatiivisena, tutkimusta hajottavana, tai positiivisena, kokonaisvaltaista näkemystä tarjoavana. Tutkimuksen punainen lanka, hyvinvoinnin muodostuminen perhepoliittisen institutionaalisen kontekstin tuloksena on kuitenkin pyritty säilyttämään.

## Aiheita jatkotutkimukselle

Perhepolitiikka yhtenä sosiaalipolitiikan osa-alueena on merkittävä tutkimuskohde yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta. Aihepiiri on laaja, ja siksi sen osa-alueiden tarkastelu uusilla menetelmillä laajentaa tutkimuskenttää ja samalla myös tiedon hyödynnettävyyttä. Jatkotutkimuksen näkökulmasta etenkin köyhydessä tai syrjäytymisriskissä olevien lasten ja lapsiperheiden tilanne antaa aiheen tilastollisen seurannan lisäksi myös subjektiiviseen tutkimukseen siitä, mistä riskit yksilötasolla pääasiassa aiheutuvat ja miten niihin reagoidaan. Toisaalta myös yhteiskunnan tukijärjestelmässä ja sen painopistealueissa tapahtuvat muutokset ja niiden vaikutukset ovat ennakoitavuuden kannalta merkittävä tutkimuskohde. Willem Ademan (2011) tavoin voidaan todeta, että perhemuodosta riippumatta perheet toimivat edelleen yhtenä yhteiskunnan kulmakivenä ja perheen rooli on suurelta osin muuttumaton. Perheillä on keskeinen rooli sekä talouden että ihmissuhdeverkostojen näkökulmasta ja ne muodostavat monella tavalla yksilön sosiaalisen ytimen. Arviointi politiikalla saavutetuista tuloksista mahdollistaa järjestelmän uusiutumisen uusiutuvan yhteiskunnan mukaisesti. Yhtenä arvioinnin ulottuvuutena on universalismin periaatteen mukaisen järjestelmän kyky huomioida myös erityistarpeet. Alueellisella tasolla tapahtuvat suuret muutokset voivat merkitä joko alueellista kehittymistä tai sen heikentymistä. Tutkimusaiheena uudistuvan järjestelmän tai palvelurakenteen muutosten vaikutus alueelliseen ikä- ja perherakenteeseen on kansallisen tason tutkimuskentässä mielenkiintoinen ja tulevaisuuteen tähtäävä tutkimuskohde.

Perhepolitiikan lisäksi merkittävä osa-alue ikääntyvässä yhteiskunnassa on ikääntyvän väestön tukijärjestelmä ja sen mahdollisuudet vaikuttaa omatoimiseen selviytymiseen tai ihmisarvoa kunnioittavaan hoitoon. Nyky-yhteiskunnassa, jossa perhekohtaisesta hoidosta siirrytään kohti ulkoistettua hoitoa, on hyvinvointitutkimuksen kannalta tärkeää säilyttää myös näkökulma eri elämänvaiheissa tapahtuviin hyvinvoinnin muutoksiin. Lasten ja lapsiperheiden sekä ikääntyvän väestön voidaan katsoa olevan yhteiskunnan pal-

velurakenteeseen ja sitä kautta myös taloudellisiin edellytyksiin vahvasti vaikuttavia ryhmiä, joiden osalta sekä syntyvydessä että elinajanodotteessa tapahtuvat muutokset muokkaavat tulevia tarpeita. Lasten osalta erityisesti huono-osaisuuden periytymisen riski ja sen tunnistaminen on tutkimusaiheena myös kansainvälisellä tasolla merkittävä, samoin syntyvydessä tapahtuvat muutokset ja siihen vaikuttavat syyt.

Haastatteluissa tutkimusaiheiden osalta todettiin, että yhtenä uutena näkökulmana tutkimuskentässä tulisi olla perhesiteiden kaltaisten sidoksien ulottaminen perheen ulkopuolelle, jolloin ratkaisua etsitään esimerkiksi tulevaisuuden hoivahaasteisiin. Mitkä asiat estävät tai edistävät läheisverkoston toimintaa? Myös tällä lähestymistavalla on merkitystä hyvinvointiyhteiskunnassa, jossa perheiden kokoonpano muodostuu pääasiassa yhdestä tai kahdesta sukupolvesta ja perhekeskeisestä hoivamallista on muodostunut enemmänkin harvinaisuus kuin yleinen käytäntö. Tähän vaikuttavat myös taloudelliset tekijät, joiden valossa ratkaisuja hoivavastuun osalta tehdään.

## LÄHTEET

- Abrahamson, B. (2017). Future welfare. An uneven race to the top and/or a polarized world. In Aspalter, C., Taylor & Francis Group (Eds.) *The Routledge international handbook to welfare state systems*, e-book. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Abbot, P. & Wallace, C. (2013). Social Quality, the Quality of Life and Parents With Young Children in Europe. In Minquez, A. (Ed.) *Family Well-being. European Perspectives. Social Indicators Research Series 49*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer Science+Business Media, 27—51.
- Adema, W. (2011). Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD. *Children and Youth Services Review* 34(3):487–498. Tulostettu 21.11.2018.
- Ainsaar, M. (2001). The development of children and family policy in Estonia from 1945 to 2000. *Finnish Yearbook of Population Research*, 37, 23-40. Saantitapa: <https://doi.org/10.23979/fypr.44957>. Viitattu 20.6.2020.
- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017). *Asiantuntijahaastattelu*. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (Toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012 – 2015 (2011). Valtiovarainministeriön julkaisuja 33a/2011. Tampere: Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy
- Aluehallintovirasto. Organisaatio. Saantitapa: <https://www.avi.fi/web/avi/organisaatio>. Päivitetty 14.1.2020.
- Aluehallintovirastot. Patio. Peruspalvelujen arviointi 2015. Saantitapa: <https://www.patio.fi/peruspalvelujen-arviointi-2015>. Viitattu 12.7.2018.
- Aluehallintovirasto. Suunnittelu ja seuranta. Virastokohtainen suunnittelu ja seuranta: tulossopimukset 2012 – 2015. Saantitapa: <https://www.avi.fi/web/avi/suunnittelu-ja-seuranta>. Viitattu: 11.8.2017.
- Anttonen, A. (2005). Empowering Social Policy: The Role of Social Care Services in Modern Welfare States. In Kangas, O. & Palme, J. (Eds.) *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Aspalter, C. (2017). Ten worlds of welfare capitalism. An ideal-typical perspective. In Aspalter, C. (Ed.) *The Routledge international handbook to welfare state systems*, e-book. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Autto, J. (2012). *Päivähoitopolitiikka kamppailuna hyvinvointivaltiosta: kentät, subjektiasemat ja oikeutukset*. Lapin yliopisto. Väitöskirja. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-612-7>. Viitattu 25.5.2020.
- Bahle, T., Pfeifer, M. & Wendt, C. (2010). Social Assistance. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press. Viitattu 20.7.2020.
- BiB (2018). The Federal Institute for Population Research. Saantitapa: <https://www.bib.bund.de/EN/Research/Research.html>. Haettu 27.9.2018.



- BMFSFJ (2017). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Family Report. Saantitapa: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/meta/en/publications-en/-family-report-2017-/123202> . Viitattu 27.9.2018.
- BMFSFJ (2018). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Saantitapa: <http://www.bmfsfj.de>. Haettu 27.9.2018.
- Boardman, A. & Vining, A. (2017). There are many (well, more than one) paths to Nirvana: The economic evaluation of social policies. In Greve, B. (Ed.) *Handbook of Social Policy Evaluation*, e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) *Towards A Social Investment Welfare State – Ideas, policies and challenges*, pp. 181 – 204 (part III), e-book. University of Bristol: Policy Press.
- Bradshaw, J., & Finch, N. (2010). Family Benefits and Services. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press.
- Cai, Y. & Smeeding, T. (2019). Deep and Extreme Child Poverty in Rich and Poor Nations: Lessons from Atkinson for the Fight Against Child Poverty. Luxembourg Income Study Working Paper Series (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 780. Saantitapa: <https://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Tulostettu 21.3.2020.
- Carlbäck, H., Gradszkova, Y. & Kravchenko, Z. (2012). *And they lived happily ever after: Norms and everyday practices of family and parenthood in Russia and Central Europe*, e-book. Budapest, Hungary ; New York, NY: Central European University Press.
- Castles, F. & Mitchell, D. (1991). Three Worlds of Welfare Capitalism or Four? LIS Working Paper Series. Working Paper No 63. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.4.2020.
- Clingermayer, J. C., & Feiock, R. C. (2001). *Institutional Constraints and Policy Choice : An Exploration of Local Governance*, e-book. SUNY Press.
- Collins, C. & Glass, J. (2018). Effects of work-family policies on parenthood and wellbeing. . In Eydal, G. B., & Rostgaard, T. (Eds.). *Handbook of Family Policy* (pp. 337 – 349), e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Conley, A. (2010). Childcare: welfare or investment? *International Journal of Social Welfare*, 19 (2), 173–181. Saantitapa: <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1111/j.1468-2397.2009.00665.x>. Viitattu 14.7.2020.
- Dahler-Larsen, P. (2017). Critical perspectives on using evidence in social policy. In Greve, B. (Ed.) *Handbook of Social Policy Evaluation*, e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Daly, M. (2010). Families versus State and Market. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford handbook of the welfare state*, e-book. Oxford: Oxford University Press.

- Daly, M. (2018). Care policies for children and adults in high-income countries. In Shaver, S. (Ed.) *Handbook on Gender and Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Del Boca D. & Mancini A. 2013. Child Poverty and Child Well-Being in Italy in a Comparative Framework. In Minguez, A. (Ed.) *Family Well-Being. Social Indicators Research Series*, vol 49. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer Science+Business Media.
- Del Valle-Inclán Cruces, Hugo (2019). Estimating Inequality of Opportunity in More Periods Than Ever Before: The Capital Income Approach. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 764. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 16.7.2020.
- Di Moggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In Powell W. and DiMaggio P. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 63 – 82.
- Dorbritz, J. (2008). Germany: Family diversity with low actual and desired fertility. *Demographic Research*, vol. 19, pp. 557–597. Saantitapa: [www.demographic-research.org/Volumes/Vol19/17](http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol19/17). Viitattu 12.5.2019.
- Duvander, A-Z & Ferrarini, T. (2013). Sweden's Family Policy under Change: Past, Present, Future. Working Paper 2013: 8. Stockholm University. Saantitapa: [http://www.su.se/polopoly\\_fs/1.153647.1383154498!/menu/standard/file/WP\\_2013\\_8.pdf](http://www.su.se/polopoly_fs/1.153647.1383154498!/menu/standard/file/WP_2013_8.pdf). Viitattu 12.8.2018.
- Elmelund-Præstekær, C. & Baggesen Klitgaard, M. (2012) Policy or institution? The political choice of retrenchment strategy. *Journal of European Public Policy*, 19:7, 1089-1107. Saantitapa: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.672112>. Viitattu 20.4.2020.
- Esping – Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping – Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press Inc.
- Eurofound (2016). The gender employment gap: Challenges and solutions, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Saantitapa: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1638en\\_1.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1638en_1.pdf). Viitattu 27.7.2018.
- Eurofound (2017). European Quality of Life Survey 2016 – Overview report: Quality of life, quality of public services, and quality of society. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Saantitapa: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1733en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1733en.pdf) . Viitattu 3.5.2018
- European Commission. Country profiles. Social protection & social inclusion. Saantitapa: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1248&langId=en> Haettu 21.3.2019.
- European Commission (2010). EU Brochure Integrated Guidelines. Europe 2020. Saantitapa: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>. Viitattu 24.8.2017.

- European Commission. (2013). Commission recommendation. Brussels 20.2.2013. Saantitapa: [http://www.parliament.bg/pub/ECD/127271C\\_2013\\_778\\_EN\\_ACTE\\_f.pdf](http://www.parliament.bg/pub/ECD/127271C_2013_778_EN_ACTE_f.pdf). Viitattu: 5.7.2017
- European Commission (2014). Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage, A study of national policies. Synthesis report 2013. Saantitapa: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=fi&newsId=2061&moreDocuments=yes&tableName=news>. Viitattu 5.7.2017.
- European Commission (2017). Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2017. Publications and documents (17.7.2017). Saantitapa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8030&furtherPubs=yes>. Viitattu 15.5.2018
- Euroopan Unioni. Perustiedot: Espanja. Saantitapa: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/spain\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/spain_fi). Haettu 9.7.2020.
- Euroopan Unionin neuvosto. Neuvoston direktiivi 2010/18/EU. Saantitapa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0018&from=EN>. Viitattu 1.8.2019.
- Euroopan yhteisöjen komissio, KOM (2006). Komission tiedonanto. Euroopan väestökehitys – haasteista mahdollisuuksiin. Bryssel 12.10.2006. Saantitapa: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/FI/1-2006-571-FI-F1-1.Pdf>. Viitattu 24.8.2017.
- Eydal, G., & Rostgaard, T. (2018). Introduction to the Handbook of Family Policy. In Eydal, G. & Rostgaard, T. (Eds.) Handbook of Family Policy, e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Eydal, G., Rostgaard & Hiilamo, H. (2018). Family policies in the Nordic countries: aiming at equality. In Eydal, G. & Rostgaard, T. (Eds.) Handbook of Family Policy (chap.15), e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Ferber, M. & Birnbaum, B. (1982) 84 - 143. The Impact of Mother's Work on the Family as an Economic System. In (Eds.) Kamerman, B. & Hayes, C.; Families That Work: Children in a Changing World. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Ferrarini, T. & Forssén, K. (2005). Family Policy and Cross-National Patterns of Poverty. In Kangas, O. & Palme, J. (2005); Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ferrarini, T. (2006). Families, States and Labour Markets - Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare State. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy, 6(1), pp. 17-37. Saantitapa: <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>. Viitattu 28.6.2020.
- Forssén, K. (1998). Child poverty and family policy in OECD countries. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No.178. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 25.6.2020.
- Försäkringskassan. Föräldraledighet. Saantitapa: <https://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare/foraldraledighet/foraldraledig-medarbetare>. Haettu 16.8.2018

- Gauthier, A. & Koops, J. (2018). The history of family policy research. In Eydal, G. & Rostgaard T. (Eds.) *Handbook of Family Policy* (chapter 2), e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: selected essays*. e-book. Saantitapa: <https://hdl-handle-net.libproxy.helsinki.fi/2027/heb.01005>. Viitattu 30.8.2020.
- Gilligan, R. (2000). *Family Support, Direction from Diversity*. In J. Canavan, P. Dolan & J. Pinkerton (Eds.) *Family Support, Direction from Diversity* (pp. 13 – 33). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Gobierno de españa (1999). *LEGISLACIÓN CONSOLIDADA (BOE-A-1999-21568)*. Saantitapa: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21568>. Viitattu 12.5.2019.
- Gobierno de españa (2015). *Comprehensive Family Support Plan 2015 – 2017*. Saantitapa: <https://www.mscbs.gob.es/gl/ssi/familiasInfancia/ayudas/docs/2013-14/PIAF2015-2017ENGLISH.pdf>. Viitattu 26.9.2018.
- Goodin, R. (1996). *Institutions and Their Design*. In Goodin, R. (Ed.) *The Theory of Institutional Design*, e-book. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gornick, J., Meyers, M. & Ross, K. (1996). *Public Policies and the Employment of Mothers: A Cross-National Study*. Luxemburg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 140. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.3.2020.
- Gornick, J. & Jäntti, M. (2010). *Women, Poverty, and Social Policy Regimes: A Cross-National Analysis*. LIS Working Paper Series. Working Paper No 534. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 21.3.2020.
- Gornick, J. & Jäntti, M. (2011). *Child Poverty in Comparative Perspective: Assessing the Role Of Family Structure and Parental Education and Employment*. LIS Working Paper Series. Working Paper No 534. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 17.5.2020.
- Government Offices of Sweden. Saantitapa: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/>. Luettu 9.7.2020.
- Greve, B. (2017). *Introduction: Evaluation as an instrument in social policy*. In Greve, B. (Ed.) *Handbook of social policy evaluation*, e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Grönfors, M. (1982). *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. Juva: Werner Söderstam Osakeyhtiö.
- Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torp, M. & Valaste, M. (2016). *Lapsiperheet 2000 – luvulla*. Teoksessa Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torpp, M. & Valaste, M. (Toim.) *Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*. Kela. Teemakirja 15. Tampere: Juvenes Print.
- Haataja, A. (2016). *Pieniä ja suuria reformeja pienten lasten perheille suunnatuissa perhevapaissa ja –etuuksissa*. Teoksessa Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torpp, M. & Valaste, M. (Toim.) *Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*. Kela. Teemakirja 15. Tampere: Juvenes Print.
- Hakovirta, M. (2001). *The Income Sources of Single Parents: A Comparative Analysis*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper No. 282. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 25.5.2020.

- Hakovirta, M. & Rantalaiho, M. (2012). Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia/124. Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes print.
- Hakovirta, M., Skinner, C., Hiilamo, H. & Jokela, M. (2019). Child Poverty, Child Maintenance and Interactions with Social Assistance Benefits Among Lone Parent Families: a Comparative Analysis. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper No. 774. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 24.8.2020.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp. 936 - 957. Saantitapa: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>. Viitattu 2.4.2020.
- Hantrais, L. & Letablier, M-T. (1996). Families and Family Policies in Europe. New York: Longman Publishing.
- Hardimon, M. (1994). Role Obligations. *The Journal of Philosophy*, 91(7), 333-363. Saantitapa: JSTOR: [www.jstor.org/stable/2940934](http://www.jstor.org/stable/2940934). Tulostettu 26.9.2020
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2004). Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007) Julkinen toiminta- julkinen politiikka. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Harmon, M.M. & Mayer, R.T (1986). Organization Theory for Public Administration. London: Scott, Foresman and Company.
- Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? In Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) *Towards A Social Investment Welfare State – Ideas, policies and challenges*, e-book. University of Bristol: Policy Press.
- Hiilamo, H. (2002). Family Policy Models and Family Policy Outcomes – A Nordic Perspectives. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 290. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 31.7.2020.
- Hiilamo, H., Sallila, S. & Sund, R. (2004) . Rethinking Relative Measures of Poverty. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 368. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.4.2020.
- Hiilamo, H. (2008). Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2008:15. Helsinki: Yliopistopaino. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2555-7>. Viitattu 3.9.2020.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). Tutki ja kirjoita (13. osin uud. p.). Helsinki: Tammi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2009). Tutkimushaastattelu - Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. Helsinki: University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*. Vol. XL No. 1. Saantitapa: <http://www.jstor.org/stable/4228221>. Tulostettu 21.8.2019.
- Hujanen, T. (2019). Monikanavarahoituksen ongelma terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 156/2019. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Helsinki: Kela.

- Immergut, E. (2010). Political Institutions. In Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford: Oxford University Press.
- ISSAI (2016). *The International Standards of Supreme Audit Institutions*. Saantitapa: <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards>. Tulostettu 3.6.2018.
- Jenson, J. (2018) Social investment, poverty and lone parents. In Shaver, S. (Ed.) *Handbook on Gender and Social Policy*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd.
- Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Julkunen, R. (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*, e-kirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Jurado-Guerrero, T. & Naldini, M. (2018). Child and family policy in Southern Europe In (eds.) Eydal, G. & Rostgaard, T. *Handbook of family policy*, e-book. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., Inc.
- Kaakkuri-Knuuttila, M-L. & Heinlahti, K. (2006). *Mitä on tutkimus?* Helsinki: Gaudeamus.
- Kammerman, S. & Kahn, A. (1978). Family policy as a field and perspective. In Kamerman, S. & Kahn, A. (Eds.). *Government and families in fourteen countries* (pp. 476-503). New York, NY: Columbia University Press.
- Kangas, O. & Ritakallio, V-M. (1998). *Social Policy or Structure? Income Transfers, Socio-demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and in France*. Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 190. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.4.2020.
- Kangas, O. (1999) *Social Policy in Settled and Transitional Countries: A Comparison of Institutions and Their Consequences*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper No. 196. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.4.2020.
- Kangas, O. & Palme J. (2000). Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in Oecd Countries. *International Journal of Health Services*, 30(2), pp. 335-352. Saantitapa: <https://doi.org/10.2190/NCWB-35G3-NE2T-8VQR>. Viitattu 10.10.2018.
- Kangas, O. & Palme, J. (2005). *Coming Late – Catching Up: The Formation of a Nordic Model?*. In Kangas, O. & Palme, J. (Eds.) *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kari, M. & Markwort, J. (2008). *Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa*. 5. uudistettu painos. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Karlsson, C. (2001). *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Dissertation.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. & Uusitalo, H. (2001). *Conclusion: Nordic Welfare States in the European Context*. Teoksessa Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. & Uusitalo, H. (Toim.) *Nordic Welfare States in the European Context*. London and New York: Routledge.

- Kautto, M. (2010). The Nordic Countries. In Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson, C (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford: Oxford University Press.
- Kay, A. (2006). *The dynamics of public policy: Theory and evidence* (pp. 29-41), e-book. Cheltenham, Gloucester, United Kingdom ; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Kekkonen, M. (2014). Perheiden lastenhoitojärjestelyt ja tyytyväisyys päivähoitopalveluihin. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (toim.). *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014*, e-kirja; Julkari. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- KELA. Perhevapaat tietopaketti. Saantitapa: <https://www.kela.fi/perhevapaat-tietopaketti>. Luettu 2.9.2018
- Kersbergen, K. v. (1995). *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*. London: New York: Routledge.
- Kersbergen, K., & Vis, B. (2013). Can and Will the Welfare State Survive the Great Recession? In *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform* (pp. 185-206). Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139021852>. Tulostettu 23.4.2020.
- Kettunen, P. (2001). The Nordic Welfare State in Finland. *Scandinavian Journal of History*, 26:3, 225-247. Saantitapa: <https://doi.org/10.1080/034687501750303864>. Viitattu 27.5.2018.
- Kettunen, P. & Petersen, K. (2011) *Introduktion: rethinking welfare state models*. In Kettunen, P. & Petersen, K. (Eds.) *Beyond welfare state models: Transnational historical perspectives on social policy*, e-book. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kettunen, P., Sandberg, S. & Fredriksson, C. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016. Valtioneuvoston kanslia. Syyskuu, 2016 Saantitapa: [https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/37\\_Eurooppalaiset+hallintoj%C3%A4rjestelm%C3%A4t+vertailussa.pdf/37f87ef3-3537-4968-9b6a-ac13bca1fdfd?version=1.0](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/37_Eurooppalaiset+hallintoj%C3%A4rjestelm%C3%A4t+vertailussa.pdf/37f87ef3-3537-4968-9b6a-ac13bca1fdfd?version=1.0). Viitattu 13.5.2019.
- Kildal, N & Kuhnle, S. (2005). The Nordic welfare model and the idea of universalism. In Kildal & Kuhnle (Eds.) *Normative Foundations of the Welfare State*. London and New York: Routledge. Taylor & Francis Group.
- King, D., Ross, F. (2010). Critics and Beyond. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 174. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 23.4.2020
- Korpi, W. (2000). *Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 224. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 21.3.2020.

- Korpi, W. (2010). *Women's Opportunities Under Different Constellations of Family Policies in Western Countries: A Comparative Analysis*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper Series. Working Paper No. 556. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 25.6.2020.
- Kuhnle, S. & Sander, A. (2010). *The Emergence of the Western Welfare State*. In Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J. Obinger, H. & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford: Oxford University Press.
- Kuitto, K. (2016). *From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective*. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019041812829>. Viitattu: 27.5.2018.
- Kuitto, K. (2016). *Post-Communist welfare states in European context: Patterns of welfare policies in central and eastern Europe*, e-book. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Kuntaliitto. Kustannusrakenne. Saantitapa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne>. Viitattu 22.8.2018.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (2012). *Changing social inequality and the Nordic welfare model*. In Kvist, J. (Ed.) *Changing Social Equality – The Nordic welfare model in the 21st century*, e-book. University of Bristol: The Policy Press.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. & Ylikännö, M. (2019). *Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan*. Helsinki; Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-246-9>. Viitattu: 27.6.2020.
- Lahtinen, J. & Selkee, J. (2016). *Varhaiskasvatuskyselyraportti I: subjektiivinen oikeus ja suhdeluvut*. Kuntaliiton selvitys vuodelta 2016. Helsinki: Kuntaliitto. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/vaka2016%20I\\_raportti\\_subj.oik\\_.lopullinen.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/vaka2016%20I_raportti_subj.oik_.lopullinen.pdf). Viitattu 30.7.2018.
- Lahtinen, J. & Selkee, J. (2016). *Varhaiskasvatuskyselyraportti II: hallinto, kuntalisät, palveluseteli*. Selvitys varhaiskasvatuksen hallinnosta, kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä Helsinki: Kuntaliitto. Saantitapa: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/varhaiskasvatuskysely\\_2016%20II%20raportti\\_3.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/varhaiskasvatuskysely_2016%20II%20raportti_3.pdf). Viitattu 29.7.2018.
- Lahtinen, J. & Svartsjö, M. (2018) *Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli*. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä. Helsinki Kuntaliitto Saantitapa: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntalis%C3%A4t\\_palveluseteli\\_raportti\\_2018\\_tiedoteliite\\_19062018\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntalis%C3%A4t_palveluseteli_raportti_2018_tiedoteliite_19062018_0.pdf). Viitattu 26.8.2019.
- Lapuerta, I., Baizán, P. & González, M.J. (2011). *Individual and Institutional Constraints: An Analysis of Parental Leave Use and Duration in Spain*. *Popul Res Policy Rev* 30, 185–210 (2011). <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1007/s11113-010-9185-y>.
- Lecours, André (2005). *New Institutionalism : Theory and Analysis*, e-book. Toronto, Ont: University of Toronto Press.



- León, M. & Pavolini, E. (2014). 'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain, *South European Society and Politics*, 19:3, 353-369. DOI: 10.1080/13608746.2014.948603 Saantitapa: <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1080/13608746.2014.948603> . Viitattu 26.9.2018.
- Lewis, J. (2009). *Work – Family Balance, Gender and Policy*. Cheltenham and Northampton; Edward Elgar Publishing.
- Lillbacka, R. (1999). *The Legitimacy of the Political System – The Case of Finland*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Lindqvist, M.(2003). *Monenlaisia köyhyysasteita*. Tilastokeskus. 1/2003 Haettu: [https://www.tilastokeskus.fi/tup/hyvinvointikatsaus/hyv\\_031\\_lindqvist.pdf](https://www.tilastokeskus.fi/tup/hyvinvointikatsaus/hyv_031_lindqvist.pdf). Viitattu 21.8.2018.
- Lohmann, H., & Zigel, H. (2018). Comparing family policies: approaches, methods and databases. In *Handbook of Family Policy*, e-book. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter : The New Institutionalism in Political Science*, e-book. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lähteenmäki-Smith, K., Salminen, v., Merisalo, M. (2014). *Investing in children: Breaking the cycle of Disadvantage. A study of national policies. Country Report – Finland*. <http://csdle.lex.unict.it/docs/labourweb/Investing-in-children-Breaking-the-cycle-of-Disadvantage-A-study-of-national-policies-Country-Report/4889.aspx>. Viitattu 27.3.2018.
- March, J. & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83, no. 2, 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>. Viitattu 27.4.2020.
- Michel, S. (2011). Moving Targets: towards a framework for studying family policies and welfare states. In Kettunen, P. & Petersen, K. (Eds.). *Beyond welfare state models: transnational historical perspectives on social policy*, e-book. Cheltenham: Edward Elgar.
- Miller, S. (2009). Government. In *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study* (pp. 321-346), e-book. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mínguez, A. (2013). Introduction. In Moreno Mínguez, A. (Eds.) *Family Well-Being: European perspectives*, e-book. Social Indicators Research Series. Dordrecht: Springer.
- Mínguez, A. (2017). The Role of Family Policy in Explaining the International Variation in Child Subjective Well-Being. *Social Indicators Research*, 134 (3), pp. 1173-1194. Saantitapa: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1456-5>. Viitattu 10.10.2018.
- Misra, J., Budig, M. & Böckmann, I. (2010). *Work-Family Policies and the Effects of Children on Women's Employment and Earnings*. Luxembourg Income Study (LIS) Working Paper No. 543. Saantitapa: <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>. Viitattu 17.5.2020.

- Moen P. & Wethington E. (1992). The Concept of Family adaptive strategies. *Annual Review of Sociology*. Vol. 18, 233-251.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it?. In Morel, N., Palme, J. & Palier, B. (Eds.). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, policies and challenges*, e-book. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. (2012). Promoting Social investment through work-family policies: which nations do it and why? In Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (Eds.) *Towards A Social Investment Welfare State – Ideas, policies and challenges*, pp. 153 – 179 (part III), e-book. University of Bristol: Policy Press.
- Mueller, C. & Gaus, H. (2017). Quasi-experimental comparison group designs for social policy evaluation. In *Handbook of Social Policy Evaluation*, e-book. Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Myllymäki, A. (1994). *Julkistalouden säätely*. Finnpublishers Oy. Tampere 1994.
- Niiniluoto, I. (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Niiniluoto, I. (1999). *Critical Scientific Realism*. New York: Oxford University Press Inc.
- Nullmeier, F., & Kaufmann, F. (2010). Post-War Welfare State Development. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger H. & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press.
- Nygård, M. & Krüger, N. (2012). Poverty, Families and The Investment State: The impact of social investment ideas on family policy discourses in Finland and Germany. *European Societies*, 14:5, 755-777. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.726368> Viitattu 30.5.2018.
- Närvi J. (2014). Äidit kotona ja työssä – perhevapaavalinnat, työtilanteet ja hoivaihanteet. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014110345996>. Viitattu 6.7.2020.
- Närvi, J. & Salmi, M. (2017). Pienten lasten vanhempien työmarkkina-asema, työn epävarmuus ja toimeentulo. Julkaisussa Salmi, M. & Närvi, J. (Toim.) *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5> . Viitattu: 31.3.2018
- Olsen, J. P. (2010). *Governing Trough Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Opetushallitus (2018). *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*. Helsinki: PunaMusta Oy. [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/varhaiskasvatussuunnitelman\\_perusteet.pdf](https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/varhaiskasvatussuunnitelman_perusteet.pdf). Viitattu 6.7.2020.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Paananen, R. & Gissler, M. (2014). Hyvinvointi ulottuu yli sukupolvien. Julkaisussa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (toim.). *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014*. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-270-6>. Viitattu: 12.1.2020.
- Patton, P. (2015). Political legitimacy. *Political legitimacy, Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 18:6, 661-668. Saantitapa: <https://doi.org/10.1080/13698230.2015.1092659>. Viitattu 21.7.2020.

- Patty, J., & Penn, E. (2014). Administrative Legitimacy. In *Social Choice and Legitimacy: The Possibilities of Impossibility (Political Economy of Institutions and Decisions)*, pp. 162-188). Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139030885>. Viitattu 24.3.2020.
- Patty, J., & Penn, E. (2014). Legitimacy and Choice. In *Social Choice and Legitimacy: The Possibilities of Impossibility (Political Economy of Institutions and Decisions)*, pp. 73-83). Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139030885>. Tulostettu 24.3.2020.
- Peirce, C. & Lång, M. (2001). Johdatus tieteen logiikkaan: ja muita kirjoituksia. Tampere: Vastapaino.
- Pérez-Caramés, A. (2014). Family Policies in Spain. In: Robila M. (Ed.) *Handbook of Family Policies Across the Globe*, (pp. 175 – 194), e-book. Springer, New York, NY: Springer.
- Perälä, M-L., Halme, N., Hammar, T. & Nykänen, S. (2011). Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus?: Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085045>. Viitattu 5.5.2018.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism.* (3rd ed.). New York: The Continuum International Publishing Group.
- Petersen, K. (2011). National, Nordic and trans-Nordic: transnational perspectives on the history of the Nordic welfare states. In Kettunen, P. & Petersen, K. (Eds.) *Beyond welfare state models: Transnational historical perspectives on social policy*, e-book. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pettit, P. (1996). *Institutional Design and Rational Choice.* In Goodin, R. (Ed.) *The Theory of Institutional Design* (pp. 54 – 89), e-book. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfau-Effinger, B. (2018). Comparing persistence and change in family policies of conservative welfare states. In Eydal, G. & Rostgaard, T. (Eds.) *Handbook of family policy*, e-book. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., Inc.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267. Saantitapa: <https://search-proquest-com.libproxy.helsinki.fi/docview/214406301?accountid=11365>. Tulostettu 24.4.2020.
- Pierson, C. & Leimgruber, M. (2010). Philosophical Justifications and Critiques of the Welfare State; Intellectual Roots. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Rubery, J. & Figueiredo (2018). Gender, employment and social policy. In Shaver, S. (Ed.) *Handbook on Gender and Social Policy*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd.
- Saari, J. (2005). *Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.) Hyvinvointivaltio - Suomen mallia analysoimassa.* Helsinki: Yliopistopaino.

- Saari, J. (2017). Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta. Teoksessa Saari, J. (Toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus*. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes print.
- Salin, M., Hakovirta, M. & Ylikännö, M. (2016). Suhtautuminen ansaitsija-hoivaajamalleihin kuudessa Euroopan maassa. Teoksessa Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torpp, M & Valaste, M. (Toim.) *Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*, e-kirja. Tampere: Juvenes Print.
- Salmi & Lammi-Taskula (2010). 6+6+6 -malli vanhempainvapaan uudistamiseksi. THL: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79834/2f6cd5ed-58a1-490b-b365-937caa90fb1b.pdf>. Viitattu 26.5.2020.
- Salmi, M., Lammi-Taskula, J. & Sauli, H. (2014). Lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (Toim.) *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014* (82 – 104), e-kirja. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2014). Lapsiperheiden vanhemmat työelämässä. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (Toim.). *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014* (26 – 35), e-kirja. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2014). Työn ja perheen yhteensovittaminen hyvinvoinnin tekijänä. Teoksessa Lammi-Taskula, J. & Karvonen, S. (Toim.). *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014* (38 – 51), e-kirja. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Salmi, M. & Närvi, J. (2014). Perhepoliittiset uudistukset ja pienten lasten vanhempien mielipiteet. *Julkari. Kokoelmat: yhteiskuntapolitiikka. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014090444487>*. Viitattu 31.3.2018.
- Salmi, M. & Närvi, J. (2017). Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. THL raportti 4/2017. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-884-5>. Viitattu 5.11.2018.
- Saunders, P. (2010). *Inequality and Poverty*. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press. Viitattu 20.7.2020.
- Scott, R. W. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. (3rd ed.). California: Sage Publications, Inc.
- SGI 2016. Sustainable Governance Indicators. Saantitapa: <https://www.sgi-network.org/2016/Estonia> Haettu: 12.5.2019.
- Shaver, S. (2018). Introduction. In Shaver, S. (Ed.) *Gender and Social Policy*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Shepsle, K. (1996). Political Deals in Institutional Settings. In Goodin, R. (Ed.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320>. Tulostettu 23.4.2020.
- Shepsle, K. (2008). Rational Choice Institutionalism. In Binder, S., Rhodes, R. A. W. & Rockman, B. (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, e-book. Oxford : Oxford University Press.

- Simmons, A. (2000). External Justifications and Institutional Roles. In Simmons, A.: Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations (pp. 93 -101). Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625152>. Viitattu 24.3.2020.
- Sjöberg, Ola (2004). The Role of Family Policy Institutions in Explaining Gender Role Attitudes: A Comparative Multilevel Analysis of Thirteen Industrialized Countries. *Journal of European Social Policy*, 2004-05, Vol.14 (2), p.107-123.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Hallituksen kärkihankkeet 2016 – 2018. Saantitapa: <https://stm.fi/hankkeet/hallituksen-karkihankkeet-2016-2018>. Viitattu 14.10.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Hallinnonalan tulossopimukset ja tulostavoitteet. STM: <http://stm.fi/talous- ja-toiminta/suunnittelu-ja-seuranta/suunnittelun-asiakirjat>. Viitattu 10.9.2018.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Toimeentulotuki. Saantitapa: <https://stm.fi/toimeentulotuki>. Viitattu 29.8.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2006). Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2015: kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Helsinki: STM. Saantitapa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73405>. Viitattu 14.7.2018.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2008). Terveyttä, turvaa ja tasa-arvoa. Katsaus 2007 – 2010. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225781>. Viitattu 29.7.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2008). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma. KASTE-ohjelma 2008 - 2011. Helsinki: Yliopistopaino. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225861>. Viitattu 25.7.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2009). Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011 –2014. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2940-1>. Viitattu: 25.7.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2010). Toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015. Saantitapa: [https://stm.fi/documents/1271139/1342788/sel1030\\_talous\\_toiminta.pdf/5d371381-d865-448b-883f-cb6ee358d741/sel1030\\_talous\\_toiminta.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/1342788/sel1030_talous_toiminta.pdf/5d371381-d865-448b-883f-cb6ee358d741/sel1030_talous_toiminta.pdf). Viitattu 25.7.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja (2011). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020: sosiaali- ja terveystieteiden strategia. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3106-0>. Viitattu 4.5.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma (Kaste) 2012 – 2015. Toimeenpanosuunnitelma. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3358-3>. Viitattu 21.5.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2013). ETENE-julkaisuja 43. Alueellisen yhdenvertaisuuden eettisiä kysymyksiä. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3463-4>. Tulostettu 29.7.2018.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2013). Lapsi ja perhepolitiikka Suomessa. Esitteitä 9/2013. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69914/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3374-3.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69914/URN_ISBN_978-952-00-3374-3.pdf). Viitattu 17.7.2018.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2015). STM:n toimintasuunnitelma 2016 – 2019. Toimenpiteet vuodelle 2016. Saantitapa: <https://stm.fi/talous-ja-toiminta/suunnittelu-ja-seuranta/suunnittelun-asiakirjat>. Viitattu 1.1.2020.

- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2016). Raportteja ja muistioita 2016:16. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma (KASTE 2012 - 2015). Ulkoinen arviointi – loppuraportti. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3800-7>. Viitattu 14.8.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2016) Raportteja ja muistioita 2016:29. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3813-7>. Viitattu. 14.8.2019.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2016). Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma 2016 - 2019. [https://stm.fi/documents/1271139/1342788/Hallitusohjelman\\_toimeenpanosuunnitelma.pdf/6f53f3a7-08a2-4070-92f2-4d1ece9c982a/Hallitusohjelman\\_toimeenpanosuunnitelma.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/1342788/Hallitusohjelman_toimeenpanosuunnitelma.pdf/6f53f3a7-08a2-4070-92f2-4d1ece9c982a/Hallitusohjelman_toimeenpanosuunnitelma.pdf). Viitattu 8.6.2018.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2019). LAPE-ohjelman vuoden 2019 toimintasuunnitelma (pdf). Saantitapa: [https://stm.fi/hankkeet/lapsi-ja\\_perhepalvelut](https://stm.fi/hankkeet/lapsi-ja_perhepalvelut). Tulostettu 24.7.2020.
- Sotsiaalministeriö (2011). Strategy of Children and Families 2012-2020. Saantitapa: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/lpa\\_fulltxt\\_eng\\_83a4\\_nobleed.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/lpa_fulltxt_eng_83a4_nobleed.pdf). Viitattu 20.1.2019.
- Sotsiaalministeriö (2019). Republic of Estonia. Saantitapa: <https://www.sm.ee/en/children-and-families>. Viitattu 20.1.2019.
- Splash database. Policy: Family & children – Country profiles 2014. Saantitapa: <https://splash-db.eu/policy/family-children/>. Haettu: 27.9.2019.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis (Cambridge Studies in Comparative Politics, 1 - 32). Cambridge: Cambridge University Press. Saantitapa: <https://doi:10.1017/CBO9780511528125.002>. Tulostettu 24.3.2020.
- Thévenon, O. & Duvander, A.- Z. (2014). Leave policies for parents with young children. In Thévenon, O. & Neyer, G. (Ed.). Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency. Families And Societies; Working Paper Series. Saantitapa: [http://www.familiesandsocieties.eu/?page\\_id=2226](http://www.familiesandsocieties.eu/?page_id=2226). Viitattu 31.3.2018.
- Trzcinski, E. (2000). Family Policy in Germany: A Feminist Dilemma? Feminist Economics, 6(1), 21–44, DOI: 10.1080/135457000337651 Saantitapa: <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1080/135457000337651>. Tulostettu: 9.7.2020.
- Trzcinski, E. & Camp, J. (2014). Family Policy in Germany. In Robila, M. (Ed.) Handbook of Family Policies Across the Globe (pp. 137 – 153), e-book. New York, NY: Springer.
- Tunberger, P. & Sigle-Rushton, W. (2011). Continuity and change in Swedish family policy reforms. Journal of European Social Policy July 2011, Vol.21(3), pp.225-237. Saatu: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0958928710395048>. Tulostettu 13.5.2019

- Valaste, M. (2016). Kotihoidon tuki vai päivähoito? Kotihoidon tuen vaihtoehdot ja vaikutukset päivähoitopalvelujen kysyntään ja vanhempien työvoiman tarjontaan. Teoksessa Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torpp, M & Valaste, M. (Toim.) *Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*. Kela. Teemakirja 15. Tampere: Juvenes Print.
- Valtioneuvosto. Hallituksen rakenneuudistus 2013-2015. Rakennepoliittinen ohjelma. <https://valtioneuvosto.fi/rakenneuudistus/rakennepoliittinen-ohjelma>. Tulostettu 25.8.2020.
- Valtioneuvoston kanslia. Julkaisusarja 3/2006. Hallituksen strategia-asiakirja. Saantitapa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/vanhanen-strategia-asiakirja-2006.pdf/3c536a56-cccc-4305-858d-1e35d09f0756/vanhanen-strategia-asiakirja-2006.pdf>. Tulostettu 23.7.2020.
- Valtiovarainministeriö (2010). Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 49/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2010). Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010. Saantitapa: <https://vm.fi/julkaisu?pubid=4207>. Viitattu 31.8.2018
- Valtiovarainministeriö (2014). Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus :Vakaa ja tehokas Suomi yhdentyvässä Euroopassa. Saantitapa: <https://vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset-2014>. Viitattu 2.4.2018
- Valtiovarainministeriö (2016). Kuntatieto-ohjelman toteutussuunnitelma. Versio 2.0. <https://wiki.julkict.fi/julkict/kuntatieto/ohjelman-tuki-ja-seurantaryhma>. Viitattu 3.12.2018
- Valtiovarainministeriö (2017). Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen uudistusohjelma, kevät 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu – 18a/2017. Saantitapa: <https://vm.fi/en/publication?pubid=19401>. Viitattu 2.4.2018
- Valtiovarainministeriö 2017. Kannustinloukkujen purkaminen. Saantitapa: [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa). Viitattu 17.7.2018 (tulostettu 21.8.2020).
- Varjonen, Sampo (2011). Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita. Perhevapaiden uudistamisen argumentointi 1970-luvulta 2000-luvulle. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia/ 118. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2011. Saantitapa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/27824/Tutkimuksia118.pdf?sequence=3>. Viitattu 28.3.2018.
- Vartiainen, J. (2016). Is the Nordic Welfare Model Politically Stable? In Veggeland, N. (Ed.) *The Current Nordic Eelfare State Model*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*, 209 - 245, Piscataway, NJ and London. Publisher: Transaction Publishers. DOI: 10.2307/2667008. Saantitapa: [https://www.researchgate.net/publication/258261302\\_Public\\_Policy\\_and\\_Program\\_Evaluation](https://www.researchgate.net/publication/258261302_Public_Policy_and_Program_Evaluation). Tulostettu 12.5.2019.

- Veggeland, N. (2016). The Narrative of the Nordic Welfare State. In Veggeland, N. (Ed.). *The Current Nordic Welfare State Model*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Vehviläinen, A. (2013). Välikysymys 4/2013 vp: eduskunnalle. Saantitapa: <https://www.eduskunta.fi/pdf/VK+4/2013>. Viitattu: 24.8.2020.
- Viitamäki, H. (2015). Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: VATT Institute for Economic Research. Muistiot 50. Saantitapa: [https://vatt.fi/documents/2956369/3012213/muistio\\_50.pdf](https://vatt.fi/documents/2956369/3012213/muistio_50.pdf). Viitattu 26.6.2020 ..
- Virtanen, P. (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyn-täminen*, e-kirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Wall, K. & Escobedo, A. (2013). Parental Leave Policies, Gender Equity and Family Well-Being in Europe: A Comparative Perspective. In Minguez A. (Ed.) *Family Well-Being. Social Indicators Research Series. Vol 49*. Dordrecht: Springer.
- Wells, M. & Bergnehr, D. (2014). Families and Family Policies in Sweden. In Robila, M. (Ed.) *Handbook of Family Policies Across the Globe* (pp. 91 – 107), e-book. New York, NY: Springer.
- White, S. (2010). Ethics. In Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, e-book. Oxford University Press.
- Zimmerman, S. (1995). *Understanding family policy: Theories & applications* (chapter 5), e-book. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Zimmerman S.L. (2013) *Conceptualizing Family Well-Being* . In: Minguez A. (Ed.) *Family Well-Being; European perspectives* (chapter 2), e-book. Dordrecht; New York: Springer.

## Hallitusohjelmat

- Pääministeri Mauno Koiviston II hallitus (26.5.1979 - 19.2.1982)
- Pääministeri Kalevi Sorsan III hallitus (19.2.1982 - 6.5.1983)
- Pääministeri Kalevi Sorsan IV hallitus (6.5.1983 - 30.4.1987)
- Pääministeri Harri Holkerin hallitus (30.4.1987 - 26.4.1991)
- Pääministeri Esko Ahon hallitus (26.4.1991 - 13.4.1995)
- Pääministeri Paavo Lipposen hallitus (13.4.1995 - 15.4.1999)
- Pääministeri Lipposen hallituksen hallitusohjelman lisäpöytäkirja 13.4.1995
- Pääministeri Paavo Lipposen II hallitus (15.4.1999 - 17.4.2003)
- Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitus (17.4.2003 - 24.6.2003)
- Pääministeri Matti Vanhasen hallitus (24.6.2003 - 19.4.2007)
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus (19.4.2007-22.6.2010)
- Pääministeri Mari Kiviniemen hallitus (22.6.2010-22.6.2011)
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus (22.6.2011-24.6.2014)
- Pääministeri Alexander Stubb in hallitus (24.6.2014-29.5.2015)
- Pääministeri Juha Sipilän hallitus (29.5.2015-6.6.2019)



## Eduskuntapuolueiden ohjelmat ja muut julkaisut

- Keskusta (2006). Vaaliohjelma. Keskustan tavoitteet vaalikaudelle 2007-2011. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.7.2020.
- Keskusta (2014). Erityisohjelma. Kohti 2020-lukua - Keskustan aatteellis-poliittinen uudistusohjelma Suomen hyvinvoinnin ja talouden turvaamiseksi. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.9.2019.
- Keskusta (2015). Erityisohjelma. Perheiden pärjäämisestä kasvaa onnellinen Suomi . Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Keskusta (2015). Vaaliohjelma. Keskustan vaaliohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Kokoomus (2007). Vaaliohjelma. Vastuullinen markkinatalous ja sen vaikutukset Suomen tulevaisuuteen. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.7.2020.
- Kokoomus (2008). Erityisohjelma. Reissuvihko. Kokoomuslaista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa pähkinänkuoressa. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Kokoomus (2011). Vaaliohjelma. Vaaliohjelma Matkaopas hyvinvointivalttiosta paremmintovaltioon. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.7.2020.
- Kokoomus (2015). Vaaliohjelma. Jos vanha tapa ei toimi, tarvitaan korjausliike. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Kokoomus (2016). Kutsu perhepoliittisen ohjelman valmisteluun. Saantitapa: <https://www.kokoomus.fi/osallistu-kokoomuksen-perhepoliittisen-ohjelman-valmisteluun/>. Viitattu 9.9.2019.
- Kokoomus (2017). Erityisohjelma. Perheet ja työelämä. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 25.5.2020.
- Kokoomus (2018). Erityisohjelma. Suomessa maailman paras maa lapsille ja perheille. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Kristillisdemokraatit (2006). Kristillisdemokraattien perhepoliittinen ohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Kristillisdemokraatit (2011). Vaaliohjelma. Koti, uskonto, isänmaa. Tästä on kyse. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 29.5.2020.
- Kristillisdemokraatit (2015). Vaaliohjelma. Rohkeus rakentaa tulevaisuutta. Eduskuntavaaliohjelma 2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Kristillisdemokraatit (2017). Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Perussuomalaiset (2011). Vaaliohjelma. Suomalaiselle sopivin. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2020.
- Perussuomalaiset (2014). Muu ohjelma. Työ, yrittäminen ja välittäminen – Perussuomalaisten vaihtoehtobudjetti 2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 19.9.2019.

- Perussuomalaiset (2015). Erityisohjelma. Perussuomalaisten sosiaali- ja terveystaloudellinen ohjelma 2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 29.5.2019.
- Perussuomalaiset (2015). Vaaliohjelma. Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma - Pääteemat. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Perussuomalaiset 2017. Perussuomalainen perhepolitiikka. Perussuomalaisten uusi perhepoliittinen paketti Saantitapa :[https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2017/08/Perussuomalainen-perhepolitiikka-suuntaviivoja-ja-uusia-avauksia\\_pdf.pdf](https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2017/08/Perussuomalainen-perhepolitiikka-suuntaviivoja-ja-uusia-avauksia_pdf.pdf). Viitattu 8.9.2019.
- Ruotsalainen kansanpuolue. Puolueohjelma: Inhimillinen ja menestyksenkäs Suomi. <https://sfp.fi/fi/politiikka/paatokset-ja-poliittiset-ohjelmat/puolueohjelma/>. Viitattu 8.9.2019.
- Ruotsalainen kansanpuolue (2006). Vaaliohjelma. 100+3 - RKP:n eduskuntavaaliohjelma 2007. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.7.2020.
- Ruotsalainen kansanpuolue (2011). Vaaliohjelma. Rikkaamman Suomen puolesta. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.7.2020.
- Ruotsalainen kansanpuolue (2014). Erityisohjelma. Alla barn och unga ska få bli sedda, hörda och bekräftade. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 19.9.2019.
- Ruotsalainen kansanpuolue (2015). Vaaliohjelma. Eduskuntavaaliohjelma 2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2008). Erityisohjelma. SDP uudistuu -ohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 14.6.2020.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2011). Vaaliohjelma. Työn ja oikeudenmukaisuuden puolesta. SDP:n talouspoliittinen linjaus vuosille 2011-2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.7.2020.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2014). Perhepoliittinen tulevaisuusohjelma. Kasvu alkaa perheestä- Lapsi- ja perheystävälliseen yhteiskuntaan. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2014). Erityisohjelma. Turvaa ja vapautta muuttuvassa maailmassa. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 9.9.2019.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2015). Vaaliohjelma. Suunta Suomelle – SDP:n vaaliohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Sosiaalidemokraattinen puolue (2017). Erityisohjelma: Haaveena onnellinen lapsuus. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 20.5.2020.
- Vasemmistoliitto. Periaateohjelma ja tavoitteet 2016 – 2019. Saantitapa: <https://vasemmisto.fi/tavoitteet/periaateohjelmatavoitteet/periaateohjelma/>. Viitattu 8.9.2019.
- Vasemmistoliitto (2010). Erityisohjelma. Rikkaus lisääntyy jakamalla. Tavoitteet vuosille 2010-2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 29.5.2019.
- Vasemmistoliitto (2010). Vaaliohjelma. Vasemmistoliiton eduskuntavaalien 2011 vaaliohjelma. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.7.2020.
- Vasemmistoliitto (2015). Vaaliohjelma. Jälleenrakennetaan hyvinvointivaltio – Vasemmistoliiton vaaliohjelma 2015. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.

- Vasemmistoliitto (2017). Erityisohjelma: Osallisuus, itsemääräämisoikeus ja kestävyys! Vasemmistoliiton esitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 20.5.2020.
- Vasemmistoliitto (2018). Vasemmistoliiton varhaiskasvatuslinjaukset 2018. Saantitapa: <https://www.vasemmisto.fi/wp-content/uploads/2018/02/VasemmistonVarhaiskasvatuslinjaukset2018.pdf>. Tulostettu 11.10.2019.
- Vihreä liitto (2006). Vaaliohjelma. Eduskuntavaaliohjelma 2007. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.7.2020.
- Vihreä liitto (2010). Erityisohjelma. Vihreitä lapsipoliittisia linjauksia. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.7.2020.
- Vihreä liitto (2010). Erityisohjelma. Poliittinen ohjelma – Vihreä tehtävä 2010-2014. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 18.9.2019 .
- Vihreä liitto (2014). Erityisohjelma. Vihreiden koulutuspoliittinen ohjelma - Tasa-arvoisin koulutus, osaavin kansa. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 20.5.2020.
- Vihreä liitto (2015). Erityisohjelma: Kestävää, reilua ja yhteistä hyvinvointia. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 20.5.2020.
- Vihreä liitto (2015). Vaaliohjelma. Äänelläsi rakennetaan parempi huominen. Saantitapa: <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/>. Viitattu 16.9.2019.
- Vihreä liitto 2016. Perhepakettijulkaisu. Jousto ja valinnanvapautta perheille. Saantitapa: <https://vanha.vihreat.fi/jousto-valinnanvapautta-perheille-vihrea-perhepolitiikka>. Viitattu 8.9.2019.

## Lait ja lakimuutokset

- Hallituksen esitys 80/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_80+2015.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_80+2015.aspx). Viitattu 15.7.2018.
- Kuntalaki 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>. Viitattu 3.2.2018.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 1992/733: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920733>. Viitattu 27.5.2019.
- Laki aluehallintovirastoista 2009/896. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009>. Viitattu 25.12.2019.
- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009/897. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>. Viitattu 3.5.2019.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 2009/1704. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704>. Viitattu 3.5.2019.
- Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta L1075/2002. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20021075>. Viitattu 27.5.2019.

- Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta 962/2009. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090962>. Viitattu 13.11.2018.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090569>. Viitattu 1.1.2020.
- Suomen perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Viitattu 3.2.2018.
- Tuloverolaki (TVL)1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>. Viitattu 27.5.2019.
- Varhaiskasvatuslaki 540/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>. Viitattu 30.7.2019
- Verontilityslaki 1998/532. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980532>. Viitattu 3.5.2019.

## Tilastot ja tilastoraportit

- Eurofound. EQLS 2016 - Data visualisation. Analysis cover quality of life, quality of society and public services. <https://www.eurofound.europa.eu/data/european-quality-of-life-survey>. Haettu 31.3.2019
- Eurostat. EU-LFS. Employment and activity by sex and age - annual data. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=lfst\\_emp\\_a](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfst_emp_a). Viitattu 27.7.2018
- Eurostat. EU-LFS. Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition (%) (online data code: LFST\_HHEREDTY). (%) [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=lfst\\_hheredy](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfst_hheredy). Viitattu 18.2.2018.
- Eurostat. EU-LFS. Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child (%). [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=lfst\\_hheredch](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfst_hheredch). Päivitetty 31.1.2020
- Eurostat. EU-LFS. Full-time and part-time employment by sex, age and occupation (1 000) [lfsa\_epgais]. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=lfst\\_sq\\_epgais](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfst_sq_epgais). Viitattu 20.3.2020.
- Eurostat. EU-LFS. Percentage of part-time employment of adults by sex, age groups, number of children and age of youngest child (lfst\_hhptechi). Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=lfst\\_hhptechi](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfst_hhptechi). Viitattu 24.5.2020
- Eurostat. EU-SILC (ad-hoc modules). Access to services: Children receiving formal childcare services by household type, income group, degree of urbanisation and level of difficulty to afford formal childcare services (ilc\_ats03). Saantitapa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>. Viitattu 9.8.2018.

- Eurostat. EU-SILC (ad-hoc modules). Children by household type, income group, degree of urbanisation and main reason for not meeting needs for formal childcare services Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_ats04](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_ats04). Viitattu 25.8.2020.
- Eurostat. EU-SILC. At -risk-of-poverty rate of households with at least one dependent child by work intensity (Online data code: TESSI123) Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tessi123](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tessi123)
- Eurostat. EU-SILC. Average rating of satisfaction by domain, income quintile, household type and degree of urbanization 2013. Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_pw02](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_pw02). Viitattu 31.8.2019.
- Eurostat. EU-SILC. Children at risk of poverty or social exclusion. Saantitapa:[https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tespm040](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tespm040). Viitattu 18.12.2019
- Eurostat. EU-SILC. Distribution of households with children by number of children. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_lvph05](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_lvph05). Viitattu 12.7.2020.
- Eurostat. EU-SILC. Distribution of population by household type and income group. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_lvps02](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_lvps02). Viitattu 8.7.2020.
- Eurostat. EU-SILC. Income and living conditions. Income distribution and monetary poverty. In-work poverty. (at risk of poverty rate by household type) (ilc\_iw02). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>
- Eurostat. EU-SILC. Intersections of Europe 2020 poverty target indicators. Persons by risk of poverty, material deprivation, work intensity of the household and household composition. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_pees04](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_pees04).
- Eurostat. EU-SILC. In work at-risk-of-poverty rate (% of employed persons aged 18 or over). [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=sdg\\_01\\_41](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=sdg_01_41)
- Eurostat. EU-SILC. In-work at-risk-of-poverty rate by household type - EU-SILC survey. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_iw02](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_iw02)
- Eurostat. EU-SILC: People at risk of poverty or social exclusion by age and sex. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_peps01](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_peps01). Viitattu 17.12.2019
- Eurostat. EU-SILC. People at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanization. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_peps13](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_peps13)
- Eurostat. EU-SILC: People at risk of poverty or social exclusion by income quintile and household type. Online data code: ILC\_PEPS03. Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_peps03](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_peps03). Päivitetty 17.12.2019
- Eurostat. EU-SILC. Persistent at-risk-of-poverty rate by household type; Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_li23](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_li23)
- Eurostat. EU-SILC. Share of children (aged less than 18) living with their parents by type of household. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_lvps20](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_lvps20). Viitattu 15.4.2019

- Eurostat. EU-SILC. Severe material deprivation rate by income quintile and household type. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=ilc\\_mddd13](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_mddd13). Päivitetty 17.12.2019
- Eurostat. EU-SILC and ECHP. Income and living conditions. Income distribution and monetary poverty. Distribution of income (ilc\_di04; ilc\_di14b). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>
- Eurostat. Children aged less than 3 years in formal childcare (percentage of children). [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tepsr\\_sp210](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tepsr_sp210). Viitattu 27.6. 2018.
- Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form by age - NACE Rev. 2 activity (B-S except O), structure of earnings survey methodology (earn\_gr\_gpgr2ag). Saantitapa: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=earn\\_gr\\_gpgr2wt](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=earn_gr_gpgr2wt)
- Eurostat. Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction by sex 2016. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tespm050](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tespm050)
- Eurostat Infograafit (stat.fi/ Eurostat). Työikäisen väestön työttömyysaste vuonna 2016. [http://pxnet2.stat.fi/explorer/Eurostat\\_infograafit/womenmen/bloc-2b.html?lang=fi\\_](http://pxnet2.stat.fi/explorer/Eurostat_infograafit/womenmen/bloc-2b.html?lang=fi_) Viitattu 27.7.2018
- Eurostat. Live births (total) by month. On line data code: DEMO\_FMONTH. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=demo\\_fmonth](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=demo_fmonth)
- Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion. Indicator Profile. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=t2020\\_50](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=t2020_50). Viitattu 29.8.2019.
- Eurostat. Social protection expenditure. Tables by benefits, by function. Saantitapa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>.
- Eurostat. Total fertility rate. Demographic indicator Number of children per woman. [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tps00199](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tps00199). Tulostettu 8.7.2018.
- KELA. Kelasto; raportit aiheittain – lapsiperheet. Saantitapa: <https://www.kela.fi/kelasto>
- KELA. Tilastollisen vuosikirjan vanhemmat vuosikerrat, vuodet 1996 - 2016. <https://www.kela.fi/vanhemmat-vuosikirjat>
- OECD. Better life index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>. Luettu 29.7.2020.
- OECD. Family database. Public policies for families and children. [http://www.oecd.org/els/family/database.htm#public\\_policy](http://www.oecd.org/els/family/database.htm#public_policy). Viitattu 10.5.2019
- Sotkanet. Eurooppa-indikaattorit. Väestötiedot ja sosio-ekonomiset muuttajat. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=480>. Viitattu 15.3.2018
- Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet: kunnallinen varhaiskasvatus ja esiopetus, varhaiskasvatuksen indikaattorit. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=259>. Viitattu 21.11.2017
- Sotkanet. Lapset, nuoret ja perheet.: <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=354> . Viitattu 31.1.2018.
- Sotkanet. THL:n avainindikaattorit. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadatas/groups/590> . Viitattu 15.3.2018.
- Sotkanet. Palvelut ja resurssit. Saantitapa: <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=490>. Päivitetty 15.5.2020
- Sotkanet. Väestö. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=219> Viitattu 31.1.2018

- Sotkanet. Väestön sosiaalinen ympäristö. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=233>
- THL (2017). Tilastoraportti 46/2017. Toimeentulotuki 2016, liitetaulukko 5a. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2017120155186>. Viitattu 10.8.2018.
- THL (2017). Tilastoraportti ..29 / 2017. Varhaiskasvatus. 2016 Vuositolasto. <http://www.julkari.fi/handle/10024/135183>. Viitattu 10.8.2018.
- THL (2018) . Tilastoraportti 13/2018. Sosiaaliturvan meno ja rahoitus 2016. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136366>. Viitattu 29.8.2019.
- THL (2019). Tilastoraportti 20/2019. Toimeentulotuki 2018. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019052817444>. Viitattu 5.8.2019.
- THL (2019). Tilastoraportti 7/2019, liitetaulukko 2. Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2017. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019040511214>. Viitattu 27.10.2019.
- THL (2019). Tilastoraportti 7/2019, liitetaulukko 5b. Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2017. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019040511214>. Viitattu 27.10.2019.
- Tilastokeskus. Elinolotilastot: Köyhyys- tai syrjäytymisriski kotitalouden elinvaiheen mukaan, 2008-2018. Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat Saantitapa: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_eli\\_\\_eot\\_\\_koyh/statfin\\_eot\\_pxt\\_11sg.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__eli__eot__koyh/statfin_eot_pxt_11sg.px/). Viitattu: 15.7.2019.
- Tilastokeskus. Kotitalouksien kulutus: kotitalouksien kulutusmenot kotitaloustyyppin mukaan 1985-2016. <https://www.stat.fi/til/ktutk/tau.html>. Viitattu 4.10.2019
- Tilastokeskus (2017). Naisten ja miesten elämä Euroopassa. Eurostat infograafit. [http://pxnet2.stat.fi/explorer/Eurostat\\_infograafit/womenmen/index.html?lang=fi](http://pxnet2.stat.fi/explorer/Eurostat_infograafit/womenmen/index.html?lang=fi). Viitattu 31.8.2018.
- Tilastokeskus. Perheet 2018. Liitetaulukko 3. Lapsiperheet tyypeittäin 1950 –2018. [http://www.stat.fi/til/perh/2018/perh\\_2018\\_2019-05-22\\_tau\\_003\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/perh/2018/perh_2018_2019-05-22_tau_003_fi.html). Viitattu: 14.10.2019.
- Tilastokeskus. Tulonjakotilasto. Kotitalouden elinvaihe ja pienituloisuus. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tjt/2017/01/tjt\\_2017\\_01\\_2019-03-01\\_kat\\_004\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2017/01/tjt_2017_01_2019-03-01_kat_004_fi.html). Viitattu 22.7.2019
- Tilastokeskus. Elinolotilasto: Kotitalouksien koettu toimeentulo 2004 -2019. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. Kotitalouden taloudellinen tilanne. Saantitapa: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_eli\\_\\_eot\\_\\_koti/statfin\\_eot\\_pxt\\_11sz.px](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__eli__eot__koti/statfin_eot_pxt_11sz.px). Viitattu 15.5.2019
- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2013, Liitetaulukko 1. Työllisyysasteet nuorimman lapsen iän mukaan vuosina 2009 - 2013, 20-59-vuotiaat. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2013/14/tyti\\_2013\\_14\\_2014-10-07\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2013/14/tyti_2013_14_2014-10-07_tau_001_fi.html). Viitattu 27.7.2018
- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016, Liitetaulukko 1. Työllisyysasteet nuorimman lapsen iän mukaan vuosina 2012 - 2016, 20-59-vuotiaat. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti\\_2016\\_14\\_2017-10-10\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti_2016_14_2017-10-10_tau_001_fi.html). Viitattu: 27.7.2018.
- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016, Liitetaulukko 3. Työvoimaosuudet nuorimman lapsen iän mukaan vuosina 2012 - 2016, 20-59-vuotiaat. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti\\_2016\\_14\\_2017-10-10\\_tau\\_003\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti_2016_14_2017-10-10_tau_003_fi.html). Viitattu: 21.8.2018

- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Perheet ja työ 2016, Liitetaulukko 8. Äitien työssäolo ja perhevapaat lasten lukumäärän mukaan vuonna 2016, 20-59-vuotiaat. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti\\_2016\\_14\\_2017-10-10\\_tau\\_008\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2016/14/tyti_2016_14_2017-10-10_tau_008_fi.html). Viitattu 27.7.2018 .
- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2018: Aikasarjatiedot 2009-2018, Liitetaulukko 24. [http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti\\_2018\\_13\\_2019-04-11\\_tau\\_024\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti_2018_13_2019-04-11_tau_024_fi.html). Viitattu: 3.12.2019.
- Tilastokeskus (2018). Väestöennuste 2018 – 2070. Julkaisu 16.11.2018: Nuorten määrä uhkaa vähentyä huomattavasti syntyvyyden laskusta johtuen Saantitapa: [https://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn\\_2018\\_2018-11-16\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018_2018-11-16_tie_001_fi.html). Viitattu 20.1.2019.
- Tilastokeskus. Työvoimatutkimus: Aikasarjatiedot 2009-2018 , Liitetaulukko 7. Työlliset ja työllisyysasteet aluehallintovirastojen (AVI) mukaan vuosina 2014 – 2018, 15-64-vuotiaat. Haettu: [http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti\\_2018\\_13\\_2019-04-11\\_tau\\_007\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2018/13/tyti_2018_13_2019-04-11_tau_007_fi.html). Viitattu 6.8.2020.



## Liitteet

Liite 1: Haastattelupyyntö

Lähtettäjä: Hannele Heinänen

Lähetetty: 2.9.2019

Hyvä (vastaanottaja)

Teen Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa hallintotieteiden väitöskirjaa Suomen perhepolitiikan tuloksellisuudesta 2010-luvulla kansallisella ja Euroopan Unionin tasolla. Tutkimuksen lähtökohtana on Suomen perhepolitiikan tuloksellisuus lapsiperheiden hyvinvoinnin eri osa-alueiden näkökulmasta. Pysin myös tuomaan tutkimuksessa esille hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien tuloksena. Tutkimukseni pääohjaajana toimii professori Lasse Oulasvirta.

Tutkimus sisältää erilaisia tilasto- ja dokumenttiaineistoja, ja tärkeänä osana tutkimusta on aihepiiriin liittyvien julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten perhepolitiikan, lapsiperheiden etuusjärjestelmän eri osa-alueiden sekä kansallisen hyvinvoinnin asiantuntijoiden haastattelu. Haastattelussa käsitellään aihetta nykytilanteen ja myös tulevaisuusnäkökulmien kautta. Haastattelut toteutetaan syys- ja lokakuun aikana haastateltavan kanssa sovittavassa paikassa. Haastattelun tulokset esitetään anonyymeinä ja haastattelusta saatuja tietoja käytetään vain tämän tutkimuksen tarkoitukseen. Aikaa haastatteluun kuluu noin 1 tunti. Haastattelu ei edellytä valmistautumista etukäteen.

Haastattelun teemat toimitan sähköisesti ennen haastattelua ja vastaan mielelläni tarvittaessa teemoihin liittyviin täydentäviin tiedusteluihin. Teemojen osalta haastattelussa voidaan keskittyä myös erillisiin osa-alueisiin.

Toivon saavani haastattelupyyntööni myönteisen vastauksen, jolloin voimme sopia tarkemmin haastattelun aikataulusta ja sen toteutuksesta.

Ystävällisin terveisin,

Hannele Heinänen, [hannele.heinanen@tuni.fi](mailto:hannele.heinanen@tuni.fi)

## Liite 2: Haastattelurunko

3.9.2019 versio. Hannele Heinänen

### Alustavia teemoja ja kysymysaiheita

#### 1. Yleinen katsaus/johdatus aiheeseen

- Perhepoliittinen toiminta osana sosiaaliturvajärjestelmää
  - o Perhe-etuudet ja lastenhoito
  - o Hankkeet
- Hyvinvointiyhteiskunnan näkökulma perheiden hyvinvointiin
  - o Hyvinvoinnin eri osa-alueet ja niiden merkitys
  - o Lapsiperheet hyvinvointivaltiossa

#### 2. Lapsi- ja perhepolitiikka Suomessa

- Kannustus vanhemmuuteen
  - o Taloudelliset edellytykset
  - o Mahdollisuus työn ja perheen yhdistämiseen
  - o Perhepolitiikan asema ja merkitys poliittisessa järjestelmässä
- Vanhempien rooli perhe- ja työelämässä
  - o Perhevapaat (pituus ja käyttöaika)
  - o Vanhempainvapaiden jakautuminen vanhempien kesken
  - o Päivähoito/varhaiskasvatus ja lasten osallisuus

#### 3. Suomen perhepoliittinen järjestelmä

- Toimiiko järjestelmä tuloksellisesti?
  - o Tuki- ja etuusjärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet
  - o Universaali ja syyperusteinen tuki
  - o Ennaltaehkäisy
- Miten järjestelmä tukee alueellista yhdenvertaisuutta?
  - o Alueelliset erityispiirteet ja kehitys
  - o Alueellinen palvelutarjonta

#### 4. Kehittämistarpeet ja kehittämisen edellytykset

- Mitä kestävä kehitys merkitsee perhepolitiikassa ja perhepoliittisessa järjestelmässä?
  - Taloudellinen kestävyys
  - Sosiaalinen kestävyys
  
- Mitä kehitystarpeita on nähtävissä?
  - Tuki- ja etuusjärjestelmän osalta
  - Palvelujen osalta (päivähoito / varhaiskasvatus)
  - Kannustavuuden osalta
  - Sosiaalisten riskien osalta





