



## TIENVIITTA

Itlan politiikkasuositukset  
2022:2

Petri Virtanen, Suvi-Sadetta Kaarakainen, Tiina Ristikari

# Tavoitteeksi pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen perhepolitiikka

Valtioneuvostolla pitää olla selkeä ja jaettu visio perhemyönteisestä politiikasta, joka ylittää hallituskausien. Hallituskausien vaihtuessa voidaan jatkossa hyödyntää parlamentaarisia komiteoita tai uudentyyppisiä riippumattomia komissioita, joilla varmistetaan perhepolitiikan jatkuvuus hallituksesta toiseen.

Perhepolitiikan lähtökohdaksi pitää nostaa perheiden arjen tukeminen sekä perheiden palveluilla että sosiaaliturvaetuksilla. Perheitä autetaan erityistoimenpiteillä vaikeina taloudellisina aikoina ja yhteiskunnallisissa murroksissa.

Tuetaan paikallista tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jolla voidaan auttaa perheiden arjessa pärjäämistä.

Perheiden palveluja ja sosiaaliturvaetuksia tarkastellaan täsmällisinä tavoite- ja toimenpidekirjauksina hallituskausittain. Otetaan huomioon kytkennät myös esimerkiksi asumiseen, työllisyyteen ja verotukseen.

Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö toteutti yhteistyössä Kelan kanssa tutkimuksen, jonka tavoitteena oli selvittää millaisia tavoitteita hallitukset ovat liittäneet perhepolitiikkaan 2000- ja 2010-luvuilla erityisesti perheille suunnattujen palvelujen näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitettiin ovatko tavoitteet olleet yhteneviä perheiden sosiaaliturvan kehityksen kanssa ja mitkä ovat olleet perhepolitiikan painopistealueet. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös politiikan johdonmukaisuutta ja katkoksellisuutta hallituskausien välillä.

### Suosituksset perhepolitiikan pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden vahvistamiseksi

- Muotoillaan valtioneuvostotasolla selkeä ja jaettu visio perhemyönteisestä Suomesta kymmenen vuoden aikajänteellä, esimerkiksi Perhemyönteinen Suomi 2030. Tämä nivoisi perhepolitiikan johdonmukaiseksi tavoitekokonaisuudeksi yli yksittäisten hallitusohjelmakausien.
- Nostetaan perhepolitiikan lähtökohdaksi perheiden arki ja sen tukeminen sekä perheiden palveluilla että sosiaaliturvaetuuksilla. Perheitä tuetaan vastasyklisesti, eli auttamalla perheitä erityistoimenpiteillä vaikeina taloudellisina aikoina ja yhteiskunnallisissa murroksissa.
- Tuetaan kehittämisen ja tutkimuksen integraatiota edistävillä resursseilla paikallisia yli sektorirajojen ulottuvia yhteenliittymiä.
- Suunnitellaan ja tarkastellaan perhepolitiikan kokonaisuutta – sekä palveluja että sosiaaliturvaetuuksia – selkeinä tavoite- ja toimenpidekirjauksina hallituskausittain ja otetaan huomioon kytkennät muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin, kuten asuminen, työllisyys ja verotus.
- Varmistetaan perhepoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden jatkuvuus hallituskaudelta toiselle hyödyntämällä esimerkiksi parlamentaarisia komiteoita uudella tuoreella tavalla ja ottamalla käyttöön riippumattomia asiantuntijakomissioita hallituskausien taitteessa siirtämään perhepolitiikan ”viestikapulaa” hallitukselta toiselle.

### Tutkimuksen lähtökohtana pitkän aikavälin kokonaiskuvan puuttuminen

Perhepolitiikkaa on Suomessa tutkittu paljon etenkin perheiden sosiaaliturvaetuuksien ja perhevapaisten näkökulmista, mutta kokonaiskuva perhepolitiikan pitkän aikavälin kehityksestä on aiemmin jäänyt tutkimuksessa hahmottamatta. Tutkimus perheiden palveluista on keskittynyt vain yksittäisten palvelujen tarkasteluun. Palvelujen kansallista kehittämistä ei ole aiemmin tutkimuksessa luettu osaksi perhepolitiikan kehityksen pitkän aikavälin tarkastelua.

Tutkimuksessa tarkasteltiin kokonaisvaltaisesti lapsiperheiden palvelujen uudistamista sekä lapsiper-

heiden sosiaaliturvassa ja perhevapaisissa tapahtuneita muutoksia.

Painopiste oli lapsiperheiden palveluiden kehittämisen kansallisessa ohjauksessa. Perhepalveluiksi määrittäytyivät laajasti sellaiset perheille suunnatut palvelut, jotka tukevat perheitä erilaisissa elämäntilanteissa ja ovat näin oleellinen osa perheiden hyvinvointiin liittyvä julkista politiikkaa.

Tutkimuksessa tarkasteltiin perhepalveluiden uudistamista muutosprosessina. Tutkimusteemoina nousivat esiin sekä harjoitetun politiikan tavoitteellisuus ja johdonmukaisuus että sen mahdollinen katkoksellisuus ja ristiriitaisuus hallituskausien välillä. Tarkastelussa ovat hallitusten perhepolitiikkaan liittyvät politiikkatoimet pääministeri Lipposen II hallituksen (1999–2003) kaudelta nykypäivään pääministeri Marinin hallitukseen (2019–) asti.

### Perhepalvelujen kehittämisen kansallinen ohjaus

2000-luvun alusta lähtien perhepalvelujen kehittämisen kansallinen ohjaus on alettu nähdä myös hallitusohjelmatasolla tärkeänä strategisena linjana. Kokonaiskuva palvelujen kehityksestä osana perhepolitiikkaa näyttäytyy kuitenkin hajanaisena ja katkoksellisena. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa eri puolueiden ja hallituskoalitioiden painotuserot, puutteet ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja yhteisen kokonaisnäkömyksen puute.

Perhepalveluiden kehittämisen kantavia teemoja 2000- ja 2010-luvuilla olivat

- ennaltaehkäiseviin palveluihin panostaminen
- varhainen puuttuminen
- moniammatillisten työtapojen levittäminen
- mielenterveystyön osaamisen vahvistaminen.

Teemojen painotukset vaihtelivat hallituskausittain. Panostusten vaikutuksia ennaltaehkäiseviin perhepalveluihin ja varhaisen puuttumisen malleihin ei tunneta, koska kokonaisvaltaista kansallista arviointia ei ole toistaiseksi tehty.

Tarkastelujakson aikana ja varsinkin 2010-luvulla lasten oikeudet ja lapsilähtöisyys ovat jatkuvasti vahvistaneet asemaansa perhepolitiikassa, mutta myös muilla yhteiskuntapolitiikan alueilla. Tosin niiden väkiinnuttaminen konkreettisesti perhepalvelujen arjen työhön on vielä alkutekijöissä. Lapsimyönteinen yhteiskunta syntyy aktiivisten kehittämistoimenpiteiden tuloksena. On myös tärkeää kehittää kansallisia indikaattoreita ja seurantajärjestelmiä, joilla mitataan lasten ja perheiden hyvinvointia.

### Kansallista perhepalvelujen ohjausta haittaavat erilliset kehittämisojelmot

Kansallisen perhepalvelujen ohjauksen ongelmana on ollut samanaikaisesti käynnissä olleet mutta keskenään erillisiksi jääneet perheiden palvelujen kehittämisojelmot. Hankkeiden päällekkäisyys ja runsaus sekä näihin liittyvä heikko ohjausvaikutus kuntien hyvinvointipolitiikkaan on tunnistettu jo pitkä aika sitten.

*Painopiste oli lapsiperheiden palveluiden kehittämisen kansallisessa ohjauksessa. Perhepalveluiksi määrittyivät laajasti sellaiset perheille suunnatut palvelut, jotka tukevat perheitä erilaisissa elämäntilanteissa ja ovat näin oleellinen osa perheiden hyvinvointiin liittyvää julkista politiikkaa.*

### Hallinnon toimialarajoja ei ole onnistuttu ylittämään hallinnon eri tasoilla

Toimialarajat ylittävää kehittämistyötä on pyritty vahvistamaan eri politiikkaohjelmien koordinoinnin osalta etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Erilaisten poikkihallinnollisten kehittämisohjelmien avulla on tavoiteltu pidemmän aikavälin ohjaus- ja seurantamekanismeja perhepalvelujen järjestämisen tueksi. Toimialojen välisiä raja-aitoja ei kuitenkaan ole onnistuttu purkamaan valtioneuvoston tasolla eikä paikallisella tasolla. Palvelujärjestelmään poikkihallinnollisuus ei ole vielä laajassa mittakaavassa vakiintunut moniammatillisten toimintamallien yleistymisestä huolimatta. Vuoden 2023 alussa aloittavien hyvinvointialueiden työssä tulee olemaan keskeistä se, miten palvelujen integraatiossa onnistutaan hyvinvointialueiden sisällä (sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut) ja hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä yhteistyössä.

### Uudistukset perhe-etuuksiin eivät ole vaikuttaneet perheiden arkeen

Eri hallitukset toteuttivat esimerkiksi 2010-luvulla perhe-etuuksiin lukuisia uudistuksia. Niiden vaikutukset perheiden arkeen eivät toteutuneet. Lapsiperheköyhyys ei tavoitteista tai toteutetuista työllisyyttä parantavista toimenpiteistä huolimatta ole kääntynyt laskuun vaan on vakiintunut korkealle tasolle. Valtaosa lapsiperheiden etuuksista on jäänyt jälkeen muusta ansiotulo- tai elinkustannusten kehityksestä, ja monien etuuksien reaaliarvo on laskenut. Perhevapaa-järjestelmän kokonaisuudistus, jossa huomioitaisiin myös kotihoidon tukijärjestelmä sekä varhaiskasvatus, on toistaiseksi jäänyt tekemättä.

### Perhepalveluja ja etuuksia kehitetään erikseen

Kokonaisuuden kannalta huomionarvoista on, että perhepalveluja ja lapsiperheiden etuuksia toteutetaan ja kehitetään toisistaan erillään. Niiden yhteisvaikutuksia perheiden hyvinvoinnin lisäämiseksi on

vaikea arvioida, mikä vaikeuttaa perhepolitiikan onnistumisen arvioimista. Julkisen politiikan kokonaisuudessa perhepolitiikan ohjaus on tapahtunut ylhäältä alas, keskitettynä toimintamallina. Tämä näkyy erityisen hyvin perhepalvelujen kehittämisessä. Sosiaaliturvan osalta perhepoliittisten etuisuuksien valmistelu on tapahtunut kolmikantayhteistyössä ja osana työllisyyspoliittisia ratkaisuja.

### Perhepolitiikan uudelleen konseptointi

Lähivuosien keskeiset perhepoliittiset haasteet Suomessa voidaan kiteyttää tutkimuksen perusteella. Tutkimuksen avulla voidaan myös hahmottaa alustavasti perhepolitiikkaan liittyvät poliittiset mahdollisuudet perhemyönteisen yhteiskunnan vahvistamiseksi.

- **Perheiden yhteiskunnallisen aseman muutos.** Hyvinvointivaltion aktiivisessa "rakennusvaiheessa" 1960-luvulta 1980-luvulle perheet nähtiin hyvinvointivaltion toiminnan 'kohteina'. Jatkossa perheet tulisi nähdä yhteiskunnallisena resursina ja voimavarana. Hyvinvointiajattelua pitää uudistaa niin, että lähtökohtana on perheiden tukeminen aidoissa arjen tilanteissa. Tämä edellyttää perheiden ja erilaisten paikallisten toimijoiden mukaan ottamista palvelujen uudistamiseen.
- **Kansallinen ohjaus.** Perheiden palveluja uudelleen arvioitaessa kansallinen ylhäältä alas suuntautuva hankeohjaus tulisi viime vuosikymmenien kokemusten perusteella kääntää uuteen asentoon. Tämä edellyttää, että tulevaisuudessa hyvinvointialueet ja kunnat tuntevat nykyistä paremmin omat tarpeensa, ja resurssien paikallisiin tunnistettuihin tarpeisiin perustuvaa reaktiivista käyttöönottoa. Ajattelutapaan liittyvät tärkeinä osana erilaiset osallisuuden keinot, kanavat ja mahdollisuudet, joiden avulla perheille annetaan 'ääni' ja lupa vaikuttaa yhteiskunnalliseen muutokseen. Perhepolitiikan kokonaisuutta arvioitaessa informaatio-, resurssi- ja säädösohjauksen rinnalle tulisi nostaa kokeilutoiminta. Samalla

perhepolitiikan toimenpiteiden arvioinnissa pitäisi vahvistaa vaikuttavuusnäkökulmaa sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hyvinvointialueiden ja kuntien ohjauksessa.

- **Paikallisten ja alueellisten ilmiöiden tunnistaminen.** Paikallisten (kunnat, järjestöt) ja alueellisten (jatkossa hyvinvointialueet) toimijoiden tulisi tunnistaa lapsiperheiden hyvinvointiin liittyviä ilmiöitä, jotka ovat palveluiden järjestämisen kannalta keskeisiä ja varhaisessa vaiheessa ennakoitavia. Nykyinen hankerahoitusmalli voidaan korvata eri toimialojen yhteisillä ilmiölähtöisillä toimintatavoilla ja resurssien kohdentamisella näiden ilmiöiden ja ongelmien ratkaisemiseen. Selkeästi mitattavien tavoitteiden kehittäminen vie yhteistyötä eteenpäin. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa on tärkeää luoda tutkimusverkostoja, jotka tuottavat paikallisille toimijoille tietoa havaituista ilmiöistä ja toimien vaikutuksista. Yhteistyö tuottaa hyvinvointialueille ja kuntiin tutkimuslista kapasiteettia, joka samaan aikaan on kiinni arjen työssä ja kykenee katsomaan asioita myös tutkimuksen kannalta.
- **Hyvinvointivaltion legitimiyydestä huolehtiminen.** Perhepolitiikan kokonaisvaltainen uudistaminen tuo uskottavuutta hyvinvointivaltioajattelulle, joka Suomessa on ollut vahvaa 1960-luvulta alkaen. Paikallisten tarpeiden ymmärtäminen ja perheiden palvelujen ja sosiaaliturvan näkeminen kokonaisuutena tekee mahdolliseksi perhepolitiikan tavalla, joka ottaa huomioon ihmiset ja paikalliset toimijat (esimerkiksi järjestöt ja kansalaisoiminnan). Toiseksi toimintatavan avulla syntyvät paikalliset verkostot muodostavat laajempia toiminnallisia yhteenliittymiä ja pärjäävyyttä vahvistavia yhteistyöverkostoja.

## TUTKIMUSAINEISTO

Tutkimuksen aineisto koostuu hallitusohjelmadokumenteista ja hallituksen tavoite- ja seurantadokumenteista, suunnitelma- ja arviointiraporteista ja tutkimuskirjallisuudesta. Perheiden palvelujen osalta tutkimuksessa tarkasteltiin hallitusohjelmissa mainittuja lapsille, nuorille ja perheille suunnattujen palvelujen kehittämissuunnitelmia ja niiden toteutusta.

Perhepalvelujen osalta dokumenttiaineiston analyysi toteutettiin laadullisella sisällön analyysillä paikantaen dokumenteista kysymyksenasettelun kannalta keskeiset perhepolitiikan palveluja koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sekä toteutumisen arviointi. Perhepalvelujen kehittämistavoitteita ja toteutumista arvioitiin myös suhteessa hallitusohjelman yleisiin poliittisiin painopisteisiin. Perhepoliittisten etuuksien osalta tarkasteltiin perhevapaiden kehitystä (tavoitteet, muutos) ja toimeentuloetuksien (lapsilisä, elatustuki ja monimuotoisten perheiden tukimuodot) reaaliarvon kehitystä.

### LUE LISÄÄ

Kaarakainen Suvi-Sadetta, Virtanen Petri, Ristikari Tiina, Miettinen Anneli, Saarikallio-Torp Miia, Niemelä Mika (2022). *Suomalainen perhepolitiikka vuosituuhannen vaihteen jälkeen – Pitkälänteistä perheiden tuen uudistamista vai hallituskausiin sidottua lyhytkestoista kehittämistä?* Itlan tutkimukset 2022:2

## LISÄTIETOJA

Petri Virtanen, toimitusjohtaja, professori  
petri.virtanen@itla.fi, 050 318 7068

Suvi-Sadetta Kaarakainen, projektitutkija  
suvi-sadetta.kaarakainen@itla.fi, 045 133 5234



**TIENVIITTA**

Itlan politiikkasuositukset  
2022:2

**itla**

Itsenäisyyden  
juhlavuoden  
lastensäätiö