



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriö 25.3.2022
Minna Ylikännö, erityisasiantuntija
Aleksi Kalenius, neuvotteleva virkamies (OKM)

Kotona lapsia hoitavien työllisyyden edistäminen

Kotona lapsia hoitavien työllisyyden edistämisen taloudelliset kannustimet liittyvät kotihoidon tuen keston ja tasoon sekä varhaiskasvatuksen maksuihin. Työllisyysvaikutusten saavuttamiseksi tulisi toteuttaa koko väestöön kohdistuvia politiikkatoimia. Kotihoidon tuen osalta hallitusohjelmaan on kirjattu, että se jatkuu nykymuotoisena.

Maahanmuuttajat ovat yksi erityisryhmä kotona lapsiaan hoitavissa. Niin sanotuista pakolaismaista tulleilla maahanmuuttajilla kotihoidon tuen käyttö on Suomessa syntyneitä yleisempää, kun taas monilla maahanmuuttajaryhmillä se on valtaväestöä harvinaisempaa. Pakolaismaista tulleista kotihoidon tukea saavista noin 60 % elää Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla, jolloin suuri osa kohderyhmästä voidaan tavoittaa vain muutaman kaupungin toimin.

Hallitus päätti kevään 2021 puoliväli- ja kehysriihessä edistää kotona lapsiaan hoitavien työllisyyttä ja siten osaltaan nostaa työllisyysastetta. Kuluva hallituskauden aikana on toimeenpantu toimenpiteitä, joilla tavoitteeseen vastataan. Edelleen valmistelussa on toimenpiteitä, jotka edesauttavat tavoitteen saavuttamista.

Käsillä olevassa muistiossa esitellään jo toteutettuja sekä valmistelussa olevia politiikkatoimia, kuten 1.8.2022 voimaan astuvaa perhevapaaudistusta, STM:n ja TEM:n rahoittamaa Perhevapaalta töihin –hanketta, Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE) kehitettyä perhekeskustoimintaa sekä maahanmuuttajien kotoutumispalveluita sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta. Tilannekuvauksessa on hyödynnetty muun muassa KELA:n rekisterejä sekä osin vielä julkaisemattomia tutkimustuloksia.

Muistiossa arvioidaan näiden toimenpiteiden osalta, millaisia vaikutuksia niillä voi olla kotona lapsiaan hoitavien työllisyyteen. Lisäksi nostetaan esiin eri yhteyksissä esitettyjä toimenpide-ehdotuksia muun muassa kotona lapsiaan hoitavien maahanmuuttajaäitien työllisyyden lisäämiseksi. Oleellista on seurata eri toimenpiteiden vaikutuksia ja hyödyntää saatua tietoa mahdollisten uusien toimenpiteiden suunnittelussa.

Sisällys

KOTONA LAPSIA HOITAVIEN TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN	1
Kotihoidon tuki ja varhaiskasvatus lapsen hoidon järjestämisen vaihtoehtoina	3
Kotona olevien tavoittaminen ja työelämään siirtymistä tukevien palveluiden tarjoaminen.....	5
Kohderyhmä ja potentiaalinen työllisyysvaikutus	7
Käynnissä oleva valmistelutyö ja kehittäminen kotona lapsiaan hoitavien tavoittamiseksi.....	9
Perhevapaaudistus	9
Perhevapaalta töihin –hanke.....	9
Perhekeskustoiminta ja sähköinen perhekeskus	11
Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus JOTPA.....	11
Kotoutumisen edistäminen.....	11

Hallitus päätti puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 etsiä keinoja työllisyysasteen nostamiseen parantamalla kotona lapsia hoitavien työllisyyttä.

Tavoitteena on löytää ratkaisuja esimerkiksi siihen, miten:

- työllisyyspalveluja, opintoihin ohjausta sekä kotoutumisen palveluita tuodaan perhekeskusten yhteyteen.
- luodaan lisää ratkaisuja kieli- ja kotoutumiskoulutuksen ja lastenhoidon yhdistäviin malleihin. Edistetään avointa varhaiskasvatusta osana perhekeskuksia.
- Edistetään työpaikkojen perheystävällisyyttä ja osa-aikatyön mahdollisuuksia
- Varhaiskasvatusta ja muita lapsiperheiden palveluita uudistetaan siten, että työelämän ja perheen yhdistäminen etenkin vuorotöissä käyville helpottuu.

Hallitus linjasi puoliväli- ja kehysriihessä lisäksi, että vuoden 2021 loppuun mennessä tehdään vaikutusarviot mallista, jossa varhaiskasvatus olisi perheelle osapäiväisesti maksutonta puolen vuoden ajan siihen asti, kun lapsi täyttää kaksi vuotta¹.

Hallituksen linjaus on jatkoa jo aiemmin esiin nostetuille kysymyksille muun muassa kotona lapsiaan hoitavien maahanmuuttajien (äitien) työllisyysasteen nostamiseen liittyen. Toisaalta kotihoidon tuki nousee keskusteluihin säännöllisesti ja sitä on myös tutkittu osana perhevapaa- ja etuusjärjestelmää.

Kotihoidon tuki ja varhaiskasvatus lapsen hoidon järjestämisen vaihtoehtoina

Yhtenä keinona työllisyysasteen nostamiseksi nähdään *pitkien hoitovapaaajaksien* lyhentäminen. Vaikka työllisyysvaikutusten näkökulmasta ei puhuta merkittävästä absoluuttisesta potentiaalisesta työllisten määrästä, kyse on kuitenkin ilmiöstä, jolla on moninaisia vaikutuksia perheiden toimeentuloon sekä kotona pitkään olleen vanhemman ansiotulokehitykseen ja eläkekertymään.

Merkittävä osa äideistä hyödyntää kotihoidon tukea osana lastenhoidon järjestelyjä. Pääsääntöisesti hoitovapaaajaksot ovat kuitenkin lyhyitä ja kestävät vain muutaman kuukauden perhevapaaajärjestelmää täydentäen. Hoitovapaaajaksien pituuden perusteella voidaan arvioida, että perheet pitävät vuoden ikää hyvänä ajankohtana viedä lapsi varhaiskasvatukseen kodin ulkopuolelle. Yli 1- ja yli 3-vuotiaiden lasten kotihoito on kuitenkin Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen yleistä. 2-vuotiaista on Suomessa varhaiskasvatuksessa 66 %, kun muissa pohjoismaissa osuus on noin 90 %. 3-5-vuotiaiden osallistumisaste Suomessa on noin 85 %, kun Norjassa ja Tanskassa varhaiskasvatukseen osallistuminen on tässä ikäryhmässä käytännössä universaalialla (97-98 %) ja Ruotsissakin 94 % (OECD 2021).

Verrattuna muihin pohjoismaihin, Suomessa on huomattavan paljon enemmän yli 3-vuotiaita lapsia kotihoidossa. Osin tähän on nähty syynä *kotihoidon tuki*, joka on taloudellinen kannustin jäädä hoitamaan lasta kotona, kunnes hän täyttää kolme vuotta ja etenkin siihen kytketty sisaruskorotus toimii kannustimena kotihoitoon. Vuonna 2022 kotihoidon tukea maksetaan yhdestä alle 3-vuotiaasta 350,27 euroa sekä muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista 104,86 euroa ja yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista 67,38 euroa lasten kohden. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että kotihoidon tuki jatkuu nykymuotoisena.

Suomessa vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä on kunnilla. Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä, mutta myös kalliina investointina ja kunnilla voi olla taloudellisia insentiivejä kannustaa vanhempia hoitamaan lapsia kotona. Vuonna 2020 arviolta viidesosassa kuntia oli käytössä *kotihoidon tuen kuntalisä* ja näistä noin puolessa lisän saamiselle oli asetettu ehto, että perheen kaikki lapset pitää hoitaa kotona (Lahtinen & Svartsjö 2020).

¹ OKM:n tekemä vaikutusarvio muistion liitteenä.

Lasten kotihoidon tuen kuntalisän suuruus oli vuonna 2020 keskimäärin 171 euroa/lapsi. Keskimäärin kuntalisää maksettiin alle 3-vuotiaasta lapsesta 177 euroa. Lisän suuruuden vaihteluväli oli alle 3-vuotiaasta lapsesta 77–350 euron välillä kunnasta riippuen. Yli 3-vuotiaasta maksettiin kuntalisää keskimäärin 114 euroa ja lisän vaihteluväli oli 40–350 euroa kunnasta riippuen. (Lahtinen & Svartsjö 2020.)

Yhdistettynä sisaruskorotuksiin ja mahdollisiin kuntalisiin, kotihoito voi olla etenkin tietyissä tuloluokissa rationaalinen valinta. Toisaalta tutkimuksista tiedetään, että lastenhoitoon liittyen valintoja tehdään ennemminkin subjektiivisesti koetun oikean ja väärän välillä kuin sen mukaan, mikä olisi taloudellisesti rationaalista. Voidaan puhua hoiva- tai vastuurationaalisuudesta, jolloin vanhempien valintoja normittavat arvot ja käsitykset siitä, mitä pidetään hyvänä vanhemmuutena ja etenkin äitiytenä. Valintoihin vaikuttaa myös se, miten omien valintojen ajatellaan vaikuttavan lapsen hyvinvointiin. (Hakovirta 2006.)

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä lasten hoivan osalta on osin ristiriitainen. Perheitä kannustetaan yhtäältä hoitamaan lapsia (jopa pitkään) kotona ja toisaalta hyödyntämään julkista varhaiskasvatuspalvelua. Suomessa on varhaiskasvatuslailla (540/2018) säädetty lapsille *subjektiivinen oikeus* varhaiskasvatukseen ja tätä oikeutta on ennemminkin laajennettu kuin rajattu poikkeuksena pääministeri Juha Sipilän hallituskausi. Yhtenä tavoitteena on ollut sukupuolten tasa-arvon edistäminen pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena on myös ollut edistää työn ja perheen yhteensovittamista.

Varhaiskasvatuksen merkitys ei toki rajoitu ainoastaan työllisyysvaikutuksiin. Varhaiskasvatukseen osallistumisen on havaittu parantavan erityisesti heikommista sosioekonomisista lähtökohdista ponnistavien lasten oppimiskykyä. Maahanmuuttaneiden kohdalla erityisen merkittävää on kielen kehitys. Tällä puolestaan myönteisiä pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia.

Vuosina 2018-2021 toteutettiin *viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatuskokeilu*. Kokeilun tavoitteena oli muun muassa selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteeseen ja miten sen edistää vanhempien työllistymistä. Kokeilun arvioinnissa ei havaittu (osin lyhyen seurantajakson vuoksi) työllisyysvaikutuksia, mutta varhaiskasvatukseen osallistuminen lisääntyi hieman. Varhaiskasvatuksen osallistumisastetta kaikissa ikäryhmissä on voinut osaltaan nostaa myös mahdolliset varhaiskasvatusta koskeviin asenteisiin liittyvät muutokset tai yleinen työllisyyden kasvu. (Kuusiholma-Linnamäki & Siippainen 2021.) Karvin suositukset varhaiskasvatuspalveluiden käyttöasteen lisäämiseksi ovat seuraavat:

- ✓ **Maksuttomuus on hyvä keino edistää varhaiskasvatukseen osallistumista.** Arvioinnissa havaittiin, että maksuttomuus lisäsi viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen kokeilun kaikissa vaiheissa. Jos varhaiskasvatuksesta halutaan kokonaan tai osittain maksutonta, tulee perheille kohdistuvien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymisperusteet yhdenmukaistaa.
- ✓ **Kotihoidon tuen kuntalisän paikalliset käytännöt tulee asettaa tarkasteluun.** Arviointi osoitti, että viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen oli vähäisempää, kun kunnassa maksettiin kotihoidon tuen kuntalisää. Ne viisivuotiaat, joiden nuorempi sisarus hoidettiin kotona, olivat itsekkin useammin kotihoidossa. Kuntalisän tyyppillisin ehto sitä maksavissa kunnissa on, että kaikki perheen varhaiskasvatusikäiset lapset tulee hoitaa kotona. Tämä ehto on ristiriitainen lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden kanssa.
- ✓ **Varhaiskasvatukseen osallistumista edistää se, että varhaiskasvatuspalvelut kohtaavat joustavasti perheiden lastenhoitoon liittyvät tarpeet.** Arviointi toi esiin kuntien vaihtelevat käytännöt siitä, missä toimintamuodossa (esimerkiksi kunnallinen tai yksityinen päiväkotitai perhepäivähoito) tai ajankohdassa (esimerkiksi vain arkena klo 9–13) varhaiskasvatusta perheille tarjottiin. Varhaiskasvatusjärjestelmän tulisi olla sellainen, että kaikilla perheillä, jotka haluavat lapsensa osallistuvan varhaiskasvatukseen olisi siihen mahdollisuus.
- ✓ **Varhaiskasvatuksen laadusta huolehtiminen edistää varhaiskasvatukseen osallistumista.** Arviointi toi esiin, että huoltajien näkemys varhaiskasvatuksen laadusta ja sen merkityksestä lasten kasvuun ja oppimiselle oli yhteydessä siihen, osallistuiko viisivuotias varhaiskasvatukseen vai ei. Jos varhaiskasvatuksesta halutaan maksutonta, on tärkeää, että kuntia tuetaan taloudellisesti varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä.
- ✓ **Varhaiskasvatuksen palveluohjauksella voidaan tavoittaa uusia perheitä sekä vaikuttaa siihen, että perheet kokevat itsensä tervetulleiksi varhaiskasvatuspalvelujen piiriin.** Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää siten, että tieto varhaiskasvatuspalvelusta tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä. Varhaiskasvatuksen palveluohjauksella on merkittävä rooli siinä, kokeeko perhe olevansa varhaiskasvatuspalveluiden

asiakas. Palveluneuvonnan ja ohjauksen tulisi perustua yhdenvertaisen tiedon jakamiseen perheille heidän käytettävissä olevista lastenhoidon ratkaisujen mahdollisuuksista.

Kotihoidon tuen ja sen kuntakorotusten sekä varhaiskasvatuksen maksujen taloudellisilla kannustimilla voi olla merkittävä vaikutus varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Varhaiskasvatuksen maksut vaikuttavat myös laajemmin sosiaaliturvajärjestelmään ja työnteon kannustimiin, koska maksujen tulorajat nostavat pienituloisten ryhmien *reaalimarginaaliveroastetta* huomattavasti. Varhaiskasvatuksen maksuja onkin syytä tarkastella suhteessa paitsi koulutuspalvelujen maksuttomuuteen, myös suhteessa *kannustinloukkuihin*.

Oma keskeinen roolinsa on asenteilla ja niiden muutoksella. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna Suomessa nähdään selvästi useammin, että äitien tulisi hoitaa lapsia kotona silloin, kun lapset ovat pieniä (Ylikännö ym. 2016). Suomalainen kotihoidon tuen järjestelmä heijastaa näitä kansallisia käsityksiä. Tutkimustiedon perusteella on vaikea arvioida, missä määrin nämä käsitykset muuttuisivat, jos käyttäytymiseen vaikuttavat etuudet ja maksut muuttuisivat pohjoismaiseen suuntaan. Tärkeää onkin ennen uusien toimenpiteiden suunnittelua arvioida, millaisia vaikutuksia jo tähän mennessä tehdyillä uudistuksilla on siihen, millaisia lastenhoidon valintoja perheissä tehdään. Yksi keskeisimmistä jo tehdyistä toimenpiteistä on *perhevapaauudistus*, joka astuu voimaan 1.8.2022.

Kotona olevien tavoittaminen ja työelämään siirtymistä tukevien palveluiden tarjoaminen

Lasten neuvola on tärkeä taho kotivanhempien tavoittamisessa ja palvelujen piiriin ohjaamisessa. Se on keskeinen toimija, kun halutaan tavoittaa kattavasti lähes kaikki alle kouluikäiset lapset. Lapsen terveystarkastuksen yhteydessä neuvolassa keskustellaan huoltajien kanssa lapsen hoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisuista ja erityisesti muualla kuin Suomessa syntyneille huoltajille neuvola on tärkeä tietolähde varhaiskasvatuksen palveluista. Muita tietolähteitä ovat muun muassa Kelan ja kuntien verkkosivut, varhaiskasvatuksen henkilöstö, päiväkodin verkkosivut ja ystävät sekä sosiaalinen media. Neuvoloiden palveluohjausta on tarkoitus kehittää ja laatia tukimateriaalia sen toteuttamiseksi. Tässä työssä hyödynnetään tutkimuksesta saatua tietoa palveluohjauksen nykytilanteesta. (Alasuutari ym. 2022.)

Tällä hetkellä ei ole mallia, jolla tavoitettaisiin kotivanhemmat tai henkilöt, jotka saavat kotihoidon tukea tai joiden kotihoidon tuki on päättymässä, vaan heidän tavoittamisensa on sattumanvaraista ja hakevan toiminnan varassa. Kelassa on tieto kaikista kotihoidon tukea saavista kotitalouksista, mutta näiden tietojen luovuttaminen kuntiin on nähty ongelmallisena. Kotihoidontukea saavien kotoutuja-asiakkaiden tietojen luovuttamista kunnalle selvitetään kuitenkin yhteistyössä Kelan kanssa.

Kun kotona lastaan hoitava tavoitetaan, oleellista on se, miten palveluihin ohjaaminen toimii. Palveluohjauksen kehittäminen on keskiössä Perhevapaalta työhön –hankkeesta ja se nousi esiin myös viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnissa. Arvioinnissa todettiin, että *Palveluneuvonnan* ja *-ohjauksen* tulisi perustua *yhdenvertaisen tiedon jakamiseen* käytettävissä olevista lastenhoidon ratkaisujen mahdollisuuksista lapsiperheille, jotka eivät ole varhaiskasvatuksen piirissä.

Pelkkä tiedon jakaminen ei riitä, vaan lähtökohtana ovat *saavutettavat ja asiakkaiden tarpeisiin vastaavat palvelut*. Haasteena on, että viranomaisten palveluita ei useinkaan riittävästi yhdistetä joustavaksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi (esimerkiksi kunnissa yhdistämällä koulutusta ja varhaiskasvatusta tai yhdistämällä perhekeskustoimintaa ja työllistymistä edistäviä palveluita). Koulutuksen osalta ratkaisun hakeminen lastenhoitoon jää vanhemmille itselleen, ellei toimintoja ole yhdistetty ja tällöin hakeutuminen koulutukseen ei välttämättä tapahdu tarvetta vastaavasti.

Kotihoidon tukea saavien maahanmuuttajien työllisyyden taustalla vaikuttavat samat rakenteelliset tekijät kuin Suomessa syntyneidenkin, ja kotihoidon vaikutukset saattavat kohdistua maahanmuuttajiin jopa vahvimmin kuin muihin. *Maahanmuuttajilla* haasteena on usein *heikko suomen ja/tai ruotsin kielen taito* ja puutteet yleisesti yhteiskunnan toimintaan ja erityisesti työllistymiseen liittyvien asioiden ja TE-hallinnon palveluiden tuntemuksessa.

mikä vaikeuttaa tiedon löytämistä palveluista ja etuuksista. He tarvitsevat paljon tietoa yhteiskunnasta, mutta myös tukea vanhemmuuteen kasvattaessaan lapsia itselle vieraassa kulttuurissa. Esimerkiksi avoin päiväkotitoimi voi tarjota tätä tietoa ja mahdollistaa myös suomen kielen oppimisen. Sotkanetin tietojen mukaan vuonna 2020 *maksutonta leikkitoimintaa* järjestäviä kuntia arvioitiin oleva noin 110. Näiden lukujen pohjalta ei voida sanoa, missä määrin kunnat järjestävät juuri avointa päiväkotitoimintaa, eikä myöskään, missä määrin toiminnalla tavoitetaan kotona lapsiaan hoitavia vanhempia.

Maahanmuuttajien osalta oleellista on se, että suomen ja/tai ruotsin kielen osaamista sekä yhteiskunnan tuntemusta ja suuntautumista työelämään pystyy edistämään jo sinä aikana, kun lapsia hoidetaan kotona. Tarjolla tulee olla riittävästi ja valtakunnallisesti yhdenvertaisesti *kotoutumiskoulutusta*. Kotona lapsia hoitavien vanhempien mahdollisuus osallistua kieli- ja kotoutumiskoulutukseen edellyttää, että koulutukseen ohjaus on systemaattista, koulutusta on riittävästi tarjolla ja lapsen hoito järjestetään koulutuksen ajaksi. Myös työvoiman ulkopuolella olevilla tarjottavan koulutuksen tulee kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen lisäksi sisältää vahva työelämäorientaatio sekä tieto työelämästä ja ammatillisten valmiuksien kasvattamista.

Vuoden 2018 alusta lukien tuli voimaan *vapaan sivistystyön* lain muutos, joka mahdollistaa 100 %:n valtionosuuden maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyille vapaan sivistystyön koulutukselle. Uudistus mahdollisti esimerkiksi kotivanhempien lukutaito- ja kielikoulutuksen järjestämisen täysimääräisellä valtionrahoituksella. Koulutus on tällöin opiskelijalle maksutonta. Kansanopistoihin, kansalaisopistoihin ja muuhun vapaaseen sivistystyöhön luotiin samalla uusi koulutusmalli erityisesti luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen opiskeluun.

Uudistuksen yhteydessä vapaan sivistystyön koulutukseen lisättiin lähes viisi miljoonaa euroa, mikä vastasi työ- ja elinkeinohallinnon alalla toteutettua luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen volyymiä vuonna 2015. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on edelleen lisännyt määrärahoja niin, että vuodesta 2022 alkaen käytössä yhteensä noin 12 miljoonaa euroa valtionosuusrahoituksena.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnissa noin 60% koulutuksen järjestäjistä arvioi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opiskelijapaikkojen määrän alueellaan riittäväksi kysyntään nähden ja lisäksi lukutaitokoulutuksen rahoituksen koki toimivaksi 61 % koulutuksen järjestäjistä. Vain joka kymmenes opettaja ja joka viides järjestäjä arvioivat, että kohderyhmän tavoittamisessa ei ole onnistuttu ja yhtä moni arvioi, ettei lukutaitokoulutuksen järjestäminen toteudu oppilaitoksessa keskimäärin hyvin. (Hievanen et al. 2020, s. 56-99) Valtakunnallista seurantatietoa siitä, missä määrin vapaan sivistystyön koulutus tavoittaa kotona lapsia hoitavat maahanmuuttajavanhemmat tai missä määrin järjestetään lastenhoidolla tuettua koulutusta, ei ole.

Maahanmuuttajat ovat erittäin heterogeeninen ryhmä, jossa lastenhoidon valintoihin ja työllistymiseen liittyvät tekijät vaihtelevat yhtä lailla kuin valtaväestössä ja lisäksi lähtömaan kulttuurisen kontekstin mukaan. Työllistymismahdollisuuksiin vaikuttavat myös yhteiskunnan ja työelämän asenteet. Maahanmuuttajien kokemukset taustastaan johtuvasta *syrynnästä* työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa vaihtelevat. Syrynnän vähentämiseksi on erittäin vaikea löytää etenkin nopeita ratkaisuja, mutta monimuotoisuutta edistävät rekrytointikäytännöt kuten monimuotoisuuslausekkeen käyttö hakuilmoituksessa, anonyymi rekrytointi sekä verkostoissa viestiminen ja siten monipuolisemman potentiaalisen hakijakunnan tavoittaminen voivat hyödyttää maahan muuttaneiden naisten työllistymistä (TEM 2021).

TEM:n Kotouttaminen.fi Policy Briefissä 1/2021 käydään kattavasti läpi maahanmuuttajanaisten työllisyyttä ja siihen liittyviä tekijöitä. Lisäksi siinä esitetään erilaisia toimenpide-ehdotuksia työllisyyden lisäämiseksi tässä ryhmässä:

- ✓ **Kunnilla tulisi olla nykyistä parempi tilannekuva maahanmuuttajataustaisesta väestöstään ja sen erilaisten palveluiden ja palvelupolkujen tarpeesta.**

- Kuntien matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalvelut, neuvola, varhaiskasvatus ja oppilaitokset voivat toimia tehokkaina tavoittamisen väylinä. Kotoutumisen osaamiskeskusten ylläpitämät kototietokanta ja kotoutumisen indikaattoritietokanta antavat tilannetietoa maakunnittain ja suurimmille kunnille palveluiden kohdentamiseksi.
- Palveluja voidaan kehittää toimijoiden välisellä yhteistyöllä ja kumppanuuksilla sekä ennakkoluulottomilla alueellisilla ratkaisuilla.
- ✓ **Kehitetään kotona lapsiaan hoitaville vanhemmille heidän elämäntilanteeseensa soveltuvaa kotoutumista edistävää palvelutarjontaa ja varmistetaan palvelun riittävyys ja tavoitavuus.**
 - Vanhempia ohjataan sopiviin palveluihin systemaattisesti jo perhevapaiden aikana. Monet pienten lasten vanhemmat tarvitsevat lastenhoidon järjestämistä. Tämä edellyttää kuntavetoista tavoitteellista toimintaa, jota vahvistaa yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.
 - Tulisi kiinnittää huomioita tehostettuun palveluohjaukseen kotoutumispalveluihin ja varhaiskasvatukseen niille perheille, joissa vanhempainvapaan tai kotihoidon tuen jakso lähenee loppuaan. Perheolosuhteet huomioidaan ja otetaan puheeksi silloin kun kotoutumista edistävästä palveluista keskustellaan.
 - Kotoutumislakia tulisi uudistaa siten, että laki määritteli selkeämmät puitteet velvoitteineen työvoiman ulkopuolella olevien (ml. kotona lapsia hoitavat vanhemmat) palveluille. Myös niin sanottu kahdenpolun järjestelmä tulisi purkaa niin, että kaikki työikäiset aloittavat kotoutumisen samalla johdantojaksolla, jossa on selkeä työmarkkinaorientaatio.
- ✓ **Terveyden ja hyvinvoinnin kokonaisvaltainen tuki jo kotoutumisen alkuvaiheessa on tärkeää.**
 - Terveys tulisi huomioida aina työkyvyn arvioinnissa.
 - Osatyökykyisten työllistymisen tukemiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan luodaan mahdollisuuksia.
- ✓ **Toiminta- ja työkyvyn arviointi tulee toteuttaa kielellisesti ja kulttuurillisesti soveltuvilla menetelmillä, pyrkien jaettuun asiantuntijuuteen, arvioinnin kokonaisvaltaisuuteen ja systemaattisuuteen sekä palveluohjaukseen**
- ✓ **Huomioidaan maahanmuuttajanaiset työvoimapolitiikan erityiskohderyhmänä.**
 - Työvoimapolitiikan tulisi olla aktiivista. Erityisesti työelämää lähellä olevien palveluiden, kuten palkkatuen, työkokeilujen ja ammatillisen koulutuksen riittävästä tarjonnasta ja kohdentamisesta myös maahanmuuttajataustaisille naisille tulisi huolehtia.
- ✓ **Syrjinnän vastainen toiminta kaikilla tasoilla päättäjistä työnantajiin ja kuntalaisiin.**
- ✓ **Työnantajayhteistyön vahvistaminen avaa kanavia työllistymiseen.**
 - Asennevaikuttaminen ja tietoisuuden lisääminen maahanmuuttajataustaisten naisten työvoimapotentialista lisää työllistymisen mahdollisuuksia.
 - Työnantajille olisi tarjottava yrityskohtaista tukea ja ohjausta rekrytoimiseen ja perehdytykseen.
 - Kielitaitovaatimusten kohtuullistaminen, kielitietoinen työskentely ja kielikoulutuksen mahdollistaminen työpaikalla ja –ajalla vähentää kielitaitoon liittyvien esteitä työllistymisessä.
 - Kehitetään yhteistyötä TE-toimistojen, työnantajien, koulutusorganisaatioiden ja maahanmuuttajien välillä.
- ✓ **Politiittisen tason päätöksissä tulisi kehittää järjestelmää niin, että yksilötason kannustimet (esim. kotihoidon tuki ja sosiaalietuudet) eivät johtaisi epätarkoituksenmukaisiin palvelupolkuihin.**
- ✓ **Olisi lisättävä tietoisuutta maahanmuuttajanaisten parissa yritystoiminnan perustamisesta yhtenä työllistymisen muotona ja tarjottava siihen riittävää tukea muun muassa verkostojen ja osaamisen vahvistamiseksi.**
- ✓ **Vaikka naisilla voi olla osin samankaltaisia palvelutarpeita (esim. lastenhoidon järjestäminen, aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen), naisten koulutustaso määrittelee useinkin sen, millaisia tukitoimia tarvitaan työllisyyden edistämiseksi**

Kohderyhmä ja potentiaalinen työllisyysvaikutus

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on lisätä yleisesti kotona lapsiaan hoitavien työllisyyttä. Kohderyhmän muodostavat siis etenkin pitkällä perhe- ja hoitovapailla olevat, joiden työllistyminen on syystä tai toisesta haastavaa.

Työllisyyden lisäämiseksi toimenpiteitä voidaan kohdentaa yleisesti kaikkiin kotona lapsiaan hoitaviin tai erityisesti johonkin tiettyihin ryhmiin. Yhtenä erityisryhmänä nähdään maahanmuuttaneet äidit, joiden pääsy työmarkkinoille on tyypillisesti vaikeampaa kuin Suomessa syntyneiden äitien. On kuitenkin huomioitava, että myös maahanmuuttajaryhmät eroavat toisistaan sekä lastenhoidon valintojen että kotihoidon tuen käytön osalta.

Suomessa kotihoidon tuki mahdollistaa lapsen hoitamisen kotona siihen asti, kun lapsi täyttää kolme vuotta. Kotihoidon tuen käyttö on runsasta sekä Suomessa syntyneillä että maahanmuuttajaväestöön kuuluvilla äideillä. Valtaväestön äideistä lähes 87% ja maahanmuuttajaväestön äideistä lähes 85% käytti kotihoidon tukea ainakin jonkin aikaa². Tukea käyttäneiden äitien osuus kaikista äideistä on kuitenkin hieman laskenut viime vuosina sekä kantaväestössä että maahanmuuttajaväestössä.

Kotihoidon tukea käytetään nykyään myös vähemmän aikaa kuin aikaisemmin. Suomessa syntyneet äidit käyttivät kotihoidon tukea yhteensä keskimäärin 12,3 kuukautta ennen lapsen 3. ikävuotta (yhteenlaskettu kesto, ei välttämättä yhtäjaksoinen käyttö). Maahanmuuttajaäidit käyttivät kotihoidon tukea jonkin verran pidempään: keskimäärin noin 15 kuukautta. Maahanmuuttajaryhmien välillä on kuitenkin myös keston mukaan eroja: pisimpään kotihoidon tukea käyttivät pakolaismaista tulleet äidit (keskimäärin 16 kk).

Suomessa syntyneistä äideistä kotihoidon tukea nosti ennen lapsen kolmatta ikävuotta 87%. Maahanmuuttajaäideillä vastaava osuus oli 85%. Heistä Euroopasta ja länsimaista (82%) sekä Aasiasta (81%) tulevilla osuus on matalampi, kun taas pakolaismaista tulevilla korkeampi (92%). Vastaavia eroja maahanmuuttajaryhmien on myös kotihoidon tukijaksojen kestossa. Korkeamman kotihoidon tuen käyttöasteen puolesta erottuva potentiaalinen politiikkatoimien kohderyhmä ovat siis pakolaismaista tulevat äidit, kun taas muissa maahanmuuttajaryhmissä kotihoidon tuen käyttö on valtaväestöä vähäisempää.

Pakolaismaista tulevien äitien ryhmän koko on varsin pieni. Vuonna 2021 kotihoidon tukea nostaneista äideistä (75 700) pakolaismaista tulleita oli 4% (3 200) eli noin neljännes kaikista tukea nostaneista maahanmuuttajaäideistä (12 000). Jos tässä ryhmässä kotihoidon tukea nostaneiden osuus laskisi valtaväestön tasolle 86 prosenttiin, se tarkoittaisi kotihoidon tukea nostaneiden määrän vähenemistä noin 200 henkilöllä. Tämä viittaa siihen, että erityisillä maahanmuuttajaryhmiin kohdentuvilla toimilla saavutettavissa olevien työllisyysvaikutusten mittaluokka voi jäädä parhaimmillaankin varsin vähäiseksi. Se ei tietenkään tarkoita, etteikö maahanmuuttajaäideille tulisi kohdistaa erityisiä toimenpiteitä työllisyyden lisäämiseksi, sillä työllistymisen haasteet ovat heillä usein suurempia kuin valtaväestössä.

Pakolaismaista tulleet kotihoidon tukea nostaneet äidit jakautuvat alueellisesti erittäin epätasaisesti. Lähes 60% (1 900) vuonna 2021 tukea nostaneesta pakolaismaista tulleesta äidistä asui Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla. Myös Aasiasta tulleet tukea nostavat äidit ovat 60 prosenttisesti edellä mainituissa kolmessa kaupungissa. Länsimaista ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulevilla kotihoidon tukea nostavilla äideillä alueellinen keskittyminen on vähäisempää, mutta heistäkin lähes puolet asuu kolmessa pääkaupunkiseudun suuressa kaupungissa. Näin ollen suurin osa kotona lapsiaan hoitavista maahanmuuttajaäideistä on mahdollista tavoittaa muutaman kaupungin toimin.

Kun tarkastellaan kaikkia kotona pitkään lapsia hoitavia vanhempia, huomio kiinnittyy myöskin maantieteellisiin eroihin kotihoidon tuen käytössä. Joulukuussa 2020 Pohjois-Karjalassa, Lapissa ja Pohjois-Savossa kotihoidon tuella hoidettiin noin kolmasosa 9 kk-2 v vanhoista lapsista. Vastaava osuus esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla oli 48 %. Poliittikkatoimia voitaisiin siis kohdentaa myös alueellisesti.

Kuntatyyppi vaikuttaa kotihoidon tuen käyttöön vähemmässä määrin. Kaupunkimaisissa kunnissa kotihoidon tuella oli joulukuussa 40% 9 kk-2 v vanhoista lapsista, taajaan asutuissa kunnissa osuus oli 39% ja maaseutumaisissa kunnissa 42%. Kuntatyyppien väliset erot eroavat kuitenkin voimakkaasti maakunnittain. Esimerkiksi Uudellamaalla kotihoidon tuen käyttö on tässä joukossa yleisempää kaupunkimaisissa kunnissa (44%) kuin maaseutumaisissa kunnissa (41%). Toiseen suuntaan ero on suurimmillaan Kainuussa, jossa kotihoidon tuella oli 9 kk-2 v vanhoista lapsista maaseutumaisissa kunnissa 55%, mutta kaupunkimaisissa kunnissa 32%.

² Tässä alaluvussa esitetyt luvut on saatu Kelan tutkimuksesta ja ne perustuvat osin julkaisemattomiin tutkimustuloksiin. Aineiston muodostavat kaikki vuonna 2017 syntyneiden lasten äidit.

Jos kotona lapsiaan hoitavien työllisyyttä halutaan lisätä, tulee tehdä kattava analyysi siitä, millaisia työllisyysvaikutuksia yleisillä tai kohdennetuilla toimenpiteillä odotetaan olevan. Analyysissä tulee ottaa huomioon kotihoidon tuen käytön erot väestöryhmittäin, mutta myös alueelliset erot.

Käynnissä oleva valmistelutyö ja kehittäminen kotona lapsiaan hoitavien tavoittamiseksi

Perhevapaaudistus

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen perhevapaaudistus astuu voimaan elokuussa 2022. Kela maksaa jatkossa vanhempainrahaa 320 arkipäivää. Jos lapsella on kaksi vanhempaa, päivät jaetaan tasan kummankin vanhemman kesken. Vanhempi voi halutessaan luovuttaa osan vanhempainrahapäivistä toiselle pidettäväksi. Yhden vanhemman perheissä vanhempi saa molemmat vanhempainrahakiintiöt. Vanhempainrahapäiviä voi käyttää, kunnes lapsi täyttää 2 vuotta. Päivärahapäivät voi käyttää useassa osassa, työsuhteessa olevat vanhemmat voivat saada vapaata enintään neljässä jaksossa. Vanhempainvapaalla voi olla myös osittaisesti. Tällöin kiintiöstä käytetään puolikkaita päiviä. Myös vanhempainrahan määrä on puolet täysimääräisestä.

Uudistus antaa vanhemmille mahdollisuuden olla pidempään perhevapaalla, mikä voi vähentää tarvetta turvautua kotihoidon tukeen lapsen kotihoidon mahdollistajana. Etenkin lyhyet kotihoidon tuen jaksot voivat vähetä ja samalla käyttöaste alentua. Tämä ei välttämättä vaikuta pitkiin kotihoidon jaksoihin, ellei pidemmällä aikavälillä tapahdu muutosta tasa-arvoisempaan perhevapaiden jakamiseen. Tämä edellyttää muutosta asenteissa perhevapaiden jakamista kohtaan.

Perhevapaalta töihin –hanke

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) ensimmäisellä kaudella v. 2016 – 2019 tunnistettiin tarve kehittää työllisyyspalveluiden ja lapsiperheiden palveluiden yhteistyötä. Vuosina 2019–2020 toteutettiin STM:n rahoittamana ja ELY-keskuksen koordinoimana Perhevapaalta työhön -hanke (STM004:00/2019), jota jatketaan TEM:n rahoittamana vuosina 2021 – 2022. Hankkeen ensimmäisen kauden alueellisten pilottien tavoitteena oli tukea perhevapaalla olevien joustavaa siirtymistä koulutukseen tai työelämään heille räätälöityjen palvelujen avulla, mallintaa työllisyyspalvelujen tarjoamista perheiden lähipalveluina perhekeskuksissa sekä lisätä perhekeskuksen työntekijöiden tietoisuutta urasuunnittelun tukimuodoista. Hankkeessa toteutetuista alueellisista valmennuksista saatiin positiivista palautetta.

Hankkeen toisella kaudella tavoitteena on edelleenkin luoda keinoja sujuvampaan siirtymiseen perhevapaalta kohti työelämää. Hankkeessa tarjotaan maksutonta työelämävalmennusta vanhemmille, jotka kokevat epävarmuutta lähemmäs työelämää siirtymisestä perhevapaan jälkeen. Hankkeessa pyritään vahvistamaan paikallista ohjautumista työelämään siirtymistä tukeviin palveluihin pilottikunnissa muun muassa *perhekeskuksen* lapsiperheiden sote-palveluista (ml. lastenneuvolapalvelut) ja tehdään yhteistyötä perhekeskuksen matalan kynnyksen *kohtaamispaikkojen* kanssa, joissa on kaikille avointa toimintaa lapsiperheille. Jatkohankkeen yhdeksi erityiseksi kohderyhmäksi on tunnistettu kotona lasta hoitavien maahanmuuttajavanhempien ja (töihin tulevien) puolisoitten tavoittaminen ja tämän palvelupolun kehittäminen.

Hankkeen ensimmäisen vaiheen loppuraportissa todetaan, että ”hanke on alusta alkaen nähty olevan suunnannäyttävä, jonka avulla on mahdollista luoda pysyviä uusia käytänteitä, vanhempien joustavampaa siirtymistä perhevapaalta työelämään sekä ehkäistä pitkittyneiden perhevapaiden syntymistä ja sen aiheuttamaa katkosta vanhemman työelämässä. Hankkeen avulla on myös pyritty luomaan perheystävällisempää työelämää Suomessa.” (Enqvist ym. 2020.)

Hankkeessa tavoitteena on luoda palvelumalli (ostopalvelu), joka edistää kotona lastaan hoitavien työllistymisedellytyksiä. Hankittava palvelu on valmennuspalvelua, jolla tavoitellaan asiakkaiden hyvinvoinnin ja voimavarojen vahvistamista tarjoamalla heille työelämään liittyviä epävarmuuksia ratkovia työhallinnon palveluita.

Perinteisten työhallinnon palvelusisältöjen ohella valmennuksessa korostuu voimavarojen vahvistamiseen sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät sisällöt. Työmarkkina-asemansa puolesta kohderyhmään kuuluvat henkilöt ovat keskenään hyvin erilaisissa lähtötilanteissa ja siksi palvelusisältöjä on räätälöitävä ja yhdisteltävä asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi kokonaisuuksiksi. Voimavarojen vahvistaminen sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen sisältyvät kaikkien asiakkaiden valmennukseen. Palvelu perustuu seuraaviin palvelusisältöihin:

Voimavarojen vahvistaminen: hyvinvointi ja terveys; voimaannuttaminen; itsetunnon ja itsetuntemuksen kehittäminen; muutoksen kohtaaminen ja vastoinkäymisten sietäminen; läheiset ihmissuhteet ja turvaverkostot; omien osaamisten ja vahvuuksien esiintuonti; positiivinen psykologia; pystyvyyden tunteen vahvistaminen

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen: lastenhoidon järjestämiseen liittyvät kysymykset ja erilaisten vaihtoehtojen selventäminen paikallisella tasolla; työn joustavuuden mahdollisuudet (esim. lyhennetty työviikko, etätö, osittainen hoitovapaa, joustava työaika, poissaolot lapsen sairastuessa); oma jaksaminen, arjen sujuvuus ja arjen järjestämisen taidot työtä ja perhe-elämää yhteen sovitettaessa; ajankäytön, työmäärään ja kuormittuneisuuden hallinta sekä kotona että työpaikalla

AmmatINVALINNAN ohjaus ja opiskelumahdollisuuksien selvittäminen: omien osaamisten ja vahvuuksien kartoitus; ammattialavaihtoehdot ja ammatinvalinta; ammatinvaihdon harkinta; realistiset opiskeluvaihtoehdot (ml. oppisopimus); lisä- ja täydennyskoulutus (esim. osatutkinnot); vierailut yrityksissä ja oppilaitoksissa; opintojen rahoitukseen ja niihin hakemiseen liittyvät asiat; tarvittaessa perustaitojen kehittämiseen tähtäävä koulutus

Työnhakuvalmennus: yleisten työnhakutaitojen vahvistaminen; työnhakuasiakirjojen kehittäminen ja tarvittaessa niiden laatiminen; oman osaamisen markkinointi; työnhakuun kuuluvien it-taitojen kehittäminen; työnhaun eri kanavat (sosiaalinen media, piilotyöpaikat, omien verkostojen hyödyntäminen, TE-palvelujen mahdollisuudet); työpaikkahaastatteluihin valmistautuminen Yrittäjyys vaihtoehtona: yrittäjävalmiudet; yritysmuodot (ml. osuuskunnat, laskutuspalvelut ym. kevytyrittäjävaihtoehdot); rahoitus; yrittäjäkoulutukset; franchising-yrittäjyys

Kaikille asiakkaille tehdään palvelun alussa kokonaistilanteen kartoitus. Työelämään ja koulutusmahdollisuuksiin tutustuminen tehdään tiiviissä yhteistyössä hankinta-alueiden yritysten ja oppilaitosten kanssa. Perhe- ja työelämän/opiskelun yhteensovittamiseen liittyvien ratkaisujen löytäminen on keskeinen osa palvelusisältöä.

Hankkeen ensimmäisen kauden toimintaan osallistuneilla yleisimmät syyt hoitovapaajakson pitkittymiselle olivat halu vaihtaa ammattia (44 %), se ettei halua palata vanhaan työhönsä (33 %), työnhaun haastavuus (24 %) ja se, että ei ole taloudellista pakkoa työhön paluuseen (23 %). Lisäksi pitkään perhevapaalla olleet kokivat työnhaun hieman muita haastavammaksi.

Työllistymiseen liittyviä epävarmuuksia oli 90%:lla vastaajista. Tarpeet tuelle kohdistuivat erityisesti henkilökohtaisen neuvontaan ja uraohjaukseen, koska suuri osa vastaajista halusi vaihtaa alaa tai työpaikkaa tai harkitsi yrittäjyyttä. Myöskään heidän osaamisensa ei vastannut työelämän vaatimuksia ja tarpeet oman osaamisen tunnistamiselle olivat vahvoja.

Työllistymisen edistämiseksi tarvitaan useita TE-toimistojen palveluja kuten valmennukset, uraohjaus, palkkatuettu työ, työkokeilut ja työkyvyn arviointi. Yhteistyö varhaiskasvatukseen, TE-palvelujen ja osaamisen kehittämisen toimijoiden välillä on erittäin tärkeää.

Loppuraportissa esitetään seuraavat suositukset kotona lasta hoitavien työllisyyden edistämiseksi:

- ✓ **Perhevapaalla olevien vanhempien työelämään siirtymisen joustavaa tukea tulee vahvistaa.**
- ✓ **Perheiden kanssa työtä tekevien ammattilaisten tietoutta työelämään siirtymisen palveluista ja tuen vaihtoehtoista perhevapaalla oleville vanhemmille tulee lisätä.**
- ✓ **Paremmat palvelut perheille edellyttävät sote-, työllisyys- ja koulutuspalveluiden verkostoitumista ja integraatiota.**

Hankkeen toisessa vaiheessa kehitetään edelleen yllä kuvattua valmennuspalvelua. Hanke tuottaa myös digitaalisen palvelupolun yhteistyössä DigiFinlandin Sähköinen perhekeskus -projektin kanssa, jota toteutetaan STM:n rahoittamana. Tehtävänä on luoda sujuva siirtymä vanhemmuuden teemojen ääreltä kohti työllisyys- ja opintopalveluita, motivoida ja herättää vanhemmassa ajatuksia siirtymävaiheen koittaessa sekä vahvistaa vanhemman toimijuutta lähteä rakentamaan omaa polkua kohti työelämää ja hakemaan sopivaa tukea siihen. Palvelupolku tulee julkiseksi yhtä aikaa Omaperhe-sovelluksen julkaistavan version kanssa alkuvuodesta 2023.

Perhekeskustoiminta ja sähköinen perhekeskus

Kotona lasta hoitavia vanhempia on tärkeää pyrkiä tavoittamaan niissä palveluissa ja toiminnoissa, joissa pienten lasten vanhemmat käyvät ja joissa perheen elämäntilanteesta on mahdollista keskustella kasvotusten, tilannetta kartoittaen. Yksi keino tässä on Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE) kehitetty perhekeskusmalli, jota on toimeenpantu jo joissakin kunnissa.

Perhekeskus on lapsiperheiden palveluja yhteen kokoava monialainen palveluverkosto. Alueellisia perhekeskuksia kehitetään THL:n koordinoiman kansallisen perhekeskustoimintamallin avulla muun muassa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) valtionavustushankkeissa, joita STM rahoittaa. Perhekeskus sovittaa lapsiperheiden sosiaali- ja terveystalvet, sivistystalvet sekä järjestöjen ja seurakuntien toiminnan alueelliseksi kokonaisuudeksi. Käytännön toiminta suunnitellaan toimijoiden yhteistyönä paikallisesti. Perhekeskusten kehittämistä on tuettu kansallisesti, mutta kehittämistyössä ja sen eri vaiheissa on paljon alueellista vaihtelua.

Lapsiperheiden varhaisen tuen palveluiden kehittämistyössä huomioidaan myös digitaaliset talvet. STM rahoittaa muun muassa *sähköisen perhekeskuksen* kansallista ja paikallista kehittämistyötä, jota Digi-Finland koordinoi. Perhevapaalta työhön –hankkeessa tavoitteena on tuoda myös TE-talvet osaksi sähköistä palveluverkostoa.

Kotona lasta hoitavia vanhempia kohdataan muun muassa perheille suunnatussa matalan kynnyksen toiminnassa. Hyviä kokemuksia on esimerkiksi toiminnasta, jossa avoimen varhaiskasvatuksen tiloissa tai asukaspuistoissa järjestetään suomen kielen kurseja, joiden aikana lastenhoito on järjestetty. Tätä toimintamallia on mahdollista kehittää ja toteuttaa myös perhekeskuksen *kohtaamispaikoissa* ja tuoda mukaan myös työelämään siirtymistä tukevia elementtejä. Tällöin olisi tärkeää, että myös näillä toimijoilla on tietoa TE-hallinnon palveluista ja osaa suositella niiden hyödyntämistä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus JOTPA

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskuksen perustaminen on osa jatkuvan oppimisen uudistusta. Palvelukeskusta koskeva laki tuli voimaan 1.9.2021 ja toimintansa keskus aloitti samana vuonna.

Palvelukeskuksen tehtäviin kuuluu analysoida työelämän osaamis- ja työvoimatarpeita, rahoittaa työikäisille tarkoitettuja koulutuksia, kehittää tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja, tukea alueellista ja muuta yhteistyötä sekä osallistua jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittämiseen. Kohderyhminä palvelukeskuksella ovat työssäkäyvät ja työvoiman ulkopuolella eli esimerkiksi kotona pitkään lastaan hoitavat, joilla ei ole olemassa olevaa työsuhdetta. Osittain tähän tehtävään liittyen palvelukeskus tulee tuottamaan selvityksen keinoista, joiden avulla voidaan paremmin tavoittaa ja tukea niitä ihmisiä, joilla on eniten tarvetta osaamisensa kehittämiseen (ns. aliedustetut ryhmät). Lisäksi palvelukeskus käynnistää selvitykseen ja aiemmin hankittuun tietoon pohjautuen kokeiluja sekä luo yhteistyöverkoston aliedustettujen ryhmien osallistumisen edistämiseksi.

Kotoutumisen edistäminen

Kotona lastaan hoitavia ja kotihoidon tukea hyödyntäviä on sekä valtaväestössä että maahanmuuttajissa. Työllistymisen haasteet etenkin pitkien vapaajaksojen jälkeen voivat olla suuremmat maahanmuuttajilla johtuen esimerkiksi heikosta kielitaidosta, urasuunnitelmien ja suomalaisille työmarkkinoille soveltuvan osaamisen puutteesta sekä siitä, etteivät työllistymisen edellytykset sekä työllistymistä tukevan palvelujärjestelmän mahdollisuudet ovat tuttuja. Onkin tarve vahvistaa kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien pääsyä kotoutumispalveluihin ja heille tarjottavien palveluiden työelämäorientaatiota.

Parhaillaan valmistellaan *kotoutumisen edistämisestä annetun lain* (2010/1386) kokonaisuudistusta, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syys-lokakuussa 2022. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä

työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, mukaan lukien kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien tavoittamista palveluihin sekä palveluiden laatua ja määrää sekä sitä kautta siirtymiä työvoimaan. Tavoitetta on tarkoitus edistää lisäämällä ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta sekä mahdollistamalla Kelan rekisteritietojen hyödyntäminen työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamiseksi. Lisäksi selkeytettäisiin kunnan vastuuta kotoutumissuunnitelmien laatimisessa ja koulutuksen järjestämisessä työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Hallituksen esitys sisältää kunnille uusia tehtäviä erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämiseen liittyen, mikä edellyttää uusien tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaamista kunnille. Keskeistä on myös huomata, että perhevapailla olevia ei olisi mahdollista velvoittaa osallistumaan kotoutumista edistäviin palveluihin.

Hallitus antoi kesäkuussa 2021 eduskunnalle selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Osa selonteon esityksistä toimeenpannaan osana kotoutumislain uudistamista. Muiden selonteon esitysten osalta laaditaan toimeenpanosuunnitelma. Selonteon esityksillä edistetään maahanmuuttajien osallisuutta ja työllisyyttä muun muassa yleisiä työvoimapalveluita ja koulutusjärjestelmää kehittämällä sekä vahvistamalla maahanmuuttajien ja työnantajien kohtaantoa. Esitysten toimeenpanossa huomioidaan sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja maahanmuuttajanaisten työllisyyden edistäminen. Lisäksi maahanmuuttajanaisten työllisyyttä edistetään ESR- ja AMIF-hankkeilla. Käynnissä on myös Työelämän monimuotoisuus –ohjelman toimeenpano, jolla yritetään lisätä työelämän vastaanottavuutta maahanmuuttajille.

Tähän mennessä toimeenpannuissa ja meneillään olevissa hankkeissa, mukaan lukien Perhevapaalta työhön –hanke, on noussut esiin palvelujärjestelmästä ja sen mahdollisuuksista tiedottamisen tärkeys ja toisaalta se, miten haastavaa on tavoittaa kotona olevia lasten vanhempia. Kotoutumislain uudistustyössä esitetään rakenteellisia ratkaisuja kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien tavoittamiseksi ja ohjaamiseksi kotoutumispalveluihin. Lisäksi on tarpeen jatkaa viranomaisten verkostomaiseen yhteistyön ja järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön perustuvien yhteistyömallien kehittämistä esimerkiksi hanketoimintaa hyödyntämällä.

Kotona lastaan hoitavien maahanmuuttajien mahdollisuutensa osallistua *kieli- ja kotoutumiskoulutukseen* edellyttävät, että elämäntilanteeseen sopivaa koulutusta on systemaattisesti ja riittävästi. Käytännössä koulutus on tällöin osa-aikaista ja se tulee järjestää niin, että samalla kun (useimmiten) äidit osallistuvat koulutukseen, lapset voivat osallistua varhaiskasvatukseen tai lapsille järjestetään lastenhoito muulla tavalla. Samalla tulee vahvistaa koulutusten työelämäorientaatiota.

Tämä edellyttää, että rahoitusratkaisut tukevat koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhteisjärjestämistä kunnissa, jotta koulutus muodostaa selkeän palvelukokonaisuuden, johon maahanmuuttaja voi hakeutua. Lastenhoidolla tuettua koulutusta on kunnissa tarjolla, mutta sen saatavuus vaihtelee, minkä seurauksena kaikille ei ole tarjolla lastenhoitoratkaisua koulutuksen ajaksi, mikä heikentää koulutukseen osallistumisen määrää. On myös tarve varmistaa, että kielellisten valmiuksien lisäksi koulutus kehittää osallistujiansa suuntautumista työelämään ja luo pohjaa urasuunnitelmien syventymiselle ja ammatillisia valmiuksia.

Koska varhaiskasvatuksen järjestäminen on kuntien vastuulla, edellyttää soveltuvan koulutustarjonnan varmistaminen valtion ja kuntien välistä vuoropuhelua. Tavoitteena tulee olla lisätä tietoutta maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen taloudellisista vaikutuksista, luoda vuoropuhelua koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhdistävien mallien toimeenpanosta ja sitouttaa kuntia panostamaan tähän. Lisäksi tavoitteena tulisi saada tietoa siitä, minkälaista tukea kunnat tässä kehittämistyössä tarvitsisivat. Tässä kehittämisessä oleellista on kerätä kuntien erilaisia ratkaisuja koulutusta ja varhaiskasvatusta yhdistävien mallien toteutuksesta ja edelleen jakaa näitä hyviä käytäntöjä. Lisäksi tulee selvittää kotoutumisajan ylittäneiden koulutustarpeita ja koulutuksen kehittämistä sekä vapaan sivistystyön maksuttoman maahanmuuttajakoulutuksen ulottamista kotoutumisajan ylittäneille.

Kirjallisuus

Alasuutari, M., Lammi-Taskula, J., Riikonen, A. & Kannel, L. (2022) Lastenneuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyö ja palveluohjaus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:27. Helsinki: Valtioneuvosto.

Enqvist, S., Moilanen, M. & Ruokonen, T. (2020). Perhevapaalta töihin –hankkeen loppuraportti. Helsinki: STM,TEM ja ELY-keskus.

Hakovirta, M. (2006). Yksinhuoltajaäitien työllisyys, toimeentulo ja työmarkkinavalinnat. Väestöliitto.

Hievanen, R., Frisk, T., Väättäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S., Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. (2020). Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Kuusiholma-Linnamäki, J., Siippainen, A., Lepola, L., Metsämuuronen, J., Alasuutari, M., Koivisto, P., Nygård, M. & Saarikallio-Torp, M. (2021). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kolmannen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kuntien vaihtelevat palvelujärjestelmät. Helsinki:. Julkaisut 24/2021.

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.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). Education at a glance 2021: OECD indicators. Paris: OECD.

TEM. Maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyden edistäminen. Kotouttaminen.fi Policy Brief 1/2021. Helsinki: TEM.

Opetus- ja kulttuuriministeriö
 Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön osasto
 28.3.2022

Kotona lapsia hoitavien työllisyyden edistäminen – vaikutusarvio maksuttomasta varhaiskasvatuksesta

Lyhyesti lainsäädännöstä

Oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslain (540/2018) 12 §:ssä ja varhaiskasvatuksen vaihtoehtona maksettavasta kotihoidon tai yksityisen hoidon tuesta lain 14 §:ssä.

Pääperiaate on, että *varhaiskasvatukseen osallistuminen estää kotihoidon tuen maksamisen saman lapsen osalta*. Perheellä on oikeus kotihoidon tukeen, kunnes perheen nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Kunnat voivat maksaa lakisääteisen tuen lisäksi kunnallisia lisiä ja määritellä tämän lisän ehdot omilla päätöksillään. Joissain kunnissa kunnallisen lisän ehtona on, ettei perheen lapsista kukaan voi osallistua varhaiskasvatukseen. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996), josta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetään varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa (1503/2016). Asiakasmaksut perustuvat perheen tuloihin, kokoon ja lapsen varhaiskasvatusaikaan.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen vaikutuksia

Jos kotona lapsia hoitavien vanhempien (pääsääntöisesti äitien) työllistymistä halutaan edistää tarjoamalla tälle kohderyhmälle maksutonta varhaiskasvatusta, tulee seuraavat tekijät ottaa huomioon:

- Tämä edellyttäisi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutosta.
- Perheet menettäisivät oikeuden lasten kotihoidon tukeen, jos lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen.
- Lailla ei voida säätää varhaiskasvatuksen maksuttomuutta jollekin tietylle väestöryhmälle kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi vaan maksuton varhaiskasvatus tulisi tällöin säätää esim. kaikille alle 2- tai 3-vuotiaille lapsille joko esim. osa-aikaisesti tai kokoaikaisesti.
- Jos olisi tarkoitus, että kotivanhemmat voivat osallistua työelämään, varhaiskasvatusta tarvittaisiin todennäköisesti kokoaikaisesti. Osa perheistä saattaisi myös tarvita vuorohoitoa.
 - Kuntien varhaiskasvatuksen kustannukset ovat karkeasti arvioiden 13.000 euroa / lapsi / vuosi.
- Maksuttomuuden aiheuttamat kustannukset muodostuvan kuntien asiakasmaksutuottojen menetyksistä sekä varhaiskasvatukseen uusina tulevien lasten kustannuksista
 - Esim. jos 3-vuotiaille tarjottaisiin 20 tuntia viikossa maksutonta varhaiskasvatusta, sen kustannukset olisivat arviolta 130 miljoonaa euroa/vuosi sillä oletuksella, että varhaiskasvatuksen osallistumisaste kyseisessä ikäryhmässä nousisi 90 prosenttiin ja kaikki uudet lapset osallistuisivat varhaiskasvatukseen vain maksuttomuuteen oikeuttavan ajan.
 - Esim. jos 5-vuotiaille tarjottaisiin 20 tuntia viikossa maksutonta varhaiskasvatusta, sen kustannukset olisivat arviolta 102 miljoonaa euroa/vuosi sillä oletuksella, että varhaiskasvatuksen osallistumisaste kyseisessä ikäryhmässä nousisi 90 prosenttiin ja kaikki uudet lapset osallistuisivat varhaiskasvatukseen vain maksuttomuuteen oikeuttavan ajan.
 - Kaikille lapsille tarjottava maksuton varhaiskasvatus aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia

- Varhaiskasvatukseen tarvittaisiin huomattavasti lisää työntekijöitä
 - 20 tuntia maksutonta varhaiskasvatusta pelkästään 3-vuotiaille tarkoittaisi yli tuhannen uuden työntekijän tarvetta, mikäli osallistumisaste nousisi edellä kuvatulla tavalla.
- Alle 1-vuotiaista ja 1-vuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistui vuoden 2020 lopussa eli viimeisimmän THL:n julkaiseman tilastotiedon mukaan 37,8 % ja 2-vuotiaista 71,6 %.
- Vastaavasti lasten osalta säästyisi jonkin verran kotihoidon tuen menoja, joita ei tässä vaiheessa ole voitu arvioida.
- Tämän lisäksi vaikutusarviot pitäisi tehdä myös säästyvien sosiaaliturvien osalta sekä lisääntyvien verotulojen osalta.

Lapsivaikutuksia -> tavoitteena pitkällä tähtäimellä kaikille lapsille maksuton varhaiskasvatus

- Osa- tai kokoaikainen maksuttomuus oletettavasti lisäisi varhaiskasvatukseen osallistumista
 - Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa maksuttomuus lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista
 - Tämä tukisi varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostoa; Suomessa osallistumisaste on selvästi muita Pohjoismaita ja EU:n yli 4-vuotiaiden osallistumisastetavoitetta (95 %) ² matalampi.
- Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan edistää lapsen kehitystä ja oppimista moninaisesti eri kehityksen ja oppimisen alueilla. Varhaiskasvatukseen osallistuminen mahdollistaisi myös lapsen mahdollisen tuen tarpeen toteuttamisen ja tuen toteuttamisen suunnitelmallisesti mahdollisimman varhain. Tällä estettäisiin lapsen tuen tarpeiden vaikeutumista ja edistettäisiin lapsen oppimista esi- ja perusopetuksessa sekä myöhemmin elämässä.
- Lasten vanhemmat voivat saada tukea vanhemmuuteensa ja varhaiskasvatuksessa voidaan tukea myös vanhempien keskinäistä verkostoitumista.
- Lasten näkökulmasta tulisi tarkkaan arvioida, onko tarkoituksenmukaista säätää varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta juuri alle 3-vuotiaiden osalta vai tulisiko maksutonta varhaiskasvatusta tarjota mieluummin esimerkiksi kaikille 5-6-vuotiaille lapsille.
 - Koulutuspoliittisesti paras vaihtoehto olisi se, että maksuton varhaiskasvatus ulotettaisiin kaikille alle kouluikäisille lapsille.

¹ <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/varhaiskasvatus>

² https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/default/files/ec0319375enn_0.pdf, s. 66–68.