26.10.2021

Anna Elomäki
Yliopistotutkija
Tampereen yliopisto
anna.elomaki@tuni.fi

Kirjallinen lausunto eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 129/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Lausunto tarkastelee hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (perhevapaauudistus) sukupuolten tasa-arvoon ja hoivaan liittyvän tutkimuksen näkökulmasta yleisellä tasolla. Lausunto tarkastelee esitetyn uudistuksen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon eri ulottuvuuksiin ja tuo esiin, missä määrin ehdotettu uudistus onnistuu täyttämään sille asetettuja tasa-arvotavoitteita.

Lausunnon keskeiset argumentit ovat seuraavat:

- Uudistus on tärkeä investointi sukupuolten tasa-arvoon ja hoivaan.
- Uudistus voi edistää tasa-arvoa useilla eri ulottuvuuksilla: hoivan jakaminen, työn ja perheen yhteensovittaminen, naisten työmarkkina-asema, taloudellinen tasa-arvo, perhekäsitykset.
- Uudistus ei nykymuodossaan täysin saavuta sille asetettuja tasa-arvotavoitteita.
- Tasa-arvoa edistävät vaikutukset eivät kosketa kaikkia perheitä ja vanhempia samalla tavalla; vaikutuksia eri sosioekonomisiin ryhmiin seurattava tarkasti.
- Tasa-arvotavoitteiden saavuttamiseksi myös kotihoidontukea ja varhaiskasvatusta on kehitettävä samojen tavoitteiden näkökulmasta.

1. Perhevapaauudistus tasa-arvouudistuksena ja investointina

Perhevapaajärjestelmää voidaan tarkastella eri näkökulmista ja sen uudistamiselle voidaan asettaa erilaisia poliittisia tavoitteita. **Perhevapaajärjestelmä on keskeinen sukupuolten tasa-arvoon yhteiskunnassa vaikuttava tekijä. Siksi on tärkeää, että sukupuolten tasa-arvon tavoite, etenkin hoivavastuun tasaisempi jakautuminen, on esityksen keskiössä.** Työllisyysuudistukseksi ymmärretty perhevapaauudistus ei välttämättä edistäisi tasa-arvoa.

Hoiva on keskeinen sukupuolten tasa-arvoon liittyvä kysymys: valtaosa sekä palkkaa vastaan tehtävästä hoivatyöstä että palkattomasta hoivasta kasautuu naisille. Palkatonta hoivaa, oli kyse sitten lapsista tai tukea tarvitsevista läheisistä, ei aina huomioida ja arvosteta päätöksenteossa. Palkatonta hoivaa ja siihen liittyvää eriarvoisuutta on tärkeä tehdä näkyväksi. Lisäksi tarvitaan politiikkatoimia, jotka vähentävät sen tarvetta, tasaavat sen jakamista, tarjoavat ihmisille tasavertaiset mahdollisuudet hoivata läheisiään niin halutessaan ja laventavat ymmärryksiä hoivaan liittyvistä suhteista. Hoivan jakamiseen ja palkattoman hoivan tukemiseen tähtäävä esitys on siten tärkeä myös hoivanäkökulmasta.

On kannatettavaa, ettei uudistusta pyritä tekemään kustannusneutraalisti. Sukupuolten tasa-arvoa on pyritty usein edistämään toimilla, joista ei synny kustannuksia julkiselle taloudelle, ja tasa-arvoa edistäviä palveluita ja etuuksia on 2010-luvulla leikattu. Palkattoman hoivan merkitys talouden toiminnalle jää päätöksenteossa usein näkymättömiin, ja se nähdään usein vain esteenä palkkatyölle. **Uudistus tulee nähdä investointina tasa-arvoon, hoivaan ja perheiden hyvinvointiin.**

2. Sukupuolten tasa-arvo: Oikea suunta mutta tavoitteet eivät täyty

Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta nykyisen perhevapaajärjestelmän keskeisiä ongelmia ovat yhtäältä hoivavastuun epätasainen jakautuminen ja toisaalta naisten pitkät poissaolot työelämästä ja niiden vaikutukset palkkoihin, eläkkeisiin ja urakehitykseen sekä perhevapaisiin liittyvä syrjintä työmarkkinoilla. **Vaikka perhevapaauudistus voi parantaa sukupuolten tasa-arvoa useilla eri ulottuvuuksilla, uudistus ei täysin saavuta sille asetettuja tasa-arvotavoitteita.**

2.1 Hoivan jakaminen ja isän itsenäisen hoivavastuun lisääminen

Hoivavastuun epätasainen jakautuminen vanhempien kesken on yksi Suomen keskeisistä tasa-arvo-ongelmista, ja hoivavastuuta naisille sälyttävä perhevapaajärjestelmä on ollut keskeinen tilanteeseen vaikuttava tekijä. Hoivan tasaisempi jakaminen ja isien itsenäisen hoivavastuun lisääminen on uudistuksen keskeinen tavoite. Isille kiintiöidyn vapaan pidentäminen on keskeinen keino vapaiden tasaisempaan jakautumiseen.

Ehdotettu uudistus jakaa vanhempainrahapäivät tasan vanhempien kesken, mutta mahdollistaa sen, että 63 vanhempainrahapäivää 160:stä voidaan siirtää toiselle vanhemmalle tai muulle lakiesityksessä mainitulle henkilölle. Tosiasiallisen vanhempikohtaisen kiintiön pituus on siirtomahdollisuudesta johtuen vain 97 päivää, mutta toiselle vanhemmalle kiintiöidyn vapaan määrä kuitenkin kasvaa uudistuksen myötä selvästi. Vaikutusarvioinnissa vaikutukset isien vapaiden käyttöön lyhyellä aikavälillä on arvioitu suhteellisen pieniksi, eniten lisääntyisi lyhyiden vanhempainrahajaksojen käyttö. Uudistukselle asetettua tasa-arvotavoitetta siten tuskin saavutetaan, mutta kyse on askeleesta oikeaan suuntaan.

Pidempi ei-siirrettävä kiintiö ei olisi ollut mahdollinen ehdotetun pituisen vanhempainrahakauden puitteissa leikkaamatta äidin käytettävissä olevista päivistä. Koska äitien käytettävissä olevien vapaiden leikkaaminen olisi heikentänyt sellaisten perheiden tilannetta, joissa isät eivät käyttäisi kiintiötään (ts. matalasti koulutetut ja pienituloiset perheet), on siirrettävissä olevien päivien määrä perusteltu. Tulevaisuudessa vanhempainrahakautta tulisi pyrkiä pidentämään, jotta isien/toisten vanhempien ei-siirrettävä kiintiö ja sitä myötä käytettyjen perhevapaiden määrä kasvaisi.

Vapaiden jakamisella tasan on siirtomahdollisuudesta huolimatta tärkeä symbolinen vaikutus. Se lähettää vanhemmille, työpaikoille ja yhteiskunnalle viestin siitä, että vanhempainvapaa kuuluu myös isille ja että pienten lasten hoito ei ole yksin äidin asia. Lakiesitys ei yksin muuta asenteita, mutta yhdistettynä näkyvään viestintään ja neuvontaan (esim. neuvolat, Kela, työmarkkinajärjestöt) sekä ajan kulumiseen se on tärkeä askel kohti yksilöiden ja

yhteiskunnan asenteiden ja sitä myötä rakenteiden ja käyttäytymisen muuttumista. On kuitenkin riskinä, että työpaikoilla isien vapaaksi mielletään jatkossakin vain ei-siirrettävissä olevat vanhempainrahapäivät, mikä heikentää esityksen muutospotentiaalia.

Kotihoidontuen jatkuminen nykyisessä muodossa vaikeuttaa hoivan jakamiseen liittyvän tavoitteen saavuttamista. On tärkeää, että kotihoidontukea tarkastellaan tulevaisuudessa kriittisesti, esimerkiksi kiintiöittämisen ja pituuden suhteen, huomioiden sitä pitkään käyttävien naisten heikko työmarkkina-asema. Kotihoidontuen käyttö kuitenkin todennäköisesti vähenee vanhempainpäivärahakauden pidentyessä ainakin osassa perheitä, ja isien motivaatio hoitovapaaseen ja kotihoidontuen käyttöön saattaa nousta.

2.2 Työn ja perheen yhteensovittaminen

Työn ja perheen yhteensovittaminen on ollut Suomessa hankalaa, koska perhevapaajärjestelmä on tarjonnut vain vähän joustoja ja vaihtoehdot ovat käytännössä olleet lapsen hoitaminen kotona tai kokopäivätyö. Uudistuksen tavoite perhevapaajärjestelmän joustavoittamisesta on siksi tärkeä.

Uudistus parantaisi työn ja perheen yhteensovittamista mahdollistamalla satunnaisten keikkatöiden tai yksittäisten työpäivien tekemisen vanhempainrahakauden aikana päivärahapäiviä menettämättä. Nykyinen tilanne, jossa päivärahapäiviä ei voi siirtää yksittäisten ansiotyöpäivien ajalta on ollut hankala erityisesti yrittäjille ja heikentänyt mahdollisuuksia yhdistää työ perhevapaisiin taloudellisesti kannattavalla ja vapaan määrää vähentämättömällä tavalla.

Lisäksi esitys parantaa mahdollisuutta yhdistää osa-aikatyö pienen lapsen hoitoon. Ehdotetut osittaisen vanhempainpäivärahan muutokset ovat parannus nykytilaan, jossa osittaista vanhempainrahaa voi saada vain molempien vanhempien työskennellessä osa-aikaisesti ja työ. On tärkeää, että esitystä on korjattu osapäiväisesti työskentelevien vanhempien osalta niin, ettei osittain maksettu vanhempainrahapäivä kuluta vanhempainrahakiintiöstä kokonaista päivää, kuten ensimmäisessä lakiluonnoksessa. Vaikka osa-aikatyöhön liittyy tasa-arvo-ongelmia, on positiivista, että osa-aikatyö ja osittainen vanhempainraha on uudistuksen myötä perheille entistä realistisempi mahdollisuus työn ja perheen yhteensovittamiseen ja vaihtoehto kotihoidontuelle.

Esitykseen sisältyvä työntekijän oikeus omaishoitovapaaseen on tärkeä lisä perhevapaajärjestelmään ikääntyvässä yhteiskunnassa, jossa julkiset hoivapalvelut eivät vastaa hoivatarpeisiin, ja tunnustaa hoivavastuiden moniulotteisuuden. Omaishoitovapaaseen ei kuitenkaan esitetä korvausta, vaan vapaa olisi palkaton. Tasa-arvonäkökulmasta omaishoitovapaasta olisi tärkeää saada korvaus, sillä omaishoivan yhdistäminen palkkatyöhön on hankalaa ja omaisten ja muiden läheisten hoivasta yksilöille koituvat taloudelliset kustannukset kasautuvat naisille.

2.3 Työelämän tasa-arvo

Vaikka ehdotettu uudistus ei ole työmarkkinauudistus, voi sillä olla positiivia vaikutuksia naisten työmarkkina-asemaan. Naisten pääasiassa käyttämää kotihoidontukea tarvitaan

vähemmän, kun vanhempainpäivärahakausi pitenee. Monissa perheissä kotihoidontukea käytetään vain lyhyen ajan, kunnes lapsi on vanhempien mielestä valmis päiväkotiin tai kunnes päiväkotipaikka on saatu. Jos toisen vanhemman vanhempainrahakaudet ja sitä myötä perheiden käytettävissä olevat vanhempainrahat pitenevät, osa äidistä saattaa siirtyä vanhempainvapaalta suoraan takaisin työelämään tai käyttää kotihoidontukea entistä lyhyemmän ajan. Osa äideistä saattaa lyhentää myös vanhempainpäivärajajaksojaan. Vaikutukset työhön paluuseen ja sitä myötä palkkoihin ja urakehitykseen jäävät kuitenkin todennäköisesti pieniksi, koska hoitovapaata ja kotihoidontukea säilyy entisenlaisena.

Uudistus voi vaikuttaa naisten työmarkkina-asemaan myös vähentämällä naisten kokemaa ja Suomessa yleistä syrjintää raskauden tai perhevapaiden perusteella, esimerkiksi liittyen työhönottoon tai määräaikaisen työsuhteen jatkamiseen. Syrjintä saattaa vähentyä, mikäli vanhempainvapaat aletaan työpaikoilla nähdä myös isien asiana ja oikeutena. Vaikutukset syrjintään riippuvat kuitenkin siitä, kuinka uudistus tosiasiallisesti vaikuttaa miesten perhevapaiden käyttöön.

2.4 Sukupuolten taloudellinen tasa-arvo

Naisten pitkät perhevapaat vaikuttavat naisten käytettävissä oleviin tuloihin, palkkoihin ja eläkkeisiin. Ansiosidonnaisen vanhempainpäivärahan lyhyys suhteessa varhaiskasvatuksen aloitukseen ja kotihoidontuen käyttäminen erotuksen paikkaamiseen on vaikuttanut etenkin naisten käytettävissä oleviin tuloihin ja eläkkeisiin.

Pidempi ansiosidonnainen vanhempainraha vahvistaa sukupuolten taloudellista tasa-arvoa niissä perheissä, joissa isä hoitaa lasta vanhempainrahalla ja äiti palaa hoivavapaan sijaan töihin. Tämä lisää naisten käyttävissä olevia tuloja ja taloudellista itsenäisyyttä sekä vaikuttaa positiivisesti eläkekertymään, koska kotihoidontuki ei kerrytä eläkettä. Myös mahdollisuus satunnaisiin keikkatöihin vanhempainrahakauden aikana sekä vanhempainrahan sujuvampi yhdistäminen osa-aikatyöhön (vaihtoehtoa kotihoidontuelle) voivat parantaa naisten taloudellista itsenäisyyttä ja kaventaa sukupuolten välisiä palkkaeroja.

Yksinhuoltajista valtaosa on naisia, ja yksinhuoltajavanhempien käytössä olevien päivärahapäivien lisääminen vahvistaisi heidän taloudellista tilannettaan, kun osa kotihoidontuesta korvautuisi korkeammalla päivärahalla.

Kuten tasa-arvovaltuutettu toi lausunnossaan STM:lle 3.3.2021 esille, on epäselvää kuinka uudistus tulee heijastumaan virka- ja työehtosopimuksissa sovittaviin palkallisiin isyys- ja äitiysvapaisiin. Palkallisen äitiysvapaan pituus on yleisesti 72 arkipäivää tai kolme kuukautta, mutta raskausrahan pituus on vain 40 arkipäivää. Mikäli vanhempainrahapäivien ajalta halutaan maksaa vanhemmille palkkaa, tulee sitä maksaa molemmille vanhemmille yhtä pitkältä ajalta, jottei kyse olisi syrjinnästä. Tämä voi vähentää työmarkkinaosapuolten intressejä sopia palkallisesta vanhempainvapaasta, koska isyysvapaan osalta palkkaa maksetaan tällä hetkellä tyypillisesti 6 päivän ajalta). Uudistukseen sisältyy siten riski siitä, että äitien nykyisen pituinen palkallinen äitiysvapaa lyhenisi merkittävästi ja työsuhteessa olevien äitien taloudellinen asema heikkenisi nykyisestä.

Sukupuolten taloudellisen tasa-arvon näkökulmasta omaishoitovapaaseen olisi tärkeää sisällyttää korvaus. Korvaamalla ansiomenetystä turvataan ansiotyössä käyville omaishoitajille mahdollisuus hoivata läheistä sekä tasataan naisille kerääntyneestä omaishoitovastuusta syntyviä kustannuksia.

2.5 Moninaiset perheet ja sukupuolineutraali perhekäsitys

Sukupuolten tasa-arvoon vaikuttavat myös heteronormatiiviset ja kapeat käsitykset perheistä ja hoivaan liittyvistä suhteista sekä sukupuolittuneet tavat puhua vanhemmuudesta, jotka vahvistavat ajatusta äidistä ensisijaisena hoivaajana. Erilaisten perheiden tasa-arvoinen kohtelu sekä esityksen sukupuolineutraali kieli on tärkeää perheiden ja lasten yhdenvertaisuuden kannalta, mutta lisäksi sen voi nähdä sukupuolten tasa-arvoa edistävänä tekijänä, joka edesauttaa vanhemmuus- ja perhekäsitysten muutosta.

Lisäksi on tärkeää, että esitys tunnistaa ja tunnustaa erilaisia hoivaan liittyvä suhteita, jotka eivät istu perinteisiin perhekäsityksiin, mutta joita yhteiskunnassa on jo laajasti käytössä. Lasta voivat hoitaa myös isovanhemmat tai yksinhoitajavanhemman uusi puoliso, eivätkä hoivavastuut rajoitu samassa taloudessa asuviin henkilöihin (esim. eri osoitteessa asuva ex-puoliso; eri taloudessa asuva omaishoivaa tarvitseva omainen).

3. Uudistus ei edistä tasa-arvoa kaikissa ihmisryhmissä

Sukupuolten tasa-arvoa on perhevapaauudistuksen yhteydessä tärkeää tarkastella muut yhteiskunnalliset erot ja valtasuhteet huomioiden. **Uudistuksen tasa-arvoa edistävät vaikutukset eivät tule koskettamaan kaikkia perheitä ja vanhempia samalla tavalla**. Korkeasti koulutetut, hyvässä työmarkkina-asemassa olevat vanhemmat hyötyvät uudistuksesta taloudellisesti sekä hoivan jakamisen kannalta enemmän, koska isien vapauden käyttö muuttuu todennäköisimmin niissä sosio-ekonomissa ryhmissä, joissa isät jo tällä hetkellä käyttävät vapaitaan. Vaikutukset niin hoivavastuun jakamiseen, naisten työmarkkina-asemaan kuin taloudelliseen tasa-arvoon taas ovat todennäköisesti vähäisemmät pienituloisissa perheissä, joissa vanhemmilla on matala koulutustaso, tai joissa toisen tai molempien vanhempien työmarkkina-asema on heikko.

Esityksen puitteissa näihin eriäviin vaikutuksiin on vaikea vaikuttaa. On kuitenkin tärkeää seurata uudistuksen vaikutuksia vapaiden käytössä tarkasti, ja pohtia keinoja varmistaa, etteivät esimerkiksi koulutustasoon, sosioekonomiseen asemaan, tulotasoon, työmarkkina-asemaan tai syntyperään liittyvät erot isien vapaiden käytössä kasva entisestään.

4. Perhevapaauudistus osana laajempaa kokonaisuutta

Perhevapaajärjestelmä on osa kokonaisuutta, johon liittyvät myös hoitovapaa ja kotihoidontuki sekä varhaiskasvatus. Tasa-arvotavoitteiden saavuttamiseksi kokonaisuuden eri osia on kehitettävä samojen tavoitteiden näkökulmasta. On ymmärrettävää, että poliittisista syistä perhevapaauudista ei ole voitu valmistella yhdessä kotihoidontuen tuen uudistamisen kanssa, ja jostain on tärkeää aloittaa; ilman kotihoidon tuen uudistusta (esim. vanhempainrahaa vastaava kiintiöinti hoivan jakamiseksi) uudistus jää kuitenkin vajavaiseksi.

Etenkin työn ja perheen yhteensovittamisen ja naisten työmarkkina-aseman parantamiseksi on tarkasteltava myös varhaiskasvatusta. Nykyinen hallitus on parantanut hoitajamitoitusta, palauttanut subjektiivisen päivähoito-oikeuden sekä alentanut varhaiskasvatusmaksuja ja käynnistänyt maksuttoman varhaiskasvatuksen kuntakokoilun. Pula pätevistä varhaiskasvattajista – osin matalien palkkojen ja heikkojen työolojen myötä – kuitenkin heikentää varhaiskasvatuksen laatua tavalla, joka saattaa rohkaista vanhempia hoitamaan lasta kotona nykyistä pidempään. Tasa-arvon edistäminen palkattomassa hoivassa vaatii siten myös panostuksia palkkatyönä tehtävään hoivaan ja tämän työn arvotuksen kasvua.