

LASTEN PÄIVÄHOIDON TALOUS

JOUKO KAJANOJA

Kirjoituksessa vertailen talouden näkökulmasta kahta vaihtoehtoa: joko toinen vanhemmista hoitaa päivähoitoikäisiä lapsia kotona tai lapset ovat päivähoidossa ja vanhemmat työssä. Tarkemmin sanoen vertailen pienten lasten kotihoito- ja päivähoitoyhteiskuntaa.

Kirjoituksen ensimmäisessä osassa esitän laskelmia päivähoidon kansantaloudellisesta ja julkistaloudellisesta kannattavuudesta. Toisessa osassa käyn läpi päivähoidon ja kotihoiton välisen valinnan muita kriteereitä.

Kolmannessa osassa pohdin kahta teoreettista kysymystä, jotka kytkeytyvät inhimillisen ja sosiaalisen pääoman käsitteisiin. Toinen koskee päätöksenteon perustana laajasti käytettyjen perinteisten mikrosimulointimallien ongelmaa niiden olettaessa sosiaalisten rakenteiden ja käyttäytymistä ohjaavien normistojen säilyvän ennallaan. Toinen koskee taloustieteessä ja -politiikassa syvästi omaksettua trade-off-doktriinia, joka olettaa verovarojen käytön sosiaalisiin tarkoituksiin olevan taloudellisen kehityksen kannalta yleensä haitallista.

Kirjoituksen neljännessä osassa esitän yhteiskuntapoliittisia johtopäätöksiä. Millaista muutoksia tulisi tehdä päivähoidon ja kotihoiton tuen muodostamaan järjestelmään, jotta ne sovitaisivat nykyistä paremmin yhteen päivähoitoikäisten lasten hoidon ja vanhempien työssä käynnin?

LASKELMIA PÄIVÄHOIDON KANNATTAVUUDESTA¹

Kansantalous

Lasten päivähoidon merkittävin vaikutus

kansantaloudessa syntyy työnjaon ja erikoistumisen seurauksena. Päivähoidossa on keskimäärin runsaat viisi lasta yhtä päivähoidossa työskentelevää kohti.² Kotona on yleensä yksi tai kaksi lasta yhtä vanhempaa kohti. Päivähoidon tehokkuushyödyt ovat siis suuret kotihoitoon verrattuna. Lisäksi päivähoito mahdollistaa pienten lasten vanhempien osallistumisen koulutustaan ja taitotietoaan vastaaviin työtehtäviin. Voimavarojen kohdentuessa aiempaa tehokkaammin kansantulo kasvaa.

Laskelmassa verrataan päivähoidon markkinoille "vapauttaman" työn arvoa päivähoidon sitomiin voimavaroihin (taulukko 1). Työn arvoa mitataan työstä maksettavalla palkalla. Päivähoidon sitomien voimavarojen mittarina käytetään kunnallisen päivähoidon kustannuksia. Kansantaloudellisen laskelman kannalta on kuitenkin yhdentekevää, onko päivähoito yksityistä vai julkista ja tuetaanko päivähoitoa verovaroin vai ei.

Päivähoidon kansantaloudellista edullisuustarkastelua testataan taulukon 2 mukaisesti.

Pienimmillään päivähoidon kansantaloudellinen hyöty on silloin, kun palkkatasona käytetään naisten palkkajakauman alapään palkkaa ja menetetyille vapaa-ajan tunnille annetaan työtunnin arvo eikä työkatkoksen vaikutusta eikä vaikutusta myöhempään työs-

¹Laskelmat perustuvat Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tekemääni tutkimukseen. Tutkimusraportti (Kajanoja 1999) sisältää laskelmien yksityiskohtaiset perustelut.

²Henkilökulut ratkaisevat päivähoitoon uhrattavien voimavarojen suuruuden, sillä niiden osuus päiväkotien kustannuksista on noin 80 prosenttia pääoma- eli tilakustannusten osuuden jäädessä noin 15 prosenttiin.

Taulukko 1. Kansantaloudellinen peruslaskelma*

Vanhemman (kodin ulkopuolisen) työn arvo on 125 000 mk (naisten keskimääräinen bruttopalkka sivukuluineen).	Säästö päivähoitokustannuksissa, kun vanhempi hoitaa lapsen, on 38 000 mk (kunnallisen päivähoiton keskimääräinen kustannus).	Erotus eli päivähoiton aiheuttama kansantulon nettolisäys on 87 000 mk.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------

*Laskelmissa kaikki luvut on laskettu yhtä päivähoitopaikkaa kohti vuodessa vuoden 1996 luvuilla. Yksi päivähoitopaikka "vapauttaa" työhön 0,83 vanhempaa. Luku tulee siitä, että päivähoitoikäisten (1–6-vuotiaiden) lasten vanhemmilla on keskimäärin 1,2 päivähoitoikäistä lasta, joille kaikille täytyy järjestää päivähoito, jotta vanhemmat voisivat mennä työhön.

Taulukko 2. Kansantaloudellisen edullisuusvertailun vaihtoehdot

MUUTTUJA	PERUSLASKELMA	VAIHTOEHTOLASKELMA
palkkataso	naisten keskipalkka (9 514 mk/kk)	naisten palkkajakauman alapää (8 000 mk/kk)*
työaika	normaali työaika	lyhennetty työaika (6 t/pv)
vapaa-ajan menetys**	ei oteta huomioon	menetetyn vapaa-ajan tunnille annetaan työtunnin arvo
työkatkoksen vaikutus	oletetaan, ettei kotihoidon aiheuttama työkatkos vaikuta työn arvoon	oletetaan, että kotihoidon aiheuttama työkatkos heikentää työn arvoa 3 %:lla.***
vaikutus myöhempään työssä käyntiin	oletetaan, ettei kotihoidon ja päivähoiton välisellä valinnalla ole vaikutusta vanhempien myöhempään työssä käyntiin	oletetaan, että neljännes tai puolet niistä, jotka jäävät kotiin hoitamaan päivähoitoikäisiä lapsia, ei palaa työhön lasten ohitettua päivähoitoiän****

*Yksityisen ja julkisen sektorin pienipalkkaisimpien suurten ammattiryhmien naisten keskimääräinen koko-aikaisen työn kuukausipalkka oli vuonna 1996 noin 8 000 markkaa. Laskelmissa käytetään lisäksi 6 400 markan kuukausipalkkaa, kun naisten palkkajakauman alapään palkka yhdistetään lyhennettyyn työaikaan.

**Työssä käyvän äidin vapaa-ajan menetys verrattuna kotona lapsia hoitavaan äitiin on ajankäyttötutkimusten mukaan noin 17 tuntia viikossa. Työssä käynnin aiheuttama kotitaloustyön menetys ei tehtyjen laskelmien mukaan ole suuri. Vapaa-ajan menetyksen arvottamista työtunnin hintaiseksi voi hyvin perusteita pitää enimmäisarvona vapaa-ajan ja kotitaloustyön menetykselle, kun vanhempi valitsee päivähoiton ja työssä käynnin kotihoidon sijaan.

***Työkatkoksen vaikutusta on käsitelty melko laajasti kansantaloustieteessä. Kolme prosenttia on yhteenveto tehdyistä empiirisistä tutkimuksista. Vaikutus diskontataan viiden prosentin korolla olettaen, että työn tuottavuuden kasvu on kaksi prosenttia.

****Tuntuu epäilemättä epärealistiselta olettaa, että neljännes tai puolet kotiin päivähoitoikäistä lasta hoitamaan jääneistä jää pysyvästi kotiin. Suomessa lähes kaikki palaavat työelämään, vaikka ovatkin hoitaneet lapsia kotona heidän ollessaan päivähoitoikäisiä. Kansainvälisessä vertailussa tilanne on kuitenkin toinen. Suppean päivähoitojärjestelmän maissa monet jäävät kotiäideiksi lasten ohitettua päivähoitoiän. Kun tässä tutkimuksessa vertaillaan rakenteellista valintaa suppean ja laajan päivähoitojärjestelmän välillä, on järkevää laskea vaihtoehtolaskelmana pysyvän kotiin jäämisen vaikutuksia. Vaikutus diskontataan kuten edellä.

sä käyntiin oteta huomioon. Silloin laskennallinen nettohyöty on 38 000 markkaa vuodessa. Päivähoitoon sijoitetut voimavarat tulevat takaisin kaksinkertaisina.

Suurimmillaan kansantaloudellinen hyöty on silloin, kun oletetaan naisten keskipalkka, normaali työaika, vapaa-ajan menetystä ei oteta huomioon, mutta mukaan lasketaan työkatkoksen vaikutus ja vaikutus myöhempään työssä käyntiin. Silloin laskennallinen nettohyöty on 286 000 markkaa vuodessa. Päivähoitoon sijoitetut voimavarat tulevat takaisin seitsenkertaisina.

Julkinen talous

Julkista taloutta koskevassa laskelmassa verrataan päivähoiton julkiselle taloudelle aiheuttamia nettomenoja päivähoiton työmarkkinoille vapauttamasta työstä perittäviin verotuloihin ja tötulojen aiheuttamiin vähennyksiin asumis- ja toimeentulotuessa (taulukko 3).

Julkisin varoin tuettu päivähoito tuottaa laskelman mukaan julkiselle taloudelle ylijäämää.

Mutta miksi julkinen valta tukee lasten päivähoitoa? Jospa julkisesti tuetun päivähoiton vaihtoehtona ei ole vanhemman jääminen kotiin hoitamaan lasta vaan työn jatkaminen ja päivähoiton järjestäminen yksityisesti omin varoin. Tällöin julkisesti tuettu päivähoitojärjestelmä ei lisää päivähoitoa eikä työssä käyntiä vaan *syryyttää* päivähoiton yksityisen järjestämisen. Eikö siinä tapauksessa olisi tehokkaampaa antaa vanhempien maksaa itse päivähoiton kustannukset?

Monet tekijät aiheuttavat sen, ettei julkisesti tuettu päivähoitojärjestelmä välttämättä syryytä päivähoiton yksityistä järjestämistä. Päivähoiton julkinen tuki houkuttelee vanhempia työmarkkinoille. Tuki kompensoi korkean veroasteen vaikutusta eli sitä, että verokiila suosii verotonta kotitaloustyötä verollisen markkinatyön kustannuksella. Päivähoiton yksityistä järjestämistä vähentävät yksityisiin päivähoitomarkkinoihin liittyvät momentit. Ehkä tärkein tekijä ovat

sosiaaliset normit, jotka kohdistuvat äitien työssä käyntiin ja pienten lasten hoitotapaan. Siellä, missä ei ole laajaa julkisesti järjestettyä ja tuettua päivähoitoa, vallitseva käsitys suosii pienten lasten äitien jäämistä kotiin, kun taas laajan julkisen päivähoitojärjestelmän maissa vallitseva käsitys suosii äitien työssä käyntiä ja päivähoitoa. Kansainväliset vertailut viittaavat siihen, ettei syryyttävää vaikutusta ole juuri lainkaan. Päivähoidon yksityinen järjestäminen ei vertailujen mukaan korvaa julkisen järjestelmän puutetta.

Kansainvälisten vertailujen pohja on kuitenkin huterana. Tilastotiedot päivähoitosta ovat erityisen heikkoja. Emmekä voi varmasti päätellä kansainvälisten vertailujen pohjalta, mitä Suomessa merkitsisi julkisesti tuetun päivähoitojärjestelmän puute. Niinpä teen vaihtoehtolaskelman, jossa oletetaan, että syryyttämisprosentti on 50. Toisin sanoen oletan vaihtoehtolaskelmassa, että joka toinen kunnallinen päivähoitopaikka on työllistämisen kannalta turha, koska vanhemmat ovat ilman julkista päivähoitopaikkaakin työssä. Julkisesti tuettu päivähoitopaikka aiheuttaa vain sen, että lapsi siirretään yksityisesti järjestetystä päivähoitosta julkisesti tuettuun päivähoitoon.

Kun 50 prosentin syryyttämisaikutus sijoitetaan peruslaskelmaan, tulee päivähoito julkiselle taloudelle ylijäämää tuottavaksi noin 10 000 markan kuukausipalkan yläpuolella.

Kun otetaan huomioon taulukossa 2 esitetyt vaihtoehtomuuttajat ja syryyttämisaikutus, saadaan taulukon 4 mukaiset vaikutukset julkiseen talouteen.

Kun syryyttämisaikutusta ei oleteta, on päivähoiton merkitys julkiselle taloudelle raskavimmillaan suunnilleen nolla, eli päivähoitosta koituvat tulot ja menovähennykset vastaavat sen nettokustannuksia julkiselle taloudelle. Enimmillään päivähoiton nettovaikutus on 102 000 markkaa ylijäämää. Se on noin kolminkertainen verrattuna julkisen valtion panokseen, joka on 32 000–41 000 markkaa lapsen iästä riippuen. Mikäli oletetaan 50

Taulukko 3. Julkista taloutta koskeva peruslaskelma

Verotulojen lisäys ja sosiaalimenojen vähennys johtuen vanhemman työssä käynnistä kotihoidon sijasta ovat 1–2-vuotiaan osalta 66 000 mk ja 3–6-vuotiaan osalta 48 000 mk.*	Säästö julkisissa päivähoitomenoissa, kun vanhempi hoitaa lapsen, on 1–2-vuotiaan osalta 41 000 mk ja 3–6-vuotiaan osalta 32 000 mk.	Erotus eli päivähoidon aiheuttama tuloylijäämä julkiselle taloudelle on alle 1–2-vuotiaan osalta 25 000 mk ja 3–6-vuotiaan osalta 16 000 mk.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Ero johtuu 1–2-vuotiaiden osalta maksettavasta kotihoidon tuesta. Toisin sanoen, kun perhe valitsee päivähoiton kotihoidon sijasta, on valinnan kotihoidon tuen menoja vähentävä vaikutus keskimäärin noin 18 000 markkaa vuodessa päivähoitopaikkaa kohti.

Taulukko 4. Yhteenvedo julkista taloutta koskevista vaihtoehtolaskelmista

Päivähoidon nettovaikutus julkiseen talouteen markkaa/vuosi/päivähoitopaikka vuoden 1996 tasolla	Julkistaloudellinen hyöty pienimmillään (palkka-jakauman alapään mukainen palkka, lyhennetty työaika eikä työkatkoksen vaikutusta eikä vaikutusta tulevaan työssä käyntiin oteta huomioon)	Julkistaloudellinen hyöty suurimmillaan (naisten keskipalkka, normaali työaika ja työkatkoksen vaikutusta eikä vaikutusta tulevaan työssä käyntiin oteta huomioon)
1–2-vuotiaat, ei syrjäyttävää vaikutusta	+8 000	+102 000
3–6-vuotiaat, ei syrjäyttävää vaikutusta	-1 000	+93 000
1–6-vuotiaat, 50%:n syrjäyttävä vaikutus*	-19 000	+30 000

*Vaikutus julkiseen talouteen ei tässä tapauksessa sanottavasti eroa 1–2-vuotiaiden ja 3–6-vuotiaiden välillä.

prosentin syrjäyttämisaikutus, on alijäämä enimmillään 19 000 mk ja ylijäämä enimmillään 30 000 mk.

Kuntatalous

Kuntataloudelle päivähoito aiheuttaa yleensä selvästi enemmän menoja kuin tuloja ja menovähennyksiä. Ainoastaan silloin, kun otetaan huomioon päivähoiton vaikutus myöhempään työssä käyntiin, saattaa vaikutus

laskelmien mukaan nousta ylijäämän puolelle kuntataloudessa. Johtopäätökset perustuvat laskelmaan, joka kuvaa yksittäisen kunnan tilannetta sen ratkaistessa, minkätasoista päivähoitoa se ylläpitää säästöjen asettamien minimien rajoissa.

Vastaavasti vaikutus muuhun julkiseen talouteen on vahvasti ylijäämäinen. Päivähoito vaikuttaa muuhun julkiseen talouteen (valtion budjettitalous, kirkko, Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitokset) vero- ja maksutuloja

lisäävästi ja sosiaalimenoja vähentävästi.

Nykyinen valtionapujärjestelmä ei siis vaikuta terveeltä ohjausjärjestelmältä. Se ei houkuttele kuntia kehittämään päivähoitoa³, vaikka päivähoito olisi kokonaisuuden kannalta taloudellisesti edullista. Toisaalta voidaan kysyä, tulisiko niin välttämättä olla-kaan? Ei kai kunnan toimintojen perimmäinen kriteeri ole toimintojen vaikutus kuntatalouteen?

MUUT VAIKUTUKSET

Päivähoidosta ja sen julkisesta tuesta tehtävään ratkaisuun vaikuttavat monet muut kriteerit kuin ne, joita edellä saatiin puristetuksi taloudellisten laskelmien muotoon. Tärkein niistä epäilemättä on päivähoidon vaikutus lapseen. Se on varmaan taloudellisestikin tärkein kriteeri.

Alan kirjallisuudessa esitetään harvoja empiirisiä tutkimuksia päiväkodin vaikutuksista lapsiin kotihoitoon verrattuna.⁴

Sandy Ruxton (1996, 161) ja Jorma Sipilä (Sipilä & al. 1996, 202) raportoivat ruotsalaisesta seurantatutkimuksesta, jonka mukaan nuorimpina (ensimmäisen elinvuotensa aikana) kunnalliseen päivähoitoon eli päiväkotiin tai perhepäivähoitoon menneet menestyivät sekä oppimistulosten että sosiaalisen sopeutumisen kannalta parhaiten. Huomattava osa kotona kasvaneista sijoittui intellektuaalisesti heikoiten kehittyneisiin. Ruxton (1996, 161) raportoi samanlaisesta englantilaisesta tutkimuksesta, jonka mukaan kolmevuotiaat

perhepäivähoidossa hoidetut olivat kehittyneet samaa tahtia kuin muissa päivähoidon muodoissa hoidetut ja vanhempien toimesta kotona hoidetut. Useassa lähteessä raportoitu tutkimustulos kertoo, että päiväkotilapset sopeutuivat ja menestyivät koulussa aluksi paremmin kuin kotihoitolapset, mutta ero väheni melko pian kouluvuosien myötä ja menetti tilastollisen merkittävyytensä. Päiväkotien pedagogisten toimintojen on useissa tanskalaisstudiumissa todettu kehittävän sekä lasten sosiaalisia että älyllisiä taitoja (Palola 1998, 41).

Edellä lainattujen tutkimusten perusteella voi tehdä vain sen johtopäätöksen, että ne eivät anna vakuuttavaa vastausta mihinkään suuntaan ja että aihe on perusteellisen tutkimisen arvoinen.

Taloudellisina vaikutuksina on syytä ottaa huomioon myös ns. signaalivaikutukset. Ne liittyvät siihen, että työnantajat välttävät palkkaamasta sellaisia, joiden arvellaan pian jäävän lyhyeksi tai varsinkin pitkäksi ajaksi pois työelämästä. Tähän liittyy kysymys siitä, että mitä pidempi on lasten kotihoitajakso ja mitä enemmän äidit jäävät kotiin hoitamaan lapsia, sitä enemmän lisääntyy naisten syrjäytymisen työelämässä ja samalla vähenee naisten inhimillisten resurssien hyväksikäyttö työelämässä. Vain puolet kansasta tulee täysipainoisesti työelämän rekrytoinnin piiriin. Inhimillinen pääoma ei pääse hakeutumaan parhaaseen käyttöönsä.

Edelliseen tekijään viittaa G. Esping-Andersen (1997) samalla, kun hän pohtii Keski- ja Etelä-Euroopassa tyypillisten breadwinner- eli mieselättäjäkotitalouksien haavoittuvuutta. Niillä hän tarkoittaa kotiäitiperheitä, joihin isä tuo leivän. Sellaiset perheet ovat

³Toisenlaisen kuvan päivähoidon merkityksestä kunnille antaa Tanskan kunnanjohtajille tehty kysely. Sen mukaan päivähoitopalvelut ovat kaikkein tärkein osa-alue kuntien mainostaessa itseään yrityksille ja potentiaalisille asukkaille (Palola 1998, 51). Huomattakoon, että Tanskassa on tilastojen mukaan suhteellisesti laajin päivähoitojärjestelmä ja korkein pienten lasten äitien ammatissatoimivuus niistä maista, joista asianomaisia tilastoja on saatavissa. Tanskalaista päivähoitoa pidetään erityisen korkeatasoisena.

⁴Joitakin näyttäviä tutkimustuloksia on tarjolla, mutta ne koskevat sellaisia olosuhteita, ettei niistä voi tehdä johtopäätöksiä Suomen olosuhteisiin. Esimerkiksi USA:ssa vaikeissa olosuhteissa eläneisiin mustiin 3–4-vuotiaisiin lapsiin kohdistettu päivähoito antoi verrokkiryhmään verrattuna erinomaiset tulokset taloudellisillakin mittareilla mitattuna (Verry 1990, 12–14).

haavoittuvia ammatinvaihdosten ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyessä. Esping-Andersen arvelee, että Pohjoismaissa tyypillinen kahden tulonsaajan kotitalous on paljon haavoittumattomampi ja valmiimpi tarvittavaan riskinottoon tilanteessa, jossa työuraan kuuluvat uuden ammatin aloittavat opiskelu- ja etsintäjaksot ja yleensäkin katkonaisemmat työsuhteet.

Muita päivähoiton vaikutuksia ovat ainakin seuraavat: vaikutus sukupuolten tasa-arvoon, vaikutus erilaisista perheistä tulevien lasten mahdollisuuteen saada yhteistä kokemusta ja tutustua toisiinsa, vaikutus riskiperheiden lasten turvallisuuteen, vaikutus tuloeroihin⁵, vaikutus yksinhuoltajien asemaan, vaikutus syntyvyyteen, vaikutus lasten sairastuvuuteen sekä vaikutus lasten ja vanhempien välittömään hyvinvointiin.⁶

Päivähoitoyhteiskunta arvioidaan yleensä kotihoitoyhteiskuntaa paremmaksi sukupuolten tasa-arvon, lasten yhteisten kokemusten sekä yksinhuoltajien ja riskiperheiden kannalta. Etelä-Euroopan alhaiset ja Pohjoismaiden suhteellisen korkeat syntyvyysluvut ovat saaneet tutkijat arvelemaan julkisesti tuetun päivähoitojärjestelmän lisäävän syntyvyyttä parantaessaan mahdollisuutta yhdistää lastenhoito ja osallistuminen työelämään (Ilmakunnas 1994; Pienten lasten..., 1994, 99–102). Päiväkotihoidon aiheuttaa kotihoitoon verrattuna ylisairastuvuutta.⁷

Olen käynyt läpi päivähoito- ja kotihoitoyhteiskunnan välisen valinnan kriteereitä mielessäni kysymys, ovatko ne ristiriidassa päi-

vähoitoyhteiskuntaa suosivien laskentatulosten kanssa. Päädyn siihen, että eivät ole.

INHIMILLINEN JA SOSIAALINEN PÄÄOMA

Sosiaaliset rakenteet vs. perinteiset ekonometriset simulointimallit

Kansainväliset vertailut ja perinteiset ekonometriset simulointimallit antavat erilaisen kuvan siitä, miten lasten päivähoito ja pienten lasten äitien työssä käynti liittyvät toisiinsa. Asia on merkittävä. Perinteisiä ekonometrisiä simulointimalleja käytetään runsaasti yhteiskunnallisen päätöksenteon perusteena.

Perinteiset ekonometriset simulointimallit kertovat, että useissa tapauksissa julkisesti tuettu päivähoito tulisi päivähoiton yksityisen järjestämisen tilalle. Toisin sanoen useissa tapauksissa julkinen tuki alentaisi perheiden päivähoitomenoja, mutta ei työllistäisi vanhempia.

Tällaisiin tuloksiin on päädytty Suomessa, Englannissa ja Hollannissa rakennetuissa malleissa. Ne perustuvat survey-tutkimuksiin vanhempien työmarkkinakäyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä ja toteutuneiden etuisuusmuutosten vaikutuksia selittäneisiin tutkimuksiin. Survey-tutkimuksissa vanhemmilta on kysytty, miten tuen muutos vaikuttaisi heidän työmarkkinakäyttäytymiseensä. Toteutuneiden etuisuusmuutosten vaikutuksia on selitetty käyttäytymistä kuvaavilla simulointimalleilla. Ei ole erityistä aihetta epäillä, etteivätkö mallit kuvaisi suhteellisen luotettavasti kussakin maassa sillä hetkellä vallitsevaa käyttäytymistä.⁸

Yhdeksän Euroopan maan vertailusta tulee toisenlainen tulos. Julkisesti tuetun päivähoi-

⁵Päiväkotihoidon aiheuttaa kotihoitoon verrattuna ylisairastuvuutta erityisesti hengityselintulehdusina ja jonkin verran ripulina. Ylisairastuvuus koskee eniten 1-vuotiaita ja jonkin verran 2-vuotiaita, mutta ei enää sitä vanhempia. Ylisairastuvuus ei näytä koskevan perhepäivähoitoa (Louhiala & al. 1995).

⁶Vaikka päivähoiton julkinen tuki lisää taloudellista tasa-arvoa lapsiperheiden ja lapsettomien perheiden kesken kompensoimalla lapsen aiheuttamia ylimääräisiä aikakustannuksia eli työtulon menetyksiä, lasten päivähoiton julkinen tuki tukee ruotsalaisen tutkimuksen mukaan enemmän suuri- kuin pienituloisia kotitalouksia (Gustafsson & al. 1995, 13).

⁷Päivähoiton yhteiskunnallisten vaikutusten kehikkoa on kehitelty OECD:n piirissä (Verry 1990, 7). Seija Ilmakunnas (1992) on kehittänyt siitä oman versionsa.

don ja pienten lasten äitien työssä käynnin välillä näyttää vallitsevan vahva yhteys. Vertailun perusteella pienten lasten äitien työssä käynnin osuus muuttuu likimain samaa tahtia kuin julkisesti tuettujen päivähoitopaikkojen prosentiosuus vastaavasta ikäryhmästä. Tälle tulokselle antaa tukea kehitys Suomessa kunnallisen päivähoiton rakentamisen vuosikymmeninä eli 1970- ja 1980-luvulla. Kunnallisten päivähoitopaikkojen määrä lisääntyi jokseenkin samaa tahtia kuin lisääntyi hedelmällisyyssiässä olevien naisten työllisyys ja väheni kotitaloustyötä tekevien määrä.⁹

Kansainvälisen vertailun ja Suomen pitkäaikaisen kehityksen perusteella näyttää siis siltä, että julkisesti tuetut päivähoitopaikat ja pienten lasten äitien työllisyys kytkeytyvät paljon kiinteämmin yhteen kuin ekonometrisista simulointimalleista voisi päätellä. Mikä selittää eron? Ekonometrisessä simulointimallissa perustana on senhetkinen tilanne kussakin maassa. Ekonometrisen simulointimallin antama vastaus on varmaankin hyvä ennuste lyhyen aikavälin marginaalisille muutoksille. Kansainvälisen vertailun ja Suomen pitkän aikavälin tarkastelun tuottamassa tuloksessa on mukana ”regiimin” muutos. Sen antama vastaus on varmaankin ekonometri-

sen mallin antamaa parempi vastaus pidemmän aikavälin muutoksille.

Luontevin selitys kansainvälisen vertailun antamalle tulokselle on se, että eri maihin on syntynyt erilainen regiimi. Kyse on ensi sijassa sosiaalisesta normistosta, joka koskee pienten lasten hoitoa ja heidän äitiensä työssä käyntiä.

Useissa teollisuusmaissa äidit hoitavat pienet – ja vähän isommatkin – lapset kotona. Se oli sosiaalinen normi. Äidin ja pienten lasten paikka on kotona eikä äidin töissä ja lasten ”laitoksissa”. Yksityisten päivähoitomarkkinoiden ongelmat ja verokiila ovat epäilemättä osaltaan estäneet normin muuttumista ja yksityisten päivähoitomarkkinoiden laajamittaista syntymistä. Mutta olennaisinta varmaankin on, että pienten ja vähän isompimpien lasten hoitaminen kotona on ”luonnollista”. Kotihoiton ajatellaan luovan turvallisen perustan lapsen kehitykselle. Tämä on edelleen tilanne monissa Euroopan maissa, vaikka kehitys-suuntana onkin naisten työssä käynnin ja lasten julkisesti tuetun päivähoiton lisääntyminen (Ruxton 1997, 154–160; Vogel 1997, 12).

Pohjoismaissa kunnallisesta päivähoitosta ja siihen liittyvästä äitien työssä käynnistä on tullut olennainen osa perheiden elämänmuotoa. Siihen kytketään paljon myönteisiä asioita: lapsille virikkeellinen ympäristö ja ikätovereita, ammatillisesti koulutettu hoitohenkilökunta, naisten tasa-arvo ja täysipainoinen osallistuminen työelämään ja työvoiman tarjonta kansantaloudelle. Pienten lasten äitien työssä käynnistä on tullut sosiaalinen normi.

Kotihoidoyhteiskuntien ja päivähoitoyhteiskuntien eriytyminen on monimutkainen prosessi, johon ovat vaikuttaneet elinkeinorakenteen kehitys, verokiila, päivähoitomarkkinoiden ongelmat ja monet muut taloudelliset tekijät, jotka ovat vuorovaikutuksessa kulttuuristen tekijöiden eli perheiden elämänmuodon, naisten aseman, lasten sosiaalistumisen väylän ja niihin liittyvien sosiaalisten normien kanssa.

Näin selittyy se, miksi markkinat eivät ole eurooppalaisten maiden vertailun perusteella

⁹Tutkimusten tekijät ovat Seija Ilmakunnas (1997), Alan Duncan, Chris Giles ja Steven Webb (1998) sekä Johan J. Graafland (1999). Tutkimusraporteista käy selville se, että kunkin simulointimallin parametrit sisältävät melko korkean syrjäytymisoletuksen. Siitä huolimatta Graaflandin tutkimus tuottaa tuloksen, jonka mukaan päivähoiton julkisen tuki ei aiheuta nettomenoja julkiselle taloudelle. Duncanin, Gilesin ja Webbin raportin mukaan sen sijaan lisääntyvän työllistymisen aiheuttamat tulot julkiselle taloudelle ylittävät harvoin julkisen tuen menot. Ilmakunnaksen tutkimukseen ei sisälly vastaavaa laskelmaa.

⁹Tiedot yhdeksän Euroopan maan vertailuista ja Suomen kehityksestä sisältyvät tutkimusraporttiin (Kajanoja 1999, 37–45). Tilastopohja on molemmissa hyvin kyseenalainen eikä mahdollista kunnollista analyysiä. Ero ekonometristen simulointimallien tuloksiin on kuitenkin niin suuri, että on vaikea kuvitella sen selittyvän tilastovirheistä ja analyysin puutteesta.

sanottavasti korvanneet julkisen päivähoitojärjestelmän puutelta.

Perinteisin ekonometrisin mallein tehdyt laskelmat päivähoidon kansantaloudellisista ja julkistaloudellisista vaikutuksista antavat selvästi kielteisemmän kuvan päivähoidon julkisesta tuesta kuin artikkelin alussa esittämäni laskelmat. Eri lähestymistapojen erilaisten tulosten opetus kehottaa suhtautumaan kriittisesti perinteisiin ekonometrisiin malleihin.¹⁰ Niitä käytetään runsaasti yhteiskunnallisen päätöksenteon perusteena. Niillä oikeutetaan ratkaisuja. Usein unohdetaan mallien rajoitukset. Välilliset yhteydet jäävät usein huomiotta. Niillä saattaa olla suuri merkitys.

Hyvinvointivaltio investointina

Julkiset palvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot ovat vastakkaisia talouden tehokkuudelle. Ne eivät ole neutraalia kansantulon käyttöä vaan haittaavat taloutta. ”Rahaa rikkailta köyhille kannetaan vuotavassa ämpäriässä”, kirjoittaa tunnettu taloustieteilijä Arthur M. Okun (1975, 91).

Kyseessä on trade-off-doktriini. Se on vahvasti omaksuttu kansantaloustieteen ja talouspoliittisen keskustelun valtavirrassa. Sosiaaliturva on talouden kasvua jarruttava uhraus.

Doktriini seuraa siitä, että markkinat katsotaan yleensä tehokkaimmaksi tavaksi ohjata tuotantoa. Valtion toteuttama tuloerojen supistaminen ja kansalaisten sosiaalisten kustannusten kompensointi jarruttavat talouden kasvua. Samalla hyvinvointivaltio syö omaa pohjaansa.

Uusklassisen talousteorian puitteissa on myös esitetty perusteita sosiaaliturvalle ja julkisille palveluille. Ne liittyvät markkinahäiri-

ön käsitteeseen. Valtion puuttuminen saattaa korjata markkinoiden puutteellisuuksia ja siten tehostaa kasvua. Mutta edelleen vallitseva ajatus on valtion puuttumisen ja talouden tehokkuuden vastakkaisuus.

J. M. Keynes, Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, Pekka Kuusi ja monet muut näkivät aikoinaan hyvinvointivaltion rakentamisen tarpeellisenä paitsi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden myös talouden kasvun kannalta. Ilmassa on merkkejä ajatustavan palaamisesta. ”Vakaaseen sosiaaliseen infrastruktuuriin tähtäävä sosiaalipolitiikka tarjoaa sekä talouskasvua että jaettua hyvinvointia ... se tarjoaa syrjäytymisen sijaan mukaanvetämistä ... sosiaalista yhteenkuuluvuutta tukeva sosiaalipolitiikka toimii dynaamisen talouskasvun edistäjänä”, kirjoittavat EU:n komissio ja Hollannin työ- ja sosiaaliministeriö korkean tason konferenssin johdantotekstissä (Social Policy and Economic Performance, 1997, 13–24).

Tämän artikkelin laskelmat osoittavat, että julkinen lasten päivähoitojärjestelmä on talouskasvua edistävä. Julkiset palvelut voivat olla investointi taloudellisessa mielessä. ”Vuotava ämpäri onkin talouden kasvua edistävä kastelujärjestelmä”, kuten Walter Korpi vastasi Okunille (Korpi 1985, 100).

Laskelmat kumoavat trade-off-doktriinia. Mitkä muut julkiset palvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot osoittautuvat investoinniksi? Jokainen on tutkittava erikseen. Samalla on syytä pohtia, miten niistä voisi tulla investointeja ja miten ne voisivat olla entistä parempia investointeja menettämättä alkuperäistä sosiaalista tehtävänsä. Silloin julkiset palvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot tukisivat taloudellisesti kestävästä kehitystä.

Kun hyvinvointivaltio nähdään investointina, on kyse investoinnista inhimillisiin voimavaroihin eli inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. Lasten päivähoito tuo inhimillistä pääomaa eli pienten lasten äitejä työmarkkinoille. Julkinen päivähoitojärjestelmä kytkeytyy pienten lasten hoitoa koskevaan sosiaaliseen normiin. Sellainen sosiaalinen normi

¹⁰Käytän ilmaisua ”perinteinen”, koska ekonometrisiin malleihin on mahdollista sisällyttää esimerkiksi sosiaalisen normiston muutoksen vaikutuksia, mikäli vaikutusten arviointiin löytyy riittävä tietopohja.

on sosiaalista pääomaa edistäessään talouden kasvua.

Tähän on syytä tehdä kolme tarkennusta.

1. Kaikki julkiset palvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot eivät ainakaan erikseen tutkittuina ole investointeja eikä niiden tarvitsekaan olla. Niillä on sosiaalinen oikeutuksensa. Ihmisarvo ohittaa talouden tehokkuuden. Tehokkuus on keino, ei tavoite sinänsä.

2. Julkiset palvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot muodostavat kokonaisuuden. Kunkin erillinen tutkiminen ei riitä. Optimistinen hypoteesi on, että yhdessä ne muodostavat yhteenkuuluvuutta tukevan sosiaalipolitiikan, joka toimii EU:n komission ja Hollannin ministeriön teesin mukaisesti dynaamisen talouskasvun edistäjänä. Pessimistinen hypoteesi on trade-off-doktriini.

3. Pääoma on intentionaalinen käsite. Pääoma tähtää tuottoon. Jotta inhimillisen ja sosiaalisen pääoman käsitteet eivät merkitsisi ihmisen ja sosiaalisten suhteiden alistamista teknistaloudellisen järjen alttarille, tulee tuotto eli talouden tehokkuus määritellä uudelleen. Tehokkuus on aina tehokkuutta johonkin. Tuo johonkin ei ole bruttokansantuote. Tehokkuuden mittarina bruttokansantuote johtaa pahasti harhaan, vaikka saattaakin yhtenä apumittarina olla käyttökelpoinen. Jos mittarina on hyvä elämä ja kestävä kehitys, voisimme kaikki rakastaa pääomaa ja talouskasvua.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ: LASTEN HOIDON JA TYÖSSÄ KÄYNNIN YHTEENSOVITTAMINEN

Millaisia eväitä edellä esitellyt laskelmat ja muut kriteerit antavat nykyisten käytäntöjen muuttamiselle. Myönnän nöyrästi, että seuraavassa esittämäni johtopäätökset eivät ole johdonmukaisia seurauksia edellä esittelemistäni laskelmista, tutkimustuloksista ja kriteereistä. Ne ovat asiakokonaisuuden tarkastelun yhteydessä syntyneitä epävarmoja ajatuksia asiasta käytävään keskusteluun.

Nykyisen julkisen tuen tärkeimmät ele-

mentit ovat melko jäykkä ja henkilökunnan supistusten johdosta ilmeisesti heikentynyt kunnallinen päivähoito sekä kotihoidon tuki. Voitaisiin aloittaa sellaisen mallin kehittäminen, josta saattaisi tulla monesta näkökulmasta nykyistä järkevämpi. Nykyinen kotihoidon tuki on sekä kansantalouden että julkisen talouden kannalta kallis. Tuki tulisi varmaankin nykyistä tehokkaampaan käyttöön edistäessään seuraavia työn ja lastenhoidon yhteensovittamista parantavia toimia:

* Päivähoidon parantaminen. Päivähoitoon hakeutumista lisää, jos vanhemmat voivat viedä nykyistä luottavaisemmin lapsensa päivähoitoon. Koulutetun henkilökunnan välitön lisääminen näyttää olevan laadullisen kehittämisen ehto. Voidaan pienentää ryhmiä ja luoda edellytyksiä yksilölliselle lapsilähtöisyydelle.¹¹

* Mahdollisuus lyhentää joustavasti työaika, kun lapset ovat pieniä. Monet lapset stressaantuvat yliopitkistä päivähoitopäivistä ja monet aikuiset stressaantuvat yliopitkistä työ-, lastenhaku- ja -hoitopäivistä. Kyse on ehkä ensisijaisesti jäykkien työmarkkinakäytäntöjen muuttamisesta. Työmarkkinoilla tulisi nähdä yhteinen pitkän aikavälin etu. Työpäivän lyhentämistä on varmaankin tarkoituksenmukaista tukea. Pienten lasten vanhempien lyhennetyt työajan lisäämiseksi tarkoitettua osittaisen kotihoidon tuen käyttö on jäänyt kovin vähäiseksi. Voitaisiin kehittää uusi sovellus.

* Mahdollisuus joustaa sen iän suhteen, jolloin lapsi viedään päivähoitoon. Lapset ja perheiden tilanteet ovat erilaisia. Nyt kotihoidon tuki on luonut taloudellisia edellytyksiä joustoon. Puolet kotihoidon tuen käyttäjistä lopettaa tuen käytön, ennen kuin lapsi täyttää kaksi vuotta, vaikka he voisivat käyttää kotihoidon tukea siihen saakka, kunnes lapsi täyttää

¹¹Ryhmäkokojen pienentämistä puoltaa sekin, että pienimpien lasten ryhmäkokojen pienentäminen vaikuttaa tutkimusten mukaan olennaisesti sairastuvuuden vähenemiseen. Sillä on tuntuva vaikutus vanhempien työstäpoissaoloihin (Uhari 1998).

kolme vuotta. Joustoa voitaisiin edistää joustavoittamalla vanhempainrahakauden päättymistä esimerkiksi vanhempainrahan ja kotihoidon tuen periaatteita yhdistävällä tukimuodolla.

* Isän nykyistä laajempi osallistuminen lasten hoitoon. Sillä olisi monesta näkökulmasta myönteisiä vaikutuksia, ja hyviä keinoja sen lisäämiseen lienee vielä käyttämättä.

Muutosta edistävät avoin yhteiskunnallinen keskustelu, kokonaisuohjelma ja siirtymäkaudet.

Suomalaista yhteiskuntaa on pohjoismaisen vertailun perusteella mahdollista kehittää kohti päivähoitoyhteiskuntaa. Päivähoidon käyttö on Ruotsissa, Norjassa ja erityisesti Tanskassa laajempaa kuin Suomessa. Karke-

an laskelman mukaan Suomessa olisi ammatissa toimivia 40 000 enemmän kuin nykyisin, jos pienten lasten äitien ammatissatoimivuus olisi Suomessa sama kuin Tanskassa.¹² Suomen onkin sanottu poikkeavan sekä Keski-Euroopan kotivaimoyhteiskunnista suosiesaan naisten elinikäistä työssä käyntiä että pohjoismaisesta mallista suosieksaan pienten lasten äitien kotiin jäämistä (Vogel 1997, 12).

Päivähoidon ja työn yhteensovittamisen parantaminen edellä kuvatuin keinoin saattaisi nettomääräisesti lisätä julkisia menoja, vaikka se vähentäisi kotihoidon tuen menoja. Samalla se lisäisi päivähoitovalinnan houkuttelevuutta kotihoidon sijasta ja saattaisi siten lisätä aika paljonkin pienten lasten äitien työssä käyntiä. Sen myötä uudistus maksaisi itseään takaisin kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle. On melko selvää, että lopputulos olisi kansantuloa kasvattava. Mutta uudistus saattaisi hyvinkin tuottaa myös julkiselle taloudelle ylijäämää.

¹²Tanskassa työssä käyvät pienten lasten äidit ovat todennäköisesti suomalaisia kanssasisariaan enemmän osapäivätyössä. Tästä ei ole saatavilla tarkkaa tilastoa.

KIRJALLISUUS

Duncan, Alan & Giles, Chris & Webb, Steven: The Impact of Subsidising Childcare. 1998. URL address: <http://www.ifs.org.uk/research/personal/SubsidisedChildcare.html>

Esping-Andersen, Gosta: The Double Problem of Coordination in Contemporary Welfare States. Paper prepared for a High-Level Conference on "Social Policy and Economic Performance" organized by the Dutch Ministry of Social Affairs and the European Commission. Amsterdam, January 23–25, 1997

Graafland, Johan J.: Analyzing the Macro Economic Impact of Child Care Subsidies: An AGE approach. Research Memorandum No. 147. The Hague: Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, 1999

Gustafsson, Björn & Bjurek, Hans & Kjulin, Urban & Kärrby, Gunni: Samhällekonomska aspekter på barnomsorg. Social forskning 10 (1995): 3, 12–13

Ilmakunnas, Seija: Julkiset palvelut kompastuvat heikkoon laskupäähän. Seija Ilmakunnaksen haastattelu, kirjoittanut Annemari Karvonen. Kuntasektori 1/1992

Ilmakunnas, Seija: Perhetuki ja syntyvyys. Julkaisuja 10/1994. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1994

Ilmakunnas, Seija: Female Labour Supply and Work Incentives. Tutkimuksia n:o 68. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 1997

Kajanoja, Jouko: Lasten päivähoito investointina. Taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia no. 50, 1999

Korpi, Walter: Economic Growth and Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System. European Sociological Review 1 (1985): 2, 97–118

Louhiala, Pekka J. & Jaakkola, Niina & Ruotsalainen, Risto & Jaakkola, Jouni J. K.: Form of Day Care and Respiratory Infections among Finnish Children. American Journal of Public Health 85 (1995): 8, 1109–1112

Okun, Arthur M.: Equality and Efficiency: The Big Trade-Off. Washington D.C.: Brookings Institution, 1975

Palola, Elina: Kaksi näkemystä päivähoidosta. Lasten hoivapalvelut Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1998

Pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämistyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistioita 11/1994. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1994

Ruxton, Sandy: Children in Europe. London: NCH Action For Children, 1996

Sipilä, Jorma & Ketola, Outi & Kröger, Teppo & Rauhala, Pirkko-Liisa: Sosiaalipalvelujen Suomi. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, 1996

Social Policy and Economic Performance. A High Level Conference organised by the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment in co-operation with the European Commission. Amsterdam, 23-25.1.1997

Uhari, Matti: Päiväkotien infektioaineita voitaisiin keventää. Kansanterveyslehti 5 (1998): 1, 2

Verry, Donald: An Economic Framework for the Evaluation of Child Care Policy. Paris: OECD, Labour Market and Social Policy, Occasional Papers n:o 1, 1990

Vogel, Joachim: Living conditions and inequality in the European Union 1997. Eurostat Working Papers. Umeå: University of Umeå 1997.