

Tapio Isolankila, Eeva-Maria Keski-Säntti ja Jukka Mattila

# Laskelmia perhevapaauudistuksesta

Koonti valmistelutyössä syntyneistä taustatiedoista



## **Kirjoittajat**

Tapio Isolankila, päämatemaatikko, FM, SHV  
Kela  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Eeva-Maria Keski-Säntti, erityisasiantuntija, FM  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
etunimi.sukunimi@stm.fi

Jukka Mattila, erityisasiantuntija, VTM  
Valtiovarainministeriö  
etunimi.sukunimi@vm.fi

© Kirjoittajat ja Kela

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018080733448>

Helsinki 2018

# SISÄLTÖ

Tiivistelmä .....	4
1 Perhe-etuuksien nykytila .....	5
1.1 Etuudet .....	5
1.2 Etuuksien rahoitus .....	6
1.3 Tilastotietoa perhevapaista .....	7
2 Vanhempainpäivärahat .....	9
2.1 Erilaisia päivärahalleja .....	9
2.2 Etuuskulut ja välilliset kulut .....	10
2.3 Isyysrahakauden pidentäminen .....	11
2.3.1 Isyysrahakauden pidentäminen työtulovakuutuksen rahoitusta kasvattamalla .....	12
2.3.2 Isyysrahakauden pidentäminen jaettavaa vanhempainrahakiintiötä lyhentämällä ....	12
2.3.3 Isyysrahakauden pidentäminen korvaustasoa laskemalla .....	12
2.3.4 Isyysrahakauden pidennyksen rahoittaminen yhdistämällä eri elementtejä .....	13
2.4 Vanhempainpäivärahojen pitkän aikavälin tarkastelu .....	13
2.5 Katsaus: taloudelliset kannustimet ja syntyvyys .....	16
2.6 Vaikutukset työllisyyteen .....	17
2.6.1 Äitiysraha ennen lapsen syntymää .....	18
2.6.2 Syntymän jälkeiset ansiosidonnaiset vapaat .....	19
3 Kotihoidon tuki .....	20
3.1 Erilaisia kotihoidontukimalleja .....	21
3.2 Etuuskulut ja välilliset kulut .....	21
3.3 Kotihoidon tuen muutosten työllisyysvaikutukset .....	23
3.4 Katsaus: perhevapaat ja äitien työurat .....	25
3.5 Kotihoidon tuen puolitusmallit .....	27
3.6 Varhaiskasvatuksen kysynnän kasvu ja kustannukset .....	28
3.6.1 Varhaiskasvatuksen kysynnän muutos .....	28
3.6.2 Varhaiskasvatuksen yksikkökustannukset .....	29
3.6.3 Katsaus: varhaiskasvatuksen investointivaikutukset .....	30
4 Heijastusvaikutukset verotukseen .....	32
Lähteet .....	33
Liite: Etuuslaskelmien aineisto ja oletukset .....	36

## TIIVISTELMÄ

Pääministeri Sipilän hallitus asetti vuoden 2018 budjettiesityksen yhteydessä tavoitteekseen toteuttaa perhevapaaudistuksen. Uudistuksen oli tarkoitus lisätä työelämän ja vanhemmuuden tasa-arvoa, yksinkertaistaa ja kehittää tukijärjestelmää nykyisestä, etsiä keinoja edistää ja joustavoittaa paluuta perhevapailta työelämään sekä viedä käytäntöön perheystävällisten työpaikkojen toimintamalleja ja lisätä varhaiskasvatukseen osallistumista. Uudistus aiottiin toteuttaa julkisen talouden raamien puitteissa, työllisyyttä vahvistavilla vaikutuksilla.

Hallitus luopui sittemmin uudistuksesta, mutta uudistukseen liittyvän taustatyön yhteydessä syntyi vaikutusarvioihin ja laskentaan liittyvää materiaalia, jonka valossa perhevapaaudistuksen keskeisiä vaikutuskanavia voidaan tarkastella relevantissa mittaluokassa. Tässä työpaperissa esitellään virkamiestyössä laadittujen laskelmien keskeisiä piirteitä sekä erinäisiä erilliskatsauksia aiheeseen liittyviin kysymyksiin. Tarkoitus ei ole esittää näkökulmaa perhevapaaudistuksen toteuttamisen yksityiskohtiin tai ehdottaa yhtä mallia tai yksittäisiä toimenpiteitä perhevapaakokonaisuuden kehittämiseksi. Sen sijaan kirjoituksessa tuodaan esille aiheeseen liittyviä keskeisiä mekanismeja, niiden mittaluokkia sekä muita olennaisia tekijöitä perhevapaaudistusten taloudellisten vaikutusten näkökulmasta.

Työpaperissa kuvataan perhevapaajärjestelmän nykytila sekä käydään läpi kuvailevin ja laskennallisin esimerkein erilaisia perhevapaakokonaisuuteen liittyviä osia ja niiden vaikutuksia etuusmenoihin, työllisyyteen sekä lyhyesti julkiseen talouteen laajemmin. Lisäksi työpaperi sisältää katsauksia eräisiin erityiskysymyksiin, kuten perhevapaiden kokonaishedelmällisyys- ja työuravaikutuksiin sekä varhaiskasvatuksen lapsivaikutuksiin. Taustakatsauksissa ei ole pyritty kvantitatiiviseen arviointiin.

Ensimmäinen luku käsittelee perhe-etuuksien nykytilaa koskevaa lainsäädäntöä ja tilastotietoja perhevapaista. Toisessa luvussa käsitellään vanhempainvapaaajärjestelmään liittyviä reformimalleja sekä niihin liittyviä kustannus- ja työllisyyslaskelmia. Kolmannessa luvussa käsitellään kotihoidon tukeen liittyviä kysymyksiä. Neljännessä luvussa tarkastellaan lyhyesti verotukseen liittyviä keskeisimpiä heijastusvaikutuksia.

Kirjoittajat vastaavat itse työpaperissa esitetyistä näkemyksistä. Työpaperi ei vastaa kirjoittajien edustamien organisaatioiden näkemyksiä aiheesta.

**Asiasanat:** perhevapaat, sosiaalietuudet, perhe-etuudet, vanhempainpäivärahat, isyysraha, kotihoidon tuki, muutokset, mallit, laskelmat, vaikutukset, kannustimet, työllisyys, työurat, äidit, syntyvyys, varhaiskasvatus, verotus

# 1 PERHE-ETUUKSIEN NYKYTILA

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti nykyinen perhe-etuusjärjestelmä. Esitetyt etuuksien euromäärät ovat vuoden 2018 tasossa.

## 1.1 Etuudet

**Vanhempainpäiväraha** on yhteinen nimitys etuuksille, joita ovat

- äitiysraha ja erityisäitiysraha
- isyysraha
- vanhempainraha
- osittainen vanhempainraha.

Äitiysvapaa voi alkaa aikaisintaan 50 arkipäivää ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua aikaa. Äiti voi itse valita, milloin aloittaa äitiysvapaan. Äitiysvapaan ajalta maksetaan *äitiysrahaa* 105 arkipäivää. Työssään säteilylle, kemiallisille aineille tai tarttuvalle taudille alttiiksi joutuvat henkilöt voivat jäädä pois työstä heti, kun raskaus on todettu. Tältä ajalta maksetaan erityisäitiysrahaa.

Isyysvapaan ajalta maksetaan *isyysrahaa* 54 arkipäivää. Tästä enintään 18 arkipäivää isä voi olla kotona äidin kanssa samaan aikaan.

*Vanhempainvapaa* alkaa äitiysvapaan jälkeen. Vanhempainvapaalle voi jäädä joko äiti tai isä, tai vanhemmat voivat olla vapaalla myös vuorotellen. Vanhempainvapaan kesto on 158 arkipäivää. Vanhemmat voivat myös tehdä osa-aikatyötä ja hoitaa lasta vuorotellen. Tältä ajalta Kela maksaa osittaista vanhempainrahaa kummallekin vanhemmalle.

Vanhempainpäivärahojen määrä lasketaan työtuloista (taulukko 1, s. 6). Vanhempainpäivärahaa maksetaan arkipäiviltä. Arkipäiviä ovat päivät maanantaista lauantaihin pois lukien arkipyhät.

Vanhempainpäivärahat lasketaan yleensä edellisenä vuonna verotuksessa vahvistettujen työtulojen perusteella. Jos työtuloja ei ole tai ne ovat hyvin pienet, maksetaan vähimmäispäivärahaa. Vähimmäispäiväraha on 24,64 euroa arkipäivältä vuonna 2018. Päiväraha voidaan laskea myös

- päivärahaa edeltäneen etuuden mukaan
- samojen työtulojen perusteella kuin edellinen vanhempainpäiväraha, jos uuden lapsen syntymän laskettu aika on ennen kuin edellinen lapsi täyttää 3 vuotta
- päivärahaa edeltävien 6 kuukauden työtulojen mukaan, jos tulot ovat nousseet vähintään 20 prosenttia verotuksessa vahvistetuista tuloista.

**Taulukko 1.** Työtuloihin perustuvan vanhempainpäivärahan laskukaava.

Vuosityötulo, euroa/vuosi	Päivärahan laskentakaava, euroa/arkipäivä
Enintään 10 562	Ei päivärahaa työtulojen perusteella
10 563–37 167	$0,7 * \text{vuosityötulo} / 300$
37 168–57 183	$86,72 + 0,40 * (\text{vuosityötulo} - 37 167) / 300$
Yli 57 183	$113,41 + 0,25 * (\text{vuosityötulo} - 57 183) / 300$

Äitiysrahan 56 ensimmäistä päivää maksetaan korotettuina siten, että korvausaste on 90 prosenttia 57 183 euron tuloihin saakka ja tätä suuremmilta tuloilla 32,5 prosenttia. Vanhempainpäivärahat ovat veronalaista tuloa.

**Kotihoidon tukeen** on oikeus, jos alle 3-vuotiaasta lasta hoidetaan kotona. Alle 3-vuotiaan kotona hoidettavan lapsen muista alle kouluikäisistä sisaruksista voidaan myös maksaa kotihoidon tukea. Etuuden maksaminen päättyy viimeistään silloin, kun perheen nuorin lapsi täyttää 3 vuotta. Kotihoidon tukea ei voi saada lapsesta, joka on kunnallisessa päivähoitossa. Jos kunnallista päivähoitopaikkaa ei irtisanota esim. kesäloman ajalta, kotihoidon tukeen ei ole oikeutta.

Kotihoidon tukeen kuuluvat

- Hoitoraha, johon eivät vaikuta perheen tulot. Hoitorahan määrä on
  - yhdestä alle 3-vuotiaasta 338,34 e/kk
  - muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista 101,29 e/kk/lapsi
  - yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista 65,09 e/kk/lapsi.
- Hoitolisä, johon vaikuttavat perheen yhteenlasketut tulot. Hoitolisä on enintään 181,07 e/kk. Sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta.
- Mahdollinen kuntalisä kotikunnasta riippuen.

Lasten kotihoidon tuki on veronalaista tuloa.

Lisäksi lastenhoidontukena maksetaan osittaista ja joustavaa hoitorahaa vanhemmille tai lapsen muulle huoltajalle, joka on lyhentänyt työaikaansa lapsen hoidon vuoksi. Näitä etuuksia ei tarkastella tässä raportissa.

## 1.2 Etuuksien rahoitus

Vanhempainpäivärahat rahoitetaan osana sairausvakuutuksen työtulovakuutusta. Vanhempainpäivärahoista valtio rahoittaa vähimmäismääräiset päivärahat sekä 3,4 prosenttia muista kuin vähimmäismääräisistä vanhempainpäivärahoista.

Muulta osin vanhempainpäivärahojen kulut rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien sekä yrittäjien vakuutusmaksuilla. Vuosittaiset vakuutusmaksumuutokset määräytyvät siten, että työnantajien maksuprosentti ja vakuutettujen (palkansaajien ja yrittäjien maksuprosentti) muuttuvat yhtä paljon. Käytännössä siis työtulovakuutuksen kautta rahoitettavien etuusmenojen muutokset jakautuvat puoliksi työnantajien ja vakuutettujen välille.

Vuonna 2017<sup>1</sup> vanhempainpäivärahojen rahoitusosuudet olivat karkeasti

- valtio 7 %
- työnantajat 40 %
- vakuutetut 53 %.

Työtulovakuutuksen maksut lasketaan palkansaajilla bruttopalkasta ja yrittäjillä ja maatalousyrittäjillä eläkevakuutuksen työtulosta.

Kotihoidon tuen rahoittavat kunnat lukuun ottamatta ulkomaille maksettavia korvauksia. Näitä oli n. 3 milj. euroa vuonna 2017.

### 1.3 Tilastotietoa perhevapaista

Vuonna 2017 vanhempainpäivärahaa maksettiin yhteensä 934,4 milj. euroa, josta äideille 814,8 milj. euroa ja isille 119,6 milj. euroa. Vastaavasti vuonna 2017 lakisääteistä kotihoidon tukea maksettiin yhteensä 267,8 milj. euroa, josta 254,2 naisille ja 13,6 miehille. Hoitolisän osuus etuuskuluista oli 38,3 milj. euroa.

Kelan lapsiperhe-etuustilaston (2016) mukaan vuoden 2016 aikana vanhempainpäivärahaa sai 92 912 äitiä ja 61 817 isää. Isien määrä väheni 5,6 prosenttia edellisvuodesta. Vanhempainpäivärahopäivistä 90,5 prosenttia korvattiin äideille. Isille korvattujen päivien osuus oli 9,5 prosenttia.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna suurin osuus päivärahoista maksettiin 30–34-vuotiaille sekä äitien että isien joukossa. Äideille, jotka olivat täyttäneet 40 vuotta, maksettiin 7,0 prosenttia äitien päivärahoista ja saman ikäisille isille 18,2 prosenttia isien päivärahoista.

Keskimääräinen äideille maksettu päiväkorvaus oli 62,44 euroa, isille maksettu 84,88 euroa.<sup>2</sup> Vähimmäismääräistä päivärahaa (23,93 euroa/pv vuonna 2016) muusta syystä kuin työssäolon takia sai 11,7 prosenttia äideistä ja 2,8 prosenttia isistä. Heistä suurin osa oli alle 30-vuotiaita.

Vuonna 2016 isyysrahaa sai yhteensä 61 254 isää. Äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana isyysrahaa sai 40 907 isää ja vanhempainrahakauden jälkeen 26 293 isää. Keskimääräinen isyysraha oli 85,87 euroa/pv. Vuoden aikana isille korvattiin keskimäärin 21 isyysrahapäivää<sup>3</sup>.

Lakisääteistä kotihoidon tukea maksettiin vuoden 2016 aikana 106 289 henkilölle yhteensä 154 279 lapsesta. Kotihoidon tuen saajista 7,1 prosenttia oli miehiä. Vuoden lopussa tuen piirissä oli 46,2 prosenttia niistä lapsista, joiden ikä oli 9 kuukaudesta 2 vuoteen.

<sup>1</sup> Kilpailukykyopimuksessa on sovittu vuosittaisista eri suuruisista työnantajan sairausvakuutusmaksun alennuksista ja niitä vastaavista palkansaajien päivärahamaksun korotuksista, mistä johtuen rahoitusosuudet vaihtelevat vuosittain.

<sup>2</sup> Vuoden 2016 lopussa maksussa olleiden vanhempainpäivärahojen perusteena ollut keskimääräinen työtulo oli naisilla noin 27 300 euroa ja miehillä noin 38 600 euroa. Työtulojen keskiarvoa laskettaessa mukana ovat kaikki saajat, joille on ilmoitettu työtulot, siis myös nollatuloiset, ja saajat, joiden päivärahaman suuruus ei ole määräytynyt työtulojen mukaan vaan esim. edeltävän etuuden suuruuden mukaan.

<sup>3</sup> Vuoden aikana isille korvatut päivät voivat poiketa isien keskimääräisestä käytöstä, sillä isyysrahaa voidaan käyttää eri vuosien aikana.

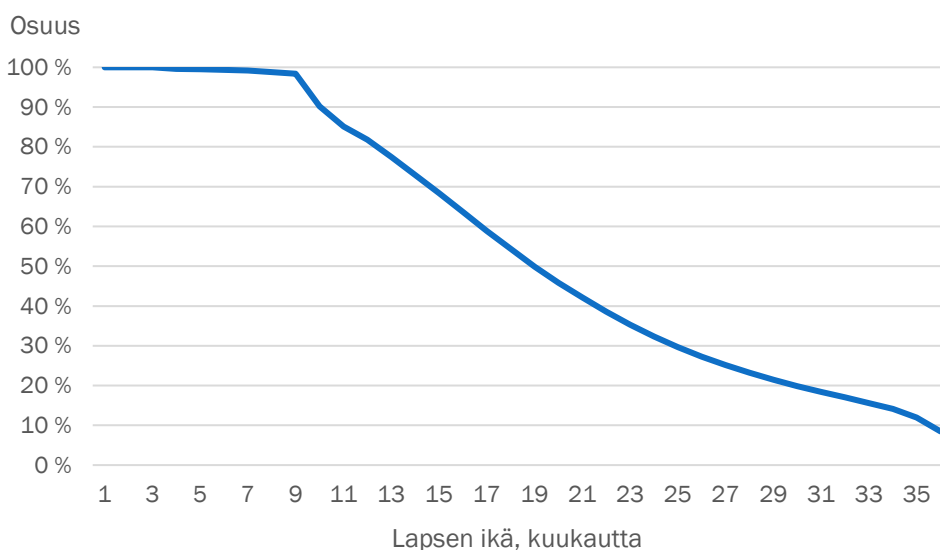
Vuoden lopussa keskimääräinen kotihoidon tuki yhdestä lapsesta oli 439,89 euroa kuukaudessa saajaa kohti (sisältää Kelan maksamat kuntalisät). Hoitolisää maksettiin yhdestä lapsesta keskimäärin 137,24 euroa kuukaudessa ja kuntalisää<sup>4</sup> keskimäärin 189,19 euroa kuukaudessa. Kaikista kotihoidon tuen saajista 45 prosenttia sai hoitolisää ja 33 prosenttia kuntalisää.

Kuviossa 1 on esitetty vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea saavien äitien suhteellinen osuus kuukausittain lapsen syntymän jälkeen. Aineistona on käytetty 2013 alkaneita äitiysraha- ja vanhempainpäivärahoja sekä kotihoidon tukea. Aineisto on koottu laskennallisesti maksujaksojen pituuksista. Kuukausikohtaiset lukumäärät eivät ole täsmällisiä etuudensaajien määriä, mutta laskelmien tarpeisiin ne ovat riittävän tarkkoja.

Vanhempainpäiväraha- ja kotihoidon tukea käyttävät käytännössä kaikki äidit, kun taas hoitorahaa maksetaan 1,5-vuotiaasta lapsesta vähän yli joka toiselle äidille. Kaksivuotiaasta hoitorahaa saa noin kolmannes äideistä ja 2,5-vuotiaasta noin joka viides.

On tärkeää huomata, että hoitorahan maksaminen voi päättyä monesta syystä. Hoitoraha päättyy esimerkiksi silloin, kun perheeseen syntyy uusi lapsi, josta alkaa vanhempainpäiväraha, tai kun kotihoidon tuki vaihtuu yksityisen hoidon tueksi.

**Kuvio 1.** Vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea saavien äitien osuus lapsen iän mukaan.



Lähteet: Kelan vanhempainpäivärahan ja kotihoidon tuen maksurekisterit ja kirjoittajien omat laskelmat.

<sup>4</sup> Luvut sisältävät Kelan maksamat kuntalisät, muttei kuntien itsensä maksamia kuntalisia. Kuntalisien käytännöt vaihtelevat huomattavasti (ks. Lahtinen ja Selkee 2016), ja tarkkaa kuvaa siitä, miten paljon kunnat itse maksavat kuntalisia Kelan lisäksi, on vaikea muodostaa.



## 2 VANHEMPAINPÄIVÄRAHAT

Tässä luvussa käydään läpi erilaisia tapoja muuttaa nykyisiä vanhempainpäivärahaetuuksia. Tavoitteena ei ole kuvata kaikkia mahdollisuuksia, vaan lähinnä sellaiset ratkaisut, joiden pohjalta perhevapaauudistuksen valmistelun yhteydessä on tehty laskelmia. Laskelmat ovat herkkiä erilaisille oletuksille, ja tuloksiin tulee suuntaa-antavina – tarkkoja euromääriä olennaisempaa on tunnistaa, mitkä tekijät vaikuttavat etuuskuluihin ja mitkä ovat etuusjärjestelmän muuttamisen välittömät ja välilliset vaikutukset.

### 2.1 Erilaisia päivärahamalleja

Vanhempainpäivärahajärjestelmän muuttamiseen vapaiden kiintiöimisen ja etuustasojen kautta on useita erilaisia tapoja. Alla on lueteltu yleisimmin ehdotettuja tapoja muuttaa päivärahajärjestelmää.

- **Päivärahajaksojen kestojen muuttaminen.** Äitiys-, isyys- ja jaettavan vanhempainrahajakson kestoja voitaisiin pidentää tai lyhentää. Kestojen muutokset voitaisiin kohdistaa joko äidille tai isälle kiintiöityihin vapaisiin tai jaettavaan vanhempainrahajaksoon.
- **Etuustasojen muutokset**<sup>5</sup>. Nykyisin päivärahan korvaustaso on noin 70 prosenttia palkasta noin 37 000 euron vuosituloihin saakka. Tätä suuremmilla tuloilla korvaustaso laskee (taulukko 1). Etuuksien korvaustasoa voitaisiin nostaa tai laskea. Nämä muutokset voitaisiin kohdistaa päivärahojen laskentakaavoja muuttamalla eri tulo- luokkiin. Myös vanhempainpäivärahan porrastaminen on mahdollista. Etuustaso voi nousta tai laskea etuusjakson keston mukaan.
- **Siirrettävät kiintiöt.** Jaettava vanhempainrahajakso voitaisiin poistaa ja kiintiöidä kaikki päivärahat äidille ja isälle siten, että molemmat vanhemmat voisivat siirtää oman kiintiön kokonaisuudessaan tai osittain toiselle vanhemmalle.
- **Osittaiset vapaat.** Päivärahajärjestelmää voitaisiin muuttaa siten, että päivärahapäiviä voisi käyttää osittaisina, esimerkiksi 1/2- tai 1/4-päivinä siten, että päivärahan taso laskisi vastaavasti. Tällöin päivärahajakson keston voisi esimerkiksi kaksinkertaistaa puolittamalla etuustason.

Myös muun muassa edellisten keinojen yhdistelmät olisivat mahdollisia tapoja muuttaa järjestelmää. Lisäksi järjestelmän uudistusehdotusten yhteydessä on keskusteltu paljon erilaisista joustavoittavista keinoista, kuten vanhempainvapaan jaksotusten monipuolistamisesta. Tällaisia toimenpiteitä ei tässä yhteydessä ole arvioitu. Ne voivat kuitenkin sisältää monimutkaisia vaikutuskanavia: esimerkiksi vapaiden käytön joustavoittaminen voi johtaa työnantajan näkökulmasta hankaliin tilanteisiin sijaisjärjestelyissä.

<sup>5</sup> On muistettava, että etuustasojen muutokset eivät välttämättä vaikuta kotitalouksien tuloihin, sillä korvaukset maksetaan työnantajalle, kun työnantaja maksaa vanhempainpäivärahan ajalta työntekijälleen palkkaa. Tällaisissa tapauksissa korvaustason heikentyminen lankeaisi siis työnantajan kustannukseksi.

Etuuksien uudistusehdotuksia suunniteltaessa tulisi myös huomioida erilaiset perhemuodot, kuten yksinhuoltaja-, etävanhempi-, adoptio-, monikko-, sateenkaari-, ja sijaisperheet. Näihin tekijöihin liittyvät ratkaisut voivat myös vaikuttaa vanhempainvapaamallin kustannuksiin yllättävilläkin tavoilla riippuen sovelletuista määritelmistä.

## 2.2 Etuuskulut ja välilliset kulut

Vanhempainpäivärahojen etuusjaksoja pidentämällä tai etuuksien korvaustasoa nostamalla syntyy päivärahakuluja, jotka rahoitetaan työtulovakuutuksen kautta tai valtion varoista. Näiden välittömien kulujen lisäksi syntyy myös välillisiä kustannuksia tai kustannussäästöjä.

Koska suurimmassa osassa perheistä äiti käyttää vanhempainpäiväraajakson jälkeen kotihoiton tukea, voidaan olettaa, että äidin päiväraajakson keston muutoksilla ei ole merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Keston pituus vaikuttaa kuitenkin perheen käyttämän kotihoiton tuen määrään ja verokertymään. Esimerkiksi äidin vanhempainvapaakauden pidentäminen näkyisi todennäköisesti lähinnä kotihoiton tuen korvautumisella vanhempainvapaapäivillä.

Isien päiväraajaksojen kestojen muuttaminen vaikuttaa melko suoraan isien työllisyyteen ja isien verokertymään. Osa isyysrahoista käytetään äidin vuosiloma-aikoina, jolloin esimerkiksi isän päivärahan käytön lisääntyminen ei lyhennä äidin lastenhoitoaikaan isyysrahan käytön kasvua vastaavasti. Näistä asioista ei kuitenkaan ole saatavilla täsmällistä tilastotietoa. Tällöin ei isien työllisyys korvaudu äitien työllisyydellä. Niissäkin tapauksissa, joissa isä korvaa äidin lasten hoitajana, verokertymä äideiltä jää pienemmäksi isien suurempien keskipalkkojen ja vuositulojen<sup>6</sup> vuoksi. Työllisyys ja verovaikutuksia käsitellään tarkemmin myöhemmin.

Isyysrahakausien pituus vaikuttaa myös työnantajille maksettaviin lomakustannuskorvauksiin. Koska lomaoikeutta kertyy vanhempainvapaalta enintään kuudelta kuukaudelta ja koska äitien päivärahakaudet ovat tyypillisesti yli kymmenen kuukautta pitkiä ei pienillä muutoksilla äitiys- tai vanhempainrahakausiin ole vaikutusta äitien työnantajille maksettaviin korvauksiin. Isien käyttäessä tyypillisesti alle kuusi kuukautta vapaita voi isien vapaiden pidentämisellä olla vaikutuksia tätä kautta.

Laskentaoletuksissa vanhempainpäivärahakauden kokonaispituudella on merkitystä kotihoiton tuen kustannuksiin – jos perhe päättää hoitaa lasta kotona tiettyyn ikään saakka, pidempi (lyhyempi) vanhempainpäiväraha-kausi tarkoittaa lyhyempää (pidempää) kotihoitontukikautta.

Kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin yksinhuoltajavanhempien oikeudesta puuttuvan vanhemman käyttämättömiin päiväraha-kausiin. Käytännössä tämä oikeus koskee lähinnä yksinhuoltajaäitejä, jolloin isyysrahakiintiön pituudella on vaikutusta tätä kautta syntyviin kuluihin. Tätä vaikutusta ei ole huomioitu laskelmissa.

---

<sup>6</sup> Siinä, missä isien keskipalkat ovat äitien keskipalkkoja suuremmat, käyttävät isät myös vähemmän perhevapaita kuin äidit. Näin isien vuositulot koostuvat enimmäkseen etuustuloja suuremmista palkkatuloista, ja äitien tuloissa taas on useammin palkkatuloja pienempää etuustuloa. Tämä tekijä vahvistaa palkkaeroista seuraavan eron vaikutusta, koska tämän tekijän kautta isien marginaaliveroaste on äitien vastaavaa korkeampi eli isien tulojen lasku vähentää verotuloja per euro enemmän kuin äitien tulojen kasvu, progressiivisen verotuksen johdosta.

Perhevapaaudistuksen valmistelun yhteydessä pohdittiin mahdollisuutta myöhentää äitiysrahauden aloitusta nykyisestä (äitiysvapaa aloitettava viimeistään 30 arkipäivää ennen laskeutumista aikaa). Tällä ei ole suoria vaikutuksia vanhempainpäivärahojen kuluihin – samat päivärahapäivät tulevat käytetyksi myöhemmin. Sen sijaan myöhentämisellä olisi pieni vähentävä vaikutus kotihoidon tuen kuluihin, kun päivärahakausi jatkuisi pidemmälle synnytyksen jälkeen. Toisaalta lisäkuluja syntyisi sairauspoissaolojen kautta työnantajille ja sairausvakuutusjärjestelmälle. Nykytilassa noin joka kuudes nainen on sairauspäivärahalla ennen äitiysrahan alkua, jolloin vanhempainpäivärahakauden alun myöhentyminen lisää sairauspäivärahakuluja.

## 2.3 Isyysrahauden pidentäminen

Isille kiintiöidyn ansiosidonnaisen päivärahakauden pidentäminen on nähty yhtenä keinona vanhemmuuden tasa-arvon edistämiseksi. Tässä yhteydessä käsitellään esimerkinomaisesti isyysrahauden pidennyksen kuluja ja erilaisia tapoja toteuttaa isyysrahauden pidennyksen rahoitus. Tarkastelussa on malli, jossa isyysrahaus pidennettäisiin nykyisestä 54 arkipäivästä äitiysrahauden pituiseksi 105 arkipäivään.

Isyysrahaus muodostuu 18 arkipäivän kiintiöstä, jonka voi pitää yhtäaikaan äidin kanssa, ja 36 arkipäivän päivärahakiintiöstä, joka on pidettävä eri aikaan äidin kanssa. Laskelmassa on oletettu, että isän kauden pidennys kohdistuisi eri aikaan pidettävään kauteen, jolloin tämä piteneisi 87 arkipäivään. Edelleen on oletettu niiden isien, jotka nykymallissa käyttävät päivärahaa eri aikaan äidin kanssa, käyttävän uudesta kasvatetusta kiintiöstä samassa suhteessa kuin nykyisin – jos isä on käyttänyt 36 päivää kokonaan, on tämän oletettu käyttävän 87 päivän kiintiön kokonaan tai jos isä on käyttänyt 10 päivää, on tämän oletettu käyttävän 24 päivää. Vaihtoehtoisesti voitaisiin olettaa niiden noin 80 prosentin isistä, joilla jo nykymallissa olisi mahdollisuus käyttää nykyistä enemmän päivärahaa, jatkavan nykyistä käyttäytymistään, ja vain kiintiön kokonaisuudessaan käyttävien lisäävän päivärahan käyttöä. Valittu oletus on kustannusten lyhyemmän aikavälin kasvun kannalta pikemminkin yli- kuin aliarvioiva.

Käyttäen edellä mainittuja oletuksia isien päivärahakauden pidentäminen kasvattaisi isyysrahakuluja noin 90 milj. euroa ja työnantajille maksettavien lomakustannuskorvausten kuluja noin 4 milj. euroa. Saadut tulokset ovat vahvasti sidoksissa laskemissa käytettyyn aineistoon ja tehtyihin laskentaoletuksiin. Aineisto ja oletukset on kuvattu tarkemmin liitteessä. Sitä, miten isien päivärahojen käyttö on muuttunut ja miten käytön oletetaan kehittyvän tulevina vuosina, on käsitelty luvussa 2.4.

Isyysrahauden pidentäminen voidaan rahoittaa esimerkiksi lisäämällä työtulovakuutuksen rahoitusta, rajoittamalla äitien mahdollisuutta käyttää vanhempainpäivärahaa esimerkiksi lyhentämällä jaettavaa vanhempainrahakautta, laskemalla päivärahojen korvaustasoa tai näiden yhdistelmällä. Seuraavissa luvuissa on käsitelty näitä eri vaihtoehtoja.

### **2.3.1 Isyysrahakauden pidentäminen työtulovakuutuksen rahoitusta kasvattamalla**

Isille korvatuista vanhempainpäivärahopäivistä noin 4 prosenttia on valtion rahoittamia vähimmäismääräisiä päivärahoja. Isyysrahakauden pidentämisen kustannuksista valtion rahoitukseen menisi noin 4 milj. euroa. Loppuosa kuluista rahoitetaan työtulovakuutuksen kautta työnantajien sekä palkansaajien ja yrittäjien vakuutusmaksuilla. Työtulovakuutuksen kautta rahoitettavien kulujen kasvaessa noin 90 milj. euroa nousisivat työnantajan sairausvakuutusmaksu sekä palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu molemmat noin 0,06 prosenttiyksikköä.

### **2.3.2 Isyysrahakauden pidentäminen jaettavaa vanhempainrahakiintiötä lyhentämällä**

Jaettava vanhempainrahakiintiö on 158 arkipäivää, ja äidit pitävät tästä keskimäärin 99 prosenttia. Näin ollen jaettavan kiintiön lyhentäminen kohdistuu lähinnä äitien mahdollisuuteen käyttää vanhempainpäivärahaa. Isyysrahakauden 51 arkipäivän pidentämistä (nykyisestä 54 päivästä 105 päivään) vastaava kustannussäästö voitaisiin saavuttaa lyhentämällä jaettavaa vanhempainrahakiintiötä noin 30 arkipäivällä eli noin 1,2 kuukaudella. Vaikka erityisesti eniten päivärahaa käyttävillä isillä on keskimäärin äitejä suuremmat päivärahat, on isien päivärahan käyttöaste matalampi, jolloin jaettavaa kiintiötä ei tarvitse tässä esimerkissä lyhentää isyysrahakauden pidennystä vastaavasti. Jos isien päivärahan käyttöaste nousee, muuttaa se toki tätä asetelmaa.

Niissä perheissä, joissa äidin lastenhoitoaika ei lyhene isän pidemmästä kiintiöstä huolimatta (eli joissa isät eivät esimerkiksi käytä koko kiintiötään), pitenee äidin kotihoidon tuen aika vanhempainpäivärahaikiintiön lyhentämistä vastaavasti. Tämä kasvattaa kotihoidon tuen kuluja noin 10 milj. euroa.

### **2.3.3 Isyysrahakauden pidentäminen korvaustasoa laskemalla**

Vanhempainpäivärahan suuruus määräytyy etuudensaajan tulojen mukaan luvussa 1.1 kuvulla tavalla. Myös työtulovakuutuksen kautta rahoitettavassa sairauspäivärahassa etuuden taso on alempi siten, että 30 394 euron tulojen ylittävältä osalta korvausaste on 20 prosenttia. Jos vanhempainpäiväraha laskettaisiin samalla laskentakaavalla kuin sairauspäiväraha, kohdistuisi muutos erityisesti suurimpiin päivärahoihin. Myös korotettuna maksettavan 56 ensimmäisen päivän äitiysrahan taso alenisi, jos 90-prosenttista korvausta laskettaisiin vain 30 394 euron tuloihin saakka.

Sairauspäivärahan korvaustasoa käyttämällä isyysrahakauden pidentämisen kustannusvaikutus olisi noin 60 milj. euroa ja äideille maksettavien päivärahojen määrä pienenesi vastaavasti noin 60 milj. euroa.

Päivärahan korvaustason lasku voisi vaikuttaa isien päivärahan käytön kannustimiin. Tällaisia vaikutuksia ei näissä laskelmissa ole huomioitu.

### 2.3.4 Isyysrahakauden pidennyksen rahoittaminen yhdistämällä eri elementtejä

Isyysrahakauden pidentäminen voidaan rahoittaa myös edellisten toimenpiteiden yhdistelmällä. Lyhentämällä jaettavaa vanhempainrahakiintiötä kymmenellä päivällä ja laskemalla vanhempainpäivärahan korvausastetta siten, että 35 000 euron ylittävältä osalta korvausaste olisi 30 prosenttia ja 45 000 ylittävältä osalta 20 prosenttia, olisivat työtulovakuutuksen kustannukset isyysrahakauden pidennyksen jälkeen noin 30 milj. euroa suuremmat (nykyisellä isien päivärahan käyttöasteella).

Näiden muutosten yhteisvaikutus valtion rahoittamiin päiverahakustannuksiin olisi hyvin pieni: kokonaiskustannusten kasvu lisää valtion menoja (valtio rahoittaa 3,4 % ei-vähimmäismääräisistä päivärahoista), mutta toisaalta äitien lyhyemmät päiverahakaudet vähentävät valtion rahoittamia äideille maksettavia vähimmäismääräisiä päivärahoja.

Noin 30 milj. euron kustannusten kasvulla olisi noin 0,02 prosenttiyksikön vaikutus sekä työnantajien että palkansaajien ja yrittäjien sairausvakuutusmaksuihin.

## 2.4 Vanhempainpäivärahojen pitkän aikavälin tarkastelu

Vanhempainpäivärahojen kuluihin pitkällä aikavälillä vaikuttavat useat tekijät. Syntyvyyden kehitys vaikuttaa järjestelmän piirissä olevien äitien ja isien määrään. Työllisyyden ja ansiotason muutokset puolestaan heijastuvat etuuksien tasoon.

Käyttäytymisvaikutuksilla on merkitystä lähinnä isien osalta. Äidit käyttävät äideille kiintiöidyt<sup>7</sup> päivärahat käytännössä kokonaisuudessaan ja jaettavasta vanhempainrahakiintiöstä 99 prosenttia. Näin ollen äitien päivärahan käyttö ei voi lisääntyä eikä ole syytä olettaa äitien jättävän käyttämättä päivärahoja, ellei muutos päiverahakauden kestossa olisi erityisen radikaali.

Isyysrahojen tilanne on toinen. Isien päivärahan käytön kehityksestä ei ole pitkää vertailukelpoista historiaa päivärahoikeuksiin tehtyjen lukuisten muutosten seurauksina (Kelan tilastollinen vuosikirja 2016, 407–415). Nykyiseen järjestelmään, jossa isällä on yhteensä 54 arkipäivän kiintiö, josta 18 arkipäivää voi käyttää äidin päivärahan kanssa yhtä aikaa, siirryttiin 1.1.2013 alkaen. Koska isällä on mahdollisuus nostaa päivärahaa lapsen kahteen ikävuoteen asti, on tätä kirjoittaessa käytössä tiedot vuonna 2015 ja sitä ennen syntyneiden lasten isien käyttämistä päivärahoista.

Kuviossa 2 (s. 14) on esitetty vanhempainpäivärahaa ja sen eri lajeja käyttäneiden isien osuudet lapsen syntymävuosina 2006–2040. Vuodet 2006–2015 ovat Kelan maksutietojen rekistereistä laskettuja ja vuodet 2016–2040 ennusteoletuksia. Viime vuosina päivärahaa käyttänei-

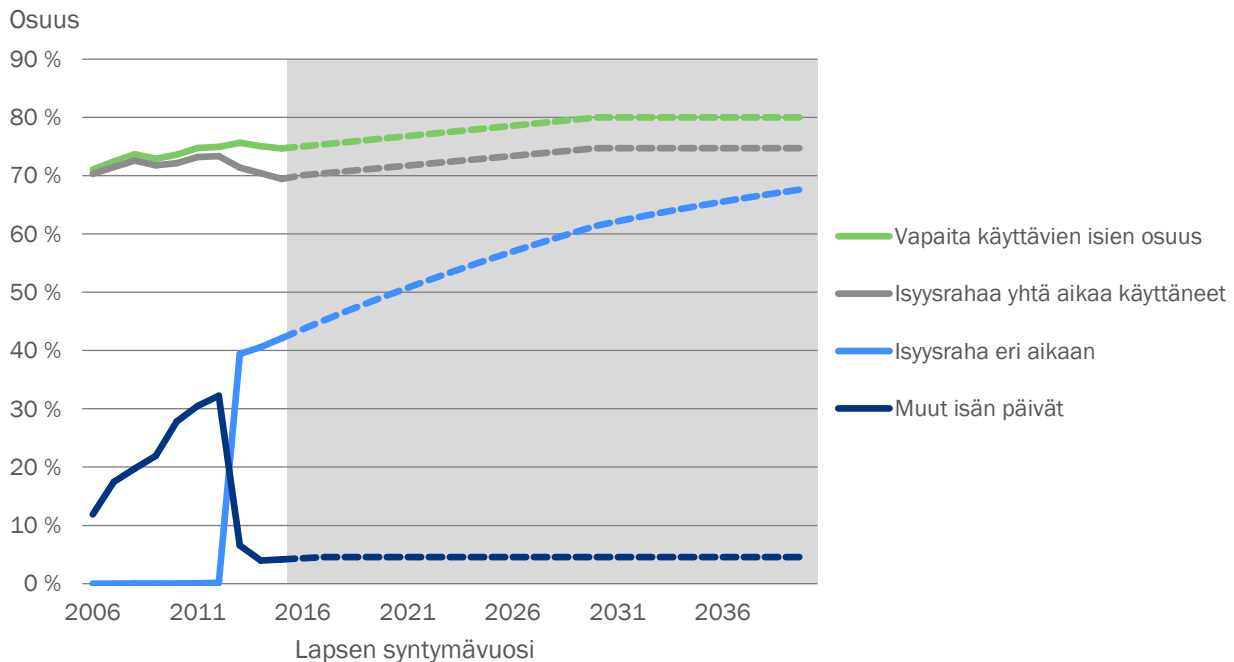
<sup>7</sup> Valmistelun yhteydessä ei käsitelty laajemmin muutoksia työsuhteen suojaan liittyviin tekijöihin, eikä näitä kysymyksiä ole laskelmissa huomioitu. Tutkimus antaa kuitenkin viitteitä siitä, että myös tällä tekijällä on merkitystä.

den isien osuus (päivärahaa käyttäneet isät per syntyneet lapset) on ollut noin 70–75 prosenttia. Laskelmissa tämän osuuden on oletettu nousevan 80 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja jäävän tälle tasolle tämän jälkeen.

Ennen vuotta 2013 voimassa olleessa järjestelmässä isällä oli mahdollisuus saada niin sanottu isäkuukausi<sup>8</sup>, jos tämä käytti osan jaettavasta vanhempainrahakiintiöstä. Tämän oikeuden korvautuminen 54 arkipäivän isyysrahakaudella vähensi vuoden 2013 jälkeen syntyneiden lasten perusteella isien käyttämiä jaettavan vanhempainrahakiintiön päiviä. Eri aikaan äidin vanhempainrahan kanssa isyysrahaa käyttävien isien osuus on kasvanut vuosina 2013–2015 syntyneiden lasten joukossa vuosittain. Tämän kasvun on oletettu jatkuvan ennustekaudella.

Alkuvuonna 2017 voimaan tuleen muutoksen johdosta lapsen kanssa erillään asuvilla isillä on oikeus isyysrahaan. Tätä tekijää ei ole vielä voitu huomioida isyysvapaiden käyttötiedoissa ja laskelmissa aineistorajoitteiden johdosta.

**Kuvio 2.** Perhevapaita käyttäneiden isien osuus lapsen syntymävuoden mukaan vuosina 2006–2040.



Lähteet: Kelan vanhempainpäivärahan maksurekisterit ja kirjoittajien omat laskelmat.

Pitkän aikavälin vanhempainpäivärahakulujen kannalta on olennaista, mitä isien päivärahan käytöstä oletetaan. Erityisesti oletus käyttäytymisestä tilanteessa, jossa päivärahoikeutta muutetaan, vaikuttaa reformin arvioituihin kuluihin. Seuraavassa on tarkasteltu luvun 2.3.4 mukaista mallia, jossa isyysrahakautta on pidennetty, jaettavaa vanhempainrahaa lyhennetty, etuuksien korvaustasoa laskettu ja työtulovakuutuksen rahoitusta kasvatettu. Mallia on verrattu nykyisin mukaiseen ennustettuun päivärahakuluun.

<sup>8</sup> Vuodesta 2003 alkaen isä, joka oli vanhempainrahalla vanhempainpäivärahakauden viimeiset 12 arkipäivää, oli oikeutettu ylimääräiseen 12 arkipäivän pituiseen isyysrahaan vanhempainpäivärahakauden päätyttyä. Vuonna 2010 isäkuukausi piteni kahdella viikolla siten, että isyysrahapäivien määrää lisättiin 24 päivään. Isäkuukauden enimmäispituudeksi tuli näin 36 arkipäivää.

Syntyvyys on laskenut vuodesta 2010 saakka siten, että kokonaishedelmällisyysluku oli 1,49 vuonna 2017. Laskelmissa on oletettu syntyvyyden pysyvän nykyisellä alhaisella tasolla vuoteen 2023 saakka, minkä jälkeen on käytetty Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaista kokonaishedelmällisyyttä 1,7. Etuuksien korvaustason tai päivärahaikiintiöiden ei ole oletettu vaikuttavan syntyvyyteen tai päivärahojen käyttöasteeseen; tutkimustiedon perusteella oletus on realistinen.

Vaikka käyttöasteen on oletettu pysyvän ennallaan, on tarkasteltu isien päivärahakausien pitenemistä. Eri aikaan äidin kanssa käytettävästä 36 arkipäivän päivärahaikiintiöstä päivärahaa nostavat isät pitävät keskimäärin noin 31 päivää ja noin puolet (eli noin viidesosa kaikista isistä) käyttää kiintiön kokonaisuudessaan. Laskelmissa on tehty oletus, että isät käyttävät kiintiötä samassa suhteessa kuin nykytilassa, jolloin eri aikaan päivärahaa pitävät isät käyttäisivät kiintiöstä noin 75 päivää. Se, kuinka nopeasti isien päivärahakausien voi olettaa pitenevän tälle tasolle, vaikuttaa reformin aiheuttamiin kuluihin.

Koska isyysrahakauden keston ei nykyisessä vanhempainvapaaajärjestelmässä ole tehty muutoksia, varsinaista selkeää tutkimusasetelmaa käyttäytymismuutosten arviointiin ei ole. Jotain voidaan kuitenkin sanoa vuonna 2010 isäkuukauteen tulleen pidennyksen perusteella.<sup>9</sup> Ennen vuotta 2010 isäkuukautta käyttäneet isät käyttivät sitä keskimäärin yli 23 päivää (noin 97 prosenttia kiintiöstä). Vuoden 2010 jälkeen isät käyttivät 36 päivän isäkuukaudesta keskimäärin noin 32 päivää (noin 88 prosenttia kiintiöstä). Tästä voidaan suoraviivaisesti ajatella, että jos kahden viikon (50 prosentin) lisäys isän kiintiöön johtaa pidettyjen päivien osuuden laskevan noin 9 prosenttia, niin 51 päivän pidennys (142 prosenttia lisää nykyiseen kiintiöön) johtaisi pidettyjen päivien osuuden laskevan vajaat 26 prosenttia ( $142 \% * (-0,09/0,5) = -25,6 \%$ ).

Nykyistä isyysrahaa eri aikaan äidin kanssa käyttävät isät käyttävät sitä keskimäärin reilut 31 päivää, eli noin 87 prosenttia 36 päivän kiintiöstä<sup>10</sup>. Näin ollen isyysrahakauden pidennys laskee käyttöasteen noin 65 prosentin tasolle ( $(1 - 0,256) * 87 \% = 65 \%$ ). Isät siis käyttäisivät eri aikaan äidin kanssa käytettävästä 87 päivän isyysrahasta noin 57 päivää. Tätä voidaan pitää lähinnä teknisenä arvauksena. Käyttäytymismuutosten tarkempi selvittäminen vaatisi oman tutkimuksensa, mutta se ei näiden laskelmien puitteissa ole ollut mahdollista.

Isien päivärahakausien pitenemisestä on tehty kolme skenaariota:

- Nopea. Isien on oletettu lisäävän eri aikaan pidettävän päivärahan käyttöä heti voimaantulosta alkaen 75 päivän tasolle.
- Perustaso. Isien oletettu pidettävän päivärahaa voimaantulon yhteydessä siten, että eri aikaan äidin kanssa vietetään keskimäärin noin 57 päivää. Tämän jälkeen käytön on oletettu kasvavan 75 päivään vuoteen 2030 mennessä.
- Hidas. Isien oletettu pidettävän päivärahaa voimaantulon yhteydessä siten, että eri aikaan äidin kanssa käytetään keskimäärin puolet pidennetystä kiintiöstä eli 43,5

<sup>9</sup> Koska isäkuukauden saamisedellytyksenä oli isän (äidin sijaan) käyttämät vanhempainrahan viimeiset päivät, on isäkuukautta käyttäneiden isien joukko mahdollisesti eri tavalla valikoitunut kuin nykyistä isyysrahaa käyttäneiden isien joukko. Näin ollen isäkuukauden muutoksista ei välttämättä voida suoraan päätellä käyttäytymismuutoksia isyysrahan kestoja muutettaessa.

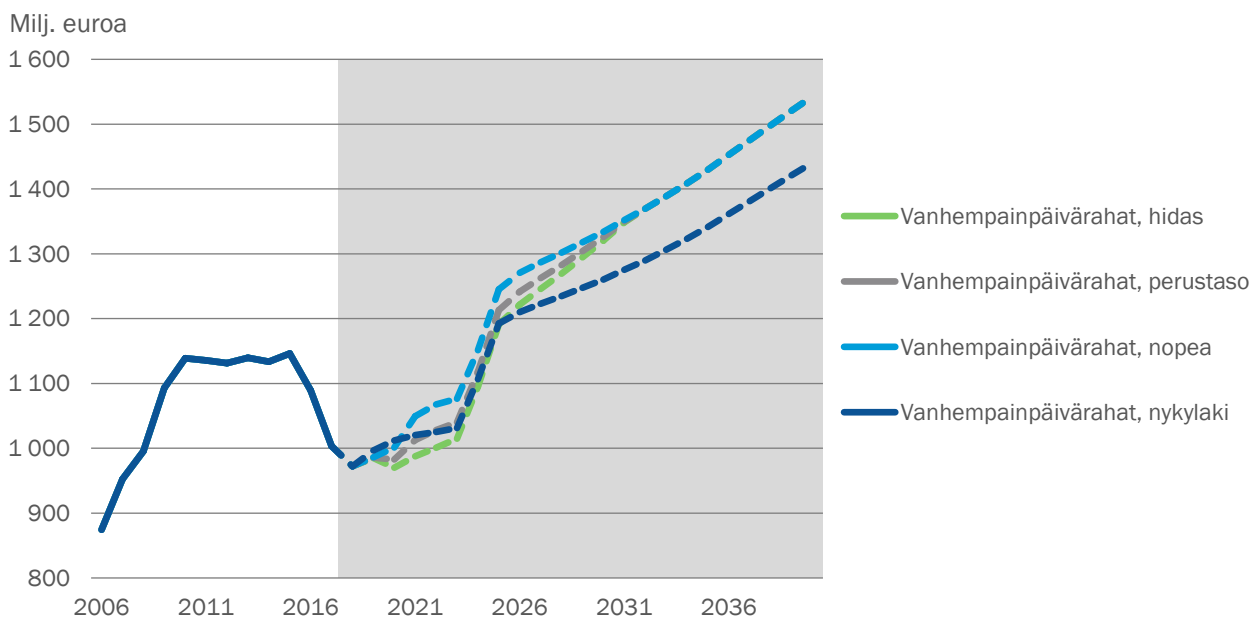
<sup>10</sup> Isä voi käyttää koko 54 päivän kiintiön eri aikaan äidin kanssa, mutta tämä on harvinaista. Laskelmissa isyysrahaa on tarkasteltu erillisinä 18:n yhtä aikaa käytettävän päivän ja 36:n eri aikaan käytettävän päivän kiintiönä.

päivää. Tämän jälkeen käytön on oletettu kasvavan 75 päivään vuoteen 2030 mennessä.

Näiden skenaarioiden mukainen vanhempainpäivärahakulujen kehitys on esitetty kuviossa 3. Kaikissa skenaarioissa on reformin voimaantuloon liittyvää kustannusten hetkellistä laskua: päivärahojen korvaustason lasku ja jaettavan vanhempainrahakiintiön rajoittaminen vaikuttavat heti voimaantulon jälkeen kuluihin, mutta isien pidemmät päivärahat ajoittuvat vasta äitiys- ja vanhempainrahojen nostamisen jälkeiseen aikaan. Kaikissa skenaarioissa päädytään samalle uralle 2030-luvulla, mutta kustannusten kasvuvauhdeissa on merkittäviä eroja. Jos tarkastellaan kumulatiivisia reformin aiheuttamia kuluja vuodesta 2019 alkaen, niin nopea-skenaariossa kulut ovat nykytilaa suuremmat jo vuoteen 2021 mennessä. Perustaso-skenaariossa kumulatiivisesti tarkasteltuna reformi on säästävää vuoteen 2025 saakka ja hidas-skenaariossa vuoteen 2030 saakka.

Taustalla oleva oletus päivärahaa käyttävien isien osuuden kasvusta näkyy reformin aiheuttamissa kuluissa: isyysrahakauden pidentäminen on pitkällä aikavälillä kalliimpaa kuin lyhyellä.

**Kuvio 3.** Vanhempainpäivärahojen (sis. lomakustannuskorvaukset) kulut vuoden 2018 hintatasossa vuosina 2006–2040 nykylain mukaan ja eri skenaarioissa.



Lähteet: Kelan etuusmenotilastot ja kirjoittajien omat laskelmat.

## 2.5 Katsaus: taloudelliset kannustimet ja syntyvyys

Perhevapaaudistus nähdään aika ajoin myös työkaluna, jolla voidaan saavuttaa suurempi syntyvyys, joka taas osaltaan muuttaisi pitkällä aikavälillä väestörakennetta. Väestörakenne, heikko syntyvyys ja heikkenevä huoltosuhde ovat julkisen talouden kannalta aiheellisia huolia, mutta voidaanko perhevapaaudistuksella saavuttaa suurempi syntyvyys?



Gauthierin (2007) hieman vanhempaa kirjallisuutta koskevan katsauksen keskeinen tulos on, että useissa tutkimuksissa havaitaan pieniä positiivisia vaikutuksia taloudellisten kannustimien ja syntyvyyden välillä, mutta vaikutukset liittyvät usein synnytysten ajoituksiin, eivät syntymien kokonaislukumääriin naista kohden eli kokonaishedelmällisyyteen<sup>11</sup>.

Kotimaisessa tutkimuksessa Kosonen (2014) sivusi aihetta arvioidessaan kotihoidon tukea 1994–2005 ja totesi, ettei havaitse kotihoidon tuen kuntalisillä vaikutusta syntyvyyteen. Kansainvälisissä tutkimuksissa esimerkiksi Lalive ja Zweimüller (2009) havaitsivat Itävallassa positiivisen pitkän aikavälin hedelmällisyysvaikutuksen vuosina 1990 ja 1996 tehtyjen reformien seurauksena, samoin Raute (2017) saksalaisessa vuoden 2007 vanhempainvapaaudistusta käsittelevässä tutkimuksessa. Vanhempainvapaiden hedelmällisyysvaikutuksia koskeva luotettava tutkimuskirjallisuus on kuitenkin niukkaa, ja vaikka kansainvälisessä tutkimuksessa muutama positiivinen vaikutus onkin havaittu, ei kotimainen tutkimus anna vahvaa tukea tällaisille näkemyksille.

Lapsilisien ja kertakorvausten osalta tulokset ovat olleet parempia. Galloway ja Hart (2015) tutkivat norjalaiseen lapsilisäjärjestelmään liittyviä vaihteluja ja havaitsivat lapsilisien nousun kasvattaneen kolmannen lapsen saamisen todennäköisyyttä. Cohen ym. (2013) tarkastelivat Israelilaista lapsilisäohjelmaa 1999–2005 ja arvioivat tulosten perusteella, että lapsilisät vaikuttavat kokonaishedelmällisyyteen.

Gonzalez (2013) arvioi Espanjassa 2007 voimaan tulleen (noin 4,4 kertaa kuukausittaisen bruttomääräisen minimipalkan suuruisen) kertasummakorvauksen vaikutuksia syntyvyyteen ja havaitsi positiivisen vaikutuksen. Laroque ja Salanie (2008) hyödynsivät vaihtelua Ranskan vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä vuosina 1997–1999 ja havaitsivat myös lapsilisän kasvat-tavan hedelmällisyyttä.

Taloudellisten kannustimien ja hedelmällisyyden välinen yhteys on siis kirjallisuuden mukaan hieman epäselvä. Voidaan kuitenkin arvioida, että siinä missä vanhempainvapaaajärjestelmien vaikutukset lapsilukuun vaikuttavat olevan vähäisemmät ja niihin liittyy usein vaikutuksia enemminkin ajoitukseen kuin lukumäärään, on esimerkiksi lapsilisien kaltaisilla ratkaisuilla havaittu positiivisia vaikutuksia, joskin nämä voivat käytännössä osoittautua hyvin kalliiksi ta-voiksi kasvattaa kokonaishedelmällisyyttä.

## 2.6 Vaikutukset työllisyyteen

Perhevapaaudistukseen liittyvät työllisyysvaikutukset voidaan karkeasti ottaen jakaa kahteen kategoriaan: ne vaikutukset, jotka syntyvät, kun jo työsuhhteessa olevien henkilöiden tilanne muuttuu ja ne vaikutukset, jotka syntyvät kannustinvaikutusten seurauksina. Edelliset kattavat tilanteet, joissa esimerkiksi ansiosidonnaisen vapaan lyhentämisen (pidentämisen) seurauksena töihin palataan aiemmin (myöhemmin). Jälkimmäiset kattavat tilanteet, joissa etuuksien

<sup>11</sup> Syntyvyydellä viitataan esimerkiksi vuoden aikana syntyneiden lasten lukumäärään. Kokonaishedelmällisyysluku taas kertoo laskennallisten lasten määrän, jonka nainen synnyttää kyseisen vuoden hedelmällisyyden pysyessä voimassa naisen koko hedelmällisen kauden. Näin muutokset syntyvyydessä tai synnytysten ajoituksessa eivät välttämättä kasvata kokonaishedelmällisyyttä eli syntyneiden lasten kokonaismäärää naista kohden.

tason muutokset aiheuttavat käyttäytymisvaikutuksia, jotka heikentävät tai voimistavat työn tarjontaa. Näistä on kyse esimerkiksi tilanteissa, joissa kotihoidon tuen tai vanhempainpäivärahan tasoa muutetaan. Jälkimmäisestä ei ole toistaiseksi tehty arvioita.

Vanhempainvapaaudistusten työllisyysvaikutusten arviointi on joka tapauksessa monimutkainen ja oletuksille herkkä toimenpide. Sellaista aineistoa, jolla voitaisiin esimerkiksi rakentaa aiheeseen soveltuva ns. rakenteellinen malli<sup>12</sup>, ei näitä laskelmia tehtäessä ollut saatavilla. Mallin rakentaminen, jos se ylipäänsä olisi mielekästä<sup>13</sup>, olisi oman tutkimushankkeensa pituinen projekti.

Esimerkiksi näihin kysymyksiin on vaikea löytää yksiselitteistä hyvää vastausta. Muun muassa näistä syistä arvioissa on jouduttu turvautumaan useilta osin varsin teknisiin oletuksiin.

### 2.6.1 Äitiysraha ennen lapsen syntymää

Kronologisessa järjestyksessä lapsen syntymää kohti edettäessä ensimmäinen työllisyyteen vaikuttava kysymys liittyy äitiysrahakauden alkuajankohtaan. Suomessa äitiysrahalle jääminen on nykyisellään aloitettava kansainvälisesti melko aikaisin – 30 etuuspäivää eli 5 viikkoa ennen laskettua aikaa<sup>14</sup>. Äitiysrahan alkuajankohdan myöhentämisellä voi olla positiivisia työllisyysvaikutuksia<sup>15</sup>. Taustalaskelmissa äitiysrahan myöhentämisen on oletettu myöhentävän äitien vanhempainvapaalle jäämistä: nykyisen tilastotiedon mukaan äidit jäävät pääasiallisesti vapaille vasta sitten, kun se on lain mukaan välttämätöntä.

Äitiysrahan aloituksen myöhentämisen työllisyysvaikutuksissa koko kohortin kokoa on skaalattu Kelan aineistosta arvioidulla synnyttäjien työllisyysasteella, 75 prosentilla. Tätä lukua on edelleen vähennetty sairauspoissaolojen osuudella (20 %); näin on pyritty huomioimaan se, että tässä vaiheessa raskautta osan työntekijöistä työkyky on alentunut eivätkä he voi jatkaa töissä nykyistä pidempään. Esimerkiksi 1,5 viikon (9 etuuspäivää; tällöin äitiysrahalle jäätäisiin viimeistään 3,5 viikkoa ennen laskettua aikaa) myöhentäminen kasvattaisi näin ollen työllisyyttä noin 1 000 työllisellä.

Joissakin tapauksissa on pohdittu, olisiko äitiysrahalle jääminen nykyistä myöhemmin subjektiivinen oikeus vai työnantajan kanssa neuvoteltava mahdollisuus. Edellä kuvattu laskelma vastaa subjektiivisen oikeuden tilaa. Mikäli mahdollisuudesta pitäisi neuvotella työnantajan kanssa, osa ei todennäköisesti voisi myöhentää äitiysrahalle jäämistä työnantajasta johtuvista syistä. Tälle tekijälle on vaikea antaa arvoa: teknisenä oletuksena on sovellettu sitä, että puolet työnantajista sallisi äitiysrahan myöhentämisen.

<sup>12</sup> Rakenteellisella mallilla tarkoitetaan matemaattista mallia, jossa arvioidaan mittavan aineiston perusteella esimerkiksi kotitalouksien herkkyyttä erilaisille muutoksille vanhempainvapaaajärjestelmässä. Arviotujen herkkyyksien perusteella voidaan sitten tuottaa ennusteita erilaisten muutosten seuraamuksista.

<sup>13</sup> Rakenteellisen mallin rakentaminen olisi ehkä ihanteellinen ratkaisu, ja mahdollistaisi kotitalouskohtaisen ennustamisen. Ongelmana tässä on, että Suomessa on tehty varsin rajallisia vanhempainvapaaudistuksia, jolloin riittävän vaihtelun löytäminen aineistosta voisi osoittautua haastavaksi. Erityisesti suurempien muutosten ennustaminen tällä lailla olisi vaativaa, ja malli tuskin soveltuisi pitkän aikavälin ennusteiden tekemiseen.

<sup>14</sup> Ahammer ym. 2018 esittävät syntymää edeltävän vapaan alun myöhentämistä koskevassa tutkimuksessaan koonnin käytännöistä Euroopassa. Tutkimuksen mukaan vapaan myöhentämisellä kahdeksasta viikosta ennen syntymää kuuteen viikkoon ennen syntymää ei Itävallassa havaittu vaikutuksia lasten lyhyen tai pitkän aikavälin kehitykseen.

<sup>15</sup> Äitiysrahan ajankohdan myöhentäminen on tässä kohtaa tulkittu rakenteelliseksi työn tarjontaa kasvattavaksi toimeksi. Näin esimerkiksi kysymyksiin sijaisuuksista ja sitä kautta yksityiskohtaisempaan logiikkaan ei ole otettu kantaa.

Äitiysrahan myöhentäminen vastaavasti kasvattaa varhaiskasvatuksen kysyntää siltä osin, kun synnyttäjät ovat äitejä, joilla on jo hoidossa olevia lapsia. Tämän vaikutuksen on arvioitu olevan noin 400 hoitovuotta per 1,5 viikkoa (58 prosenttia äideistä ei ole ensisynnyttäjiä, jolloin vanhempia sisaruksia on noin 33 000; on arvioitu, että edellä mainitun 75 prosentin työllisyysasteen mukaisten työllisten äitien aiemmista lapsista puolet tarvitsisi nykyistä enemmän varhaiskasvatusta tämän takia).

## 2.6.2 Syntymän jälkeiset ansiosidonnaiset vapaat

Äidit käyttävät nykyisellään lähes kaikki äitiys- ja vanhempainvapaat. Tältä osin muutosten arvioiminen perustuu yksinkertaiseen tekniseen oletukseen, jossa lyhenevä (tai pitenevä) äitien (äitiys- tai vanhempainraha) etuuskausi ei vaikuta äitien työllisyyteen, vaan äidit korvaavat kautta kotihoidon tuella (kauden lyhentyessä) ja korvaavat kotihoidon tukea etuuskaudella (sen kasvaessa). Oletus on johdettu siitä, että valtaosa äideistä käyttää jonkin verran kotihoidon tukea: oletettavasti tukikausien käytöllä pyritään useimmiten varmistamaan lapsen hoito esimerkiksi päivähoitopaikkaa odottaessa.

Isien vanhempainvapaakaudet ovat monimutkaisempi aihe, sillä nykyisellään isät jakautuvat käytännössä viiteen suunnilleen samankokoiseen joukkoon:

1. ne, jotka eivät käytä lainkaan vapaita
2. ne, jotka käyttävät joitakin vapaista, joita saa käyttää äidin kauden aikana
3. ne, jotka käyttävät kaikki vapaat, joita saa käyttää äidin kauden aikana
4. ne, jotka käyttävät myös vapaita, joita ei saa käyttää äidin kauden aikana
5. isät, jotka käyttävät koko kiintiönsä.

Entistä ongelmallisemmaksi asian tekevät kaksi muuta isien vapaiden ominaispiirrettä, jotka molemmat voivat vaikuttaa taustalla isien vapaiden yllättävän voimakkaaseen kesäkuukausille painottumiseen. Näistä ensimmäinen liittyy vapaiden potentiaaliseen käyttöön äidin lomakauden aikana: on mahdollista, että isät käyttävät vapaitaan silloin, kun äiti on lomalla ansiotyöstään, jolloin perhe voi olla vapaalla yhtäaikaisesti. Toinen liittyy isyysrahan väljään säätämiseen ja soveltamiskäytäntöön. Käytännössä isyysrahan edellytyksenä on, että isä on poissa ansiotyöstä ja hoitaa tänä aikana lasta. Isyysvapaalla ei siis tarvitse olla (esimerkiksi työttömillä tai opiskelijoilla ei tietenkään välttämättä ole työsuhdetta, josta olla vapaalla). Näin soveltamiskäytäntönä on ollut, että poissaolo voi olla palkallista tai ei – isä voi siis saada palkkaa ja päivärahan samalta ajalta esimerkiksi ollessaan tavallisella vuosilomalla (palkallisella isyyslomalla korvaus maksetaan työnantajalle).

Kysymys siitä, miten isyysvapaan käytön laajentuminen vaikuttaa työllisyyteen, on siis riippuvainen näistä tekijöistä. Esimerkiksi isien kasvavalla isyysvapaan käytöllä äitien lomilla olisi negatiivinen työllisyysvaikutus sen vähentäessä isien työn tarjontaa mutta ollessa vaikuttamatta äitien työn tarjontaan. Isien etuuksien käyttö esimerkiksi vuosilomilla<sup>16</sup> ei vaikuta työllisyyteen.

<sup>16</sup> Äiti ei kuitenkaan voi saada kotihoidon tukea isän saadessa isyysrahaa.

Näiden vaikutusten suuruuksien arvioiminen olisi jälleen oman tutkimushankkeensa pituinen projekti, johon tässä yhteydessä ei ole pystytty. Teknisenä oletuksena on arvioitu, että kun isät kasvattavat etuuksien käyttöä, se lyhentää puolissa tapauksista äitien kotihoidon tuen kautta. Oletus, kuten monet muut tehdyt oletukset, on luonnollisesti sitä ongelmallisempi, mitä enemmän isien kiintiötä kasvatetaan eli mitä enemmän isien tilanne muuttuu suhteessa nykytilaan.

Isien vapaiden käytön on oletettu säilyvän samassa suhteessa kokonaisuuteen eli kasvavan kiintiöiden (laskettuna erikseen äidin kanssa yhtäaikaisesti ja eri aikaan käytettävät kiintiöt) mukana: isä, joka nyt käytti puolet kiintiöstä, käyttää laskelmissa puolet mahdollisesti kasvatetusta kiintiöstä. Tähänkin tekniseen oletukseen liittyy ilmeisiä ongelmia: vaihtoehtoinen oletus voisi olla, että vain ne isät, jotka tällä hetkellä käyttävät enimmäismäärän etuuttaan, kasvattavat etuuksien käyttöä kiintiöiden kasvaessa (lyhyellä aikavälillä).

Esimerkiksi äidin kanssa eri aikaan käytettävän isien kiintiön kasvattaminen 51 päivällä vähentäisi isien työpanosta kokonaisuudessaan näillä oletuksilla noin 3 800 työvuodella. Teknisellä oletuksella, että puolet työpanoksesta korvautuisi äitien työpanoksella, olisi netto 1 900 työvuotta vähenemää. Jos kolme neljäsosaa työpanoksesta korvautuisi äitien työpanoksella, olisi vähenemä noin 1 000. On kuitenkin huomioitava, että reformi käytännössä kaksinkertaistaisi eri aikaan äidin kanssa pidettävien isien vapaiden kiintiön, ja näin arvion muodostaminen siitä, miten käyttö muuttuisi, on hyvin epävarmaa.

### 3 KOTIHOIDON TUKI

Perhe-etuusjärjestelmän ehkä ongelmallisimpana kohtana pidetään usein kotihoidon tukea. Erityisesti lasta kotona hoitavien äitien pitkiä katkoja työelämästä pidetään haitallisina äitien työurille ja kansantaloudelle. Kotihoidossa olevat lapset eivät myöskään ole varhaiskasvatuksen piirissä, minkä ajatellaan usein vaikuttavan lasten koulumenestykseen ja tulevaan elämässä pärjäämiseen laajemminkin. Ratkaisuna näihin ongelmiin on eri perhevapaamalleissa usein esitetty kotihoidon tuen muuttamista tavalla tai toisella.

Tässä luvussa luetellaan erilaisia tapoja kotihoidon tuen muuttamiseen ja esitetään karkeita laskelmia kotihoidon tuen erilaisten leikkausten vaikutuksista etuuden kuluihin. Kotihoidon tuki on osa etuusjärjestelmän kokonaisuutta ja leikkaus yhdestä paikasta lisää herkästi kuluja toisessa. Luvussa käydään yleisellä tasolla läpi myös näitä välillisiä etuuskuluja. Tarkkojen euronmäärien sijaan päähuomio on etuuskulujen suuruusluokissa ja välillisten kulujen syntymechanismissa.

Kotihoidon tuen kestolla ja tasolla on tietysti vaikutusta myös työllisyyteen, verokertymään ja varhaiskasvatuksen tarpeeseen. Verovaikutuksia käydään tarkemmin läpi luvussa 4.

### 3.1 Erilaisia kotihoidontukimalleja

Kotihoidon tuen muuttamiseen on vanhempainpäivärahojen tapaan useita erilaisia tapoja. Seuraavaksi luetellaan eräitä tapoja muuttaa kotihoidontukijärjestelmää.

- **Kotihoidon tuen keston muuttaminen.** Nykytilassa kotihoidon tukea maksetaan siihen saakka, kun nuorin lapsi täyttää kolme vuotta<sup>17</sup>. Tätä ikärajaa voitaisiin nostaa tai laskea.
- **Kotihoidon tuen kiintiöiminen.** Nykyistä kotihoidon tukea voivat nostaa sekä äiti ja isä. Valtaosan tuesta käyttävät kuitenkin äidit. Kotihoidon tuen, tai osia siitä, voisi kiintiöidä molemmille vanhemmille.
- **Sisaruskorotukset.** Kotihoidon tuen sisaruskorotuksia maksetaan perheen muista kotihoidossa olevista lapsista nuorimman lapsen ollessa alle kolmevuotias. Sisaruskorotusten tasoa voidaan nostaa tai laskea tai ne voidaan poistaa kokonaan, riippuen siitä, halutaanko perheitä kannustaa kotihoitoon vai sisarusten varhaiskasvatuksen piiriin saattamiseen.
- **Etuustasojen muutokset.** Nykyisin kotihoidon tukea maksetaan tasasuuruusina hoitorahana ja sisaruskorotuksina sekä perheen tuloista riippuvana hoitolisänä. Etuuksien tasoa voitaisiin nostaa tai laskea. Nämä muutokset voitaisiin kohdistaa joko kaikille tuen saajille hoitorahaan, monilapsisille perheille sisaruskorotuksiin tai pienituloisille hoitolisään. Myös etuuksien tason porrastaminen on mahdollista. Etuustaso voi nousta tai laskea esimerkiksi nuorimman lapsen iän mukaan.
- **Osittaiset vapaat.** Kotihoidontukijärjestelmää voitaisiin muuttaa siten, että kotihoidon tukea voisi käyttää osittaisena, esimerkiksi 1/2- tai 1/4-päivinä siten, että etuuden taso laskisi vastaavasti. Tällöin kotihoidontukijakson keston voisi esimerkiksi kaksinkertaistaa puolittamalla etuustason.

Myös edellisten keinojen yhdistelmät olisivat mahdollisia tapoja muuttaa järjestelmää. Lisäksi joustavalla hoitorahan tasolla ja etuuden ehdoilla voi olla vaikutusta kotihoidon tuen käyttöön ja lasten osallistumiseen varhaiskasvatukseen. Joustavaa hoitorahaa ei käsitellä tässä raportissa.

### 3.2 Etuuskulut ja välilliset kulut

Edellisessä luvussa luetteloiduilla toimenpiteillä on kaikilla suorilla vaikutuksia etuuskuluihin. Taulukkoon 2 (s. 22) on laskettu erilaisten kotihoidon tuen leikkausten säästäviä vaikutuksia. Laskelmat on tehty mekaanisesti muuttamalla Kelan etuusrekistereistä vuoden 2017 maksettujen kotihoidon tukien etuuksien tasoja. Laskelmat eivät siis huomioi mitään käyttäytymisvaikutuksia.

Vaikka laskelmat ilman käyttäytymisvaikutuksia ovat karkeita ja vain suuntaa antavia, voi tuloksista päätellä eri toimenpiteiden vaikuttavuuden mittaluokkaa. Ymmärrettävästi alle 3-vuotiaiden sisarusten sisaruskorotuksen poistamisella on vain vähäinen vaikutus etuuskuluihin –

<sup>17</sup> Toisaalta työsuhteen suoja määritellään työ sopimuslaissa. Lain mukaan työntekijällä on oikeus saada hoitovapaata, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Näin kotihoidon tuen ikärajan muuttaminen muuttaisi ainoastaan etuuskauden pituutta, ei hoitovapaa oikeuden pituutta.

perheen nuorimman lapsen tullessa kotihoidon tuen piiriin tyypillisesti päivärahakauden jälkeen noin 10 kuukauden ikäisenä tulee ikäeron vanhempaan sisarukseen olla pieni, jotta tämä ehtii alle 3-vuotiaista maksettavan sisaruskorotuksen piiriin.

Yli 3-vuotiaista sisaruksista maksettavia sisaruskorotuksia maksetaan euromääräisesti enemmän, vaikka korotus on suuruudeltaan vain noin 65 euroa kuukaudessa. Sisaruskorotus synnyttää taloudellisen kannustimen vanhempien sisarusten kotihoitoon nuorimman lapsen ollessa kotihoidossa alle 3-vuotiaana. Korotuksen poistaminen pienentäisi etuuskuluja, mutta toisaalta todennäköisesti toisi yli 3-vuotiaita lapsia varhaiskasvatukseen piiriin kasvattamatta kuitenkaan työllisyyttä merkittävästi.

Hoitolisää maksetaan perheen kokonaistulojen jäädessä pieniksi. Hoitolisän saajien suhteellinen osuus kotihoidon tukea saavista kasvaa lasta pitkään kotona hoitavien joukossa.

Hoitorahan tason leikkauksessa käyttäytymisvaikutuksilla ja välillisillä kuluilla on sitä suurempi merkitys mitä suurempi leikkaus on. Hoitorahan tason ollessa noin 338 euroa kuukaudessa tarkoittaa 300 euron leikkaus käytännössä kotihoidon tuen poistamista. Koska kotihoidon tuen piirissä olevien perheiden määrä vähenee nuorimman lapsen iän noustessa (ks. kuvio 1), on tuen tason porrastamisella sitä pienempi vaikutus etuuskuluihin mitä myöhemmin (lapsen iän suhteen) se tehdään.

Kotihoidon tuen kokonaistasolla (hoitoraha, sisaruskorotukset, hoitolisä sekä mahdollinen kuntalisä) on vaikutusta perheiden lapsenhoitopäätöksiin ja sitä kautta varhaiskasvatuksen tarpeeseen sekä työllisyyteen ja verokertymiin.

**Taulukko 2.** Kotihoidon tuen erilaisten leikkausten staattiset vaikutukset kotihoidon tuen etuuskuluihin. Luokiteltuna sen lapsen iän perusteella, josta kotihoidon tukea maksetaan. Luvut pyöristetty miljoonan euron tarkkuudella.

	0–24 kk	25–36 kk	Yhteensä
Alle 3-vuotiaiden sisaruskorotusten poistaminen	5	0	5
Yli 3-vuotiaiden sisaruskorotusten poistaminen	12	4	16
Hoitolisän rajoittaminen 100 euroon	9	4	13
Hoitolisän poistaminen	28	10	38
Hoitorahan leikkaus 100 eurolla	48	14	62
Hoitorahan leikkaus 200 eurolla	95	29	124
Hoitorahan leikkaus 300 eurolla	142	44	186

Lähde: Kirjoittajien omat laskelmat.

Kotihoidon tuen tason leikkauksessa ensimmäinen käyttäytymisvaikutus syntyy kunnissa: missä määrin kunnat kompensoisivat kotihoidon tuen lakisääteisen tason leikkausta kuntalisä korottamalla? Kunnat rahoittavat kotihoidon tuen, jolloin kunnan olisi mahdollista kohdentaa lakisääteisestä tuesta säästyvä osa kuntalisiin. Riippuen kuntalisien korottamisen laajuudesta

ja suuruudesta tämä pienentäisi kotihoidon tuen tason leikkauksen käyttäytymisvaikutuksia perheissä. Laskelmissa on oletettu, että kunnat eivät kompensoisi kotihoidon tuen leikkauksia vastaavilla kuntalisän muutoksilla.

Kotihoidon tuen tason leikkauksesta syntyy välillisiä kuluja työttömyysturvaan sekä suoraan että käyttäytymisvaikutusten kautta. Työttömyysetuudesta vähennetään työnhakijan tai tämän puolison saama lasten kotihoidon tuki. Näin ollen samaan aikaan työttömyysturvaa ja kotihoidon tukea saavien perheiden osalta työttömyysturvan kulut kasvavat kotihoidon tuen leikkauksista vastaavasti. Karkeasti arvioiden sellaisia kotihoidon tuen saajia, joilla kotihoidon tuki huomioidaan omassa tai puolison työttömyysetuudessa, on noin 7 prosenttia kotihoidon tuen saajista, jolloin esimerkiksi sadan euron leikkaus hoitorahasta kasvattaisi työttömyysturvan kuluja noin 4 milj. euroa. Toisaalta työttömyysturvan taso on kotihoidon tuen tasoa korkeampi<sup>18</sup>, jolloin kotihoidon tukea saavalla on kannustin siirtyä työttömäksi työnhakijaksi ja jatkaa lapsen kotihoitoa työttömyysetuuden saajana. Tämän ilmiön laajuudesta ei tällä hetkellä ole tietoa, mutta kotihoidon tuen tason voimakas leikkaaminen kasvattaisi joka tapauksessa tätä kannustinta ja siten työttömyysturvan kuluja<sup>19</sup>.

Kuukausittain noin neljännes kotihoidon tuen saajista kuuluu ruokakuntaan, joka saa yleistä asumistukea. Jos hoitorahaa leikkattaisiin esimerkiksi sata euroa kuukaudessa, niin yleinen asumistuki pienenesi joka toisella saajalla. Noin puolet ruokakunnista saa jo täysimääräistä asumistukea, joten näillä kotihoidon tuen leikkaus ei vaikuta asumistuen tasoon. Hoitorahan leikkauksen kustannusvaikutus yleiseen asumistukeen olisi noin 3 milj. euroa (nykyisille saajille)<sup>20</sup>.

Kotihoidon tukea vuonna 2017 saaneista noin 12 prosenttia sai myös perustoimeentulotukea. Huomioiden hoitorahan sadan euron leikkaus ja tämän vaikutukset yleiseen asumistukeen lähes kaikkien nykyisten kotihoidon tukea ja toimeentulotukea saaneiden toimeentulotuki nousisi. Lisäksi toimeentulotuen piiriin tulisi pieni joukko uusia saajia, joiden kustannusmerkitys olisi todennäköisesti vähäinen. Kokonaisvaikutus toimeentulotuen etuuskuluihin olisi noin 5 milj. euroa.

### 3.3 Kotihoidon tuen muutosten työllisyysvaikutukset

Kotihoidon tuen vaikutusta työllisyyteen on tutkittu Suomessa (Kosonen 2014). Tässä Kososen tutkimustuloksia sovelletaan kotihoidon tuen tason muutosten työllisyysvaikutusten arviointiin verrattain suoraviivaisesti. Kososen mukaan sadan euron kotihoidon tuen kuntalisä heikentää äitien työn tarjontaa noin kolmella prosenttiyksiköllä. Kososen tutkimuksessa esitettyjen tietojen ja kaavojen perusteella voidaan johtaa yleisempi joustoluku ja sovittaa tätä tuoreempien aineistojen tietoihin työllisyydestä ja perheiden taloudellisista tilanteista:

18 Työttömän perusturva (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) on tasoltaan bruttona noin 697 euroa kuukaudessa. Lisäksi huollettavista lapsista maksetaan lapsikorotusta siten, että tuki on tasoltaan 809–909 euroa kuukaudessa riippuen lasten määrästä.

19 Perhevapaauudistuksen valmistelun yhteydessä tehtiin suuntaa antava arvio, jonka mukaan hoitolisän poistaminen ja hoitorahan leikkaaminen noin 140 eurolla lapsen täyttäessä kaksi vuotta lisäisi työttömyysturvan saajia muutamilla sadoilla henkilöillä ja lisäisi työttömyysturvan kuluja muutamilla miljoonilla euroilla vuosittain. Aihe vaatisi kuitenkin tarkemman selvityksen.

20 Lisäksi hoitorahan leikkaus voisi kasvattaa tuen saajien määrää hieman ja siten kasvattaa yleisen asumistuen kustannusvaikutusta. Tämä vaikutus jäisi todennäköisesti hyvin vähäiseksi.

$$n = \delta \text{Osallistuminen} / \delta \text{Kannustimet} * \text{Kannustimet} / \text{Osallistuminen} \quad (1)$$

$$= \beta * \text{Kannustimet} / \text{Osallistuminen} \quad (2),$$

jossa kotihoidon tuen vaikutus työhön osallistumiseen mitataan todennäköisyytenä suhteessa taloudellisiin kannustimiin,  $n$  on jousto, ja  $\beta$  on tutkimuksesta saatava estimaatti. Tästä voidaan edelleen laskea jousto, joka Kososen tutkimuksen oletuksilla on hieman yli 0,8. Tätä joustoa on näissä laskelmissa skaalattu hieman alaspäin Kososen esittelemien tuoreempien lukujen perusteella, ja joustona on käytetty lukua 0,55 (joka on kaksi kolmasosaa alkuperäisestä joustosta). Kososen tutkimuksen aineisto kattaa vuodet 1994–2005. Tässä on myös työnteon kannustimien sekä osallistumisen tietoja päivitetty ajantasaisemmiksi tilastotietojen pohjalta. Suhteellinen osallistumisen muutos eli muutos työllisyydessä saadaan manipuloimalla kaavaa 1:

$$\delta \text{Osallistuminen} / \text{Osallistuminen} = n * \delta \text{Kannustimet} / \text{Kannustimet} \quad (3),$$

jolloin työhön osallistumisen suhteellinen muutos (yhtälön 3 vasen puoli) on yhtä kuin jousto kertaa taloudellisten kannustimien suhteellinen muutos mitattuna työllistymisestä käteen jäävän lisätulon muutoksena. Työnteon käteen jääväksi lisätuloksi on arvioitu noin 16 500 euroa Kelan äitien vanhempainvapaiden perustana olevien tulojen sekä kotihoidon tuen tasojen perusteella ja osallistumisasteeksi 55 prosenttia Tilastokeskuksen tietojen perusteella. Näiden lukujen lisäksi tarvitaan tieto yhtälön oikean puolen osoittajasta eli kannustimien muutoksesta.

Työnteon kannustimien muutos tulee kotihoidon tuen muutoksesta: jos kotihoidon tuki kasvaa, työnteon kannustimet heikkenevät, ja päinvastoin. Arvio kannustimien keskimääräisestä muutoksesta on tehty Kelan taulukoimien vuoden 2013 kohortin tietojen perusteella. Kohortti on taulukoitu kuukausittain nuorimman lapsen iän mukaisesti, ja kullekin kuukaudelle on laskettu tiedot kotihoidon tuesta, sisarkorotuksista sekä hoitolisästä. Näitä lukuja manipuloimalla saadaan kotihoidon tuen keskimääräiset muutokset. Tulos on vielä muunnettava vuositasolle skaalaamalla tulosta Tilastokeskuksen tietojen perusteella.

Taulukkoon 3 (s. 25) on luokiteltu kotihoidon tuen muutoksien arvioituja työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi leikkaamalla hoitorahaa 100 eurolla niiltä perheiltä, joissa kotihoidon tukeen oikeuttavan lapsen ikä on 25–36 kuukautta, saataisiin noin 800 työllistä. Hoitorahan leikkaaminen käytännössä koko kotihoidon tuen ajalta 100 eurolla tuottaisi noin 1 800 työllistä<sup>21</sup>.

Suoraviivaisesti sovellettuihin laskelmiin tulee kuitenkin suhtautua suuntaa antavina arvioina, ja tulosten raportointi jo kymmenien tai edes satojen työllisten vaikutusten tasolla voi olla hieman harhaanjohtavaa. Sovellettaessa Kososen (2014) tutkimuksesta johdettuja joustoja esimerkiksi eri ikäryhmiin on huomioitava, että tulosten yksiselitteinen soveltaminen juuri kyseiseen kohorttiin ei ole teknisesti oikea ratkaisu. Asian tekee pulmalliseksi se, että siihen liittyy kaksi eri suuntaan vaikuttavaa tekijää.

21 Työllisyysarvion perusteella voidaan laskea, että kotihoidon tuen 100 euron leikkauksen työllisyysvaikutus pienentäisi taulukossa 2 olevien staattisten vaikutusten lisäksi kotihoidon tuen etuuskuiluja noin 7 milj. euroa.



**Taulukko 3.** Kotihoidon tuen erilaisten leikkausten vaikutukset työllisyyteen. Luokiteltuna sen lapsen iän perusteella, josta kotihoidon tukea maksetaan. Luvut on pyöristetty 50 työllisen tarkkuudella.

	13–24 kk	25–36 kk	Yhteensä
Alle 3-vuotiaiden sisarkorotusten poistaminen	50	0	50
Yli 3-vuotiaiden sisarkorotusten poistaminen	250	150	400
Hoitolisän rajoittaminen 100 euroon	150	150	300
Hoitolisän poistaminen	500	600	1 100
Hoitorahan leikkaus 100 eurolla	1 000	800	1 800
Hoitorahan leikkaus 200 eurolla	1 800	1 500	3 300
Hoitorahan leikkaus 300 eurolla	2 700	2 200	4 900

Lähde: Kirjoittajien omat laskelmat.

Näistä tekijöistä yksi on valikoituminen ajassa: ne perheet, jotka saavat kotihoidon tukea nuorimman lapsen ollessa 25–36 kuukauden ikäinen, ovat ehkä keskimäärin erilaisia kuin kaikki kotihoidon tukea saavat perheet. Näin oletus joustosta ei ehkä ole korrekti. Toisaalta myös leikkauksen soveltaminen vain näihin perheisiin ei ehkä ole oikea tapa toimia: nuorempienkin lasten perheet ehkä reagoivat ennalta. Etuuden tason alentuessa lapsen myöhemmällä iällä esimerkiksi työnhaun ponnisteluita voidaan lisätä jo lapsen ollessa iältään alle 24 kuukautta. Näiden eri suuntiin vievien vaikutusten johdosta arviota ei voida oikein pitää enimmäis- tai vähimmäismääräisenä muutoksena vaan karkeana suuntaa antavana lukuna vaikutusten mitta-luokista.

Myös kotihoidon tuen muutokset vaikuttavat varhaiskasvatukseen tarpeeseen. Siltä osin kuin äitien on arvioitu siirtyvän töihin kannustinvaiikutuksen seurauksena, näiden äitien lasten on oletettu tarvitsevan täysipäiväistä varhaiskasvatusta. Siltä osin kuin esimerkiksi sisarkorotuksiin on harkittu muutoksia, ei vastaavaa joustolaskelmaan perustuvaa arviota ole voitu tehdä. Tällöin on teknisenä oletuksena arvioitu, että sisarkorotusten poistamisen seurauksena puolet kohteena olevista sisarista (noin 16 500 vuonna 2016, josta puolet on 8 250) siirtyisi osapäivähoitoon.

### 3.4 Katsaus: perhevapaat ja äitien työurat

Perhevapaita pidetään usein erityisen haitallisina äitien työurien näkökulmasta. Lukuisat tutkimukset ovatkin osoittaneet, että anteliaammat perhevapaaetuudet pidentävät äitien poissaoloja töistä (Suomessa esim. Kosonen 2014). Se, miten perhevapaat vaikuttavat äitien ura- ja ansiokehitykseen, on kuitenkin vaikeampi kysymys. Lapsia saavat valikoituneet pariskunnat, joten esimerkiksi lapsettomien ja lapsia saaneiden naisten vertaaminen ei ole ongelmattonta. Toisaalta myös naisten ja miesten vertaamisessa toisiinsa voi olla haasteensa.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on pyritty arvioimaan perhevapaiden vaikutuksia naisten työuriin hyödyntämällä luonnollisia koeasetelmia ja laatimalla pitkiä seuranta-tutkimuksia. Esimerkiksi Lalive ym. (2011) hyödynsivät Itävallassa tapahtuneita muutoksia vanhempainvaapaissa arvioidessaan vapaiden vaikutuksia naisten työuriin. He havaitsivat, että keston liittyvien muutosten seurauksena äitien perhevapaiden käyttö muuttui, mutta lyhyellä aikavälillä havaittavat negatiiviset vaikutukset äitien työurissa katosivat pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksessa verrattiin äitejä, jotka olivat oikeutettuja yhdenlaiseen etuusjärjestelmään, niihin äiteihin, joilla etuusjärjestelmä oli erilainen. Tässä tapauksessa vaikutuksen katoaminen ajan kuluessa saattaa liittyä siihen, että myös verrokkinaiset saavat aikansa lapsia.

Datta Gupta ja Smith (2001) hyödynsivät pitkää tanskalaista paneeliaineistoa arvioidessaan lasten saamisen vaikutusta äitien työuraan. Tutkijat havaitsivat, että pääasiallinen mekanismi, joka heikentää äitien urakehitystä, on poissaolosta johtuva inhimillisen pääoman heikentäminen; jos työkokemus vakioidaan, eivät vanhempainvaapaat siis vaikuttaisi heikentävän naisten tuloja. Poissaolot kuitenkin hidastavat työkokemuksen karttumista, ja 40 vuoden iässä mitattuna vuoden lapsen syntymästä johtuva poissaolo johtaa noin 7 prosenttia alempaan tuntipalkkatason. Datta Gupta ja Smith havaitsivat vaikutuksen kuitenkin kuroutuvan kiinni pidemmällä aikavälillä. (Datta Gupta ja Smith 2001.) Angelov ja Karimi (2012) havaitsivat vastaavan kaltaisia tuloksia hyödyntäessään kolmannen lapsen syntymän todennäköisyyden riippuvuutta edellisten lasten sukupuolista arvioidessaan asiaa Ruotsissa.

Hieman vastaavia tuloksia saivat Kleven ym. (2018) ja Angelov ym. (2016). He vertasivat ensimmäisen lapsen saaneita naisia ensimmäisen lapsen saaneisiin miehiin ja seurasivat vanhempia vastaavasti Tanskassa 20 ja Ruotsissa 15 vuotta. Tutkimusten keskeinen tulos oli, että naiset jäävät pysyvästi miehiä matalammalle ansiotasolle lapsen syntymän jälkeen. Matalampaa ansiotasoa selittivät Kleven ym. (2018) mukaan mm. lapsen saaneiden naisten mieltymys valita perheystävällisiä ja julkisen sektorin työpaikkoja.

Angelov ym. (2016) vertailivat myös erilaisia pariskuntia ja havaitsivat, että mitä suurempi työmarkkinaetu miehellä on naiseen nähden ennen lapsen syntymää, sitä enemmän naisten tulokehitys heikentyy lasten saamisesta. Toisaalta sillä vähemmistöllä naisista, joilla miehen työmarkkina-asema on suhteessa heikompi, vaikutus muuttuu käänteiseksi. Palkkaerokehityksen jakauman ollessa hyvin vino merkittävä tekijä palkkaeron kehityksessä onkin jakauman ääripää: mediaanipariskunnan ja pariskuntien keskimääräisen palkkaerokehityksen ero on huomattava. Tutkijat pitivätkin parinmuodostusta keskeisenä tekijänä palkkaerojen taustalla.

Lundborg ym. (2017) hyödynsivät tanskalaista vuosien 1994–2005 keinohedelmöitysrekisteriä satunnaista muistuttavana koeasetelmana. He vertasivat keinohedelmöityksessä onnistuneita vanhempia epäonnisiin muodostaakseen kaksi keskenään mahdollisimman vertailukelpoista joukkoa. Asetelma on uskottava, sillä onnistumisen todennäköisyys on melko satunnainen eikä vaikuta korreloivan työmarkkinatulemien kanssa. He arvioivat lapsen syntymän heikentävän naisten palkkatasoa pitkällä aikavälillä noin 11–12 prosenttia.

Myös Lundborg ym. havaitsivat Angelovin ym. (2016) tapaan, että naiset, joiden miehillä on huomattavan vahva työmarkkina-asema, kokevat suurimpia urakehityksen heikennyksiä lapsen saamisen seurauksena ja Klevenin ym. (2018) tapaan, että lasten saaminen muuttaa naisten työpaikkojen valintaa, ja tässä tapauksessa naiset valikoituvat huomattavasti lähempänä kotia oleviin työpaikkoihin.

Albrecht ym. (2018) hyödynsivät ruotsalaisia rekisteriaineistoja selvittääkseen vuosina 1960–1970 syntyneiden, talous- tai kauppatieteiden yliopistotutkinnon suorittaneiden naisten ja miesten palkkakehitystä, ja heidän havaintonsa olivat pitkälti samansuuntaisia kuin Klevenin ym. (2018) ja Angelovin ym. (2016): 25-vuotiaina miesten ja naisten palkkaero on vähäinen; itse asiassa hieman naisten eduksi. Ensimmäisen lapsen syntymän aikaan miesten palkat ovat huomattavasti naisten palkkoja suurempia, pääasiassa miesten vanhemman iän johdosta, ja palkkaero kasvaa tästä eteenpäin.

Tutkimusten mukaan vaikuttaisikin siis siltä, että lapsen syntymä heikentää erityisesti puoli-soista heikommassa työmarkkina-asemassa olevan, eli useimmiten äidin, työmarkkinakehitystä. Vaikutus on sitä suurempi, mitä suurempi miehen suhteellinen etu työmarkkina-aseman näkökulmasta ennen syntymää on: päinvastaisissa tapauksissa vaikutus voi jopa kääntyä päinvastaiseksi. Keskeisiä mekanismeja vaikutuksen taustalla näyttäisivät olevan työelämästä poissa olemisen aiheuttava inhimillisen pääoman kehityksen hidastuminen sekä lapsen syntymän jälkeen tapahtuva naisten valikoituminen perheystävällisempiin työpaikkoihin mahdollisesti palkkatason kustannuksella. Vaikuttaisi myös siltä, että keskimääräisistä vaikutuksista puhuminen saattaa olla harhaanjohtavaa: vaikutusten suuruus riippuu merkittävästi puolisojen työmarkkina-asemista.

### 3.5 Kotihoidon tuen puolitusmallit

Yksi tyypillinen tapa ratkaista korkean korvaustason ja etuuden pitkän keston julkiseen talouteen kohdistuva pulma on mahdollistaa valinta näiden kahden välillä, eli joko korkea etuuden taso tai pitkä etuuden kesto. Esimerkiksi kotihoidon tuen ”puolitusmalleissa” ajatus on, että etuuden kokonaiskesto olisi esimerkiksi 12 kuukautta ja etuuden taso olisi esimerkiksi 700 euroa. Etuuskuukausia olisi mahdollista ”puolittaa”, jolloin korvaustaso olisi puolet normaalista (350 euroa), mutta tällä korvaustasolla etuutta saisi kaksi kuukautta. Näin etuuden kokonaiskesto voisi yhteensä olla esimerkiksi 13 kuukautta 700 euron tasolla ja 26 kuukautta 350 euron tasolla, tai 6 kuukautta 700 euron tasolla ja 14 kuukautta 350 euron tasolla.

Tällaiset ratkaisut tuovat toki perheille vaihtoehtoja joista valita. Muutoksen staattisten vaikutusten laskeminen on periaatteessa suoraviivaista: mikäli perheen käyttämä etuusjakson pituus kiinnitetään, voidaan perheelle valita sellainen määrä puolitettuja ja kokonaisia etuuskuukausia, joka tuottaa suurimman kokonaisuustulon määrän. Koska merkittävä osa perheistä käyttää kotihoidon tukea vähintään jonkin verran (ks. kuvio 1), järjestelmä voisi kasvattaa kustannuksia huomattavasti, jos etuuden taso asetettaisiin korkeaksi.

Edellä kuvatun esimerkin mukaisella staattisen käytön optimoinnilla saadaan laskettua, miten paljon keskimääräinen kotihoidon tuki muuttuu tuensaajaa kohden. Ensin lasketaan kullekin

kuukausimäärälle optimoitu kotihoidon tuen määrä. Tätä painotetaan osuudella perheistä, joka tätä kuukausimäärää käyttää. Mikäli sisarkorotuksista ja hoitolisästä luovuttaisiin, mutta malli olisi muutoin kuvatus mukainen, keskimääräinen kotihoidon tuki kasvaisi noin 100 eurolla kuukaudessa. Tukea pitkään käyttävillä keskimääräinen etuus kuitenkin pienenesi. Esimerkin mukainen kotihoidontukimalli kasvattaisi kotihoidon tuen kuluja nykyisestä yli 20 prosentilla eli noin 60 milj. eurolla.

Yksinkertaisesti ja suuntaa-antavasti arvioituna tämä tarkoittaisi noin 1 800:n työllisen suuruista negatiivista työllisyysvaikutusta, eli kotihoidon tuen tason kasvu houkuttelisi perheitä myös käyttämään kotihoidon tukea nykyistä enemmän. Tuen nousu on erityisen suuri lyhyillä tukijaksoilla, joten tuen nousu todennäköisesti houkuttelisi tuen käyttäjiksi sellaisia henkilöitä, jotka nykyään käyttävät vähän kotihoidon tukea.

### **3.6 Varhaiskasvatuksen kysynnän kasvu ja kustannukset**

Perhevapaiden muutokset voivat vaikuttaa varhaiskasvatuksen kysyntään. Esimerkiksi työn kannustimien parantuessa ja useamman vanhemman siirtyessä hoitovapailta töihin näiden vanhempien lapsille syntyy varhaiskasvatuksen tarvetta. Varhaiskasvatuksen kustannusvaikutusten voidaan julkisen talouden näkökulmasta nähdä syntyvän kahden keskeisen mekanismin kautta: lyhyellä aikavälillä varhaiskasvatuksen tuotantokustannusten kasvun kautta ja pidemmällä aikavälillä varhaiskasvatuksen mahdollisen lasten kehitykseen positiivisesti vaikuttavan kanavan kautta.

#### **3.6.1 Varhaiskasvatuksen kysynnän muutos**

Varhaiskasvatuksen kysynnän kasvun lyhyen aikavälin kustannusvaikutukset syntyvät pääasiassa kuntien tuottaman varhaiskasvatuksen tuotantokustannusten kautta. Näiden vaikutusten suuruuden arvioimiseksi tarvitaan arvio varhaiskasvatuksen tuotantokustannuksista sekä arvio kysynnän kasvun suuruudesta.

Kun vaikutukset syntyvät vanhempien työllistymisen kautta, on varhaiskasvatuksen tarpeen kasvun arvioiminen yksinkertaisempaa. Näissä tapauksissa varhaiskasvatuksen kysynnän muutoksen voidaan arvioida syntyvän suoraviivaisesti työllisyysarvion kautta: työn tarjonnan kasvun kautta useampi vanhempi käy töissä, ja näiden vanhempien lapset tarvitsevat vanhempien käydessä töissä varhaiskasvatusta.

Jos varhaiskasvatuksen kysynnän kasvun taas oletetaan syntyvän esimerkiksi kotihoidon tuen sisarkorotuksen muutoksista, on arviointi vaikeampaa. Siinä missä esimerkiksi varhaiskasvatusmaksujen vaikutuksesta varhaiskasvatuksen kysyntään on runsaasti kansainvälistä tutkimusta (katsaus aiheesta esim. Akgündüz ja Plantenga 2016), on kotihoidon tuki kotimaisena instituutiona vaikeampi arvioitava. Laskelmat joudutaan siis pohjaamaan erilaisiin oletuksiin. Kotihoidon tuen suora rinnastaminen varhaiskasvatusmaksuihin ei välttämättä ole konteksti huomioiden oikea ratkaisu, sillä tuen pääasiallisen kohdelapsen ollessa kotihoidossa on toinen vanhemmista yhä kotona, vaikka sisaruksista maksettavan sisarkorotuksen määrää muutettaisiin.

### 3.6.2 Varhaiskasvatuksen yksikkökustannukset

Varhaiskasvatuksesta ei ollut laskelmia laadittaessa saatavilla koko maan kattavaa luotettavaa yksikkötason aineistoa. Yksikkökustannuksia arvioitaessa joudutaan näin ollen yhdistämään eri tilastotason tietolähteitä. Tilastokeskuksen Kuntien talous -tilaston käyttötaloustiedoista saadaan kuntien varhaiskasvatukseen käyttämien taloudellisten panosten arvot. Vastaavasti THL:n Sotkanetistä saadaan tietoja varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten lukumääristä.

Sotkanetin tietojen mukaan vuoden 2016 lopussa kuntien kustantamassa kokopäivähoidossa päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa oli noin 155 000 0–6-vuotiasta sekä muutama sata 7 vuotta täyttäneitä lasta. Vastaavasti kuntien kustantamassa osapäivähoidossa oli noin 53 000 lasta. Jos osapäivähoidossa olleiden lasten arvioitaisiin vastaavan kokopäivähoidossa olevia lapsia kertoimella 0,6 (eli yksi osapäivähoidossa oleva lapsi vastaisi 0,6:ta kokopäivähoidossa olevaa lasta), saataisiin yhteensä noin 187 000 laskennallisesti kokopäivähoidossa ollutta lasta vuoden lopun tilanteen mukaan.

Varhaiskasvatuksen käyttöä voidaan tarkastella myös hoitopäivien näkökulmasta. Sotkanetin tietojen mukaan vuonna 2016 kuntien kustantamassa päivä- ja perhepäivähoidossa oli yhteensä noin 27,4 milj. kokopäivähoidon hoitopäivää. Osapäivähoidon hoitopäiviä oli noin 7,5 milj. Jos nämä muunnetaan kokopäivähoitoa vastaaviksi hoitopäiviksi, saadaan vuoden aikana tuotettujen hoitopäivien lukumääräksi noin 32 milj. hoitopäivää.

Nämä kaksi lukua yhdistämällä saadaan tulos, jonka mukaan keskimääräinen hoitopäivien lukumäärä per vuoden lopussa hoidossa olleet lapset olisi noin 171 kokopäivähoitoa vastaavaa hoitopäivää. Kuukausiksi muunnettuna tämä tarkoittaa noin 7,9 kuukautta. Jos kokovuotisen hoidon oletetaan kestävänsä 11 kuukautta, on lapsi keskimäärin ollut vuoden aikana hoidossa noin 72 prosenttia tästä määrästä. Ero johtuu todennäköisesti mm. erilaisista hoidon aloitus- ja lopetusajankohdista. Vaikutusarvioinnissa kustannukset täytyy yhteismitallisuuden vuoksi muuntaa kokovuoden kustannuksiksi vastaaviksi.

Tilastokeskuksen kuntataloustilaston käyttötaloustietojen mukaan varhaiskasvatuksen bruttokustannukset olivat vuonna 2016 koko maassa noin 3,2 miljardia euroa. Kun tästä vähennetään tuotot (pääasiassa siis maksutuotot, noin 14,3 prosenttia suhteessa nettomääräisiin kustannuksiin) sekä eräät avustukset (mm. kotihoidon tuen kustannukset), saadaan nettomääräiseksi kokonaiskustannuksiksi noin 2,4 miljardia euroa. Tilakustannusten (ml. vuokratilakustannukset ja poistot) määrä suhteessa nettokustannuksiin on noin 13 prosenttia, mutta tämä erä on kuitenkin syytä lukea mukaan varhaiskasvatuksen yksikkökustannuksiin, sillä kysynnän kasvu edellyttää myös lisää tiloja.

Jakamalla 2,4 miljardin nettokustannukset 187 000:lla (= laskennallinen kokopäivähoidossa olevien lasten määrä) ja skaalaamalla ne kokovuotiseksi (sillä lapset ovat keskimäärin hoidossa vain osan vuotta) saadaan varhaiskasvatuksen nettokustannuksiksi noin 17 500 euroa vuodessa tai noin 74 euroa per hoitopäivä. Tämä kuvaa kuitenkin hoidossa olevien lasten keskimääräistä kustannusta. Luvut on syytä laskea erikseen yli 3-vuotiaille lapsille sekä alle 3-vuotiaille lapsille, sillä näiden hoivakustannukset poikkeavat sääntelystä johtuen toisistaan mer-

kittävästi. Jos alle 3-vuotiaan oletetaan vastaavan 1,75:tä lasta, saadaan luvuista edelleen las-  
ketuksi, että alle 3-vuotiaan lapsen keskimääräinen kustannus vuodessa olisi noin 18 900 eu-  
roa (noin 80 euroa päivässä) ja yli 3-vuotiaan lapsen keskimääräinen kustannus olisi noin  
10 800 euroa vuodessa (tai noin 46 euroa päivässä). Yksikkökustannukset on esitetty taulu-  
kossa 4.

**Taulukko 4:** Varhaiskasvatuksen yksikkökustannukset yli ja alle 3-vuotiailla koko- ja osapäivähoidossa, euroa vuo-  
dessa (päivässä).

	Kokopäivähoito	Osapäivähoito
Alle 3-vuotias lapsi	18 900 (80)	11 300 (48)
Yli 3-vuotias lapsi	10 800 (46)	6 500 (28)

Lähde: Kirjoittajien omat laskelmat.

Hoidon tarpeen kasvun ikäryhmittäinen kompositio vaikuttaa siis huomattavasti kustannusar-  
vioihin. Jos kysyntä esimerkiksi kasvaisi yhtä paljon alle 3-vuotiailla ja yli 3-vuotiailla lapsilla,  
olisi keskimääräinen koko hoitovuoden nettokustannus lisälapsesta noin 14 900 euroa vuo-  
dessa (noin 63 euroa hoitopäivää kohden).

Tässä esitetyt luvut ovat kuitenkin arvioita ja niihin liittyy mm. tilastointitavoista johtuvaa epä-  
varmuutta. Luvut eivät kuitenkaan ole mittaluokaltaan kovin kaukana muualla esitetyistä ar-  
vioista. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö (HE 115/2017) on arvioinut alle 3-vuotiai-  
den vuotuisten kustannusten olevan noin 17 200 euroa ja 3 vuotta täyttäneiden kustannusten  
olevan noin 10 800 euroa. Hiekkavuo (2017) taas on arvioinut kuuden suurimman kunnan jär-  
jestämän päiväkotihoidon keskimääräisten kustannusten läsnäolopäivää kohden olevan noin  
70 euroa vuonna 2016. Selvää kuitenkin vaikuttaisi olevan, että kustannukset ovat vuosittain  
10 000–20 000 euron suuruusluokassa lapsen iästä riippuen.

Esimerkiksi 100 euron leikkaus kotihoidon tukeen tarkoittaisi noin 1 800 työllisen positiivista  
työllisyysvaikutusta, ja kun kotihoidon tukea käyttävillä perheillä on keskimäärin noin 1,5  
lasta, seuraisi tästä noin 44 milj. euron varhaiskasvatuskustannusten kasvu (sillä oletuksella,  
että sisarukset ovat yli kolme vuotiaita).

### 3.6.3 Katsaus: varhaiskasvatuksen investointivaikutukset

Julkisessa keskustelussa varhaiskasvatusta pidetään usein erittäin kannattavana investointina  
julkisen talouden näkökulmasta. Usein siteerataan ajatusta, jonka mukaan jokainen varhaiskas-  
vatukseen sijoitettu dollari tuo seitsemän dollaria takaisin. Laskelma on peräisin Yhdysval-  
loissa 1960-luvun alussa toteutetun HighSchope Perry Preschool -ohjelman vaikutusarvioista.  
Esimerkiksi Heckman ym. (2010) ovat arvioineet ohjelman tuottoja ja havainneet ohjelman  
huomattavan kannattavaksi. Tuotot tulevat mm. lasten aikuisiän korkeammasta tulotasosta ja  
merkittävässä määrin koeryhmän alemmasta rikollisen käyttäytymisen tasosta kontrolliryh-  
mään verrattuna.

Tuloksia yleistettäessä on kuitenkin hyvä muistaa, että Perryn ohjelma kohdennettiin erittäin heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien vanhempien lapsille. Lisäksi arkisin toteutetun esikouluohjelman ohella opettajat tekivät kotikäyntejä viikoittain. Ohjelman vastaavuudet suomalaisen varhaiskasvatukseen ovat siis varsin rajalliset.

Perryn ohjelman lisäksi Yhdysvalloissa toteutettiin 1970-luvun lopulla Abecadarian-ohjelma, jossa Barnett ja Masse (2007) havaitsivat myös positiivisia vaikutuksia. Myös Abecadarian oli kohdennettu vähäosaisille perheille ja siihen sisältyi kotikäyntejä. Tuoreimpana ja laajimpana satunnaiskokeena Yhdysvalloissa on arvioitu 2000-luvulla toteutetun HeadStart-ohjelman tuloksia. Ohjelmaa on tutkittu monipuolisesti: esimerkiksi Bitler ym. (2014) havaitsivat sen hyötyjen olevan merkittävimpiä lapsilla, joiden taidollinen lähtötaso ohjelmaan osallistumisen alussa oli heikko. Deming (2009) arvioi ohjelman olleen tuottoisa myös pidemmällä aikavälillä. Myös HeadStart-ohjelma oli kohdennettu vähäosaisille perheille ja siihen sisältyi kotivierailuja. Walters (2015) havaitseekin yhteyden kotiin tehtävien tukitoimien intensiivisyyden ja positiivisten tulosten välillä.

Yhdysvaltalaisten satunnaiskokeiden positiiviset tulokset eivät ole yksiselitteisesti ulottuneet universaaleihin päivähoitomalleihin. Esimerkiksi Baker ym. (2008) tutkivat päivähoitoa 1990-luvun alun Kanadassa, ja he havaitsivat vähäisiä positiivisia vaikutuksia ja jopa negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi häiriökäyttäytymisellä ja ahdistuneisuudella mitattuna. Kottelenberg ja Lehrer (2016) selvittivät tätä ilmeistä ristiriitaa Yhdysvalloissa tehtyjen kokeiden ja kanadalaisen tutkimuksen välillä ja havaitsivat, että Kanadassakin heikossa lähtötilanteessa olevat lapset hyötyivät päivähoitosta ja paremmassa lähtötilanteessa olevat lapset kokivat negatiivisia vaikutuksia.

Eurooppalaiset tutkimukset löytävät samankaltaisia tuloksia. Cornelissen ym. (tulossa) tutkivat päivähoitoa 1990-luvun alun Saksassa ja havaitsivat positiivisia vaikutuksia erityisesti lapsilla, joiden vanhempien koulutustausta oli heikko: nämä lapset osallistuivat päivähoitoon vähiten. Niillä lapsilla, joiden vanhempien koulutustausta oli parempi, tutkijat eivät havainneet tilastollisesti merkitsevää vaikutusta, mutta nämä lapset taas osallistuvat päivähoitoon useimmin. Myös Felfe ym. (2012), jotka tutkivat 1990-luvun alun Espanjassa tapahtunutta reformia, sekä Felfe ja Lalive (2014), jotka arvioivat 2000-luvulla Saksassa syntynyttä luonnollista koeasetelmaa, havaitsivat samankaltaisia tuloksia.

Vastaavia tuloksia on saatu myös Norjassa. Havnes ja Mogstad (2010) mittasivat pitkän aikavälin vaikutuksia lasten tuloihin vuoden 1975 reformin perusteella. He havaitsivat eniten positiivisia vaikutuksia vähäosaisten perheiden lapsilla ja negatiivisia vaikutuksia parempiosaisten perheiden lapsilla. Drange ja Havnes (2015) arvioivat päivähoiton vaikutusta alle kaksivuotiaiden lasten kehitykseen niin ikään Norjassa 2004–2006 ja havaitsivat positiivisia vaikutuksia pienituloisten perheiden lapsilla. Suurituloisten perheiden lapsilla he eivät havainneet vaikutuksia. Drange ym. (2015) tutkivat Norjassa 5–6-vuotiaille lapsille pakollisen esikoulun vaikutuksia 1991 syntyneillä lapsilla eivätkä havainneet positiivisia vaikutuksia.

Kosonen ja Huttunen (2018) hyödyntävät kotihoidon tuen kuntalisästä muodostettua tutkimusasetelmaa arvioidessaan kotihoidon tuen vaikutusta lasten kehitykseen sekä lyhyen aikavälin kognitiivisen osaamisen kehittymistä mittaavien testien että pidemmän aikavälin indikaattorien kuten koulumenestyksen avulla. Tulosten mukaan kotihoidon tuen pitkä kesto heikentää lasten lyhyen aikavälin kognitiivisten testien tuloksia, mutta sillä ei havaittu olevan ainakaan keskimääräistä vaikutusta esimerkiksi toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Yhteenvetona varhaiskasvatuksen vaikutuksia tutkivasta kirjallisuudesta voidaan havaita: keskeinen kysymys ei ole se, hoidetaanko lasta kotona vai varhaiskasvatuksessa, vaan se, onko hoiva laadukasta. Parhaimmat lähtökohdat antaa laadukas hoiva, tapahtuipa se kotona tai varhaiskasvatuksessa. Voimakkaimmat myönteiset vaikutukset syntyvät siis sellaisista ratkaisuista, joissa heikoimmista lähtökohdista tulevien lasten tilannetta tuetaan: joko päivähoidolla tai Yhdysvaltojen tapaan päivähoidon ja kotona toteutettavan sosiaalihoitoa muistuttavan toiminnan yhdistelmällä.

Siinä missä heikoimmasta sosioekonomisesta taustasta tulevat lapset hyötyvät varhaiskasvatuksesta, myös kotimainen tutkimus antaa viitteitä siitä, että se, hoidetaanko lasta kotona vai varhaiskasvatuksessa, vaikuttaisi keskimäärin vain vähän pidemmän aikavälin indikaattoreihin, kuten koulumenestykseen.

## 4 HEIJASTUSVAIKUTUKSET VEROTUKSEEN

Perhevapaaudistukset aiheuttavat heijastusvaikutuksia myös verotuksessa. Staattisessa, käyttäytymisvaikutukset huomiotta jättävässä laskennassa verovaikutukset ovat vähemmän merkittävässä roolissa: etuusmenoja kasvattavat muutokset kasvattavat verotuloja ja etuusmenoja karsivat muutokset vähentävät verotuloja, sillä etuusmenot ovat useimmiten (pl. esimerkiksi toimeentulotuki ja yleinen asumistuki) veronalaisia tuloja.

Käyttäytymisvaikutusten huomioiminen eli etuuskien käytön muutoksen huomioiminen muuttaa tätä tilannetta huomattavasti. Tällöin merkittävimmät verotuottovaikutukset syntyvät työn ja kotona olon suhteesta. Mitä enemmän käyttäytymisvaikutukset parantavat työllisyyttä, sitä positiivisempia nämä vaikutukset ovat. Esimerkiksi kotihoidontukikuukausien korvautuminen työllisyyskuukausilla kasvattaa vero- sekä vakuutusmaksutuloja. Vastaavasti työkuukausien korvautuminen perhevapaakuukausilla vähentää verotuloja.

Progressiivisen verotuksen johdosta näiden vaikutusten suuruus riippuu myös sukupuolesta. Isät käyttävät vähemmän perhevapaita ja heidän palkkatulonsa ovat keskimäärin äitejä suuremmat. Näin isän työkuukauden korvautuminen perhevapaakuukaudella heikentää verotuloja merkittävämmällä määrällä: tämä johtuu siitä, että isän vuosittaisten ansiotulojen ollessa suuremmat isän tuloja marginaalilla (viimeisen euron osalta) verotetaan äidin tuloja kireämmin. Äidin esimerkiksi vaihtaessa perhevapaakuukauden työkuukauteen on työtulosta kannettu veroprosentti pienempi kuin se, joka jää kantamatta, kun isän vuositulot putoavat tämän vaihtaessa työkuukauden perhevapaakuukauteen.



Näin reformit, joissa äitien vuositulot kasvavat perhevapaakuukausien korvautuessa työkuukausilla ja isien vuositulot laskevat työkuukausien korvautuessa perhevapaakuukausilla saatavat heikentää verotuloja. Näiden vaikutusten ollessa merkittäviä verotus voi muodostaa huomattavan erän reformin kokonaiskustannuksissa. Verovaikutuksia on kuitenkin mielekästä arvioida eurojen muodossa lähinnä reformien kokonaistasolla, joten verovaikutusten arvioiminen edellyttäisi kokonaisen reformipaketin määrittelemistä.

Yksi merkittävä heijastusvaikutus liittyy myös eläkevakuutusmaksukertymien kasvuun. Esimerkiksi kotihoidon tuen saajien työhön siirtyminen näkyy eläkevakuutusmaksukertymän vahvistumisena. Se, pitäisikö tämä lukea julkisen talouden tasapainon hyödyksi, on vaikeampi kysymys, sillä kasvavia eläkevakuutusmaksukertymiä vastaa kasvava eläkeoikeus. Muuttuvia työeläkevakuutusmaksukertymiä tai oikeuksia ei ole luettu mukaan julkisen talouden kokonaisvaikutuksiin.

## LÄHTEET

Ahammer A, Halla M, Schneeweis N. The effect of prenatal maternity leave on short and long-term child outcomes. Bonn: IZA, Discussion Paper Series 11394, 2018.

Albrecht J, Bronson MA, Skogman Thoursie P, Vroman S. The career dynamics of high-skilled women and men. Evidence from Sweden. Uppsala: IFAU working paper 9, 2018.

Akgündüz YE, Plantenga J. Childcare prices and maternal employment. A meta-analysis. Ankara: Central Bank of the Republic of Turkey, Working Paper 26, 2016.

Angelov N, Karimi A. Mothers' income recovery after childbearing. Uppsala: IFAU Working paper 20, 2012.

Angelov N, Johansson P, Lindahl E. Parenthood and the gender gap in pay. *Journal of Labor Economics* 2016; 34 (3).

Barnett WS, Masse LN. Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. *Economics of Education Review* 2007, 26: 113–125.

Bitler MP, Hoynes HW, Domina T. Experimental evidence on distributional effects of head start. Cambridge: NBER Working Papers 20434, 2014.

Cohen A, Dehejia R, Romanov D. Financial incentives and fertility. *The review of economics and statistics* 2013; XCV (1).

Cornelissen T, Dustmann C, Raute A, Schönberg U. Who benefits from universal child care. Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy* (tulossa).

Datta Gupta N, Smith N. Children and career interruptions. The family gap in Denmark. Bonn: IZA Discussion Paper Series 263, 2001.

Deming D. Early childhood intervention and life-cycle skill development. Evidence from head start. *American Economic Journal: Applied Economics* 2009, 1: (3): 111–134.

Drange N, Havnes T. Child care before age two and the development of language and numeracy: evidence from a lottery. Bonn: IZA Discussion Paper Series 8904, 2015.

Drange N, Havnes T, Sandström AMJ. Kindergarten for all: long-run effects of a universal intervention. Oslo: Memorandum, Department of Economics, University of Oslo 16, 2015.

Felfe C, Nollenberger, Núria R-P. Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development. Bonn: IZA Discussion Paper Series 7053, 2012.

Felfe C, Lalive R. Does early child care help or hurt children's development. Bonn: IZA Discussion Paper Series 8484, 2014.

Galloway AT, Hart RK. Effects of income and the cost of children on fertility. Oslo: Statistics Norway Research Department discussion papers 828, 2015.

Gauthier AH. The impact of family policies on fertility in industrialized countries. A review of the literature. *Population research policy review* 2007; 26: 323–346.

Gonzalez L. The effect of a universal child benefit on conceptions, abortions, and early maternal labor supply. *American Economic Journal: Economic Policy* 2013; 5 (3): 160–188.

Havnes M, Mogstad M. Is universal child care leveling the playing field? Evidence from non-linear differences-in-differences. Bonn: IZA Discussion Paper Series 4978, 2010.

HE 115/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta.

Heckman JJ, Moon SH, Pinto R, Savelyev PA, Yavitz A. The rate of return to the HighScope Perry Pre-school Program. *Journal of Public Economics* 2010; 94: 114–128.

Hiekkavuo A. Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2016. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 6, 2017.

Kleven H, Landais C, Søgård JE. Children and gender inequality. Evidence from Denmark. Cambridge: NBER Working Paper 24219, 2018.

Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2016. Helsinki: Kela, SVT, 2017.

Kelan tilastollinen vuosikirja 2016. Helsinki: Kela, SVT, 2017.

Kosonen T. To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 2014; 14 (3): 817–848.

Kosonen T, Huttunen K. Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 115, 2018.

Kottelenberg MJ, Lehrer SF. Targeted or universal coverage? Assessing heterogeneity in the effects of universal childcare. Cambridge: NBER working paper 22126, 2016.

---

Lahtinen J, Selkee J. Varhaiskasvatuskyselyraportti II: hallinto, kuntalisät, palveluseteli. Selvitys varhaiskasvatuksen hallinnosta, kuntalisistä, ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä. Helsinki: Kuntaliitto, 2016.

Lalive R, Schlosser A, Steinhauer A, Zweimüller J. Parental leave and mothers' careers. The relative importance of job protection and cash benefits. Bonn: IZA Discussion Paper Series 5792, 2011.

Lalive R, Zweimüller J. How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. *The Quarterly Journal of Economics* 2009; 124 (3): 1363–1402.

Laroque G, Salanie B. Does fertility respond to financial incentives? Bonn: IZA Discussion Paper Series 3575, 2008.

Lundborg P, Plug E, Würtz Rasmussen A. Can women have children and a career? IV Evidence from IVF treatments. *American Economic Review* 2017; 107 (6): 1611–1637.

Raute AC. Can financial incentives reduce the baby gap? Evidence from a reform in maternity leave benefits. Munich: CESifo Working Paper 6652, 2017.

Walters C. Inputs in the production of early childhood human capital: evidence from head start. *American Economic Journal: Applied economics* 2015; 7 (4): 76–102.

## Liite: Etuuslaskelmien aineisto ja oletukset

Laskemissa on käytetty Kelan rekistereistä koottua aineistoa, joka sisältää 2013 alkaneet äitiysrahakaudet ja näiden lapsien perusteella vuosina 2013–2017 maksetut äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat sekä kotihoidon tuet. Aineistossa on noin 57 000 lasta, mikä vastaa noin yhden vuoden syntyneitä. Laskelmatulokset ovat vuoden 2016 tasossa.

Keskimäärin aineiston lapsista on maksettu vanhempainpäivärahaa ja kotihoidon tuen hoitorahaa yhteensä noin 23 kuukautta. Maksetuista päivärahoista äidit käyttävät 90 prosenttia ja isät 10 prosenttia. Käytännössä äidit käyttävät oman päivärahakiintiönsä kokonaisuudessaan ja jaettavasta kiintiöstä keskimäärin 99 prosenttia. Aineiston lapsien isistä 75 prosenttia käytti vanhempainpäivärahaa. Keskimäärin lapsesta maksettiin isälle päivärahaa noin 28 päivää (n. 1,1 kuukautta).

Hoitorahasta äidit käyttävät 95 prosenttia ja isät 5 prosenttia.

Kustannuslaskelmien kannalta keskeisiä oletuksia, joita laskelmassa on tehty, ovat:

1. Perheen synnytyksen jälkeen käyttämien vapaiden kokonaiskesto ei muutu uudistuksessa.
  - a. Jos perhe on käyttänyt perhe-etuuksia x kuukautta, se käyttää niitä x kuukautta myös uudessa mallissa.
  - b. Perhe käyttää hoitorahaa päivärahojen jälkeen niin kauan, että x täyttyy.
2. Äiti ja isä käyttävät päivärahoja samassa suhteessa kiintiöstään kuin nykymallissa.
  - a. Isillä tarkasteltu erikseen yhtä aikaa äidin kanssa pidettävää vapaata ja eri aikaan pidettävää vapaata.
  - b. Jos isä on käyttänyt x prosenttia vapaistaan, hän käyttää x prosenttia myös uudessa mallissa.
3. Hoitorahojen käyttö jakaantuu äidille ja isälle samassa suhteessa kuin nykymallissa.

Isistä reilu 40 prosenttia käyttää vapaita eri aikaan äidin kanssa. Isien päivärahakiintiön kasvattaminen kasvattaa tämän ryhmän isien päivärahojen käyttöä.