

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

97

LASTEN PÄIVÄHOITO-
OIKEUDEN LAAJENTA-
MISEN KUSTANNUS-
VAIKUTUS JULKISELLE
TALOUELLE

Jukka Palokangas

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1995

ISBN 951-561-136-9
ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Painatuskeskus Pikapaino Opastinsilta
Helsinki, kesäkuu 1995

JUKKA PALOKANGAS: LASTEN PÄIVÄHOITO-OIKEUDEN LAAJENTAMISEN KUSTANNUSVAIKUTUS JULKISELLE TALOUDELLE. Helsinki: VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1995. (C, ISSN 0788 - 5016, No. 97). ISBN 951-561-136-9

TIIVISTELMÄ: Keskustelualoitteessa arvioidaan lasten päivähoito-oikeuden laajentamisesta kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle. Laskelman perusteella päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella nyt olevien ja kotihoidon tuen sisaruskorotuksella hoidettujen lasten vanhempien käyttäessä päivähoito-oikeuttaan, julkiselle taloudelle aiheutuisi enimmillään noin 3,5 miljardin markan lisäkustannukset. Tämä toteutuisi työttömyyden suuruudesta riippumatta. Työttömyyden vähentymisestä aiheutuvan päivähoito-tarpeen lisäkustannukset olisivat pienemmät. Päivähoito-oikeuden laajentaminen samanaikaisesti, kun lapsiperheiden tulonsiirtoja leikataan on ristiriidassa julkisten menojen vähentämisen kanssa. Selvityksessä suositellaan päivähoito-oikeuden muuttamista tarveharkintaiseksi siten, että oikeus koskisi vain työssäkäyviä ja päätoimisesti opiskelevia lasten vanhempia. Lisäksi tulisi lisätä palvelusetelien käyttöä lisätarjonnan synnyttämisessä. Palvelusetelien arvo tulisi asettaa tasolle, joka merkitsisi varsinkin keskituloisille perheille, asiakasmaksut huomioonottaen, realistista vaihtoehtoa.

ASIASANAT: lasten päivähoito, nettokustannus, palvelusetelit

JUKKA PALOKANGAS: THE COST IMPLICATIONS FOR THE PUBLIC SECTOR OF EXTENSION OF THE RIGHT TO CHILD DAY CARE. Helsinki: VATT, Government Institute for Economic research, 1995. (C, ISSN 0788 - 5016, No. 97). ISBN 951-561-136-9

ABSTRACT: The report assesses the cost implications for the public sector of extension of the right to child day care to all children below school age. The report's calculations show that if parents who are outside the financial assistance schemes linked to the day care system or parents of children on supplementary home care allowances were to exercise their day care right, the extra costs accruing to the public sector would be at most FIM 3,5 billion. The figure would be the same regardless of the level of unemployment. With lower unemployment the extra costs for the day care requirement would be less. Extension of the day care right at the same time as income transfers to families with dependent children are being cut is in conflict with reducing public expenditure. The study recommends introduction of a needs basis whereby the day care right would only apply to parents who are in work or full-time study. In addition, to broaden the scope of services the use of vouchers should be increased. The value of vouchers, taking into account the level of charges, should be pitched so that they represent a real alternative, especially to middle-income families.

KEY WORDS: child day care, net cost, vouchers

SISÄLTÖ

	Sivu
1 JOHDANTO	7
2 LASTEN PÄIVÄHOIDOSSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET VUOSINA 1990 - 1994	8
2.1 Kunnallinen päivähoito	8
2.1.1 Hoitopaikkojen muutos päiväkotij- ja perhepäivähoidossa	10
2.1.2 Esiopetuksen laajuus	11
2.2 Lasten kotihoidon tuki	12
2.3 Päivähoidon kokonaiskustannukset	13
2.4 Syntyvyyden muutos	14
3 PÄIVÄHOITO-OIKEUDEN LAAJENTAMISEN KUSTANNUS- VAIKUTUS JULKISELLE TALOUDELLE	15
3.1 Kunnallisten päivähoitopaikkojen keskimääräiset kustannukset	16
3.2 Työttömyyden vähenemisen vaikutus hoitopaikkoihin	20
3.3 Päivähoito-oikeuden ulottaminen myös päivähoidon tuki- järjestelmien ulkopuolella oleviin ja kotihoidon tuen avulla hoidettuihin 3 - 6-vuotiaisiin lapsiin	23
3.3.1 67 000 lasta päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella	23
3.3.2 6-vuotiaiden esiopetuksen ulkopuolella edelleen noin 25 000 lasta	24
3.3.3 Lapsiperheiden etuuksien leikkaukset lisäävät myös koti- hoidon tuen avulla hoidettavien 3 - 5-vuotiaiden lasten siirtymistä kunnalliseen päivähoitoon	25
3.3.4 Kotihoidon tuen lisäosaa saavien perheiden lapsista noin 80 % voisi siirtyä maksuttomaan päivähoitoon	27
4 KUSTANNUSVAIKUTUSTEN LIEVENTÄMISMAHDOLLISUUDET	29
4.1 Päivähoito-oikeus vain työssäkäyville ja päätoimisille opiskelijoille	29
4.2 Palvelusetelistä todellinen vaihtoehto	30
4.2.1 Esimerkkikunnan tilanne päivähoito-oikeuden laajetessa	34
5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	36
LÄHTEET	39

1 JOHDANTO

Eduskunnan 20.12.1994 tekemän päätöksen mukaisesti lasten päivähoito-oikeus laajenee alle 3 -vuotiaista lapsista kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin 1.1.1996 alkaen. Päivähoito-oikeus on luonteeltaan vanhemmille ns. subjektiivinen oikeus. Tämä merkitsee sitä, että oikeus päivähoitopaikkaan koskee yhtäläillä työssäkäyviä, opiskeluvia, työttömänä olevia kuin lapsensa kotona hoitavia 3 -vuotta täyttäneiden lasten vanhempia ja huoltajia.

Kunnille päivähoito-oikeuden laajentaminen merkitsee velvollisuutta järjestää päivähoitopaikat vanhempien niin halutessa. Verrattuna vuoden 1995 tilanteeseen päivähoito-oikeuden piiriin tulee lisää noin 260 000 alle kouluikäistä lasta. Ensi vuoden alusta alkaen päivähoito-oikeus koskee entisten vajaan 200 000 lapsen sijasta 460 000 lasta. Yhteiskuntapoliittisesti uudistus on merkittävä, koska tähän mennessä vasta noin puolet 3 - 6 -vuotiaiden ikäryhmästä on sijoittunut kunnalliseen päivähoitoon.

Alle 3 -vuotiaiden lasten vanhemmille päivähoito-oikeuden käyttämättä jättäminen on vuoden 1990 alusta alkaen merkinnyt oikeutta lakisääteiseen kotihoidon tukeen. Tämän vaihtoehdon olemassaolo on hillinnyt kunnallisten päivähoitopaikkojen kysyntää ja päivähoitomenojen kasvua.

Vuoden 1996 alusta alkaen tilanne muuttuu oleellisesti. Mikäli päivähoito-oikeuden laajennus toteutetaan subjektiivisen oikeuden muodossa, päivähoiton kysynnän muutosten arviointi vaikeutuu kunnissa. Päivähoidon kustannukset uhkaavat kasvaa huomattavasti enemmän kuin tähän asti on virallisesti arvioitu.

Monet tekijät viittaavatkin siihen, että päivähoito-oikeuden laajentaminen merkitsee kunnille ja koko julkiselle taloudelle huomattavia kustannuksia. Nykyisessä tilanteessa julkisen talouden päivähoitokustannuksia lisäävät ainakin seuraavat tekijät:

- työttömyyden väheneminen lisää päivähoiton todellista tarvetta
- päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella olevat lapset saavat oikeuden päivähoitopaikkaan
- 6 -vuotiaiden esiopetuksen kysyntä kasvaa, koska koulunkäynnin aloituskäytäntö on ollut suunnitelmassa alentaa lähi vuosina
- lapsiperheiden tulonsiirtojen leikkaukset lisäävät päivähoito-oikeuden käyttöä, jolloin lapset siirtyvät julkisen talouden kannalta kaikkein kalleimpaan päivähoiton tukijärjestelmään
- maksuttoman tai lähes maksuttoman päivähoiton mahdollisuus houkuttelee myös 3 - 6 -vuotiaiden lasten vanhempia, jotka pysyvät edelleenkin työmarkkinoiden ulkopuolella.

Nettovaikutuksiltaan päivähoito-oikeuden laajentamisen kustannusvaikutukset julkiselle taloudelle riippuvat ennenkaikkea siitä, kuinka laajasti työttömänä edelleen olevat ja työmarkkinoiden ulkopuolella muutoin olevat vanhemmat käyttävät uutta oikeuttaan.

Tässä selvityksessä arvioidaan mm. näiden tekijöiden mahdollisia kustannusvaikutuksia julkiselle taloudelle. Samalla tuodaan esille vaihtoehtoja, joiden toteuttaminen voisi oleellisestikin hillitä päivähoito-oikeuden laajentamisesta syntyviä kustannuksia. Selvitys on jatkoa VATT:n asettamassa hyvinvointipalvelujen markkinaperusteista ohjausta koskeneessa hankkeessa toteutetulle lasten päivähoitopalvelujen arviointi- ja kehittämistyölle.

Kansaneläkelaitos on toimittanut tutkimusta varten useita kotihoidon tuen ja asumistuen käyttäjiä koskevia erillislaskelmia. Lisäksi Joensuun, Hämeenlinnan, Kokkolan, Espoon ja Helsingin kaupungit sekä Kirkkonummen kunta ovat luovuttaneet päivähoitoa koskevia tietojaan *.

2 LASTEN PÄIVÄHOIDOSSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET VUOSINA 1990 - 1994

2.1 Kunnallinen päivähoito

Laki lasten päivähoitosta tuli voimaan huhtikuun alussa 1973. Lain mukaan kuntien tehtävänä on huolehtia päivähoitopalvelujen järjestämisestä niin, että lasten hoidon ja kasvatuksen tarve eri ikäryhmissä tulee tasapuolisesti ja paikallisten olojen edellyttämällä tavalla turvatuksi.

Vuoden 1990 alusta lukien alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmilla on ollut subjektiivinen oikeus valita lapselleen joko kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai kotihoidon tuki. Mikäli vanhemmat valitsevat kunnallisen päivähoitopaikan, kunnan velvollisuutena on järjestää kyseinen hoitopaikka.

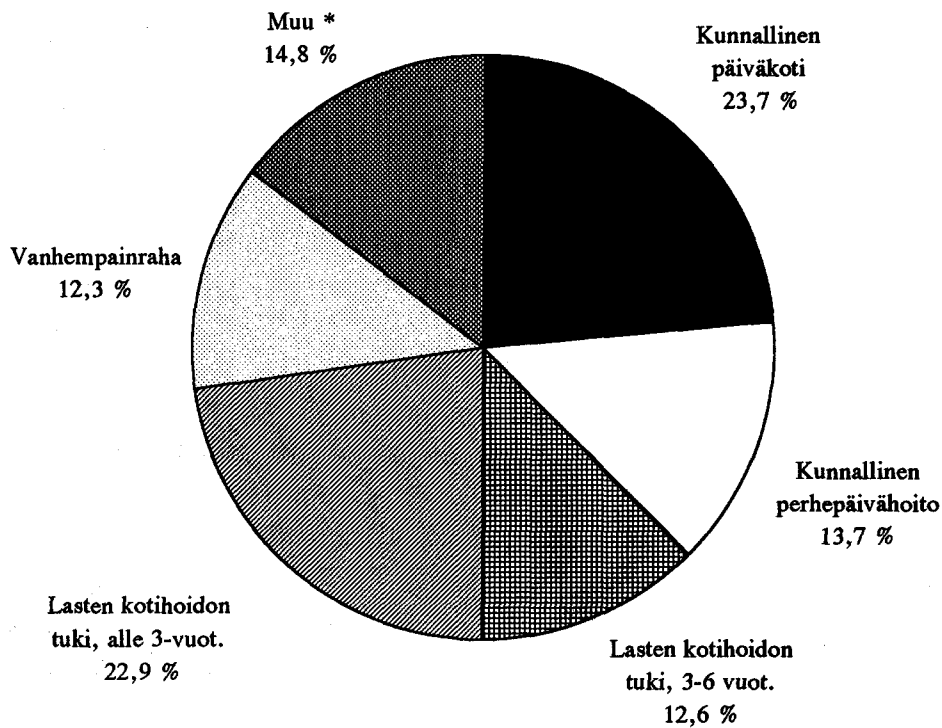
Vuoden 1994 alussa oli alle kouluikäisistä lapsista kunnallisen päivähoitopaikan piirissä 37 prosenttia ja kotihoidon tuen piirissä 36 prosenttia (kuva 1). Yksityisessä päivähoitossa olevista lapsista ei ole saatavissa tilastotietoja.

*) Selvityksen tekijä esittää tietojen luovuttajille parhaimmat kiitokset.

Päivähoitolain tullessa voimaan vuonna 1973 kunnallisia päivähoitopaikkoja oli yhteensä 42 580, joista 37 030 päiväkotipaikkoja ja 5 550 perhepäivähoitopaikkoja. Varsinkin 1980-luvulla kuntien järjestämien päivähoitopaikkojen määrä kasvoi huomattavasti vuoteen 1990 asti, jolloin päivähoitopaikkoja oli kaikkiaan 214 000.

Vuosina 1990 - 1994 hoitopaikkojen määrä väheni laman ja kasvavan työttömyyden seurauksena. Vuoden 1994 alussa päivähoiton piirissä oli enää 179 000 lasta. Päivähoitopaikoista oli kokopäiväpaikkoja 82 prosenttia ja osapäiväpaikkoja 18 prosenttia (taulukko 1).

Kuvio 1. Alle kouluikäisten lasten hoitojärjestelyt vuoden 1994 alussa



*Yksityinen päivähoito tai lapsi kotona ilman tukea

Taulukko 1. Kunnallisten päivähoitopaikkojen määrä, vajeus ja ylitarjonta vuosien 1990, 1992 ja 1994 alussa

	Hoitopaikat			Vajeus			Ylitarjonta		
	1990	1992	1994	1990	1992	1994	1990	1992	1994
Kokopäivähoito									
0-2 -vuotiaat	55 090	53 301	40 001	1 341	-	-	-	3 924	2 413
3-6 -vuotiaat	109 050	113 798	106 175	10 219	4 026	1 563	-	3 402	3 045
Yhteensä	164 140	167 099	146 176	11 560	4 026	1 563	-	7 326	5 458
Osapäivähoito									
0-6 -vuotiaat	32 347	29 105	22 671	1 218	544	907	-	2 855	659
Koululaiset	17 397	16 833	10 131	2 616	967	351	-	1 255	982
Yhteensä	49 744	45 938	32 802	3 834	1 511	1 258	-	4 110	1 641
Kaikkiaan	213 884	213 037	178 978	15 394	5 537	2 821	-	11 436	7 099

Lähde: Stakes

Tarkasteluajanjaksolla päivähoiton kysyntä väheni vielä enemmän kuin päivähoitopaikkojen määrä. Vuoden 1990 alussa koko maan päivähoitopaikkojen kysyntä oli arvion mukaan noin 223 000 paikkaa. Vuoden 1994 alussa paikkoja arvioitiin tarvittavan noin 48 000 vähemmän eli 174 000 paikkaa.

Koko maan tasolla päivähoitopaikkojen kysyntä ja tarjonta eivät ole täysin kohdanneet toisiaan. Esimerkiksi vuonna 1994 koko maassa oli 7 100 päivähoitopaikkaa yli kysynnän, kun samanaikaisesti oli pulaa 2 800 päivähoitopaikasta. Alle kolmevuotiaiden päivähoitopaikkoja oli riittävästi, mutta 3-6 -vuotiailta lapsilta puuttui noin 1 560 kokopäivähoitopaikkaa. Osapäiväpaikkoja puuttui alle kouluikäisiltä lapsilta noin 910 ja koululaisilta 350. Noin 80 prosenttia kunnista pystyi antamaan päivähoitopaikan kaikille hoidon tarpeessa oleville alle kouluikäisille lapsille.

2.1.1 Hoitopaikkojen muutos päiväkotij- ja perhepäivähoidossa

Vuonna 1994 päivähoitopaikoista oli vajaa kaksi kolmasosaa päiväkotipaikkoja ja runsas kolmannes perhepäivähoitopaikkoja, kun vuonna 1990 vastaavat osuudet olivat 55 prosenttia ja 45 prosenttia. Neljässä vuodessa perhepäivähoitopaikkojen määrää vähennettiin noin 30 000:lla (taulukko 2). Vastaavasti päiväkotien kokopäivähoitopaikkojen määrää lisättiin vajaalla 10 000:lla. Koska perhepäivähoito on kunnallisista päivähoitomuodoista edullisin, merkitsi muutos lasten siirtymistä yksikkökustannuksiltaan kalliimpaan hoitomuotoon.

Taulukko 2. Kunnalliset päiväkotij- ja perhepäivähoitopaikat tammikuussa 1990, 1992 ja 1994

	Päiväkoti			Perhepäivähoito			Yhteensä		
	1990	1992	1994	1990	1992	1994	1990	1992	1994
Kokopäivähoito									
0 - 2 -vuotiaat	25 815	26 278	21 105	29 275	27 023	18 896	55 090	53 301	40 001
3 - 6 -vuotiaat	55 020	63 986	67 467	54 030	49 812	38 708	109 050	113 798	106 175
Yhteensä	80 835	90 264	88 572	83 305	76 835	57 604	164 140	167 099	146 176
Osapäivähoito									
0 - 6 -vuotiaat	28 467	24 199	18 689	3 880	4 906	3 982	32 347	29 105	22 671
Koululaiset	8 724	8 806	5 189	8 673	8 027	4 942	17 397	16 833	10 131
Yhteensä	37 191	33 005	23 878	12 553	12 933	8 924	49 744	45 938	32 802
Kaikkiaan	118 026	123 269	112 450	95 858	89 768	66 528	213 884	213 037	178 978

Lähde: Stakes

2.1.2 Esiopetuksen laajuus

Päivähoitoon sisältyy kouluvalmiuksia luovaa esiopetusta 6-vuotiaille. Vuoden 1994 alussa esiopetuksen piirissä oli noin 53 % 6-vuotiaiden ikäryhmästä. Esiopetuksessa olevien lasten osuus vaihtelee suuresti lääneittäin (taulukko 3). Päivähoidon merkittävä tehtävä on esiopetuksen antaminen ja kouluvalmiuksien luominen lapsille ennen varsinaisen koulun aloitusta. Mikäli koulunaloitusikä säädetään joustavaksi 6 - 8 -vuotiaille, merkitsee se, että esiopetusta tulisi antaa päivähoitossa 5 - 7 -vuotiaille lapsille.

Taulukko 3. 6-vuotiaat päivähoidossa ja esiopetuksessa 1.1.1994 lääneittäin

Lääni	Päivähoidossa	Osuus ikäryhmästä	Esiopetuksessa	Osuus ikäryhmästä
Uudenmaan	10 642	73,7 %	10 023	69,4 %
Turun ja Porin	4 767	60,2 %	3 937	49,7 %
Hämeen	4 848	58,5 %	4 320	52,2 %
Kymen	2 092	58,7 %	1 570	44,0 %
Mikkelin	1 345	54,7 %	1 083	44,0 %
Pohjois-Karjalan	1 186	50,9 %	798	34,2 %
Kuopion	2 051	64,2 %	1 789	56,0 %
Keski-Suomen	1 686	53,0 %	1 440	45,3 %
Vaasan	3 827	67,3 %	3 249	57,2 %
Oulun	3 128	48,8 %	2 311	36,1 %
Lapin	1 613	59,2 %	1 407	51,6 %
Ahvenanmaan	222	89,5 %	221	89,1 %
KOKO MAA	37 407	61,9 %	32 148	53,2 %

Lähde: VATT-Keskustelualoitteita, No 84, 1995

2.2 Lasten kotihoidon tuki

Lasten hoitojärjestelyjä kehitettäessä tavoitteena on ollut monipuolisten valintamahdollisuuksien turvaaminen. Alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmilla on vuodesta 1985 lähtien ollut mahdollisuus valita kunnallisen päivähoitopaikan tai kotihoidon tuen välillä. Lasten kotihoidon tuen piirissä olevien perheiden määrä on kasvanut jatkuvasti. Lain ensimmäisenä voimassaolovuotena tuen piirissä oli 42 800 perhettä ja vuonna 1994 perheitä oli 156 650 (taulukko 4).

Lasten kotihoidon tuki koostuu perusosasta, sisaruskorotuksesta, tulosisäonnaisesta lisäosasta ja osittaisesta kotihoidontuesta. Perusosan saa, jos perheessä on alle kolmevuotias lapsi, joka ei ole kunnallisen päivähoiton piirissä. Sisaruskorotuksen saa, jos perheessä on perusosaan oikeuttavan lapsen lisäksi muita alle seitsemänvuotiaita lapsia. Lisäosan saamisen edellytyksenä on, että lasta hoitaa kotona toinen vanhemmista ja perheen tulot eivät ylitä lisäosaan oikeuttavaa tulorajaa. Perhe ei menetä oikeuttaan lisäosaan, vaikka sisaruskorotuksen piirissä olevat lapset olisivatkin kunnan järjestämässä päivähoitossa. Tämän lisäksi perheen 3 - 6 -vuotiaan sisaruksen enintään 5 tuntia kestävä kunnan järjestämä päivähoito ei estä sisaruskorotuksen myöntämistä.

Lasten kotihoidon tuki on veronalaista tuloa. Vuonna 1995 lasten kotihoidon tuen perusosa on 1 908 mk/kk, sisaruskorotus 382 mk/kk ja täysimääräinen lisäosa 1 527 mk/kk.

Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on mahdollisuus lyhentää työaikaansa lasten hoidon vuoksi. Alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla, joka on lyhentänyt työaikaansa lapsen hoidon vuoksi, on mahdollisuus saada osittaista kotihoidon tukea (477 mk / kuukausi). Osittaisen kotihoidontuen käyttö on ollut huomattavasti ennakoitua vähäisempää. Vuonna 1994 tukea maksettiin kaikkiaan vajaa kahdeksan miljoonaa markkaa.

Taulukko 4. Lasten kotihoidon tuen kehitys vuosina 1991 - 1994 (mukaan lukien osittainen kotihoidon tuki).

Vuosi	Tuki, milj. mk	Perheitä yhteensä	Sisaruskorotusta saavat perheet	Lisäosaa saavat perheet	Keskim. tuki mk/kk/perhe*
1991	2 110	138 289	49,3 %	53,8 %	2 451
1992	2 866	145 418	48,3 %	57,8 %	2 618
1993	3 073	159 740	48,7 %	57,1 %	2 803
1994	3 198	156 650	49,5 %	58,7 %	2 659

*) Osittainen kotihoidon tuki ei sisälly lukuun.

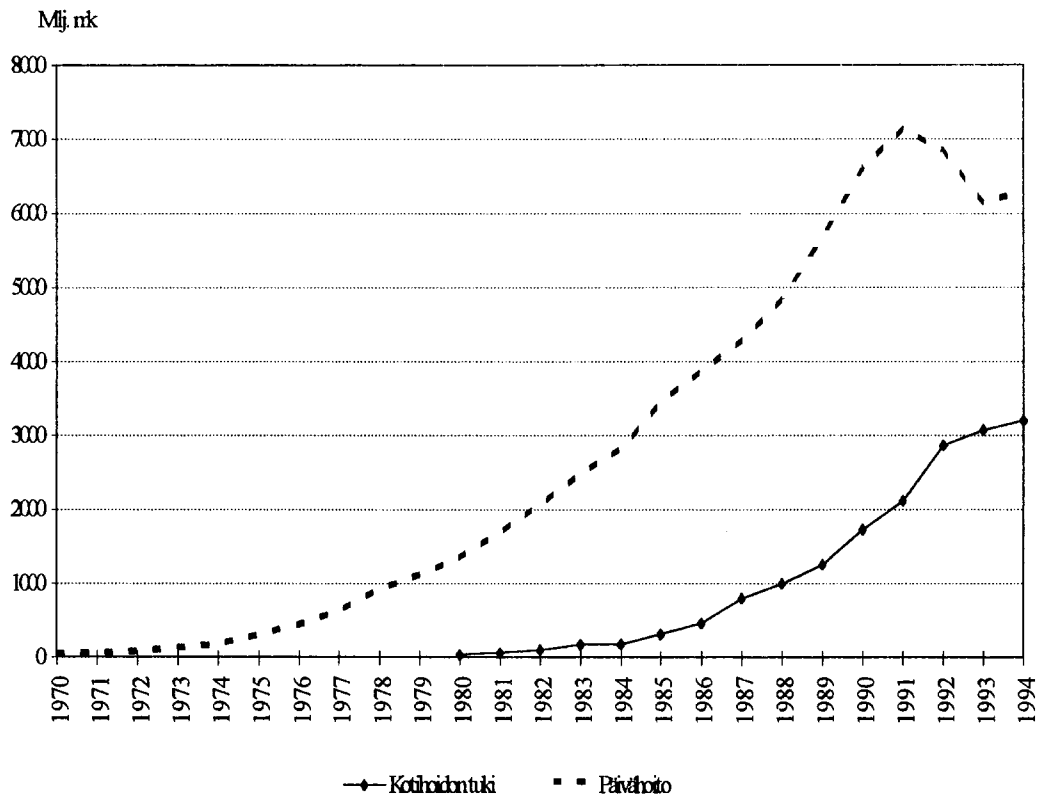
Lähde: Kela

2.3 Päivähoidon kokonaiskustannukset

Päivähoitolain säätämisen jälkeen kunnallisesta lasten päivähoidosta aiheutuvat kokonaismenot kasvoivat huomattavasti aina vuoteen 1992 asti. 1980 -luvun loppupuolella lisättiin varsinkin alle kolmevuotiaiden lasten päivähoitopaikkoja, jotta lain edellyttämä päivähoitovelvoite olisi saatu täytettyä.

Vuonna 1992 päivähoidosta aiheutuneet käyttömenot kääntyivät laskuun erityisesti työttömyyden kasvun vähentäessä hoitopaikkojen tarvetta (kuvio 2). Vuoden 1993 päivähoitomenojen suuruudeksi on arvioitu 6,1 miljardia markkaa ja vuoden 1994 menoiksi 6,2 miljardia markkaa.

Kuvio 2. Lasten kunnallisesta päivähoidosta (arvio vuosi 1994) ja lasten kotihoidon tuesta aiheutuneet käyttömönöt vuosina 1970 - 1994, miljoonaa markkaa

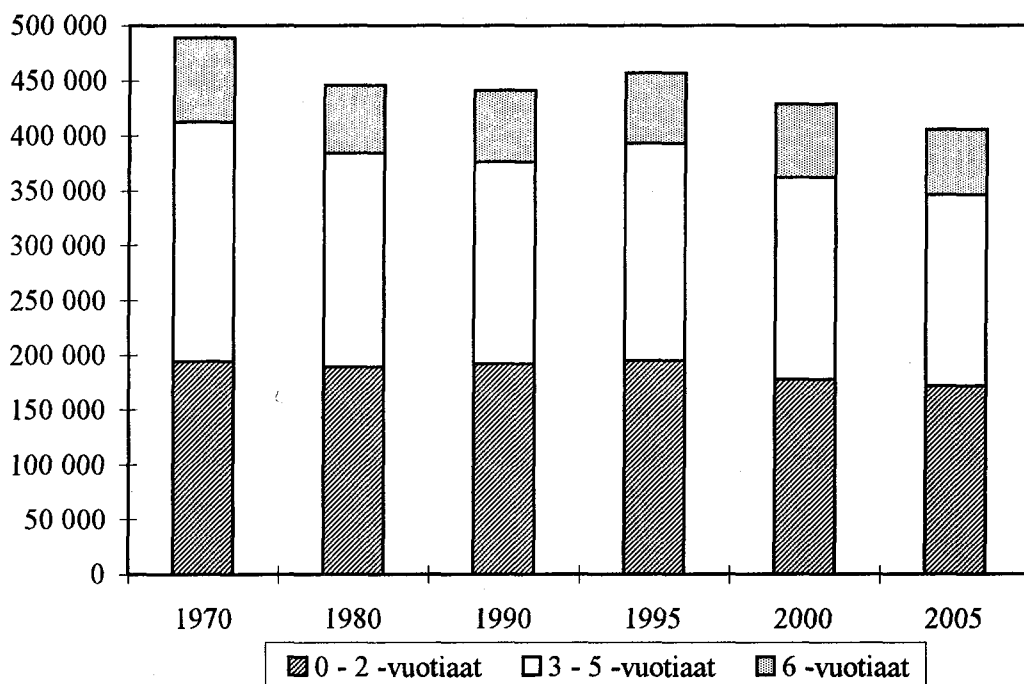


Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kela

2.4 Syntyvyyden muutos

Vuonna 1993 syntyi noin 64 600 lasta. Väestöennusteiden mukaan syntyvien lasten määrän oletetaan vähenevän siten, että vuonna 2000 syntyisi enää 58 400 lasta. Ennusteen mukaan vuonna 2000 on noin 28 500 ja vuonna 2005 noin 51 300 alle kouluikäistä lasta vähemmän kuin nykyisin (kuvio 3).

Väestöennusteen mukaan alle kouluikäisten lasten määrällä mitattuna päivähoiton tarve vähenisi jatkossa vuoden 1995 tasoltaan. Koska päivähoito-oikeutta samanaikaisesti laajennetaan koskemaan noin 260 000 lasta entisten vajaan 200 000 lapsen lisäksi, syntyvyyden alentumisen todelliset vaikutukset päivähoiton tarpeeseen jäävät toistaiseksi vähäisiksi. Pidemmällä tähtäimellä alhainen syntyvyys merkitsee päivähoiton kokonaistarpeen vähenemistä.

Kuvio 3. Alle kouluikäisten lasten määrä 1970 - 2005

Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste

3 PÄIVÄHOITO-OIKEUDEN LAAJENTAMISEN KUSTANNUS- VAIKUTUS JULKISELLE TALOUDELLE

Päivähoito-oikeuden laajentaminen kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin merkitsee kunnille velvoitetta järjestää tarvittavat hoitopaikat. Koska päivähoito-oikeus koskee yhtäläillä työssäkäyviä, työttömänä olevia kuin omia lapsiaan hoitavia vanhempia, lain säätämisestä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten arvioiminen on vaikeaa. Varmaa kuitenkin on, että päivähoito-oikeuden laajentaminen on yhteiskuntapoliittisesti merkittävä päätös ja sillä on huomattavia vaikutuksia kuntien ja valtion talouteen.

Ensimmäisessä vaiheessa päivähoito-oikeus ulotettiin alle 3 -vuotiaisiin lapsiin vuonna 1990. Lain säätämisen jälkeen nuorimmat lapset ovat olleet sekä päiväkotie- että perhepäivähoidossa etusijalla paikkoja jaettaessa. Vuosina 1990 - 1994 kotihoidon tuki ja työttömyys selvästi hillitsivät kunnallisten päivähoitopaikkojen tarvetta. Kyseisinä vuosina alle 3 -vuotiaiden päiväkotipaikat vähenivät kaikkiaan vajaalla 5 000 hoitopaikalla.

Päivähoito-oikeuden laajentaminen 1996 alusta lukien toteutetaan tilanteessa, jossa talous on voimakkaassa kasvussa, työttömyys vähenemässä ja kotitalouksien tulonsiirtoja leikataan. Tässä mielessä kunnille lankeava päivähoitovelvoite tapahtuu aivan toisissa olosuhteissa kuin vuonna 1990 toteutettu päivähoitovelvoite. Useat tekijät viittaavatkin siihen, että päivähoito-oikeuden laajentaminen merkitsee mittavia kustannuksia julkiselle taloudelle. Näitä tekijöitä on useita ja ne voidaan kiteyttää mm. seuraavasti:

- 1) työttömyyden väheneminen lisää aidosti hoitopaikkojen tarvetta
- 2) lapset, jotka eivät nyt ole oikeutettuja kunnalliseen päivähoitoon tai kotihoidon tukeen, saavat oikeuden päivähoitopaikkaan
- 3) lapsilisien, kotihoidon tuen, asumistuen sekä asunto- ja opintolainojen korkovähennysoikeuden leikkaamisen vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin lapsiperheisiin, joiden lapset on hoidettu kotihoidon tuen avulla. Merkittävä osa perheistä, joiden 3 - 6 -vuotiaat lapset on hoidettu vanhempien toimesta, ovat oikeutettuja maksuttomaan tai lähes maksuttomaan päivähoitoon.

Jos suunnitelmat koulunkäynnin aloitustien alentamisesta toteutuvat, myös vanhempien halukkuus hankkia 6 -vuotiaalle lapsilleen esiopetusta lisääntyy.

Seuraavassa arvioidaan lähemmin päivähoito-oikeuden laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle edellä mainittujen tekijöiden pohjalta. Koska julkiselle taloudelle lankeavat kunnallisen päivähoiton kokonaiskustannukset perustuvat päivähoitopaikkojen yksikkökustannuksiin, tarkastelu aloitetaan kunnallisen päivähoiton nykyisestä kustannusrakenteesta.

3.1 Kunnallisten päivähoitopaikkojen keskimääräiset kustannukset

Päivähoito-oikeuden laajentamisen aiheuttamien yhteiskunnallisten kustannusten arvioimiseksi tarvitaan tietoa siitä, kuinka paljon hoitopaikkojen ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Viime vuosina päivähoiton käyttömenoista vanhemmat ovat maksaneet keskimäärin 14 prosenttia. Verovaroin on kustannettu loppuosa eli 86 prosenttia hoitopaikkojen kokonaiskustannuksista.

Nykyisen kunnallisen päivähoiton keskimääräisten yksikkökustannusten selvittämiseksi seuraavassa tarkastellaan hoitopaikkakohtaisten kustannusten kehittymistä sekä pääkaupunkiseudulla että sen ulkopuolella. Joensuun, Hämeenlinnan ja Kokkolan kustannustiedot ovat saatavissa vuosilta 1991 - 1994. Selvitystä tehtäessä pääkaupunkiseudun kunnista mahdollisimman tarkat päivähoiton kustannustiedot ovat olleet saatavissa Espoon kaupungista. Tiedot ovat vuosilta 1993 ja 1994.

Kuntaliiton toteuttamassa Sosiaalipalvelu-projektissa (Sospa-projekti) on selvitetty samoin laskentaperustein Joensuun, Hämeenlinnan ja Kokkolan päivähoitokustannuksia. Hoitopaikkakohtaisiin kustannuksiin on laskettu mukaan käyttömenot, pääomakustannukset sekä sosiaalitoimen hallinnosta päivähoidon osuus ja kirjanpito-, palkanlaskenta ym. vastaavat kustannuserät.

Sospa-projektin kustannusvertailussa päiväkodit ja perhepäivähoito on eroteltu toisistaan sekä brutto- että nettokustannusten osalta. Nettokustannuksissa kuntien menoja vähentävänä tekijänä ovat mukana lähinnä vanhempien maksamat asiakasmaksut.

Espoon kustannustarkastelu on suoritettu samoin laskentaperiaattein kuin Sospa-projektissa. Kustannusten erottelu on kuitenkin hienojakoisempi. Alle 3 -vuotiaiden ja yli 3 -vuotiaiden lasten kustannukset on määritelty erikseen, samoin kokopäivä- ja osapäivähoito. Tämän lisäksi erityisryhmissä annettavan päivähoidon yksikkökustannukset on eritelty omaksi ryhmäkseen.

Kustannustarkastelun kaupunkipainotteisuus johtuu päiväkotipaikkojen keskittymisestä kaupunkeihin. Vuoden 1994 alussa oli STAKESin selvityksen mukaan runsas 75 % päiväkotipaikoista kaupunkimaisissa kunnissa. Kaupunkimaisten kuntien kaikista päivähoitopaikoista oli 77 % päiväkodeissa ja 23 % perhepäivähoitossa. Maaseutumaisissa kunnissa suhde oli päinvastainen - päiväkotipaikkojen osuus oli 36 % ja perhepäivähoitopaikkojen osuus 64 %.

Vuonna 1994 Joensuussa, Hämeenlinnassa ja Kokkolassa päiväkotipaikan bruttokustannus vaihteli välillä 39 215 - 44 222 mk / kk ja nettokustannus välillä

33 078 - 35 553 mk / kk. Perhepäivähoitossa vastaava vaihtelu oli bruttokustannuksilla laskettuna 31 079 - 36 338 mk / kk ja nettokustannuksilla laskettuna 25 747 -

29 985 mk / kk. Perhepäivähoito on siis säilynyt kustannuksiltaan selvästi halvempana hoitomuotona kuin päiväkotihoido.

Taulukko 6. Kunnallisen päivähoiton hoitopaikkakohtaiset brutto- ja nettokustannukset Joensuussa, Hämeenlinnassa ja Kokkolassa vuosina 1991 - 1994

	1991	1992	1993	1994
Joensuu:				
<u>Päiväkotihoido</u>				
brutto	43 718	42 040	40 461	39 215
netto	38 876	36 028	34 043	33 078
<u>Perhepäivähoito</u>				
brutto	31 502	32 254	35 268	36 338
netto	27 406	26 402	28 993	29 985
Hämeenlinna:				
<u>Päiväkotihoido:</u>				
brutto	43 119	43 147	42 462	44 222
netto	36 024	36 521	33 455	35 553
<u>Perhepäivähoito</u>				
brutto	33 765	33 613	33 134	34 755
netto	28 244	27 549	26 634	27 735
Kokkola:				
<u>Päiväkotihoido</u>				
brutto	42 055	41 335	42 743	40 079
netto	37 273	35 963	37 201	34 432
<u>Perhepäivähoito</u>				
brutto	33 822	36 080	40 129	31 079
netto	29 613	31 110	33 885	25 747

Espossa alle 3 -vuotiaiden perhepäivähoito on säilynyt selkeästi halvempaan hoitomuotona kuin vastaavanikäisten päiväkotihoido. Kustannusero on vuositasonalla noin 16 000 markkaa hoitopaikkaa kohden. 3 - 6- vuotiaiden hoidossa kustannusero päiväkotien ja perhepäivähoidon välillä on hieman kaventunut. Perhepäivähoitopaikka on vuositasonalla keskimäärin noin 3 000 markkaa edullisempi kuin päiväkotipaikka. Päiväkodeissa alle 3 -vuotiaiden lasten hoito muodostuu selvästi kalliimmaksi kuin 3 - 6 -vuotiaiden, koska asetus edellyttää suurempaa hoitajamäärää. Asetuksen (804/92) mukaan enintään neljää alle 3- vuotiasta lasta kohden tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on asetuksessa edellytetty ammatillinen pätevyys. 3 - 6 -vuotiaita lapsia saa yhden henkilön valvonnassa em. asetuksen mukaisesti olla enintään seitsemän.

Espon päivähoiton bruttokustannukset ovat tasoltaan Sospa-projektin kaupunkien bruttokustannuksia selvästi korkeammat. Nettokustannusten ero on kuitenkin

pienempi, mikä selittyy sillä, että pienempien kaupunkien keskimääräinen asiakasmaksutulo on isoja kaupunkeja alempi.

Taulukko 7. Kunnan oman päivähoiton brutto- ja nettokustannukset Espoossa vuosina 1993 ja 1994

	Kokopäivähoito				Osapäivähoito		Erityishoito	
	Alle 3 -vuotiaat		Yli 3 -vuotiaat		1993	1994	1993	1994
	1993	1994	1993	1994				
<u>Päiväkotihoido</u>								
brutto	57 731	56 300	44 948	43 262	22 720	22 981	75 691	70 875
netto	49 617	46 704	37 073	33 887	18 771	18 270	67 433	59 620
<u>Perhepäivähoito</u>								
brutto	39 458	40 018	39 458	40 018	19 958	20 031		
netto	31 467	30 502	31 467	30 502	15 519	15 266		

Neljän kunnan välisen kustannusvertailun perusteella voidaan todeta, että 3 - 6 -vuotiaiden päivähoitossa päiväkotipaikan keskimääräinen nettokustannus yhteiskunnalle on pääkaupunkiseudulla korkeimmillaan 34 000 markkaa vuodessa. Koska Joensuun, Hämeenlinnan ja Kokkolan kustannustiedoissa ei ole eritelty alle ja yli 3 -vuotiaita, vertailu voidaan suorittaa Kirkkonummen kuntaan, jossa vastaavalla tavalla määritelty kustannus oli 32 000 markkaa vuonna 1994. Alle 3 -vuotiaiden päiväkotihoidon keskimääräinen nettokustannus oli Kirkkonummella 53 500 markkaa ja Espoossa 47 000 markkaa kuukaudessa. Perhepäivähoitossa 0 - 6 -vuotiaan hoitopaikan hinta on Espoossa nettomääräisesti 31 000 markkaa vuodessa ja Kirkkonummella 28 000 markkaa.

Verrattaessa Kirkkonummen 3 - 6 -vuotiaiden päivähoitopaikkojen kustannuksia Sospa-projektin kaupunkeihin havaitaan, että Kirkkonummen kustannusrakennetta voidaan pitää eräänlaisena keskiarvona. Tämän perusteella seuraavissa luvuissa suoritettavat päivähoito-oikeuden laajentamisesta aiheutuvat kustannusvaikutuslaskelmat julkisen talouden kannalta pohjautuvat Kirkkonummen kunnan järjestämien kokopäivähoitopaikkojen keskimääräisiin yksikkökustannuksiin. Päivähoiton osapäiväpaikkojen ja alle 3 -vuotiaiden kokopäiväisten päiväkotipaikkojen keskimääräisenä kustannuksena käytetään Espoon kustannuksia.

On huomattava, että esimerkiksi 3 - 6 -vuotiaan lapsen 32 000 markan nettokustannus päiväkotipaikasta on keskiarvo. 0 - maksuluokkaan lukeutuvien vanhempien lapsista aiheutuva julkisen talouden kustannus on 41 000 markkaa ja korkeimpaan maksuluokkaan lukeutuvien vanhempien lapsista aiheutuva kustannus 25 000

markkaa vuodessa. Perhepäivähoidossa vastaava kustannus vaihtelee välillä 37 000 - 12 300 markkaa ja alle 3 -vuotiaiden päiväkotihoidossa 56 300 - 40 600 markkaa vuodessa.

3.2 Työttömyyden vähenemisen vaikutus hoitopaikkoihin

Vuodesta 1989 vuoteen 1993 keskimääräinen työttömyysaste kasvoi maassamme 3,5 prosentista 17,9 prosenttiin. Samana ajanjaksona työttömyyden kasvu ei kohdannut lapsiperheitä yhtä ankarasti. Perheissä, joissa oli alle kouluikäisiä lapsia, miesten ja naisten työttömyysaste lisääntyi 2,1 prosentista 16,2 prosenttiin (taulukko 8). Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksissa on erikseen selvitetty työttömyysaste lapsiperheissä, joissa on alle 3 -vuotiaita lapsia. Näiden vanhempien työttömyysaste kasvoi 2,6 prosentista 14,6 prosenttiin. Tarkastelujaksolla työttömänä olevien päivähoitokäisten lasten vanhempien määrä kasvoi 12 000:sta 87 000:een.

Myös pienten lasten vanhempia kohdanneella rajulla työttömyyden lisääntymisellä on ollut selvä yhteys lasten päivähoitopaikkojen kysyntään. Vuosien 1990 ja 1994 välillä päivähoiton tarve väheni alle 3 -vuotiaiden kokopäivähoidossa noin 17 000 hoitopaikkaa, 3 - 6 -vuotiaiden kokopäivähoidossa noin 13 000 hoitopaikkaa ja alle kouluikäisten lasten osapäivähoidossa noin 8 500 hoitopaikkaa.

Yksinkertaisella laskelmalla voidaan arvioida, kuinka paljon työttömyysasteen kasvu yhdellä prosenttiyksiköllä on merkinnyt hoitopaikkojen tarpeen vähenemisenä. Laskelman tulokset käyvät ilmi taulukosta 9. Laskelmassa oletetaan, että tammikuussa 1990, 1992 ja 1994 kirjattujen hoitopaikkojen tarpeen muutokset ovat seurausta edellisten vuosien syksyllä kerätystä lapsiperheiden työttömyysastetiedoista.

Laskelman mukaan vuosina 1989 - 1993 lapsiperheiden työttömyysasteen lisääntyminen yhdellä prosenttiyksiköllä merkitsi keskimäärin noin 2 900 hoitopaikan tarpeen vähenemistä. Laskelmassa ovat mukana sekä kokopäivä- että osapäivähoitopaikat. Työttömyyden kasvun vaikutus oli hoitopaikkojen määrällä mitattuna suurin alle kolmevuotiaiden paikoissa, joiden määrä väheni noin 1 400:lla. 3 - 6 -vuotiaiden lasten kokopäivähoitopaikkojen tarve väheni noin 950:llä ja osapäivähoidossa olleiden 0 - 6 -vuotiaiden lasten paikkojen määrä noin 600:lla.

Lasten vanhempien työttömyyden lisääntyminen merkitsi selvästi suurempaa hoitopaikkojen tarpeen vähenemistä aikavälillä 1992 - 1994 kuin periodilla 1990 - 1992. Voimakkaimmin työttömyyden vaikutus hoidon tarpeeseen näkyi kokopäivähoidossa, mikä kuvastaa myös kuntien pyrkimyksiä säästää menojaan tarjoamalla kokopäiväiset hoitopaikat ensisijassa perheillä, joiden vanhemmat ovat säilyttäneet työpaikkansa.

Taulukko 8. Päivähoitoiässä olevien lasten vanhempien keskimääräinen työttömyysaste syksyllä 1989, 1991 ja 1993 sekä vastaavien vuosien keskimääräinen yleistyöttömyysaste, %

	1989	1991	1993
Vanhemmat, joilla alle 7 -vuotiaita lapsia	2,1	7,6	16,2
Vanhemmat, joilla alle 3 -vuotiaita lapsia	2,6	7,8	14,6
Kaikki työttömät	3,5	7,6	17,9

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimukset.

Taulukko 9. Työttömyysasteen kasvun vaikutus päivähoitopaikkojen määrään (hoitopaikkojen määrän muutos suhteessa työttömyysasteessa tapahtuneeseen 1 %-yksikön suuruiseen kasvuun)

	1990 - 1992	1992 - 1994	1990 - 1994
Kokopäivähoito:			
0 - 2 -vuotiaat	-952	-1 734	-1 395
3 - 6 -vuotiaat	-655	-1 131	-945
Osapäivähoito:			
0 - 6 -vuotiaat	-843	-451	-604
Yhteensä	-2 450	-3 316	-2 944

Päivähoidon tarpeessa vuosina 1992 - 1994 tapahtuneiden muutosten perusteella voidaan arvioida, kuinka paljon ennustettu työttömyyden väheneminen voisi merkitä päivähoitopaikkojen todellisen tarpeen lisääntymisenä. On kuitenkin huomattava, että päivähoito-oikeuden laajentaminen subjektiiviseksi oikeudeksi merkitsisi huomattavasti nopeampaa hoitopaikkojen lisääntymistä. Tässä tehtävä tarkastelu rajoittuu vain alle kouluikäisten lasten vanhempiin, joille syntyy todellinen tarve hoitopaikan hankkimiseen, kun työpaikka järjestyy.

Valtiovarainministeriö on ennustanut työttömyysasteeseen kahden prosenttiyksikön alentumista sekä vuonna 1995 että vuonna 1996. Jos oletetaan, että vastaavansuuruinen työttömyysasteen aleneminen kohdistuisi myös työttömänä olevien alle kouluikäisten lasten vanhempiin, päivähoiton tarve lisääntyisi kahden vuoden sisällä yhteensä noin 11 500 kokopäiväisellä hoitopaikalla ja vajaalla 2 000 osapäiväisellä hoitopaikalla (taulukko 10). Jos kunnat järjestävät uudet hoitopaikat yksinomaan perinteisenä kunnallisena palvelutuotantona, kuntien päivähoitomenot lisääntyvät vuositasolla noin 430 miljoonaa markkaa. Todelliset nettokustannukset ovat tätä pienemmät, koska ansiotyöhön siirtyminen merkitsee osalle työllistyvistä kotihoidontuen menettämistä. Vastaavasti työttömyysturvamenoissa valtiontalouden säästöjen suuruus riippuu siitä, siirtyykö työtön henkilö ansiotyöhön peruspäivärahalta vai ansiosidonnaiselta päivärahalta.

Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on pudottaa työttömyys 200 000 henkeen vuoteen 1999 mennessä. Tämä merkitsisi työttömyysasteen putoamista vuoden 1994 18,4 prosentista noin 8 prosenttiin neljässä vuodessa. Jos vastaavasti 0 - 6 -vuotiaiden lasten vanhempien työttömyysaste putoaisi vuoden 1993 syksyn tasoltaan mainittuun 8 prosenttiin, lisääntyisi kokopäiväpaikkojen tarve noin 21 000:lla ja osapäiväpaikkojen tarve noin 3 700:lla. Edellistä esimerkkiä vastaavalla laskentatavalla tästä aiheutuisi kuntien päivähoitomenoihin noin 770 miljoonan markan kustannukset (pl. mahdolliset säästöt kotihoidontuessa ja työttömyysturvamenoissa).

Taulukko 10. Arvio hoitopaikkojen tarpeen lisääntymisestä, jos lapsiperheiden työttömyysaste

- 1) vähenee 4 %-yksikköä vuosina 1995 - 1996
- 2) alenee 8 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä

	1)	2)
<u>Kokopäiväpaikat:</u>		
0 - 2 -vuotiaat	6 936	11 444
3 - 6 -vuotiaat	4 524	9 284
<u>Osapäiväpaikat:</u>		
0 - 6 -vuotiaat	1 804	3 698

3.3 Päivähoito-oikeuden ulottaminen myös päivähoidon tukijärjestelmien ulkopuolella oleviin ja kotihoidon tuen avulla hoidettuihin 3 - 6 -vuotiaisiin lapsiin

Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden ulottaminen kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin mahdollistaa myös työttömyyttä kärsivien vanhempien ja täysin yksityistä hoitoa käyttävien perheiden lasten siirtymisen kuntien järjestämään päivähoitoon. Sama koskee myös perheitä, joissa toinen tai molemmat vanhemmista ovat itse omasta tahdostaan hoitaneet yli 3- vuotiaita lapsiaan. Päivähoitovelvoitteen myötä vanhempien niin halutessa kuntien on järjestettävä kaikille alle kouluikäisille lapsille hoitopaikka.

Verrattuna alle 3 -vuotiaiden päivähoito-oikeuden toteuttamiseen vuonna 1990, päivähoitovelvoitteen laajentaminen voi merkitä kunnille ennalta-arvaamattomia kustannuksia. Alle 3 -vuotiaiden osalta on tiedetty, että päivähoito-oikeuden käyttämättä jättäminen merkitsee siirtymistä lakisääteisen kotihoidon tuen piiriin. Vuoden 1996 alusta alkaen päivähoito-oikeus ulottuu myös lapsiin, jotka ovat edelleen vanhempien hoidossa ja saavat kotihoidon tuen sisaruskorotusta ja lisäosaa sekä lapsiin, jotka ovat päivähoitoon liittyvien yhteiskunnan tukijärjestelmien ulkopuolella.

Seuraavassa arvioidaan, kuinka suuret kustannukset päivähoito-oikeuden laajentaminen enimmillään aiheuttaa julkiselle taloudelle työttömyyden kehityksestä riippumatta. Erikseen tarkastellaan nyt tukijärjestelmien ulkopuolella olevien lasten määrää, esiopetuksen ulkopuolella olevien 6 -vuotiaiden lasten määrää ja kotihoidon tukea saaneita perheitä, joiden 3 - 5 -vuotiaat lapset olisivat oikeutettuja päivähoitopaikkaan.

3.3.1 67 000 lasta päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella

Vuoden 1994 alussa kunnallisen päivähoidon piirissä oli kaikkiaan 168 850 lasta, kotihoidon tuen piirissä 159 940 lasta ja vanhempainrahan piirissä 55 380 lasta. Yhteiskunnan rahoittamien hoitotukijärjestelmien ulkopuolella oli yhteensä 66 730 lasta, joiden ikä oli 3 - 6 -vuotta.

Lasten päivähoito-oikeuden laajentaminen 3 vuotta täyttäneisiin, mutta alle kouluikäisiin lapsiin merkitsee sitä, että kaikkiaan 66 730 tukijärjestelmien ulkopuolella olevaa lasta saa myös oikeuden päivähoitopaikkaan.

Jos kaikki tukijärjestelmien ulkopuolella olevat lapset käyttäisivät päivähoito-oikeuttaan ja siirtyisivät kunnalliseen kokopäiväiseen päiväkotihoidon, julkiselle taloudelle aiheutuisi enimmillään noin 2,1 miljardin markan vuotuiset nettokustannukset.

Vastaavasti, jos tukijärjestelmien ulkopuolella olevat lapset siirtyisivät kunnalliseen osapäiväiseen päiväkotihoidon, julkiselle taloudelle aiheutuisi enimmillään noin 1,2 miljardin markan vuotuiset nettokustannukset.

3.3.2 6 -vuotiaiden esiopetuksen ulkopuolella edelleen noin 25 000 lasta

Koulunkäynnin aloitusikä on ollut suunnitteilla aientaa 6 -vuotta täyttäneisiin lapsiin. Vaikka uudistusta lykättäisiin, tarve esiopetuspaikkojen lisäämiseen on kasvussa. Onkin odotettavissa, että puolipäiväiseen esiopetukseen hakeutuminen lisääntyisi juuri 6 -vuotta täyttäneiden lasten ikäryhmässä.

Vuoden 1994 alussa päiväkodeissa annettavan esiopetuksen piirissä oli 53,2 prosenttia 6 -vuotiaiden ikäryhmästä. Kuntaliiton arvion mukaan vastaavana vuonna kouluissa annettavassa esiopetuksessa oli lisäksi noin 2 000 lasta. Vuonna 1995 tähän ikäryhmään kuuluu kaikkiaan 64 107 lasta, mikä merkinnee sitä, että vuoden 1994 suhteella varsinaisen esiopetuksen ulkopuolella on edelleen lähes 30 000 lasta. Näistä lapsista noin 5 000 on ollut kunnallisessa päivähoitossa.

6 -vuotiaiden ikäryhmästä noin 25 000 lasta voisi siis hakeutua esiopetukseen ja koulunkäynnin aloitustaan alentua aloittaa koulunkäynnin. Näistä lapsista suurin osa lukeutuu niihin 66 730:een lapseen, jotka ovat nyt tukijärjestelmien ulkopuolella. Loppuosa 6 -vuotiaista saa tällä hetkellä kotihoidon tuen sisaruskorotusta ja kuuluu myös mahdollisesti perheisiin, jotka saavat lisäosaa. Kelan tilastojen mukaan maaliskuussa 1995 sisaruskorotuksen piirissä oli kaikkiaan noin 9 900 6 -vuotiaista lasta, joista noin 6 400 lasta lukeutui lisäosaa saaviin perheisiin. Vanhemmilla on oikeus saada kunnallinen osapäivähoito 6 -vuotiaille lapsilleen menettämättä kotihoidon tuen sisaruskorotusta ja osapäivä- tai kokopäivähoito menettämättä lisäosaa.

Jos esiopetuksessa olevat kaikki loputkin 6 -vuotiaat lapset siirtyisivät päiväkodeissa annettavaan maksulliseen esiopetusta antavaan kokopäivähoitoon, julkiselle taloudelle aiheutuisi noin 270 miljoonan markan vuotuiset nettokustannukset. Laskelmassa on otettu huomioon säästö, joka syntyisi vanhempien menettäessä oikeutensa kotihoidon tuen sisaruskorotukseen 6 -vuotiaiden lasten osalta.

Vastaavasti, jos 9 900 lasta siirtyisi maksulliseen esiopetusta antavaan osapäivähoitoon, julkiselle taloudelle aiheutuisi noin 180 miljoonan markan vuotuiset nettokustannukset.

3.3.3 Lapsiperheiden etuuksien leikkaukset lisäävät myös kotihoidon tuen avulla hoidettavien 3 - 5 -vuotiaiden lasten siirtymistä kunnalliseen päivähoitoon

Valtiontalouden velkakriisin katkaiseminen edellyttää myös lapsiperheille maksettavien etuuksien leikkaamista. Hallituksen kaavailemien päätösten mukaisesti lapsilisiä on tarkoitus leikata vuositasolla 750 miljoonaa markkaa ja opintotukea 300 miljoonaa markkaa. Osa näistä leikkauksista toteutuu jo vuonna 1995.

Näiden lisäksi jo tehdyt päätökset merkitsevät vuonna 1996 asumistukeen 250 miljoonan markan leikkausta, asuntolainojen ylimääräisen korkovähennyksen leikkaamista 250 miljoonalla markalla sekä kotihoidon tuen vähentämistä 700 miljoonalla markalla. Asuntolainojen ylimääräisen korkovähennyksen leikkaaminen 250 miljoonalla markalla vuonna 1996 merkitsee Veronmaksajien keskusliiton laskelmien mukaan sitä, että korkovähennystä ei enää ole vuonna 1998. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan korkovähennys olisi lopullisesti poistunut vasta vuosituhaten vaihteen jälkeen. Korkovähennyksen leikkaamisen kokonaisvaikutus velallisiin on siis suurempi kuin mainittu 250 miljoonaa markkaa.

Jo tehtyjen leikkauspäätösten lisäksi tarkoitus on päättää 5,5 miljardin markan lisäleikkauksista 31.8.1995 mennessä. Lienee selvää, että osa näistäkin leikkauksista kohdistuu lapsiperheisiin.

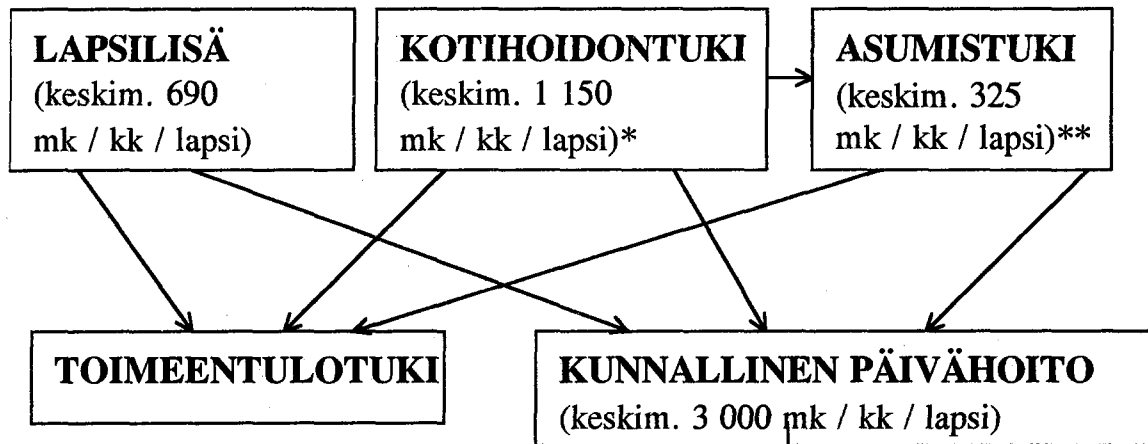
Lapsiperheidenkin etuuksien kaventaminen on ollut odotettua, mutta niiden toteuttaminen samaan aikaan päivähoito-oikeuden laajentamisen kanssa voi merkitä pysyvää muutosta lasten vanhempien asenteissa. Varmuudella voidaan sanoa, että eri tukijärjestelmiin tehtävien leikkausten yhteisvaikutukset ovat monille perheille niin merkittäviä, että molempien vanhempien tarve hankkiutua ansiotyöhön kasvaa. Tämän lisäksi päivähoito-oikeuden laajentaminen merkitsee myös työmarkkinoiden ulkopuolella oleville vanhemmille suurta houkutusta hankkia päivähoitopaikka 3 - 6 -vuotiaille lapsilleen, varsinkin jos päivähoito on täysin tai lähes maksutonta. On huomattava, että nimenomaan kotihoidon tuki on mahdollistanut toisen vanhemman jäämisen kotiin lapsia hoitamaan tai yksityisen päivähoitopaikan hankkimisen. Pelkästään kotihoidon tuen sisaruskorotuksen (382 mk / kk / lapsi) varassa on edelleen noin 42 000 3 - 5 -vuotiasta lasta, joista lisäosan piirissä noin 27 000 lasta.

Julkisten menojen vähentämisyrittämysten kannalta ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa lapsiperheiden tulonsiirtojen leikkaukset samanaikaisesti päivähoito-oikeuden laajentamisen kanssa. Kuviossa 4 havainnollistetaan tilannetta, joka on toteutumassa 1.1.1996 alkaen. Lapsilisien, kotihoidontuen ja asumistuen leikkaukset siirtävät lapsiperheitä sekä toimeentulotuen että kunnallisen päivähoiton käyttäjiksi. Lasten päivähoitossa samalla siirrytään tukijärjestelmään, jossa yhteiskunnan lapsikohtaisesti laskettava nettokustannus kasvaa huomattavasti. Perinteisenä kunnallisena päivähoitona tarjottu hoitomuoto aiheuttaa kunnille ja valtiolle keskimäärin 3 000 markan nettokustannuksen kuukaudessa lasta kohden. Tammikuussa 1995 lasta kohden suhteutettu keskimääräinen tuki oli lapsilisissä 690 markkaa, kotihoidon tuessa 1 150 markkaa ja lapsiperheruokakuntien käyttämässä yleisessä asumistuessa 325 markkaa kuukaudessa. Päivähoito-oikeuden laajentamisen ohella myös lisätarve toimeentulotukimenoissa merkitsee sitä, että aidot säästöt jäävät huomattavasti vähäisemmiksi kuin on kaavailtu.

Jos kaikkien kotihoidon tuen sisaruskorotuksen varassa olevien 3 - 5 -vuotiaiden lasten vanhemmat käyttäisivät päivähoito-oikeuttaan ja siirtäisivät lapsensa kunnalliseen osapäivähoitoon, julkiselle taloudelle aiheutuisi noin 770 miljoonan markan nettokustannukset. Tällöin vanhemmat eivät menettäisi kotihoidontuen sisaruskorotusta ja lisäosaa.

Jos vastaavasti vanhemmat hankkisivat 3 - 5 -vuotiaille lapsilleen kunnallisen kokopäivähoidon, julkiselle taloudelle aiheutuisi noin 1,2 miljardin markan nettokustannukset. Laskelmassa on otettu huomioon säästö, joka syntyisi vanhempien menettäessä oikeutensa kotihoidon tuen sisaruskorotukseen.

Kuvio 4. Lapsiperheiden etuuksien leikkaamisesta aiheutuvat siirtymät tukijärjestelmästä toiseen ja eri tukijärjestelmistä aiheutuva keskimääräinen lapsikohtainen nettoetuus kuukaudessa



*) Tammikuussa 1995 nettotuki keskimäärin lasta kohden on saatu vähentämällä keskivertoperheen maksama vero saamastaan kotihoidon tuesta.

***) Tammikuussa 1995 lasten lukumäärään suhteutettu asumistuki on laskettu jakamalla 0 - 17 -vuotiaita lapsia sisältävien ruokakuntien saama yleinen asumistuki näihin ruokakuntiin lukeutuvien jäsenten määrällä.

3.3.4 Kotihoidon tuen lisäosaa saavien perheiden lapsista noin 80 % voisi siirtyä maksuttomaan päivähoitoon

Maaliskuussa 1995 lasten kotihoidon tuen piirissä oli kaikkiaan 155 000 lasta, joista 96 000 lasta kuului kotihoidon tuen lisäosaa saaviin perheisiin. Lisäosan saaminen edellyttää, että tukeen oikeuttava lapsi hoidetaan kotona vanhempien toimesta ja perheen tulot eivät ylitä lisäosaan oikeuttavaa tulorajaa.

Jo tehdyn valtiontalouden säästö päätöksen mukaisesti kotihoidon tukea on tarkoitus leikata vuositasolla 700 miljoonaa markkaa. Vuonna 1994 maksetusta kotihoidon tuen kokonaistasosta tämä merkitsee noin 22 prosentin osuutta. Lienee selvää, että kotihoidon tuen leikkauksista osa kohdistuu lisäosaan, jota maksettiin vuonna 1994 kaikkiaan 800 miljoonaa markkaa.

Koska lisäosaa saavat perheet elävät keskimääräistä alhaisemmalla tulotasolla, näihin perheisiin kuuluvien lasten mahdollisuus saada maksutonta päivähoitoa on suurimmillaan. Tämä käy ilmi Kansaneläkelaitoksen erillislaskelmasta, jossa on selvitetty

eri tuloluokkiin lukeutuvien kaksin- ja yksinhuoltajaperheiden lasten määrä, jotka olisivat oikeutettuja maksuttomaan osapäivä- tai kokopäivähoitoon. Tilasto kuvaa maaliskuun 1995 tilannetta. Taulukkoon 12 on koottu maksuttomaan päivähoidon oikeutettujen 3 - 6 -vuotiaiden lasten määrä. Vaikka perheillä olisi edelleenkin oikeus lisäosan saamiseen, peräti noin 28 000 lasta olisi välittömästi oikeutettu siirtymään myös maksuttomaan päivähoidon. Maksuttoman päivähoidon mahdollisuus koskee lähes 80 prosenttia lisäosaa saavista 3 - 6 -vuotiaiden perheiden lapsista. Jos lapsi hankkiutuu osapäivähoitoon, myös kotihoidon tuen sisaruskorotusta on mahdollista edelleenkin saada.

Varsinkin kotihoidon tuen lisäosan ja sisaruskorotuksen leikkaaminen nopeutaisi nyt näitä tukia saavien perheiden vanhempien houkutusta hankkia 3 - 6 -vuotiaille lapsilleen maksuton päivähoidon. Jos kaikki lisäosaan oikeutettujen perheiden lapset käyttäisivät oikeuttaan maksuttomaan osapäivähoitoon, kunnille aiheutuisi pelkästään tämän seurauksena noin 640 miljoonan markan nettokustannukset.

Taulukko 12. Kotihoidon tuen lisäosaa saavien eri tuloluokkiin lukeutuvien kaksinhuoltaja- ja yksinhuoltajaperheiden 3 - 6 -vuotiaiden lasten määrä, jotka olisivat oikeutettuja maksuttomaan osa- tai kokopäivähoitoon maaliskuussa 1995

	Kaksinhuoltaja- perheiden lapsia	Yksinhuoltaja- perheiden lapsia
<hr/>		
<u>Perheen kokonaistulot mk / kk:</u>		
0 mk / kk	5 854	1 328
1 - 5 900 mk / kk	5 978	78
5 901 - 7 500 mk / kk	5 216	18
7 501 - 9 200 mk / kk	6 765	2
9 201 - 11 200 mk / kk	2 416	-
11 201 - 12 900 mk / kk	231	-
12 901 - 14 400 mk / kk	12	-
Yhteensä	26 472	1 426

Lähde: Kela

4 KUSTANNUSVAIKUTUSTEN LIEVENTÄMISMAHDOLLISUUDET

Valtiontalouden velkakriisissä koko julkista taloutta on tarkasteltava kokonaisuutena. Julkisten menojen leikkaamiseen lapsiperheiden tulonsiirtojen osalta liittyy suuri riski epäonnistua, jos niiden leikkaamisen vastapainoksi lasten päivähoiton kustannusrasitus oleellisesti kasvaa.

Lasten päivähoito-oikeuden laajentamisesta aiheutuvia julkisen talouden kustannuksia voidaan kuitenkin pyrkiä minimoimaan useillakin toimenpiteillä. Käyttökelpoisimpia lienevät 3 - 6 -vuotiaiden lasten päivähoito-oikeuden sitominen vanhempien työssäkäyntiin tai päätoimiseen opiskeluun sekä "riittävän suurusten" palvelusetelien laajamittainen käyttöönotto lisäkysynnän purkamisessa. Näiden toimenpiteiden käyttökelpoisuutta arvioidaan lähemmin seuraavassa. Uudisteilla olevaa kunnallisen päivähoiton maksujärjestelmää ei tässä yhteydessä arvioida, koska virallinen esitys uudeksi järjestelmäksi ei vielä ole valmistunut. On kuitenkin huomattava, että bruttopalkkaan suhteutettava prosenttiperusteinen maksu veisi kunnilta viimeisenkin mahdollisuuden vaikuttaa maksupolitiikan avulla päivähoitomenoihin.

4.1 Päivähoito-oikeus vain työssäkäyville ja päätoimisille opiskelijoille

Päivähoito-oikeuden tarveharkinnalla tarkoitetaan vanhempien ja huoltajien päivähoito-oikeuden ja vastaavasti kuntien velvoitteiden rajaamista. Päivähoito-oikeus koskisi vain vanhempia ja huoltajia, jotka hoitoaikaan käyvät ansiotyössä tai opiskelevat päätoimisesti. Suurin päivähoiton tarvehan koskee juuri mainittuja tilanteita, jolloin lastenhoidon järjestäminen on kaikkein tarpeellisinta.

Päivähoidon tarveharkinnan ulkopuolelle voitaisiin rajata esiopetusiässä olevat 6 -vuotta täyttäneet lapset, jotka ovat siirtymässä piakkoin kouluun. Tämä tukisi myös tavoitetta, jonka mukaan koulunkäynnin aloittamisikä muutetaan joustavaksi 6 - 8 -vuotiaiden oppivelvollisuudeksi.

Vastaavanlaista päivähoiton tarveharkintaa on noudatettu jo aiemmin useissa kunnissa, joissa päivähoito on kyetty turvaamaan kaikille todellisen hoidon tarpeessa oleville alle kouluikäisille lapsille. Myös sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa palvelusetelikoikeudessa noudatetaan vastaavia periaatteita palvelusetelien myöntämisessä.

Työssäkäyntiin ja opiskeluun sidoksissa oleva päivähoiton tarpeen toteaminen merkitsisi huomattavasti pienempiä kustannuksia kunnille. Päivähoitovelvoite ei koskisi lisäosaan oikeutettuja perheitä ja muita kotihoidon tuen sisaruskorotuksen piirissä olevia alle 6 -vuotiaita lapsia, jotka hoidetaan vanhempien toimesta. Tämän lisäksi

päivähoito-oikeuden ulkopuolelle rajautuisivat nyt tukijärjestelmien ulkopuolella olevat vanhempien itse hoitamat 3 - 5 -vuotiaat lapset.

4.2 Palvelusetelistä todellinen vaihtoehto

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti 1.3.1995 alkaen lasten päivähoidon palvelusetelikokeilun. Kokeilun tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin julkisrahoitteinen palveluseteli soveltuu lasten päivähoidon järjestämiseen. Valtakunnallisessa kokeilussa on tällä hetkellä mukana 32 kuntaa eri puolilta Suomea. Ennen kokeilun aloittamista palveluseteleillä rahoitettua päivähoitoa oli käytössä jo Kirkkonummella ja Mikkelissä.

Mikäli palveluseteleillä halutaan purkaa kasvavia päivähoitonoja, setelien arvoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Palvelusetelien arvolla vaikutetaan suoraan asiakasmaksuihin sekä palvelujen kysyntään ja tarjontaan - liian alhaiselle tasolle määritetyt palvelusetelit eivät houkuttele asiakkaita, eivätkä luo kilpailukykyistä lisätarjontaa. Julkisen talouden ongelmat taas puoltavat setelien asettamista riittävän alhaiselle tasolle eli perinteisistä kunnallisista palveluista ja kunnan rahoittamista ostopalveluista aiheutuvia kustannuksia alhaisemmalle tasolle.

Jos palveluseteleillä on tarkoitus synnyttää aivan uusia hoitopaikkoja, palvelusetelien arvo tulisi asettaa tasolla, joka merkitsee varsinkin keskituloisille perheille todellista vaihtoehtoa. Julkisen talouden kannalta on hyödyllistä, jos samalla voidaan rationaalisesti hyödyntää olemassaoleva infrastruktuuri uusien päiväkotitilojen järjestämisessä. Jos palvelusetelien arvo on keskituloisille perheille täysin riittämätön, uusien päiväkotien luominen ei ole mahdollista. Palveluseteli-tyyppisen rahoitustavan käyttöönotto myös kunnallisessa päivähoitossa voisi lisätä myös tämän päivähoitomuodon taloudellista tehokkuutta.

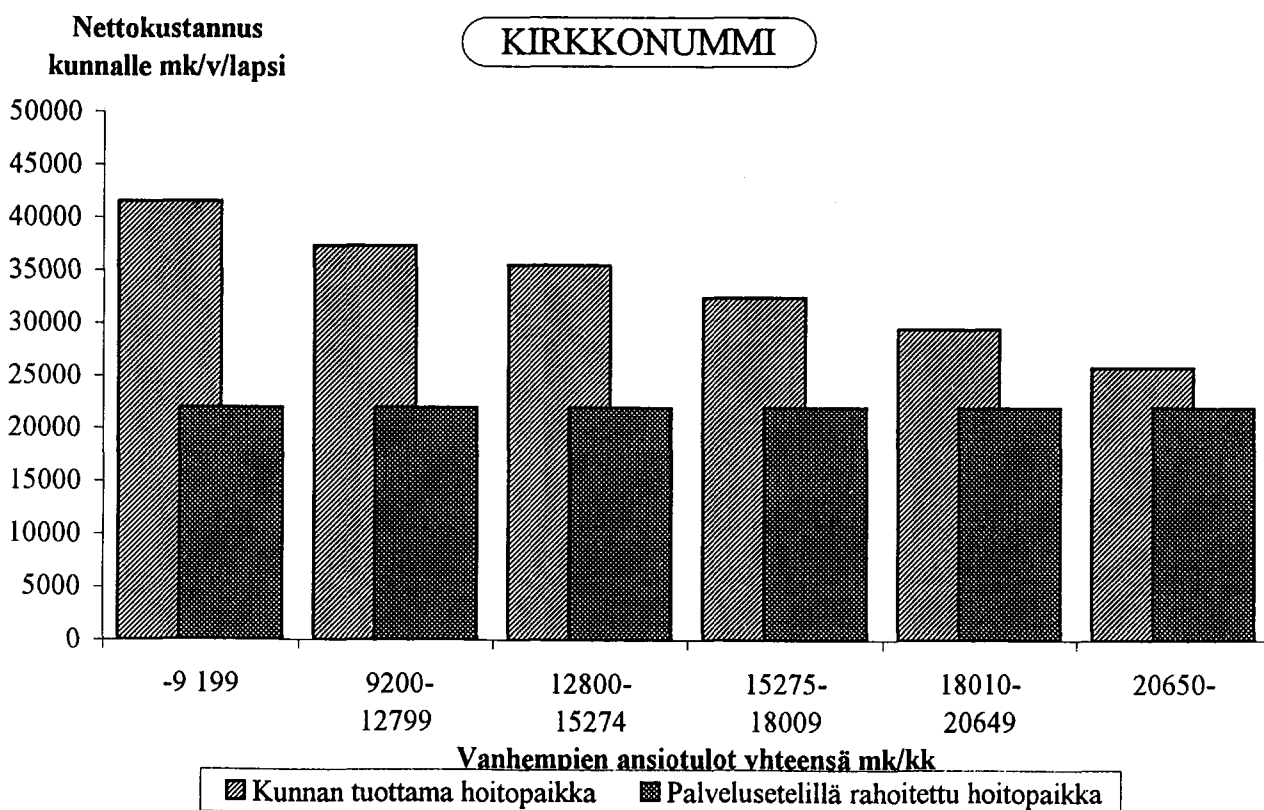
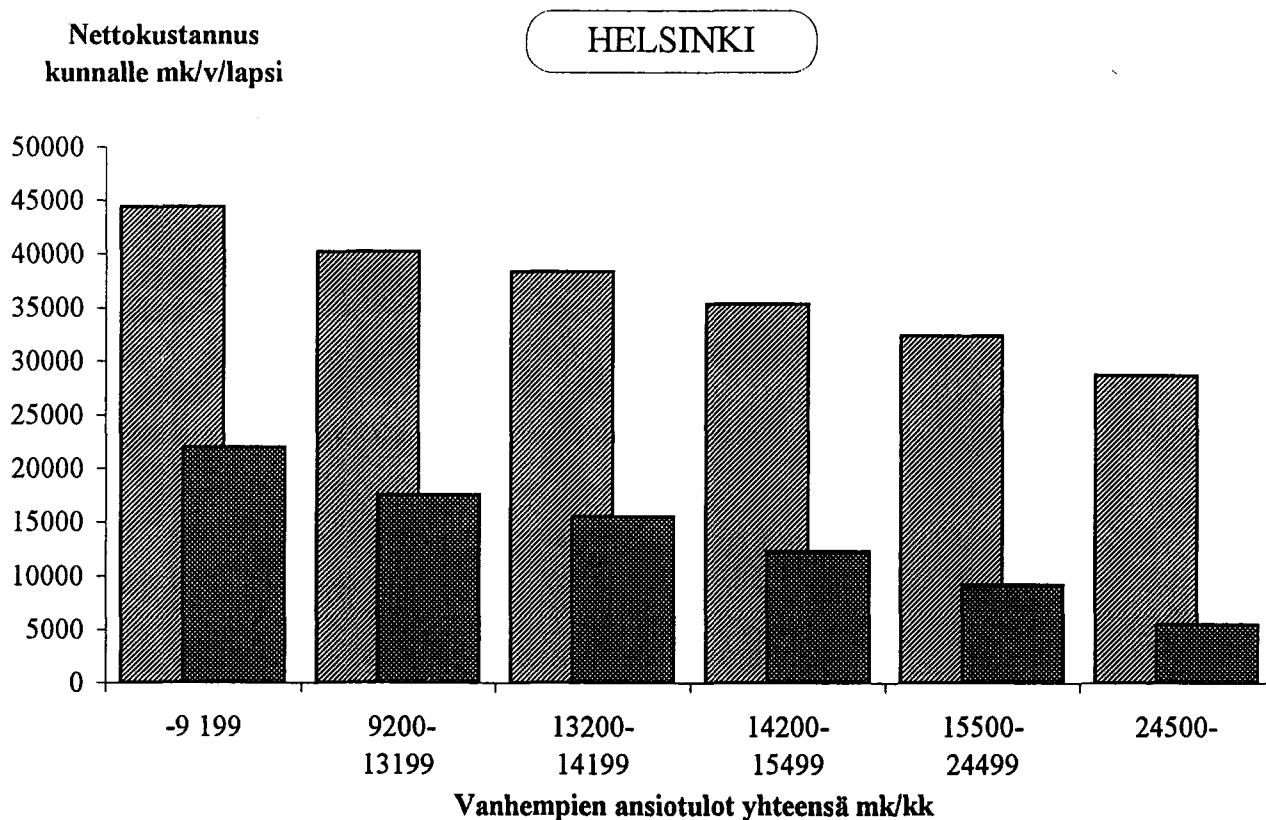
Jos tarkastellaan pääkaupunkiseudun kunnista Helsingin, Espoon ja Kirkkonummen palvelusetelien suuruuden eroja yli 3- vuotiaiden lasten päiväkotihoidossa, havaitaan että asiakkaille lankeava todennäköinen maksuosuus vaihtelee kunnasta riippuen. Kuvioista 5 - 7 käy ilmi kunkin kunnan palvelusetelien suuruus sekä vastaavasta kunnallisesta päivähoitosta aiheutuva lapsikohtainen nettokustannus kunnalle kahden lapsen esimerkkiperheissä ja vanhempien eri maksuosuuksilla.

3 - 6 -vuotiaiden lasten päiväkotipaikan bruttokustannus on Helsingissä, Kirkkonummella ja Espoossa keskimäärin 3 900 markkaa kuukaudessa. Eräänlaisena vertailukohtana voidaan pitää niitä muutamia täysin yksityisiä päiväkoteja, jotka ovat toimineet pääkaupunkiseudulla viime vuosina. Näiden päiväkotipaikkojen bruttokustannus on ollut kokopäiväisessä hoidossa 2 000 - 2 500 markkaa kuukaudessa, joka on lähes sellaisenaan ollut vanhempien maksuosuus.

Kahteen keskimmäviseen maksuluokkaan lukeutuvan 2 -lapsisen perheen ansiotuloilla (13 200 - 15 499 mk / kk) perheen saama lapsikohtainen palveluseteli on nykyisin Helsingissä 1 120 - 1 410 mk / kk / lapsi, Espoossa 1 200 mk / kk / lapsi ja Kirkkonummella 2 000 mk / kk / lapsi.

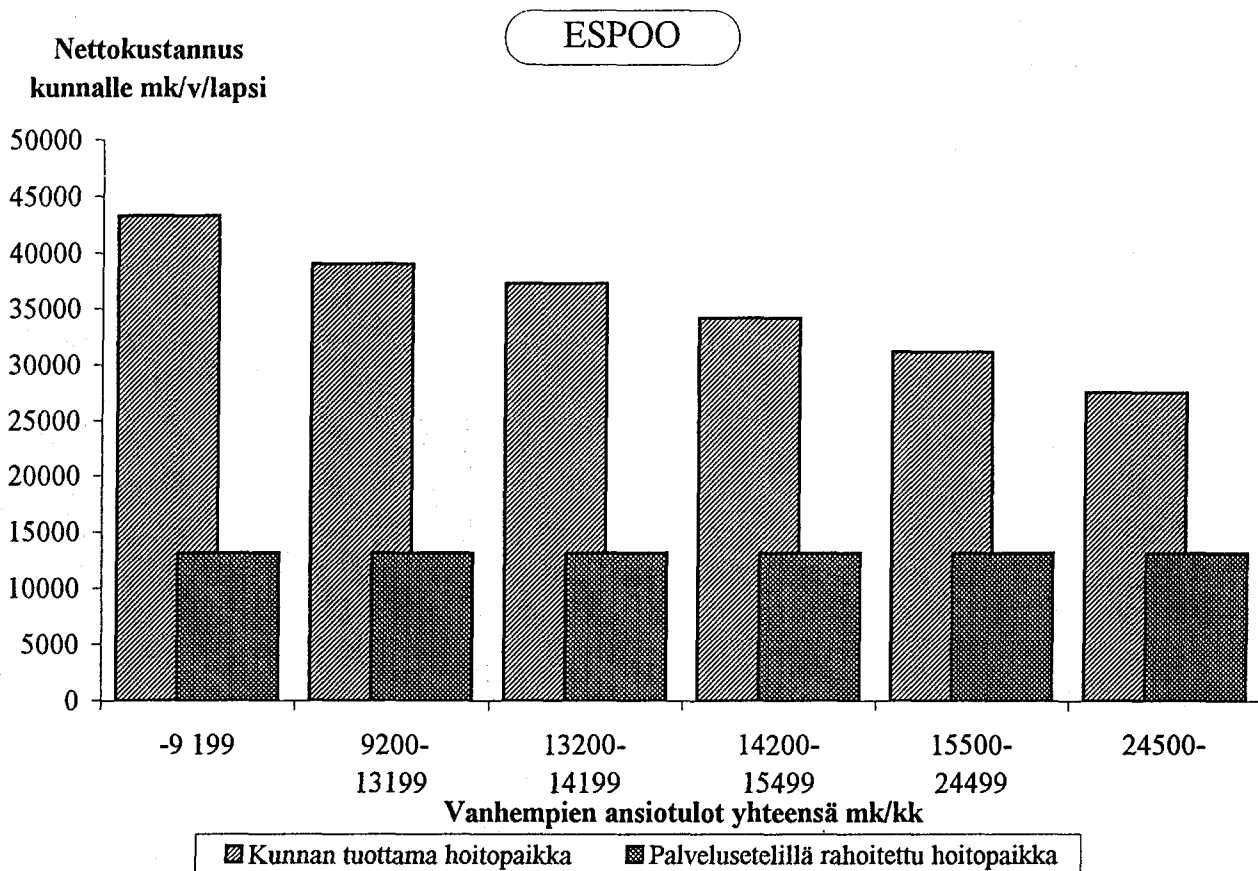
Esimerkkiperheiden tulotasoilla kunnallinen päivähoitopaikka maksaa vanhemmille lasta kohden 550 - 825 mk / kk. Jos uuden päiväkotipaikan optimaaliseksi, mutta realistiseksi kokonaiskustannukseksi tavoitellaan 2 500 markan kuukausikustannusta lasta kohden, esimerkkiperheiden tulisi saada 1 675 - 1 950 markan palveluseteli, jotta heidän palvelumaksunsa ei nousisi nykyisestä kunnallisen päivähoiton vaihtoehdosta. Tämä laskelma osoittaa, että palvelusetelin arvolla on suora yhteys uusien päiväkotipaikkojen luomiseen ja kuntien säästömahdollisuuksiin. Palvelusetelistä voidaan luoda myös keskituloisille vanhemmille todellinen vaihtoehto samanaikaisesti, kun kunta välttää luomasta kustannuksiltaan kaikkein kalleimpia hoitopaikkoja.

Kuviot 5-6. Helsingille ja Kirkkonummelle aiheutuva nettokustannus * 3-6 -vuotiaiden lasten kunnallisesta ja yksityisestä päiväkotihoidosta (kustannus/lapsi/vuosi). Esimerkkinä 2 -lapsiset perheet vanhempien eri ansiotulotasolla.



*) Sisältää käyttömenot, pääomakulut sekä palkanmaksu-, kirjanpito- ym. vastaavat hallintomenot

Kuvio 7. Espoolelle aiheutuva nettokustannus * 3-6 -vuotiaiden lasten kunnallisesta ja yksityisestä päiväkotihoidosta (kustannus/lapsi/vuosi). Esimerkkinä 2 -lapsiset perheet vanhempien eri ansiotulotasolla.



*) Sisältää käyttömenot, pääomakulut sekä palkanmaksu-, kirjanpito- ym. vastaavat hallintomenot

4.2.1 Esimerkkikunnan tilanne päivähoito-oikeuden laajetessa

Lasten päivähoito-oikeuden laajentamisen konkreettisia vaikutuksia havainnollistetaan seuraavassa, yhden esimerkkikunnan, tapauksessa. Kirkkonummi on 27 000 asukkaan kunta pääkaupunkiseudulla. Taulukkoon 13 on koottu viimeisimmät tiedot kunnassa asuvien alle kouluikäisten lasten lukumääristä eri hoitomuodoissa.

Taulukko 13. Kirkkonummen alle kouluikäisten lasten lukumäärä eri hoitomuodoissa toukokuussa 1995

	Alle 3 -vuotiaat	3 -6 -vuotiaat	Yhteensä
Kunnallisessa päiväkotihoidossa	122	570	692
Kunnallisessa perhepäivähoidossa	97	232	329
Palvelusetelirahoitteisessa päivähoidossa	23	227	250
Kotihoidontuen piirissä	616	348	964
Muut lapset (vanhempainrahalla)	373	246 (tukien ulkopuolella)	619
Lapsia yhteensä	1 231	1 623	2 854

Lähde: Kela, Kirkkonummen sosiaalitoimisto

Laskelman mukaan Kirkkonummella on noin 250 lasta, jotka ovat sekä kunnan oman päivähoiton, palvelusetelirahoitteen yksityisen päivähoiton ja kotihoidon tuen ulkopuolella. 1.1.1996 alkaen nämä lapset tulevat automaattisesti päivähoito-oikeuden piiriin. Tämän lisäksi kotihoidon tuen sisaruskorotuksen piirissä on yhteensä noin 380 lasta, jotka menettämättä sisaruskorotusta saavat oikeuden kunnalliseen osapäivähoitoon.

Päivähoito-oikeuden käyttämisen kannalta mielenkiintoista on tietää, kuinka moni kotihoidon tuen lisäosaa saaneiden perheiden lapsista olisi oikeutettu täysin maksuttomaan päivähoitoon. Nykyisellään täysin maksuton päivähoito koskisi kaikkiaan noin 150 lisäosan piirissä olevaa lasta. Koska lisäosa on tulosidonnainen, myös loput sisaruskorotukseen oikeutetut lapset pääsisivät lähes maksuttomaan päivähoitoon.

Nykyisten tietojen perusteella voidaan ennakoida, että päivähoito-oikeuden laajentamisen toteutumisen jälkeen enimmillään noin 250 uutta lasta hakeutuisi kokopäivähoitoon ja 380 lasta osapäivähoitoon. Kunnan oman päivähoiton

kustannusrakenteella 250 nyt tukijärjestelmien ulkopuolella olevan lapsen kokopäivähoito maksaisi kunnalle nettomääräisesti noin 8 miljoonaa markkaa. 380 lapsen hakeutuminen kunnalliseen osapäivähoitoon aiheuttaisi päivähoidon menoihin noin 6 miljoonan markan lisäkustannukset ja hakeutuminen kokopäivähoitoon noin 10,5 miljoonan markan lisäkustannukset (säästö sisaruskorotuksissa otettu huomioon).

Mikäli Kirkkonummen kunta joutuisi järjestämään tarvittavat päivähoidopaikat edellä mainituilla tavoilla, päivähoidon kokonaismenot kasvaisivat vuositasolla nettomääräisesti 14 - 18,5 miljoonaa markkaa. Tämä merkitsisi kunnan nykyisiin päivähoidomenoihin noin kolmanneksen lisäystä.

Kirkkonummella sovelletussa lasten päivähoidon palvelusetelimallissa on tähän asti lähdetty siitä, että seteleillä ei rahoiteta vanhempien itsensä toimesta tapahtuvaa lastenhoitoa. Tällaisen rajoituksen poistaminen on subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuessa perusteltua, jos lasten vanhempien toimesta tapahtuvaan hoitoon suunnatulla palvelusetelillä voidaan estää tilanteet, joissa lapset muutoin siirtyvät kunnan veronmaksajien kannalta kaikkein kalleimpiin hoitomuotoihin. Kunnan talouden kannalta on aivan eri asia myöntää kotona tapahtuvaan hoitoon esimerkiksi 1 000 markan palveluseteli lasta kohden kuukaudessa kuin investoida uusiin päiväkoteihin ja myöntää keskimäärin 3 000 markan kuukausituki kunnallisessa päivähoidossa olevalle lapselle.

Myös Kirkkonummella on punnittava, mitä vaikutuksia lakisääteisen kotihoidon tuen ja muiden tulonsiirtojen leikkaamisella on vanhempien käyttäytymisessä. Kotona tapahtuvaan hoitoon suunnattava palvelusetelityyppinen rahoitus olisi vanhemmille veronalainen etuus ja noudattaisi ominaisuuksiltaan kuntien aiemmin laajastikin myöntämää kotihoidon tuen kuntalisää.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Lasten päivähoito-oikeuden laajentaminen on toteutumassa 1.1.1996 alkaen. Julkisen talouden kannalta uudistus on merkittävä, koska kuntien päivähoitovelvoitteen piiriin tulee lisää noin 260 000 alle kouluikäistä lasta. Tähän mennessä noin puolet 3 - 6 -vuotiaiden ikäryhmästä on sijoittunut kunnalliseen päivähoitoon.

Päivähoito-oikeuden laajentaminen toteutetaan tilanteessa, jossa julkinen talous on ylivelkaantunut ja edellyttää menojen leikkaamista. Myös lapsiperheille maksettavien tulonsiirtojen leikkaaminen on välttämätöntä, mutta on aiheellista selvittää millä tavoin tulonsiirrot ja lasten päivähoitopalvelujen käyttö ovat sidoksissa toisiinsa.

Selvityksessä on arvioitu lasten päivähoito-oikeuden laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle. Tekijät, jotka lisäävät päivähoitomenoja, voidaan ryhmitellä lähinnä kahteen osaan. Ensinnäkin alle kouluikäisten lasten vanhempien työttömyysasteen mahdollinen alentuminen lisää päivähoidon todellista tarvetta. Toiseksi päivähoito-oikeus ulotetaan koskemaan nyt päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella olevia lähinnä 3 - 6 -vuotiaita lapsia sekä kotihoidon tuen avulla hoidettuja 3 - 6 -vuotiaita lapsia.

Nettovaikutuksiltaan päivähoito-oikeuden laajentamisen kustannusvaikutukset julkiselle taloudelle riippuvat ennen kaikkea siitä, kuinka hanakasti työttömänä edelleen ovat ja kotihoidon tuen avulla hoidettujen lasten vanhemmat käyttävät uutta oikeuttaan. Taulukkoon 14 on koottu eri tekijöistä enimmillään aiheutuva julkisten menojen kasvu vuositasolla.

Laskelman perusteella tukijärjestelmien ulkopuolella olevien ja kotihoidon tuen sisärsuorituksen varassa hoidettujen lasten käyttäessä päivähoito-oikeuttaan, julkiselle taloudelle aiheutuisi enimmillään noin 3,5 miljardin markan lisäkustannukset. Tämä toteutuisi työttömyydestä riippumatta.

Työttömyyden vähentymisestä aiheutuvan päivähoidon tarpeen lisäkustannukset ovat huomattavasti pienemmät. Työttömyysasteen aleneminen 4 % -yksiköllä merkitsisi päivähoitomenoihin noin 430 miljoonan markan lisäkustannuksia ja aleneminen 8 %:iin vuoteen 1999 mennessä noin 770 miljoonan markan lisäkustannuksia. Julkisten menojen nettolisäys jäisi kuitenkin tätä alemmaksi, koska laskelmassa ei ole otettu huomioon mahdollisia säästöjä työttömyysturva- ja kotihoidontukimenoissa.

Päivähoito-oikeuden laajentaminen samanaikaisesti, kun lapsiperheille suoraan maksettavia tulonsiirtoja leikataan on ristiriidassa julkisten menojen vähentämisen kanssa. Jo tehtyjen päätösten perusteella lapsiperheiden etuuksia leikataan vuonna 1996 yhteensä 2,3 miljardilla markalla. Tämä merkitsee sitä, päivähoito-oikeuden

toteuttaminen subjektiivisen oikeuden muodossa voi pahimmillaan mitätöidä pyrki-
mykset tehdä aitoja säästöjä.

Taulukko 14. Arvio päivähoito-oikeuden laajentamiseen liittyvien erilaisten
tekijöiden aiheuttamista lisäkustannuksista julkiselle taloudelle

<u>Päivähoitomenoja lisäävät erilliset tekijät</u>	<u>Julkisten menojen kasvu vuo- sitasolla, milj. markkaa</u>
<u>Päivähoito-oikeuden ulottaminen päivähoiton tukijärjestelmien ulkopuolella oleviin ja kotihoiton tuen avulla hoidettuihin 3 - 6 v. lapsiin</u>	
1) Päivähoiton tukijärjestelmien ulkopuolella olevat 67 000 lasta käyttävät päivähoito-oikeuttaan:	
- siirtymällä kunnalliseen kokopäiväiseen päiväkotihoidon tai	2 100
- siirtymällä kunnalliseen osapäiväiseen päiväkotihoidon	1 200
2) Kotihoidontuen sisaruskorotuksen varassa hoidetut 6 -vuotiaat lapset käyttävät päivähoito-oikeuttaan:	
- siirtymällä kunnalliseen kokopäiväiseen päiväkotihoidon tai	270
- siirtymällä kunnalliseen osapäiväiseen päiväkotihoidon	180
3) Kotihoidontuen sisaruskorotuksen varassa hoidetut 3 - 5 -vuotiaat lapset käyttävät päivähoito-oikeuttaan:	
- siirtymällä kunnalliseen kokopäiväiseen päiväkotihoidon tai	1 200
- siirtymällä kunnalliseen osapäiväiseen päiväkotihoidon	770
<u>Työttömyyden vähenemisen vaikutus:</u>	
1) Työttömyysaste alenee yhteensä 4 %-yksikköä vuosina 1995 - 1996	430 *
2) Työttömyysaste alenee 8 %:iin vuoteen 1999 mnessä	770 *

*) Julkisen talouden nettokustannukset ovat tätä pienemmät, koska vanhempien kotihoiton tuen ja työttömyysturvan menettämisestä aiheutuvia säästöjä ei ole otettu laskelmassa huomioon.

On huomattava, että lapsiperheiden tulonsiirrot ovat aina kytköksissä hyvinvointipalvelujen käyttöön. Päivähoito-oikeuden laajentaminen mahdollistaa esimerkiksi 28 000 nyt kotihoidon tuen lisäosan piirissä olevalle lapselle mahdollisuuden maksutomaan kunnalliseen päivähoitoon. Pelkästään tämän toteutuessa julkiselle taloudelle aiheutuisi noin 640 miljoonan markan lisäkustannukset.

Selvityksessä on tuotu esille vaihtoehtoja, joiden toteuttaminen voisi oleellisellakin tavalla hillitä toteutumassa olevia julkisen talouden lisämenoja. Merkittävin vaikutus olisi muuttaa päivähoito-oikeus tarveharkintaiseksi siinä mielessä, että oikeus koskisi vain työssäkäyviä ja päätoimisesti opiskelevia lasten vanhempia. Jos koulunkäynnin aloitusikä on tarkoitus muuttaa joustavaksi 6 - 8 -vuotiaille lapsille, tarveharkinnan ulkopuolelle voitaisiin rajata 6 -vuotta täyttäneet lapset. Tarveharkinnan toteutuessa kunnille aiheutuva päivähoitovelvoite ei koskisi lisäosaan oikeutettuja perheitä ja muita vanhempien nyt hoitamia kotihoidon tuen sisaruskorotuksen piirissä olevia lapsia sekä päivähoitoon liittyvien tukijärjestelmien ulkopuolella olevia, vanhempien itse hoitamia 3 - 5 -vuotiaita lapsia.

Kuntien järjestämän päivähoidon kustannusrasitusta on mahdollista keventää myös lisäämällä palvelusetelien käyttöä päivähoitopalveluissa - sekä yksityisessä että kunnallisessa päivähoitossa. Yksityisessä päivähoitossa palvelusetelit ovat nyt käytössä 32 kunnassa. Palveluseteleistä ei kuitenkaan ole hyötyä, jos niiden arvo on "väärällä tasolla". Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla käytössä olevat palvelusetelisovellutukset näyttäisivät enimmäkseen merkitsevän sitä, ettei niistä voi muodostua todellista vaihtoehtoa varsinkaan keskituloisille perheille. Palvelusetelien arvoon ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota, koska keskituloisten perheiden asiakasmaksut uhkaavat nousta kohtuuttoman suuriksi.

Selvityksessä on myös arvioitu, mitä päivähoito-oikeuden toteuttaminen merkitsisi nykyisen kunnallisen päivähoidon kustannusrakenteella yhdessä esimerkkikunnassa, Kirkkonummella. Laskelma osoittaa, että kunnan päivähoitomenot voisivat työttömyydestä riippumatta lisääntyä helposti 14 - 18,5 miljoonalla markalla. Nykyiset päivähoitomenot kasvaisivat jopa kolmanneksella.

LÄHTEET

Hyvinvointipalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja No. 19. Helsinki 1995.

Lasten päivähoito 1.1.1994. STAKES tilastotiedote 1994:6.

Lasten päivähoitopalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 84. Helsinki 1995.

Parkkinen P. : Julkisen talouden työlliset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 82. Helsinki 1995.

