

## MIHIN KOTIHOIDON TUEN PITÄÄ KANNUSTAA?

MINNA SALMI

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi äskettäin Veli Laineen ja Roope Uusitalon tutkimuksen (2001) ”Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan”. Tutkimuksen pääkohteina ovat työttömyysturvan, asumis- ja toimeentulotuen sekä päivähoitomaksujen uudistukset. Mutta koska ”pienien lasten vanhempien kannustimiin vaikutti kuitenkin myös samaan aikaan kotihoidon tuen muutos<sup>1</sup>, joka kasvatti useimmilla perheillä kotihoidon tukea ja kannusti varsinkin äitejä jäämään kotiin hoitamaan lapsia” (Laine & Uusitalo 2001, yhteenveto), tarkastelussa on mukana myös kotihoidon tuki. Tutkimuksen taustalla on Lipposen I hallituksen ohjelma, jossa haluttiin mitoittaa ja sovittaa yhteen verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut niin, että ne aina kannustavat työntekoon.

Perhepolitiikan tutkijassa herää kysymys, miksi kotihoidon tuki ylipäätään otetaan tarkastelun kohteeksi kannustavuusproblematiikkaa tutkittaessa. Kotihoidon tuessa perusvalinta ei ole työhönmeno tai sosiaaliturva, vaan koko tuki on olemassa, jotta henkilö voisi valita pois työssäolon ja hoitaa lastaan. Miksi häntä siis pitäisikään

kannustaa pois tuosta valinnastaan, noin periaatteessa?<sup>2</sup>

VATT:n tutkimuksessa tarkastellaan päivähoitomaksu-uudistuksen ja kotihoidon tuen muutoksen seurauksia päivähoitoikäisten lasten vanhempien työvoiman tarjontaan; vertailuryhmänä ovat kouluikäisten lasten vanhemmat. Kotihoidon tuen osalta tämä on ongelmallista, koska tukea voi saada vain niin kauan, kuin lapsi on alle kolmivuotias, ei kouluikäen asti. Erolla on seurauksia tutkimuksen tulosten tulkinnalle, mistä jatkossa enemmän. Tulos kotihoidon tuen muutoksen kannustinvaiikutuksista on se, että päivähoitoikäisten lasten isien työssäolokuukaudet, tarkasteltaessa vuosia 1996 ja 1998, kasvoivat verrattuna kouluikäisten lasten isien työssäoloon. Tätä selitetään päivähoitomaksu-uudistuksella. Naisten kohdalla päivähoitoikäisten lasten äitien työssäolokuukaudet vähenivät verrattuna vastaavaan kouluikäisten lasten äideistä muodostuvaan kontrolliryhmään. Tätä selitetään kotihoidon tuen nousun kielteisellä kannustinvaiikutuksella.

Mutta mitä oikeastaan oli tutkittu? Kun tutkijat puhuvat ”työvoiman tarjonnasta”, he mittaavat sitä työssäolokuukausilla. Työvoiman tarjonta ei siis ole työssä olijat + työttömät, kuten sosiaalipoliittisesti orientoitunut yhteiskuntatieteilijä kuvittelisi. Tämä käsittevalinta tulee ongelmalliseksi ainakin kotihoidon tuen yhteydessä.

<sup>1</sup>Kotihoidon tuen muutos tarkoittaa tässä tuen tulodonnaiseen hoitolisään elokuussa 1997 tullutta muutosta, jossa itse hoitolisän maksimitaso laski 17 % (1 000 mk:aan), mutta täyteen lisäosaan oikeuttava tuloraja nousi porrastetusti siten, että se yhden lapsen perheen kohdalla lähes kaksinkertaistui ja kahden lapsen perheen kohdalla lähes 2,5-kertaistui. Täyden hoitolisän saa kaksihenkkinen perhe 6 890 mk:n, kolmihenkinen perhe 8 480 mk:n ja nelihenkkinen perhe 10 070 mk:n kuukausituloilla. Tuki lisineen on veronalaista tuloa. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että kotihoidon tuen taso oli laskettu yhteensä 24 % vuosina 1995 ja 1996; siitä alkaen tuen perusosa on ollut 1 500 mk/kk. Tämän uudistuksen kannustinvaiikutuksia tutkimus ei kata.

<sup>2</sup>Kannattaa myös muistaa, että kotihoidon tukijärjestelmä luotiin tavallaan kannustamaan perheitä olemaan valitsematta kunnallista hoitopaikkaa tilanteessa, jossa kunnat eivät pystyneet täyttämään lakisääteistä velvollisuuttaan päivähoitopaikan tarjoamiseen ensin kaikille alle kolmivuotiaille vuodesta 1990 lähtien ja sittemmin kaikille alle kouluikäisille vuodesta 1996 lähtien. (Kotihoidon tuen historiasta ks. Anttonen 1999.)

Jos nimittäin halutaan nähdä pulmana kysymys kotihoidon tuen suuruudesta kannustamassa ihmisiä pois työstä, täytyy implisiittisesti ongelman kohteeksi ajatella niitä, jotka puntaroivat kotihoidon tuen ja työttömyyskorvauksen, tai *hyvin* pienten tulojen, välillä, koska kotihoidon tuki ei ole suuren suuri tulo.<sup>3</sup> Tällöin taas olisi loogisesti aivan välttämätöntä, että kannustavuutta tutkittaisiin paitsi työssäolokuukausien myös työttömyyskortistossa vietetyn ajan suhteen. Ts. ”työvoiman tarjonnan” pitäisi nimenomaan olla työssäolokuukaudet + työttömyyskuukaudet.

Seuraavaksi tulemme kysymykseen kotihoidon tuen käyttäjistä: sitä käyttävät lähes yksinomaan naiset. Jos ajatellaan mahdollisuutta tarjota työtä ja otetaan huomioon naisten ja miesten työmarkkinatilanne, tulee selityksenä päivähoitoikäisten lasten äitien vähäisemmälle työssäolon lisäykselle verrattuna päivähoitoikäisten lasten isiin ja kouluikäisten lasten äiteihin mieleen muitakin tekijöitä kuin kotihoidon tuen kannustavuus. Ensinnä se työministeriön työolobarometrin tieto, että uusia työpaikkoja on syntynyt viime vuosina pääasiassa miesvaltaisille aloille (Ylöstalo & Rahikainen 1998; Työolobarometri, 2000, ennakkotietoja). Tämä näkyy siinä, että naisten työttömyys on vuodesta 1996 lähtien ollut suurempaa kuin miesten työttömyys (vuonna 1998 naisten työttömyysaste oli 12 % ja miesten 10,9 % Tilastokeskuksen mukaan, ks. myös Naisten työllisyystyöryhmän raportti, 1997). Näin ollen selitystä äitien ja isien työkuukausien määrän eroon tulisi etsiä myös täältä.

Toiseksi on otettava lukuun se Tilastokeskuksen työolotutkimuksen tieto, että naisilla on määräaikaista työsuhteita selvästi useammin kuin miehillä (Sutela 1998). Nyt tulemme uudelleen siihen ongelmaan, että VATT:n tutkimuksessa

tarkastelu tehtiin päivähoitoikäisten lasten vanhempien ryhmästä, mutta kotihoidon tukea voi saada vain ensimmäiset pari vuotta ”päivähoitoikäisyydestä”. Määräaikaiset työsuhteet ovat sitä yleisempiä, mitä nuorempi nainen on, ja oletettavasti päivähoitoikäisen äiti on keskimäärin nuorempi kuin kouluikäisen ja kotihoidon tukeen oikeuttavan ikäisen lapsen äiti keskimäärin vieläkin nuorempi. Kotihoidon tukeen oikeuttavan ikäisten lasten äitien vähemmistä työssäolokuukausista todennäköisesti ainakin osa selittyy määräraikaisista työsuhteista.

Näitä tarkasteluja VATT:n mallissa ei ollut mukana, joten johtopäätös kotihoidon tuen nousun kielteisestä kannustinvaikutuksesta naisten työvoiman tarjontaan ei siis minusta ole ihan niin selvä, kuin tutkimuksessa esitetään. Mutta kaiken kaikkiaan problematiikka on vielä paljon monimutkaisempi.

Naisten asemaan työelämässä tunnetusti liittyy myös huonompi palkkataso kuin miehillä. Tätä on ollut tapana pitää syynä siihen, että isät eivät pidä vanhempain- tai hoitovapaita, mistä taas seuraa, että eroa syntyy naisten ja miesten välille työssäolokuukausien määrässä silloin, kun perheessä on pieni lapsi. Tarkastelussa pitäisikin siis olla mukana tulotason muutos, jos jäädään kotihoidon tuelle, ja tulomuutosta tulisi tutkia sekä kotihoidon tuelle jäävän naisen että koko kotitalouden tulojen osalta.

Kolmas huomiota ansaitseva alue on se, että työelämälle viime vuosina tyyppillinen kuormittavuuden lisääntyminen on ollut voimakkainta naisvaltaisilla aloilla (Lehto & Sutela 1999). Tämä heijastuu mm. siinä, että varsinkin vuorotelluvapaa ja osa-aikaisa, mutta myös osa-aikaläkkeelle jääminen ovat olleet suosituimpia naisvaltaisilla aloilla (Julkunen & Nätti 1999). Ei siis ihme, jos naisvaltaisilla aloilla työskentelevät myös mieluusti jäävät pitkille perhevapaille, jos siihen on taloudellinen mahdollisuus.<sup>4</sup> Tähän tietysti kannustinloukuista kiinnostunut toteaa, että siinähan pointti juuri olikin, että kotihoidon tuen lisäys tarjoaa tuon taloudellisen mahdollisuuden eli kannustaa pois työstä. Tällöin joudumme pohtimaan, onko tässä kyse työn teon

<sup>3</sup>Enimmilläänkin kotihoidon tukea voi kaksilapsisessa perheessä saada 2 800–3 000 mk, kuntalisän kera ehkä 4 000 mk kuukaudessa. Tämäkin edellyttää, että perheessä on kaksi alle kouluikäistä lasta ja että perheen asuinkunta maksaa kuntalisää. Perheitä, joissa on kaksi alle kouluikäistä lasta, oli 1998 alle puolet niistä perheistä, joissa oli kotihoidon tukeen oikeuttavassa iässä oleva lapsi (TK, Hannele Saulin laskelma tulonjakotilastosta). Kelan vuosikirjan mukaan vuonna 1998 perhettä kohden maksettiin kotihoidon tukea keskimäärin 2 151 mk ja kuntalisää 1 141 mk (kuntalisistä ei näissä tiedoissa ole erotettavissa yksityisen hoidon tukeen ja kotihoidon tukeen maksetut lisät) eli yhteensä keskimäärin 3 292 mk.

<sup>4</sup>Myös vanhempainvapaan käyttö näyttäisi Kelan perhe-etuustilastojen mukaan olevan runsaampaa, ts. lapsia syntyy suhteellisesti enemmän erällä naisvaltaisilla aloilla.

välttelystä vai siitä, millaista työelämä nykyään on. Olen sillä kannalla, että yhtä vähän kuin työtömyyttä selittää työttömyysturvan korkea taso, yhtä vähän kannustinloukut selittävät työvoiman tarjontaa. Sitä vähäistä selitysosuuttakin on tietysti hyvä tutkia, mutta perustaltaan kysymys on siitä, onko työpaikkoja saatavilla, ja siitä, onko työelämä järjestetty niin, että työstä ei kaivata pitkille vapaille.<sup>5</sup> Katse tulisi kääntää kannustinloukuista työelämään ja sen organisointi- ja johtamistapojen kehittämiseen. Ja samalla tulisi muis-

taa, että hoitovapaamahdollisuus kotihoidon tukineen on osaltaan luotu keinoksi sovittaa yhteen ansiotyötä ja perhettä; kyseessä on siis aivan legitiimi tapa olla poissa työelämästä.

---

<sup>5</sup>Tätä kaipuuta ilmentää myös useammissakin tutkimuksissa saatu tulos siitä, että elämäntilanteesta riippumatta suosituin työaikaan liittyvä toive on mahdollisuus säästää ylitöistä ja lomista myöhemmin pidettävään pitkään vapaaseen (Lammi-Taskula 1998; Salmi & Lammi-Taskula & Karttunen 2000).

#### KIRJALLISUUS

Anttonen, Anneli: Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 52. Helsinki: Kela, 1999

Julkunen, Raija & Nätti, Jouko: The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland. SoPhi, University of Jyväskylä 1999

Laine, Veli & Uusitalo, Roope: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Tutkimuksia 74. VATT 2001

Lammi-Taskula, Johanna: Työaikatoiveita: Suosikina säästövapaa. Työelämän ja perhe-elämän yhteensovittaminen. Työpapereita 2/1998. Stakes 1998

Lehto, Anna-Maija & Sutela, Hanna: Tasa-arvo työoloissa. Työmarkkinat 1999: 19. Helsinki: Tilastokeskus, 1999

Naisten työllisyystyöryhmän raportti. Työhallinnon julkaisu 168. Helsinki: Työministeriö, 1997

Salmi, Minna & Lammi-Taskula, Johanna & Karttunen, Aija: Actual and Preferred Working Hours: National Report, Finland. Prepared for European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Project on Employment Options of the Future 2000 (julkaistu säätöön verkkosivuilla [www.eurofound.ie](http://www.eurofound.ie))

Sutela, Hanna: Muutoksia määräaikaaisuudessa. Hyvinvointikatsaus 2/1998, 24–28

Työolobarometri, lokakuu 2000. Ennakkotietoja. Helsinki: Työministeriö, 2000

Ylöstalo, Pekka & Rahikainen, Osmo: Työolobarometri 1977. Työpoliittinen tutkimus 186. Helsinki: Työministeriö, 1998.