



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS

VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN ARVIOINNIN TOINEN VAIHE:

Varhaiskasvatukseen osallistuminen,
kokeilun kustannukset ja järjestäminen

Anna Siippainen | Maiju Paananen | Jari Metsämuuronen
Laura Repo | Tuomas Sarkkinen | Maarit Alasuutari
Päivi Koivisto | Miia Saarikallio-Torp | Tanja Kirjavainen

JULKAISUT 14:2020

VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN ARVIOINNIN TOINEN VAIHE:

Varhaiskasvatukseen osallistuminen,
kokeilun kustannukset ja järjestäminen

Anna Siippainen
Maiju Paananen
Jari Metsämuuronen
Laura Repo
Tuomas Sarkkinen
Maarit Alasuutari
Päivi Koivisto
Miia Saarikallio-Torp
Tanja Kirjavainen



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 14:2020

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)
TAITTO PunaMusta

ISBN 978-952-206-619-0 nid.

ISBN 978-952-206-620-6 pdf

ISSN 2342-4176 (painettu)

ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 2342-4176

PAINATUS PunaMusta Oy, Helsinki

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI)

Julkaisun nimi

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin toinen vaihe:
Varhaiskasvatukseen osallistuminen, kokeilun kustannukset ja järjestäminen

Tekijät

Anna Siippainen, Maiju Paananen, Jari Metsämuuronen, Laura Repo, Tuomas Sarkkinen,
Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto, Miia Saarikallio-Torp & Tanja Kirjavainen

Hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kokeilun tavoitteena oli lisätä viisivuotiaiden lasten ja heidän sisarustensa osallistumista varhaiskasvatukseen sekä vaikuttaa suotuisasti heidän huoltajiensa työllistymiseen. Lisäksi tavoitteena oli kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Pitkään aikavälin tavoite oli vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa sekä nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta, joka on Suomessa alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi arvioi opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona kokeilun tavoitteiden toteutumista. Tämä raportti kattaa maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun toisen vaiheen arvioinnin. Kokeilun toisessa vaiheessa oli mukana 26 kuntaa. Kokeilukunnat tarjosivat viisivuotiaiden lasten perheille maksutonta varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Valtio kompensoi osallistuville kunnille 40 prosenttia arvioidusta maksutulokertymän vähenemisestä. Tässä raportissa tarkastellaan viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisessa tapahtuneita muutoksia, kokeilusta syntyviä kustannuksia sekä kokeilun järjestämiseen liittyviä seikkoja. Arvioinnissa hyödynnetään sekä määrällisiä että laadullisia aineistoja.

Arvioinnin perusteella kokeilu lisäsi viisivuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen taajaan asutuissa kunnissa. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista erityisesti matalan keskitulon perheissä. Sen sijaan kokeilu ei lisännyt matalimman tai korkeimpien tuloluokkien perheiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Kokeilu on lisännyt vähäisesti myös neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Sen sijaan alle neljävuotiaiden lasten osallistumista kokeilu ei ole lisännyt tilastollisesti merkitsevästi.

Arvioinnissa selvitettiin lisäksi kokeilusta syntyviä kustannuksia. Asiakasmaksutulot ovat pienentyneet sekä kokeiluun osallistuneissa että vertailunnissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakiin tulleiden muutosten seurauksena. Maksutulot eivät kuitenkaan ole asukaslukuun suhteutettuna pienentyneet kokeilukunnissa muita kuntia enemmän. Aineisto antaa viitteitä siitä, että moni maksuttomuuden vuoksi varhaiskasvatuksessa aloittanut lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen yli 20 tuntia, jolloin perhe maksaa varhaiskasvatukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaista asiakasmaksua 20 tuntia ylittävältä ajalta. Maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoaminen pienentää kuntien varhaiskasvatuksesta saatavia asiakasmaksutuloja varhaiskasvatukseen osallistuvaan lapsimäärään suhteutettuna.

Kolmanneksi arvioitiin viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen käytännön toteutukseen liittyviä kysymyksiä kokeilukunnissa. Kunnallisessa päiväkodissa toteutettava varhaiskasvatus oli viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto. Kuitenkin se, millaisissa ryhmissä viisivuotiaat olivat, vaihteli kunnittain ja myös kuntien sisällä. Pedagogiikan osalta vain harvassa kunnassa tai toimintayksikössä oli tehty erillisiä, vain viisivuotiaita koskevia linjauksia tai määritelty pedagogiikan painopisteitä. Jos kunnan yhteisiä pedagogisia linjauksia tai painopisteitä oli, koskivat ne useimmiten kaikkia varhaiskasvatusikäisiä lapsia. Viranhaltijat korostivat ryhmähaastatteluissa, että toiminnan lähtökohtana on se, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukainen toiminta ohjaa varhaiskasvatuksen toimintaa kaikissa ikäryhmissä. Kokeilun aikana ei tehty suuria muutoksia lapsiryhmiin tai toiminnan sisältöihin, mutta keskustelu kaikkia ikäryhmiä koskevasta pedagogiikasta ja arviointiin liittyvistä käytännöistä raportoitiin lisääntyneen kokeilun aikana.

Kokeilun kahden ensimmäisen vaiheen perusteella Karvi esittää seuraavat suositukset osallistumisen edistämiseksi sekä varhaiskasvatuksen kehittämiseksi:

Mikäli varhaiskasvatukseen osallistumista halutaan lisätä, on varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja oleellista tarkastella osana perhepoliittista järjestelmää. Asiakasmaksujen lisäksi suomalaisen lastenhoidon ja varhaiskasvatusjärjestelmän sisällä olevat osallistumisen esteet tulee tunnistaa ja mahdollisuuksien mukaan purkaa. Osallistumisastetta voitaisiin nostaa entisestään arvioinnin tulosten perusteella esimerkiksi seuraavin keinoin:

- Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut eivät selitä alueellisia eroja, sillä osallistumisaste vaihtelee alueellisesti. Paikalliset osallistumisen esteet on hyvä tunnistaa ja niiden ratkomiseksi tarvitaan kansallista keskustelua ja sekä kansallisia että paikallisia ratkaisuja.
- Kuntien paikallisilla varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon politiikoilla on merkitystä osallistumiseen. On hyvä pitää kiinni päätöksistä purkaa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta sekä varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja koskeva lasten ja aikuisten välinen suhdeluku siten, että yhtä aikuista kohden saa olla enintään seitsemän yli kolmevuotiaasta lasta.
- Ne viisivuotiaat, joiden nuorempi sisarus hoidetaan kotona, ovat itsekkin useammin kotioidossa. Kiinnitetään huomiota kotihoidon tuen sisarkorotuksen ja kotihoidon tuen kuntalisten saamisen ehtoihin niin, että vanhempien sisarusten osallistuminen varhaiskasvatukseen mahdollistuu ilman, että se aiheuttaa perheelle taloudellisia menetyksiä.
- Kehitetään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen uudistusta siten, että ne kannustaisivat kaikkia lapsia perheen tulotasosta riippumatta osallistumaan varhaiskasvatukseen. Yksi mahdollinen tapa uudistaa asiakasmaksuja olisi voimakkaampi progression loiventaminen

niin, että yhä useamman perheen asiakasmaksu pienenisi. Näin varhaiskasvatukseen liittyvät maksut eivät itsessään olisi este esimerkiksi työn vastaanottamiselle ja tekemiselle. Osallistumisen edistämiseksi progression loiventamisen voisi toteuttaa kaikissa ikäryhmissä.

- Arvioinnin mukaan tiedottaminen kohdistui ennen muuta perheisiin, jotka olivat jo palvelujen piirissä. Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää edelleen, jotta voidaan tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä.

Mikäli varhaiskasvatuksen osallistumisastetta halutaan nostaa, on järkevää kehittää varhaiskasvatuksen laatua. Osallistumisasteen lisäksi tarvitaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sisältöjen ja toimintatapojen kehittämistä niin, että keskiössä on lapsen etu. Varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä voitaisiin edistää arvioinnin tulosten perusteella esimerkiksi seuraavin keinoin:

- Arviointiin osallistuneet varhaiskasvatuksen viranhaltijat ja opettajat esittivät huolensa siitä, että kokeilun vakinaistuessa huomio voi kiinnittyä liiaksi viisivuotiaisiin, mikä voi johtaa varhaiskasvatuksen tarpeettomaan ikäkausijaotteluun. Varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa tulee kehittää kokonaisuutena siten, että lasten yksilölliset tarpeet ja yksilöllisesti etenevät kehityksen ja oppimisen polut huomioidaan kaiken ikäisten lasten osalta.
- Arviointiin osallistuneet viranhaltijat ja opettajat pohtivat, että esiopetuksen laajenemisen myötä on mahdollista, että kelpoista henkilöstöä siirtyisi nykyistä enemmän viisi- ja kuusivuotiaiden esiopetusryhmiin. On huolehdittava siitä, että lain vaatimukset kelpoisesta henkilöstöstä täyttyvät esimerkiksi siten, että varhaiskasvatuksen opettajia on saatavissa kaikenikäisten lasten lapsiryhmiin.
- Tässä arvioissa on kuultu rajallista joukkoa varhaiskasvatuksen toimijoita. Jos pysyvämpiä ratkaisuja maksuttoman varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen laajentamisen suhteen tehdään, asiassa on syytä kuulla monitieteellistä asiantuntija- ja tutkijajoukkoa ja varata valmisteluun riittävästi aikaa. Lapsivaikutusten ennakoarviointia on tehtävä aina varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskevia päätöksiä tehtäessä. Lisäksi on pohdittava huolellisesti, miten päätökset vaikuttavat viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten arkeen.

Mikäli kansallisella tasolla päädytään siirtymään kokonaan tai osittain maksuttomaan varhaiskasvatukseen, on selvitettävä, kuinka lisääntyneet kulut voidaan kattaa ja tarvittaessa kompensoida kunnille nykyistä laajemmin:

- Maksuttomuuden myötä yhä useampi lapsi siirtyy varhaiskasvatuspalvelujen piiriin. Tarvitaan keskustelua siitä, kuka vastaa (maksuttomasta) varhaiskasvatuksesta koituvista kustannuksista. Yksityisen palvelun roolista osana varhaiskasvatusta ja esiopetusta on hyvä pohtia ja linjata selkeämmin kansallisella tasolla. Lisäksi kustannusten kompensatiota on syytä tarkastella nykyistä monipuolisemmin, jotta esimerkiksi yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjille maksettavat kompensatiot ja tiloihin tarvittavat investoinnit tulevat huomioiduiksi.
- Tavoite osallistumisasteen nostamisesta ei suoraan näkynyt kuntien varhaiskasvatuksen budjeteissa. Laadukkaan varhaiskasvatuksen takaamiseksi osallistumisasteen nostaminen on hyvä huomioida varhaiskasvatukselle osoitetussa budjetissa paikallisesti sekä kansallisella rahoituksella.

- Tässä raportissa on arvioitu kokeilua sen toteuttamisen kanssa yhtäaikaisesti ja tämän vuoksi esimerkiksi kaikkia rekisteriaineistoja ei ole ollut vielä saatavilla. Kokeilun vaikutuksista ja syntyvistä kustannuksista on tärkeä tehdä tarkempaa ja pidempään ajanjaksoon perustuvaa jälkiarviointia, jossa hyödynnetään muun muassa taloustieteellistä ja lapsuudentutkimuksen erityisosaamista.

Asiasanat: varhaiskasvatus, lastenhoito, maksuttomuus, kotihoito, kustannukset, viisivuotiaat lapset, kokeilu

Publicerad av

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU)

Publikationens namn

Andra skedet av utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar: Deltagande i småbarnspedagogiken, försökets kostnader och genomförande

Författare

Anna Siippainen, Maiju Paananen, Jari Metsämuuronen, Laura Repo, Tuomas Sarkkinen, Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto, Miia Saarikallio-Torp & Tanja Kirjavainen

Regeringen har tagit initiativ till ett försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar som har pågått åren 2018–2020. Målet har varit att försöket ska öka femåringars och deras syskons deltagande i småbarnspedagogiken samt att det samtidigt ska ha en positiv inverkan på vårdnadshavarnas sysselsättning. Dessutom är målet att utveckla småbarnspedagogiken och servicehandledningen inom småbarnspedagogiken. Det långsiktiga målet är att stärka jämlikheten i utbildningen och höja andelen deltagare inom småbarnspedagogiken. Andelen är lägre i Finland än i de övriga nordiska länderna.

På uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet utvärderar Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) hur försökets mål har uppnåtts. Denna rapport gäller det andra skedet av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. I det andra skedet deltog 26 kommuner. Försökskommunerna erbjöd familjer med femåriga barn 20 veckotimmar avgiftsfri småbarnspedagogik. Staten kompenserade kommunerna med 40 procent av den uppskattade minskningen av avgiftsintäkterna. I denna rapport granskas de förändringar som skett i deltagandet i småbarnspedagogiken bland femåringar och yngre barn. Dessutom ligger fokus på kostnaderna för försöket samt faktorer som gäller hur försöket genomförts. I utvärderingen har både kvantitativa och kvalitativa material utnyttjats.

På basis av utvärderingen ser det ut som om försöket har ökat de femåriga barnens deltagande i småbarnspedagogiken i tätortskommuner. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik har höjt deltagandet särskilt i familjer med låg medelinkomst. Däremot har försöket inte höjt barnens deltagande i småbarnspedagogiken i de lägsta eller högsta inkomstklasserna. Försöket har också ökat fyraåringars deltagande. Däremot framkom ingen statistiskt signifikant höjning av deltagandet för barn under fyra år.

I utvärderingen utreddes dessutom försökets kostnader. Enligt utvärderingen har klientavgifterna minskat både i kommunerna som deltagit i försöket och i andra kommuner till följd av ändringarna i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. I förhållande till invånarantalet har avgiftsintäkterna dock inte minskat mer i försökskommunerna än i de övriga kommunerna. Då kommunerna erbjuder avgiftsfri småbarnspedagogik minskar deras intäkter av klientavgifter från småbarnspedagogiken i förhållande till antalet barn som deltar i småbarnspedagogiken. Men materialet tyder på att många barn som börjat delta i småbarnspedagogiken på grund av avgiftsfriheten deltar i mer än 20 timmar. Då betalar familjen klientavgift enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken för den tid som överskrider 20 timmar.

För det tredje utvärderades frågor i anslutning till det praktiska genomförandet av småbarnspedagogiken för femåringar i försökskommunerna. Småbarnspedagogik på kommunala daghem var den huvudsakliga formen av avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Det framkom ändå skillnader från kommun till kommun och även inom kommunerna gällande vilken slags grupp femåringarna deltog i. I fråga om pedagogiken hade man bara i få kommuner eller verksamhetsenheter dragit upp separata riktlinjer eller fastställt prioriteringar för pedagogik för endast femåringar. Om det fanns gemensamma pedagogiska riktlinjer eller prioriteringar i kommunen gällde de oftast alla barn i småbarnsåldern. I gruppintervjuerna betonade tjänsteinnehavarna att utgångspunkten för verksamheten är att grunderna för planen för småbarnspedagogik styr verksamheten inom småbarnspedagogiken i alla åldersgrupper. Under försöket hade inga stora förändringar gjorts i barngrupperna eller verksamhetens innehåll, men i och med försöket hade man börjat fästa uppmärksamhet vid till exempel praxis i anslutning till pedagogik och utvärdering.

På basis av försökets två första skeden föreslår expertgruppen följande rekommendationer för att främja deltagandet och utveckla småbarnspedagogiken:

Om man vill höja deltagandet i småbarnspedagogiken är det viktigt att granska småbarnspedagogikens klientavgifter som en del av det familjepolitiska systemet. Utöver klientavgifterna måste andra hinder för deltagande som förekommer inom den finländska barnvården och systemet för småbarnspedagogik identifieras och i mån av möjlighet undanröjas. Andelen deltagare kunde enligt utvärderingsresultaten höjas ytterligare till exempel på följande sätt:

- Klientavgifterna inom småbarnspedagogiken förklarar inte de regionala skillnaderna i och med att deltagarandelen varierar regionalt. Lokala hinder för deltagande bör identifieras, och för att röja undan dem behövs riksomfattande diskussion och både riksomfattande och lokala lösningar.
- Den politik som förs lokalt i fråga om småbarnspedagogik och barnvård har betydelse för deltagandet. Man bör hålla fast vid beslutet att häva begränsningen av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik samt beslutet om relationstalet mellan barn och vuxna i fråga om gruppstorleken så att det per vuxen får finnas högst sju barn över tre år.
- Femåringar med ett yngre syskon som vårdas hemma vårdas också själva oftare hemma. Man bör fästa uppmärksamhet vid villkoren för att få syskonförhöjning och kommundillägg på hemvårdsstödet så att äldre syskon kan delta i småbarnspedagogiken utan att det orsakar familjen ekonomiska förluster.

- Man bör vid reformen av klientavgifterna utveckla avgifterna så att de uppmuntrar alla barn att delta i småbarnspedagogik, oberoende av familjens inkomstnivå. En möjlighet att förnya klientavgifterna skulle vara en kraftigare minskning av progressionen så att allt fler familjers klientavgift skulle minska. På så sätt skulle avgifterna för småbarnspedagogiken i sig inte utgöra ett hinder för till exempel förvärvsarbete. Deltagandet kunde främjas genom att en minskning av progressionen genomförs i alla åldersgrupper.
- Utvärderingen visar att informationen främst nådde familjer som redan omfattas av tjänsterna inom småbarnspedagogiken. Servicehandledningen bör vidareutvecklas så att den även når de grupper som inte omfattas av småbarnspedagogiken.

Om man vill höja deltagarandelen inom småbarnspedagogiken, vore det klokt att utveckla småbarnspedagogikens kvalitet. Deltagarandelen behöver utvecklas, liksom också innehållet och verksamheten inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen så att barnets bästa står i centrum. Utifrån utvärderingsresultaten kunde småbarnspedagogikens kvalitet utvecklas t.ex. på följande sätt:

- Tjänsteinnehavare och lärare inom småbarnspedagogiken uttryckte i utvärderingen oro över att fokus i för hög grad kan komma att ligga på femåringarna, om försöket blir permanent. Det här kan leda till en onödig indelning i åldersgrupper. Småbarnspedagogiken bör utvecklas som en helhet så att man beaktar barnens individuella behov och deras individuellt framskridande utveckling och lärtigar i alla åldrar.
- Det är möjligt att en utvidgad förskoleundervisning skulle leda till att en större del av den behöriga personalen går över till förskoleundervisningsgrupper för fem- och sexåringar. Det är viktigt att se till att det finns behörig personal i grupper för barn i alla åldrar.
- Inom den här utvärderingen har ett begränsat antal aktörer inom småbarnspedagogiken hörts. Om mer bestående beslut fattas i fråga om avgiftsfri småbarnspedagogik eller utvidgad förskoleundervisning, är det skäl att höra en tvärvetenskaplig grupp av experter och forskare samt reservera tillräckligt med tid för beredningen. En förhandsbedömning av konsekvenserna för barnen bör alltid göras då beslut som gäller småbarnspedagogik och förskoleundervisning fattas. Dessutom bör man noggrant överväga hur besluten påverkar småbarnspedagogiken för femåringar och yngre barn.

Om man på nationell nivå går in för en helt eller delvis avgiftsfri småbarnspedagogik, bör det utredas hur man skulle kunna täcka de ökade kostnaderna och vid behov kompensera kommunerna i större utsträckning än nu:

- Avgiftsfriheten medför att allt fler barn åtnjuter tjänsterna inom småbarnspedagogiken. Det behövs en diskussion om vem som ansvarar för kostnaderna för (avgiftsfri) småbarnspedagogik. De privata tjänsternas roll inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen bör diskuteras och fastställas tydligt på nationell nivå. Dessutom är det skäl att se över kompensationen för kostnaderna på ett mångsidigare sätt så att till exempel kompensationerna till anordnare av privat småbarnspedagogik och de investeringar som behövs i lokalerna beaktas.

- Målet att höja deltagarandelen syntes inte direkt i kommunernas budgetar för småbarnspedagogiken. För att man ska kunna garantera kvaliteten inom småbarnspedagogiken är det klokt att beakta en höjning av deltagarandelen både i budgeten på lokal nivå och i finansieringen på nationell nivå.
- I den här rapporten utvärderas försöket samtidigt som det genomförs. Det betyder bland annat att alla registeruppgifter ännu inte är tillgängliga. Det är viktigt att göra en noggrannare efterhandsutvärdering av försökets inverkan och kostnader som grundar sig på en längre tidsperiod. I den borde bland annat expertis inom ekonomi och barndomsforskning utnyttjas.

Ämnesord: småbarnspedagogik, barnvård, avgiftsfrihet, hemvård, kostnader, femåringar, försök

Publisher

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC)

Title of publication

An experiment on free of charge early childhood education and care for five-year-olds: The second phase of evaluation. Participation in early childhood education, its costs and organisation

Authors

Anna Siippainen, Maiju Paananen, Jari Metsämuuronen, Laura Repo, Tuomas Sarkkinen, Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto, Miia Saarikallio-Torp & Tanja Kirjavainen

An experiment on providing five-year-olds with free of charge early childhood education and care (ECEC) was launched by the Government for the period 2018–2020. The purpose of the experiment was to increase the participation of five-year-olds and their siblings in ECEC and to promote their guardians' employment. The experiment also aimed to develop the pedagogy and service counselling of ECEC. The long-term goals were strengthening equality in education as well as increasing the participation rate in ECEC, which is lower in Finland than in the other Nordic countries.

The Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) carried out an evaluation of the achievement of the experiment's objectives, which was commissioned by the Ministry of Education and Culture. This report encompasses an evaluation of the second phase of the experiment on free of charge early childhood education and care. In the second phase, 26 municipalities participated in the experiment. The participating municipalities offered 20 hours of free of charge early childhood education and care to the families of five-year-old children. Central government compensation was granted to cover 40% of the estimated reduction in the accrual of fee revenue. This report examines changes in participation in early childhood education and care among children aged five and younger, the costs arising from the experiment, and issues related to its organisation. The evaluation drew on both quantitative and qualitative data.

The evaluation results indicate that the experiment increased five-year-old children's participation in ECEC in densely populated municipalities. In particular, the experiment on free of charge ECEC increased the participation of families with a low average income. On the other hand, the experiment did not increase the ECEC participation of families in the lowest or highest income classes. The experiment also increased the participation in early childhood education and care of children aged four, whereas there was no statistically significant increase in the participation of children below this age.

Additionally, the evaluation looked at the costs arising from the experiment. The evaluation results indicate that amendments to the Act on Client Fees in Early Childhood Education and Care have led to lower client fees both in the municipalities participating in the experiment and other municipalities. In proportion to the number of residents, however, the decrease in fee revenue was no greater in the participating municipalities than in others. Offering free early childhood education and care reduces the municipalities' client fee revenue in proportion to the number of children participating in ECEC. However, the data indicate that many children who started attending early childhood education and care as the fees were dropped participate in ECEC for more than 20 hours, and the family consequently pays the client fee laid down in the Act on Client Fees in Early Childhood Education and Care for ECEC participation for the period exceeding 20 hours.

Thirdly, issues related to the practical delivery of early childhood education and care for five-year-olds in the participating municipalities were evaluated. The principal form of free early childhood education and care for five-year-olds was ECEC provided in a municipal day-care centre. However, the types of groups the five-year-olds attended varied between and also within municipalities. Regarding pedagogy, few municipalities or operating units had formulated separate policies or defined focus areas of pedagogy concerning only five-year-olds. If the municipality had common pedagogical policies or focus areas, in most cases they concerned all children of ECEC age. Officials emphasised in group interviews that the starting point was following the National core curriculum for early childhood education and care, which guides ECEC activities for all age groups. While no major changes had been made to the child groups or contents of the activities during the experiment, the experiment had led ECEC providers to pay more attention to practices related to pedagogy and assessment.

Based on the first two phases of the experiment, the expert group issues the following recommendations for promoting participation and developing early childhood education and care:

If participation rate in ECEC is to be increased, it is essential to examine ECEC fees as part of the family policy system. Barriers to access to ECEC should be identified and, where possible, removed. Based on the evaluation it is likely that the participation rate could be increased, for example by following actions:

- There are regional variations in ECEC participation, which cannot be explained by the fees. Local barriers to access needs to be identified and removed. To accomplish this, wide discussion with different stakeholders is needed.
- Municipal policies for ECEC have impact on participation rate. National decisions already made to abolish restrictions on the subjective right to ECEC and to set the child-adult ratio in ECEC group sizes at no more than seven children aged over three per one adult are very likely to increase access.
- Five years olds who have a younger sibling cared for at home, are themselves more likely to be cared for at home. The criteria for receiving child home care allowance for siblings and municipal supplement to home care allowance need to be reviewed to ensure that older siblings can participate in ECEC without financial losses to the family.
- When continuing the development of ECEC client fee reform it should be ensured that it enhances participation of children regardless of the income level of their family. Levelling out the progression in client fees more strongly in order to reduce the fees for an increasing

number of families would be one way of doing this. This would mean that ECEC fees would not form an obstacle to parents' employment, for example. Progression could be levelled out in all age groups to increase participation.

- According to the evaluation, the service guidance was mainly aimed at families who were already participating to ECEC. It is useful to further develop service guidance to ensure that it also reaches those families who do not yet participate in ECEC services.

When aiming to increase the participation rate in ECEC, it should be ensured that the quality of ECEC is paid attention to. When developing the content and practices of ECEC and pre-primary education the best interests of the child should be kept at the center. Based on the evaluation, the development of the quality of ECEC could be promoted, for example by:

- ECEC officials and teachers who participated in the evaluation expressed concern that, if the experiment continues, pedagogical attention is focused on five-year-olds, which could lead to an unnecessary age division in pedagogy. ECEC pedagogy should be developed as a whole, without separating five-year-olds as a group from other age groups. Rather than creating a strict division into age groups, the development of holistic pedagogy leaning on the principles in the National core curriculum should be supported by taking into account children's individual needs and individual progress in development and learning in all age groups.
- Availability of qualified personnel was reflected by teachers and officials who participated in the evaluation: If pre-primary education is extended to two years, qualified personnel could increasingly transfer to the groups in which pre-primary education is provided for children aged five and six. The availability of qualified personnel for groups of children of all ages should be secured.
- A limited number of ECEC actors have been consulted during this evaluation. When considering further actions concerning free of charge ECEC and/or extending pre-primary education to two years, an advance evaluation of the impacts on children should be carried out. In addition to five-year-old children and their families, the impacts of reforms should be carefully considered from the perspective of what these reforms would mean for the everyday life of children younger than five. If more permanent decisions are made on these reforms, a multidisciplinary group of experts and researchers should be consulted, and sufficient time should be reserved for preparations.

If a decision is taken at national level to move to fully or partially free of charges ECEC, it is necessary to find out how the increased costs can be covered and, if necessary, compensated more extensively to municipalities:

- With free of charge ECEC, more and more children will participate ECEC services. Discussion on who is responsible for the increased costs of (free of charge) ECEC is needed. A clear policy concerning the role of private ECEC services is needed at the national level. The compensation of costs should also be examined more diversely, for example taking into account compensation paid to private ECEC providers and requisite investments in facilities.
- The goal of increasing the participation rate was not directly reflected in the municipalities' ECEC budgets. In order to guarantee quality of ECEC, the goal of increasing the participation rate should be taken into account in the budget allocated to ECEC both locally and nationally.

- This report evaluates the experiment at the same time as its implementation and therefore, for example, not all register data have yet been available. Producing a more detailed evaluation covering a longer period of the experiment's impacts and costs, among other things drawing on register data as well as special expertise for example in economics and childhood studies, will be important.

Keywords: early childhood education and care, child care, waiving of fees, home care, costs, five-year-olds, experiment

Tiivistelmä	3
Sammandrag.....	7
Summary	11
1 Johdanto	19
2 Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu	23
3 Taustaa	27
3.1 Suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä	28
3.2 Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus, maksut ja tuet.....	29
3.3 Varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannukset	30
3.4 Varhaiskasvatuksen osallistumiseen vaikuttavat tekijät.....	31
4 Arvioinnin tavoitteet ja arviointiasetelma.....	37
5 Arvioinnin toteuttaminen	43
5.1 Arvioinnissa käytetyt aineistot.....	44
5.1.1 Huoltajakysely	44
5.1.2 Kuntakyselyt	45
5.1.3 Ryhmähaastattelut	45
5.1.4 SISU-mikrosimulointiaineisto	46
5.1.5 Valmiit tilastoaineistot	48
5.2 Analyysimenetelmät.....	49
5.2.1 Osallistumisasteeseen liittyvät analyysit	49
5.2.2 Kokeilun vaikutusten kohdentumisen tarkastelu.....	50
5.2.3 Alle viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen liittyvät analyysit	51
5.2.4 Maksutulojen ja kustannusten analyysit	51
5.2.5 Analyyseissa käytetyt tilastolliset menetelmät	51
5.2.6 Laadullisten aineistojen analyysit.....	52

5.3	Arviointiin osallistuneet kunnat ja kyselyyn vastanneet huoltajat	53
5.3.1	Taustatietoja kokeilu- ja vertailukunnista	53
5.3.2	Kyselyyn osallistuneet huoltajat	55
6	Muutokset varhaiskasvatukseen osallistumisessa	59
6.1	Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen	61
6.2	Osallistumista selittävät tekijät erilaisissa kunnissa	62
6.3	Alle viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen	63
6.4	Erilaisten perheiden varhaiskasvatukseen osallistuminen	65
6.5	Kokeilun yhteys kotihoidon tukea saavien lasten osuuteen	69
7	Kokeilun kustannukset	73
7.1	Kokeilun kustannusten tarkastelu	74
7.2	Varhaiskasvatuksen kustannukset kokeilu- ja vertailukunnissa	75
7.3	Maksutuotot kokeilu- ja vertailukunnissa	78
7.4	Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot, jos kokeilu laajenisi koko maahan	79
7.5	Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutukset erilaisissa kunnissa	80
7.6	Yhteenvetoa maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksista	83
8	Viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen järjestäminen	87
8.1	Maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestäminen kokeilukunnissa	89
8.1.1	Toimintamuodot	89
8.1.2	Toiminta-ajat	91
8.1.3	Tiedottaminen ja palveluohjaus	93
8.2	Toiminnan painopisteet viisivuotiaiden maksuttomassa toiminnassa	94
8.3	Kuntatoimijoiden pohdintaa eri ratkaisujen seurauksista	96
8.3.1	Maksuttomuuskokeilun koetut hyödyt	96
8.3.2	Maksuttomuuskokeiluun liitettyjä haasteita	96
8.4	Kuntien kehittämis ehdotuksia maksuttoman varhaiskasvatuksen toteuttamisesta	97
8.4.1	Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannukset	97
8.4.2	Tavoitteiden kirkastaminen ja kokeilun organisointi	99

8.5	Kuntien ehdotuksia mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen valmistelun tueksi	101
8.5.1	Henkilöstön riittävyys esiopetukseen ja nuorempien lasten ryhmiin.....	101
8.5.2	Esiopetuksen lainsäädännön ja opetussuunnitelman pilkkoutuminen	102
9	Lopuksi	107
9.1	Johtopäätökset	108
9.1.1	Osallistuminen varhaiskasvatukseen on lisääntynyt, mutta ketkä ovat pääasialliset hyötyjät?	108
9.1.2	Osallistumista edistäviä ja estäviä tekijöitä	110
9.1.3	Kustannusten selvittäminen vaatii pidemmän aikajänteen tarkastelua.....	111
9.1.4	Lopuksi.....	112
9.2	Eettisyyden ja luotettavuuden tarkastelua.....	113
9.3	Toimenpidesuosituksset.....	116
	Lähteet	121
	Liitteet	129
Liite 1.	Kokeilun ensimmäiseen ja toiseen vaiheeseen osallistuneet kunnat	130
Liite 2.	SISU-mallinnuksessa käytetyt osamallit.....	131
Liite 3.	Kyselyyn vastanneiden huoltajien taustatietoja	132
Liite 4.	Tietoja kyselyyn vastanneiden huoltajien työtilanteesta	133
Liite 5.	Osallistumisasteet AVI-alueittain	134
Liite 6.	Osallistumisaste AVI-alueittain, Pohjois-Suomen AVI verrattuna muihin AVI-alueisiin	135
Liite 7.	Osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen, regressiomallit	135
Liite 8.	Osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen, regressiomallista poisjääneet muuttajat	136
Liite 9.	Viisivuotiaiden osallistumisasteessa tapahtuneet muutokset, regressiomallit ...	137
Liite 10.	Viisivuotiaiden osallistumisessa tapahtuneet muutokset, regressiomallista poisjääneet muuttajat	138
Liite 11.	Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen kustannusvaikutukset.....	140
Liite 12.	Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun vaikutus maksutuottoihin.....	141

Johdanto

1

Tässä raportissa arvioidaan viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun vaikutuksia varhaiskasvatukseen osallistumiseen, palvelun kustannuksiin ja niiden järjestämiseen. Varhaiskasvatus on keskeinen lapsille ja heidän perheilleen suunnattu palvelu. Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) varhaiskasvatus määritellään lapsen suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen tulee muodostaa lapsen kehityksen ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevä kokonaisuus sekä perusta elinikäiselle oppimiselle.

Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on Suomessa Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestöön (OECD) kuuluvien maiden keskiarvon alapuolella sekä muita Pohjoismaita selvästi alhaisempi (OECD 2015; 2018). Euroopan unionin asettaman ET 2020 -ohjelman tavoitteena on, että EU-maissa 94 prosenttia yli nelivuotiaista lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen (Euroopan komissio 2019). Vaikka kokonaisuutena EU-maissa 94 prosentin osallistumisaste on yli neljävuotiaiden osalta saavutettu (Motiejunaite-Schulmeister, Balcon, & de Coster 2019), Suomessa osallistumisaste ei yllä tähän tavoitteeseen. Vuonna 2018 kaksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui 66 prosenttia, kolmevuotiaista 81 prosenttia, neljävuotiaista 85 prosenttia ja viisivuotiaista 89 prosenttia (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019).¹ Varhaiskasvatukseen osallistuminen on kuitenkin lisääntynyt Suomessa tasaisesti jo useamman vuoden ajan. Esimerkiksi vuonna 2017 viisivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui 85,8 prosenttia (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018a).

Laadukkaalla varhaiskasvatuksella on myönteisiä vaikutuksia lasten oppimiseen ja kasvuun sekä laajempia positiivisia vaikutuksia yhteiskunnalle yleisemmällä tasolla. Varhaiskasvatuksella on positiivisia lyhyen, mutta jonkin verran myös pitkän aikavälin, hyötyjä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tuleville lapsille (Burger 2010; Currie 2001; Kosonen & Huttunen 2018). Korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisella on yhteys lasten kognitiiviseen kehitykseen ja myöhempään koulumenestykseen (Hall, Sylva, Sammons, Melhuis, Siraj-Blatchford

¹ Varhaiskasvatukseen osallistumista tilastoidaan monin tavoin. Joissain laskelmissa lukuihin on sisällytetty päiväkotien ja perhepäivähoidossa olevien lasten lisäksi myös avoimeen varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset, mutta esimerkiksi OECD-tilastointeihin perhepäivähoito otettiin mukaan vasta hiljattain. Aina ei ole myöskään selvää, onko 1–6-vuotiaiden lasten osallistumisasteisiin sisällytetty myös esiopetuksessa olevat lapset. Näin ollen eri lähteistä saataviin varhaiskasvatusta koskeviin tunnuslukuihin on syytä suhtautua varauksella erityisesti, jos lukuja vertaillaan toisiinsa.

& Taggart 2013; Sylva 2014; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart 2004) sekä sosiaalisten taitojen ja itsesäätelytaitojen kehitykseen ja prososiaaliseen käyttäytymiseen (esim. Melhuis ym. 2015; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart 2010). Lisäksi varhaiskasvatuksen nähdään olevan tehokas keino syrjäytymisen ehkäisyssä (esim. Karila 2016; Sipilä & Österbacka 2013). Lasten erilaisten lastenhoidon ja varhaiskasvatusratkaisujen merkitystä on selvitetty myös ensimmäisen luokan oppilaisiin kohdistuvassa alkumittauksessa. Arvioinnin mukaan lapsen varhaiskasvatuspoluilla ei ollut suoraa yhteyttä lapsen matematiikan ja äidinkielen osaamisen lähtötasoon ensimmäisellä luokalla. Sen sijaan arvioinnin perusteella voidaan todeta, että monenlaiset lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisut voivat tuottaa hyvää osaamista. Kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta näyttivät kuitenkin hyötyvät erityisesti lapset, joiden elämään liittyi useita oppimisen haasteita ennakoivia riskitekijöitä, kuten lähisuvun oppimisvaikeuksia. Varhaiskasvatuksen tavoitteet ovat kuitenkin matematiikan ja äidinkielen taitojen oppimista moninaisemmat. (Ukkola, Metsämuuronen & Paananen 2020.) Karila (2016) toteaaakin, että ainoastaan laadukas varhaiskasvatus on vaikuttavaa ja tuottaa myönteisiä vaikutuksia (myös Baker, Gruber, & Milligan, 2019). Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa, kuten pohjoismaisessa varhaiskasvatusperinteessä laajemminkin, korostetaan ensisijaisesti hyvän lapsuuden merkitystä tässä ja nyt (Varhaiskasvatuslaki 540/2018; Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018). Tämän myötä huomio kiinnittyy lapsen oikeuteen laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, johon kuuluvat myönteiset ihmissuhteet ja lasta kunnioittava vuorovaikutus lapsen jokaisena varhaiskasvatukseen osallistumisensa päivänä.

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu

2

Lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen edistämiseksi Juha Sipilän hallitus käynnisti² vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä (ks. Valtioneuvosto 2019). Antti Rinteen ja sittemmin Sanna Marinin hallitus teki linjauksen kokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta vuosille 2020–2021. Kokeilun tavoitteena on lisätä varhaiskasvatukseen osallistumista, vaikuttaa suotuisasti huoltajien työllistymiseen sekä vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Kokeilussa kunnat tarjoavat viisivuotiaille 20 viikkotuntia maksutonta varhaiskasvatusta. Kokeilun toisen vaiheen aikaan sen piiriin kuuluivat vuonna 2014 syntyneet lapset. Opetus- ja kulttuuriministeriö kohdensi kunnille valtion erityisavustuksen kattamaan kokeilusta syntyviä asiakasmaksumenetyksiä.

Kokeilu toteutettiin kolmessa vaiheessa vuosina 2018–2020.³ Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti avustuksella tuettavan kokeilun ensimmäisen ja toisen vaiheiden tavoitteiksi:

- selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa 5-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen
- selvittää kokeilun vaikutusta perheen nuorempien lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen
- selvittää maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksia
- edistää vanhempien työllistymistä
- selvittää 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen toteutustapaa ja pedagogiikan kehittämistarpeita erityisesti suhteessa nykyiseen esiopetukseen
- varhaiskasvatuksen palveluohjauksen kehittämisen.

Tämän raportin tulokset perustuvat kahden ensimmäisen kokeiluvaiheen tarkasteluun.

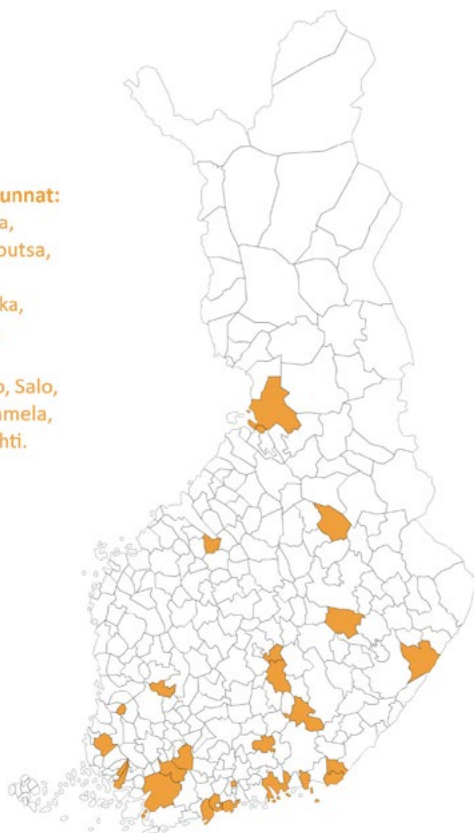
² Hallituksen päätös 31.8.2017.

³ Kokeilun ensimmäinen vaihe oli 1.8.2018–31.7.2019. Kokeilun toinen vaihe toteutettiin 1.8.2019–31.7.2020. Kokeilun kolmas vaihe toteutetaan puolestaan 1.8.2020–31.7.2021.

Kokeiluun osallistuvien kuntien valinta toteutettiin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa erillisellä hakumenettelyllä. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa mukana oli 19 kuntaa. Kokeilun toiseen vaiheeseen haki 26 kuntaa, jotka kaikki hyväksyttiin mukaan kokeiluun. Toisen vaiheen kokeilukunnat olivat Espoo, Halsua, Harjavalta, Helsinki, Hämeenkyrö, Joutsa, Järvenpää, Kempele, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Lahti, Laitila, Leppävirta, Loviisa, Miehikkälä, Mäntyharju, Oulu, Rusko, Salo, Somero, Sonkajärvi, Tammela, Toivakka, Turku ja Virolahti. Toisen vaiheen kokeilukuntien sijoittuminen maantieteellisesti on kuvattu alla (Kuvio 1).

Toisen vaiheen kokeilukunnat:

Espoo, Halsua, Harjavalta,
Helsinki, Hämeenkyrö, Joutsa,
Järvenpää, Kempele,
Kirkkonummi, Kitee, Kotka,
Lahti, Laitila, Leppävirta,
Loviisa, Miehikkälä,
Mäntyharju, Oulu, Rusko, Salo,
Somero, Sonkajärvi, Tammela,
Toivakka, Turku ja Virolahti.



KUVIO 1. Kokeilun toiseen vaiheeseen osallistuneiden kuntien maantieteellinen jakautuminen

Kokeilukunnista 15 oli ollut mukana jo kokeilun ensimmäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa mukana olleista kunnista neljä ei jatkanut kokeilua toiseen vaiheeseen. Toisessa vaiheessa uusia kuntia oli 11. Yhteensä kokeiluun on osallistunut joko kokeilun ensimmäisessä vaiheessa, kokeilun toisessa vaiheessa tai molemmissa 30 kuntaa (Liite 1). Kokeilun toisessa vaiheessa mukana olleissa kunnissa asuu 19 010 viisivuotiasta lasta, mikä on 34 prosenttia kaikista viisivuotiasta lapsista (Suomen virallinen tilasto 2020). Kaikkiaan kokeilukunnissa asuu 35 prosenttia alle esiopetusikäisistä lapsista.

Taustaa

3

3.1 Suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä

Kunnat ovat vastuussa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen järjestämisestä. Oikeus varhaiskasvatuspalveluihin alkaa vanhempainrahakauden päättyessä. Kunnilla on ollut 1.8.2016–31.7.2020 välisenä aikana mahdollisuus rajata lasten oikeus osallistua varhaiskasvatukseen 20 tuntiin viikossa. Lapsilla on kuitenkin ollut oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen huoltajien työn tai opiskelun, lapsen kehityksellisten tarpeiden, perheen olosuhteiden tai lapsen yleisen edun niin vaatiessa. Tämä niin kutsuttu subjektiivisen oikeuden rajausta poistui 1.8.2020. Mikäli alle kolmevuotias lapsi ei ole varhaiskasvatuksen piirissä, huoltajan on mahdollista saada Kelan maksamaa kotihoidon tukea.⁴

Vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista lasten tulee osallistua esiopetukseen tai esiopetuksen tavoitteet täyttävään muuhun toimintaan. Esiopetus on perusopetuslain alaista toimintaa, joka on laajuudeltaan vähintään 700 tuntia vuodessa. Lapset osallistuvat maksuttomaan esiopetukseen keskimäärin 20 tuntia viikossa. Yhteen päivään kuuluu enintään viisi, mutta yleensä neljä tuntia esiopetusta. Pääsääntöisesti esiopetukseen osallistuvat lapset ovat kuusivuotiaita. Lisäksi kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen, ja tämä koskee myös esiopetusikäisiä lapsia. Näin ollen esiopetusikäisen lapsen päivä jakautuu lainsäädännöllisesti kahden lain piiriin: esiopetusajan (yleensä 4 tuntia päivässä) perusopetuslain alaiseksi esiopetukseksi sekä tätä täydentävältä osalta varhaiskasvatuslain alaiseksi varhaiskasvatukseksi. Kunnat voivat halutessaan kuitenkin tarjota esiopetusta täydentävän toiminnan varhaiskasvatuksen rinnalla kerhomuotoisena toimintana.

Kunnat voivat järjestää varhaiskasvatuspalvelut joko itse omana toimintanaan tai hankkimalla palveluja esimerkiksi yksityiseltä palveluntuottajalta tai kuntayhtymältä. Suurin osa varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista osallistuu kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Viime vuosikymmenen aikana yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen osuus on kasvanut. Esimerkiksi vuosien 2017–2019 aikana yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrä on noussut

⁴ Suomalaista lastenhoitojärjestelmää ja sen erilaisia tukimuotoja on kuvattu tarkemmin maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin ensimmäisen vaiheen raportissa (Siippainen ym. 2019).

(4 898 lasta) (Karvi 2017; 2019). Yksityisten palvelujen käyttöä tuetaan pääsääntöisesti kahdella eri tukimuodolla: yksityisen hoidon tuella ja palvelusetelillä. Huoltajien on mahdollista hakea Kansaneläkelaitokselta (Kela) yksityisen hoidon tukea, joka koostuu kotihoidon tuen tapaan hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä (Kansaneläkelaitos 2019b). Lisäksi osa kunnista maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Vuonna 2018 yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksoi Kuntaliiton selvityksen mukaan noin 44 prosenttia kunnista (Lahtinen & Svartsjö 2018a). Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksavien kuntien määrä on vähentynyt, kun kunnat ovat siirtyneet yhä useammin tarjoamaan palvelusetelitä yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttämiseen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018a).

3.2 Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus, maksut ja tuet

Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus koostuu kunnan omasta rahoitusosuudesta ja peruspalveluiden valtionosuudesta, jotka ovat laskennallisesti noin 25 prosenttia menoista. Valtionosuus kuitenkin tasataan tasausjärjestelmän avulla siten, että se vaihtelee kunnan maksukyvyyn ja koon mukaan. Varhaiskasvatuksen rahoitus sisältyy sivistystoimen peruspalveluiden rahoitukseen. Tämän lisäksi valtio voi jakaa valtionavustuksia sekä erityisavustuksia. Kunnat voivat hakea erityisavustuksia avustuskohteen mukaan kattamaan varhaiskasvatuksen menoja.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksusta määrätään Laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016). Asiakasmaksut määräytyvät kunnallisessa varhaiskasvatuksessa perheen bruttotulojen sekä koon ja lapselle varatun varhaiskasvatuksessa oloajan mukaisesti. Suurimmillaan kuukausittainen asiakasmaksu voi olla 290 euroa ensimmäisen lapsen osalta, ja sitä peritään korkeintaan 11 kuukaudelta vuodessa. Jos perheestä on useampia lapsia varhaiskasvatuksen piirissä, nuorimman lapsen kuukausimaksu on korkein ja muiden lasten maksuissa huomioidaan sisarusalennus. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut on sidottu yleiseen ansiotasoindeksiin. Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista muuttui vuoden 2018 alusta, minkä seurauksena varhaiskasvatuksesta perittävät maksut pienenivät merkittävästi. Muutoksessa pieni- ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettiin. Myös sisaruksilta perittäviä maksuja alennettiin siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu on 50 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Seuraavien sisarusten maksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016.)

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki ei koske yksityisten toimijoiden järjestämää varhaiskasvatusta. Maksuista sovitaan palvelun lapsen huoltajan ja palvelun tuottajan välisellä sopimuksella. Huoltajilla on mahdollisuus hakea Kelasta yksityisen hoidon tukea, jonka kunnat rahoittavat. (HE 205/2016.) Kuntaliiton selvityksen mukaan palvelusetelitä käytettäessä kunnat kuitenkin pyrkivät usein varmistamaan palvelusetelin sääntökirjalla, että perheen varhaiskasvatusmaksut vastaisivat yksityisissä palveluissa kunnallisten palvelujen asiakasmaksutasoa (Lahtinen & Svartsjö 2018b). Tämä liittyy siihen, että kunnat pyrkivät varmistamaan sen, että yksityiset varhaiskasvatuspalvelut ovat taloudellisesti realistinen vaihtoehto kunnan palveluille kaikkien tulotasojen perheille heidän pohtiessaan lapsensa varhaiskasvatusratkaisua.

3.3 Varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannukset

Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna laadukkaiden varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen muodostuu kunnille kalliiksi investoinniksi. Kustannusvaikutusten, kuten työllisyysasteen nostamisen, verotuottojen lisääntymisen sekä sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaali- ja terveystalouden kehittymisen näkökulmasta investoinnit jakautuvat kuitenkin pidemmälle aikavälille tuottaen positiivisia vaikutuksia (Haataja 2012). Täten voidaan ajatella, että korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen edistäminen on sekä kansallisella että paikallisella tasolla taloudellinen ja sosiaalinen investointi tulevaisuuteen, ja sillä on vaikuttavuutta niin yksilöille, kuntayhteisöille kuin koko yhteiskunnalle (Karila 2016). Erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevien lasten kohdalla varhaiskasvatuksen kustannusvaikuttavuus on laskettu korkeaksi (Sipilä & Österbacka 2013).

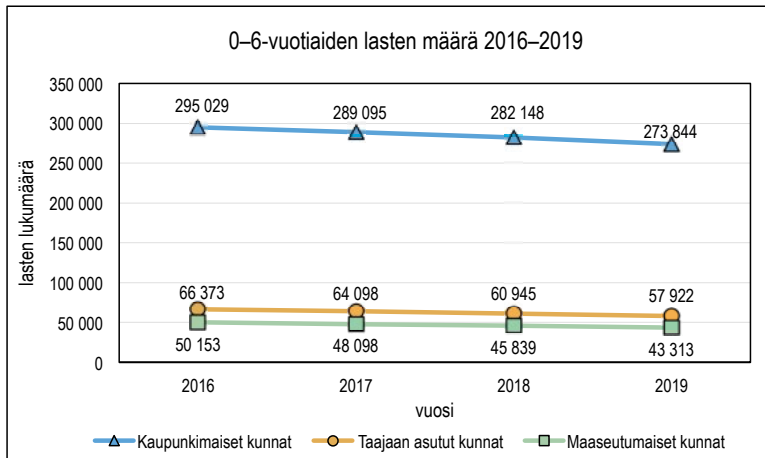
Varhaiskasvatuksen kokonaiskustannuksilla tarkoitetaan kuntien varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen kohdistamia kustannuksia. Varhaiskasvatuksen palvelujen kokonaiskustannukset sisältävät kuntien tilinpäätösten mukaiset bruttokustannukset⁵. Yksityisestä varhaiskasvatuksesta koituvat kustannukset sisältävät palveluntuottajille maksetut tuet (yksityisen hoidon tuki, palveluseteli ja kuntalisät), ostopalvelusopimusten mukaiset maksut sekä kaupungissa yksityisten palveluihin hallinnointiin kohdistuvat hallinnointikustannukset.

Vuonna 2018 varhaiskasvatuksen valtionosuusjärjestelmän mukaiset vuosikustannukset olivat Valtiovarainministeriön (2020) laskelmien mukaan alle kolmevuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osalta 19 510 euroa lasta kohden. Vuosikustannukset kolme vuotta täyttäneen lapsen kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta olivat 11 977 euroa. Osapäiväisen varhaiskasvatuksen vuosikustannukset olivat yhtä lasta kohden keskimäärin 6 293 euroa vuonna 2018. Yhteensä käyttökustannukset olivat noin 3,2 miljardia euroa vuonna 2018. Kustannukset nousivat vuoteen 2017 verrattuna noin 2,8 prosenttia. (Valtiovarainministeriö 2020.) Laskennan pohjana olevat kustannukset sisältävät päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestettävän varhaiskasvatuksen järjestämisestä kunnille aiheutuneet valtionosuusjärjestelmän mukaiset kulut, joita ovat henkilöstömenot, palvelujen ostot, tilojen vuokra- ja käyttökustannukset sekä tarvikkeet ja muut mahdolliset toimintamenot investointimenot poisluettuna. Kuntien ja kuntayhtymien väliset ostot ja myynnit on eliminoitu. Niin ikään vuokra- ja avustustulot on vähennetty. (Valtiovarainministeriö 2018). Suurimmissa kunnissa, Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Turussa ja Tampereella, laskennallista lasta kohden kokonaiskustannukset päiväkodeissa järjestettävässä varhaiskasvatuksessa olivat vuoden 2018 lopussa keskimäärin 9 965 euroa. Tämä on hieman vähemmän kuin koko maassa keskimäärin, joskaan tässä laskelmassa mukana ei ole vyörytyskuluja (Forsell 2018.)

Vaikka varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on kasvanut Suomessa viimevuosien aikana, ei kasvua ole tapahtunut kaikkialla. Suurissa kaupungeissa ja maaseutumaisissa kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on kasvanut, kun taas kaupunkimaisissa kunnissa ja taajaan asutuissa kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on keskimäärin las-

⁵ Mukaan on laskettu myös yleishallinnon vyörytyserät. Vyörytyserät syntyvät muun muassa yleishallinnon, laskentapalvelujen ja henkilöstöpalvelujen kuluista. Vyörytyserät ovat kunnan tai kuntayhtymän kaikille toimintayksiköille yhteisiä eriä, eikä niitä voida yksilöidä jonkin tietyn palvelun tuottamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi vaan ne jaetaan laskennallisesti eri toimialojen kustannuksiksi.

kenut tai pysynyt ennallaan. (Valtiovarainministeriö 2020.) Syntyvyys on kuitenkin laskenut sekä kaupunkimaisissa, taajaan asutuissa että maaseutumaisissa kunnissa (Kuvio 2). Näin ollen, vaikka varhaiskasvatuksen osallistumisasteen kasvun voi ajatella johtavan kustannusten lisääntymiseen, ikäluokkien pieneneminen kuitenkin tasanee kustannusten kasvua.



KUVIO 2. Lasten määrät (0–6-vuotiaat) kuntaryhmittäin 2016–2019 (Lähde: Tilastokeskus 2020)

Kustannuskehitys on ollut johdonmukaista nopeasti kasvavissa kaupungeissa, joissa kustannukset ovat nousseet. Vastaavasti niissä suurissa kaupungeissa, kaupunkimaisissa, taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa, joissa väestön määrä laskee, kustannukset ovat laskeneet. Nopeasti kasvavissa taajaan asutuissa kunnissa ja kasvavissa maaseutumaisissa kunnissa varhaiskasvatuksen kustannukset ovat sen sijaan nousseet, vaikka varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on kokonaisuudessaan tämän tyyppisissä kunnissa laskenut. (Valtiovarainministeriö 2020.)

3.4 Varhaiskasvatuksen osallistumiseen vaikuttavat tekijät

Varhaiskasvatukseen osallistumiseen vaikuttavat tekijät voidaan jakaa neljään luokkaan. Nämä ovat varhaiskasvatuksen saatavuus, varhaiskasvatukseen osallistumisen kustannukset, varhaiskasvatusta koskevat asenteet ja se, miten varhaiskasvatuspalvelut ja niiden järjestämisen tavat vastaavat erilaisten perheiden tarpeisiin. (Ks. Vandenbroeck & Lazzari 2014.)

Laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuudessa on kansainvälisten selvitysten mukaan eniten puutteita alle kolmevuotiaille lapsille suunnatuissa palveluissa (Motiejunaite-Schulmeister ym. 2019). Suomessa kunnilla on kuitenkin velvollisuus järjestää palveluita kaikille alle kouluikäisille lapsille, joista ei makseta kotihoidon tukea. Laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuuden esteeksi saattavat kansainvälisen tutkimuksen perusteella muodostua esimerkiksi pitkät etäisyydet palve-

lun piiriin tai se, että vaikka palvelu olisi tarjolla, se ei laadun vaihtelun vuoksi täytä laadukkaan varhaiskasvatuksen kriteerejä (ks. Del Boca 2010; Vandenbroeck, De Visscher, Van Nuffel & Ferla 2008). Laadun vaihtelusta on raportoitu henkilöstön itsearviointiin perustuen myös Suomessa (Repo, L. ym. 2019). Aiempi tutkimus antaa viitteitä siitä, että pulmat henkilöstön saatavuudessa vaikuttavat olennaisesti laadun vaihteluun (ks. esim. Phillips, Austin & Whitebook 2016). Myös Suomessa tämän voidaan olettaa vaikuttavan laadun vaihteluun: erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista on pulaa (Ammattibarometri 2020).

Kansainvälisten tutkimusten mukaan keskimääräistä matalammassa sosioekonomisessa asemassa olevilla perheillä on heikommat mahdollisuudet kuljettaa lapsia pitkiä matkoja varhaiskasvatukseen. Pitkät etäisyydet palveluun heikentävät lasten mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen (Vandenbroeck ym. 2008). Myös Suomessa pitkät etäisyydet saattavat joiltakin osin olla varhaiskasvatuksen osallistumisen esteenä. Onkin olennaista, että laadukkaita varhaiskasvatuspalveluita on tarjolla kaikille.

Tutkimustulokset varhaiskasvatuksen maksujen vaikutuksista varhaiskasvatuksen osallistumiseen ovat osin ristiriitaisia. Osa tutkimuksista kertoo varhaiskasvatuksen maksujen alentamisella olleen positiivinen vaikutus varhaiskasvatuspalvelujen käyttöön. Näin on tapahtunut esimerkiksi Kanadan Quebecissä (Baker, Gruber & Milligan 2008). Toisaalla, esimerkiksi Ruotsissa, taas maksujen alentamisen ja palveluiden käytön välillä ei ole löydetty yhteyttä (Lundin, Mörk & Öckert 2008).

Syy ristiriitaisiin tuloksiin voi olla maksujen perimisen tapa. Suora julkinen rahoitus eli investointi julkisesti tuotettuihin palveluihin näyttää joidenkin tutkimusten mukaan olevan tehokkaampi keino varhaiskasvatukseen pääsyn helpottamiseksi kuin kysynnän rahoittaminen eli rahoitus suoraan perheille esimerkiksi verohelpotuksin tai palveluseteleillä (ks. Vandenbroeck & Lazzari 2014). Suora julkinen rahoitus mahdollistaa varhaiskasvatuspalveluiden tarjoamisen esimerkiksi maksuttomina tai tuloperustaisina. Suoran julkisen rahoituksen voisi ajatella tekevän palveluista saavutettavia perheille, joissa tulotaso on matala (Del Boca 2010; ks. myös Baker, Gruber & Milligan 2008). Jos käytössä on tuloihin perustuva laskutus, maksujen alentamisella ei näytä olevan vaikutusta korkeimman maksuluokan perheiden varhaiskasvatuspalvelujen käyttöön (Lundin, Mörk & Öckert 2008).

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen lakimuutoksen kohdentumista mikrosimulointilaskelmilla selvittäneen Tervolan (2019) mukaan varhaiskasvatusmaksujen vaikutukset eri tuloryhmissä riippuvat sekä maksujen suuruudesta että varhaiskasvatuksen käytön yleisyydestä. Pienituloiset perheet eivät maksa asiakasmaksuja ja kevennysten välittömät vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti eniten keskituloisiin kotitalouksiin. Maksujen kevennykset voivat vaikuttaa kuitenkin työmarkkinakäyttämiseen myös pienituloisilla. Maksujen keventäminen voi parantaa työnteon kannustimia, sillä työllistyessään nämä huoltajat maksaisivat aiempaa pienempiä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. (Tervola 2019.)

Tutkimusten ja aiempien arviointien perusteella voidaan sanoa, että palvelut, jotka näyttävät maksuttomilta tai edullisilta, voivat sisältää piilokuluja. Tällaisia piilokuluja voivat olla esimerkiksi kuljettamiskustannukset tai muiden tukien menettäminen (esim. Paananen, Kuukka, & Alasuu-

tari 2019; Siippainen ym. 2019). Suomessa tällaisia piilokuluja voi liittyä esimerkiksi kotihoidon tukeen ja sen sisaruslisään tai kuljetuskustannuksiin silloin, kun päiväkotitai perhepäivähoito sijaitsee kaukana kodista ja perhe tarvitsisi lasten kuljetukseen esimerkiksi auton.

Suomessa yhdeksi varhaiskasvatukseen osallistumista estäväksi tekijäksi on esitetty kotihoidon tukea. Vaikka tuki kohdentuu ensi sijassa alle kolmevuotiaisiin, liittyy siihen sisarusten kautta rahallinen kannustin myös perheen muiden alle kouluikäisten lasten kotihoitoon. Hoitorahaa maksetaan niistä yli kolmevuotiaista lapsista, jotka eivät osallistu varhaiskasvatukseen ja joiden alle kolmevuotiaasta sisaruksesta maksetaan kotihoidon tukea. Näiden lasten osalta hoitorahan suuruus on noin 66 euroa kuukaudessa. Kotihoidon tuki ja sitä täydentävät kuntalisät ovat vaihtoehto kunnalliselle tai yksityiselle varhaiskasvatukselle. Kunnat vastaavat Kelan maksaman lasten kotihoidon tuen kustannuksista. Kunnissa onkin tehty erilaisia linjauksia koskien varhaiskasvatusta ja kotihoidon tukea. Joissain kunnissa puolestaan tuetaan lasten kotihoitoa erilaisin kotihoidon tuen hoitorahan ja mahdollisen hoitolisän päälle maksettavin kuntalisin. (Repo, Kuukka & Eerola 2019.) Näin ollen kuntien kesken voi ilmetä suurtakin vaihtelua kotihoidon tuen maksamisessa ja varhaiskasvatuksen palvelukokonaisuuden järjestämisessä (ks. myös Karila, Eerola, Alasuutari, Kuukka & Siippainen 2017). Kotihoidon tuen kuntakohtaista sisaruslisää voidaan maksaa alle kouluikäisestä lapsesta, jota hoidetaan kotona alle kolmevuotiaan sisaruksen kanssa. Joissain kunnissa sisaruslisän ehdot ovat tiukat: perhe voi menettää kuntakohtaisen sisaruslisän, jos alle kolmevuotiaan lapsen, josta maksetaan kotihoidon tukea, yli kolmevuotias sisarus siirtyy kotihoidosta varhaiskasvatuksen piiriin (Siippainen ym. 2019). Tämänkaltaiset tukien menetykset ovat tuloihin suhteutettuina suuremmat pienituloisissa perheissä.

Kotihoidon tuella ja sen tasolla onkin todettu olevan äitien, yksinhuoltajaäitejä lukuun ottamatta, työllisyyttä heikentävä vaikutus (ks. Kosonen 2014; Kosonen & Huttunen 2018; Räsänen, Österbacka, Valaste & Haataja 2019). Kotihoidon tuen negatiivinen vaikutus on havaittu olevan suurempi heikossa työmarkkina-asemassa oleville äideille (Kosonen & Huttunen 2018; myös Peutere ym. 2014). Tällä voi oletettavasti ajatella olevan vaikutuksia myös varhaiskasvatukseen osallistumiseen.

Myös varhaiskasvatuspalveluihin liittyvät asenteet voivat selittää vaihtelua varhaiskasvatukseen osallistumisessa. Huoltajien hyvään vanhemmuuteen liittyvät uskomukset ja negatiiviset mielikuvat varhaiskasvatuspalveluista voivat muodostaa esteen varhaiskasvatuspalveluihin osallistumiselle. Kansainvälisissä tarkasteluissa on esitetty, että lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen on epätodennäköisempää, mikäli huoltajat ajattelevat palvelun olevan suunnattu heikommissa sosioekonomisessa asemassa oleville perheille riippumatta siitä, kuuluvatko he itse kohderyhmään vai eivät (Roose & De Bie 2003). Suomessa esimerkiksi subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaukseen liittyvä yhteiskunnallinen keskustelu on sisältänyt ajatuksen siitä, että tarve kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen silloin, kun huoltajat eivät ole kokopäiväisesti töissä tai opiskele, liittyy perheessä oleviin riskitekijöihin tai perheen haavoittuvaiseen asemaan (Paananen, Alasuutari, Karila & Siippainen 2020). Aiemman tutkimuksen valossa voidaan kuitenkin sanoa, että tarve kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen voi liittyä moneen eri tekijään – esimerkiksi etäisyyksiin ja kulkuyhteyksiin eikä näin ollen välttämättä liity erityisiin riskitekijöihin (Hietamäki ym. 2017). Lisäksi se, että varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluu ihmisiä erilaisista sosiaalisista, kulttuurisista ja etnisistä taustoista, voi joidenkin tutkimusten mukaan olla keino lisätä erityisesti etnisistä vähemmistöryhmistä olevien lasten osallistumista (De Graaf & Van Keulen 2008; Peeters 2010).

Varhaiskasvatukseen osallistumiseen on yhteydessä myös se, miten palvelut vastaavat perheiden tarpeita. Perheet eivät esimerkiksi käytä varhaiskasvatuspalveluita, jos niiden aukioloajat eivät vastaa perheen aikatauluja (esim. Paananen ym. 2019). Mikäli palvelun tarve on tiedettävä yksityiskohtaisesti etukäteen tai palvelu on muutoin joustamaton, se niin ikään hankaloittaa palvelujen käyttöä. Näin on erityisesti niissä perheissä, joissa työajat vaihtelevat äkillisesti tai jossa huoltajat toimivat epäsäännöllisissä tai epätyypillisissä työsuhteissa. Tällaiset työsuhteet ovat kansainvälisessä tarkastelussa keskimääräistä yleisempiä perheissä, joissa huoltajat ovat maahanmuuttajia, ja perheissä, joissa tulotaso on matala (Del Boca 2010; Hernandez, Takanishi & Marotz 2009; Vandenbroeck ym. 2008; Wall & Jose 2004).

Palveluiden mukautuminen perheiden tarpeisiin tarkoittaa myös sitä, että perheillä on riittävästi tietoa palvelun piiriin hakeutumisesta ja palveluihin liittyvät tuet ja maksut ovat helposti ymmärrettäviä (Ghysels & Van Lancker 2011). Matalamman tulotason perheillä voi olla muita perheitä vähemmän tietoa käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista ja niiden piiriin hakeutumisesta (Leseman 2002).

Yksi keskeisimmistä tutkimuksissa ja selvityksissä havaituista pulmista kansainvälisesti on, että varhaiskasvatukseen osallistuminen vaihtelee merkittävästi eri sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvien lasten välillä. Lapset, joiden perheen sosioekonominen tausta on keskimääräistä matalampi, sekä etnisiin vähemmistöryhmiin kuuluvat perheet osallistuvat varhaiskasvatukseen vähiten. Tällöin voi olla, että juuri varhaiskasvatuksen mahdolliset hyödyt kasautuvat keskimääräistä paremmassa sosioekonomisessa asemassa oleville perheille. (Brabant Delannoy & Lemoine 2009; Büchel & Spiess 2002; Del Boca 2010; Driessen 2004; Ghysels & Van Lancker 2011; Noailly, Visser, & Grout 2007; Wall & Jose 2004.) Lisäksi osallistumisen ja varhaiskasvatukseen käytettyjen julkisten investointien välillä on vahva yhteys (Motiejunaite-Schulmeister ym. 2019). Varhaiskasvatukseen osallistuminen vaihtelee myös alueellisesti (ks. Bennett & Moss 2010; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2018a). Mikäli varhaiskasvatukseen osallistumisen mahdollista epätasaista jakautumista ei tarkastella kansallisella ja paikallisella tasolla ja osallistumisen mahdollisia esteitä ei pureta, varhaiskasvatus saattaa ylläpitää sosiaalista eriarvoisuutta pikemminkin kuin vähentää sitä.

Arvioinnin tavoitteet ja arviointiasetelma

4

Arvioinnissa selvitetään opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänantona viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilulle annettujen tavoitteiden toteutumista. Karvissa toteutettavat arvoinnit rakentuvat riippumattomuuden ja kehittävän arvioinnin periaatteille (Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1317/2013, 1§). Riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että erilaiset edunvalvontaan liittyvät intressit eivät vaikuta arvioinnin kulkuun ja tuloksiin. Kehittävän arvioinnin tavoitteena on yhtäältä auttaa kuntia kehittämään toimintaansa ja toisaalta tarkastella prosessia ulkopuolelta.

Tämä arviointi kohdistuu politiikkatoimiin. Kyseessä ei ole kuntien toimien ja palvelujen arviointi. Politiikkatoimiin kohdistuvalla arvioinnilla tarkoitetaan *”arviointia, jonka tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa politiikkatoimien vaikutuksista, mahdollisista riskeistä, vaihtoehtoisista toteuttamistavoista ja toteutuksen onnistuneisuudesta”* (Goman & Moitus 2019, 33). Arviointi tuottaa tietoa siitä, miten maksuton varhaiskasvatus vaikuttaa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää, kun maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämistä pohditaan niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Arvioinnissa tuotetaan tietoa toimeksiannon mukaisesti myös kaksivuotisen esiopetuksen pilotoinnin tueksi.

Lisäksi raportti tuottaa tietoa varhaiskasvatuksen maksuttomuuden lapsivaikutusten arviointiin. Silloin kun tehdään lasten elämää koskevia päätöksiä ja toimenpiteitä, on lapsiin kohdistuvia vaikutuksia lisäksi seurattava myös siitä näkökulmasta, miten lapsen oikeudet toteutuvat ja millaisia hyötyjä tai haittoja lapsiin kohdistuvilla päätöksillä ja toiminnalla aiheutetaan. Tätä kutsutaan lapsivaikutusten arvioinniksi (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018b; Custódio 2016).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsivaikutusten arviointia toteutetaankin usein lapsia kuulemalla. Muita tiedon hankinnan keinoja ovat olemassa olevien, lapsilta saatujen tietojen hyödyntäminen ja lasten huoltajien tai lasten kanssa työskentelevien ammattilaisten kuuleminen. Tässä arvioinnissa lapsivaikutuksia tarkastellaan lasten kanssa työskentelevien ammattilaisten ja huoltajien asiantuntemuksen avulla. Erityistä huomiota kiinnitetään viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen erilaisten järjestämistapojen seurauksiin sekä viisivuotiaiden että heitä nuorempien

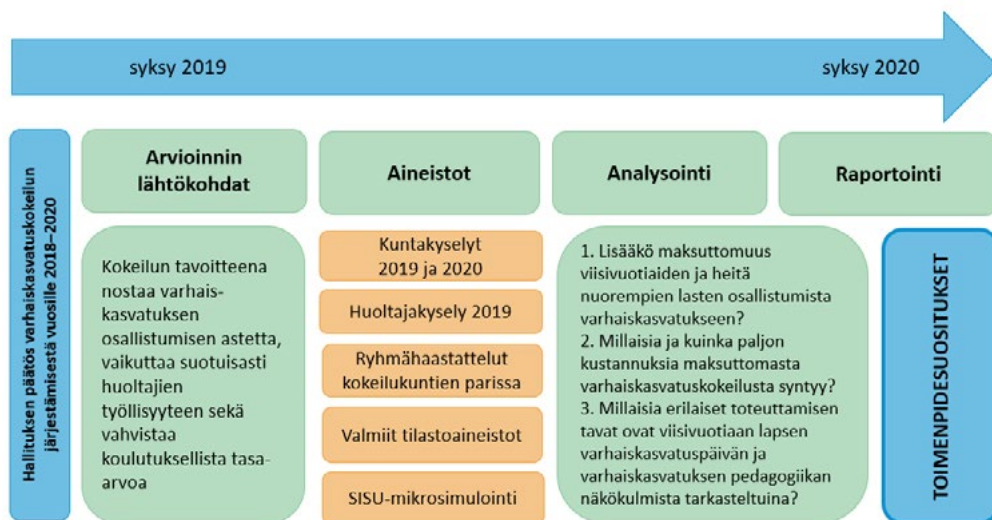
lasten arkipäiväisessä elämässä. Mikäli kokeilun myötä viisivuotiaiden lasten määrä varhaiskasvatuksessa kasvaa, sillä saattaa olla seurauksia varhaiskasvatuksen järjestämisen käytäntöihin, kuten ryhmien muodostamisen periaatteisiin, tilojen käyttöön ja pedagogisiin ratkaisuihin. Myös nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen voi lisääntyä viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen myötä.

Arvioinnin pohjana on arviointisuunnitelma, jonka teemoja on tarkennettu arvioinnin toisessa vaiheessa. Kokeilun toisen vaiheen arvioinnin tavoitteet ja tarkennetut arviointikysymykset on kuvattu taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Kokeilun toisen vaiheen arviointikysymykset

Arviointikysymykset	Arvioinnin osakysymykset
Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen?	• Onko viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena? • Onko alle viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena? • Millaisiin väestöryhmiin osallistumisen mahdollinen lisääntyminen on kohdistunut?
Millaisia ja kuinka paljon kustannuksia maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta syntyy?	• Missä määrin varhaiskasvatuksen kustannukset ovat muuttuneet kokeilun myötä? • Missä määrin kokeilulla on ollut vaikutusta kuntien maksutuloihin? • Kuinka paljon asiakasmaksutuotot pienenisivät, jos kaikki viisivuotiaat osallistuisivat maksuttomaan varhaiskasvatukseen?
Millaisia erilaiset toteuttamisen tavat ovat viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan näkökulmista tarkasteltuina?	• Miten viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu on toteutettu? ◦ Millaisin pedagogisin toimintatavoin maksuton varhaiskasvatuskokeilu on toteutettu? ◦ Mitä seurauksia erilaisilla organisoinnin tavoilla on lapsen varhaiskasvatuspäivän muodostumiseen? ◦ Millaisia tiedottamisen ja varhaiskasvatuksen palveluohjauksen tapoja kokeilukunnissa on käytössä?

Tämä raportti keskittyy arvioimaan viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun toista vaihetta. Raportissa hyödynnetään osin myös arvioinnin ensimmäisen vaiheen aikana kerättyjä aineistoja. Arvioinnin kokonaisuudesta on vastannut Karvi. Arvioinnin toisessa vaiheessa käytetty arviointiasetus on tiivistetty kuvioon 3.



KUVIO 3. Arviointiasetus

Kokeilun arvioinnin toisessa vaiheessa arviointiasiantuntijoina toimivat Anna Siippainen ja Maiju Paananen, arviointiryhmän puheenjohtajana arviointineuvos Laura Repo (17.1.2020 saakka) ja Anna Siippainen (27.1.2020 alkaen) sekä muina työntekijöinä erityisasiantuntija Jari Metsämuuronen (tilastolliset menetelmät) ja arviointisuunnittelijat Sini Leikkola (31.12.2019 saakka) ja Tuomas Sarkkinen (1.1.2020 alkaen).

Lisäksi arviointihankkeen asiantuntijajäsenenä ovat toimineet professori Maarit Alasuutari (Jyväskylän yliopisto), varhaiskasvatuksen palvelujohtaja Päivi Koivisto (Jyväskylän kaupunki) sekä tutkija Miia Saarikallio-Torp (Kelan tutkimus). Asiantuntijaryhmän lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty ulkopuolisia asiantuntijoita. SISU-mallinnuksen on tuottanut yliaktuaari Elina Ahola (Tilastokeskus). Lisäksi tutkijatohtori Tanja Kirjavainen (Jyväskylän yliopisto) on tuottanut kustannuksia koskevia analyyseja, ja häntä on konsultoitu kustannusten laskennassa (luku 7). Karvin asiantuntijat ovat myös kuulleet kustannuksiin liittyen kuuden suurimman kunnan yhteisen Kuusikko-työryhmän talousasiantuntijoita ja Kuntaliiton asiantuntijoita. Opetushallitus koordinoi kokeiluun osallistuvien kuntien verkostoa. Karvi on osallistunut verkoston toimintaan ja pitänyt kokeilukuntiin yhteyttä verkoston kautta.

Arvioinnin toteuttaminen

5

5.1 Arvioinnissa käytetyt aineistot

5.1.1 Huoltajakysely

Tässä raportissa hyödynnetään huoltajakyselyä, joka on toteutettu kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin yhteydessä tammi–helmikuussa 2019 (ks. tarkemmin Siippainen ym. 2019). Sen kohde-ryhmänä olivat kokeilun ensimmäisen vaiheen kokeilukunnissa ja näille kunnille vertailukunniksi valituissa kunnissa asuvat vuonna 2013 syntyneiden lasten huoltajat. Kokeilukuntia kokeilun ensimmäisessä vaiheessa olivat Forssa, Harjavalta, Helsinki, Iisalmi, Kempele, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Leppävirta, Liperi, Miehikkälä, Mäntyharju, Oulu, Salo, Somero, Sonkajärvi, Taivassalo, Turku ja Virolahti. Vertailukunniksi valittiin kuntia, jotka olivat demografisesti samankaltaisia kuin mainitut kokeilukunnat. Kunnan kuntaryhmän (maaseutumainen, taajaan asuttu, kaupunkimainen), sijainnin ja koon lisäksi vertailukuntien valinnassa huomioitiin muun muassa kuntien talous- ja työttömyystilanteeseen (tuloveroprosentti, tulotiedot, työttömyysaste ja eläkeläisten määrä) sekä muuttoliikkeeseen liittyviä asioita. Tämän lisäksi pyrittiin siihen, että kokeilu- ja vertailukunnan lastenhoidon järjestelmät olisivat mahdollisimman samankaltaiset. Erityisesti huomioitiin kotihoidon tuen kuntalisä⁶, sillä aikaisempien tutkimusten perusteella sillä tiedetään olevan merkittävä vaikutus (erityisesti äitien) kotihoidon tuen käytön kestoon (esim. Räsänen ym. 2019).

Kokeilun ensimmäisessä vaiheen vertailukuntia olivat Espoo, Hattula, Inari, Jyväskylä, Kajaani, Kokemäki, Koski Tl, Kurikka, Lapinlahti, Lemi, Lieksa, Lohja, Mikkeli, Outokumpu, Puumala, Savitaipale, Siikalatva, Siilinjärvi, Tampere ja Vehmaa. Arviointiasetelmaan otettiin mukaan 20 vertailukuntaa, sillä yhdelle kunnalle ei löytynyt samalta maantieteelliseltä alueelta kuntaa, jossa kotihoidon tuen kuntalisä olisi ollut samaa suuruusluokkaa. Tästä syystä kyseiselle kunnalle valittiin kaksi vertailukuntaa, joista toinen sijaitsi samalla maantieteellisellä alueella. Toisen vertailukunnan lastenhoidon järjestelmä taas oli samankaltainen kuin kyseisellä kokeilukunnalla. Huoltajakyselyn sisältö ja kyselyn toteuttaminen on kuvattu yksityiskohtaisesti arvioinnin ensimmäisen vaiheen raportissa (Siippainen ym. 2019).

⁶ Vertailussa on huomioitu kotihoidon tuen kuntalisän perussumma. Sen sijaan lisän maksamiseen liittyvien ehtojen yksityiskohtainen huomioiminen vertailukuntien valinnassa ei ollut mahdollista.

5.1.2 Kuntakyselyt

Sekä kokeilun ensimmäisen että toisen vaiheen aikana kerättiin aineistoa lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen kuntien viranhaltijoille suunnatulla kyselyllä. Kysely toimitettiin kunnan Karville ilmoittamalle varhaiskasvatuksen järjestämisen yhdyshenkilölle. Kokeilun ensimmäisen vaiheen kuntakyselyssä käytettiin vertailuasetelmaa, jossa kokeilukuntien tietoja verrattiin edellisessä alaluvussa esiteltyjen vertailukuntien tietoihin. Kokeilun toisessa vaiheessa erityisesti kaupunkimaisten kokeilukuntien määrä lisääntyi niin, että vertailukunniksi päädyttiin valitsemaan kaikki loput Manner-Suomen kunnat, joihin kaikkiin kuntakysely siis toimitettiin. Kyselyssä kunnilta tiedusteltiin, mikä oli varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä ennen kokeilun toisen vaiheen alkamista (15.1.2019), kokeilun alussa (15.9.2019) ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.2020). Kokeiluun osallistuneille kunnille ja vertailutietoa tuottaneille kunnille toteutettiin erilliset kyselynsä, joskin suurin osa kyselyiden kysymyksistä oli samoja. Kokeilukuntien kysely sisälsi kokeiluun osallistumiseen liittyviä tarkentavia kysymyksiä, ja vertailukuntien kyselyssä oli mahdollisuus kertoa kunnan mahdollisista maksuttoman varhaiskasvatuksen muodoista.

Kyselyissä pyydettiin tietoa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten lukumääristä ikävuosittain. Lisäksi tiedusteltiin muun muassa vieraskielisten lasten lukumäärää kunnassa ja varhaiskasvatuksessa, niiden lasten lukumäärää, joilta ei peritä lainkaan varhaiskasvatukseen osallistumisesta asiakasmaksua huoltajien tulojen perusteella, sekä pelkästään maksuttomaan kokeiluun osallistuneiden lasten lukumääriä. Kyselyissä kysyttiin myös kunnan kotihoidon tuen piiriin kuuluvien lasten lukumääriä. Kuntia pyydettiin lisäksi vastaamaan kysymyksiin kunnan lastenhoidon järjestelmästä, kuten mahdollisesta kotihoidon tuen kuntalisästä sekä varhaiskasvatuksen palvelusetelin käytöstä kunnassa. Lopuksi pyydettiin tietoa varhaiskasvatuksen kustannuksista sekä vastaajien näkemyksiä hallituksen suunnitelmista koskien viisivuotiaiden maksutonta varhaiskasvatusta ja kaksivuotista esiopetusta. Kysely oli vastattavissa Webropolissa tammi–helmikuussa 2020.

5.1.3 Ryhmähaastattelut

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun aikana Opetushallitus koordinoi kokeiluun osallistuneiden kuntien verkostoa. Kunnat tapasivat säännöllisesti muun muassa kokeilukunnille suunnatuissa verkostotapaamisissa. Osan kokeilun arviointiaineistoa muodostavat ryhmähaastattelut, jotka toteutettiin kahden verkostotapaamisen yhteydessä. Tästä kokeiluverkoston parissa toteutetusta aineistonkeruusta käytämme nimitystä ryhmähaastattelut.

Ryhmähaastatteluihin kutsuttiin osallistumaan kokeilukunnista 1–2 viranhaltijaa kunnan valinnan mukaan. Ensimmäisessä tapaamisessa olivat läsnä 12 kunnan edustajat. Kaksi kuntaa lähetti vastauksensa kirjallisesti. Toiseen ryhmähaastattelukertaan kutsuttiin myös kokeilukunnissa työskenteleviä varhaiskasvatuksen opettajia. Kyseiselle kerralle osallistui kustakin paikalla edustettuna olleesta 17 kunnasta 1–3 varhaiskasvatuksen opettajaa. Yhteensä osallistujia oli tuolla kerralla liki 50. Ryhmähaastattelujen ajankohdat ja teemat on esitetty tarkemmin taulukossa 2.

TAULUKKO 2. Laadullisen aineiston kerääminen osana kokeiluverkoston toimintaa

Teema	Aika	Aineistonkeruutapa	Osallistujat	Edustettuina olleet kunnat (n = 26)
Maksuttomuuskokeilu järjestämisen reunaehtojen näkökulmasta	10/2018	Ryhmähaastattelu	Kuntien viranhaltijat	12
Maksuttomuuskokeilu pedagogiikan ja viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän näkökulmista	1/2020	Ryhmähaastattelu	Kuntien viranhaltijat ja kokeilukuntien varhaiskasvatuksen opettajat	17
Maksuttomuuskokeilu tiedottamisen ja palveluohjauksen näkökulmista	3–4/2020	Sähköpostikysely	Kuntien viranhaltijat	16

Osallistujat saivat etukäteen tutustuttavakseen ryhmähaastatteluissa käytettävän keskustelurunon. Näin osallistujilla oli mahdollisuus valmistautua kertomaan kokeilun toteuttamisesta omassa kunnassaan ja hyödyntää verkostotapaamisiin valmistautumisessaan oman kuntansa muita toimijoita. Osallistujat jaettiin 3–4 pienryhmään keskusteluja varten. Keskustelu pohjasi etukäteen toimitettuun runkoon, mutta keskustelua käytiin kuitenkin vapaamuotoisesti. Karvin henkilöstö pyrki huolehtimaan siitä, että kaikki teemat tulivat käsitellyiksi. Lisäksi Karvin edustajat laativat keskusteluista kirjalliset muistiinpanot keskustelun aikana. Muistiinpanot puhtaaksikirjoitettiin tapaamisten jälkeen. Keskusteluja ei äänitallennettu. Ryhmähaastattelut kestivät ensimmäisellä kerralla noin 40 minuuttia ja toisella kerralla 90 minuuttia. Molempien tapaamisten lopuksi käytiin vielä kokoava keskustelu pienryhmissä keskustelluista keskeisistä teemoista kaikkien paikallaolijoiden kanssa.

Ensimmäisen ryhmähaastattelun aiheena oli maksuttomuuskokeilu järjestämisen reunaehtojen näkökulmasta. Toisen ryhmähaastattelun aiheena oli maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät ratkaisut ja viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivään liittyvä pedagogiikka. Keväällä 2020 koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan vuoksi kolmas verkostotapaaminen peruttiin. Suunnitellun ryhmähaastattelun sijaan viranhaltijoilta pyydettiin tapaamisen teemaan liittyviä vastauksia sähköpostitse. Kysymykset liittyivät perheiden tiedottamiseen varhaiskasvatustalvakuista ja palveluohjaukseen viisivuotiaiden, mutta myös nuorempien sisarusten osalta sekä varhaiskasvatuksen kehittämiseen. Vastaukset saatiin 16 kunnalta. Koronaviruspandemian aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi vastauksia ei erikseen pyydetty niiltä kunnilta, jotka eivät olleet toimittaneet vastauksiaan määräaikaan mennessä.

5.1.4 SISU-mikrosimulointiaineisto

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kustannusten arvioinnissa hyödynnettiin Tilastokeskuksen mikrosimulointimenetelmää. Simulointi toteutettiin Tilastokeskuksessa SISU-mikrosimulointimallilla (Tilastokeskus 2019). SISU-malli on Kelan tutkimuksen kehittämä ja Tilastokeskuksen ylläpitämä Suomen henkilövero- ja sosiaaliturvajärjestelmää mallintava

laskentaväline. Mikrosimulointimallien avulla voidaan koko väestöä edustavan yksilötasoisien otosaineiston avulla laskea esimerkiksi lakimuutosten yhteisvaikutuksia erityyppisille kotitalouksille ja koko väestölle.

SISU-mikrosimulointimallin pohja-aineistona on noin 800 000 hengen rekisteriaineisto, jossa on tietoa henkilöiden asuinkunnasta, tuloista sekä kotitalouksien saamista ja maksamista tulonsiirroista, veloista, asumisesta, asumismenoista ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Aineisto on vuodelta 2017. Tässä raportissa hyödynnetyssä mallissa käytettiin SISU-mallin 11 osamallia, jotka on esitetty liitteessä 2. Osamallit sisältävät mallinnuksen esimerkiksi vanhempainpäivärahoista, työttömyysturvasta, lasten kotihoidon tuesta ja joustavasta hoitorahasta, kansaneläkejärjestelmään kuuluvista etuuksista, opintotuesta, opintotuen asumislisästä ja opintolainasta, lapsilisästä, elatusmaksuista, asumistuesta ja tuloverotuksesta.

SISU-mallilla voidaan tehdä staattista mikrosimulointia. Staattisessa mallissa ei huomioida reformista mahdollisesti aiheutuvia käyttäytymisvaikutuksia (esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääntymistä). Tästä syystä arvioinnissa SISU-mallilla saatava tieto yhdistetään tässä arvioinnissa muilla menetelmillä saatavaan tietoon varhaiskasvatukseen osallistumisen muutoksista.

SISU-mikrosimulointiaineistossa viisivuotiaita⁷ lapsia on noin 9 200 (painotettuna koko väestön tasolle 61 100 lasta). Heistä noin 6 200 (41 500) on ollut vuoden aikana kokoaikaisessa kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Tiedot kunnalliseen varhaiskasvatukseen osallistumisesta ovat aineistossa osittain pääteltyjä. Se, kuinka monta kuukautta vuodessa lapsi osallistuu kunnalliseen varhaiskasvatukseen joko koko- tai osa-aikaisesti, on päätelty aineistoon hyödyntäen Tilastokeskuksessa olevia väestötietoja ja Kelasta saatuja tietoja. Päätelmä on tehty kaikille Tilastokeskuksen väestötietojen mukaan 0–8-vuotiaille lapsille. Väestötietojen perusteella tiedetään jokaisen lapsen elinaika (syntymä- ja mahdollinen kuolinpäivä) sekä ikään perustuen aika, jolloin hän on osallistunut perusopetukseen.

Kunnalliseen varhaiskasvatukseen osallistuu 68 prosenttia mikrosimulointiaineistossa olevista viisivuotiaista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vuonna 2018 varhaiskasvatukseen osallistui 89 prosenttia viisivuotiaista lapsista. Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistui noin 10 prosenttia varhaiskasvatukseen osallistuvista viisivuotiaista lapsista (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2019). Näin ollen SISU-mallissa käytetyssä pohja-aineistossa on noin 12 prosenttiyksikköä vähemmän varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia kuin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoinnin mukaan varhaiskasvatukseen osallistuvia viisivuotiaita lapsia on.

Arviointia varten tehdyssä laskelmassa kaikki kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olleet viisivuotiaat lapset on siirretty osa-aikaisesta varhaiskasvatuksesta perittävään maksuluokkaan. Mallissa siis oletetaan, että kaikki varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset olisivat kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa, mutta koska 20 viikkotuntia varhaiskasvatusta olisi maksutonta, perheet maksaisivat vain osa-aikaisesta varhaiskasvatuksesta⁸. Tämän jälkeen tarkasteltiin, miten tämä

⁷ Vuoden lopun tieto.

⁸ Kuntien ja kuntayhtymien kustantamaan päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista 26 prosenttia on kuitenkin osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa. Perhepäivähoidossa osapäiväiseen varhaiskasvatukseen osallistuu 15 prosenttia lapsista.

muutos vaikuttaisi kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuloihin⁹ koko maan tasolla. Varhaiskasvatusmaksut on laskettu lain mukaisten asiakasmaksujen mukaan, vaikka kunnat voivat niin halutessaan periä myös lain enimmäismääriä pienempiä asiakasmaksuja.

5.1.5 Valmiit tilastoaineistot

Arvioinnissa on hyödynnetty Tilastokeskuksesta saatuja tietoja kunnissa asuvien lasten määrästä ikäluokittain. Lisäksi kuntia koskevista tilastoista on hyödynnetty niiden väkilukutietoja sekä tietoja kuntien taajama-asteesta¹⁰, työllisyysasteesta¹¹, taloudellisesta huoltosuhteesta, asukasluvuun suhteutetuista sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannuksista sekä opetus- ja kulttuuritoimen nettokäyttökustannuksista¹². Kustannuksia koskevissa analyyseissä käytettiin lisäksi kuntakohtaista paneeliaineistoa varhaiskasvatuksen toimintakuluista ja -tuotoista vuosilta 2015–2018. Väestötietona on käytetty alueella asuvan väestön määrää kunkin vuoden lopussa (Suomen virallinen tilasto 2020).

Niin ikään arvioinnissa on hyödynnetty Tilastokeskuksesta saatuja kuntien tilinpäätöksiin sisältyviä tietoja varhaiskasvatuksen käyttömenoista ja -tuotoista vuosilta 2015–2018. Toimintakulut sisältävät henkilöstökulut, kuten palkat ja palkkiot, henkilösivukulut, eläkekulut sekä muut henkilösivukulut, palvelujen ostot, aineet, tarvikkeet ja tavarat, vyörytykset sekä muut toimintakulut. Tuotoista huomioitiin varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotot. Muut mahdolliset tuotot eivät ole mukana aineistossa.

Arvioinnissa on hyödynnetty lisäksi Kelasta saatuja tietoja kotihoidon tukea saavien lasten lukumäärästä. Tieto on kuun lopun tieto puoli vuotta ennen kokeilua, kokeilun alkaessa ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen. Tiedot on saatu Kelan lapsiperhe-etuustilastosta, joka sisältää keskeiset tiedot Kelan maksamista vanhempainpäivärahoista, äitiysavustuksista, lapsilisistä, lastenhoidon tuista ja elatustuista (Kansaneläkelaitos 2019a).

9 SISU-mallinnuksessa tarkasteltiin varhaiskasvatusmaksujen lisäksi myös maksuttomuuden vaikutuksia toimeentulotuen menoihin.

10 Taajama-aste tarkoittaa taajamissa asuvien osuutta kunnan siitä väestöstä, jonka asuinpaikka on koordinaatin määriteltävissä. Taajamalla tarkoitetaan vähintään 200 asukkaan rakennusryhmiä, joissa rakennusten välinen etäisyys ei ylitä 200 metriä (Suomen virallinen tilasto 2020).

11 Työllisyysasteella tarkoitetaan 18–64-vuotiaiden työllisten osuutta saman ikäisestä väestöstä. Taloudellisella huoltosuhteella tarkoitetaan puolestaan, kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on sataa työllistä kohti (Suomen virallinen tilasto 2020).

12 Sosiaali- ja terveystoimen ja opetus- ja kulttuuritoimen nettokäyttökustannukset on laskettu vähentämällä kuntien Tilastokeskukselle raportoimista käyttökustannuksista käyttötuotot. Käyttötuotoilla tarkoitetaan toimintatuottoja, valmis- tevarastojen muutosta, valmistusta omaan käyttöön ja vyörytystuottoja.

5.2 Analyysimenetelmät

5.2.1 Osallistumisasteeseen liittyvät analyysit

Viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista koskevien kysymysten osalta kokeilun ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana kerätyt kyselyaineistot yhdistettiin. Osallistumista tarkasteltiin sekä ensimmäisessä vaiheessa mukana olleissa että toisessa vaiheessa kokeiluun liittyneissä kunnissa puoli vuotta ennen kokeilun alkua ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen. Kokeilun alkupisteet siis kohdistettiin ensimmäisessä vaiheessa mukana olleiden ja toisessa vaiheessa mukaan tulleiden kuntien kesken. Vertailukunnissa käytettiin vastaavia tietoja puoli vuotta ennen kokeilun toisen vaiheen alkua, kokeilun toisen vaiheen alkaessa ja puoli vuotta kokeilun toisen vaiheen alkamisen jälkeen. Analyyseista poistettiin ne kunnat, jotka tarjosivat maksutonta varhaiskasvatusta vuosien 2017–2019 aikana, vaikka eivät osallistuneetkaan varsinaiseen maksuttomuuskokeiluun kokeilun ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa. Näitä kuntia oli yhteensä seitsemän. Nämä maksutonta varhaiskasvatusta kokeilun ulkopuolella tarjoavat kunnat poistettiin analyyseista, koska niiden osalta maksuttoman varhaiskasvatuksen alkupistettä ei ollut tämän arvioinnin puitteissa mahdollista selvittää ja kohdistaa kokeilun alkupisteen kanssa. Lisäksi nämä kunnat poikkesivat kokeilukunnista siten, että maksuton varhaiskasvatus koski kaikkia ikäryhmiä.

Viisivuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen selvitettiin vertaamalla osallistumisasteen keskiarvoja ennen kokeilua, kokeilun alkaessa ja kokeilun alkamisen jälkeen sekä osallistumisasteessa tapahtuneita muutoksia kokeilu- ja vertailukunnissa. Kyselyssä ei eroteltu osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen ja kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet (%) on laskettu siten, että niiden kunnassa asuvien varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten lukumäärä, jotka kokeilun alkamisvuonna täyttivät viisi vuotta, suhteutettiin kunnan kaikkien viisivuotiaiden lasten lukumäärään¹³. Raportissa käytetään painottamattomia keskiarvoja. Lisäksi tilastollisista tunnusluvuista tarkastellaan keskihajontoja (kh).

Viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista ja osallistumisessa tapahtuneita muutoksia selittäviä tekijöitä tarkasteltiin logistisella regressioanalysillä. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa osallistumisessa muutoksia selittäväksi tekijäksi osoittautui subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja kunnassa käytössä oleva ryhmäkoko. Kunnissa, joissa subjektiivisen oikeuden rajausta oli käytössä, osallistuminen oli lisääntynyt enemmän. Niissä kunnissa, joissa oli otettu käyttöön lain sallima maksimiryhmäkoko, osallistumisessa tapahtunut kasvu oli edellistä vähäisempää (Siippainen ym. 2019). Näin ollen subjektiivisen oikeuden rajausta ja käytössä oleva ryhmäkoko valittiin tarkasteluun myös arvioinnin toisessa vaiheessa. Koska kokeilun toisessa vaiheessa jokaiselle kunnalle ei voitu enää valita kooltaan ja demografialtaan vastaavaa vertailukuntaa, vaan vertailukuntana toimivat kaikki ne Manner-Suomen kunnat, jotka eivät tarjonneet maksutonta varhaiskasvatusta vuosien 2017–2019 välisenä aikana, tarkastelussa vakioitiin kunnan väkiluku

¹³ Ensin mainitut tiedot saatiin kunnilta itseltään ja viimeksi mainitut tiedot kokeilun ensimmäisessä vaiheessa kunnilta itseltään ja kokeilun toisessa vaiheessa Tilastokeskuksesta. Koska kokeilun ensimmäisessä vaiheessa aloittaneiden ja toisessa vaiheessa aloittaneiden tiedot kohdistettiin, tämä ero aineistoissa on mahdollinen virhelähde. Analyyseissa ei kuitenkaan havaittu eroja kokeilun ensimmäisessä ja toisessa vaiheissa aloittaneiden kuntien välillä ja muutokset ovat keskenään samansuuntaiset.

ja sosiaali- ja terveystalveluiden nettokäyttökustannukset asukasta kohden kuntia luonnehtivien kuvailevien analyysien perusteella (luku 5.4.1). Näiden osalta käytettiin vuoden 2018 Tilastokeskuksesta saatuja tietoja (Suomen virallinen tilasto 2020). Tarkastelun kohteeksi valittiin myös kuntien varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon politiikkojen osalta yksityisen varhaiskasvatuksen palvelusetelin ja yksityisen hoidon kuntalisän tarjoaminen sekä kotihoidon tuen kuntalisän tarjoaminen. Lisäksi osallistumisasteita tarkasteltiin AVI-alueittain.

Koska alustavassa tarkastelussa kunnan taajama-aste oli yhteydessä viisivuotiaiden lasten osallistumiseen varhaiskasvatukseen, päätettiin tarkastella osallistumista ja osallistumisen muutoksia selittäviä tekijöitä kuntaryhmittäin. Tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä kunnat ryhmitellään taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kolmeen luokkaan, joita ovat kaupunkimaiset, taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat. Kaupunkimaisiin kuntiin luetaan kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa tai joissa suurimmassa taajamassa asuu vähintään 15 000 asukasta. Taajaan asuttuja kuntia ovat kunnat, joiden väestöstä 60–90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on 4 000–14 999. Maaseutumaisiin kuntiin kuuluvat kunnat, joiden väestöstä alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60–90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000. (Tilastokeskus 2020.)

5.2.2 Kokeilun vaikutusten kohdentumisen tarkastelu

Kokeilun vaikutusten kohdentumista tarkasteltiin kahden aineiston, kuntakyselyjen ja huoltajakyselyn, valossa. Arvioinnissa tutkitaan varhaiskasvatukseen osallistumista, jos lapsi on vieraskielinen tai hänellä on nuorempia sisarusksia. Lisäksi tarkastellaan, miten huoltajien tulot selittävät varhaiskasvatukseen osallistumista kokeilu- ja vertailukunnissa. Vieraskielisten lasten määrää tarkasteltiin tiedustelemalla kuntakyselyssä vieraskielisten (muu kuin ruotsi, suomi tai saame) varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrää kunnassa syntymävuosittain kolmessa mittauspisteessä: puoli vuotta ennen kokeilun alkua, kokeilun alkaessa ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen. Tämä suhteutettiin kunnan varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään kussakin mittauspisteessä.

Huoltajakyselystä tarkasteltiin perheiden tulojen yhteyttä varhaiskasvatukseen osallistumiseen kokeilu- ja vertailukunnissa. Tulotasoa tiedusteltiin kysymällä huoltajien käteen jääviä tuloja verojen jälkeen. Perheiden (verojen jälkeen) käteen jäävä mediaanitulo oli 4 000 euroa kuukaudessa perhettä kohden, joskin vertailukuntien vastaajien keskimääräinen tulotaso oli merkitsevästi korkeampi (4 140 €) kuin kokeilukuntien vastaajien (Siippainen ym. 2019). Perheiden tulotaso luokiteltiin ensin kuuteen luokkaan: 1 999 euroa tai vähemmän, 2 000–2 999, 3 000–3 999, 4 000–4 999, 5 000–5 999 ja yli 6 000 euroa kuukaudessa ansaitseviin. Tarkemmassa analyysissa käytettiin vielä luokittelua, jossa tulot jaettiin luokkiin 500 euron välein.

Kokeilun vaikutuksia niiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen, joilla oli nuorempia sisarusksia, tarkasteltiin kahden eri aineiston avulla. Ensin kysymystä tarkasteltiin kuntatasolla käyttämällä Kelan tilastoja kotihoidon tuen sisaruslisää saavien lasten määrästä, joka suhteutettiin Tilastokeskuksesta saatuihin tietoihin kunnassa asuvien lasten määrästä. Toiseksi käytettiin

kokeilun ensimmäisessä vaiheessa kerättyä huoltajakyselyä, jonka avulla verrattiin kokeilu- ja vertailukunnissa niiden lasten määriä, jotka olivat varhaiskasvatuksessa ja joilla oli nuorempia sisarusia.

5.2.3 Alle viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen liittyvät analyysit

Kokeilun mahdollisia seurauksia alle viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen tarkasteltiin niin ikään vertailemalla osallistumisasteessa tapahtuneita muutoksia kokeilu- ja vertailukunnissa. Osallistumisaste laskettiin ensin jokaiselle ikäluokalle erikseen käyttäen kuntien arvioinnin toisessa vaiheessa toimittamia tietoja varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrästä ja Tilastokeskuksesta saatuja kunnan lapsiväestöä koskevia tietoja. Analyysista poistettiin ensimmäisessä vaiheessa kokeilussa mukana olleet kunnat, koska näiltä kunnilta ei kysytty tietoja viisivuotiaita nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisesta kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnissa eikä näiden kuntien osalta vertailukelpoista tietoa ennen kokeilun alkua vallinneesta tilanteesta näin ollen ollut saatavilla.

5.2.4 Maksutulojen ja kustannusten analyysit

Maksutulojen muutoksia tarkasteltiin vertaamalla maksutuloja kokeilu- ja vertailukunnissa ennen kokeilun ensimmäisen vaiheen alkamista vuonna 2017 ja puoli vuotta kokeilun toisen vaiheen alkamisen jälkeen eli vuonna 2019. Koska maksutuloihin vaikuttaa olennaisesti se, kuinka paljon kunnassa on varhaiskasvatusikäisiä lapsia, ja näin ollen, kuinka monta potentiaalista varhaiskasvatuksen asiakasmaksua maksavaa perhettä kunnassa on, kunnan alle kouluikäisten lasten määrä sekä alle kouluikäisten lasten osuus koko kunnan väestöstä vakioitiin analyysissa. Huomioon otettiin myös alle kolmevuotiaiden lasten osuus kaikista varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista. Alle kolmevuotiaiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kolmevuotiaiden ja sitä vanhempien lasten maksuja suuremmat. Tosin useampilapsisissa perheissä nuorimmista lapsista peritään kaltein asiakasmaksu. Näin alle kolmevuotiaiden määrässä tapahtuneet muutokset voivat vaikuttaa maksutuloihin. Lisäksi huomioitiin subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ottamalla se analyysiin selittäväksi muuttujaksi. Maksujen määräytymisessä on tapahtunut kokeilun aikana lainsäädännöllisiä muutoksia. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki muuttui vuoden 2018 alusta, minkä seurauksena varhaiskasvatuksesta perittävät maksut merkittävästi pienenevät. Muutoksessa pieni- ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettiin. Myös sisarusilta perittäviä maksuja alennettiin siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu on 50 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. Nämä kaikille kunnille yhteiset kustannuksiin vaikuttavat tekijät vakioitiin kustannuksia koskevassa analyysissa.

5.2.5 Analyyseissa käytetyt tilastolliset menetelmät

Tässä arvioinnissa kerättyjen kyselyaineistojen eli huoltajille suunnatun kyselyn ja kuntakyselyjen analyysissa käytetään tilastollisia menetelmiä (esim. varianssianalyysia ja regressioanalyysia) ja näihin liittyviä tilastollisia testejä (kuten U-testi, t-testi ja F-testi).

Kustannusten mallintamisessa käytettiin lisäksi hierarkkista päätöksentekopuu-analyysia (Decision Tree Analysis, DTA, mm. Kass 1980), jonka tarkoituksena on selittävien muuttujien jakokohtien löytäminen (ks. tarkemmin esim. Metsämuuronen & Ukkola 2019). DTA on menetelmäjoukko, joiden avulla voidaan analysoida laajoja aineistoja ja luokitellaan selittäviä muuttujia kohdemuuttujan suhteen. Menetelmä on tehokas tilanteissa, joissa ei välttämättä ole olemassa olevaa teoriaa, miten selittävät muuttujat pitäisi ryhmitellä, jotta kohdemuuttuja voitaisiin selittää mahdollisimman hyvin. DTA tekee mekaanisesti kaikki mahdolliset muuttujien väliset ryhmittelyt ja valitsee niistä tilastollisin perustein parhaan mahdollisen (esim. Metsämuuronen 2011 ja 2017; ks. myös Siippainen ym. 2019).

Näihin testeihin liittyy tulosten raportoimisen kannalta kolme keskeistä termiä: tilastollinen merkitsevyys, efektikoko ja selitysaste. Tilastollinen merkitsevyys kuvaa sitä, kuinka luotettavasti voidaan sanoa, että kahden eri tutkittavan ilmiön välillä on yhteys tai että tutkittavien ryhmien, kuten kokeilukuntien ja vertailukuntien, välillä on eroa. Kun tekstissä kerrotaan tuloksen olevan tilastollisesti merkitsevä, se tarkoittaa, että ero ryhmien välillä tulisi todennäköisesti näkyviin otoksesta riippumatta. Tekstissä eron saatetaan sanoa olevan ”merkitsevä” ja tällöin rajana on $p < 0,05$ eli 5 prosentin riskitaso. Tämä tarkoittaa sitä, että kun tulkitaan, että esimerkiksi kokeilu- ja vertailuryhmienvälillä on eroa, virhepäätelmän riski on alle 5 prosenttia.

Tilastollinen merkitsevyys ei kerro, onko ryhmien välinen ero suurta vai pientä. Eron suuruuden hahmottamiseksi käytetään tässä raportissa efektikoon indikaattorina ensisijaisesti Cohenin d -mittaa (Cohen 1988), koska tällöin lukuja voidaan vaivatta verrata eri aineistojen välillä ja niille on olemassa karkeita rajoja kuvaamaan efektikoon pienuutta tai suuruutta. Suuri efektikoko tarkoittaa, että ryhmien välillä on erittäin huomattava ero. Kun $|d| < 0,2$, sanotaan, että efektikoko on pieni, kun $|d| =$ noin 0,5, efektikoko on keskisuuri ja kun $|d| > 0,8$, efektikoko on suuri. Silloin kun efektikoon itseisarvo on suurempi kuin 1,3, ryhmien välillä on erittäin suuri ero. Silloin, kun käytetään ei-parametrisia menetelmiä, kuten U-testiä, efektikoko lasketaan kuitenkin parametrisiä testejä hyödyntäen.

Toinen efektikokoa lähellä oleva käsite on ”selitysaste”. Regressio- ja varianssianalyysien yhteydessä selitysasteen mittana käytetään (korjattua multipplel) korrelaatiokertoimen neliötä (R^2_{Adj} , Wherry 1931) tai osittaista etan neliötä (η_p^2 , Pierce, Block & Aguinis 2002). Jos $R^2_{Adj} = 0,10$, mallissa olevat muuttujat selittävät ilmiöstä yhteensä 10 prosenttia ja vastaavasti kun $\eta_p^2 = 0,10$, yksittäinen muuttuja selittää ilmiöstä 10 prosenttia. Regressiomallinnus on tehty siten, että selittäviä tekijöitä on ensin tarkasteltu korrelaatiokertoimen ja U-testin avulla. Näistä tilastollisessa mielessä parhaat on valittu jatkotyöskentelyyn. Kun aihealueittaiset tilastollisesti merkitsevät selittäjät on löydetty, on näistä muodostettu kokonaismalli, johon on koottu edellisessä vaiheessa löydetty selittävät tekijät (ks. myös Siippainen ym. 2019; Ukkola, Metsämuuronen & Paananen 2020).

5.2.6 Laadullisten aineistojen analyysit

Maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämistä ja erilaisten järjestämisen tapojen seurauksia lapsen päivään tarkasteltiin pääosin laadullisen aineiston avulla. Laadullinen aineisto koostuu ryhmähaastatteluaineistosta, viranhaltijoiden sähköpostikyselyn vastauksista sekä kuntakyselyn avoimista kysymyksistä. Laadullinen aineisto kuvaa kokeilun toteuttamista, eikä sen analyysissa hyödynnetä vertailuasetelmaa kokeilukuntien ja muiden kuntien välillä.

Jokaista arviointikysymystä koskevat haastattelukohdat kerättiin yhteen tiedostoon, jonka perusteella tehtiin kustakin arviointikysymyksestä omat tiivistyksensä. Tiivistyksiä tehtäessä aineistosta eroteltiin omiin ryhmiinsä katkelmat, joissa ilmaistaan, mitä konkreettisia ratkaisuja ja toimia kunnassa on tehty ja katkelmat joissa esitetään näkemyksiä siitä, mikä vastaajan mielestä olisi hyvä tapa toimia tulevaisuudessa tai miten varhaiskasvatus tulisi jatkossa järjestää.

Lisäksi kuntakyselyn avoimet kysymykset analysoitiin luokittelemalla ja tiivistämällä vastauksia. Analyysi on luonteeltaan kuvailevaa. Aineisto järjestettiin arviointikysymysten mukaisesti. Tulokset on raportoitu siten, ettei kuntien nimiä tai muita tunnistetietoja tuoda esiin.

5.3 Arviointiin osallistuneet kunnat ja kyselyyn vastanneet huoltajat

5.3.1 Taustatietoja kokeilu- ja vertailukunnista

Kuntakyselyyn vastasivat kaikki viisivuotiaiden maksuttoman kokeilun toiseen vaiheeseen osallistuneet 26 kokeilukuntaa sekä 249 vertailukuntaa Manner-Suomesta. Vastausprosentti oli 91,9. Viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista koskevien kysymysten osalta kokeilun ensimmäisen vaiheen ja toisen vaiheen aineistot yhdistettiin. Näin ollen osallistumista verrattiin ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa kokeiluun osallistuneissa kokeilukunnissa ($n = 30$) ja kunnissa, joissa ei osallistuttu kokeiluun. Taulukossa 3 on esitetty keskeiset kokeilu- ja vertailukuntia luonnehtivat tiedot. Maksutonta varhaiskasvatusta kokeilun ulkopuolella tarjoavat kunnat on kuvattu tämän luvun lopussa.

TAULUKKO 3. Taustatietoja kokeilu- ja vertailukunnista

Taustatietoja kokeilu- ja vertailukunnista	Kaikki kokeilukunnat ($n = 30$) ka (kh)	Vertailukunnat ($n = 238$) ka (kh)
Kunnan väkiluku ^{*14}	60 329 (130 614)	14 503 (27 309)
Alle esiopetusikäisten lasten määrä kunnassa (kokeilun alussa)*	3 101 (6 896)	696 (1 402)
Alle esiopetusikäisten lasten osuus väestöstä (%)	5,0 (1,3)	5,0 (1,4)
Taajama-aste (%)	71,3 (22,5)	63,2 (18,8)
Työllisyysaste (%)	70,3 (4,9)	70,0 (5,4)
Taloudellinen huoltosuhde	154 (27,9)	163,9 (29,6)
Opetus- ja kulttuuritoimen toimintamenot asukasta kohden (euroa)	1 897,2 (199,7)	1 935,1 (293,2)
Sosiaali- ja terveystoimen toimintamenot asukasta kohden* (euroa)	3 536,8 (593,9)	3 893,9 (730,8)

tilastollinen merkitsevyys * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

14 Helsinki poikkeaa kokoluokaltaan muista kunnista merkittävästi, joten keskiarvoja tarkasteltiin ja vertailtiin myös ilman Helsinkiä. Vaikka Helsinki ei olisi vertailussa mukana, kokeilukuntien väkiluku (ka 40 063; $p = 0,022$) ja alle esiopetusikäisten lasten määrä (ka 2 067; $p = 0,048$) ovat tilastollisesti merkitsevästi suurempia kuin vertailukunnissa.

Kokeilukuntia luonnehti se, että ne olivat väkiluvultaan suurempia kuin vertailukunnat ($p = 0,035$) (Taulukko 3). Kokeilukunnissa oli keskimäärin 60 000 asukasta, kun vertailukunnissa asukkaita oli keskimäärin alle 15 000 (Taulukko 3). Niin ikään alle esiopetusikäisten lasten määrä oli kokeilukunnissa vertailukuntia suurempi. Kokeilukunnissa alle esiopetusikäisiä lapsia oli keskimäärin 3 100 kun vertailukunnissa lasten määrä oli keskimäärin alle 700. Ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,025$). Kokeilukuntien taajama-aste ei eronnut tilastollisesti merkitsevästi vertailukuntien taajama-asteesta.

Kuntien taloudellista tilannetta tarkasteltiin taloudellisella huoltosuhteella, työllisyysasteella, opetus- ja kulttuuritoimeen sekä sosiaali- ja terveystoimeen käytettyjen asukaskohtaisten menojen määrällä. Tiedot ovat vuodelta 2019. Kokeilu- ja vertailukunnat poikkesivat toisistaan ainoastaan sosiaali- ja terveystoimeen käytettyjen asukaskohtaisten menojen osalta. Nämä menot olivat kokeilukunnissa vuositasolla noin 300 euroa pienemmät kuin vertailukunnissa ($p = 0,049$).

Työllisyysaste oli sekä kokeilu- että vertailukunnissa yhtä suuri: 70 prosenttia. Taloudellinen huoltosuhde kertoo, kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on yhtä työllistä kohti. Taloudellinen huoltosuhde lasketaan jakamalla työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä työllisten määrällä ja kertomalla saatu luku sadalla. Ero kokeilukuntien ja vertailukuntien taloudellisessa huoltosuhteessa ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Kokeilukunnat eivät eronneet vertailukunnista opetus- ja kulttuuritoimeen käytettyjen asukaskohtaisten menojen kautta tarkasteltuna.

Taulukossa 4 on kuvattu kokeilu- ja vertailukuntien lastenhoitoa ja varhaiskasvatusta koskevia linjauksia. Tiedot perustuvat kunnille suunnattuun kyselyyn.

TAULUKKO 4. Kuntien tekemät lastenhoitoa ja varhaiskasvatusta koskevat linjaukset

Kuntien tekemät lastenhoitoa ja varhaiskasvatusta koskevat linjaukset	Kaikki kokeilukunnat (n = 30) % (n)	Vertailukunnat (n = 236–238) % (n)
Ryhmäkoko 1:7	60,0 (18)	46,6 (111)
Ryhmäkoko 1:8	40,0 (12)	52,5 (125)
Subjekttiivista varhaiskasvatusoikeutta ei ole rajattu vuosina 2017–2019	43,3 (13)	37,0 (88)
Kotihoidon tuen kuntalisä käytössä*	36,7 (11)	17,4 (41)
Varhaiskasvatuksen palveluseteli käytössä	46,6 (14)	34,8 (82)
Yksityisen hoidon tuen kuntalisä käytössä	36,7 (11)	35,5 (84)

* tilastollinen merkitsevyys * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Kyselyn toteuttamishetkellä tammikuussa 2020 kokeilukunnista suhteessa suurempi osa tarjosi perheille kotihoidon tuen kuntalisää kuin vertailukunnista. Ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,012$). Kuntalisän myöntämisen ehdot vaihtelivat. Kaikkiaan kunnista, joissa kuntalisä oli käytössä

(n = 52), 31 kunnassa kuntalisän saamiseen ei liittynyt erillisiä ehtoja. Muissa kunnissa kotihoidon tuen tulosisäntöön hoitolisäänsä liittyi sisarusten kotona hoitamiseen liittyvä ehto, joka oli tyypillisimmin, että kaikkia perheen alle kuusivuotiaita hoidetaan kotona. Lisäksi ehtoina saattoi olla, että lapsi, josta kotihoidon tuen kuntalisää maksetaan, on alle puolitoista- tai kaksivuotias tai huoltajalla oli ennen hoitovapaalle jäämistä voimassa oleva työsuhde. Kahdeksassa kunnassa ehtoja oli useita. Mikäli kokeilukunnassa oli ollut kotihoidon tuen kuntalisäänsä liittyvä ehto, jonka mukaan perheen tuli kuntalisä saadakseen hoitaa kaikki alle kouluikäiset lapset kotona, sitä oli viimeistään kokeilun alkaessa muutettu. Mikäli kokeilukunnassa oli sisarusten kotona hoitamiseen liittyvä ehto, se koski kokeilun alettua ainoastaan perheen alle viisivuotiaita lapsia. Tällöin perhe ei menettänyt kuntalisää perheen muiden lasten osalta perheen viisivuotiaan osallistuessa maksuttomaan varhaiskasvatukseen.

Erot kokeilu- ja vertailukuntien välillä aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun 1:8 ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden käyttöönoton osalta eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Ryhmäkoot eivät siis kokeilu- ja vertailukunnissa poikenneet tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Kokeilu- ja vertailukunnat eivät myöskään eronneet yksityisen varhaiskasvatuksen tukemisen osalta tilastollisesti merkitsevällä tavalla.

Kyselyyn vastasi kaikkien 12 sellaista kuntaa, jotka eivät osallistuneet kokeiluun mutta joissa oli päädytty tarjoamaan maksutonta varhaiskasvatusta. Kunnista viidessä maksutonta varhaiskasvatusta oli tarjottu vuodesta 2020 lähtien, neljässä vuodesta 2019, kahdessa vuodesta 2018 ja yhdessä tätä aikaisemmin. Yli 20 tuntia maksutonta varhaiskasvatusta tarjoavia kuntia oli kymmenen, ja 20 tuntia tai alle tarjoavia kuntia oli kaksi. Kaikissa kunnissa maksuttomuus koski kaikkia ikäluokkia. Kunnista viidessä maksutonta varhaiskasvatusta tarjottiin vasta vuodesta 2020 lähtien ja seitsemässä kunnassa sitä oli tarjottu jo kokeilun ensimmäisen tai toisen vaiheen alkaessa. Ne seitsemän kuntaa, jotka tarjosivat maksutonta varhaiskasvatusta vuosien 2018–2019 välisenä aikana, poistettiin jatkoanalyysistä. Näitä kuntia voi luonnehtia pieniksi kunniksi. Taloudellisten tunnuslukujen osalta ne eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi kokeilukunnista tai vertailukunnista. Kokeilun ulkopuolista maksutonta varhaiskasvatusta tarjoavat kunnat olivat maantieteellisesti sijoittuneet Lounais-Suomeen (3), Itä-Suomeen (2), Länsi- ja Sisä-Suomeen (1) sekä Pohjois-Suomeen (1). Näiden kuntien varhaiskasvatustaloutta yhdisti se, etteivät ne tarjonneet varhaiskasvatuksen palveluseteliä, ja vain yhdessä oli käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä. Maksutonta varhaiskasvatusta kokeilun ulkopuolella tarjoavat kunnat tukivat siis yksityistä varhaiskasvatusta kokeilukuntia ja muita kuntia vähemmän.

5.3.2 Kyselyyn osallistuneet huoltajat

Kokeilun toisen vaiheen arvioinnissa hyödynnettiin kokeilun ensimmäisen vaiheen aikana kerättyä huoltajakyselyä. Kysely lähetettiin 12 117 lapsen huoltajalle. Vastauksia palautui 2 292. Vastauksia kokeilukunnista tuli 1 222 ja vertailukunnista 1 069. Näin ollen lapsikohtainen vastausprosentti molemmissa aineistossa oli 19. Kyselyaineisto, kyselyyn vastanneet huoltajat ja vastaajien viisivuotiaat lapset on kuvattu tarkemmin maksuttomuuskokeilun ensimmäisen vaiheen raportissa (Siipainen ym. 2019).

Kyselyyn vastaajia oli hieman enemmän kokeilu- kuin vertailukunnista.¹⁵ Tyypillinen huoltajakyselyyn vastaaja oli korkeakoulutuksen saanut (74 %), 33–43-vuotias (72 %), koko- tai osapäiväisesti työssä käyvä (78 %) ja äiti (84 %). Tämä mukailee aikaisempia lastenhoidon ratkaisuja käsitteleviä huoltajille kohdistettuja tutkimuksia (esim. Hietämäki ym. 2017). Kyselyyn vastanneiden huoltajien taustatiedot on kuvattu liitteessä 3 ja tiedot huoltajien työtilanteesta liitteessä 4. Suurin osa kyselyyn vastanneiden vuonna 2013 syntyneistä lapsista osallistui varhaiskasvatukseen (92,1 %).

15 Kuntien asukaslukuun suhteutettuna vertailukunnissa vastattiin kuitenkin suhteellisesti hieman useammin kuin kokeilukunnissa. Asukasluvun mukaan kokeilukunnista odotettiin 60 prosenttia vastaajista ja vertailukunnista 40 prosenttia. Aineistossa kokeilukunnista tulleita vastaajia oli kuitenkin 53 prosenttia ja vertailukunnista tulleita vastaajia 47 prosenttia.

Muutokset varhais- kasvatukseen osallistumisessa

6

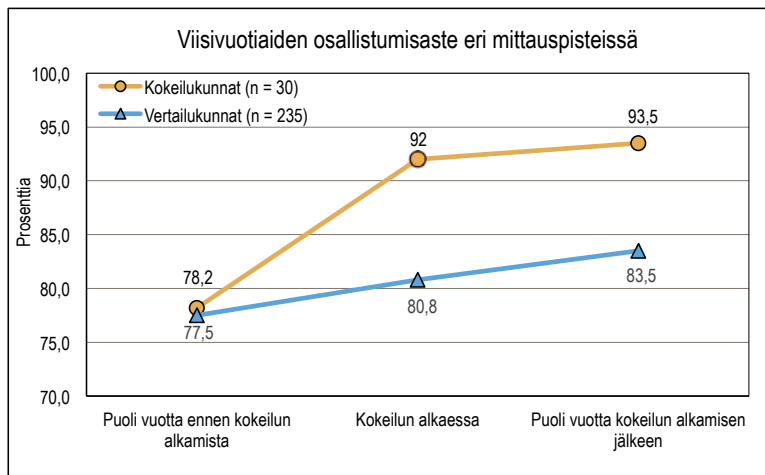
YHTEENVETO LUVUN KESKEISISTÄ TULOKSISTA

Tässä luvussa vastataan kysymykseen, onko maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu lisännyt viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Keskeisimmät tulokset ovat seuraavat:

- Kokeilu lisäsi eroja varhaiskasvatukseen osallistumisessa Pohjois-Suomen AVI-alueeseen kuuluvien kuntien ja muiden kuntien välillä. Pohjois-Suomen AVI-alueella varhaiskasvatukseen osallistutaan vähemmän kuin muilla AVI-alueilla.
- Kokeilu lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista taajaan asutuissa kunnissa.
- Kokeilu lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista keskituloisissa perheissä.
- Kokeilu lisäsi vähäisesti vieraskielisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumista. Osallistumisen lisääntyminen oli heillä merkittävästi vähäisempää kuin lapsilla, joiden äidinkieli oli ruotsi tai suomi.
- Kokeilu lisäsi vähäisesti neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.
- Kokeilu ei lisännyt matalimman tai korkeimpien tuloluokkien perheiden lasten tai alle neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen eikä vähentänyt kotihoidon tukea saavien lasten määrää.

6.1 Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen

Sekä kokeilu- että vertailukunnissa lähes 80 prosenttia viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen jo ennen kokeilun alkua (Kuvio 4). Osallistumisessa ei ollut ennen kokeilun alkua tilastollisesti merkitsevää eikä merkittävää eroa kokeilu- ja vertailukuntien välillä (Taulukko 5). Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen kokeilukunnissa viisivuotiaiden osallistuminen oli lisääntynyt muita kuntia enemmän. Tällöin kokeilukunnissa yli 90 prosenttia viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen. Vertailukunnissakin viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt siten, että varhaiskasvatukseen osallistui yli 80 prosenttia ikäluokasta (Kuvio 4). Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi kokeilukunnissa mittauspisteiden välisenä aikana noin 15 prosenttiyksikköä. Osallistuminen lisääntyi vertailukunnissa kuusi prosenttiyksikköä (Taulukko 5).



KUVIO 4. Viisivuotiaiden osallistumisaste eri mittauspisteissä

Ero kokeilukunnissa ja vertailukunnissa tapahtuneen muutoksen välillä oli tilastollisesti merkitsevää ($p < 0,001$) ja merkittävä ($d = -0,49$). Ero kokeilukuntien ja vertailukuntien välillä on erittäin merkittävä heti kokeilun alkaessa ($d = -1,61$) ja säilyy suurena myös puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen ($d = -1,65$) (Taulukko 5).

TAULUKKO 5. Viisivuotiaiden osallistumisaste ja sen muutos eri mittauspisteiden välillä

	Puoli vuotta ennen kokeilua % (kh)	Kokeilun alkaessa % (kh)	Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen % (kh)	Muutos osallistumisesta (ennen kokeilua ja puoli vuotta alkamisen jälkeen) prosenttiyksikköä (kh)
Kokeilukunnat (n = 30)	78,2 (11,8)	92 (5,5)	93,5 (5,2)	15,3 (12,5)
Vertailukunnat (n = 235)	77,5 (16,5)	80,8 (15,0)	83,5 (13,3)	5,9 (12,2)
Merkitsevyys (U-testi)	0,937	< 0,001***	< 0,001***	< 0,001***
Merkittävyys (efektikoko: Cohenin d)	-0,03	-1,61	-1,65	-0,49

tilastollinen merkitsevyys * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Kokeilun ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa mukaan tulleet kunnat eivät eronneet keskenään osallistumisesta tapahtuneiden muutosten kannalta. Osallistumisasteet on kuvattu AVI-alueittain liitteessä 5. Pohjois-Suomen AVI-alueilla viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuminen oli tilastollisesti merkitsevästi ($p = 0,002$) vähäisempää kuin muilla AVI-alueilla puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (Liite 6).

6.2 Osallistumista selittävät tekijät erilaisissa kunnissa

Edellisessä luvussa havaittiin ero varhaiskasvatukseen osallistumisesta kokeilu- ja vertailukuntien välillä kokeilun alkamisen jälkeen. Kokeilukunnissa viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt enemmän kuin vertailukunnissa. Koska kunnat eivät ole valikoituneet kokeiluun satunnaisesti, vaan ne ovat hakeutuneet kokeiluun itse, on mahdollista, että kokeiluun hakeutuneita kuntia yhdistää kokeiluun osallistumisen lisäksi jokin toinen seikka, joka selittää osallistumisen lisääntymistä. Jotta voidaan sanoa tarkemmin, selittääkö nimenomaan maksutoman varhaiskasvatuksen kokeilu osallistumisen lisääntymistä kokeilukunnissa vai liittyvätkö erot kokeilu- ja vertailukuntien muihin eroihin (ks. luku 5.3.1), on tarkasteltava tarkemmin, mitkä tekijät kokeiluun osallistumisen lisäksi ovat yhteydessä varhaiskasvatukseen osallistumiseen.

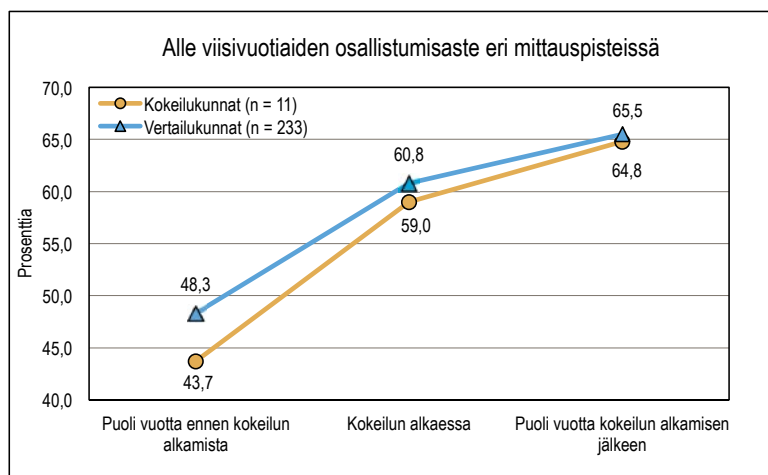
Varhaiskasvatukseen osallistumisen yhteyttä kokeiluun osallistumiseen tarkasteltiin tarkemmin logistisella regressioanalyysillä. Tarkastelussa vakioitiin kunnan työllisyysaste, sosiaali- ja terveystenonjen asukaskohtainen määrä, taloudellinen huoltosuhde, kunnassa käytössä ollut ryhmäkokoo, subjektiivisen oikeuden rajaas ja vieraskielisten lasten määrä. Tarkastelu tehtiin erikseen maaseutumaisille, taajaan asutuille ja kaupunkimaisille kunnille, sillä alustavissa analyyseissa osallistumisaste oli yhteydessä kunnan taajama-asteeseen. Logistisen regressioanalyysin perus-

teella voidaan sanoa, että osallistumista selittävät tekijät poikkesivat toisistaan kuntatyypiltään erilaisissa kunnissa. Mikään tarkasteluun valituista muuttujista ei selittänyt osallistumista ennen kokeilun alkua maaseutumaaisissa kunnissa, taajaan asutuissa kunnissa eikä kaupunkimaaisissa kunnissa. Osallistumista noin puoli vuotta kokeilun jälkeen selitti maaseutumaaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa kokeiluun osallistuminen (Liite 7). Viisivuotiasta suurempi osa osallistui maaseutumaaisissa ja taajaan asutuissa kokeilukunnissa varhaiskasvatukseen kaupunkimaaisiin kuntiin verrattuna. Kaupunkimaaisissa kunnissa mikään valituista muuttujista ei selittänyt osallistumista noin puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen. Työllisyysaste, sosiaali- ja terveystenonon määra asukasta kohden, taloudellinen huoltosuhde, käytössä ollut ryhmäkoko, subjektiivisen oikeuden rajaas tai vieraskielisten lasten määrä kunnassa ei ollut yhteydessä osallistumiseen ennen kokeilun alkua eikä kokeilun alkamisen jälkeen (Liite 8).

Kokeiluun osallistuminen selitti viisivuotiaiden osallistumisessa tapahtuneita muutoksia ainoastaan taajaan asutuissa kunnissa (Liite 9). Maaseutumaaisissa kunnissa osallistumisessa tapahtuneita muutoksia selitti kotihoidon tuen kuntalaisen suuruus. Mitä suurempi kuntalaisä oli, sitä vähäisempi oli osallistumisasteen nousu. Kaupunkimaaisissa kunnissa osallistumisessa tapahtuneita muutoksia selitti se, oliko kunnassa käytössä kotihoidon tuen kuntalaisä yli kolmevuotiaille lapsille ja oliko subjektiivista oikeutta rajattu. Kaupunkimaaisissa kunnissa muutos oli viisivuotiaiden osallistumisen osalta suurempi, jos kuntalaisä oli ollut käytössä. Mikäli kunnassa oli käytössä subjektiivisen oikeuden rajaas, osallistuminen lisääntyi enemmän. Molempien osalta oletettavaa on, että suurempi nousu liittyy siihen, että sekä kotihoidon tuen kuntalaisää koskeva että rajausta koskevat paikalliset politiikat ovat ohjanneet perheitä hoitamaan lasta kotona. Näin ollen nousuvaraa osallistumisessa oli näissä kunnissa enemmän ja perheet ovat voineet tulkita kunnan viestin varhaiskasvatukseen osallistumisen toivottavuudesta muuttuneen. Työllisyysaste, sosiaali- ja terveystenonon määra asukasta kohden, käytössä ollut ryhmäkoko, taloudellinen huoltosuhde tai vieraskielisten lasten määrä kunnassa ei ollut yhteydessä osallistumisasteessa tapahtuneisiin muutoksiin (Liite 10).

6.3 Alle viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen

Alle viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi sekä kokeilu- että vertailukunnissa noin 20 prosenttiyksikköä (Kuvio 5).



KUVIO 5. Alle viisivuotiaiden osallistumisaste eri mittauspisteissä

Alle viisivuotiaiden lasten osallistumisasteissa tapahtuneet muutokset eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi arvioinnin kokeilukunnissa ja vertailukunnissa, kun kaikkia ikäluokkia tarkasteltiin yhdessä (Taulukko 6). On kuitenkin huomionarvoista, että vaikka erot eivät mahdollisesti kokeilukuntien vähäisen määrän vuoksi ole tilastollisesti merkitseviä, on ero kokeilu- ja vertailukuntien välillä ennen kokeilun alkua merkittävä. Kokeilukunnissa varhaiskasvatuksessa oli vähemmän alle viisivuotiaita lapsia kuin vertailukunnissa. Niin ikään tapahtunut muutos on merkittävästi suurempi kokeilukunnissa vertailukuntiin verrattuna. Kokeilukuntien alle viisivuotiaiden osallistumisaste lähes saavutti vertailukuntien osallistumisasteen kokeilun kuluessa (Kuvio 5).

TAULUKKO 6. Alle viisivuotiaiden osallistumisaste ja sen muutos eri mittauspisteiden välillä

	Puoli vuotta ennen kokeilua % (kh)	Kokeilun alkaessa % (kh)	Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen % (kh)	Muutos osallistumisessa (ennen kokeilua ja puoli vuotta alkamisen jälkeen) prosenttiyksikköä (kh)
Kokeilukunnat (n = 11)	43,7 (7,8)	59,0 (8,9)	64,8 (9,6)	21,1 (4,9)
Vertailukunnat (n = 233)	48,3 (12,2)	60,8 (10,6)	65,5 (10,1)	17,3 (10,7)
Merkitsevyys (U-testi)	0,295	0,657	0,954	0,337
Merkittävyys (efektikoko: Cohenin d)	0,16	0,07	0,03	-0,15

Ikäluokakohtaisessa tarkastelussa voitiin havaita, että 2015 syntyneiden eli neljävuotiaiden osallistuminen lisääntyi tilastollisesti merkitsevästi enemmän kokeilukunnissa vertailukuntiin verrattuna. Kokeilukunnissa osallistuminen lisääntyi keskimäärin 13,2 prosenttiyksikköä, kun vertailukunnissa 2015 syntyneiden lasten osallistuminen oli lisääntynyt 6,2 prosenttiyksikköä ($p = 0,036$).

6.4 Erilaisten perheiden varhaiskasvatukseen osallistuminen

Kokeilu lisäsi vähäisesti niiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrää, joiden äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame (Taulukko 7). Kun kunkin kokeilukunnan vieraskielisten varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä suhteutettiin kunnan viisivuotiaiden lasten lukumäärään, voitiin havaita noin prosenttiyksikön nousu näiden lasten osallistumisasteessa. Vertailukunnissa vieraskielisten varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kaikkiin kunnan viisivuotiaisiin suhteutettu osuus oli noussut alle puoli prosenttiyksikköä. Kun kokonaisuudessaan osallistuminen on kasvanut yli 15 prosenttiyksikköä, vieraskielisten lasten osallistuminen oli siis lisääntynyt huomattavasti vähemmän. Voidaankin sanoa, että kokeilulla oli huomattavasti suurempi vaikutus nimenomaan suomen- tai ruotsinkielisiin perheisiin.¹⁶

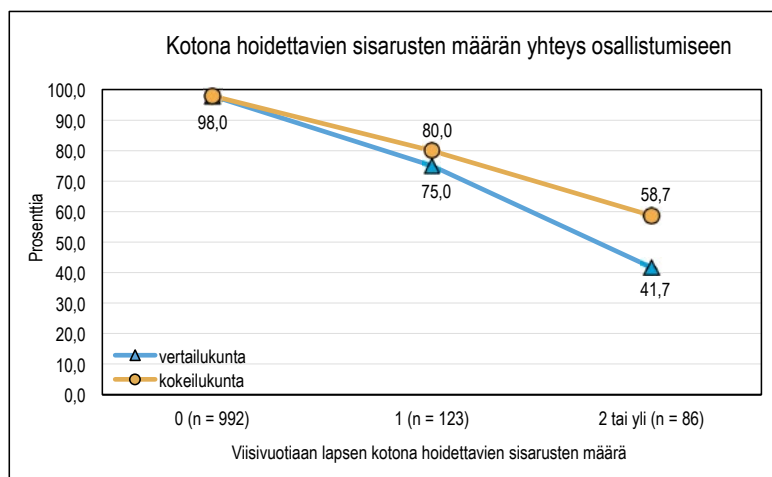
TAULUKKO 7. Vieraskielisten lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen

	Puoli vuotta ennen kokeilua % (kh)	Kokeilun alkaessa % (kh)	Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen % (kh)	Muutos (ennen kokeilua ja puoli vuotta alkamisen jälkeen) prosenttiyksikköä (kh)
Kokeilukunnat (n = 11)	5,0 (5,9)	5,3 (6,2)	5,9 (6,0)	0,9 (1,3)
Vertailukunnat (n = 217–221)	3,0 (7,6)	3,2 (8,6)	3,3 (8,6)	0,3 (2,3)
Merkitsevyys (U-testi)	0,082	0,073	0,030*	0,203
Merkittävyys (efektikoko: Cohenin d)	-0,11	-0,10	-0,13	-0,11

tilastollinen merkitsevyys * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Lisäksi tässä arvioinnissa tarkasteltiin huoltajakyselyn perusteella nuorempien sisarusten lukumäärän yhteyttä viisivuotiaan lapsen osallistumiseen varhaiskasvatukseen. Kyselyaineistosta tarkasteltiin niiden kokeilu- ja vertailukuntien viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumista, joilla a) ei ollut nuorempia sisaruksia, b) joilla oli yksi nuorempi sisarus ja c) joilla oli kaksi tai useampia nuorempia sisaruksia.

¹⁶ Koska tässä arvioinnissa ei kerätty erikseen tietoa saamenkielisten lasten osuuden muutoksista, tulisi tätä tarkastella erikseen.



KUVIO 6. Kotona hoidettavien sisarusten määrän yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen

Lähes kaikki lapset (98 %), joilla ei ollut sisarusia, osallistuivat varhaiskasvatukseen sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Huomattavasti harvempi lapsi osallistui varhaiskasvatukseen, mikäli lapsella oli nuorempia sisarusia, joita hoidettiin kotona. Osallistuminen oli matalampaa sekä kokeilu- että vertailukunnissa ja se laski edelleen, mikäli sisarusia oli enemmän kuin yksi (Kuvio 6). Binäärinen logistinen regressioanalyysin perusteella voidaan sanoa, että vertailukunnissa sekä kotona hoidettavat 3–4-vuotiaat sisarukset¹⁷ ja alle kolmevuotiaat kotona hoidettavat sisarukset¹⁸ olivat yhteydessä siihen, että viisivuotias ei osallistunut varhaiskasvatukseen. Kokeilukunnissa kumpikaan edellä mainituista seikoista ei selittänyt varhaiskasvatukseen osallistumista¹⁹. Kokeilu lisäsi todennäköisyyttä sille, että lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, mikäli hänellä on nuorempia kotona hoidettavia sisarusia.

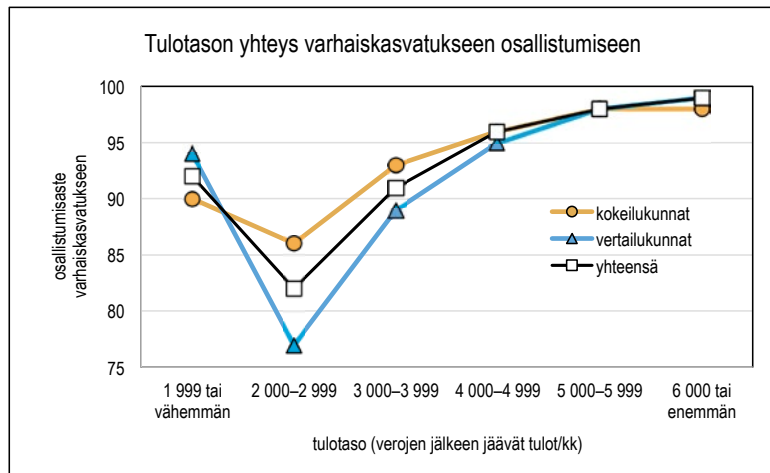
Myös perheen tulotasolla on yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Yhteys ei kuitenkaan ole lineaarinen. Yli 90 prosenttia viisivuotiaista lapsista, joiden perheen yhteenlasketut tulot olivat pienet, osallistui varhaiskasvatukseen sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Niin ikään lähes kaikki (97 %) viisivuotiaista, joiden huoltajien yhteenlasketut nettotulot ylittivät 5 000 euroa kuukaudessa, osallistuivat varhaiskasvatukseen. Niistä perheistä, joiden nettotulot olivat 2 000–3 000 euroa kuukaudessa, viisivuotiaista lapsista osallistui varhaiskasvatukseen vähäisempi määrä (Kuvio 7a). Tarkennettuna ilmiö koskee erityisesti niitä perheitä, joissa nettotulot olivat 2 500–3 000 euroa kuukaudessa (Kuvio 7b); tässä ryhmässä ero kokeilu- ja vertailuryhmien välillä on merkitsevä ($p = 0,002$) ja merkittävä ($d = 0,48$). Muissa tuloryhmissä eroa ei ollut. Kokeilulla on ollut vaikutusta varhaiskasvatukseen osallistumiseen nimenomaan tässä tuloryhmässä. Tämä voi liittyä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin. Perheessä, jossa on yhteensä 2–4 henkilöä, lapsen osallistu-

17 Binäärinen logistinen regressioanalyysi, osallistuminen varhaiskasvatukseen, vertailukunta. Kotona hoidetaan 3–4-vuotiaista sisarusta, $\beta = -0,757$, $p = 0,007$.

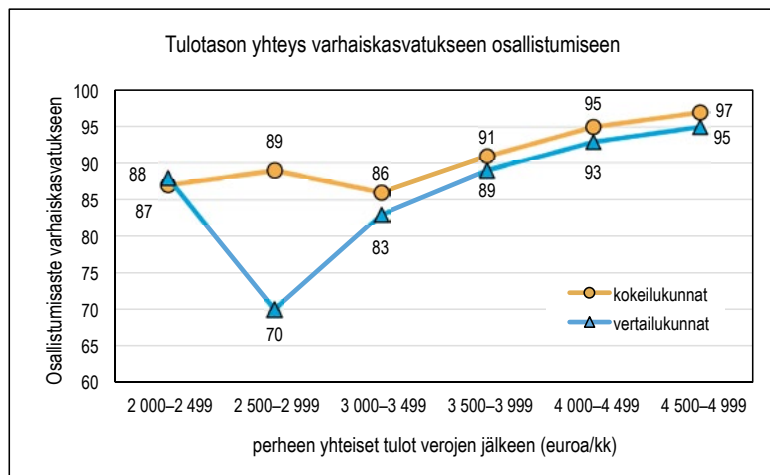
18 Binäärinen logistinen regressioanalyysi, osallistuminen varhaiskasvatukseen, vertailukunta. Kotona hoidetaan alle 3-vuotiaista sisarusta, $\beta = -0,699$, $p < 0,047$.

19 Binäärinen logistinen regressioanalyysi, osallistuminen varhaiskasvatukseen, kokeilukunta. Kotona hoidetaan 3–4-vuotiaista sisarusta, $\beta = -0,489$, $p = 0,06$; Kotona hoidetaan alle 3-vuotiaista sisarusta, $\beta = 0,279$, $p = 0,459$.

misesta varhaiskasvatukseen aletaan periä maksua, kun perheen tulot ylittävät 2 136–3 129 euroa. Maksu voi muodostaa kynnyksen varhaiskasvatuksen aloittamiselle. Suurin ero osallistumisesta kokeilu- ja vertailukuntien välillä oli niissä perheissä, joiden nettotulot olivat 2 000–3 000 euroa kuukaudessa. Tätä ryhmää kutsutaan tuonnempana ”alempaan keskitulon” ryhmäksi.



KUVIO 7a. Tulotason yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen (jako 1 000 euron tarkkuudella)



KUVIO 7b. Tulotason yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen (jako 500 euron tarkkuudella)

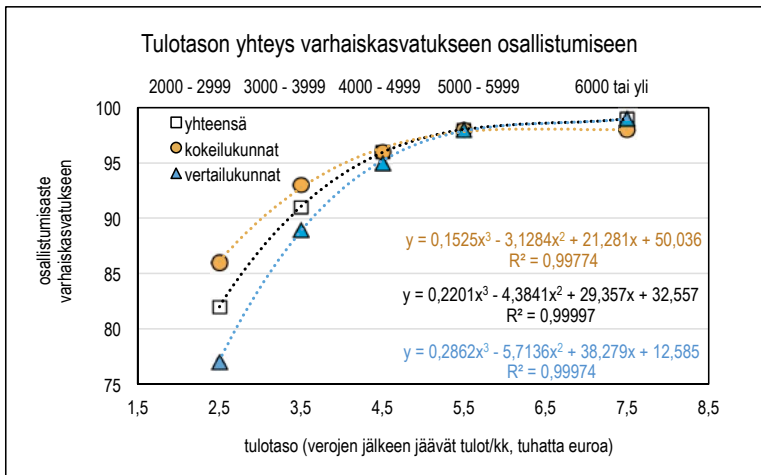
Edellä havaittiin, että maksuttomuus vaikutti erityisesti tuloryhmässä, jossa perheen yhteiset tulot olisivat 2 500–3 000 euroa kuussa; odotettavissa oleva lasten määrän lisäys olisi noin 19 prosenttiyksikön luokkaa, kun se muissa tuloryhmissä on noin 1–3 prosenttiyksikön luokkaa. Tulotason ja varhaiskasvatukseen osallistumisasteen yhteys voidaan mallittaa karkeasti myös tilanteessa, että perheen kuukausitulot ylittävät 2 000 euroa ja tulotasoa tarkastellaan tuhannen euron tarkkuudella (Kuvio 8a). Keskimääräinen osallistumisaste näyttää noudattavat mallia

$$\text{Osallistumisaste} = 50,036 + 21,281x - 3,1284x^2 + 0,1525x^3$$

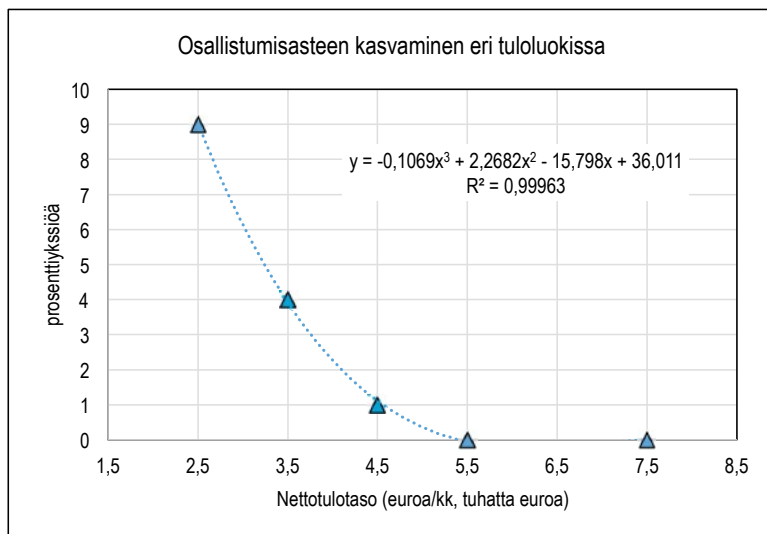
jossa x viittaa perheiden tulotasoluokan keskiarvoon (2,5; 3,5 jne; ks. Kuvio 8a). Osallistumisasteen muutoksen selittää kohtuullisen hyvin malli

$$\text{Osallistumisasteen muutos} = 36,011 - 15,789x + 2,2682x^2 - 0,1069x^3$$

jossa x viittaa perheiden tulotasoluokan keskiarvoon. Jos siis tiedetään kunnan väestöstä tulotaso 1 000 euron tarkkuudella, voidaan jälkimmäisellä mallilla laskea karkeasti kussakin tuloluokassa odotettavissa oleva lasten lukumäärän kasvu varhaiskasvatuksessa tilanteessa, että kunta haluaa siirtyä viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen ratkaisuun. Tarkempaan arvioon päästää kuitenkin, jos tiedetään perheiden tulotaso 500 euron tarkkuudella (ks. Kuvio 7b).



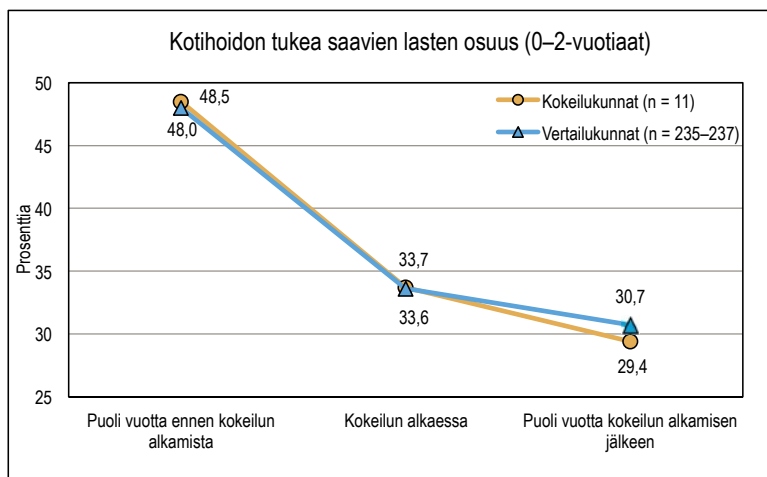
KUVIO 8a. Tulotason yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen



KUVIO 8b. Tulotason yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen

6.5 Kokeilun yhteys kotihoidon tukea saavien lasten osuuteen

Kelasta saatujen kotihoidon tukea koskevien tilastojen perusteella sekä kokeilukunnissa että vertailukunnissa 0–2-vuotiaista lapsista hieman alle puolesta maksettiin kotihoidon tukea ennen kokeilun alkua. Niiden lasten osuus, joista maksetaan kotihoidon tukea, kehittyi samalla tavalla kokeilukunnissa ja vertailukunnissa (Kuvio 9).



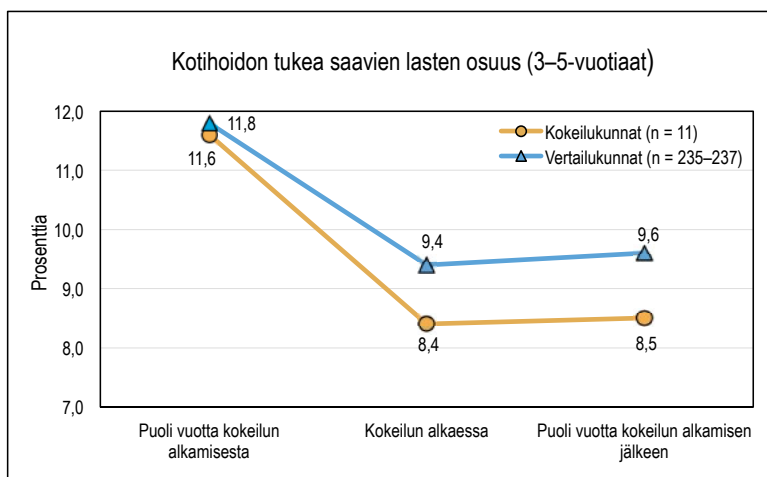
KUVIO 9. Kotihoidon tukea saavien 0–2-vuotiaiden lasten osuus

Kokeilulla ei ollut yhteyttä kotihoidon tuen käyttöön alle kolmevuotiaiden lasten osalta. Erot kokeilu- ja vertailukuntien välillä eivät olleet tilastollisesti merkitseviä eivätkä merkittäviä (Taulukko 8).

TAULUKKO 8. Kotihoidon tukea saavien 0–2-vuotiaiden osuus

	Puoli vuotta ennen kokeilua % (kh)	Kokeilun alkaessa % (kh)	Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen % (kh)	Muutos (ennen kokeilua ja puoli vuotta alkamisen jälkeen) prosenttiyksikköä (kh)
Kokeilukunnat (n = 11)	48,5 (7,2)	33,7 (4,8)	29,4 (4,0)	-19,1 (5,5)
Vertailukunnat (n = 235–237)	48,0 (10,4)	33,6 (7,9)	30,7 (7,1)	-17,3 (9,8)
Merkitsevyys (U-testi)	0,661	0,669	0,386	0,418
Merkittävyys (efektikoko: Cohenin d)	-0,02	0,00	0,07	0,07

Kuntakyselyn mukaan sekä kokeilukunnissa että vertailukunnissa 3–5-vuotiaista lapsista keskimäärin 12 prosentista maksettiin kotihoidon tuen sisaruslisää. Kokeilukunnissa niiden 3–5-vuotiaiden lasten osuus, joista maksettiin kotihoidon tuen sisaruslisää, laski noin prosenttiyksikön enemmän kuin vertailukunnissa (Kuvio 10). Ero ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä eikä merkittävä (Taulukko 9).



KUVIO 10. Kotihoidon tukea saavien 3–5-vuotiaiden osuus

TAULUKKO 9. Kotihoidon tukea saavien 3–5-vuotiaiden osuus

	Puoli vuotta ennen kokeilua % (kh)	Kokeilun alkaessa % (kh)	Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen % (kh)	Muutos (ennen kokeilua ja puoli vuotta alkamisen jälkeen) prosenttiyksikköä (kh)
Kokeilukunnat (n = 11)	11,6 (9,2)	8,4 (5,9)	8,5 (5,9)	-3,1 (3,6)
Vertailukunnat (n = 235–237)	11,8 (6,7)	9,4 (5,1)	9,6 (5,4)	-2,2 (5,6)
Merkitsevyys (U-testi)	0,250	0,153	0,186	0,577
Merkittävyys (efektikoko: Cohenin d)	0,02	0,09	0,08	0,07

Kokeilun kustannukset



YHTEENVETO LUVUN KESKEISISTÄ TULOKSISTA

Luvussa tarkastellaan sitä, millaisia ja kuinka paljon kustannuksia maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta syntyy kunnille. Keskeiset tulokset ovat seuraavat:

- Maksutulot pienentyivät sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Maksutulojen pienentyminen liittyy varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutoksiin, sillä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on kuitenkin lisääntynyt.
- Maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoaminen ei vähentänyt kuntien varhaiskasvatuksesta saatavia kunnan asukaslukuun suhteutettuja asiakasmaksutuloja. Aineisto antaa kuitenkin viitteitä siitä, että moni maksuttomuuden vuoksi varhaiskasvatuksessa aloittanut lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen yli 20 tuntia. Tällöin perhe maksaa varhaiskasvatukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaista asiakasmaksua 20 tuntia ylittävältä ajalta. Vähintään varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään suhteutettu maksutulo vähenee.
- Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kasvaneet sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Kokeilu ei lisännyt varhaiskasvatukseen käytettyjä menoja vertailukuntiin verrattuna.
- Varhaiskasvatusta järjestetään pienemmillä maksutuloilla suuremmalle lapsimäärälle.
- Mikäli maksuton viisivuotiaiden varhaiskasvatus laajenisi kattamaan koko Manner-Suomen, varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset kasvaisivat maksuttoman varhaiskasvatuksen ja sitä seuraavan osallistumisen lisääntymisen myötä. Kasvu olisi suurinta Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen AVI-alueilla.

7.1 Kokeilun kustannusten tarkastelu

Tässä luvussa käsitellään varhaiskasvatuksen kustannuksia sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottoja. Kokeilun kustannuksia ja maksutuottoja tarkastellaan molempia kahdella tavalla. Ensin tarkastellaan, havaitaanko kokeilulla olleen vaikutuksia kustannuksiin kokeilun ensimmäisessä

vaiheessa. Aineistona käytetään Tilastokeskuksesta saatua kuntakohtaista paneeliaineistoa vuosilta 2015–2018. Kokeilun ensimmäiseen vaiheeseen osallistuneiden kuntien kustannuksia verrataan kokeilukunnille demografisia tekijöitä hyödyntäen valittuihin vertailukuntiin (ks. Siippainen ym. 2019). Aineisto sisältää tiedot varhaiskasvatuksen toimintakuluista ja toimintatuotoista sekä kuntien avainlukuja samoilta vuosilta.

Tässä arvioinnissa kustannusvaikutusta oli mahdollista mitata ainoastaan kokeilun ensimmäisenä vuotena eli vuonna 2018, sillä vuoden 2019 kuntakohtaiset taloustiedot eivät olleet saatavilla analyysia tehtäessä. Aineistojen näkökulmasta kokeilu on siis ollut käynnissä vain noin puoli vuotta, mikä on lyhyt aika kustannusvaikutusten tarkastelulle. Tuloksia tulkittaessa on lisäksi huomioitava, että kokeilukuntia on vähän ($n = 30$) ja kuntien joukko on valikoitunutta.

Tämän lisäksi tarkastellaan, millaiset olisivat maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannukset erilaisissa kunnissa eri puolella Suomea, mikäli maksuttomuus laajentuisi koskemaan koko maata. Tässä hyödynnetään tilastollista mallinnusta osallistumisen lisääntymisestä erilaisissa kunnissa, laskelmaa yhden yli kolmevuotiaan varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen vuosikustannuksesta sekä karkeata arviota investointikuluista, joita tarvittaisiin osallistumisen lisääntymisen myötä uusien tilojen rakentamiseen.

Kokeilun vaikutuksia asiakasmaksuihin selvitetään niin ikään kahdella tavalla kahden toisiaan täydentävän aineiston valossa. Ensin tarkastellaan, onko kokeilulla ollut vaikutuksia kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottoihin Tilastokeskuksesta saatua kuntakohtaista paneeliaineistoa hyödyntäen. Tämän lisäksi arvioidaan SISU-mikrosimulointimallia hyödyntäen, millaiset olisivat varhaiskasvatuksen maksutuottomenetykset, mikäli viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatus laajentuisi koko maahan.

7.2 Varhaiskasvatuksen kustannukset kokeilu- ja vertailukunnissa

Kustannusvaikutuksia arvioitaessa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on laskettu siten, että 0–2-vuotiaiden määrä on laskettu mukaan kahteen kertaan, koska alle kolmevuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osalta henkilöstön määrä suhteessa lasten määrään on kaksinkertainen verrattuna henkilöstön määrään suhteessa 3–6-vuotiaiden lasten määrään²⁰. Henkilöstökulut muodostavat merkittävimmän osuuden varhaiskasvatuksen toimintakuluista. Tästä syystä kustannukset kannattaa suhteuttaa alle kolmevuotiaiden ja 3–6-vuotiaiden lasten määrään. Kuviossa 11 on kuvattu keskimääräiset toimintakulut, toimintakulujen ja -tuottojen erotus sekä nettokäytökustannukset varhaiskasvatuksessa vuosina 2015–2018 vuoden 2018 hinnoissa.²¹

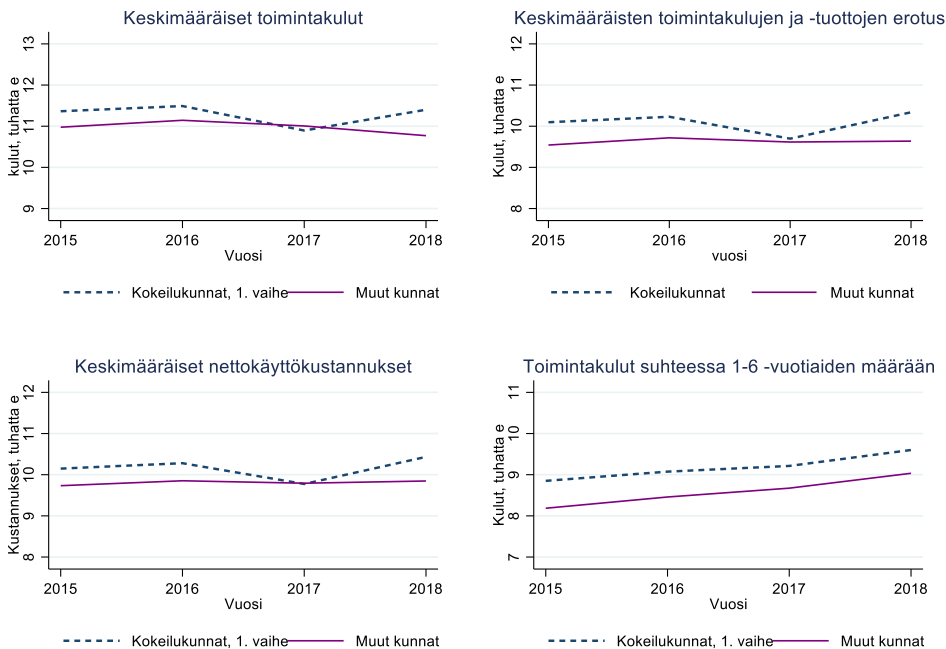
Varhaiskasvatuksen kustannukset olivat yhtä lasta kohden keskimäärin 11 601 euroa (kh 2 900) vuonna 2017 ja 11 744 euroa (kh 3 100) vuonna 2018, kun Tilastokeskuksesta saatu tieto kuntien varhaiskasvatuksen budjetista suhteutetaan kunnan kustantamaan varhaiskasvatukseen osallis-

20 Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan ole otettu käyttöön lain sallimaa suhdelukua 1:8 3–6-vuotiaiden lasten päiväkotimuotoisessa varhaiskasvatuksessa vaan säilytetty suhdeluku 1:7.

21 Kustannukset on deflatoitu vuoden 2018 hintoihin käyttämällä kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (2015=100).

tuvien alle 3-vuotiaiden ja 3–6-vuotiaiden lasten määriin²². Lapsikohtaiset kustannukset eivät ole nousseet reaalisesti, kun varhaiskasvatuksen toimintakulut suhteutetaan varhaiskasvatukseen osallistuvien 0–6-vuotiaiden lasten määrään.

Kulut eivät ole vuosina 2015–2018 nousseet kokeilu- eikä vertailukunnissa millään kolmella ensimmäisellä mittarilla tarkasteltuna (Kuvio 11). Ensimmäisen vaiheen kokeilukunnissa lapsikohtaiset kulut olivat hieman korkeammat kaksi ja kolme vuotta ennen kokeilua. Kokeilua edeltävänä vuonna ne olivat kokeilukunnissa hieman muita kuntia alhaisemmat, mutta nousivat jälleen kokeilun alkamisvuonna hieman vertailukuntia korkeammalle tasolle.



KUVIO 11. Varhaiskasvatuksen keskimääräiset toimintakulut, keskimääräisten toimintakulujen ja -tuottojen erotus ja keskimääräiset nettokäyttökustannukset vuosina 2015–2018 (tuhatta euroa, vuoden 2018 hinnoissa)

Oikean alakulman kuviossa on kuvattu toimintakulut suhteutettuna kunnan 1–6-vuotiaan väestön määrään. Kuviosta nähdään, että toimintakulut nousivat tarkastelujaksolla tasaisesti. Kehityksessä ei ollut eroja kokeilu- ja muiden kuntien välillä. Toimintakulut olivat kokeilukunnissa korkeammat koko tarkastelujakson ajan. Kulut siis nousivat osallistumisen lisääntymisen myötä sekä kokeilu- että vertailukunnissa.

²² Erityistä tukea saavat lapset ja osapäiväiseen varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset ovat mukana varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrässä, mutta näiden ryhmien osuuden vaikutusta lapsikohtaiseen hintaan ei ole huomioitu.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen kasvun lisäksi maksuttomuuskokeiluun osallistuneille kunnille on syntynyt kustannuksia yksityisille palveluntuottajille maksettavien kompensatioiden vuoksi. Ministeriö ei korvannut kunnille yksityiselle varhaiskasvatukselle maksettuja kompensatioita, vaan ne ovat jääneet kuntien itsensä maksettavaksi. Kokeilukunnista 13 kompensoi maksutulomenetyksiä yksityisille palveluntuottajille. Kahdeksan kuntaa raportoi maksukompensatioiden määriä. Keskimäärin yhdestä viisivuotiaasta maksuttomaan varhaiskasvatukseen yksityisessä palvelussa osallistuvasta lapsesta maksettiin maksumenetykskompensatiota 126 euroa kuukaudessa lasta kohden. Pienin maksettava kompensatio oli 51 euroa ja suurin 533 euroa kuukaudessa. Keskimäärin vuoden 2019 (syyskuun alusta joulukuun loppuun) aikana maksetut kompensatiot yksityisille palveluntuottajille olivat 47 700 euroa. Yksityisille palveluntuottajille maksettujen kompensatioiden vuosikustannus vaihteli 1 100 eurosta 1 100 000 euroon riippuen yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien viisivuotiaiden määrästä.

Kokeilun vaikutuksia kuntien keskimääriäisiin toimintakuluihin, toimintakulujen ja -tuottojen erotukseen sekä keskimääriäisiin nettokäyttökustannuksiin tarkasteltiin käyttämällä kunta-kohtaista paneeliaineistoa vuosilta 2015–2018. Kokeilun vaikutusta tarkasteltiin estimoimalla niin sanottujen kiinteiden vaikutusten regressiomalleja. Mallien avulla on mahdollista vakioida ajassa pysyvät kuntien väliset erot. Estimoitava kiinteiden vaikutusten regressioyhtälö on seuraava:

$$K_{it} = \beta_0 + \beta_1 kokeilu_{it} vuosi_t + \beta_2 vuosi_t + v_i + \varepsilon_{it}$$

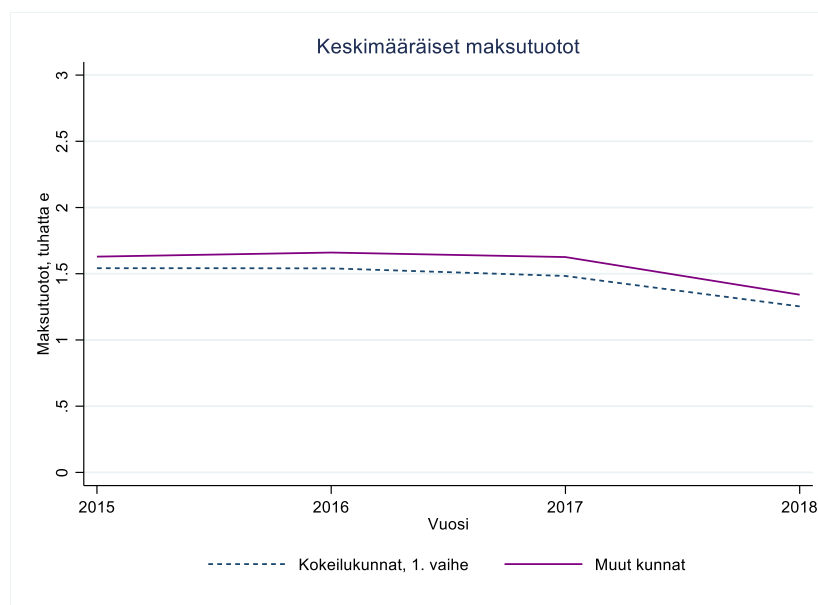
Indikaattorimuuttuja $kokeilu_{it}$ saa arvon 1 kokeilun aikana silloin, kun kyseessä on kokeilukunta ja arvon 0 muussa tapauksessa. Interaktiotermin $kokeilu_{it} * vuosi_t$ mittaa uudistuksen vaikutusta vuosittain. Kuntakohtaiset ajassa pysyvät kiinteät vaikutukset v_i kontrolloi kaikkia kustannuksiin vaikuttavia kuntakohtaisia ajassa muuttumattomia tekijöitä, kuten kunnan sijaintia, kuntarakennetta jne. *Vuosi*-indikaattori vakioi kaikki ajassa muuttuvat kaikille kunnille yhteiset kustannuksiin vaikuttavat tekijät, kuten jotkin rakenteelliset muutokset. Varhaiskasvatuksen osalta tällaisia ovat esimerkiksi vuoden 2018 alussa voimaan astuneet varhaiskasvatusmaksujen määräytymistä koskeneet valtakunnalliset muutokset.

Käytetyssä asetelmassa oletuksena on, että kokeilukuntien ja muiden kuntien (vertailukuntien) kehitys on ennen kokeilua samansuuntaista. Tätä oletusta testattiin edellä silmämääräisesti ja havaittiin, että kokeilua edeltävällä ajanjaksolla kokeilu- ja muiden kuntien välillä ei kustannusten kehityksessä havaittu eroja vuosina 2015–2016. Sen sijaan vuonna 2017 kokeilukuntien keskimääriäisissä kuluissa ja nettokustannuksissa on selvää laskua, jota ei havaita vertailukunnissa. Tässä arvioinnissa syy tälle ennen kokeilua tapahtuneelle laskulle kokeilukunnissa jää epäselväksi ja se aiheuttaa myös epävarmuutta tuloksiin.

Liitteessä 11 on esitetty estimointien tulokset. Selitettävinä muuttujina on käytetty edellä kuvattuja keskimääriäisiä toimintakuluja, toimintakulujen ja tuottojen erotusta, keskimääriäisiä nettokäyttökustannuksia sekä toimintakuluja suhteutettuna 1–6-vuotiaiden määrään kunnassa. Kokeilulla ei ollut vuoden 2018 osalta vaikutuksia lapsikohtaisiin kuluihin tai kustannuksiin riippumatta siitä, miten lasten määrää mitattiin. Suhteutettaessa varhaiskasvatuksen toimintakulut kunnan 1–6-vuotiaan väestön määrään kulut nousivat noin 11 prosenttia vuoteen 2015 verrattuna, mutta nousu oli yhtä suurta sekä kokeilu- että vertailukunnissa (Liite 11).

7.3 Maksutuotot kokeilu- ja vertailukunnissa

Jotta voidaan paremmin ymmärtää maksutuotoissa tapahtuneita muutoksia, tarkasteltiin maksutuottoja jo vuodesta 2015 alkaen. Kuntien reaaliset varhaiskasvatuksen maksutuotot suhteutettuna varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrään kuntien kustantamissa palveluissa olivat pysyneet melko tasaisena ennen kokeilua vuosien 2015–2017 välisenä aikana. Kehitys on ollut samansuuntaista sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Lapsikohtaiset maksutuotot olivat kokeilukunnissa keskimäärin noin 1 500 euroa ja hieman alhaisemmat kuin vertailukunnissa, joissa ne olivat keskimäärin noin 1 600 euroa. Kokeiluvuonna 2018 maksutuotot pienentyivät noin 300 euroa lasta kohden, mutta muutos oli hyvin samanlainen sekä kokeilu- että vertailukunnissa (Kuvio 12). Asiaksmaksulakia muutettiin 1.1.2018 alkaen tulorajojen ja sisarusalennuksen osalta. Oletettavaa on, että maksutulojen lasku liittyy nimenomaan asiaksmaksulakimuutokseen.



KUVIO 12. Keskimääräiset maksutuotot kokeilu- ja vertailukunnissa vuosina 2015–2018 vuoden 2018 hinnoissa.

Liitteessä 12 on esitetty edellä kuvatus kaltaiset paneeliregressioiden tulokset kokeilun vaikutuksesta lapsikohtaisiin maksutuottoihin. Liitteen taulukosta nähdään, ettei kokeilu vaikuttanut kuntien maksutuottoihin. Tuotot kyllä laskivat, mutta samassa suhteessa sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Silmämääräisesti tarkasteltuna maksutuottojen trendit olivat samanlaisia sekä kokeilu- että vertailukunnissa ennen kokeilun alkua, joten tulokset ovat tältä osin kustannustarkasteluja luotettavampia.

Koska kuntien taloustietoja ei ollut saatavilla Tilastokeskuksesta vuodelta 2019, maksutuottoja kysyttiin myös suoraan kunnilta kuntakyselyssä. Tällöin voitiin ottaa analyysiin mukaan sekä kokeilun ensimmäisessä että toisessa vaiheessa olleet kunnat. Vertailukuntina käytettiin kaikkia muita kyselyyn vastanneita Manner-Suomen kuntia lukuun ottamatta niitä seitsemää kuntaa, joissa tarjottiin kokeilun liittymätöntä maksutonta varhaiskasvatusta. Kun maksutuottoja tarkasteltiin vielä tällä tavoin vuosien 2017–2019²³ aikana, voitiin todeta, että kokeilu ei selittänyt kokeilu- ja vertailukuntien välistä eroa, vaan erot selittyivät kokeilukuntien vertailukuntia suuremmalla varhaiskasvatusikäisten lasten määrällä (kunnan koolla): mikäli lapsia on paljon, asiakasmaksutuloissa tapahtuneet pienetkin muutokset, joita on tapahtunut esimerkiksi asiakasmaksulain muutoksen takia, nousevat euromääräisesti suuriksi.²⁴

7.4 Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot, jos kokeilu laajenisi koko maahan

Tilastokeskuksen SISU-mallinnuksella arvioitiin, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuloille tapahtuisi, jos kokeilu laajenisi koko maahan siten, että kaikki viisivuotiaat saisivat 20 tuntia maksutonta varhaiskasvatusta. Maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoaminen voi pienentää kuntien varhaiskasvatuksesta saatavia asiakasmaksutuloja. Laki asettaa maksuille enimmäismäärän, mutta kuntien on mahdollista periä myös tätä pienempiä maksuja. Laskelmassamme oletetaan, että kunnat perisivät maksuja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaisesti. Mikäli kaikki viisivuotiaat lapset siirtyisivät nyt maksuttoman varhaiskasvatuksen piiriin siten, että he kuitenkin käyttäisivät palvelua yli 20 tuntia viikossa, maksutulot olisivat SISU-mallinnuksen perusteella yhteensä 296 miljoona euroa. Tämä on 29 miljoona euroa vähemmän kuin tilanteessa, jossa kaikki kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä olevat viisivuotiaat lapset olisivat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa ja maksut määräytyisivät kokopäiväisen varhaiskasvatukseen osallistumisen mukaisesti.²⁵ Kuten luvussa 5.2.4 kuvattiin, SISU-mallinnus on staattinen malli, joka ei ota huomioon sitä, että kokeilu myös lisää varhaiskasvatuksen osallistumista.

Kun kuitenkin huomioidaan edellisessä alaluvussa havaittu huomio siitä, että maksutuotot eivät ole kokeilukunnissa vähentyneet enempää kuin vertailukunnissa kokeilun alettua, voidaan kuitenkin päätellä, että SISU-malli yliarvioi maksutulojen vähenemisen. Tämä johtuu osin siitä, että SISU-malli ei huomioi osallistumisasteen nousua. Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että varhaiskasvatukseen osallistuvien määrään suhteutettuna maksutulot laskisivat.

23 Maksutulot on muunnettu vuoden 2019 hintoihin käyttämällä kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä (2015 = 100).

24 Nämä tulokset on saatavilla pyydetäessä.

25 SISU-mallinnuksen mukaan toimeentulotuen saamisessa ei tapahtuisi muutoksia, jos varhaiskasvatus olisi 20 tunnin osalta viikossa maksutonta kaikille viisivuotiaille lapsille.

7.5 Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutukset erilaisissa kunnissa

Maksuttoman viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen kustannusvaikutus mallitettiin erityyppisissä kunnissa tilanteessa, jossa kokeilu laajenisi valtakunnalliseksi koskemaan kaikkia Manner-Suomen kuntia ja täten kaikkia Manner-Suomessa asuvia viisivuotiaita. Mallitus oli luonteeltaan tutkivaa eli eksploroivaa, eikä aiempia malleja hyödynnetty analyyseissa. Yhtäältä mallitus tehtiin epä-lineaarisesti hyödyntäen Decision Tree Analyysin (DTA) tuomia mahdollisuuksia löytää muuttujista tilastollisesti merkitseviä jakokohtia ja toisaalta perinteisesti lineaarisena regressioanalyysinä. Mallitusprosessi tehtiin seuraavissa vaiheissa:

1. Mallinnetaan vertailukuntien perusteella lasten määrän lisääntyminen normaaliolosuhteissa ilman kokeilua. Tässä vaiheessa DTA:n perusteella normaalimuutoksen keskeisiksi selittäjiksi osoittautuivat viisivuotiaiden määrä varhaiskasvatuksessa, tilastollinen kuntaryhmä (maaseutu/taajama/kaupunki), kunnan pitkäaikainen muuttovoitto/tappio (vuosien 2016–2019 välillä) ja kunnan työllisyysaste. Tämä on ”normaalimuutos” ilman maksuttomuuskokeilua.
2. Lasketaan kokeilukunnissa normaalimuutos vertailukunnissa löytyneen mallin perusteella. Vähennetään kokeilukunnissa havaitusta lasten määrän lisäyksestä normaalimuutos. Saadaan selville kokeilusta johtuva lasten määrän lisäys.
3. Mallinnetaan kokeilusta johtuva lasten määrän muutos kokeilukunnissa kuntaa koskevien tietojen perusteella. Helsinki ja Espoo poikkeavat muista kokeilukunnista oleellisesti, joten niitä ei käytetä mallituksessa. Osoittautuu, että keskeinen selittäjä kokeilukunnissa on kunnan lyhytaikainen muuttovoitto/tappio. Kokeilusta johtuvat odotettavat lisääntyvät lasten määrät vertailukunnissa mallinnetaan seuraavilla malleilla:

Maaseutumaisissa kunnissa $x = 3,27 + 0,09y$

Taajamamaisissa kunnissa $x = 12,61 + 0,09y$

Kaupunkimaisissa kunnissa $x = 17,52 + 0,09y$

jossa x on lasten määrän kasvu ja y on väkiluvun erotus vuosien 2017 ja 2018 välillä.

Mallien selitysasteet kokeilukunta-aineistossa ovat korkeat maaseutumaisissa ja kaupunkimaisissa kunnissa ($R^2_{\text{Maaseutu}} = 0,726$ ja $R^2_{\text{Kaupunki}} = 0,809$) ja selvästi matalammat taajamaisissa kunnissa ($R^2_{\text{Taajama}} = 0,219$).

Mallituksessa huomioidaan kuntien muuttovoitto/tappio, mutta ikäluokkien pienenemistä ei huomioida. Isommissa muuttovoittoisissa kunnissa lasten määrien muutos on perusteltua laskea väestöennusteen perusteella tarkemmin kuin tässä on tehty. On kuitenkin huomioitava myös edellä luvussa 6.4 esiin tuotu havainto, että perheen tulotasolla oli merkittävä rooli siinä, kuinka todennäköistä on, osallistuiko lapsi varhaiskasvatukseen. Todennäköisyys on suuri sille, että erityisesti tuloluokassa 2 500–2 999 euroa maksuton varhaiskasvatus kiinnostaa huoltajia. Eri tuloluokkiin kuuluvien perheiden osuuksia erilaisissa kunnissa ei ole otettu huomioon tässä mallituksessa. Laskelmien perusoletuksena on, että päätöksiä varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta tullaan tekemään varsin pian. Näin ollen ikäluokkien pienenemisellä pitkällä aikavälillä ei oteta tässä laskelmassa huomioon. Pitkän aikavälin kustannuslaskelmissa ikäluokkien koossa tapahtuneet muutokset tulisi kuitenkin huomioida.

4. Ennustetaan edellä syntyneiden mallien perusteella maksuttoman viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen tuoma lapsien määrän kasvu varhaiskasvatuksessa kussakin vertailukunnassa.
5. Lasketaan yhden lapsen laskennallinen perushinta ilman investointikuluja kussakin vertailukunnassa. Lisääntynyt kuntakohtainen lisäkustannus on yksittäisen lapsen hinta kertaa lisälasten määrä.
6. Kutakin uutta lasta varten arvioidaan tarvittavan laskennallisesti 9 neliometriä uutta tilaa. Arviossa on käytetty RT-korttia (Rakennustieto 2019)²⁶ ja sitä on täsmennetty kuntaedustajien arvioita hyödyntämällä. Kuntaliitto on käyttänyt samaa neliöarviota aiemmassa laskelmassaan (Lahtinen 2017). Neliöhinta-arviossa käytetään Kuntaliiton käyttämiä arvioita neliöhinnoista (3 500, 4 000 ja 4 500 euroa per neliö; Lahtinen 2017). Tämän hinta mallinnetaan eri suuruisena ja lisätään lapsen laskennalliseen perushintaan. (Lahtinen 2017)
7. Ennustetun lasten lukumäärän kasvun, yksittäisen lapsen perushinnan ja investointikustannusten avulla lasketaan kaikille vertailukunnille ennuste siitä, mikä on viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutus kullekin kunnalle. Mikäli lasten määrä varhaiskasvatuksessa osoittautui väheneväksi, investointitarve laskettiin nollassi. Samoin tehtiin, jos lasten ennustettu määrä jäi alle yhden.
8. Arvioidaan viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutus kansallisesti kahdessa tilanteessa: yhtäältä laskennallinen arvio maksimaalisista kuluista tilanteessa, jossa jokaiselle lapselle jouduttaisiin rakentamaan Rakennuskortin edellyttämä neliömäärä (tuonnempana 100 %), ja toisaalta realistisemmassa tilanteessa, että kunnissa on käyttämätöntä tilakapasiteettia niin, että vain 80 prosentille uusista lapsista on tarve rakentaa uusia tiloja (tuonnempana 80 %). Olettaen, että lasten määrän lisääntyminen on oikein ennustettu, hinnat ovat yläarvioita, sillä tosiasiallisesti investointikulua ei tule tilanteissa, joissa uusien lasten määrä jää pieneksi, vaikka määrä olisikin suurempi kuin vain yksi lapsi.

Mikäli viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen siirrytään koko Suomessa, malli ennustaa lasten määrän lisääntyvän noin 1 500 lisälapsella normaalikasvun lisäksi (Taulukko 10). Kasvu painottuu Länsi- ja Sisä-Suomen ja Etelä-Suomen AVI-alueille.

²⁶ Päiväkotien suunnittelun RT-kortti on osa ammattilaisen tietopalveluiden tietokokonaisuutta, joka sisältää päiväkotien rakentamiseen liittyvät ohjeet, säännökset ja viranomaismääräykset. RT-kortin mukaan kutakin lasta kohden tulee varata vähintään 8 neliometriä. Kuntaedustajan arvion mukaan päiväkoteja on rakennettu siten, että lasta kohden on varattu 9–13 neliometriä. Näin ollen neliömetrimäärää arvioitiin hieman rakennuskortin vaatimaa neliömäärää suuremmaksi.

TAULUKKO 10. Malli lasten määrän kasvusta, mikäli viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen siirryttäisiin koko Suomessa

AVI-alue	Lasten määrä
Etelä-Suomen AVI	495
Lounais-Suomen AVI	197
Itä-Suomen AVI	94
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	521
Pohjois-Suomen AVI	128
Lapin AVI	77
Yhteensä	1 512

Mikäli kaikissa kunnissa siirrytään maksuttomaan viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen ja jos kaikille uusille varhaiskasvatuksen piiriin tuleville lapsille joudutaan rakentamaan keskimäärin 9 neliometriä lisätilaa, 1 512 lapsen lisäkustannuksiin on syytä varata noin 100 miljoonaa euroa (Taulukko 11). Mikäli tiloja on tarpeen rakentaa vain 80 prosentille uusista lapsista, lisärahoitusennuste on noin 80 miljoonaa euroa (Taulukko 12).

TAULUKKO 11. AVI-alueittainen lisärahoitusennuste eri keskineliöhinnoin, jos kaikille (100 %) uusille lapsille rakennetaan lisätilaa (summa 1 000:ta euroa)

AVI-alue	Keskineliöhinta		
	3 500 €	4 000 €	4 500 €
Etelä-Suomen AVI	26 326 €	29 121 €	31 917 €
Lounais-Suomen AVI	9 729 €	10 808 €	11 886 €
Itä-Suomen AVI	7 579 €	8 458 €	9 336 €
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	32 521 €	36 066 €	39 611 €
Pohjois-Suomen AVI	7 186 €	7 999 €	8 812 €
Lapin AVI	5 568 €	6 164 €	6 760 €
Yhteensä	88 909 €	98 616 €	108 322 €

TAULUKKO 12. AVI-alueittainen lisärahoitusennuste, jos suurimmalle osalle (80 %) uusista lapsista rakennetaan lisätilaa (Summa 1 000:ta euroa)

AVI-alue	Keskineliöhinta		
	3 500 €	4 000 €	4 500 €
Etelä-Suomen AVI	22 382 €	24 614 €	26 846 €
Lounais-Suomen AVI	8 219 €	9 082 €	9 945 €
Itä-Suomen AVI	6 350 €	7 053 €	7 755 €
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	27 558 €	30 394 €	33 230 €
Pohjois-Suomen AVI	6 023 €	6 670 €	7 317 €
Lapin AVI	4 734 €	5 211 €	5 688 €
Yhteensä	75 265 €	83 023 €	90 780 €

Malli ei huomioi lasten lukumäärän vähenemistä valtakunnallisesti. Tilastokeskuksen mukaan (Väestöennuste 2019) viisivuotiaiden ikäluokka on viimeisten viiden vuoden aikana laskenut 3 400 lapsella – kun vuonna 2015 viisivuotiaita oli vielä 62 000, vuoden 2019 ennuste arvioi heitä olevan 59 000. Vuoteen 2025 mennessä viisivuotiaiden kohortin koon ennustetaan laskevan 47 000:een eli reilussa kymmenessä vuodessa 15 000 lapsella. Tämä huomattava ikäluokkien väheneminen on hyvä pitää mielessä, kun tässä esitettyä laskelmaa hyödynnetään.

7.6 Yhteenvedoa maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksista

Tässä luvussa on tarkasteltu maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksia erilaisia aineistoja hyödyntäen. On kuitenkin huomioitava, että esitettyihin kustannuslaskelmiin liittyy huomattavia rajoitteita. Ensinnäkin vuoden 2019 varhaiskasvatuksen kustannukset eivät olleet vielä saatavilla tässä raportoiduissa analyyseissa. Näin ollen kokeilun menneitä kustannusvaikutuksia tarkasteltaessa tarkastelujakso on huomattavan lyhyt, vain viisi kuukautta. Jatkossa tarkastelua onkin syytä jatkaa pidemmällä aikasarjalla.

Toiseksi SISU-mallinnuksessa ei voida huomioida maksuttomuuden vaikutuksia varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään. Niin ikään SISU-malli olettaa, että kaikki varhaiskasvatuksessa olevat lapset ovat varhaiskasvatuksessa kokopäiväisesti, vaikka Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien kustantamaan päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista 26 prosenttia ja perhepäivähoidossa 15 prosenttia lapsista osallistuu toimintaan osa-aikaisesti. Voidaan toisaalta olettaa osuuden hieman laskevan, kun subjektiivisen oikeuden rajaukset päättyvät viimeistään elokuussa 2020. Toisaalta SISU-mikrosimulointiaineistossa varhaiskasvatuksessa olevia viisivuotiaita oli noin 12 prosenttiyksikköä vähemmän kuin todellisuudessa. Näin ollen arviota maksutulomenetyksistä tulee tarkastella vain karkeasti suuntaa-antavana summana.

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin sanoa, että vähintäänkin varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset kasvaisivat maksuttoman varhaiskasvatuksen ja sitä seuraavan osallistumisen lisääntymisen myötä. Mikäli osallistumisen lisääntymisellä on vanhempien työllistymistä lisäävää vaikutusta, verotulojen kasvu voi osin kompensoida varhaiskasvatuksen kokonaiskustannusten kasvua, mutta tätä ei ole huomioitu tässä laskelmassa. Varhaiskasvatuksen kokonaiskustannusten kasvu olisi suurinta Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen AVI-alueilla.

Viisivuotiaiden lasten varhais- kasvatuksen järjestäminen

8

YHTEENVETO LUVUN KESKEISISTÄ TULOKSISTA

Tässä luvussa kuvataan, miltä erilaiset maksuttoman varhaiskasvatuksen toteuttamisen tavat näyttäytyvät viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan näkökulmista tarkasteltuina. Luvun keskeiset tulokset ovat seuraavat:

- Kunnallinen päiväkotitoimi oli viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto. Kuitenkin se, millaisissa lapsiryhmissä viisivuotiaat olivat, vaihteli kunnittain ja myös kuntien sisällä.
- Maksutonta varhaiskasvatusta täydentävän varhaiskasvatuksen maksujen määräytymisen perusteet vaihtelivat.
- Vain harvassa kunnassa tai toimintayksikössä oli tehty pedagogisia, vain viisivuotiaita koskevia linjauksia tai painopisteitä. Jos painopisteitä oli, ne koskivat useimmiten kaikkia varhaiskasvatusikäisiä lapsia. Viranhaltijat korostivat, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ohjaavat toimintaa kaikissa ikäryhmissä. Tämän he toivoivat säilyvän toiminnan lähtökohtana jatkossakin.
- Kokeilun takia ei ollut juuri tehty muutoksia lapsiryhmiin tai toiminnan sisältöihin, mutta kokeilun myötä esimerkiksi pedagogiikkaan ja arviointiin liittyviin käytänteisiin oli alettu kiinnittää huomiota.
- Palveluohjausta oli kunnissa lisätty ja kehitetty, mutta sitä ei kohdistettu erityisesti ryhmille, joiden tiedetään osallistuvan varhaiskasvatukseen muita vähäisemmin.
- Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun haasteiksi nostettiin kustannusten kasvaminen, henkilöstön riittävyys ja mahdolliset negatiiviset seuraukset nuorempien lasten varhaiskasvatukselle, mikäli huomio keskittyy pääosin viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen.
- Nykyiseen esiopetusjärjestelmään liitettiin monia haasteita, joista suurin on esiopetusikäisen päivän jakautumien kahden eri lainsäädännön piiriin: esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa, mutta täydentävästä varhaiskasvatuksesta varhaiskasvatuslaissa. Vastaajat pohtivat nykyisen esiopetusjärjestelmän soveltuvuutta viisivuotiaille ja sitä voisiko esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä tehdä yhtenäisenä kokonaisuutena. Liäksi kelpoisen henkilöstön riittävyyteen liittyvät seikat nostettiin esiin.

8.1 Maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestäminen kokeilukunnissa

8.1.1 Toimintamuodot

Tässä luvussa tarkastellaan, miten varhaiskasvatuksen kokeilu on järjestetty ja mitä se tarkoittaa viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän näkökulmasta tarkasteltuna. Luvussa on hyödynnetty sekä kuntakyselyä että kokeiluun osallistuneiden kuntien kokeiluverkostotapaamisten yhteydessä kerättyä ryhmähaastatteluaineistoa.

Maksutonta varhaiskasvatuskokeilua järjestettiin kokeilukunnissa monin tavoin ja monissa eri varhaiskasvatusmuodoissa. Kunnallisessa päiväkodissa toteutettava varhaiskasvatus oli viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto. Osa kunnista oli rajannut kaikki muut toimintamuodot maksuttomuuskokeilun ulkopuolelle. Tyypillisimmin perheen itse palkkaama säännöllinen hoitaja ja avoin varhaiskasvatus (kunnallinen kerhotoiminta) eivät kuuluneet maksuttomuuskokeilun piiriin (Taulukko 13).

TAULUKKO 13. Maksuttoman kokeilun toteutus varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoissa

Erilaiset toimintamuodot	Kyllä % (n)	Ei % (n)	Kunnassamme ei ole tätä palvelumuotoa % (n)
Kunnallinen päiväkotitoiminta	100,0 (26)	0	0
Kunnallinen perhepäivähoito	76,9 (20)	15,4 (4)	7,7 (2)
Kunnallinen ryhmäperhepäivähoito	29,2 (7)	12,5 (3)	58,3 (14)
Yksityinen päiväkotitoiminta	52,0 (13)	16,0 (4)	32,0 (8)
Yksityinen perhepäivähoito	45,8 (11)	33,3 (8)	20,8 (5)
Yksityinen ryhmäperhepäivähoito	20,8 (5)	20,8 (5)	58,3 (14)
Itse palkattu hoitaja	4,2 (1)	62,5 (15)	33,3 (8)
Avoin varhaiskasvatus (kunnallinen kerhotoiminta)	4,2 (1)	58,3 (14)	37,5 (9)

Kokeiluun osallistuneissa kunnissa oli vaihtelevia käytäntöjä siinä, missä varhaiskasvatuksen järjestämisen muodoissa kokeilua toteutetaan. Osassa kunnista kokeilu rajoittui vain kunnalliseen varhaiskasvatukseen ja toisissa kunnissa lisäksi yksityisiin päiväkoteihin ja kunnalliseen ja yksityiseen perhepäivähoitoon. Yksityinen varhaiskasvatus oli mukana maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa 13 kunnassa. Neljässä kunnassa yksityiset toimijat olivat saaneet itse valita, olivatko he maksuttomuuskokeilussa mukana. Viidessä kunnassa yksityistä varhaiskasvatusta ei ollut tarjolla päiväkodeissa eikä perhepäivähoidossa.

Kunnissa oli vaihtelua sen suhteen, missä toimintamuodoissa viisivuotiaiden maksutonta varhaiskasvatusta järjestettiin (Taulukko 13). Suurimmassa osassa kokeilukuntia erillisiä periaatteita lasten sijoittamisessa eri toimintamuotoihin ei ollut. Osassa kokeilukuntia oli kuitenkin periaatteita viisivuotiaiden lasten sijoittamisen suhteen. Viisivuotiaiden lasten sijoittamista koskevia periaatteita olivat seuraavat:

- Kaikki viisivuotiaat osallistuvat varhaiskasvatukseen päiväkodissa (3 kuntaa).
- Perheitä ohjataan ensisijaisesti päiväkotiin, mutta alueellisen tarpeen mukaan osa lapsista voi olla esimerkiksi perhepäivähoidossa (3 kuntaa). Lisäksi yhdessä kunnassa perheet saattoivat yhä valita varhaiskasvatuksen perhepäivähoidossa, mutta se ei kuulunut maksuttoman varhaiskasvatuksen piiriin.
- Viisivuotiaita sijoitetaan siten, että yhteen päiväkotiin tulee vähintään yksi pienryhmällinen (noin 7 lasta) viisivuotiaita, jotta voidaan järjestää ikäkauteen sitomattoman toiminnan lisäksi viisivuotiaiden omaa toimintaa.

Vaikka periaatteita tai ohjeita lapsen sijoittamisesta ei olisi ollut, kunnissa on kuitenkin voinut olla eri toimintamuotoihin liittyvää ohjeistusta viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Jos toimintaa järjestettiin perhepäivähoidossa, kunnassa oli voitu erikseen sopia, että perhepäivähoidossa olevien viisivuotiaiden varhaiskasvatuksessa tehdään yhteistyötä esimerkiksi koulun kanssa tai että varhaiskasvatuksen erityisopettaja järjestää viisivuotiaille omaa toimintaa säännöllisesti. Lisäksi perhepäivähoidolle oli voitu laatia viisivuotiaille tarjottavaa toimintaa koskeva tukipaketti. Näin oli toimittu kuitenkin vain yksittäisissä kunnissa. Vastaajat korostivat myös huoltajien roolia ja toiveiden kuulemisen tärkeyttä. Tästä voi pitää esimerkkinä sitä, että vaikka periaatteena olisi ollut viisivuotiaiden sijoittaminen päiväkoteihin, kuultiin myös huoltajien toiveita. Jos esimerkiksi kuljetuslogistiikan tai pienempien sisarusten vuoksi huoltajat toivoivat viisivuotiaan pysyvän perhepäivähoidossa, otettiin toiveet yleensä huomioon.

Vaihtelua oli myös siinä, millaisissa ryhmissä viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatus oli päiväkotimuotoisessa varhaiskasvatuksessa järjestetty. Pääsääntöisesti toimintaa oli useamman tyyppisessä ryhmässä (Taulukko 14). Tyypillisimmin viisivuotiaiden maksutonta toimintaa järjestettiin 3–6-vuotiaiden ryhmissä. Harvimminkin käytetty ryhmämuoto olivat 1–6-vuotiaiden ryhmät. Kokeilukunnista puolessa viisivuotiaiden toimintaa järjestettiin ryhmissä, joissa oli vaihteleva ikärakenne.

TAULUKKO 14. Viisivuotiaiden päiväkotimuotoisen varhaiskasvatuksen ryhmärakenteet kokeilukunnissa

Ryhmärakenteet päiväkotimuotoisessa varhaiskasvatuksessa	Kuntien määrä (n)
5-vuotiaat omana ryhmänään	17
5–6-vuotiaiden lasten ryhmässä	15
1–6-vuotiaiden lasten ryhmässä (tai muu yli- ja alle 3-vuotiaista, eri-ikäisistä lapsista koostuva ryhmä)	13
3–6-vuotiaiden lasten (tai muu yli 3-vuotiaista, eri-ikäisistä koostuva) ryhmä	23

Ikärakenteiltaan erilaisiin ryhmiin liitettiin sekä etuja että haasteita. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet arvioivat heterogeenisten ryhmien (esimerkiksi 3–5-vuotiaiden tai 1–5-vuotiaiden) eduksi muun muassa mallioppimiseen liittyvät hyödyt. Näiden ryhmien huonona puolena pidettiin sitä, että pienempien lasten kanssa toimiessa perustoimintoihin voi kulua enemmän aikaa. Lisäksi tilojen varustelu ei välttämättä palvele kaikkia, jos ryhmän ikähaitari on suuri. Viisivuotiaiden ja esiopetuksen yhteisten ryhmien eduksi katsottiin muun muassa mahdollisuus jatkaa samojen lasten kanssa kahden vuoden ajan. Lisäksi tuotiin esiin, että esiopetusvuodelle asetetut, vaativiksi koetut tavoitteet voidaan jakaa pidemmälle ajalle. Viisivuotiaiden ja esiopetuksen yhteisissä ryhmissä toimitaan yhtäaikaaisesti kahden eri lainsäädännön ja opetussuunnitelman mukaisesti. Tämä koettiin haasteellisena, eikä erillistä lainsäädäntöä esiopetusikäisten ja nuorempien lasten toiminnan järjestämisessä koettu kaikilta osin tarkoituksenmukaisena.

Vastaajat toivat esiin, että iältään homogeeninen lapsiryhmä mahdollistaa lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen kannalta riittävän haastavan toiminnan järjestämisen. Esimerkkinä tuotiin esiin vaikkapa retket, jotka voivat suuntautua pidemmälle, jos ryhmässä on pelkästään viisivuotiaita, kuin jos mukana olisi nuorempia lapsia. Lisäksi päivärytmiä oli voitu muokata siten, että suurempi osa ajasta voitiin käyttää niin kutsuttuun ohjattuun toimintaan. Esimerkiksi yhdessä kunnassa päivälepo oli viisivuotiaiden ryhmässä järjestetty hieman myöhempään ajankohtaan ja sen muotoa oli uudistettu. Pääsääntöisesti kuntien edustajat eivät toivoneet, että kansallisella tasolla ohjeistettaisiin ryhmien muodostamisesta tarkemmin. Kuntien edustajat pitivät hyvänä sitä, että he voivat järjestellä ryhmien ikärakenteita paikallisista tarpeista lähtien esimerkiksi etäisyydet ja ikäluokkien koot huomioiden.

8.1.2 Toiminta-ajat

Maksutonta varhaiskasvatusta tarjottiin kaikissa kokeilukunnissa ympäri vuoden ministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Kuntakyselyn mukaan kunnat tarjosivat pääsääntöisesti maksutonta varhaiskasvatusta osapäiväisesti kunnan rajaamalla tavalla aamupäivisin, esimerkiksi kello 8–12 tai 9–13 välillä. Toinen vaihtoehto oli, että 20 tuntia muodostui osaviikkoisesti niin, että lapsi oli paikalla kaksi tai kolme kokonaista päivää viikossa. Hieman alle neljännes kokeilussa mukana olleista kunnista tarjosi maksutonta varhaiskasvatusta huoltajien itse valitsemalla tavalla 20 tuntia viikossa (Taulukko 15). Osa vastaajista koki, että pedagoginen suunnittelu oli helpottunut, kun maksuton aika oli sidottu tiettyyn aikaan. Lapsen edun mukaisena pidettiin myös sitä, että lapset olivat paikalla silloin, kun koko lapsiryhmä työskentelee tietyn aiheen tai projektin äärellä.

TAULUKKO 15. Miten perheet voivat käyttää maksuttoman varhaiskasvatuksen palvelua (pl. vuorohoito)

Miten perhe voi käyttää maksutonta varhaiskasvatusta	Kuntien määrä (n = 26)
Kunnan rajaama osapäiväinen käyttö	13
20 tuntia viikossa huoltajan valitsemalla tavalla	7
80 tuntia kuussa huoltajan valitsemalla tavalla	3
Osapäiväinen tai osaviikkoinen palvelu huoltajan valinnan mukaan	2
Kokopäiväinen varhaiskasvatus 10 pv kuukaudessa	1

Muita maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoamisen tapoja olivat 80 tuntia kuukaudessa huoltajan valitsemalla tavalla. Vaihtoehtoja olivat kokopäiväinen varhaiskasvatus kymmenen päivää kuukaudessa, osapäiväinen tai osaviikkoinen palvelu kunnan rajamaalla tavalla, mutta huoltajan valinnan mukaan samaan tapaan kuin subjektiivisen oikeuden rajauksen järjestelyissä. Maksutonta varhaiskasvatusta tarjottiin myös vuoropäiväkodeissa. Se, miten huoltajat olivat voineet käyttää maksuttoman varhaiskasvatuksen 20 tunnin osuuden, vaihteli kuntien välillä. Osassa kuntia maksuttoman 20 tunnin osuuden oli voinut käyttää myös yöaikaan, kun taas toisaalla oli tehty aikaan liittyviä rajoituksia. Kahdessa kokeilukunnassa oli havaittu, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen oli säännöllistynyt kokeilun aikana siten, että vuorohoitoa tarvitsevat lapset osallistuivat varhaiskasvatukseen säännöllisemmin päiväsaikaan.

Samoin kunnilla oli vaihtelevia tapoja huomioida maksuton varhaiskasvatus laskutuksessa. Tyypillisimmin kunnat vähensivät 20 viikkotuntia maksun perusteena olevien tuntien määrästä (n = 8). Lähes yhtä yleistä oli vähentää 80 tuntia kuukaudessa (n = 6) tai neljä tuntia päivässä (n = 5) maksun perusteena olevasta tuntimäärästä. Muutama kunta oli ratkaissut laskutuksen siten, että kokeilun myötä on otettu käyttöön uusia tuntivälyksiä, joiden mukaisesti perheet voivat varata lapselleen maksuttoman ajan lisäksi maksullista varhaiskasvatusta. Yhdessä kunnassa varhaiskasvatusmaksu määräytyi varhaiskasvatuspäivien perusteella. Kymmenen kokopäiväistä varhaiskasvatuspäivää kuukaudessa oli maksutonta. Jos lapsi osallistui varhaiskasvatukseen jokaisena arkipäivänä, perheet maksoivat varhaiskasvatuksesta 50 prosenttia maksusta, jota he olisivat maksaneet, mikäli kokeilua ei olisi ollut.

Myös kuntakyselyn avovastauksissa kommentoitiin maksuttoman ajan laskuttamiseen ja maksuttoman ajan rajaukseen liittyviä käytäntöjä (44 mainintaa). Erityisesti toivottiin selkeitä ja yhtenäisiä ohjeita siitä, miten maksualennus lasketaan, jotta kaikissa kunnissa olisi yhdenvertainen laskutustapa.

8.1.3 Tiedottaminen ja palveluohjaus

Kuntia pyydettiin kertomaan konkreettisia tapoja, joilla kokeilusta oli tiedotettu sekä palvelujen piirissä että palvelujen ulkopuolella olevia perheitä. Yleisin tapa tavoittaa palvelujen ulkopuolella olevia perheitä oli erillinen kotiin lähetetty kirje.

Kaikille 5 vuotta täyttävälle lähetetään infotiedote postitse kotiin ilmaisesta viskaritoiminnasta, sekä ilmoittautumisohjeet. Tiedote lähtee kaikille lapsille huolimatta siitä, onko hän jo palvelujen piirissä vai ei. Paikallislehdessä oli lehtijuttu asiasta. Palvelusuunnittelija on ollut vielä henkilökohtaisesti yhteydessä perheisiin, joilta ei ole määräaikaan palautunut hakemusta viskaritoimintaan. (Kokeilukunta)

Muita yleisiä tiedottamisen tapoja olivat kunnan omat verkkosivut, kunnan sosiaalisen median viestintäkanavat, erityisesti kunnan varhaiskasvatuksesta kertovat nettisivut, paikallislehdet ja -uutiset sekä tiedon jakaminen kaupungin muiden palveluiden (leikkipuistot, neuvolat ja perhekahvilat) kautta. Yhdessä kunnassa mainittiin erikseen, että kunnan palvelusuunnittelija oli ollut henkilökohtaisesti yhteydessä kaikkiin sellaisiin viisivuotiaiden lasten huoltajiin, jotka eivät olleet vastanneet aikaisempaan kyselyyn kokeiluun osallistumisesta.

Kuntien tavat tiedottaa jo palvelujen piirissä olevia perheitä olivat hieman monipuolisemmat. Jo palvelujen piirissä olevia perheitä pystyttiin tiedottamaan luonnollisesti helpommin olemassa olevien yhteyksien ja päivittäisten kohtaamisien kautta:

Palvelujen piirissä olevia perheitä on tiedotettu samoilla periaatteilla kuin kaikkia muitakin varhaiskasvatuksessa olevia lapsia: kunnan sähköisen tiedotusjärjestelmän kautta, viestinä normaalit tiedotteet, ryhmäkohtaiset tiedotteet, ryhmien blogit, lapsen vasukeskusteluissa jne. Viisivuotiaille on myös tehty hoitoaikakysely keväisin. (Kokeilukunta)

Kokeilusta oli joissain kunnissa tiedotettu erillisellä sähköisellä tiedotteella kuntien varhaiskasvatuksen sähköisillä viestintäkanavilla. Lisäksi erona oli jo aikaisemmin mainittujen keinojen lisäksi päiväkodissa käydyt vasukeskustelut, vanhempainillat sekä päivittäiset kohtaamiset. Lisäksi joissain kunnissa tiedottaminen tehtiin kevään hoitoaikakyselyn yhteydessä tai lähetettiin tiedote varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaskun yhteydessä.

Kokeiluun osallistuneilta kunnilta kysyttiin, oliko tiedottaminen kohdennettu nimenomaan viisivuotiaiden lasten huoltajille vai oliko kunnassa tavoiteltu myös heitä nuorempia lapsia, esimerkiksi viisivuotiaiden sisaruksia. Noin puolet vastasi, että tiedotusta ei ollut kohdennettu tarkemmin, tai vastauksesta ei selvinnyt, kenelle tiedotusta oli kohdennettu. Noin puolessa vastauksista tiedotuksen kerrottiin suuntautuneen erityisesti viisivuotiaiden lasten huoltajille, ja näistä parissa vastauksessa todettiin tiedotuksessa huomioidun myös erikseen nuoremmat sisarukset. Saaduissa vastauksissa tiedotusta ei myöskään kohdennettu erikseen erilaisille kieli- tai vähemmistöryhmille.

Kunnilta tiedusteltiin myös, onko tiedottamista ja palveluohjausta kehitetty erityisesti kokeilun seurauksena. Tällä tarkoitettiin esimerkiksi uusia mahdollisesti syntyneitä palveluohjauksen muotoja tai esiinnousseita tarpeita palveluohjaukselle. Vastausten perusteella tällaista erityisesti kokeilusta johtuvaa palveluohjauksen kehittämistä ei syntynyt, kuten seuraavasta vastauksesta ilmenee:

Tiedottamisen ja palveluohjauksen kehittäminen on koettu tärkeäksi jo ennen kokeiluakin, ja kehittäminen jatkuu edelleen. Varhaiskasvatusjohtaja yhdessä päiväkodinjohtajien ja neuvolan kanssa varmistaa, että kaikki perheet ovat tietoisia varhaiskasvatuspalveluista, tiedottaminen ja palveluohjaaminen ovat osa jokapäiväistä työtä. Palveluohjaukseen on kiinnitetty huomiota enemmän, mutta lisää resursseja ei ole suunnattu. (Kokeilukunta)

Palveluohjausta ja tiedottamista oli monissa kunnissa kehitetty yleisesti viime aikoina, mutta vastaajien mukaan kehittämistä olisi tehty ilman kokeiluakin ja/tai kehittäminen oli aloitettu ennen kokeilun alkua. Palveluohjausta tai tiedottamista ei kohdennettu erityisesti ryhmille, joiden osallistumisen varhaiskasvatukseen tiedetään aiempien tutkimusten perusteella olevan muuta väestöä vähäisempää, eikä näiden ryhmien tavoittamista erikseen kehitetty.

8.2 Toiminnan painopisteet viisivuotiaiden maksuttomassa toiminnassa

Valtaosa viisivuotiaista lapsista osallistui 20 maksuttoman tunnin lisäksi varhaiskasvatukseen kokopäiväisesti. Tämän vuoksi vastaajat toivat esiin, ettei viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivä juurikaan eronnut kokeilun vuoksi muiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten varhaiskasvatuspäivästä. Kuten edellä tuotiin esiin, on kokeilua toteutettu kunnissa monin eri tavoin. Niin ikään perustelut kokeilun toteuttamisen tavoista olivat monenlaisia. Yleisesti voi todeta, etteivät kunnat olleet kokeilun vuoksi juurikaan muuttaneet olemassa olevia periaatteista esimerkiksi siitä, minkälaisissa toimintamuodoissa tai ryhmissä viisivuotiaat lapset ovat tai millaisin pedagogisin periaattein varhaiskasvatusta toteutetaan.

Ryhmähaastattelujen yhtenä teemana olivat viisivuotiaille järjestettävän varhaiskasvatuksen painopisteet. Kunnissa oli monenlaisia painopisteitä, jotka liittyivät esimerkiksi sosiaalisiin taitoihin, positiiviseen pedagogiikkaan, luontoon, lasten osallisuuden tukemiseen ja pienryhmätoimintaan. Yleisesti voi kuitenkin todeta, ettei kokeilukunnissa ollut koko kunnan tasolla erillisiä painopisteitä, jotka olisi tarkoitettu nimenomaan viisivuotiaille. Näin oli myös niissä kunnissa, joissa oli omia viisivuotiaiden ryhmiä. Sen sijaan vastaajat korostivat, että kunnan yhteiset painopisteet koskivat kaikkia toimintamuodosta ja lapsen iästä riippumatta. Vastaajat korostivat myös sitä, että olipa kyse viisivuotiaista tai nuorempien lasten varhaiskasvatuksesta, tulee toiminnan pohjata varhaiskasvatussuunnitelmaan. Tätä pidettiin hyvänä ratkaisuna, eikä toimintaa haluttu kehittää jäykkää ikäkausiajattelua edustavaan suuntaan.

Pääsääntöisesti kunnan painopisteet olivat koko kunnan yhteisiä ja ne koskivat kaikkia toimintamuodosta ja lapsen iästä riippumatta. Sen sijaan yksittäisissä ryhmissä ja toimipisteissä oli tarkemmin määriteltyjä toiminnan painopisteitä, joita olivat esimerkiksi säännölliset lasten kokoukset, viikoittaiset metsäretket ja yhdessä lasten kanssa toteutettu dokumentointi. Vastauksista oli myös havaittavissa joitain nimenomaan viisivuotiaille suunnattuja pedagogisia ratkaisuja. Yhdessä kunnassa suomi toisena kielenä (S2) opettajat olivat tehneet asiakirjan varhaiskasvatuksen henkilöstölle siitä, mitä matemaattisia käsitteitä viisivuotiaan olisi hyvä hallita. Joissain kunnissa oli tehty linjaus, että koko päiväkodin viisivuotiaat kootaan säännöllisesti yhteiseen (pienryhmä) toimintaan. Pienryhmätoiminnalla tarkoitettiin kuitenkin eri kunnissa ja yksiköissä erilaisia asioita: pienryhmät saattoivat olla kiinteitä tai vaihtuvia ja niihin kuului vaihtelevasti 2–12 lasta. Jos pienryhmä oli kiinteä, oli pienryhmän koko yleisimmin 7–9 lasta.

Vaikka varsinaisia toiminnan linjauksia tai pedagogisia linjauksia ei ollut paikannettavissa ainoastaan kokeilusta johtuvaksi, oli monenlaista kehittämistä kuitenkin vastaajien mukaan tapahtunut. Kokeilukuntien ryhmähaastatteluissa tuli esiin, että toiminnan kehittäminen ja arviointi oli lisääntynyt kokeilun aikana. Kokeilukunnilta pyydettiin tarkennusta siitä, mitä tämä on käytännössä tarkoittanut. Monet vastaajat nimesivät oman kuntansa toiminnassa erityisesti viisivuotiaiden kokeiluun liittyvää kehittämistä ja arviointia. Jo ensimmäisellä kaudella mukana olleissa kunnissa oli kokeilusta saatujen kokemusten ja palautteen perusteella pystytty määrittelemään kehittämissuunnitelmia kokeilun toista kautta varten. Vastaavasti ensimmäistä kertaa mukana olleiden kuntien vastauksissa tuotiin esiin se, että kehittämiskohteet olivat vasta muotoutumassa.

Vastausten perusteella useassa kunnassa oli käyty yhteistä keskustelua ja tehty kartoituksia viisivuotiaiden maksuttoman kokeiluun yhteisistä tavoitteista, suunnitelmista sekä arvioinnista. Tämä oli pitänyt sisällään esimerkiksi selvityksiä ryhmärakenteista ja -koosta, toiminnalle asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta, viisivuotiaan lapsen päivän sisällöistä sekä henkilöstön omista ajatuksista kokeiluun liittyen:

Kunnassamme on aina oltu kehittämismyönteisiä, joten keskustelu 5-vuotiaiden pedagogiikasta on lisännyt yleisesti keskustelua vasun toiminnasta ja siitä, mitä se voisi olla meillä. Pääsääntöisesti ajatus on se, että vasun toiminta kattaa kaikki ikäryhmät. Hanke on lisännyt toiminnan arviointia yleisesti, koska siitä on puhuttu erityisesti. (Kokeilukunta)

Yleisesti ottaen vastauksista ilmeni, että kokeilu oli lisännyt keskustelua varhaiskasvatuksen kehittämisestä ja arvioinnista. Vastaajien mukaan kokeilu ohjasi miettimään tarkemmin pedagogiikkaa, lapsen päivää sekä lasten yksilöllisiä ja ryhmäkohtaisia tarpeita. Monessa vastauksessa korostettiin, ettei kehittäminen kohdistunut pelkästään viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen. Kokeiluun liittyvä viisivuotiaiden toiminnan kehittäminen nähtiin siis liittyvän vahvasti koko varhaiskasvatuksen toiminnan kehittämiseen.

8.3 Kuntatoimijoiden pohdintaa eri ratkaisujen seurauksista

8.3.1 Maksuttomuuskokeilun koetut hyödyt

Maksuttomuutta tarjoavien kuntien vastauksissa tuotiin esiin myös kokeilun koettuja vaikutuksia ja seurauksia. Kokeilukunnissa suhtautuminen kokeilua kohtaan oli pääsääntöisesti myönteistä ja kehittämishaluista. Kokeilun nähtiin olevan hyödyllinen sekä lapsille että huoltajille:

Kokeilu on ollut todella hyvä. Lasten erilaiset tarpeet ovat tulleet varhaisemmassa vaiheessa esille ja on voitu järjestää tukea. Vanhempien työllistyminen tai töihinlähtökynnys on madaltunut. (Kokeilukunta)

Keskeisimpinä kokeilun etuina vastaajat mainitsivat tuen tarpeiden varhaisemman tunnistamisen, kun yhä useampi lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, huoltajien työllistymisen helpottumisen sekä perheiden hyvinvoinnin lisääntymisen. Myös niissä kunnissa, jotka eivät olleet kokeilussa mukana, nostettiin esiin tavoitteiden merkityksellisyys.

Pienenä kuntana olemme sitä mieltä, että maksuton 5-vuotiaiden varhaiskasvatus on ideana hyvä. Perusteina ovat olleet mm. se, että toivotaan lisää ko. ikäluokan lapsia varhaiskasvatuksen piiriin. Meillä tämä toteutuu jo liki 100-prosenttisesti. Muutoin pidämme sitä perheitä houkuttelevana vaihtoehtona. Tämän sorttisia ratkaisuja tarvitaan yhteiskunnassamme nyt, kun perheellistyminen on vähentynyt. (Vertailukunta)

Kuten yllä olevassa lainauksessa, vastaaja toi esiin, että varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääminen on tavoitteena kannatettava. Tällä nähtiin olevan myös laajempaa merkitystä lapsi- ja perhemyönteisen yhteiskunnan rakentamisessa. Osa vastaajista näki, että pedagoginen suunnittelu oli kokeilun myötä helpottunut. Erityisesti syyksi nähtiin se, että maksuton aika oli sidottu tiettyyn kellonaikaan ja lapset säännöllisemmin paikalla.

8.3.2 Maksuttomuuskokeiluun liitettyjä haasteita

Vastaajat pohtivat kriittisesti myös erilaisia tapoja järjestää maksutonta varhaiskasvatusta. Ensinnäkin verkostotapaamisten yhteydessä toteutetuissa ryhmähaastatteluissa pohdittiin paljon kokeilun vaikutuksia alle viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen. Vaikka kokeilukuntien edustajien näkemyksiä leimasi positiivinen suhtautuminen maksutonta varhaiskasvatusta kohtaan, nähtiin kuitenkin, että viisivuotiaiden erottaminen omaksi ryhmäkseen voi tehdä nuorempien lasten ryhmissä työskentelystä henkilöstölle raskasta. Vastaajat liittivät kelpoisen henkilöstön riittävyyden pulmat ennen kaikkea nuorimpien lasten ryhmiin.

Toiseksi pohdittiin viisivuotiaiden ja esiopetuksen lisääntyntä yhteistyötä. Monissa kunnissa esiopetusta on siirretty fyysisesti ja hallinnollisesti koulujen yhteyteen. Vastaajien mukaan on tunnistettavissa riski siitä, että imu koulun pedagogisten käytäntöjen omaksumiseen on vahva, vaikkei tällä olisi välttämättä pedagogista perustetta. Näkemystä perusteltiin esimerkiksi sillä, että yhteistyössä perusopetuksen kanssa koulun tavat nousevat helposti ensisijaisiksi: joidenkin vastaajien mukaan esiopetuksessa oli jo huomattu, että toiminta on lähentynyt alkuopetuksen käytäntöjä, vaikka tätä ei aina nähty tarkoituksenmukaisena. Viisivuotiaiden osalta riskiä pidettiin erityisen suurena. Haastateltavien mukaan myös huoltajat olivat tuoneet esiin huoltaan siitä, että viisivuotiaiden toiminnasta ei haluta akateemisiin taitoihin keskittyvää koulumaista toimintaa. Tämä näkökulma jaettiin sekä opettajien että viranhaltijoiden keskuudessa. Osa vastaajista toivoikin päinvastoin, että esi- ja alkuopetuksen toiminnassa siirrytään holistisempaan, varhaiskasvatukselle tyypilliseen ajattelutapaan tarkastella lapsen oppimista ja kehittymistä.

Kolmantena pohdittiin lapsen opinpolkuun liittyviä nivelvaiheita. Perinteinen nivelvaihe on tapahtunut esiopetukseen ja/tai kouluun siirryttäessä. Huolenaiheena esitettiin, että maksuttomuuden ja/tai velvoittavuuden myötä siirtymä ainoastaan aikaistuisi vuodella. Uuden siirtymän muodostumista neljävuotiaiden toiminnasta viisivuotiaiden toimintaan ei pidetty toivottavana.

Yhteenvedona voi todeta, että kokeilukunnissa ei ollut yhtä tapaa järjestää viisivuotiaiden varhaiskasvatusta. Yhdenkin kunnan sisällä lapsen varhaiskasvatuspäivä saattoi rakentua monenlaiseksi. Yhteistä useimmille oli kuitenkin pedagogisesti suunnitellun, ohjatun toiminnan sijoittuminen aamupäiviin. Tämä myös siitä huolimatta, että maksuttomuuden aikaa ei olisi rajattu aamupäivään. Kaikkienensa viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun nähtiin liittyvän niin lapsen oppimiseen ja pedagogisiin käytänteisiin liittyviä etuja kuin myös riskejä ja kehittämistarpeita.

8.4 Kuntien kehittämis ehdotuksia maksuttoman varhaiskasvatuksen toteuttamisesta

8.4.1 Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannukset

Kuntakyselyn yhteydessä kunnilla oli mahdollisuus kertoa muista näkemyksistään maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun järjestämistä kommentoi 192 kuntaa. Näistä 36 vastausta tuli kokeilukunnista ja loput muista kunnista. Vastaukset koskivat kustannuksia, yksityisten palveluntuottajien roolia, maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisen tapoja, kuten niitä varhaiskasvatuksen muotoja, joissa kokeilua toteutetaan, laskutukseen liittyviä asioita sekä mahdollista päivittäistä aikarajasta maksuttomalle toiminnalle.

Järjestämiseen liittyvät kustannukset olivat yksi yleisimmistä maksuttomaan kokeiluun liittyvistä aiheista avovastauksissa (112 mainintaa). Vertailukuntien vastaajien mukaan kokeiluun osallistuminen tarkoittaisi kunnalle alenevia lapsikohtaisia asiamaksutuottoja ja samaan aikaan lisäinvestointeja tiloihin, henkilöstöön ja kuljetuksiin:

Joissain kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuus on melko alhainen. Tällaisissa kunnissa maksuttomuuden tai velvoittavuuden tulo voi aiheuttaa niin suurta osallistujamäärän kasvua, että uusiin tiloihin investoiminen on välttämätöntä. Mahdolliset laskennalliset korvaukset eivät kata tästä syntyviä kuluja ja muutoinkin kiinteistöjen kanssa kamppailevat kunnat joutua todella ahtaalle. (Vertailukunta)

Maksutuottojen pienentyminen pitää korvata kokonaismääräisesti kunnille. Toiset kunnat joutuvat investoimaan uusiin yksiköihin, koska lapset eivät mahdu nykyisiin yksiköihin. Nämä investoinnit pitää korvata kunnille täysmääräisesti. Työntekijöitä joudutaan palkkaamaan lisää, käyttömenot nousevat. (Vertailukunta)

Kokeiluun osallistuvien kuntien vastauksissa tarkasteltiin kustannusten osalta ennen kaikkea valtion tarjoamaa asiakasmaksutulojen kompensatiota. Kuten edellä esitetyissä aineistolainauksista käy esiin, voi suuria lisäkustannuksia syntyä erityisesti niissä kunnissa, joissa osallistumisaste on matala. Uusien asiakasperheiden tuleminen palvelujen piiriin voi tarkoittaa investointitarpeita uusiin päiväkotirakennuksiin ja lisäkustannuksia henkilöstömenoihin. Myös näihin toivottiin valtiolta kompensatiota. Valtion kompensatio nähtiin merkittäväksi maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoamisen edellytykseksi. Valtion kompensatio kokeilun toisessa vaiheessa oli 40 prosenttia asiakasmaksumenetyksistä. Tätä osuutta ei pidetty useinkaan riittävänä.

Maksuton 5-v.-kokeilu aiheuttaa palvelun järjestäjälle huomattavan paljon ylimääräistä työtä. Valtion rahoitus pitäisi olla paljon suurempi kokeiluun lähtijöille. (Kokeilukunta)

Kurjistuva kuntatalous; asiakasmaksutulot pienenevät, henkilöstön ja tilojen resurssointi lisäävät menoja. Valtion kompensointi talouden tasapainottamiseen on ehdoton. (Kokeilukunta)

Kuten jälkimmäisestä katkelmasta ilmenee, vastaajat liittivät huolensa kustannuksista kuntien yleiseen taloustilanteeseen. Kustannuksiin liittyviä kysymyksiä tuotiin esiin erityisesti pienten kuntien vastauksissa.

Kokeiluun osallistuneiden kuntien edustajien joukossa nostettiin esiin, että yksityisten palvelujen osuutta ei huomioitu valtion kompensaatiossa. Tämä oli aiheuttanut kunnille kuluja. Kuntien edustajat pitivät ongelmallisena sitä, että mikäli yksityisessä varhaiskasvatuksessa ei tarjottaisi maksutonta varhaiskasvatusta, tämä saattaisi lisätä ylimääräisiä siirtymiä lapsen elämässä.

Kunta ei saa kompensatiota yksityisen järjestämästä 5-v.-kokeilusta, vaikka kunta sitä tukeekin. Mikäli kunta ei mahdollistaisi myös yksityisessä järjestettävää maksutonta varhaiskasvatusta, olisivat kunnan lapset eriarvoisessa asemassa. Aiheuttaisi siirtymiä yksityiseltä kunnalliseen. (Kokeilukunta)

...Palvelusetelikunnat kunnat tekevät hyväntekeväisyyttä, sillä kompensatio-osuutta ei ole huomioitu mitenkään laskelmissa. (Kokeilukunta)

Kuten luvussa 8.1 tuotiin esiin, oli suurin osa kokeiluun osallistuneista kunnista halunnut mahdollistaa viisivuotiaiden osallistumisen maksuttomaan varhaiskasvatukseen myös yksityisissä palveluissa. Kunta maksoi tällöin yksityisille toimijoille jokaisesta lapsesta korvauksen (ks. myös luku 7), joka kattoi yksityiselle palveluntuottajalle maksutulojen menetyksen.

Vastaajat pohtivat myös sitä, että lähitulevaisuudessa tulossa on myös muita varhaiskasvatuksen kustannuksiin vaikuttavia muutoksia, kuten ryhmäkokojen pienentäminen ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen:

Kunnassamme suurin osa 5-vuotiaista osallistuu varhaiskasvatukseen, joten maksuttomuus toisi muutoksen pääasiassa siihen, että järjestämisen kustannukset kasvavat. Kuntien taloustilanne tulisi huomioida laajennettaessa maksuttomuutta ja etenkin nyt kun suhdelukukin muuttui takaisin 1:7:ään. Ei voi vain asettaa velvoitteita huomioimatta maksukertymän pienenemistä ja kasvavia kustannuksia. Maksukertymät ovat pienentyneet huomattavasti jo nyt, kun syntyneiden määrä ja perheiden taloustilanteet ovat muuttuneet. (Vertailukunta)

Kokonaisuudessaan kustannuksia koskevissa vastauksissa piirtyi kuva huolesta kuntien lisääntyvistä velvoitteista. Erityisesti tämä nostettiin esiin niissä kunnissa, joissa vastaaja ei pitänyt kunnan taloudellista tilannetta hyvänä.

8.4.2 Tavoitteiden kirkastaminen ja kokeilun organisointi

Kokeilun järjestämisen osalta linjauksia toivottiin siihen, missä toimintamuodoissa maksutonta varhaiskasvatusta tarjotaan. Erityisesti toivottiin selvyttä yksityisen varhaiskasvatuksen rooliin. Järjestäjän näkökulmasta yksityisen varhaiskasvatuksen jättäminen kokeilun ulkopuolelle saat-taisi myös johtaa siihen, että lapsia siirtyisi yksityisen varhaiskasvatuksen puolelta kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Näin voisi käydä myös viisivuotiaita nuorempien lasten kohdalla.

Mielestäni tulisi ohjeistaa paremmin, miten kuntien tulisi tämä (maksuton varhaiskasvatus-kokeilu) toteuttaa, sillä kunnissa on hyvin kirjavia järjestelyjä tähän liittyen eli toteutetaanko maksuttomuus koko varhaiskasvatuksessa (perhepäivähoidossa ja päiväkodeissa) vai rajataanko koskemaan esim. vain päiväkoteja. (Kokeilukunta)

Yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen lisäksi kiinnitettiin huomiota perhepäivähoitoon. Pääsääntöisesti vastaajat toivoivat yhdenmukaisuutta siihen, onko perhepäivähoito osa kokeilua. Perhepäivähoidon kuulumista kokeilun piiriin perusteltiin kunnan palveluverkostolla, jossa perhepäivähoidon poisjättäminen voisi tarkoittaa pitkiä kuljetuksia joillekin perheille tai kasvavia tila- ja henkilöstökustannuksia päiväkotitoiminnan osalta. Yhdessä vastauksessa kerrottiin, että kunnassa toimivat perhepäivähoitajat olivat itse todenneet, ettei heillä ole riittävästi tietotaitoa isompien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Tässä kunnassa oli päädytty järjestämään viisivuotiaiden varhaiskasvatus ainoastaan päiväkodeissa.

Kokeiluun osallistuneiden kuntien vastauksissa esitettiin toive kokeilun pedagogisten tavoitteiden selventämisestä. Erityisesti vastauksissa pohdittiin maksuttoman varhaiskasvatusajan ja pedagogisten tavoitteiden suhdetta:

Mitä 5-vuotiaan päivä sisältää, jos päivittäinen aika on 4 h, jokin yhteinen linja olisi hyvä olla. (Kokeilukunta)

Onko kokeilulla muukin tavoite kuin osallistumisasteen lisääntyminen, työttömyyden vähentäminen yms.? Pedagogiikkaa tulisi miettiä ja sitä, miten tämä eroaa esiopetuksesta. (Kokeilukunta)

Yksittäiset vastaajat myös vertailukunnista toivoivat kokeilulle tarkempia linjauksia. Valtaosa vastaajista näkemys kuitenkin oli, että viisivuotiaiden (maksuton) varhaiskasvatus ei eroa, eikä sen tulisikaan erota, muusta varhaiskasvatuksesta. Sen sijaan maksuttoman ajan rajausta johonkin tiettyyn kellonaikaan mainittiin 27 avovastauksessa.

Verksamheten skall vara under en begränsad tid under dagen t.ex. kl. 8–12. Vårdnadshavarna kan inte föra och hämta sina barn när de önskar, vi måste ha bestämt när den mest aktiva pedagogiska tiden är, lika som i skolan och förskolan. Det är ohållbart för lärare att bedriva undervisning ”för barn som kommer och går” hur de vill under dagen. (Vertailukunta)

Suurimmassa osassa vastauksista (21 mainintaa) kannatettiin sitä, että maksuton varhaiskasvatus olisi sidottu johonkin tiettyyn aikaan, yleensä aamupäivään. Lopuissa ei otettu kantaa maksuttoman ajan rajaukseen itsessään, vaan nostettiin esiin maksuttoman ajan rajoituksen tulevaisuus mieltä askarruttavana asiana. Kahdessa vastauksessa ehdotettiin kokonaan maksutonta varhaiskasvatusta.

Toivottavasti kunnilla on edelleen mahdollisuus organisoida ko. toimintaa omasta ja asiakkaidensa tulokulmasta nähdessä parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi toiminnan ajoittaminen päivittäin tiettyyn kellonaikaan on mahdollistanut pedagogiikan kehittämisen ja erilaisiin painotuksiin keskittymisen toiminnan sisällöissä. (Vertailukunta)

Yhtäältä maksuttoman ajan täsmentämistä perusteltiin muun muassa pedagogiikan kehittämisen, yhdenvertaisuuden, kulujen hillitsemisen ja riittävän henkilöstön varmistamisen näkökulmista. Toisaalta osa vastaajista toivoi, että kuntien erilaiset tilanteet otettaisiin huomioon maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisen ehdoissa myös jatkossa. Kuntien erilaiset tarpeet liitettiin esimerkiksi pitkiin välimatkoihin, toisinaan pieniin ikäryhmiin ja ryhmäkokoihin sekä ylipäänsä siihen, kuinka varhaiskasvatus on kunnassa totuttu järjestämään. Toisin sanoen osa kunnista toivoi, että kunnilla säilyisi autonomia järjestää maksutonta varhaiskasvatusta itse parhaaksi katsomallaan tavalla ja siten, että perheiden paikalliset tarpeet tulevat huomioiduiksi. Jälleen vastauksissa korostui pienien kuntien tilanne. Esimerkiksi kuljetusten järjestäminen varhaiskasvatukseen haja-asutusalueilla oli asia, jonka merkitystä osallistumisasteen lisäämisessä vastaajat pohtivat.

8.5 Kuntien ehdotuksia mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen valmistelun tueksi

8.5.1 Henkilöstön riittävyys esiopetukseen ja nuorempien lasten ryhmiin

Kaksivuotisen esiopetuksen järjestämistä kommentoi kuntakyselyssä 194 kuntaa. Vastaukset liittyivät kelpoisen ja koulutetun henkilöstön riittävyyteen ja saatavuuteen. Tämän lisäksi kaksivuotista esiopetusta koskevaan avoimeen kysymykseen vastattiin pohtimalla nykyistä esiopetusjärjestelmää ohjausjärjestelmän, erityisesti lainsäädännön ja opetussuunnitelmien näkökulmista.

Yleisin vastaus pohdittaessa kaksivuotista esiopetusta koski kelpoisten opettajien riittävyyttä. Henkilöstökysymys puhututti vastaajia myös maksuttomaan varhaiskasvatukseen liittyen. Vastauksissa korostettiin, kuinka jo nykyinen tilanne kelpoisen henkilöstön riittävyyden suhteen on huono ja kaksivuotinen esiopetus voisi vastaajien näkemyksen mukaan lisätä vaikeuksia kelpoisten työnteekijöiden saatavuuteen:

Suurin huoli on saada esiopetuspätevät työntekijät pitämään tätä kaksivuotista esiopetusta. Koska jos ei ole päteviä työntekijöitä, niin vastaako opetus siihen, mitä tällä muutoksella itse lapsille haetaan. Ei vastaa. Asioita pitäisi alkaa kehittämään valtion tasolla oikeassa ja johdonmukaisessa järjestyksessä ja huomioida palvelunjärjestäjien reunaehdot ja faktat. (Vertailukunta)

Mikäli kansallisesti siirryttäisiin kaksivuotiseen maksuttomaan esiopetukseen, suurimpana haasteena järjestäjän näkökulmasta olisi esiopetuskelpoisen henkilöstön riittävyys. Jatkuvasti heikentyneen henkilöstöpulan vuoksi kelpoiset varhaiskasvatuksen opettajat jouduttaisiin siirtämään 5- ja 6-vuotiaiden ryhmiin, jolloin heitä ei enää riittäisi nuorempien lasten ryhmiin. Varhaiskasvatuksen opettajia tarvitaan lasten oppimisen haasteiden tunnistamiseen jo varhaisemmassa ikävaiheessa, joten ratkaisu heikentäisi pienempien lasten kasvun ja kehityksen edellytyksiä. (Vertailukunta)

Vastaajat toivat esiin, että nykyisellään kelpoisen varhaiskasvatuksen opettajien ja esiopettajien saaminen on paikoin haastavaa. Kaksivuotisen esiopetuksen myötä kelpoista henkilöstöä siirtyisi nykyistä enemmän viisi- ja kuusivuotiaiden esiopetusryhmiin. Tämän seurauksena heitä nuorempien lasten ryhmissä voisi olla entistä enemmän henkilöstöä, jolla ei ole tehtävässä vaadittavaa kelpoisuutta. Lisäksi pohdittiin sitä, kuka on kelpoinen toimimaan esiopetusryhmän opettajana. Nykylainsäädännössä esiopetuskelpoisuus on varhaiskasvatuksen opettajilla ja luokanopettajilla (Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 986/1998). Luokanopettaja ei kuitenkaan voi vastata esiopetusta täydentävästä varhaiskasvatuksesta, sillä tehtävä vaatii varhaiskasvatuksen opettajan pätevyyden (Varhaiskasvatustaki 540/2018).

8.5.2 Esiopetuksen lainsäädännön ja opetussuunnitelman pilkkoutuminen

Toinen laaja teema vastauksissa oli kaksivuotiseen esiopetukseen liittyvä lainsäädäntö ja toimintaa ohjaavat opetussuunnitelmat. Teemaa pohdittiin erityisesti nykyisen esiopetussuunnitelman haastavuuden kautta:

Nykyinen esiopetusta koskeva lainsäädäntö ja opetussuunnitelma eivät sellaisenaan sovellu 5-vuotiaille. Ennen mahdollista kaksivuotiseen esiopetukseen siirtymistä tulisi lainsäädäntö ja OPS arvioida huolellisesti 5-vuotiaan lapsen tarpeet huomioiden. (Kokeilukunta)

Vastaajat kuvasivat, ettei nykyinen opetussuunnitelma sellaisenaan sovellu viisivuotiaiden esiopetusta ohjaavaksi opetussuunnitelmaksi. Monissa vastauksissa pohdittiinkin, mikä lainsäädäntö palvelisi parhaiten mahdollista viisivuotiaiden esiopetusta. Lainsäädäntöön liittyen pohdittiin useita järjestämiseen liittyviä kysymyksiä, kuten opetuksen järjestämisen tilat, kuljetukset ja ryhmämitoitukset. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen lainsäädäntöihin toivottiinkin valtakunnallisia linjauksia, jos kaksivuotisen esiopetuksen suunnittelu aloitetaan.

Kaksivuotinen esiopetus aiheuttaa varmasti monenlaisia pohdintoja kansallisella tasolla kuin myös kuntatasolla. Suurin kysymys on tietysti se, että mikä laki määrittelee kaksivuotisen esiopetuksen. Osa lapsista tarvitsee esiopetuksen lisäksi täydentävää varhaiskasvatusta ja mielestäni ei pitäisi olla useita lakeja lapsen päivää määrittelemässä. (Kokeilukunta)

Selkeä linjaus, onko esiopetus perusopetusta vai varhaiskasvatusta. Kunnat eivät voi tässä tehdä kuntakohtaisia ratkaisuja, ratkaisut eivät lisää tasapuolisuutta. Myös ovet ja kutes, opetussuunnitelmat, lait, henkilöstön kelpoisuudet ja mitoitus, lapsen oppimisen joustava tukeminen alkuluokille ja vuorohoito on huomioitava. Lapsen erityisen tuen tarve ja tuen kolmiportaaisuus on oltava yhtenevä (Kokeilukunta)

Valtakunnallisten linjausten tarve nähtiin liittyvän niin lainsäädäntöön, opetussuunnitelmiin, henkilöstön kelpoisuuksiin kuin erityisen tuen kysymyksiin sekä joustavan esi- ja alkuopetuksen jatkumoon. Alle kouluikäisten lasten varhaiskasvatusta, mutta aivan erityisesti esiopetusta säätelevää lainsäädäntöä ehdotettiin yhtenäistettäväksi. Vastauksissa ehdotettiin esiopetuksen sisällyttämistä kokonaisuudessaan osaksi nykyistä varhaiskasvatustalakeja ja varhaiskasvatussuunnitelmaa. Viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen siirtäminen sellaisenaan perusopetuslaissa säädettäväksi tai erillinen esiopetusta koskeva lainsäädäntö ei saanut avoimissa vastauksissa kannatusta.

Lainsäädännöllisesti ja opetussuunnitelmatasolla Suomessa tulisi pyrkiä laajempaan varhaiskasvatuksen kokonaisuuteen (10 kk – 6-vuotiaat), jolloin varhaiskasvatusta ohjaisi yksi lainsäädäntö ja opetussuunnitelmallinen ohjausmekanismi. Yksittäisten ikäluokkien erottaminen varhaiskasvatuksen kokonaisuudesta suuntaa oppimisen, kasvun ja kehityksen yhtä ikäluokkaa koskevaksi, mikä ei tue uusimpia tutkimustuloksia oppimisprosessien joustavuudesta. (Vertailukunta)

Pirstaleinen (vasu-esiops-perusopetus) OPS hankaloittaa opettajien työtä, mutta myös pedagogista johtamista. Varhaiskasvatussuunnitelma on selkeä ja muodostaisi selkeän jatkumon perusopetuksen alkuun saakka. (Kokeilukunta)

Yhteisillä linjauksilla turvattaisiin vastaajien mukaan järjestelmän samankaltaisuus eri kunnissa siten, että esimerkiksi esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus määriteltäisiin yksiselitteisemmin. Sekä avoimissa vastauksissa että kuntatapaamisissa tuotiin esiin painokkaasti esiopetuspäivän yhtenäisyyttä vaarantavat seikat. Kuntien edustajat toivat toistuvasti esiin toiveen, ettei laki mahdollistaisi esiopetusta täydentävän toiminnan osittaistakaan järjestämistä iltapäiväkerho-tyyppisenä toimintana. Sen sijaan vastaajat toivoivat, että lainsäädännöllä varmistettaisiin lapsen päivän eheys ja yhtenäisyys, kuten seuraavissa:

5–6 v (miehellään 5–8 v) varhaiskasvatus ja opetus olisi hyvä järjestää muun varhaiskasvatuksen yhteydessä niin, että lapsen päivästä muodostuisi laadukas kokonaisuus eivätkä ainakaan fyysinen ympäristö ja kasvattajat saisi kokonaan muuttua päivän aikana. Oppimisympäristöt pitää rakentaa niin, että lapsi voi viettää koko päivän samassa rakennuksessa samojen kavereiden kanssa. (Vertailukunta)

Tärkeää olisi, että kaksivuotinen esiopetus määriteltäisiin varhaiskasvatuslaissa, jolloin lapsen ehyt päivä esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa toteutuisi hyvin. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet voitaisiin myös integroida vasu-perusteisiin, jolloin ohjaavia asiakirjoja alle kouluikäisten lasten toimintaan olisi vain yksi. Esiopetukseen liittyvät asiat voitaisiin määritellä erikseen samassa asiakirjassa. (Kokeilukunta)

Kahden eri lain ja opetussuunnitelman katsottiin pirstaloivan lapsen arkea ja varhaiskasvatuksen/esiopetuksen käytännön toteutusta ja tuottavan haasteita toiminnan toteuttamiselle niin, että se palvelisi lapsen etua. Kahden lainsäädännön piiriin kuuluminen voi aiheuttaa lapsen päivään sekä fyysisten tilojen että henkilöstön vaihtuvuutta. Kaikkinensa esiopetuksen toivottiin selkeyttävä suhteessa muihin varhaiskasvatuksen, täydentävän varhaiskasvatuksen ja joustavan opetuksen vaiheisiin:

Mitä ensinnäkin tarkoitetaan kaksivuotisella esiopetuksella (tarvitaan täsmennys), mitä se tarkoittaa suhteessa joustavaan esi- ja alkuopetukseen: monissa kunnissa esiopetusta on siirretty fyysisesti kouluille ja jo se on hyvin epäselvä tilanne monella tavalla, esim. suhdeluvuissa erityisesti, kun mukana on täydentävä varhaiskasvatus. Lainsäädännöllisesti ja käytännön järjestämisen kannalta vaikea tietää, miten voi laillisesti toimia. (Vertailukunta)

Olisiko (edelleen) niin, että esiopetuksen molemmat vuodet olisivat perusopetuslain alaista ja täydentävä varhaiskasvatus puolestaan varhaiskasvatuslain alaista. Aiheuttaa haastetta jo tällä hetkellä esimerkiksi siinä, että perusopetus- ja varhaiskasvatuslaissa tukiasiat on kirjattu eri tavalla. Kaivataan siis tuen kolmiportaisuutta myös varhaiskasvatuslakiin. Olisiko toiminnan tavoitteen molemmille vuosille yhteiset (5- ja 6-vuotiaat samassa) vai erilliset (1. ja 2. esiopetus-

vuosi)? Miten toimisiko joustava koulunaloitus; nyt jotkut lapset ovat kaksi vuotta esiopetuksessa, olisivatko he jatkossa tarvittaessa kolme vuotta? Entä pidennetty oppivelvollisuus, minkä ikäisenä he aloittaisivat esiopetuksessa? (Vertailukunta)

Kuten yllä olevista aineistolainauksista ilmenee, liitettiin kaksivuotinen esiopetus kiinteästi alkuopetukseen ja joustaviin opinpolkuihin. Näitä olisi syytä pohtia yhtä aikaa kaksivuotisen esiopetuksen kehittämisen kanssa. Samoin toivottiin yhtenäistämistä erityisen tuen tarjoamisessa, joihin liittyvät lainsäädännöt eroavat toisistaan varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Yhteenvetona voi todeta, että yhtenäisellä, kaikki alle kouluikäiset lapset kattavalla lainsäädännöllä nähtiin olevan monia positiivisia vaikutuksia, kuten lasten oppimisprosessien joustavuus, opettajan työn selkiytyminen ja pedagogisen johtamisen helpottuminen.

Lopuksi

9

9.1 Johtopäätökset

Hallitus asetti maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun tavoitteeksi selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen, sekä viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen toteutustapaa sekä pedagogiikan kehittämistarpeita erityisesti suhteessa nykyiseen esiopetukseen ja palveluohjauksen kehittämiseen. Tämän arvioinnin tarkoituksena on ollut selvittää, miten kokeilulle asetetut tavoitteet toteutuivat. Kokeilun toisen vaiheen arviointi tiivistettiin kolmeksi arviointikysymykseksi:

1. Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen?
2. Millaisia ja kuinka paljon kustannuksia maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta syntyy?
3. Millaisia erilaiset toteuttamisen tavat ovat viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan näkökulmista tarkasteltuina?

Raportin lopuksi kootaan arvioinnin keskeiset tulokset yhteen. Erityisesti kiinnitämme huomiota siihen, keihin kokeilu on oikein kohdistunut. Johtopäätösten jälkeen esitetään toimenpidesuosituksemme, joiden tarkoitus on toimia tukena varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kehittämisessä kansallisella ja paikallisella tasolla.

9.1.1 Osallistuminen varhaiskasvatukseen on lisääntynyt, mutta ketkä ovat pääasialliset hyötyjät?

Arviointikysymyksiin on haettu vastauksia hyödyntäen sekä määrällisiä että laadullisia arviointiaineistoja. Sekä kokeilu- että vertailukunnissa lähes 80 prosenttia viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen jo ennen kokeilun alkua. Osallistumisessa ei ollut ennen kokeilun alkua tilastollisesti merkitsevää eikä merkittävää eroa kokeilu- ja vertailukuntien välillä. Puoli vuot-

ta kokeilun alkamisen jälkeen kokeilukunnissa viisivuotiaiden osallistuminen oli lisääntynyt vertailukuntia enemmän. Tällöin kokeilukunnissa yli 90 prosenttia viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen. Kokeiluun osallistuminen selitti kuitenkin viisivuotiaiden osallistumisessa tapahtuneita muutoksia ainoastaan taajaan asutuissa kunnissa. Kokeilu lisäsi alueellisia eroja varhaiskasvatukseen osallistumisessa. Selvimmin tämä tuli esiin Pohjois-Suomen AVI-alueella, jossa varhaiskasvatukseen osallistuttiin vähemmän kuin muilla AVI-alueilla. Myös aikaisemmasta tutkimuksesta tiedetään, että alueelliset erot varhaiskasvatukseen osallistumisessa ovat suuria. Osallistumisasteessa saattaa olla kuntien välillä yli 20 prosenttiyksikön suuruisia eroja (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2018a). On oletettavaa, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksut eivät ole alueellisia eroja tuottava tekijä. Erot saattavat liittyä esimerkiksi paikallisiin varhaiskasvatuspolitiikkoihin ja varhaiskasvatuksen järjestämisen kulttuureihin (Karila ym. 2018; Paananen ym. 2019). Niin ikään pitkät etäisyydet palveluun saattavat selittää alueellisia eroja osallistumisasteessa. Koska eroja selittävät tekijät ovat oletettavasti moninaisia, tulee myös ratkaisuja etsiä yhtäaikaaisesti monin eri keinoin.

Arvioinnissa havaittiin, että kokeilu on lisännyt varhaiskasvatukseen osallistumista alemman keskituloryhmän perheissä. Sen sijaan kokeilu ei ole lisännyt alimman tai korkeimpien tulo-luokkien perheiden lasten määrää varhaiskasvatuksessa (ks. myös Lundin, Mörk & Öckert 2008). Korkeimpien ja kaikkein alimpien tuloluokkien osallistuminen varhaiskasvatukseen oli tässä aineistossa yleistä. Osallistumattomuutta varhaiskasvatukseen selittävät todennäköisesti useat seikat: kotona voi olla pienempi sisarus tai sisarusia, jolloin myös perheen viisivuotias halutaan hoitaa muiden lasten tapaan kotona. Kuten arvioinnin ensimmäinen vaihe osoitti (Siippainen ym. 2019), rahallisten tukien menetys on suhteellisesti suurempi pienituloisissa perheissä, sillä perhe menettää kotihoidon tuen sisaruslisän viisivuotiaasta, jos hän osallistuu perheelle näennäisesti maksuttomaan varhaiskasvatukseen. Monissa pienituloisten perheissä tilanne on jo lähtökoh- taisesti sellainen, että varhaiskasvatus olisi heille maksutonta. Kuitenkin tukien menettämisen lisäksi kysymys voi olla myös kriittisestä asenteesta varhaiskasvatusta kohtaan, minkä vuoksi viisivuotias hoidetaan kotona. (ks. Siippainen ym. 2019.)

Tilastollisten analyysien mukaan kokeilu on lisännyt vain vähäisesti niiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrää, joiden äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Kokeilukun- nissa vieraskielisten varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kunnan viisivuotiaisiin suhteutettu osuus lisääntyi kokeilun alettua noin prosenttiyksikön verran. Vertailukunnissa vieraskielisten varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kaikkiin kunnan viisivuotiaisiin suhteutettu osuus oli noussut alle puoli prosenttiyksikköä. Kun kokonaisuudessaan osallistuminen on lisääntynyt yli 15 prosenttiyksikköä, vieraskielisten lasten osallistuminen on lisääntynyt huomattavasti vähemmän. Voidaankin sanoa, että kokeilulla on ollut huomattavasti suurempi vaikutus nimenomaan suomen- tai ruotsinkielisiin perheisiin. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että varhaiskasvatuksesta hyötyisivät ne lapset ja perheet, joiden äidinkieli on muu kuin suomi (esim. Burger 2010; Currie 2001; Kosonen & Huttunen 2018). Toisaalta on havaittu, että vieraskieliset käyttävät kotihoidon tukea pidempään kuin ne, joiden äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame. Tervolan (2016) mukaan Suomessa asuvat maahanmuuttajaperheet hoitavat alle kolmevuotiaita lapsiaan kotona selvästi kantaväestöä pidempään. Kokeilu ei ole onnistunut tavoittamaan erityisesti eri kieliryhmiin kuuluvia perheitä. Jatkossa ratkaisujenkin tulee näin ollen olla maksuihin liittyviä ratkaisuja moninaisempia. On mahdollista, että niiden huoltajien, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi,

mahdollisuudet saada tietoa varhaiskasvatuspalveluista ja oikeudesta niihin, ovat muuta väestöä heikommät. Tähän voidaan kiinnittää huomiota pohdittaessa esimerkiksi neuvolan merkitystä ja potentiaalia palveluohjauksesta.

Tämän arvioinnin yhtenä tavoitteena oli tarkastella myös viisivuotiaita nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisessa tapahtuneita muutoksia, vaikka he eivät ole olleet maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun piirissä. Alle viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt sekä kokeilu- että vertailukunnissa noin 20 prosenttiyksikköä ensimmäisen ja viimeisen mittauspisteen välillä. Koska tietoa kysyttiin kunnilta ikäluokittain syntymävuoden mukaisesti, osaksi osallistumisasteen nousu liittyy lapsen ikään – mitä vanhempia lapset ovat, sitä useampi osallistuu varhaiskasvatukseen. Myös varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa vuonna 2018 tapahtunut muutos, joka teki varhaiskasvatukseen osallistumisesta edullisempaa pienen- ja keskituloisille perheille, työllisyyden kasvu tai mahdolliset varhaiskasvatusta koskeviin asenteisiin liittyvät muutokset voivat selittää varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääntymistä kaikissa ikäryhmissä (ks. myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019).

Alle viisivuotiaiden lasten osallistumisasteissa tapahtuneet muutokset eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi arvioinnin kokeilukunnissa ja vertailukunnissa, kun kaikkia ikäluokkia tarkasteltiin yhdessä. Ikäluokkakohtaisessa tarkastelussa taas voitiin havaita, että neljävuotiaiden lasten osallistuminen oli lisääntynyt tilastollisesti merkitsevästi enemmän kokeilukunnissa vertailukuntiin verrattuna. Kokeilu on lisännyt viisivuotiaiden ja jossain määrin myös neljävuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen. Voisi siis pienellä varovaisuudella todeta, että kokeilun varhaiskasvatukseen osallistumista edistävä ”voima” voi jossain määrin ulottua nelivuotiaisiin, muttei heitä nuorempiin lapsiin. Vaikutus ei kuitenkaan ole ollut samanlainen erityyppisissä kunnissa. Tulosten valossa on syytä pohtia sitä, kuinka osallistumista voitaisiin edistää nykyisen muotoista maksuttomuuskokeilua laajemmin. Karila, Kosonen ja Järvenkallas (2017) esittivät, että maksuttomuuden sijaan maksujen korotukset toteutettaisiin kaikille ikäluokille pienemmällä asteella ansioiden kasvaessa, koska maksut eivät tällöin pienennä yhtä voimakkaasti käytettävissä olevia tuloja lisäansioita hankkiessa. He esittivät myös, ettei maksuja kannata alentaa tai poistaa erittäin suurilla tuloilla (Karila ym. 2017b). Suurimmilla tuloilla maksut eivät muodostu varhaiskasvatukseen osallistumisen esteeksi, kuten myös tässä arvioinnissa raportoitu analyysi osoittaa.

9.1.2 Osallistumista edistäviä ja estäviä tekijöitä

Viisivuotiaiden lasten osallistumisaste oli yhteydessä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen sekä kotihoidon tuen kuntalisään. Niissä kaupunkimaisissa kokeilukunnissa, joissa lainsäädännön mahdollistama subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen oli otettu käyttöön varhaiskasvatukseen, osallistumisaste lisääntyi enemmän kuin kunnissa, joissa rajaaminen ei ollut otettu käyttöön. Niin ikään niissä kunnissa, joissa oli käytössä kotihoidon tuen kuntalisä, osallistumisaste oli lisääntynyt enemmän kuin kunnissa, joissa kotihoidon tuen kuntalisä ei ollut käytössä. Molemmissa politiikkatoimissa vaikutus lienee sama. Kotihoidon tuen kuntalisä ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ovat todennäköisesti kannustaneet huoltajia hoitamaan lapsensa itse kotona, jos lapsella on nuorempia sisarusia ja lapsi ei ole oikeutettu kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Aikaisemmissa tutkimuksissa on tuotu esiin, että huoltajat ovat kokeneet varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen hankaloittavan lapsen varhaiskasvatuksessa olemista ja perheiden arkea. Huoltajien kritiikki kohdistui itse rajauksen lisäksi ennen kaikkea siihen, etteivät rajauksen piirissä olevat perheet saaneet itse määritellä milloin lapsi osallistui varhaiskasvatukseen. (Puroila & Kinnunen 2017; Paananen ym. 2019.) Sekä kotihoidon tuen kuntalisä että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen voivat heijastella kunnassa vallitsevaa, kotihoitoa suosivaa ajattelutapaa. Ne voivat viestiä huoltajille siitä, että lapsen paikka on kotona, jos huoltajakin on siellä. Tämä voi puolestaan vähentää kiinnostusta varhaiskasvatuspalveluja kohtaan. Kokeilu on voinut muuttaa huoltajien käsitystä siitä, mikä on sosiaalisesti suotava varhaiskasvatuksen ja hoidon järjestely. Näin ollen kunnissa, joissa kotihoitoa on tuettu kuntalisin ja/tai rajausta on ollut käytössä, on oletettavasti ollut enemmän varaa nousta varhaiskasvatukseen osallistumisen suhteen. Subjektiivisen oikeuden rajausta poistui 1.8.2020, ja on oletettavaa, että rajauksen poistuminen edistää osallistumista varhaiskasvatukseen. Mikäli osallistumisastetta halutaan nostaa tai sen ei toivota laskevan, subjektiivisen oikeuden säilyttäminen kokopäiväisenä on syytä pitää voimassa. Kotihoidon tukiin ja sen sisäryhmiin liittyvät ehdot, jotka edellyttävät tai kannustavat kaikkien alle esiopetusikäisten lasten hoitamista kotona, olisi hyvä asettaa tarkasteluun.

Huomionarvoista on kuitenkin tässä raportissa tehty havainto siitä, että kokeilu on kannustanut kuntia luopumaan kotihoidon tuen sisäryhmien ehdosta, joka edellyttää, että kaikki alle esiopetusikäiset hoidetaan kotona. Vaikka kotihoidon tuki koskee alle kolmevuotiaita lapsia, koskettaa se erilaisten sisäryhmä- ja kuntalisien myötä 3–5-vuotiaita lapsia. Kokeilukunnissa viisivuotiaat osallistuivat varhaiskasvatukseen vertailukuntia useammin, vaikka kotona oli alle kolmevuotias sisäryhmä. Näyttääkin siltä, että varhaiskasvatusmaksujen tarkastelu osana perhepoliittista järjestelmää on osallistumisasteen näkökulmasta kannattavaa. Maksuttomuuden ja kotihoidon tuen kuntakohtaisen sisäryhmien ehtojen muuttaminen yhdessä ovat lisänneet erityisesti niiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen, joilla on nuorempia sisäryhmiä kotona. Vanhempien sisäryhmien kotona hoitamista edellyttävästä ehdosta luopuminen koskee kuitenkin ainoastaan kuntakohtaisia kotihoidon tuen kuntalisää. Yleiseen kotihoidon tuen 3–5-vuotiaita sisäryhmiä koskevaan hoitorahaan (sisäryhmä) ja sen ehtoihin kunnat eivät voi vaikuttaa kunnan sisäisellä päätöksenteolla (Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996).

9.1.3 Kustannusten selvittäminen vaatii pidemmän aikajänteen tarkastelua

Vaikka raportissa esitetyt laskelmat tarjoavat vain karkeita malleja maksutulojen menetysten suuruusluokasta, voidaan kuitenkin sanoa, että vähintään varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään suhteutettuna varhaismaksumenetyksiä tulisi. Lisäksi osallistumisasteen nousu vaatii investointeja tiloihin sekä lisäystä henkilöstökuluihin erityisesti kunnissa, joissa väestön määrä kasvaa. Kokeilu ei kuitenkaan kokonaisuudessaan ollut lisännyt varhaiskasvatuksen kuluja, kun kunnan koko huomioitiin. On tärkeää varmistaa, että mikäli varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääntymistä tavoitellaan, siihen osoitetaan riittävästi rahoitusta. Tässä arvioinnissa kustannusvaikutusten arviointia oli mahdollista tehdä ainoastaan hyvin lyhyttä ajanjaksoa tarkastellen. Kustannusvaikutuksia tulee arvioida tarkemmin jälkiarvointina, sillä esimerkiksi erilaiset tiloihin liittyvät investoinnit voivat jakautua pitkälle aikajänteelle.

Sekä kokeilu- että vertailukunnissa pidettiin tärkeänä, että valtio kompensoisi maksuttomasta varhaiskasvatuksesta koituvia kuluja. Kuntien edustajat suhtautuivat kriittisesti nykyiseen järjestykseen, jossa ei oteta huomioon kaikkia maksuttomasta varhaiskasvatuksesta koituvia kuluja tai yksityisten päiväkotien roolia. Kokeilukunnat olivat vähemmän kriittisiä kuin vertailukunnat. Tämä voi liittyä kuntien lapsi- ja perhepoliittisiin painotuksiin tai siihen, että kokeilukunnilla on kokeilun myötä todellisia kokemuksia esimerkiksi kustannusvaikutuksista.

On edelleen syytä muistuttaa, että tässä arvioinnissa kustannusvaikutusta on mahdollista mitata ainoastaan kokeilun ensimmäisenä vuotena eli vuonna 2018, sillä kuntien vuoden 2019 kuntakoh- taiset taloustiedot eivät olleet saatavilla analyysia tehtäessä. Aineistojen näkökulmasta kokeilu on siis ollut käynnissä vain noin puoli vuotta, mikä on melko lyhyt aika kustannusvaikutusten tarkastelulle. Tuloksia tulkittaessa on lisäksi huomioitava kokeilukuntien suhteellisen pieni määrä sekä valikoituminen kokeiluun.

9.1.4 Lopuksi

Kunnallisessa päiväkodissa toteutettava varhaiskasvatus oli viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto. Kuitenkin se, millaisissa ryhmissä viisivuotiaat olivat, vaihteli kunnittain ja myös kuntien sisällä. Osa kunnista toivoi keskustelua ja linjauksia kokeilun järjestämisen periaatteista. Osa kunnista puolestaan piti hyvänä sitä, että kunnilla säilyisi autonomia järjestää myös maksutonta varhaiskasvatusta itse parhaaksi katsomallaan tavalla ja siten, että perheiden paikalliset tarpeet tulevat huomioiduiksi. Näin oli erityisesti pienten kuntien kohdalla. Karila ja Eerola kollegoineen (2017) ovat kutsuneet tätä yksilöllisen räätälöinnin periaatteeksi. He kuvaavat sillä juuri pienten kuntien yksilöllisiä ja perhekohtaisia varhaiskasvatuksen palveluratkaisuja ja järjestelyjä. (ks. Karila ym. 2017.)

Arviointi toi esiin myös muita varhaiskasvatukseen yleisemmin liittyviä seikkoja, joihin toivottiin selvempiä linjauksia. Esimerkiksi laskutuskäytäntöjen on havaittu vaihtelevan myös kokeilun ulko- puolisisä kunnissa. Osassa kunnista laskutus tapahtuu tuntiperusteisesti, osassa taas esimerkiksi päivittäin. (Lahtinen & Svartsjö 2018b.) Kuntaedustajat toivat esiin toiveen yksiselitteisemmästä laskutustavasta.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen osalta kuntien vastaukset liittyivät ennen kaikkea kokeilun kustannuksiin ja siihen, kuka kustannuksista vastaa. Pedagogiikan ja arjen toiminnan tasolla nostettiin esiin huoli siitä, että kokeilun myötä mennään tahattomasti kohti ikäkausipedagogiikkaa. Huolestuneita oltiin myös siitä, että kaksivuotisen esiopetuksen myötä varhaiskasvatukseen omaksutaan koulumaisuutta ja toimintatapoja, jotka eivät sellaisenaan istu varhaiskasvatukseen (ks. myös Rantavuori 2019). Huomion kiinnittäminen viisivuotiaisiin voi tuottaa haasteita nuorempien ryhmiin. Vastaajat pitivät kannatettavampana, että varhaisvuosien pedagogiikkaa kehitettäisiin kokonaisuutena siten, ettei pedagogiikka ole ikäkausittaista, vaan lapsen tarpeista lähtevää kokonaisvaltaista varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa.

Kaksivuotinen esiopetus herätti kuntien edustajien keskuudessa runsaasti pohdintaa. Nykyiseen esiopetusjärjestelmään liitettiin haasteita, joista suurin osa syntyy kahden eri lainsäädännön piiriin kuulumisesta. Tällaisia seikkoja olivat esimerkiksi erityisen tuen kysymykset, kerhotoiminta ja

lapsen päivän pirstaloituminen sekä vain yhteen ikään keskittyminen. Vastaajien mukaan varhaiskasvatusta ja esiopetusta ohjaavat lait ja opetussuunnitelmat tulisi tarkistaa ja arvioida niin, että kokonaisuus varhaiskasvatuksen aloituksesta perusopetukseen saakka on yhtenäinen ja palvelee lapsen yksilöllisen kasvun ja oppimisen polkua. Myös Alkumittaus-arvioinnissa tehdyt havainnot ovat samansuuntaisia. Niiden lasten, jotka osallistuivat esiopetuksen lisäksi esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen, äidinkielen ja matematiikan osaaminen oli paremmalla tasolla kuin lasten, jotka osallistuivat vain esiopetukseen (Ukkola, Metsämuuronen & Paananen 2020).

Lisäksi haasteeksi nähtiin pula kelpoisista varhaiskasvatuksen opettajista. Erityisesti pienten kuntien tilanne nousi esiin niin kelpoisen henkilöstön, talouden kuin järjestämisenkin osalta. Osallistumisasteen pienikin nousu voi tarkoittaa monessa kunnassa uusien tilojen etsimistä, lisähenkilöstön palkkaamista sekä kuljetusten järjestämistä. Vastaajien huoli kelpoisten opettajien ja tilojen puutteesta sekä nykyisen esiopetuksen lainsäädännön ongelmallisuudesta tulee ottaa vakavasti huomioon ja tiedostaa ongelman lainsäädännölliset ja pedagogiset ulottuvuudet osana kokeilun valmistelua. Kuntatoimijat toivat vahvasti esiin näkemyksensä siitä, ettei nykymuotoinen esiopetus sellaisenaan ole siirrettävissä viisivuotiaille. Mahdolliset muutokset lainsäädäntöön vaativat myös aikaa. Osa vastaajista toi esiin, että jo ennen varhaiskasvatukseen osallistumista edistämään pyrkiviä politiikkatoimia olisi huolehdyttävä esimerkiksi henkilöstön riittävydestä. Samoin mahdolliset tiloihin tehtävät investoinnit vaativat tarpeeksi aikaa ja rahaa.

Suomessa syntyvyys laskee ja ikäryhmät pienenevät (Suomen virallinen tilasto 2019). Sitran Väestöselvitys 2040 -raportin mukaan, alueiden erilaistuminen koulutustarpeiden suhteen kiihtyy, mikäli kaupunkeihin suuntautuvan muuttoliikkeen peruspiirteet ja koulutusvalinnat pysyvät ennallaan. Raportissa todetaan, että syntyvyyden laskun aiheuttamat muutokset ilmenevät ensimmäisenä neuvoloissa ja tämän jälkeen varhaiskasvatuksessa. (Aro, Aro & Mäkelä 2020.) Suomessa varhaiskasvatukseen osallistuminen kuitenkin on noussut tasaisesti (esim. Terveystietokeskus 2018a; 2019) erilaisten toimenpiteiden seurauksena. Voi näin ollen olettaa, ettei syntyvyyden lasku vaikuta ensimmäiseksi varhaiskasvatukseen. Ikäryhmien pienentyminen on kuitenkin erityisesti pitkällä tähtäimellä tarkasteltuna tekijä, joka vaikuttanee niin varhaiskasvatuksen järjestämiseen kuin kustannuksiinkin liittyviin kysymyksiin sekä muuttotappio- että muuttovoittoisilla alueilla.

9.2 Eettisyyden ja luotettavuuden tarkastelua

Tutkimuksen eettiset näkökulmat on huomioitu arviointihankkeen kaikissa vaiheissa. Arvioinnin vaiheet on pyritty kuvaamaan mahdollisimman huolellisesti ja avoimesti arviointitutkimuksen periaatteiden mukaisesti (esim. Atjonen 2007) kuitenkin siten, että vastaajien anonymiteetti suojataan. Tulokset on raportoitu siten, ettei yksittäisiä vastaajia ole mahdollista tunnistaa. Tuloksia ei ole myöskään raportoitu kuntakohtaisesti. Kerättyä tietoa säilytetään siihen asti, kunnes arviointihanke on päättynyt. Tietojen arkistointiaika projektin päättymisen jälkeen on viranhaltijoita koskevan aineiston osalta 3 vuotta ja huoltajakyselyn aineiston osalta 6 vuotta. Aineistoihin on pääsy ainoastaan hankkeen parissa työskentelevillä henkilöillä. Hankkeesta on laadittu tietosuojaseloste sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen DPIA-tietosuojan vaikutustenarviointiselvitys.

Maksuttomuuskokeilun lähtökohdat ovat olleet monella tapaa arvioinnin toteuttamisen näkökulmasta haastavat. Kokeiluasetelman kannalta haasteellista on ollut, että kunnat ovat itse hakeutuneet mukaan kokeilun eri vaiheisiin, joten voidaan olettaa, että kuntien joukko on ollut jo lähtökohtaisesti valikoitunut. Valikoituminen on aiheuttanut haasteita myös esimerkiksi kustannusten arviointiin. Kokeiluasetelman haasteita on käsitelty tarkemmin kokeilun ensimmäistä vaihetta käsittelevässä raportissa.

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua ja sen tavoitteiden toteutumista on arvioitu useamman eri aineiston avulla. Arviointikysymykseen, lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen, haettiin vastausta toteuttamalla kysely kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. *Kuntakyselyssä* kunnilla oli vaikeuksia vastata joihinkin kysymyksiin. Varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja ei tilastoida kaikissa kunnissa samalla tavalla. Näin ollen joitakin kunnilta kysyttyjä tietoja, kuten niiden lasten määrää, joiden varhaiskasvatuksesta ei asiakasmaksulain perusteella maksettu varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja perheen pienituloisuuden perusteella, ei voitu arvioinnissa hyödyntää suunnitellulla tavalla. Joissakin kunnissa näiden lasten osuus ylitti kunnan oman ilmoituksen perusteella kunnassa asuvien lasten määrän. Niin ikään kunnassa asuvien vieraskielisten lasten määrän selvittäminen osoittautui kunnille haastavaksi. Muutamat vastaajat toivat esiin sen, että kunnan tiedonhallinta on vielä kehittymässä ja paperisesta arkistoinnista ollaan vasta siirtymässä sähköisiin järjestelmiin. Paperisia arkistoja oli tuhoutunut tai todettiin, ettei tieto arkistoinnin logiikasta ollut siirtynyt aiemmin asiasta vastanneelta henkilöltä uudelle vastuuhenkilölle. Kaiken kaikkiaan kuntien viesti raportoinnin haastavuudesta tulee tulkita siten, että oletettavasti tuloksiin on jäänyt epätarkkuuksia. Kansallisesti varhaiskasvatuksen raportointiin tukea ja selkeyttä tuonee jatkossa Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda (lisätietoja tietovarannosta osoitteessa <https://www.op.fi/fi/fi/palvelut/varhaiskasvatuksen-tietovaranto-varda>. tai tekssisällllhttps://-varda).

Kuntien vastausprosentti oli yli 90, joten kunnat vastasivat kyselyyn hyvin ja kyselyn perusteella voidaan tehdä varsin kattavia johtopäätöksiä. Huomionarvoista on, että tilastoinnista vastaava henkilö voi vastata omassa kunnassaan laajasti monenlaisista alueista. Sama henkilö voi toimia samanaikaisesti niin perusopetuksen kanslistina, rehtorina kuin sivistystoimen johtajanakin, jolloin tiedonkeruupyyntöihin vastaamiseen ei ole varattu työaikaa. Laadukkaiden vastausten saamiseksi on huolehdittava siitä, että kyselyjen määrä pysyy maltillisena ja että kyselyjen vastaamiseen on varattu riittävästi aikaa.

Osana arviointia toteutettiin huoltajakysely. Huoltajakyselyyn liittyvät luotettavuuskysymykset on kuvattu ensimmäisessä raportissa (Siippainen ym. 2019). Huoltajakyselyn vastausprosentti oli 19 eli valitettavan alhainen. Näin ollen esimerkiksi kotihoidossa olevien viisivuotiaiden huoltajien ja niiden viisivuotiaiden määrä, jotka olivat aloittaneet varhaiskasvatuksessa vasta kokeilun alkamisen jälkeen, oli hyvin pieni. Emme tiedä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, onko huoltaja vastannut kyselyyn vai ei. Oletettavaa on, että kyselyyn vastanneiden huoltajien voimavarat voivat olla vastaamatta jättäneiden voimavaroja paremmat. Voi myös olla, että kyselyyn vastanneiden huoltajien asenteet ovat vastaamatta jättäneitä huoltajia voimakkaammat – vastanneilla on ollut motivaatio tuoda kantojaan esiin. Tästä syystä vastausten yleistämiseen koko populaatioon tulee suhtautua varauksin. Esimerkiksi koulutustaustan avulla voi luonnehtia vastaajaryhmää ja sen mahdollista vinoutta.

Arvioinnin toisena tehtävänä oli selvittää kokeilun kustannuksia. Kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin pohjalta tiedettiin, että kuntien oli paikoin vaikea paikantaa kustannuksia juuri kokeilusta johtuviksi. Tässä arvioinnissa kustannuksia on selvitetty yhdistämällä *erilaisia valmiita aineistoja kuntien tuottamiin taloustietoihin*. Kunnat raportoivat kustannuksia hieman toisistaan poikkeavilla tavoilla. Esimerkiksi vyörytyskustannukset ja tilakustannusten tiliöinneissä kuntien käytännöt vaihtelevat. Tämä voi aiheuttaa joitakin epätarkkuuksia tuloksiin. Kustannuksia laskettaessa ei huomioitu osa-aikaisen tai -päiväisen varhaiskasvatuksen osuutta eikä erityistä tukea saavien lasten osuutta. Osa-aikaisesti varhaiskasvatukseen osallistuvien sekä erityistä tukea saavien lasten vaikutuksen kustannusten laskentaan arvioidaan kuitenkin olevan pieni. Osa kustannuksista perustui päättelylle: esimerkiksi investointikulujen neliöhinta ja investointikulujen tarpeen arviointi perustuu karkeahkoon asiantuntija-arvioon. Näin ollen kustannusten arviointia tulee pitää suuntaa-antavana. Taloustietojen analyysistä tehtäviä johtopäätöksiä hankaloittavat samat tekijät kuin osallistumisastetta koskevia analyyseja. Koska kunnat ovat itse hakeneet kokeiluun, on oletettavaa, että mukaan hakeneet kunnat poikkeavat kunnista, jotka eivät ole mukana kokeilussa. Tästä syystä tuloksiin tulee suhtautua varauksin. Lisäksi tulee huomioida, että kustannusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon muita kuluja, joita varhaiskasvatuksessa tapahtuneet muutokset, kuten subjektiivisen oikeuden rajauksen poistaminen ja suhdeluvun 1:7 palauttaminen aiheuttavat.

Arvioinnin toiseen arviointikysymykseen haettiin vastausta järjestämällä ryhmähaastatteluja kokeiluverkostolle järjestetyssä *verkostotapaamisissa*. Varhaiskasvatuksen järjestäjällä on lakisääteinen velvoite osallistua Karvin toteuttamaan kansalliseen arviointiin (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, § 24). Kokeiluun osallistuessaan kunnat ovat myös sitoutuneet raportoimaan kokeilun vaiheista ja toteuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä Karville. Vaikka Opetushallitus organisoii verkostotapaamiset, Opetushallituksen tai ministeriön edustajat eivät olleet paikalla, kun arviointiaineistoa kerättiin. Tällä pyrittiin varmistamaan Karvin riippumattomuus ja se, että kuntien edustajat pystyivät mahdollisimman vapaasti kertomaan myös kriittisiä huomioitaan kokeiluun liittyen. Yhtäältä on mahdollista, että jo tilaisuuden järjestäminen Opetushallituksen tiloissa voi vaikuttaa siihen, millä tavalla vastaajat kokivat voivansa puhua kaikista huomioistaan avoimesti. Toisaalta kuntien edustajat toivat esiin myös kriittisiä huomioitaan kokeilun järjestämisestä. Verkostotilaisuuksissa mukana olleet Karvin edustajat arvioivatkin ilmapiirin olleen luottamuksellinen ja avoin.

Verkostotapaamisten yhteydessä järjestettyjä tilaisuuksia ei taltioitu, vaan Karvin asiantuntijat kirjasiivat pienryhmien keskustelut ylös tilaisuuden aikana. Muistiinpanot kirjoitettiin puhtaaksi heti tilaisuuden jälkeen. Valittuun aineistonkeruutapaan eittämättä liittyy epätarkkuutta. Ryhmähaastatteluissa on aina mahdollista, että kaikkien osallistujien äänet eivät pääse tasavertaisesti kuuluviin. Lisäksi kaikkien kuntien edustajat eivät osallistuneet verkostotapaamisiin. Näiltä puuttuvilta edustajilta oli tarkoitus kerätä aineistoa jälkikäteen täydentävin puhelinhaastatteluin. Keväällä Covid19-viruksen aiheuttaman poikkeustilan vuoksi suunnitelmasta luovuttiin. Kuntakyselyllä ja verkostotapaamisissa toteutettujen ryhmähaastattelujen aineistot tukivat kuitenkin toisiaan: samat asiat toistuivat sekä verkostotapaamisissa tuotetuissa aineistoissa että kuntakyselyn avoimissa vastauksissa.

9.3 Toimenpidesuosituksset

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen aikana toteutetun arvioinnin pohjalta esitettiin toimenpidesuosituksia, joilla voitaisiin edistää varhaiskasvatukseen osallistumista. Kokeilun ensimmäisen vaiheen pohjalta ehdotettiin perhepoliittisen järjestelmän tarkastelua kokonaisuutena niin, että sen sisällä olevat osallistumisen esteet poistettaisiin. Toisena toimenpidesuosituksena esitettiin, että osallistumisen lisäämiseen liittyvä keskustelu tulee liittää myös toiminnan sisältöön. Kolmantena toimenpidesuosituksena nostettiin esiin, että (maksuttoman) varhaiskasvatuksen suunnittelun on lähdettävä lapsen ja perheiden edun ensisijaisuudesta. Lapsen edun ensisijaisuus tulee olla lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen kehittämisen lähtökohta ja esimerkiksi viranhaltijoiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen ja mahdolliseen kaksivuotiseen esiopetukseen liittyvät huolenaiheet ja potentiaaliset riskit on syytä ottaa vakavasti.

Kokeilun ensimmäisen vaiheen pohjalta laaditut toimenpidesuosituksset ovat yhä huomioon ottamisen arvoisia. Tuolloin esiin nostetuista toimenpidesuosituksista osa on sellaisia, joita Suomen hallitus ja eduskunta ovat jo pyrkineet ratkomaan. Tällaisia ovat esimerkiksi subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poistaminen sekä lasten ja aikuisten välisen suhdeluvun palauttaminen suhdeluksi 1:7 yli kolmevuotiaiden varhaiskasvatuksessa. Ensimmäisen vaiheen toimenpidesuosituksia on täydennetty edelleen.

Kokeilun kahden ensimmäisen vaiheen perusteella Karvi esittää seuraavat suositukset osallistumisen edistämiseksi sekä varhaiskasvatuksen kehittämiseksi:

Mikäli varhaiskasvatukseen osallistumista halutaan lisätä, on varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja oleellista tarkastella osana perhepoliittista järjestelmää. Asiakasmaksujen lisäksi suomalaisen lastenhoidon ja varhaiskasvatusjärjestelmän sisällä olevat osallistumisen esteet tulee tunnistaa ja mahdollisuuksien mukaan purkaa. Osallistumisastetta voitaisiin nostaa entisestään arvioinnin tulosten perusteella esimerkiksi seuraavin keinoin:

- Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut eivät selitä alueellisia eroja, sillä osallistumisaste vaihtelee alueellisesti. Paikalliset osallistumisen esteet on hyvä tunnistaa ja niiden ratkomiseksi tarvitaan kansallista keskustelua ja sekä kansallisia että paikallisia ratkaisuja.
- Kuntien paikallisilla varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon politiikoilla on merkitystä osallistumiseen. On syytä pitää kiinni päätöksistä purkaa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta sekä varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja koskeva lasten ja aikuisten välinen suhdeluku siten, että yhtä aikuista kohden saa olla enintään 7 yli kolmevuotiaasta lasta.
- Ne viisivuotiaat, joiden nuorempi sisarus hoidetaan kotona, ovat itsekkin useammin koti-hoidossa. Kiinnitetään huomiota kotihoidon tuen sisäkorotuksen ja kotihoidon tuen kuntalisten saamisen ehtoihin niin, että vanhempien sisarusten osallistuminen varhaiskasvatukseen mahdollistuu ilman, että se aiheuttaa perheelle taloudellisia menetyksiä.
- Kehitetään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen uudistusta siten, että ne kannustaisivat kaikkia lapsia perheen tulotasosta riippumatta osallistumaan varhaiskasvatukseen. Yksi mahdollinen tapa uudistaa asiakasmaksuja olisi voimakkaampi progression loiventaminen

niin, että yhä useamman perheen asiakasmaksu pienenisi. Näin varhaiskasvatukseen liittyvät maksut eivät itsessään olisi este esimerkiksi työn vastaanottamiselle ja tekemiselle. Osallistumisen edistämiseksi progression loiventamisen voisi toteuttaa kaikissa ikäryhmissä.

- Arvioinnin mukaan tiedottaminen kohdistui ennen muuta perheisiin, jotka olivat jo palvelujen piirissä. Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää edelleen, jotta voidaan tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä.

Mikäli varhaiskasvatuksen osallistumisastetta halutaan nostaa, on järkevää kehittää varhaiskasvatuksen laatua. Osallistumisasteen lisäksi tarvitaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sisältöjen ja toimintatapojen kehittämistä niin, että keskiössä on lapsen etu. Varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä voitaisiin edistää arvioinnin tulosten perusteella esimerkiksi seuraavin keinoin:

- Arviointiin osallistuneet varhaiskasvatuksen viranhaltijat ja opettajat esittivät huolensa siitä, että kokeilun vakinaistuessa huomio voi kiinnittyä liiaksi viisivuotiisiin, mikä voi johtaa varhaiskasvatuksen tarpeettomaan ikäkausijaotteluun. Varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa tulee kehittää kokonaisuutena siten, että lasten yksilölliset tarpeet ja yksilöllisesti etenevät kehityksen ja oppimisen polut huomioidaan kaiken ikäisten lasten osalta.
- Arviointiin osallistuneet viranhaltijat ja opettajat pohtivat, että esiopetuksen laajenemisen myötä on mahdollista, että kelpoista henkilöstöä siirtyisi nykyistä enemmän viisi- ja kuusivuotiaiden esiopetusryhmiin. On huolehdittava siitä, että lain vaatimukset kelpoisesta henkilöstöstä täyttyvät esimerkiksi siten, että varhaiskasvatuksen opettajia on saatavissa kaikenikäisten lasten lapsiryhmiin.
- Tässä arvioissa kuultu rajallista joukkoa varhaiskasvatuksen toimijoita. Jos pysyvämpiä ratkaisuja maksuttoman varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen laajentamisen suhteen tehdään, asiassa on syytä kuulla monitieteellistä asiantuntija- ja tutkijajoukkoa ja varata valmisteluun riittävästi aikaa. Lapsivaikutusten ennakkoarviointia on tehtävä aina varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskevia päätöksiä tehtäessä. Lisäksi on pohdittava huolellisesti, miten päätökset vaikuttavat viisivuotiain ja heitä nuorempien lasten arkeen.

Mikäli kansallisella tasolla päädytään siirtymään kokonaan tai osittain maksuttomaan varhaiskasvatukseen, on selvitettävä, kuinka lisääntyneet kulut voidaan kattaa ja tarvittaessa kompensoida kunnille nykyistä laajemmin:

- Maksuttomuuden myötä yhä useampi lapsi siirtyy varhaiskasvatuspalvelujen piiriin. Tarvitaan keskustelua siitä, kuka vastaa (maksuttomasta) varhaiskasvatuksesta koituvista kustannuksista. Yksityisen palvelun roolista osana varhaiskasvatusta ja esiopetusta on hyvä pohtia ja linjata selkeämmin kansallisella tasolla. Lisäksi kustannusten kompensatiota on syytä tarkastella nykyistä monipuolisemmin, jotta esimerkiksi yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjille maksettavat kompensatiot ja tiloihin tarvittavat investoinnit tulevat huomioiduiksi.
- Tavoite osallistumisasteen nostamisesta ei suoraan näkynyt kuntien varhaiskasvatuksen budjeteissa. Laadukkaan varhaiskasvatuksen takaamiseksi osallistumisasteennostaminen on hyvä huomioida varhaiskasvatukselle osoitetussa budjetissa paikallisesti sekä kansallisella rahoituksella.

- Tässä raportissa on arvioitu kokeilua sen toteuttamisen kanssa yhtäaikaisesti ja tämän vuoksi esimerkiksi kaikkia rekisteriaineistoja ei ole ollut vielä saatavilla. Kokeilun vaikutuksista ja syntyvistä kustannuksista on tärkeä tehdä tarkempaa ja pidempään ajanjaksoon perustuvaa jälkiarviointia, jossa hyödynnetään muun muassa taloustieteellistä ja lapsuudentutkimuksen erityisosaamista.

Lähteet

Lait, asetukset ja määräykset

Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998).

HE (205/2016). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996).

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016).

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).

Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (1317/2013).

Varhaiskasvatuslaki (540/2018).

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2018). Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2018:3a.

Kirjallisuus

Ammattibarometri (2020). Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 17.7.2020. <https://www.ammattibarometri.fi/kartta2.asp?vuosi=19i&ammattikoodi=2342&kieli=fi>

Aro, T., Aro, R. & Mäkelä, I. (2020). Väestöselvitys 2040: Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrän ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018–2040. Sitran taustaraportti. Helsinki: Sitra.

Atjonen, P. (2007). Hyvä, paha arviointi. Helsinki: Tammi.

Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745. <https://doi.org/10.1086/591908>

Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1–26. <https://doi.org/10.1257/pol.20170603>

Bennett, J. & Moss P. (2010). Working for inclusion: how early childhood education and care and its workforce can help Europe's youngest citizens. <https://library.concordeurope.org/record/1946/files/DEEEP-REPORT-2018-015.pdf>. Luettu 21.8.2020.

Brabant-Delannoy, L. & Lemoine, S. (2009). La note de veille 157. Accueil de la petite enfance: comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales? Paris: Centre d'analyse stratégique.

- Büchel, F. & Spiess, C. K. (2002). Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Band 220. Stuttgart: Kohlhammer.
- Burger, K. (2010). How Does Early Childhood Care and Education Affect Cognitive Development? An International Review of the Effects of Early Interventions for Children From Different Social Backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly* 25(2), 140–165. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2009.11.001>
- Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. 2. painos. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Currie, J. (2001). Early Childhood Education Programs. *The Journal of Economic Perspectives* 15(2), 213–238. <https://doi.org/10.1257/jep.15.2.213>
- Custódio, I. (2016). Lapsivaikutusten arviointi – hyivistä aikeista toiminnaksi. *Nuorisotutkimus* 1/2016.
- De Graaff, F. & Van Keulen, A. (2008). Making the Road as we go. Parents and Professionals as Partners Managing Diversity in Early Childhood Education. The Hague: Bernard Van Leer.
- Del Boca, D. (2010). Child Poverty and Child Well-Being in the European Union: Policy Overview and Policy Impact Analysis. A Case Study: Italy. Budapest & Brussels: TARKI-Applica.
- Driessen, G. (2004). A Large Scale Longitudinal Study of the Utilization and Effects of Early Childhood Education and Care in The Netherlands. *Early Child Development and Care* 17(7–8), 667–689. <https://doi.org/10.1080/0300443042000187158>
- Euroopan komissio (2019). Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä toukokuuta, laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä. Euroopan unionin virallinen lehti, C 189, 5. 6. 2019. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:189:FULL&from=FIG>. Luettu 21.8.2020.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011). The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 472–485. <https://doi.org/10.1177/0958928711418853>
- Goman, J. & Moitus, S. (2019). Poliitiikkatoimet arvioinnin kohteena. Teoksessa T. Pirinen (toim.) Riippumaton arvioija. Artikkelikokoelma 1:2018. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. 33–36. <https://karvi.fi/publication/riippumaton-arvioija/>
- Forsell, M. (toim.) (2019). Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2018. Kuusikkotyöryhmän julkaisusarja. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 6/2019.
- Haataja, A. (2012). Lasten hoidon tavoitteet ja toteutus: paikallinen ristiriidassa kansallisen kanssa? Teoksessa H. Mikkola, J. Blomgren & H. Hiilamo (toim.) Kansallista vai paikallista. Puheenvuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 164–175. Luettu 3.7.2020. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/33955/Kansallista_vai_paikallista.pdf?sequence=2
- Hall, J. S., Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2013). Can preschool protect young children's cognitive and social development? Variation by center quality and duration of attendance. *School Effectiveness & School Improvement*, 24(2), 155–176. <https://doi.org/10.1080/09243453.2012.749793>
- Hernandez, D. J., Takanishi, R. & Marotz, K. G. (2009). Life Circumstances and Public Policies for Young Children in Immigrant Families. *Early Childhood Research Quarterly* 24(4), 487–501. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2009.09.003>
- Hietämäki, J., Kuusiholma, J., Räikkönen, E., Alasuutari, M., Lammi-Taskula, J., Repo, K., Karila, K., Hautala, P., Kuukka, A., Paananen, M., Ruutiainen, V. & Eerola, P. (2017). Varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisut yksivuotiaiden lasten perheissä: CHILDCARE-kyselytutkimuksen 2016 perustulokset. Työpäpaperi 24/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <http://www.julkari.fi/handle/10024/132438>
- Kansaneläkelaitos (2019a). Tilaston kuvaus: Tilasto lastenhoidon tuista. Helsinki: Kela. Luettu 2.7.2020. <https://www.kela.fi/tilaston-kuvaus4>

- Kansaneläkelaitos (2019b). Yksityisen hoidon tuki. Luettu 3.7.2020. <https://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki>
- Karila, K. (2016). Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Raportit ja selvitykset 2016:6. Helsinki: Opetushallitus. Luettu 3.7.2020. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf
- Karila, K., Eerola, P., Alasuutari, M., Kuukka, A. & Siippainen, A. (2017). Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa. Yhteiskuntapolitiikka 4/2017, 392–403. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2017102450267>
- Karila, K., Kosonen, T. & Järvenkallas, S. (2017). Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030. Suuntaviivat varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Luettu 3.7.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-487-0>
- Karvi (2017). Tilastoraportti varhaiskasvatuksen järjestämisestä 2017. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2018/01/Karvi_Esite_2017_FIN_web.pdf
- Karvi (2019). Tilastoraportti varhaiskasvatuksen järjestämisestä 2019. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/Karvi_vaka_tilastoraportti_2019-1.pdf
- Kass, G. (1980). An exploratory technique for investigating large quantities of categorical data. *Applied Statistics* 29(2), 119–127. <http://doi.org/10.2307/2986296>
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 14(3), 817–848. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2013-0073>
- Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Tutkimuksia 115. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. <https://www.doria.fi/handle/10024/162813>
- Lahtinen, J. (2017). Maksuton varhaiskasvatus. Maksuton varhaiskasvatus 4h/päivä; arvioita kustannusvaihteluksista. Kuntaliitto. Luettu 3.7.2020. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/maksuton_vaka_kokonaiskustannukset.pdf
- Lahtinen, J. & Svartsjö, M. (2018a). Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä. Helsinki: Kuntaliitto. Luettu 3.7.2020. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntalis%C3%A4t_palveluseteli_raportti_2018_tiedoteliite_19062018_0.pdf
- Lahtinen, J. & Svartsjö, M. (2018b). Selvitys kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksuperiaatteista ja toimintatavoista. Helsinki: Kuntaliitto. Luettu 3.7.2020. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien_asiakasmaksuperiaatteet_2018.pdf
- Leseman, P. (2002). Early Childhood Education and Care for Children from Low-Income or Minority Backgrounds. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/education/school/1960663.pdf>
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. (2008). How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply? *Labour Economics* 15(4), 647–659. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2008.04.005>
- Melhuis, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu A., Penderi, E., Rentzou, K., Alice Tawell, A., Slot, P., Broekhuizen, M. & Leseman, P. (2015). A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. CARE project; Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC). Luettu 21.8.2020. https://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP4_D4_1_review_of_effects_of_ecec.pdf
- Metsämuuronen, J. (2011). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Tutkijalaitos. International Methelp Oy.
- Metsämuuronen, J. (2017). Essentials of Research Methods in Human Sciences. Volume 2: Multivariate Statistics. SAGE Publications, Inc.
- Metsämuuronen, J. & Ukkola, A. (2019). Alkumittauksen menetelmällisiä ratkaisuja. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 18/2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/08/KARVI_1819.pdf

- Motiejunaite-Schulmeister, A., Balcon, M. P., & de Coster, I. (2019). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 Edition. Eurydice Report. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en
- Noailly, J., Visser, S. & Grout, P. (2007). The Impact of Market Forces on the Provision of Childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands. Den Haag: Centraal Planbureau. DOI <https://doi.org/10.1017/S0047279409003109>
- OECD (2015). Education at a Glance 2015: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. Luettu 3.7.2020. <https://doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- OECD (2018). Education at a Glance 2018. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. Luettu 3.7.2020 <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- Paananen, M., Alasuutari, M., Karila, K. & Siippainen, A. (2020). Epistemic governance in local policy debates: The case of entitlement to early childhood education and care in Finland. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 7(1), 52–74. <https://doi.org/10.1080/23254823.2019.1650651>
- Paananen, M., Kuukka, A. & Alasuutari, M. (2019). Assembled policies: The Finnish case of restricted entitlement to early childhood education and care. *Journal of Early Childhood Education Research* 8(2), 252–272. <https://jecer.org/fi/assembled-policies-the-finnish-case-of-restricted-entitlement-to-early-childhood-education-and-care>
- Peeters, J. (2010). The Role of ECEC Services and Professionals in Addressing Poverty and Promoting Social Inclusion. Teoksessa Buia, A. (toim.), *Early Childhood Education and Care Services: Proceedings of the ChildONE Europe Seminar and Review*. Firenze: Istituto degli Innocenti. http://www.childoneurope.org/issues/publications/ECEC_Report_rev.pdf
- Peutere, L., Haataja, A., Vahtera, J., Kivimäki, M., Pentti, J. & Virtanen, P. (2014). Heikentääkö kotihoidon tuen kuntalisä äitien kiinnittymistä työelämään? *Yhteiskuntapolitiikka* 79(3), 291–305. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116240/peutere.pdf?sequence=1>
- Phillips, D., Austin, L. J., & Whitebook, M. (2016). The early care and education workforce. *The future of children*, 26(2), 139–158. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1118553.pdf>
- Pierce, C. A., Block, R. A. & Aguinis, H. (2004). Cautionary note on reporting eta-squared values from multifactor ANOVA designs. *Educational and Psychological Measurement*, 64(6), 916–924. <http://doi.org/10.1177/0013164404264848>
- Puroila, A-M. & Kinnunen, S. (2017). Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23203>
- Rakennustieto (2019). RT-kortti. Päiväkotien suunnittelu. Luettu 3.7.2020. <https://www.rakennustieto.fi/tuote.html.stx?RANeget=/index/haku&tuote=/114769>
- Rantavuori, L. (2019). Kohti relationaalista asiantuntijuutta joustavassa esi- ja alkuopetuksessa. Tampereen yliopiston väitöskirjat 95. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1170-4>
- Repo, K., Kuukka, A. & Eerola, P. (2019). Lasten kotihoito ja sen taloudellinen tukeminen: kunnallisten luottamushenkilöiden näkökulma. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti*, 27(1), 55–71. Luettu 17.7.2019. <https://doi.org/10.30668/janus.65766>
- Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammegård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 15:2019. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf
- Roose, R. & De Bie, M. (2003). From Participative Research to Participative Practice. A Study in Youth Care. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13(6), 475–485. <https://doi.org/10.1002/casp.752>

- Räsänen T., Österbacka E., Valaste, M. & Haataja A. (2019). Lastenhoidon tukien vaikutus äitien osallistumiseen työmarkkinoille. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 14. Helsinki: Kela. Luettu 2.7.2020. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299186/Raportteja14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. (2019). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kokeilun järjestäminen. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 16:2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf
- Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013. Luettu 3.7.2020. https://www.researchgate.net/publication/236880520_Enemman_ongelmien_ehkaysya_vahemman_korjailua
- Suomen virallinen tilasto (2019). Väestöennuste. Helsinki: Tilastokeskus. Luettu 2.7.2020. <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>
- Suomen virallinen tilasto (2020). Väestörakenne. Helsinki: Tilastokeskus. Luettu 2.7.2020 <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>
- Sylva, K. (2014). The Role of Families and Pre-school in Educational Disadvantage. Oxford Review of Education, 40(6), 680–695. <https://doi.org/10.1080/03054985.2014.979581>
- Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education. London: DfES /Institute of Education, University of London. <https://dera.ioe.ac.uk/8543/7/SSU-SF-2004-01.pdf>
- Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (toim.) (2010). Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education project. London: Routledge.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018a). Varhaiskasvatus 2017. THL Tilastoraportti 32/ 2018. Luettu 3.7.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937865>
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018b). Lapsivaikutusten arviointi. Luettu 3.7.2020. https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2019). Varhaiskasvatus 2018. Småbarnspedagogik 2018. Tilastoraportti 32/2019. Luettu 3.7.2020. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/varhaiskasvatus/lasten-paivahoito>
- Tervola, J. (2016). Vanhempi kotona, lapsi päivähoitossa? Tarkastelu lastenhoitovalinnoista maahanmuuttaja-perheissä. Teoksessa Haataja, A., Airio, I., Saarikallio-Torp, M. & Valaste, M. (toim.), Lauulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Kela: Teemakirja 15.
- Tervola, J. (2019). Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla. Terveiden ja Hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Luettu 17.7.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-299-4>
- Tilastokeskus (2019). SISU-käsikirja. Luettu 17.7.2020. http://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikro-simulointi/sisu_kasikirja_2016.pdf
- Tilastokeskus (2020). Tilastollinen kuntaryhmitys. Luettu 17.7.2020. https://www.stat.fi/meta/kas/til_kuntaryhmit.html
- Ukkola, A., Metsämuuronen J. & Paananen, M. (2020) Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 10:2020. Saatavilla: <https://karvi.fi/publication/alkumittauksen-syventavia-kysymyksia/>
- Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Luettu 3.7.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>
- Valtiovarainministeriö (2018). Peruspalvelujen tila 2018. Helsinki: Valtiovarainministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM_13_2018_Peruspalvelujen_tila_2018.pdf

- Valtiovarainministeriö (2020). Peruspalvelujen tila 2020. Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:26. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-316-8>
- Vandenbroeck, M., De Visscher, S., Van Nuffel, K. & Ferla, J. (2008). Mothers' Search for Infant Child Care: The Dynamic Relationship between Availability and Desirability in a Continental European Welfare State. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(2), 245–258. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2007.09.002>
- Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. (2014). Accessibility of early childhood education and care: A state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 327–335. Luettu 24.4.2020. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912895>
- Väestöennuste (2019). Tilastokeskus. Luettu 3.7.2020. <https://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>
- Wall, K. & Jose, J. S. (2004). Managing Work and Care: A Difficult Challenge for Immigrant Families. *Social Policy and Administration* 38(6), 591–621. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00409.x>
- Wherry, R. J. Sr. (1931). A new formula for predicting the shrinkage of the coefficient of multiple correlation. *Annals of Mathematical Statistics*, 2, 440–457. <https://doi.org/10.1214/aoms/1177732951>

Liitteet

Liite 1. Kokeilun ensimmäiseen ja toiseen vaiheeseen osallistuneet kunnat

Kokeiluun osallistuva kunta	Kokeilun ensimmäinen vaihe (2018–2019)	Kokeilun toinen vaihe (2019–2020)
Espoon kaupunki		x
Forssan kaupunki	x	
Halsuan kunta		x
Harjavan kaupunki	x	x
Helsingin kaupunki	x	x
Hämeenkyrön kunta		x
Iisalmen kaupunki	x	
Joutsan kunta		x
Järvenpään kaupunki		x
Kempeleen kunta	x	x
Kirkkonummen kunta	x	x
Kiteen kaupunki	x	x
Kotkan kaupunki	x	x
Lahden kaupunki		x
Laitilan kaupunki		x
Leppävirran kunta	x	x
Liperin kunta	x	
Loviisan kaupunki		x
Mäntyharjun kunta	x	x
Oulun kaupunki	x	x
Ruskon kunta		x
Salon kaupunki	x	x
Someron kaupunki	x	x
Sonkajärven kunta	x	x
Taivassalon kunta	x	
Tammelan kunta		x
Toivakan kunta		x
Turun kaupunki	x	x
Virolahden ja Miehikkälän kunnat (yhteistoiminta-alue)	x	x
Kuntia yhteensä	19	26

Liite 2. SISU-mallinnuksessa käytetyt osamallit

Lyhenne	
SAIRVAK	Sairausvakuutuksen päiväraha ja vanhempainpäiväraha
TTURVA	Työttömyysturva
KANSEL	Kansaneläkejärjestelmään kuuluvat etuudet
KOTIHTUKI	Lasten kotihoidon tuki
OPINTUKI	Opintotuki, opintotuen asumislisä ja opintolaina
VERO	Tuloverotus
LLISA	Lapsilisät, äitiysavustus ja elatuset
ELASUMTUKI	Eläkkeensaajan asumistuki
ASUMTUKI	Yleinen asumistuki
PHOITO	Päivähoitomaksut
TOIMTUKI	Toimeentulotuki

Tarkempi kuvaus osamalleista löytyy Tilastokeskuksen (2019) SISU-mallin käyttöoppaasta.

Liite 3. Kyselyyn vastanneiden huoltajien taustatietoja

	kokeilukunta (n = 1 222)	vertailukunta (n = 1 069)	yhteensä (n = 2291)
Vastaajan sukupuoli	%	%	%
mies	15,3	16,1	15,7
nainen	84,3	83,1	83,7
muu tai puuttuva tieto	0,4	0,7	0,6
Vastaajan äidinkieli			
suomi	91,1	87,3	89,1
ruotsi	2,3	5,0	3,8
muu	6,5	7,7	7,2
Vastaajan ammatillinen koulutus			
ei ammatillista koulutusta	4,4	3,6	4,0
ammattikoulu tai muu ammatillinen tutkinto	24,1	24,8	24,4
alempi korkeakoulututkinto	36,6	34,8	35,8
ylempi korkeakoulututkinto	34,9	36,8	35,8
Lasten määrä perheessä			
vähintään yksi alle 3-vuotias perheessä	26,8	26,5	26,7

Liite 4. Tietoja kyselyyn vastanneiden huoltajien työtilanteesta

	kokeilukunta	vertailukunta	yhteensä
Työssäkäynti	% (n = 1 069)	% (n = 1 222)	% (n = 2 291)
ei käy työssä	22,4	21,3	21,9
käy työssä	77,6	78,7	78,1
Voimassa oleva työsuhde	(n = 1 069)	(n = 1 216)	(n = 2 279)
ei	14,6	13,5	14,0
kyllä	85,4	86,5	86,0
Työsuhteen luonne	(n = 1 069)	(n = 1 222)	(n = 2 291)
ei vakituista eikä määräaikaista työtä	15,0	13,8	14,4
vakituinen työ	71,4	74,6	72,9
määräaikainen työ	13,6	11,5	12,6
Työmuoto	(n = 1 069)	(n = 1 222)	(n = 2 291)
ei säännöllistä eikä osa-aikaista työtä	14,7	13,8	14,3
säännöllinen päivätyö	60,9	63,3	62,0
vuorotyö	13,2	12,2	12,7
säännöllinen ilta-, yö-, aamu- tai viikonlopputyö	1,2	2,7	1,9
osa-aikatyö	5,5	5,6	5,5
muu työaikamuoto	4,5	2,4	3,5
Henkilöstöryhmä	(n = 1 053)	(n = 1 197)	(n = 2 250)
työntekijä	14,7	13,8	14,3
alempi toimihenkilö	60,9	63,3	62,0
ylempi toimihenkilö	13,2	12,2	12,7
johtaja	1,2	2,7	1,9
yrittäjä	5,5	5,6	5,5
jokin muu	4,5	2,4	3,5

Liite 5. Osallistumisasteet AVI-alueittain

	AVI-alue	N	Keskiarvo	Keskihajonta
Puoli vuotta ennen kokeilun alkua	Etelä-Suomen AVI	56	79,6	14,6
	Lounais-Suomen AVI	38	78,3	13,6
	Itä-Suomen AVI	38	77,1	14,5
	Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	79	77,9	17,4
	Pohjois-Suomen AVI	35	71,9	16,3
	Lapin AVI	19	79,6	20,3
	Yhteensä	265	77,5	16,0
Kokeilun alettua	Etelä-Suomen AVI	56	84,6	13,6
	Lounais-Suomen AVI	38	83,9	11,0
	Itä-Suomen AVI	39	82,9	18,4
	Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	78	82,3	14,9
	Pohjois-Suomen AVI	35	74,8	15,0
	Lapin AVI	19	81,5	10,9
	Yhteensä	265	82,1	14,7
Puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen	Etelä-Suomen AVI	57	85,5	14,0
	Lounais-Suomen AVI	38	86,0	9,3
	Itä-Suomen AVI	39	86,7	14,4
	Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	79	85,3	13,0
	Pohjois-Suomen AVI	35	75,7	12,5
	Lapin AVI	19	88,7	8,2
	Yhteensä	267	84,7	13,0
Muutos	Etelä-Suomen AVI	56	6,0	7,6
	Lounais-Suomen AVI	38	7,7	13,5
	Itä-Suomen AVI	38	8,8	11,0
	Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	79	7,4	14,8
	Pohjois-Suomen AVI	35	3,8	13,5
	Lapin AVI	19	9,1	14,2
	Yhteensä	265	7,0	12,6

Liite 6. Osallistumisaste AVI-alueittain, Pohjois-Suomen AVI verrattuna muihin AVI-alueisiin

	B	t	Merkitsevyys (p-arvo)	Selitysaste (R^2_{adj})
Vakio	92,5	0		
Kokeiluun osallistuminen	9,206	0	0,918	
Alle esiopetusikäisten lasten osuus väestöstä	-1,641	0,005	0,891	
Alle esiopetusikäisten lasten määrä kunnassa	0	0,496	0,885	
Pohjois-Suomen AVI-alue verrattuna muihin AVI-alueisiin	-7,308	0,002	0,921	0,125

Selitettävä muuttuja: Viisivuotiaiden osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen

Liite 7. Osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen, regressiomallit

Kuntaryhmä	Malliin tulevat muuttujat	B	Keskivirhe	t	Merkitsevyys (p-arvo)	Selitysaste (R^2_{adj})
Maaseutumaiset kunnat	vakio	82,488	1,752	47,08	< 0,001	
	kokeiluun osallistuminen	14,147	6,679	2,118	0,038	0,046
Taajaan asutut kunnat	Vakio	83,497	1,494	55,894	< 0,001	
	kokeiluun osallistuminen	10,729	4,485	2,392	0,019	0,049

Selitettävä muuttuja: Viisivuotiaiden osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen

Liite 8. Osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen, regressiomallista poisjääneet muuttujat

Kunta-ryhmä	Mallista poisjääneet muuttujat	B	t	Merkitsevyys (p-arvo)
Maaseutu- maisat	Kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisä käytössä	-,038b	-0,326	0,745
	Kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisän sisaruslisä yli kolmevuotiaille	,097b	0,837	0,405
	Kuntalisässä on sisarusten kotihoitoon liittyvä ehto	-,022b	-0,187	0,852
	Kotihoidon tuen kuntalisän suuruus alle kolmevuotiaille	-,070b	-0,605	0,547
	Kunta on ottanut käyttöön suuremman suhdeluvun	-,002b	-0,018	0,986
	Kunta on rajannut subjektiivista oikeutta	,089b	0,766	0,446
	Työllisyysaste	-,036b	-0,313	0,755
	Taloudellinen huoltosuhde	-,076b	-0,661	0,511
	Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	,005b	0,041	0,967
	Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	,135b	1,161	0,249
	Vieraskielisten viisivuotiaiden lasten osuus kaikista kunnan viisivuotiaista	,105b	0,913	0,365
Taajaan asutut	Kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisä käytössä	-,054b	-0,521	0,604
	Kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisän sisaruslisä yli kolmevuotiaille	-,015b	-0,14	0,889
	Kuntalisässä on sisarusten kotihoitoon liittyvä ehto	-,080b	-0,782	0,436
	Kotihoidon tuen kuntalisän suuruus alle kolmevuotiaille	-,043b	-0,421	0,675
	Kunta on ottanut käyttöön suuremman suhdeluvun	-,036b	-0,348	0,728
	Kunta on rajannut subjektiivista oikeutta	,036b	0,354	0,724
	Työllisyysaste	,106b	1,045	0,299
	Taloudellinen huoltosuhde	-,064b	-0,631	0,529
	Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	-,104b	-1,01	0,315
	Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	,071b	0,697	0,488
	Vieraskielisten viisivuotiaiden lasten osuus kaikista kunnan viisivuotiaista	-,080b	-0,783	0,436

a Selitettävä muuttuja: Viisivuotiaiden osallistumisaste puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen

b Malliin otetut muuttujat: (Vakio), kokeiluun osallistuminen

Liite 9. Viisivuotiaiden osallistumisasteessa tapahtuneet muutokset, regressiomallit

Kuntaryhmä	Selittävät muuttujat	B	Keskivirhe	t	Merkitsevyys (p-arvo)	Selitysaste (R^2_{adj})
Maaseutumaiset kunnat	Vakio	11,352	2,32	4,893	< 0,001	
	Kotihoidon tuen kuntalisän suuruus alle 3v	-0,077	0,034	-2,268	0,026	0,054
Taajaan asutut kunnat	Vakio	5,629	0,815	6,91	< 0,001	
	Kokeiluun osallistuminen	14,179	2,446	5,797	< 0,001	0,262
Kaupunkimaiset kunnat	Vakio	0,146	1,68	0,087	0,931	
	Kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisä	5,064	2,264	2,236	0,030	
	Subjekttiivisen oikeuden raja	4,469	2,016	2,217	0,031	0,137

a Selitettävä muuttuja: Osallistumisen muutos

Liite 10. Viisivuotiaiden osallistumisessa tapahtuneet muutokset, regressiomallista poissejääneet muuttujat

Kuntaryhmä	Mallista poisjätetyt muuttujat	B	t	Merkitsevyys (p-arvo)
Maaseutumaiset kunnat	kokeiluun osallistuminen	,191b	1,686	0,096
	kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisää	,316b	0,667	0,507
	kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisän sisaruslisää yli 3-vuotiaille	-,005b	-0,038	0,970
	kuntalisässä on sisaruksiin liittyvä ehto	,091b	0,623	0,535
	kunta on ottanut käyttöön suuremman suhdeluvun	,019b	0,161	0,873
	subjektiivisen oikeuden rajaus	-,068b	-0,594	0,554
	kunnassa on käytössä varhaiskasvatuksen palveluseteli	-,018b	-0,156	0,877
	työllisyysaste	,004b	0,036	0,972
	taloudellinen huoltosuhde	-,049b	-0,417	0,678
	opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	-,092b	-0,796	0,429
	sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä	,175b	1,482	0,143
	vieraskielisten viisivuotiaiden lasten osuus kaikista kunnan viisivuotiaista	-,157b	-1,38	0,172
Taajaan asutut kunnat	kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisää	,014c	0,158	0,875
	kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisän sisaruslisää yli 3-vuotiaille	,006c	0,064	0,950
	kuntalisässä on sisaruksiin liittyvä ehto	,101c	1,125	0,263
	kunta on ottanut käyttöön suuremman suhdeluvun	,050c	0,558	0,578
	subjektiivisen oikeuden rajaus	-,060c	-0,671	0,504
	kunnassa on käytössä varhaiskasvatuksen palveluseteli	-,079c	-0,881	0,381
	työllisyysaste	,015c	0,163	0,871
	taloudellinen huoltosuhde	,023c	0,258	0,797
	opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	-,063c	-0,694	0,49
	sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	,019c	0,213	0,832
	vieraskielisten viisivuotiaiden lasten osuus kaikista kunnan viisivuotiaista	-,034c	-0,381	0,704
	kotihoidon tuen kuntalisän suuruus alle kolmevuotiailla lapsilla	-,032c	-0,353	0,725

Kuntaryhmä	Mallista poisjätetyt muuttujat	B	t	Merkitsevyys (p-arvo)
Kaupunkimaiset kunnat	kokeiluun osallistuminen	,147e	1,075	0,288
	kunta maksaa kotihoidon tuen kuntalisän sisaruslisää yli 3-vuotiaille	-,038e	-0,251	0,803
	kuntalisässä on sisaruksiin liittyvä ehto	,139e	0,863	0,392
	kunta on ottanut käyttöön suuremman suhdeluvun	-,145e	-0,951	0,347
	kunnassa on käytössä varhaiskasvatuksen palveluseteli	,199e	1,442	0,156
	työllisyysaste	-,036e	-0,257	0,798
	taloudellinen huoltosuhde	-,019e	-0,131	0,896
	opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	-,030e	-0,219	0,828
	sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset	-,122e	-0,876	0,385
	vieraskielisten viisivuotiaiden lasten osuus kaikista kunnan viisivuotiaista	,207e	1,452	0,153
	kotihoidon tuen kuntalisän suuruus alle kolmevuotiailla lapsilla	,084e	0,245	0,807

Liite 11. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen kustannusvaikutukset

Kiinteiden vaikutusten paneeliregressio-estimaatit. Selitettävä muuttuja logaritmoitu luonnollisella logaritmillä, joten kerroin ilmaisee prosentuaalisen muutoksen. Vertailukuntina 1. vaiheen vertailukunnat.

	Keskim. toimintakulut	Toimintakulut- toimintatuotot	Keskim. nettokäyttö- kustannukset	Toimintakulut/ 1–6-vuotiaat
Vuosi (vertailu: 2015)	0	0	0	0
2016	.02065	.02045	.01863	.02545**
	(.01529)	(.01572)	(.01605)	(.008512)
2017	-.02327	-.02221	-.02326	.05277***
	(.02308)	(.02418)	(.02364)	(.01313)
2018	.01271	.03585	.02985	.1124***
	(.02895)	(.02832)	(.02714)	(.01368)
kokeilu*2018	-.03494	-.03374	-.02694	.004847
	(.03595)	(.03636)	(.03613)	(.02067)
Vakio	2.365***	2.205***	2.234***	2.076***
	(.01117)	(.01182)	(.01149)	(.00742)
R ²	.003508	.01165	.01593	.03668
Log likelihood	173.5	169.1	170.8	275.1
Sigma u	.2345	.1488	.1409	.2198
sigma e	.09127	.09391	.09289	.04875
Rho	.8684	.715	.6971	.9531
Havaintojen lukumäärä	152	152	152	156
Kuntien lukumäärä	39	39	39	39
Klusterikorjatut keskivirheet suluisia. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$				

Liite 12. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun vaikutus maksutuottoihin

Kiinteiden vaikutusten paneeliregression tulokset. Selitettävä muuttuja on logaritmoitu luonnollisella logaritmillä, joten kerroin ilmaisee prosentuaalisen muutoksen. Vertailukuntina 1. vaiheen vertailukunnat.

	Keskimääräiset toimintakulut
Vuosi (vertailu: 2015)	
2016	.03353
	(.01753)
2017	.01306
	(.02508)
2018	-.2352**
	(.08443)
kokeilu*2018	.002964
	(.08485)
Vakio	.6069***
	(.01943)
R ²	.1024
Log likelihood	92.69
Sigma u	.2967
sigma e	.1542
Rho	.7875
Havaintojen lukumäärä	151
Kuntien lukumäärä	38
Keskivirheet suluissa * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$	

Hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Sanna Marinin hallitus teki linjauksen kokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta vuosille 2020–2021. Maksuttomuuskokeilun tavoitteena on lisätä viisivuotiaiden lasten ja heidän sisarustensa osallistumista varhaiskasvatukseen. Lisäksi tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin. Tämä raportti kattaa kokeilun toisen vaiheen arvioinnin.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointivirasto. Se toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen ja oppimistulosten arviointeja. Keskuksen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviontia ja laadunhallintaa koskeissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviontia.

ISBN 978-952-206-619-0 nid.
ISBN 978-952-206-620-6 pdf
ISSN 2342-4176 (painettu)
ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)
ISSN-L 2342-4176



9 789522 066190

Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus, PL 28
(Mannerheiminaukio 1A)
00101 Helsinki
Puhelinvaihte: 029 533 5500
Faksi: 029 533 5510
karvi.fi