



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS

VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUKSEN KOKEILUN ENSIMMÄISEN VAIHEEN ARVIOINTI

Varhaiskasvatukseen osallistuminen
ja kokeilun järjestäminen

Anna Siippainen
Laura Repo
Jari Metsämuuronen
Anne Kivistö
Maarit Alasuutari
Päivi Koivisto
Miia Saarikallio-Torp

VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUKSEN KOKEILUN ENSIMMÄISEN VAIHEEN ARVIOINTI

Varhaiskasvatukseen osallistuminen
ja kokeilun järjestäminen

Anna Siippainen
Laura Repo
Jari Metsämuuronen
Anne Kivistö
Maarit Alasuutari
Päivi Koivisto
Miia Saarikallio-Torp



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 16:2019

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Sirpa Ropponen (edit)
TAITTO PunaMusta

ISBN 978-952-206-542-1 nid.
ISBN 978-952-206-543-8 pdf

ISSN 2342-4176 (painettu)
ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)
ISSN 2342-4176

PAINATUS PunaMusta Oy, Tampere

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisun nimi

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kokeilun järjestäminen

Tekijät

Anna Siippainen, Laura Repo, Jari Metsämuuronen, Anne Kivistö,
Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto ja Miia Saarikallio-Torp

Hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kokeilun tavoitteena on lisätä viisivuotiaiden lasten ja heidän sisarustensa osallistumista varhaiskasvatukseen sekä vaikuttaa suotuisasti heidän huoltajiensa työllistymiseen. Lisäksi tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Pitkän aikavälin tavoite on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa Suomessa sekä nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta, joka nyt jää jälkeen muista Pohjoismaista.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi arvioi kokeilun tavoitteiden toteutumista. Tämä raportti kattaa maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin. Kokeilun ensimmäiseen vaiheeseen haki 19 kuntaa. Kokeilukunnat tarjosivat viisivuotiaiden lasten perheille maksutonta varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Valtio kompensoi 20 prosenttia arvioidusta maksutulokertymän vähenemisestä.

Ensimmäisen vaiheen arviointi pohjautuu kolmeen eri aineistoon, jotka ovat viisivuotiaiden huoltajille suunnattu kysely, kuntien tuottama tilastollinen aineisto sekä kokeilukuntien viranhaltijoille toteutetut haastattelut. Aineistoja on kerätty kokeiluun osallistuneiden kuntien lisäksi myös vertailukunnista, jotka on valittu huomioiden muun muassa demografiaan ja maantieteelliseen sijaintiin liittyviä seikkoja.

Arvioinnin mukaan viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi enemmän kokeilu- kuin vertailukunnissa. Maksuttomuuden lisäksi osallistumisasteen nousua voi selittää kokeilukuntien tehostunut palveluohjaus sekä kunnan varhaiskasvatusmyönteinen ilmapiiri. Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen oli yleisempää niissä kunnissa, joissa ei oltu otettu käyttöön subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta eikä ryhmäkokoja oltu suurennettu. Maksuttomuudesta huolimatta osa viisivuotiaista ei osallistunut varhaiskasvatuk-

seen. Lastenhoidon ratkaisua selittäviksi tekijöiksi nousivat erityisesti huoltajien asenne varhaiskasvatusta kohtaan, perheen alle 3-vuotiaat sisarukset sekä huoltajien työtilanne. Aineisto antaa viitteitä siitä, että kokeilukunnissa viisivuotiaat osallistuivat varhaiskasvatukseen vertailukuntia useammin, vaikka kotona oli alle 3-vuotias sisarus tai huoltaja ei käynyt työssä.

Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös kokeilun järjestämisen taloudellisiin seikkoihin. Varhaiskasvatuksen budjettia ei useissa kunnissa kokeilun vuoksi kasvatettu, mutta kustannuksia katettiin muun muassa pienentyvien ikäryhmien tuomista säästöistä. Useat kuntien viranhaltijat toivatkin esiin, että maksuttomuuskokeiluun oli lähdetty nimenomaan lapsiperheiden vähene-
misen vuoksi. Kustannuksista huolimatta kokeilulla on ajateltu olevan positiivisia vaikutuksia kunnan lapsimyönteiselle imagolle.

Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämistä sekä palveluohjaukseen ja pedagogiikkaan liittyviä seikkoja. Maksutonta varhaiskasvatusta järjestettiin kokeilukunnissa monin tavoin ja erilaisissa varhaiskasvatuksen toimintamuodoissa. Osassa kunnista maksuton aika oli sidottu esiopetuksen tapaan tiettyihin kelloaikoihin tai päiviin. Arvioinnin mukaan pohdintaa siitä, miten kokeilu vaikuttaa esimerkiksi varhaiskasvatuksen toiminta-aikoihin, toiminnan sisältöihin ja pedagogiikkaan tarvitaan lisää. Varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja laatuun liittyvät kysymykset vaikuttavat osaltaan siihen, millaisia lastenhoidon ratkaisuja huoltajat tekevät.

Arvioinnin perusteella näyttää siltä, että maksuttomuudella voitiin ainakin osin saavuttaa sille osoitettuja tavoitteita. Arviointi on nostanut esiin kuitenkin myös monia kysymyksiä, jotka vaativat huolellista selvitystyötä ennen maksuttoman varhaiskasvatuksen mahdollista laajentamista. Eriteltyjen tulosten pohjalta raportissa esitetään toimenpidesuosituksia maksuttoman varhaiskasvatuksen jatkosuunnitelmien ja kehittämisen tueksi. Huomiota tulee kiinnittää suomalaisen lastenhoidon ja perhepoliittisen järjestelmän sisällä oleviin osallistumista estäviin tekijöihin. Lisäksi tulee pohtia maksuttoman varhaiskasvatuksen toteuttamisen tapoja ja sisältöjä, sekä maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusten kattamiseen liittyviä kysymyksiä. Maksuton varhaiskasvatus tuo taloudellista helpotusta monien lapsiperheiden elämään, mutta sen järjestäminen ei ole kuitenkaan niin yksinkertaista kuin julkisessa keskustelussa on annettu ymmärtää.

Avainsanat: varhaiskasvatus, lastenhoito, maksuttomuus, kotihoito

Utgiven av

Nationella centret för utbildningsutvärdering

Publikationens namn

Utvärdering av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar.

Utvärdering av försökets första skede

Författare

Anna Siippainen, Laura Repo, Jari Metsämuuronen, Anne Kivistö,

Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto och Miia Saarikallio-Torp

Regeringen startade ett försök med att ordna avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar under 2018–2020. Målet med försöket är att öka deltagandet av femåriga barn och deras syskon i småbarnspedagogik samt att påverka gynnsamt sysselsättningen av deras vårdnadshavare. Ett mål är dessutom att utveckla småbarnspedagogiken och servicehandledningen. Målet på lång sikt är att stärka den utbildningsmässiga jämlikheten i Finland samt att höja graden av deltagande i småbarnspedagogik, vilken nu släpar efter de övriga nordiska länderna.

Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU utvärderade hur målen för försöket uppnåddes. Denna rapport omfattar utvärderingen av det första skedet av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. Nitton kommuner ansökte om att få delta i försökets första skede. Försökskommunerna erbjöd familjer med femåriga barn avgiftsfri småbarnspedagogik 20 timmar i veckan. Staten kompenserade 20 procent av den uppskattade minskningen av avgiftsinkomsterna.

Information för utvärderingen av det första skedet samlades in tre olika vägar: genom en enkät som riktades till vårdnadshavare till femåriga barn, statistikmaterial som producerades av kommunerna samt genom intervjuer som genomfördes med försökskommunernas tjänsteinnehavare. Förutom kommuner som deltagit i försöket har material även samlats in från kontrollkommuner som valdes bland annat med hänsyn till demografi och det geografiska läget.

Enligt utvärderingen ökade femåringarnas deltagande i småbarnspedagogik mer i försöks- än i kontrollkommunerna. Förutom avgiftsfriheten kan ökningen av graden av deltagande förklaras av den effektiviserade servicehandledningen i försökskommunerna samt kommunernas atmosfär som var positivt inställd till småbarnspedagogik. Deltagandet av femåriga barn i småbarnspedagogik var vanligare i de kommuner där begränsningen av subjektiv rätt till småbarnspedagogik inte hade införts. Synnerhet var vårdgivarnas attityder gentemot småbarnspedagogik, syskon under 3 år och

arbetsituationen för vårdgivare bland de faktorer som förklarar lösningen för småbarnspedagogik. Uppgifterna tyder på att i försökskommunerna deltog femåringar ofta i småbarnspedagogik, även om de hade ett syskon som var mindre än 3 år eller en vårdgivare som inte arbetade.

I utvärderingen fästes även vikt vid ekonomiska faktorer i anknytning till anordnande av försöket. I flera kommuner höjdes inte budgeten för småbarnspedagogik, men kostnaderna täcktes med besparingar som uppstod på grund av mindre åldersgrupper. Flera av kommunernas tjänsteinnehavare lyfte också fram att man gått med i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik eftersom antalet barnfamiljer minskar. Trots kostnaderna har man tänkt att försöket har positiva effekter på kommunens barnvänliga image.

Dessutom kartlades i utvärderingen kutymerna för anordnandet av avgiftsfri småbarnspedagogik samt faktorer som har en anknytning till servicehandledning och pedagogik. Avgiftsfri småbarnspedagogik ordnades i försökskommunerna på många sätt och i olika verksamhetsformer för småbarnspedagogik. I försöket erbjuds avgiftsfri småbarnspedagogik 20 timmar per vecka. I en del kommuner var den avgiftsfria tiden liksom förskoleundervisning bunden till vissa tider eller dagar. Enligt utvärderingen behövs mer diskussioner kring hur försöket till exempel påverkar småbarnspedagogikens verksamhetstider, verksamhetens innehåll och pedagogik. Frågorna som gäller anordnande av småbarnspedagogik påverkar för sin del även hurdana barnvårdsbeslut vårdnadshavarna fattar.

Enligt utvärderingen verkar det som att man genom avgiftsfrihet åtminstone delvis kunde uppnå de mål som ställdes för försöket. Utvärderingen lyfter emellertid även fram många frågor som kräver ett noggrant utredningsarbete innan den avgiftsfria småbarnspedagogiken eventuellt utvidgas. Utifrån de presenterade resultaten lyfts i rapporten fram åtgärdsförslag som stöd för fortsatta planer för avgiftsfri småbarnspedagogik och utvecklingen av den. Vikt bör fästas vid de faktorer inom den finländska barnvården och det familjepolitiska systemet som utgör hinder för deltagandet. Dessutom bör man diskutera sätt att genomföra avgiftsfri småbarnspedagogik, innehållet i småbarnspedagogiken samt frågor som gäller täckandet av kostnader för avgiftsfri småbarnspedagogik. Avgiftsfri småbarnspedagogik medför en ekonomisk lättnad för många barnfamiljer, men att ordna den är emellertid inte så enkelt som man har låtit förstå i offentliga diskussioner.

Nyckelord: småbarnspedagogik, barnomsorg, avgiftsfri, hemvård

Publisher

Finnish Education Evaluation Centre

Title of publication

The first phase of the evaluation of an experiment on free of charge early childhood education and care for five-year-olds. Participation in early childhood education and the organization of the experiment

Authors

Anna Siippainen, Laura Repo, Jari Metsämuuronen, Anne Kivistö, Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto and Miia Saarikallio-Torp

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 educational equality in Finland as well as increasing participation rate in early childhood education and care, which currently is lower than in the other Nordic countries.

The Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) evaluated the achievement of the experiment's objectives. This report encompasses an evaluation of the first phase of the experiment on free of charge ECEC. Applications to participate in the first phase of the experiment were received from 19 municipalities. The participating municipalities offered 20 hours of free of charge early childhood education and care to the families of five-year-olds. Central government compensation was granted to cover 20% of the estimated reduction in the accrual of fee revenue.

The first-phase evaluation is based on three different data sets: a questionnaire addressed to parents of five-year-old children, a questionnaire addressed to municipalities and interviews with office holders in participating municipalities. In addition to the participating municipalities, data were also collected from reference municipalities. In the selection, such aspects as demographic factors and geographical location were taken into consideration.

The evaluation indicates that five-year-old children's participation in early childhood education and care increased more in the participating municipalities than in the reference municipalities. In addition to the fact that the service was offered free of charge, the increase in the participation

rate may be explained by more effective service counselling and a positive attitude towards early childhood education and care in the municipalities involved in the experiment. A larger proportion of five-year-olds participated in early childhood education and care in those municipalities that had not restricted the subjective right to ECEC and where the group size had not been raised. Some five-year-olds did not participate in early childhood education and care, however, regardless of it being offered free of charge. In particular, the attitudes of guardians towards ECEC, siblings under the age of 3 and the work situation were among the factors explaining the childcare solution. The data suggest that in the municipalities who participated the experiment, five-year-olds attended ECEC more often, even if they had a sibling less than 3 years old or a guardian not working.

The evaluation also addressed the economic aspects of the experiment. While few municipalities increased their early childhood education and care budgets due to the experiment, some of the costs were covered through savings obtained as age group sizes decrease. Many office holders thus mentioned the declining number of families with children as a particular reason motivating the municipality to participate in the experiment. Regardless of the costs, the experiment was thought to have positive impacts on the municipality's child-friendly image.

The evaluation also looked at the organisation of the experiment and issues related to parents' service guidance and pedagogy. The participating municipalities organised free of charge early childhood education and care in many ways and used many forms of ECEC. In some municipalities, the free hours were offered at certain times of the day or on specific days, similarly to pre-primary teaching. The evaluation indicates that further consideration is needed of how the experiment affects such aspects as the operating times of early childhood education and care, the contents of the activities, and pedagogy. Issues related to the organisation of early childhood education and care are also factors influencing guardians' child care solutions.

Based on the evaluation, it appears that the experiment was at least partly able to reach the objectives set for it. However, the evaluation also brought up many questions that need to be looked at carefully before free of charge early childhood education and care is potentially expanded. Based on the evaluation findings, proposals for measures aiming to support the further planning and development of free early childhood education and care are put forward in the report. Attention should be paid to factors hindering participation arising from the Finnish child care and family policy system. Additionally, the implementation methods and contents of free of charge ECEC as well as issues related to covering its costs should be considered. While free early childhood education and care does ease the financial burden of many families with children, organising it is not as easy as has been suggested in public discussion.

Key words: early childhood education and care, childcare, free of charge, home care

Tiivistelmä	3
Sammanfattning.....	5
Abstract.....	7
1 Johdanto	13
1.1 Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun lähtökohdat.....	15
1.2 Varhaiskasvatuspalvelut ja lastenhoidon tuet.....	16
1.3 Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus	20
2 Arvioinnin tarkoitus ja toteuttaminen	23
2.1 Arvioinnin tehtävä ja arviointiasetelma	24
2.2 Aineistot	28
2.2.1 Huoltajakysely	28
2.2.2 Kuntakyselyt.....	29
2.2.3 Viranhaltijoiden haastattelut	30
2.3 Analyysimenetelmät.....	31
2.3.1 Käytettäviä termejä ja menetelmiä	31
2.3.2 Kyselyt	33
2.3.3 Haastattelut.....	33
2.4 Arviointiin osallistuneet kunnat ja kyselyyn vastanneet huoltajat	34
2.4.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen.....	34
2.4.2 Kyselyyn vastanneet huoltajat	35
2.4.3 Perheiden viisivuotiaat lapset	36
2.4.4 Yhteenvedoa otoksesta.....	37
3 Viisivuotiaiden lasten hoitojärjestelyt kokeilu- ja vertailukunnissa.....	41
3.1 Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen.....	42
3.1.1 Varhaiskasvatuksen osallistumisessa tapahtuneet muutokset	43
3.1.2 Varhaiskasvatukseen osallistumiseen yhteydessä olevia kuntamuuttujia ...	46

3.2	Perheiden lastenhoidon ratkaisut	48
3.2.1	Kokonaismalli perheiden lastenhoidon ratkaisuista.....	48
3.2.2	Ketkä aloittivat varhaiskasvatuksessa kokeilun alkamisen jälkeen?.....	50
4	Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun järjestäminen kokeilukunnissa.....	57
4.1	Kuntien perusteluja kokeiluun mukaan lähtemisestä	58
4.2	Kokeilun kustannusten kattaminen	60
4.3	Tiedottaminen ja palveluohjaus	63
4.4	Maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestäminen	64
4.5	Huoltajien näkemyksiä maksuttomuuskokeilusta.....	67
5	Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset	75
5.1	Johtopäätökset	76
5.2	Toimenpidesuosituksset.....	81
5.3	Luotettavuuden ja eettisyyden tarkastelua.....	82
	Lähteet	85
	Liitteet	89

Johdanto

1

Suomessa kansallinen pitkän aikavälin tavoite on nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta, vaikuttaa suotuisasti huoltajien työllistymiseen sekä vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa. Juha Sipilän hallitus käynnisti¹ vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden² maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä edistämään näitä päämääriä. Kokeilun tavoitteena on edellisten lisäksi kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin vuosina 2018–2020. Kokeilu toteutetaan kahdessa vaiheessa. Tämä raportti kattaa kokeilun ensimmäisen vaiheen eli 1.8.2018–31.7.2019 välisen ajan.

Varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus muodostavat lapsen kehityksen ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden sekä perustan elinikäiselle oppimiselle. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka (Varhaiskasvatustalaki 540/2018). Varhaiskasvatus on keskeinen lapsia ja heidän perheitään koskeva palvelu. Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on Suomessa OECD-maiden keskiarvon alapuolella ja muita pohjoismaita selvästi alhaisempi. Vuonna 2017 suomalaisista kaksivuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistui 62,5 prosenttia, kolmevuotiaista 77,4 prosenttia, neljävuotiaista 82,6 prosenttia ja viisivuotiaista 85,8 prosenttia (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2018).³ Euroopan Unionin asettaman ET 2020 -ohjelman tavoitteena on, että EU-maissa 94 prosenttia yli neljävuotiaista lapsista osallistuisi varhaiskasvatukseen (European Commission 2014).

Laadukkaan varhaiskasvatuksen vaikutukset lapsen oppimiselle ja kasvulle sekä varhaiskasvatuksen laajemmat vaikutukset yhteiskunnalle tunnustetaan jo melko hyvin. Varhaiskasvatuksella on osoitettu olevan positiivisia lyhyen, mutta jonkin verran myös pitkän aikavälin hyötyjä erityisesti

¹ Hallituksen päätös 31.8.2017.

² Kokeilun aikaan viisivuotiaita olivat vuonna 2013 syntyneet lapset.

³ Varhaiskasvatukseen osallistumista tilastoidaan monin tavoin. Joissain laskelmissa lukuihin on sisällytetty päiväkotien ja perhepäivähoidossa olevien lasten lisäksi myös avoimeen varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset, mutta esimerkiksi OECD-tilastoinneihin 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.

heikommista sosioekonomisista taustoista tuleville lapsille (Burger 2010; Currie 2001; Kosonen & Huttunen 2018). Korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisella on osoitettu olevan yhteys lasten kognitiiviseen kehitykseen ja myöhempään koulumenestykseen (Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart 2004; Sylva 2014; Hall, Sylva, Sammons, Melhuis, Siraj-Blatchford & Taggart 2013), mutta myös sosiaalisten taitojen ja itsesäätelytaitojen kehitykseen sekä edelleen prososiaaliseen käyttäytymiseen (esim. Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart 2010). Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa korostetaan ensisijaisesti lapsen oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ja hyvän lapsuuden merkitystä tässä ja nyt (Varhaiskasvatuslaki 540/2018; Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018). Lisäksi varhaiskasvatuksen nähdään olevan tehokas keino myös syrjäytymisen ehkäisylle (esim. Karila 2016; Sipilä & Österbacka 2013). Karila (2016) kuitenkin muistuttaa, että ainoastaan laadukas varhaiskasvatus on vaikuttavaa ja tuottaa myönteisiä vaikutuksia.

Varhaiskasvatuksen juuret ovat Suomessa vahvasti kytköksissä työvoimapolitiikkaan. Koulutuspoliittisen tehtävänsä lisäksi varhaiskasvatuksen työ- ja perhepoliittinen tehtävä on yhä edelleen merkittävä. Varhaiskasvatukseen kohdistuu yhteiskunnallisia odotuksia, kuten työllistymisasteen nostamiseen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen edistämiseen liittyviä tavoitteita (Haataja 2012). Työvoimapolitiittisen tehtävän lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen määrän nostaminen on yksi keskeisiä koulutukselliseen tasa-arvoon tähtäviä toimenpiteitä. Suomessa lasten kotihoito on yleisempää kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa (OECD 2018). Karilan (2016) mukaan suomalaisen kotihoidon tukijärjestelmän voidaan katsoa olevan ristiriidassa varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisen tavoitteen kanssa, sillä se saattaa ohjata alle kolmivuotiaita lapsia ja heidän vanhempia sisaruksiaan kotona hoidettaviksi ja siten pois varhaiskasvatuspalveluiden parista. Erityisesti huolta on herättänyt se, kuinka palveluista eniten hyötyvät, kuten muuta kuin suomea äidinkielenään puhuvat ja heikon sosioekonomisen taustan omaavat lapset, saataisiin palveluiden piiriin (vrt. Lazzari & Vandenbroeck 2012). Opetus- ja kulttuuriministeriön teettämässä selvityksessä Varhaiskasvatuksen tiekartta 2030 varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostaminen esitetään yhdeksi varhaiskasvatuksen kehittämisen suositukseksi (Karila, Kosonen & Järvenkallas 2017).

1.1 Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun lähtökohdat

Opetus- ja kulttuuriministeriö varasi maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen toteuttamiseen 5 miljoonan euron erityisavustuksen. Valtion erityisavustus on kohdennettu kattamaan kunnille syntyviä asiakasmaksumenetyksiä maksuttoman 20 viikotunnin varhaiskasvatuksen järjestämisestä viisivuotiaille. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti avustuksella tuettavan kokeilun tavoitteeksi:

- 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 kehittäminen.

Kokeiluun osallistuvien kuntien valinta toteutettiin hakumenettelyn mukaisesti. Haku ensimmäiseen vaiheeseen käynnistyi 4.2.2018 ja päätökset kokeilukunnista tehtiin 4.4.2018. Maksuttomuuskokeilu alkoi 1.8.2018. Kokeiluun haki ja osallistui yhteensä 19 kuntaa. Kokeilu ensimmäisessä vaiheessa olivat mukana seuraavat kunnat: Forssa, Harjavalta, Helsinki, Iisalmi, Kempele, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Leppävirta, Liperi, Miehikkälä ja Virolahti yhdessä, Mäntyharju, Oulu, Salo, Somero, Sonkajärvi, Taivassalo ja Turku. Kokeiluun osallistuvissa 19 kunnassa on yhteensä 13 400 viisivuotiasta lasta, mikä on noin 23 prosenttia vuonna 2013 syntyneiden ikäluokasta.

Kokeilun toinen vaihe, jossa tulee olemaan mukana 27 kuntaa, alkaa 1.8.2019. Toisen vaiheen arviointia varten arviointisuunnitelma ja -kysymykset on tarkennettu.

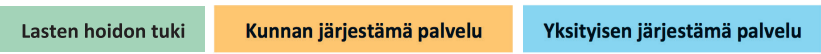
1.2 Varhaiskasvatuspalvelut ja lastenhoidon tuet

Suomalaista lastenhoidon mallia on luonnehdittu dualistiseksi (kuvio 1). Yhtäältä kaikille alle kouluikäisille lapsille on taattu lakisääteinen oikeus varhaiskasvatukseen, mutta toisaalta kotihoitoa tuetaan kansainvälisesti vertailtuna verrattain pitkään (esim. Hietämäki ym. 2017; Repo, Kuukka & Eerola 2019). Varhaiskasvatusoikeus alkaa, kun vanhempainrahakausi päättyy. Toisin sanoen lapsen ollessa noin 10 kuukauden ikäinen huoltajat valitsevat, hoitavatko he lasta kotona hoitovapaalla vai hoidetaanko lasta kodin ulkopuolella. Hoitovapaan ajalta perheet ovat oikeutettuja kotihoidon tukeen, jonka rahoittavat kunnat, mutta jonka maksaa Kela.

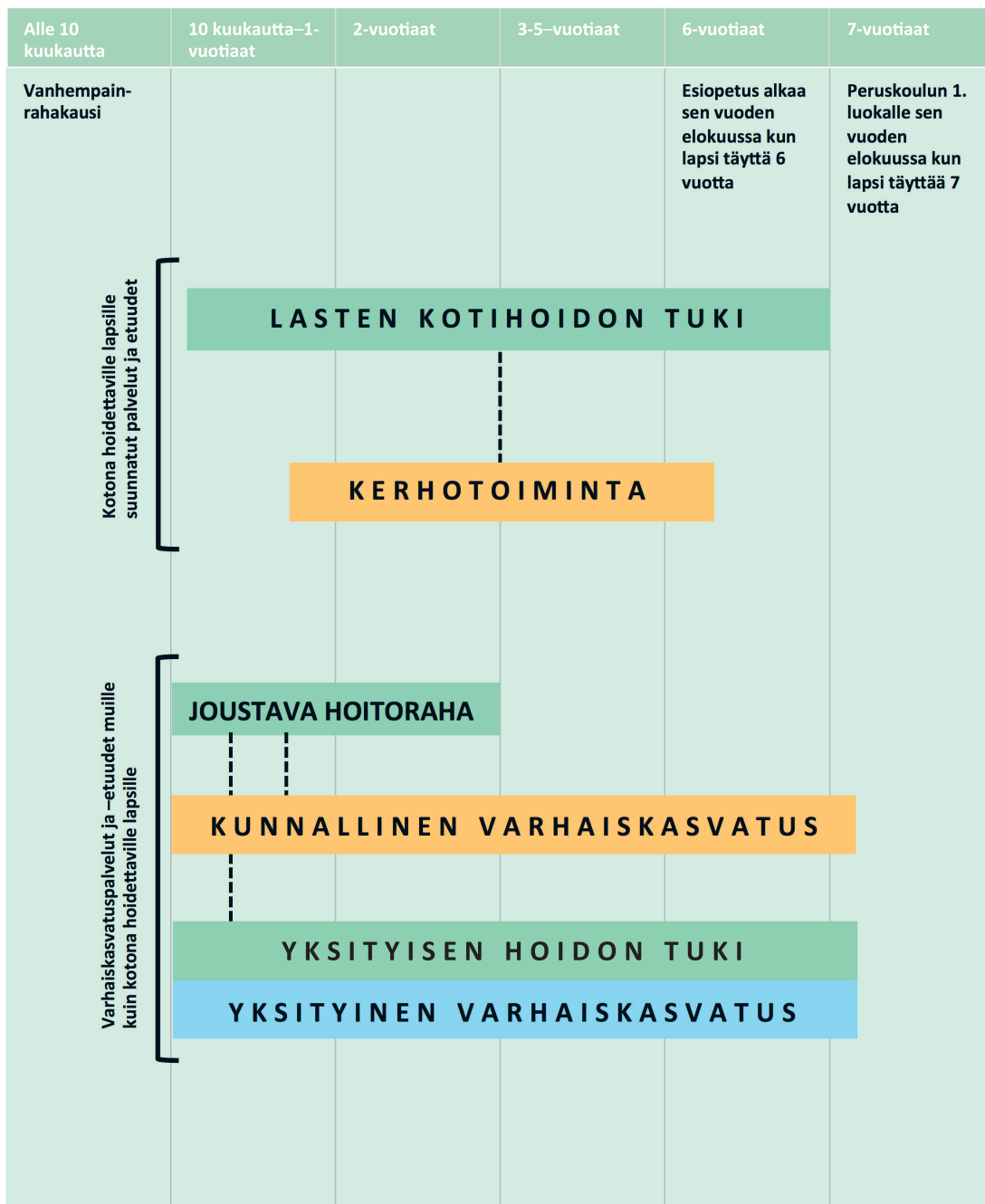
Kelan maksamaan kotihoidon tukeen ovat oikeutettuja sellaiset huoltajat, joiden alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Repo ja kollegat (2019) tiivistävät asian niin, että oikeus kotihoidon tukeen syntyy varhaiskasvatukseen liittyvän oikeuden käyttämättä jättämisestä. Valtaosa (noin 90 prosenttia) perheistä käyttää kotihoidon tukea ainakin jonkin aikaa vanhempainvapaiden päättymisen jälkeen (Haataja & Juutilainen 2014).

Kotihoidon tuki muodostuu lakisääteisestä hoitorahasta ja hoitolisästä ja se maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa. Lisäksi alle 3-vuotiaan lapsen alle kouluikäisistä *sisaruksista* maksetaan kotihoidon tukea, mikäli heitä hoidetaan kotona. Tästä syystä kotihoidon tuki ei rajaudu ainoastaan alle kolmevuotiaiden lasten tukimuodoksi (ks. esim. Kekkonen 2014). Onkin todettu, että varhaiskasvatukseen osallistumista selittää se, onko lapsella nuorempia alle 3-vuotiaita sisaruksia vai onko hän itse nuorin tai ainoa lapsi perheessään ja erityisesti se, saavatko huoltajat kotihoidon tukea nuoremmista sisaruksista (Haataja, Ahlgren-Leinvuo, Ranto & Valaste 2017).

Kuvassa käytetyt värit:



--- Palvelut, joihin lapsi on oikeutettu hoidon tuen kanssa



KUVIO 1. Varhaiskasvatustalvet ja lasten hoidon tuet HELA-hankkeen (Haataja, Ahlgren-Leinvuo, Ranto & Valaste 2017, 16) jäsennyksen pohjalta

Kotihoidon tuen hoitoraha maksetaan kaikille tukeen oikeutetuille samansuuruisena, kun taas hoitolisä on riippuvainen perheen tuloista ja perheen koosta. Hoitorahan ja -lisän lisäksi monet kunnat maksavat (joko suoraan itse tai Kelan kautta) kotihoidon tuen kuntalisää, joiden tasoissa ja ehdoissa on merkittäviä eroja kuntien välillä. Vuonna 2013 runsas kolmannes Suomen kunnista maksoi kotihoidon tuen kuntalisää, ja valtaosa kunnista on asettanut ehtoja kuntalisien maksamiselle. Yleisimmät ehdot ovat, että perheen kaikki lapset tulee hoitaa kotona ja se, että vanhempi hoitaa lasta itse. Lisäksi kuntalisen maksamisen ehtona voi olla esimerkiksi se, että vanhempi jää pois vakituisesta työstä tai keskeyttää opinnot. (Lahtinen & Selkee 2016.) Kotihoidon tuen kuntalisää maksetaan useimmiten väkiluvultaan suurissa kunnissa sekä kunnissa, joissa alle kolmevuotiaiden lasten lukumäärä on melko suuri ja työttömyysaste kohtuullisen matala (Miettunen 2008).

Varhaiskasvatustalain (540/2018) mukaisesti jokaisella lapsella on oikeus osallistua varhaiskasvatukseen 20 tuntia viikossa huoltajien niin päättäessä, ja oikeus jatkuu peruskoulun alkuun asti. Tätä kutsutaan subjektiiviseksi varhaiskasvatusoikeudeksi. 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen lapsella on oikeus huoltajien työn tai opiskelun, lapsen kehityksellisten tarpeiden, perheen olosuhteiden tai lapsen yleisen edun niin vaatiessa⁴.

Kunnat ovat vastuussa sekä varhaiskasvatuksen että esiopetuksen tarveperustaisesta järjestämisestä. Kunnat voivat toteuttaa veloitteensa joko hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja lain määrittelemiltä tahoilta. Pääosin kunnat järjestävät varhaiskasvatuspalvelut omana toimintanaan, mutta viime vuosikymmenen aikana yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen osuus on kasvanut Suomessa selvästi. Yksityisten palvelujen käyttöä tuetaan kahdella eri tukimuodolla. Huoltajien on ensinnäkin mahdollista hakea Kelalta yksityisen hoidon tukea, joka koostuu kotihoidon tuen tapaan hoitorahasta ja hoitolisästä. Viimeksi mainittuun vaikuttavat perheen tulot (Kela 2019). Lisäksi monet kunnat maksavat yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Vuonna 2018 kunnille suunnatussa kyselyssä 44 prosenttia vastaajakunnista ilmoitti maksavansa mainittua lisää (Lahtinen & Svartsjö 2018). Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksavien kuntien määrä on kuitenkin jonkin verran vähentynyt, samalla kun kunnat ovat enenevästi alkaneet tarjota palveluseleitä yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttämiseen (emt.). Joissakin kunnissa on käytössä molemmat tukimuodot, osassa vain joko yksityisen hoidon kuntalisä tai palveluseteli. Molemmat tuet maksetaan aina palveluntarjoajalle, ei huoltajalle henkilökohtaisesti.

Vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista lasten tulee osallistua esiopetukseen tai esiopetuksen tavoitteet täyttävään muuhun toimintaan. Pääsääntöisesti esiopetukseen osallistuvat lapset ovat kuusivuotiaita. Esiopetuksen lisäksi alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen. Esiopetus toimii varhaiskasvatuksen ja alkuopetuksen rajapinnalla, ja sen tavoitteena on edistää lapsen kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lapsen myönteistä minäkuvausta ja käsitystä itsestään oppijana (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014). Esiopetus on osa varhaiskasvatusta ja sen tavoitteita suunnitellaan ja toteutetaan lapsilähtöisesti leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla. Esiopetus on perusopetuslain alaista suunnitelmallista

⁴ Uudessa Rinteen hallitusohjelmassa esitetään subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden täysimääräistä palauttamista sekä lasten ja aikuisten välisen suhdeluvun palauttamista aiempien säästöjen mukaiseksi (Valtioneuvosto 2019).

ja tavoitteellista opetusta ja kasvatusta, jonka laajuus on vähintään 700 tuntia vuodessa. Tämä tarkoittaa, että lapset osallistuvat maksuttomaan esiopetukseen keskimäärin 20 tuntia viikossa, sillä yhteen päivään kuuluu yleensä neljä, mutta enintään viisi tuntia esiopetusta.

Esiopetuksen tavoin myös viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa on tehty linjaus 20 maksuttomasta viikkotunnista. Muutoin varhaiskasvatuksen asiakasmaksusta määrätään laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016). Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa asiakasmaksut määräytyvät perheen koon ja bruttotulojen sekä lapselle varatun varhaiskasvatuksestaaoaloajan mukaan. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut on sidottu yleiseen ansiotasoindeksiin. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki muuttui 1.1.2018, jonka myötä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut pienenevät merkittävästi. Suurimmillaan kuukausittainen asiakasmaksu voi olla 289 euroa ja sitä saa periä korkeintaan 11 kuukaudelta vuodessa. Toisesta lapsesta perittävä maksu on korkeintaan 50 prosenttia ensimmäisen lapsen asiakasmaksusta. Seuraavien sisarusten maksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016.) Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki ei koske kuitenkaan yksityisten toimijoiden järjestämää varhaiskasvatusta vaan maksuista sovitaan palvelun tuottajan ja huoltajien välisellä sopimuksella. Huoltajilla on mahdollisuus hakea Kelasta yksityisen hoidon tukea, jonka kunnat rahoittavat. (HE 205/2016.) Palveluseleitä käytettäessä kunnat kuitenkin pyrkivät useimmiten siihen, että perheen varhaiskasvatusmaksut vastaisivat yksityisissä palveluissa sitä, minkä perhe maksaisi kunnallisesta palvelusta (Lahtinen & Svartsjö 2018).

Tutkimustulokset varhaiskasvatuksen maksujen vaikutuksista yhtäältä varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen ja toisaalta äitien työllisyyteen ovat osin ristiriitaisia. Osa tutkimuksista kertoo varhaiskasvatuksen maksujen alentamisella olleen positiivinen vaikutus varhaiskasvatuspalvelujen käyttöön (Baker, Gruber & Milligan 2008), kun taas toiset eivät ole löytäneet maksujen ja palveluiden käytön välillä yhteyttä (Lundin, Öckert & Mörk 2008). Työllisyysvaikutusten on edellä mainituissa tutkimuksissa niin ikään todettu olevan pienet. Tätä saattaa tosin selittää se, että kyseisissä maissa äitien työllisyys on ollut jo valmiiksi varsin korkealla tasolla. (ks. Karila, Kosonen & Järvenkallas 2017.)

Suomessa vuoden 2018 alussa voimaan tulleen varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamiseen tähdänneen uudistuksen tavoitteena oli varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrän kasvattamisen lisäksi työnteon kannustinloukkuvaikutusten vähentäminen. Uudistuksella toivottiin olevan myönteinen vaikutus erityisesti pienituloisten naisten ja perheiden asemaan, joiden kohdalla pientenkin taloudellisten lisärasitteiden katsottiin vähentävän työhön osallistumisen halukkuutta ja täten pidentävän kotihoidon tukijaksoja. (SiVM 16/2016.) Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain uudistuksessa päivähoitomaksuja alennettiin erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden osalta (HE 205/2016). Kärkkäinen ja Tervola (2018; myös Tervola 2019) ovat selvittäneet laskennallisen mikrosimulointimallin avulla vuosina 2015–2018 toteutettujen sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten, mukaan lukien varhaiskasvatusmaksu-uudistus, työllisyysvaikutuksia. Selvityksen mukaan kotihoidon tuen saajien työnteon kannustimet ovat parantuneet ja muutoksen taustalla on ennen kaikkea varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen uudistus. Laskelmissa havaittiin myös jonkinasteinen vaikutus työllisyyteen. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tasolla voidaan myös vaikuttaa julkisten varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön.

Kotihoidon tuki ja sitä täydentävät kuntalisät ovat vaihtoehto kunnalliselle tai yksityiselle varhaiskasvatukselle. Toisissa kunnissa kuntalisien saamiseen sisältyy ehtoja, joilla sen käyttöä suunnataan tiettyntyyppisille perheille. Suomessa on käyty ajoittain vilkastakin keskustelua kotihoidon julkisen tukemisen mahdollisesta negatiivisesta vaikutuksesta äitien työllisyyteen. Aiheesta on viime vuosina saatu uutta, kotimaista tutkimustietoa, jonka mukaan kotihoidon tuella ja sen tasolla on äitien, yksinhuoltajaäitejä lukuun ottamatta, työllisyyttä heikentävä vaikutus (ks. Kosonen 2014; Kosonen & Huttunen 2018; Räsänen ym. 2019). Kotihoidon tuen negatiivinen vaikutus on havaittu olevan suurempi heikossa työmarkkina-asemassa oleville äideille (Kosonen ja Huttunen 2018; Räsänen 2019). Myös Peutere kollegoineen (2014) on havainnut, että äidin asuminen kotihoidon tuen kuntalisää maksavassa kunnassa ennustaa heikompa työmarkkinakiinnittymistä erityisesti niillä äideillä, joilla ei ole voimassaolevaa työsuhdetta, johon palata perhevapaan päätyttyä.

Suomessa kuntien vastuulla on siis sekä varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen että lasten kotona hoitamisen tukeminen kotihoidon tuen avulla. Tämän seurauksena kunnissa on tehty sekä varhaiskasvatukseen että kotihoitoon liittyviä erilaisia linjauksia. Joissain kunnissa on esimerkiksi otettu käyttöön subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja joissain kunnissa puolestaan tuetaan lasten kotihoitoa erilaisin kuntalisin. (Repo ym. 2019.) Näin ollen kuntien kesken voi ilmetä suurtakin vaihtelua siinä, kuinka ne varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon palvelukokonaisuuden järjestävät (ks. myös Karila, Eerola, Alasutari, Kuukka & Siippainen 2017).

1.3 Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus

Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunta voi järjestää lasten varhaiskasvatukseen kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin.

Varhaiskasvatusjärjestelmän rahoitus koostuu peruspalveluiden valtionosuuksista sekä kunnan omasta rahoitusosuudesta. Laskennallisesti peruspalveluiden valtionosuus on noin 25 prosenttia menoista. Valtionosuus kuitenkin tasataan tasausjärjestelmän avulla siten, että valtionosuus vaihtelee kunnan maksukyvystä ja koosta riippuen. Varhaiskasvatuksen rahoitus sisältyy sivistystoimen peruspalveluiden rahoitukseen. Tämän lisäksi valtio voi jakaa valtionavustuksia sekä erityisavustuksia. Kunnat voivat hakea erityisavustuksia avustuskohteesta riippuen kattamaan varhaiskasvatuksen menoja.

Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna laadukkaiden varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen muodostuu kunnille kalliiksi investoinniksi. Kustannusvaikutusten, kuten työllisyysasteen nostamisen, verotuottojen lisääntymisen sekä sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen näkökulmasta investoinnit jakautuvat kuitenkin pidemmälle aikavälille tuottaen

positiivisia vaikutuksia (Haataja 2012, 168). Täten voidaan ajatella, että korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen edistäminen on sekä kansallisella että paikallisella tasolla taloudellinen ja sosiaalinen investointi tulevaisuuteen, jolla 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).

Arvioinnin tarkoitus ja toteuttaminen

2

Tässä arviointihankkeessa arvioidaan hallituksen käynnistämää viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua. Arvioinnin toteuttaa kokonaisuudessaan Karvi. Kokeilun arvioinnin projektipäällikkönä toimii arviointiasiantuntija **Anna Siippainen**, arviointiryhmän puheenjohtajana arviointineuvos **Laura Repo** sekä muina työntekijöinä erityisasiantuntija **Jari Metsämuuronen** (tilastolliset menetelmät), arviointisuunnittelija **Anne Kivistö** ja korkeakouluharjoittelija **Sini Leikkola**. Arviointihanketta varten on perustettu myös kolmen hengen asiantuntijaryhmä, jonka asiantuntemusta on hyödynnetty arvioinnin tukena. Asiantuntijaryhmään kuuluvat professori **Maarit Alasuutari** (Jyväskylän yliopisto), varhaiskasvatuksen palvelujohtaja **Päivi Koivisto** (Jyväskylän kaupunki) sekä tutkija **Miia Saarikallio-Torp** (Kelan tutkimus). Opetushallitus koordinoi kokeiluun osallistuvien kuntien verkostoa. Karvi on osallistunut verkoston toimintaan ja pitänyt kokeilukuntiin yhteyttä verkoston kautta.

2.1 Arvioinnin tehtävä ja arviointiasetelma

Karvin arviointitoiminta pohjautuu arvioinnin 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. Kehittävässä arvioinnissa korostuvat osallisuuden ja vaikuttavuuden periaatteet. Arvioinnin on tarkoitus yhtäältä auttaa kuntia kehittämään toimintaansa ja toisaalta tarkastella prosessia ulkopuolelta. Tätä arviointia voidaan kuitenkin luonnehtia ennemminkin politiikkatoimien kuin kuntien toimien ja palvelujen arvioinniksi. Tällä tarkoitetaan *”arviointia, jonka tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa politiikkatoimien vaikutuksista, mahdollisista riskeistä, vaihtoehtoisista toteuttamistavoista ja toteutuksen onnistuneisuudesta”* (Goman & Moitus 2018, 33).

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa (poliittisen) päätöksenteon sekä varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisen kehittämisen pohjaksi. Arviointitiedon avulla voidaan pohtia maksuttoman varhaiskasvatuksen yhteyttä viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Lisäksi arvioinnin toivotaan hyödyttävän varhaiskasvatuksen järjestäjiä sekä kokeilukunnissa että maksuttomuutta suunnittelevissa muissa kunnissa viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen liittyvissä järjestämisen kysymyksissä. Arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa myös mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen valmistelu- ja suunnittelutyön tueksi.

Arvioinnin tehtävänä on selvittää opetus- ja kulttuuriministeriön viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun toteutumista. Kokeilu ja sen arviointi toteutetaan kahdessa vaiheessa. Tämä raportti kattaa kokeilun ensimmäisen vaiheen eli 1.8.2018–31.7.2019 välisen ajan. Raporttiin on liitetty katsaus suomalaiseen lastenhoidon järjestelmään sekä aihepiiriä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Arvioinnin toisen vaiheen raportissa tullaan pohtimaan maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun vaikutuksia kokonaisuutena kaikkien kerättyjen aineistojen valossa. Arviointiasetelma eli arvioinnin lähtökohdat sekä ensimmäisen vaiheen aikataulu, aineistot ja raportointi on tiivistetty seuraavaan kuvioon:



KUVIO 2. Arviointiasetelma

Kokeilun ensimmäinen vaihe alkoi 1.8.2018 ja samaan aikaan käynnistettiin kokeilun arviointi. Arvioinnin pohjana on ministeriön hyväksymä arviointisuunnitelma. Suunnitelman tavoitteet ja niihin pohjaavat arviointikysymykset on kuvattu taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Arvioinnin tavoitteet ja kysymykset

Arviointikysymykset	Arvioinnin osakysymykset
Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen?	<ul style="list-style-type: none"> • Onko viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun aikana? • Mitkä tekijät ovat yhteydessä viisivuotiaiden lasten huoltajien tekemiin lastenhoidon ratkaisuihin?
Miten viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu ja siihen liittyvät kustannukset on järjestetty?	<ul style="list-style-type: none"> • Miksi kunta on hakenut kokeiluun? • Miten kunnat kompensoivat maksutulojen pienentymisen ja järjestävät omarahoitusosuuden? • Mitä muita kustannuksia kunnille kokeilusta kertyy? • Missä varhaiskasvatuksen toimintamuodossa kokeilu toteutettiin? • Miten yksityisissä palveluissa olevat viisivuotiaat on huomioitu kokeilussa? • Millaisia tiedottamisen ja varhaiskasvatuksen palveluohjauksen tapoja kokeilussa on käytetty? • Miten maksuton varhaiskasvatus on organisoitu? • Millaisin pedagogisin toimintatavoin maksuton varhaiskasvatuskokeilu on toteutettu?

Arviointia varten valittiin vertailukuntia, jotta asetelmassa on voitu huomioida muun muassa yleinen taloustilanteen muuttuminen tai yleisemmät trendit esimerkiksi lasten osallistumisasteen suhteen myös kokeilun ulkopuolella olevissa kunnissa (kuvio 3).

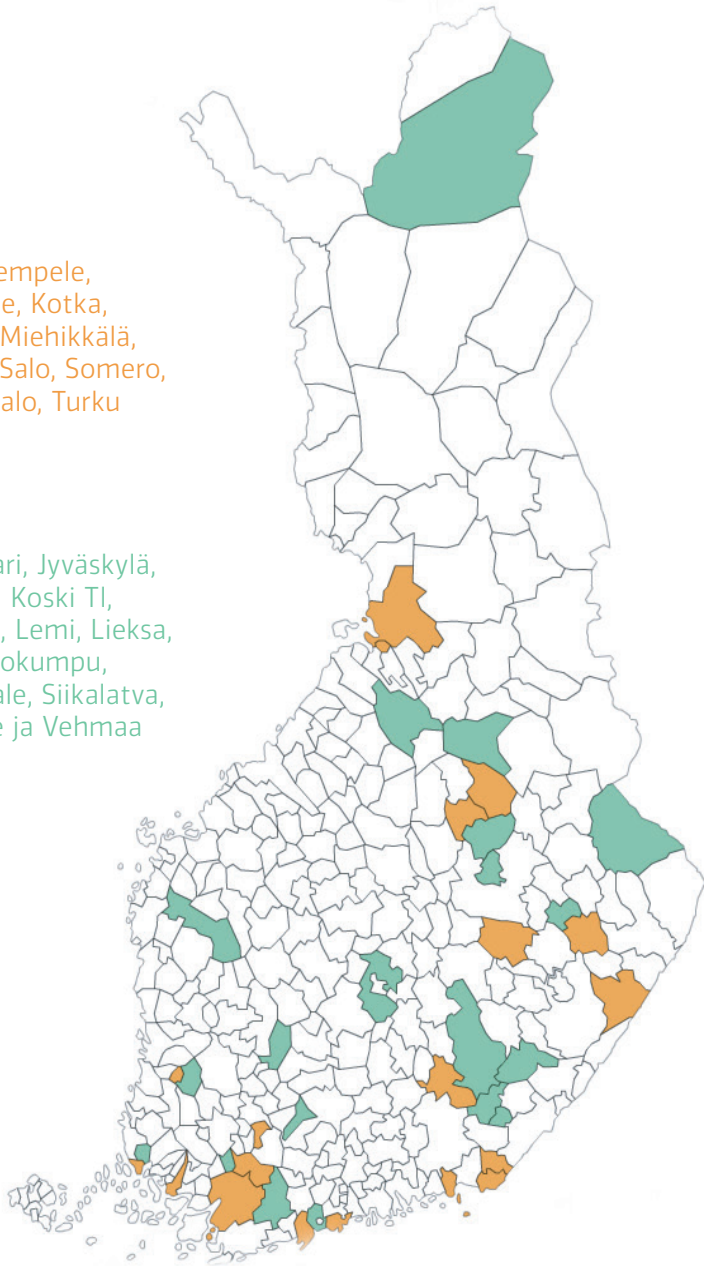
Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnissa mukana olevat kokeilu- ja vertailukunnat

Kokeilukunnat:

Forssa, Harjavalta, Helsinki, Iisalmi, Kempele, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Leppävirta, Liperi, Miehikkälä, Mäntyharju, Oulu, Salo, Somero, Sonkajärvi, Taivassalo, Turku ja Virolahti

Vertailukunnat:

Espoo, Hattula, Inari, Jyväskylä, Kajaani, Kokemäki, Koski Tl, Kurikka, Lapinlahti, Lemi, Lieksa, Lohja, Mikkeli, Outokumpu, Puumala, Savitaipale, Siikalatva, Siilinjärvi, Tampere ja Vehmaa



KUVIO 3. Kokeilu- ja vertailukuntien maantieteellinen sijoittuminen

Vertailukunniksi valittiin demografisesti samankaltaisia kuntia kuin kokeiluun mukaan hakeneet kunnat. Kunnan kuntaryhmän (maaseutumainen, taajaan asuttu, kaupunkimainen), sijainnin ja koon lisäksi huomioitiin muun muassa kuntien talous- ja työttömyystilanteeseen (tulovero-prosentti, tulotiedot, työttömyysaste ja eläkeläisten määrä) sekä muuttoliikenteeseen liittyviä asioita, jotta kokeilu- ja vertailukuntien vertaileminen olisi mahdollisimman luotettavaa. Tämän jälkeen pyrittiin löytämään kunta, jossa myös lastenhoidon järjestelmä olisi mahdollisimman samankaltainen. Erityisesti keskityttiin kotihoidontuen kuntalisään⁵, sillä aikaisempien tutkimusten perusteella sillä tiedetään olevan suuri vaikutus (erityisesti äitien) tuen käytön kestoon (esim. Räsänen, Österbacka, Valaste & Haataja 2019). Ideaalitalanteessa kokeilukunnat olisi valittu satunnaisesti (ks. Nokso-Koivisto, Sarvimäki & Toivanen 2019). Nyt kun satunnaistamista ei ole tehty, on kokeilukuntien joukko on joidenkin tekijöiden, esimerkiksi maantieteellisen sijainnin, suhteen varsin valikoitunut (ks. myös luku 2.4.1).

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 lopulta 20 vertailukuntaa, sillä yhdelle kunnalle oli haastavaa löytää samalta maantieteelliseltä alueelta kuntaa, jossa kotihoidon tuen kuntalisä olisi samaa kokoluokkaa. Tästä syystä kyseiselle kunnalle on valittu kaksi vertailukuntaa: toinen kunnista sijaitsee samalla maantieteellisellä alueella ja toinen sellainen, joka on lastenhoidon järjestelmän tasolla samankaltainen.

2.2 Aineistot

Viisivuotiaiden maksuttomalle varhaiskasvatuskokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumista arvioitiin kolmen eri aineiston avulla. Arviointiaineisto koostuu huoltajille suunnatusta kyselystä kokeilu- ja vertailukunnissa, molempia kuntaryhmiä koskevasta kuntakyselystä sekä kokeilukuntien viranhaltijoiden haastatteluista. Arvioinnin toista vaihetta varten arviointikysymyksiä tarkennetaan ja sitä varten kerätään uudet aineistot.

2.2.1 Huoltajakysely

Arviointihankkeessa toteutettiin kysely kokeilu- ja vertailukuntien viisivuotiaiden lasten huoltajille. Pienemmissä kunnissa kysely osoitettiin kunnan kaikille vuonna 2013 syntyneiden lasten huoltajille, mutta suuremmissa kunnissa vastaajien valinta perustui satunnaisotantaan. Otokseen valikoituneiden lasten osoitetiedot pyydettiin Väestörekisterikeskuksesta. Otannan suoritti Väestörekisterikeskus siten, että Helsingistä mukaan valikoitui kolmannes ja muista suurista kunnista puolet ikäluokan 2013 lapsista.

⁵ Vertailussa on huomioitu kotihoidon tuen kuntalisän perussumma. Esimerkiksi lisän maksamiseen liittyvien ehtojen yksityiskohtainen vertaileminen ei ollut mahdollista.

Kyselyn saatekirje postitettiin vuonna 2013 syntyneen lapsen kotiosoitteeseen.⁶ Kysely toteutettiin aikavälillä 21.1.–13.2.2019. Kysely oli täytettävissä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Kyselyyn vastaaminen tapahtui sähköisesti, mutta pyydettyä huoltajille toimitettiin myös paperinen lomake.⁷

Kysely sisälsi sekä valmiiksi luokiteltuja että avoimia kysymyksiä. Kyselyn laatimisessa hyödynnettiin Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston CHILDCARE-hankkeen⁸ vuonna 2016 toteutettua kyselyä (ks. Hietämäki ym. 2017) sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kelan Perhevapaat 2013 -väestökyselyssä olleita muotoiluja. Kyselyssä tiedusteltiin huoltajien ja lapsen taustatietoja sekä perheen tekemiä lastenhoidon ratkaisuja. Kysely sisälsi myös lastenhoitoon liittyviä asenneväittämiä. Vastausvaihtoehtoina monivalintakysymyksissä käytettiin Likert-asteikkoja. Arvo 1 edusti aina kielteisintä ja arvo 5 myönteisintä suhtautumista esitettyyn väittämään. Vaihtoehto 6 oli 'ei koske minua'.⁹ Lisäksi kokeilukunnissa asuvilta perheiltä tiedusteltiin kokemuksia maksuttomuuskokeilusta esimerkiksi perheiden tiedottamisen sekä palveluohjauksen näkökulmista. Kyselyn tavoitteena oli siis tuottaa tietoa siitä, mitkä seikat vaikuttivat perheiden tekemiin lastenhoitoon liittyviin ratkaisuihin kokeilu- ja vertailukunnissa. Joissain muuttujissa – kuten ikä- ja tulotiedoissa – ilmeisen virheelliset tiedot on korvattu puuttuvalla tiedolla. Osa kyselylomakkeen kysymyksistä (esimerkiksi tulotiedot) oli rakennettu niin, että niihin oli vastattava, jotta kyselyssä pääsi eteenpäin. Osa kysymyksistä oli puolestaan suunnattu vain osalle vastaajista – kuten lisäkysymykset työssäkäyville vastaajilla. Näistä syistä johtuen vastaajajoukon suuruus vaihtelee kysymyksittäin. Vastaajajoukon koko on kuvattu eri analyysien yhteydessä. Huoltaja-aineiston perustunnuslukuja on koottu liitteisiin 1–5.

2.2.2 Kuntakyselyt

Arviointia varten sekä kokeilu- että vertailukunnilta pyydettiin tilastotietoja. Tietoja pyydettiin kolmesta eri aikapisteestä, joista yksi oli ennen kokeilua (15.1.2018), yksi kokeilun alussa (15.9.2018) ja yksi noin puoli vuotta kokeilun jälkeen (15.1.2019).¹⁰ Näin tietoja viisivuotiaiden lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen on saatu myös ennen kokeilua. Kunnilta pyydettiin tietoja vuonna 2013 syntyneistä lapsista, perustietoja kunnasta sekä kunnan lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestelmistä. Osa tiedoista pyydettiin kolmelta eri ajankohdalta ja osasta tilannetta kyselyn toteuttamisen hetkellä taulukossa 2 esitetyllä tavalla.

6 Toisin sanoen saatekirje lähetettiin siihen osoitteeseen, jossa lapsi on kirjoilla. Käytännössä lapsi voi asua kuitenkin useammassa eri osoitteessa.

7 Yksi vastaajista pyysi kyselylomakkeen paperisena.

8 Tasa-arvon kysymykset varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja lastenhoidon tukien järjestelmässä: SA 314317. Lisätietoja hankkeesta osoitteessa www.jyu.fi/childcare.

9 Analysoinnissa vaihtoehto 6 käsiteltiin puuttuvana tietona.

10 Jos tietoa ei ollut saatavilla juuri kyseiseltä päivämäärältä, pyydettiin tieto kuukauden mukaan.

TAULUKKO 2. Kuntakyselyn sisällöt ja tiedonkeruun aikapisteet

Kuntakyselyssä kerätyt tiedot	noin puoli vuotta ennen kokeilun alkua (15.1.2018)	kokeilun alkaessa (15.9.2018)	noin puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.2019)
Vuonna 2013 syntyneiden lasten lukumäärä kunnassa, vieraskielisten lasten, varhaiskasvatukseen sekä avoimiin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuvien lasten sekä niin sanottujen nollamaksuluokassa olevien lasten määrä	X	X	X
Kunnan asukasluvu, työttömyysaste, perusasteen koulutuksen suorittaneiden osuus, kotihoidon tuen piirissä olevien lasten määrä sekä vieraskielisten asukkaiden osuus kunnassa	X	X	X
Kotihoidon tuen kuntalisä ja sen saamisen ehdot, subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ja lasten ja aikuisten välisen suhdeluvun muuttaminen lainsallimaan 1:8, yksityisen varhaiskasvatuksen määrä ja sen tukemisen muodot.	–	–	X

Vertailukuntia pyydettiin myös perustelevaan, miksi he eivät olleet hakeneet mukaan kokeiluun sekä kuvailemaan, minkälaisia keskusteluja kunnassa on asian tiimoilta käyty. Vastaavasti kokeilukuntia pyydettiin kertomaan, miksi he ovat hakeneet mukaan kokeiluun ja ovatko he hakemassa kokeilun toiseen vaiheeseen. Kokeilukuntia pyydettiin näiden tietojen lisäksi arvioimaan kokeilun aiheuttama maksukertymän väheneminen. Kysely oli vastattavissa Webropolissa tammi-helmikuussa 2019.

2.2.3 Viranhaltijoiden haastattelut

Kunnista kerättiin tietoa myös haastatteleamalla kokeilukuntien viranhaltijoita tammi-helmikuussa 2019. Haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluina tai Skype for Business -yhteydellä. Haastatteluun osallistui kustakin kunnasta yksi viranhaltija – poikkeuksena yksi kunta, jossa toteutettiin parihaastattelu. Kuntien yhteyshenkilöiden yhteystiedot saatiin Opetushallituksen kautta. Haastateltavia tiedotettiin tulevasta haastattelukierroksesta etukäteen Opetushallituksen järjestämässä kuntatapaamisessa. Haastateltavat saivat etukäteen tutustuttavakseen haastattelussa käytetyn haastattelurungon, joka sisälsi kysymyksiä kokeiluun mukaan hakemisen taustoista, kokeilun toteuttamisesta pedagogiikan, palveluohjauksen sekä kustannusten näkökulmista sekä kunnan jatkosuunnitelmista maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun suhteen. Haastateltavilla oli näin ollen mahdollisuus valmistautua kertomaan kokeilun toteuttamisesta omassa kunnassaan ja halutessaan hyödyntää vastausten miettimisessä oman kuntansa muita toimijoita. Haastattelujen kestot vaihtelivat 30 minuutista 81 minuuttiin.

2.3 Analyysimenetelmät

2.3.1 Käytettäviä termejä ja menetelmiä

Tässä arvioinnissa kerättyjen kyselyaineistojen analyysissa käytetään tilastollisia menetelmiä (kuten varianssianalyysi tai regressioanalyysi) ja näihin liittyviä tilastollisia testejä (kuten U-testi, t-testi tai F-testi). Testaamiseen ja tuloksista raportointiin liittyy kolme termiä, jotka ovat tilastollinen merkitsevyys, efektikoko ja selitysaste.

”Tilastollisesti merkitsevä” tulos kuvaa sitä, kuinka luotettava tutkittavien ryhmien – kuten kokeilukuntien/vertailukuntien tai kotihoidossa/varhaiskasvatuksessa olevien – välinen ero on. Kun aineiston kokeilukunnat muodostavat kokonaispopulaation, tilastolliselle merkitsevyydelle tulee historiallisen populaation merkitys: jonain muuna vuonna tulokset olisivat voineet poiketa kuvatusista myös kokeilukunnissa. 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 perinteinen $p < 0.05$ eli 5 prosentin riskitaso. Poikkeustapauksissa käytetään perinteisiä havaittuja p -arvoja – kuten esimerkiksi merkintää $p = 0,002$, joka tarkoittaa 0,2 prosentin riskiä tehdä virhepäätelmä: Kun väitämme, että ryhmien välillä on eroa, saatamme tehdä virhepäätelmän, mutta virhepäätelmän riski on hyvin pieni. Tilastollinen merkitsevyys ei kerro onko ero suurta vai pientä – kun otoskoko on suuri, mitätönkin ero voi osoittautua merkitseväksi.

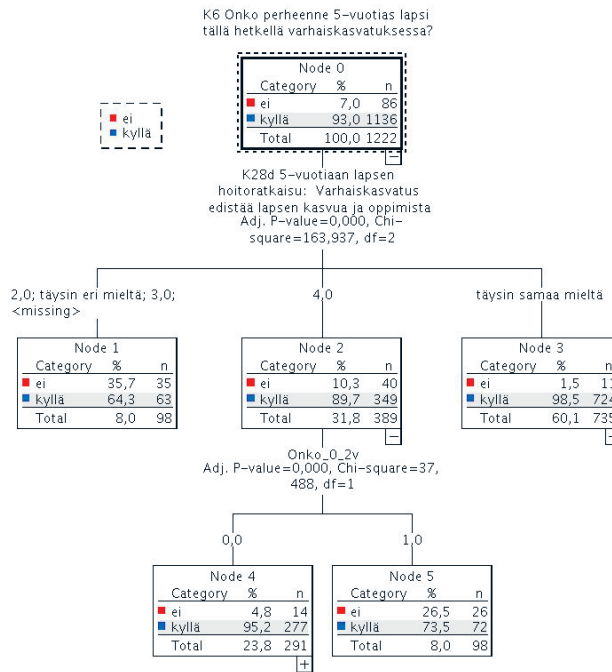
Eron suuruuden hahmottamiseksi käytetään tässä raportissa efektikoon indikaattorina ensisijaisesti Cohenin f - ja h -mittoja (Cohen 1988), koska lukuja on helppo verrata eri aineistojen välillä ja niille on olemassa karkeita rajoja kuvaamaan efektikoon pienuutta tai suuruutta. Keskiarvoja verrattaessa käytetään f -mittaa ja prosenttiosuuksien eroja kuvattaessa h -mittaa. Suuri efektikoko tarkoittaa, että ryhmien välillä on erittäin huomattava ero. Kun $f < 0,1$, sanotaan, että efektikoko on pieni, kun $f =$ noin 0,2, efektikoko on keskisuuri ja kun $f > 0,4$, efektikoko on suuri. Vastaavasti kun $h < 0,2$, sanotaan, että efektikoko on pieni, kun $h =$ noin 0,4–0,5, efektikoko on keskisuuri ja kun $h > 0,8$, efektikoko on suuri.

Toinen efektikokoa lähellä oleva käsite on ”selitysaste”. Regressio- ja varianssianalyysien yhteydessä selitysasteen mittana käytetään (korjattua multippeli) korrelaatiokertoimen neliötä (R_{Adj}^2) tai etan neliötä (η_p^2). Jos $R_{Adj}^2 = 0,10$, mallissa olevat muuttujat selittävät ilmiöstä yhteensä 10 prosenttia ja vastaavasti kun $\eta_p^2 = 0,10$, yksittäinen muuttuja selittää ilmiöstä 10 prosenttia.

Aineiston analysoinnissa käytetään yleisesti tunnettuja menetelmiä (ks. esim. Tabachnik & Fidell 2006; Metsämuuronen 2009; 2017). Ryhmien välisiä eroja kuvataan yksinkertaisilla tilastollisilla tunnusluvuilla, kuten frekvensseillä ja keskiarvoilla. Perustunnuslukujen lisäksi käytetään faktorianalyysin, varianssianalyysin (GLM), regressioanalyysin ja luokitteluanalyysien eri muotoja. Faktorianalyysia käytettiin asennemittareiden analysoinnissa asennedimensioiden löytämiseen. Näitä käytettiin yksittäisten muuttujien ohella malleissa selittävinä tekijöinä. GLM on käytössä, kun tarkastellaan keskiarvojen eroja. Kun otoskoot ovat pienehköjä, kuten kunta-aineistossa, merkitsevyys tarkistetaan ei-parametrisella menetelmällä, kun valmis testi on saatavilla, kuten

t-testin rinnakkaistestillä U-testillä. Logistista regressioanalyysiä käytetään, kun osallistumista varhaiskasvatukseen selitetään monilla taustamuuttujilla yhtä aikaa. Luokitteluanalyyseista keskeisin on hierarkkinen päätöksentekopuu-analyysi (*Decision Tree Analysis*, DTA, mm. Kass 1980), jota käytetään oleellisten selittävien muuttujien jakokohtien löytämisessä (ks. tarkemmin esim. Metsämuuronen & Ukkola, tulossa).

DTA on joukko menetelmiä, joiden avulla analysoidaan laajoja aineistoja ja luokitellaan selittäviä muuttujia (*Independent Variables*) kiinnostavan kohdemuuttujan (*Dependent Variable*) suhteen, esimerkiksi osallistuiko viisivuotias varhaiskasvatukseen vai ei. Menetelmä on tehokas tilanteissa, joissa ei välttämättä ole olemassa olevaa teoriaa – tai sitä ei nähdä tarpeelliseksi käyttää – kertoamaan, 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. Tyypillinen hierarkkinen tulos voisi näyttää esimerkiksi kuvion 4 kaltaiselta.



KUVIO 4. Esimerkki yksinkertaisesta DTA-mallista

Kuvion 4 mallissa tutkitaan, mitkä tekijät ennustavat lapsen osallistumista varhaiskasvatukseen (*Onko perheenne 5-vuotias lapsi tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa*) kokeilukunnissa. Kunkin ”laatikon” luvut kertovat aina sekä niiden lasten prosenttiosuuden että lukumäärän, jotka ovat tai eivät ole varhaiskasvatuksessa ja joiden huoltaja on vastannut kyseisen ”laatikon” mukaisesti. Kokeilu-

kunnista saadussa aineistossa 1136 lasta (93 %) osallistui varhaiskasvatukseen ja 86 lasta (7 %) ei osallistunut. DTA luokittelee kaikki malliin laitettut muuttajat kaikkiin mahdollisiin alaryhmiin ja huomaa, että tilastollisesti merkitsevin selittäjä on asennepatteriston väittämä ”*varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista*”. Jos huoltaja oli väittämän kanssa täysin samaa mieltä, oli perheen viisivuotiaista varhaiskasvatuksessa 98,5 prosenttia. Jos vastaaja oli puolestaan ”varhaiskasvatuskriittinen”, osallistui varhaiskasvatukseen enää reilu 64 prosenttia viisivuotiaista. Kuva tarkentuu mallissa vielä niiden vastaajien osalta, jotka olivat olleet väittämän ”varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja kehitystä” osittain samaa mieltä (vastausvaihtoehto 4). Vastaaajajoukolla, joka oli väittämän kanssa osittain samaa mieltä ja joilla oli perheessä alle kolmevuotias sisarus, osallistui varhaiskasvatukseen noin 74 prosenttia.

Sekä DTA- että regressiomallitus on tehty siten, että selittäviä tekijöitä on otettu ensin malliin aihepiireittäin (ks. Liite 11). Näin esimerkiksi perheiden nuorempia lapsia on käytetty selittävinä tekijöinä ja näistä tilastollisessa mielessä parhaat muuttajat on valittu jatkotyöskentelyyn. Kun aihealueittaiset tilastollisesti merkitsevät selittäjät on löydetty, on näistä muodostettu kokonaisu-malli, johon on koottu edellisessä vaiheessa löydetty selittävät tekijät. Mallituksessa rakennettiin kolme eri mallia: kokonaisu-malli sisältäen sekä kokeilu- että vertailukuntien vastaajat ja erikseen kokeilukuntien ja vertailukuntien mallit.

2.3.2 Kyselyt

Perusaineiston muodostaa viisivuotiaiden maksuttamaan varhaiskasvatuksen kokeiluun osallis-tuneet 19 kuntaa, joille valittiin mahdollisimman samankaltainen vertailukunta (ks. luku 2.1). Aineiston analysointi perustuu yhtäältä koko aineiston tuottamaan tietoon ja toisaalta kuntaryh-mien vertailuun. Kerättyjä arviointiaineistoja on analysoitu sekä tilastollisesti että laadullisesti. Laadullinen aineisto kuvaa kokeilun toteuttamista, eikä siinä hyödynnetä vertailuasetelmaa.

Huoltajakyselyn avovastausvaihtoehdot luokiteltiin kyselyssä jo valmiiksi olleisiin vastausvaihto-ehdoihin tai uusiin kategorioihin. Esimerkiksi kotiinjäämisen syistä suurin osa avovastauksista oli koodattavissa kyselyn vastausvaihtoehtoihin. Sen sijaan esimerkiksi viisivuotiaat, jotka ovat kirjoilla Suomessa, mutta asuvat pysyvästi tai tilapäisesti ulkomailla luokittuivat uuteen kategoriaan.

Kuntakyselyn tiedot yhdistettiin huoltajakyselyyn. Näin saatiin kutakin huoltajaa ja lasta koskevaa, huoltaja-aineistoa rikastavaa kuntatietoa, jolla oli merkitystä aineiston analysoinnissa.

2.3.3 Haastattelut

Kuntakyselyn tueksi kokeilukuntien viranhaltijoita haastateltiin kokeilun järjestämiseen liittyvistä käytännön asioista, taloudesta ja pedagogiikasta. Laadullisen puhelinhaastatteluaineiston järjestä-misessä ja analyysissa hyödynnettiin arvioinnille asetettuja tavoitteita. Muistiinpanot teemoiteltiin heti haastattelujen päätyttyä haastattelurungon mukaisiin teemoihin. Sanatarkkoja litteraatioita haastatteluista ei tehty muuten kuin raportoinnissa käytettävien aineistolainauksen osalta.

Raportointia varten haastattelut käytiin läpi arviointikysymys kerrallaan. Jokaista arviointikysymystä koskevat haastattelukohtat kerättiin yhteen taulukkotiedostoon, jonka perusteella tehtiin kutakin arviointikysymystä kohti omat tiivistyksensä. On syytä korostaa, ettei arvioinnin tavoitteena ole ollut arvioida kuntien tekemiä ratkaisuja eikä vertailla kuntien suoriutumista kokeilusta. Muun muassa tästä syystä tulokset on raportoitu teemoittain siten, ettei kuntien nimiä tai muita tunnistetietoja tuoda esiin.

2.4 Arviointiin osallistuneet kunnat ja kyselyyn vastanneet huoltajat

Ennen varsinaisiin tuloslukuihin siirtymistä kuvataan aineistojen pohjalta arvioinnin piiriin kuuluvien kokeilu- ja vertailukuntien joukkoa, kyselyyn vastanneita huoltajia sekä heidän viisi-vuotiaita lapsiaan.

2.4.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Kunnille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin kunnassa tehtyjä lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisuja (taulukko 3). Kokeilu- ja vertailukunnista 36,8 prosentissa kuntia (14 kuntaa) oli kyselyn aikaan käytössä kotihoidon tuen kuntalisä. Pienestä otoskoosta johtuen ero kokeilu- ja vertailukuntien välillä ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä eikä merkittävä.

TAULUKKO 3. Kuntien tekemät lastenhoitoa ja varhaiskasvatusta koskevat linjaukset

	kokeilukunta (n=19) %	vertailukunta (n=20) %
Käytössä kotihoidon tuen kuntalisä	42,1	30,0
Ryhmäkoko kasvatettu (otettu käyttöön lasten ja aikuisten välinen suhdeluku 1:8)	42,1	65,0
Käytössä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus	47,4	70,0

Kokeilukunnat olivat vertailukuntiaan useammin jättäneet ottamatta käyttöön subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen sekä päättäneet olla heikentämättä lasten ja aikuisten välistä suhdelukua, niin että yhtä aikuista kohti saa olla 8 yli kolmevuotiaasta lasta aikaisemman 7 lapsen sijaan. Koska tässä arvioinnissa etsittiin kokeilukunnille mahdollisimman samankaltaisia verrokkeja, on myös vertailukunnissa tehty varhaiskasvatukseen kohdennettuja leikkauksia vähemmän kuin Suomessa yleensä. Tästä huolimatta esimerkiksi subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta on rajattu selkeästi enemmän vertailu- kuin kokeilukunnissa. Näidenkään tekijöiden osalta erot vertailuryhmään nähden eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä, joskin ne ovat merkittävän suuria ($f = 0,27$ molempien tekijöiden osalta).

2.4.2 Kyselyyn vastanneet huoltajat

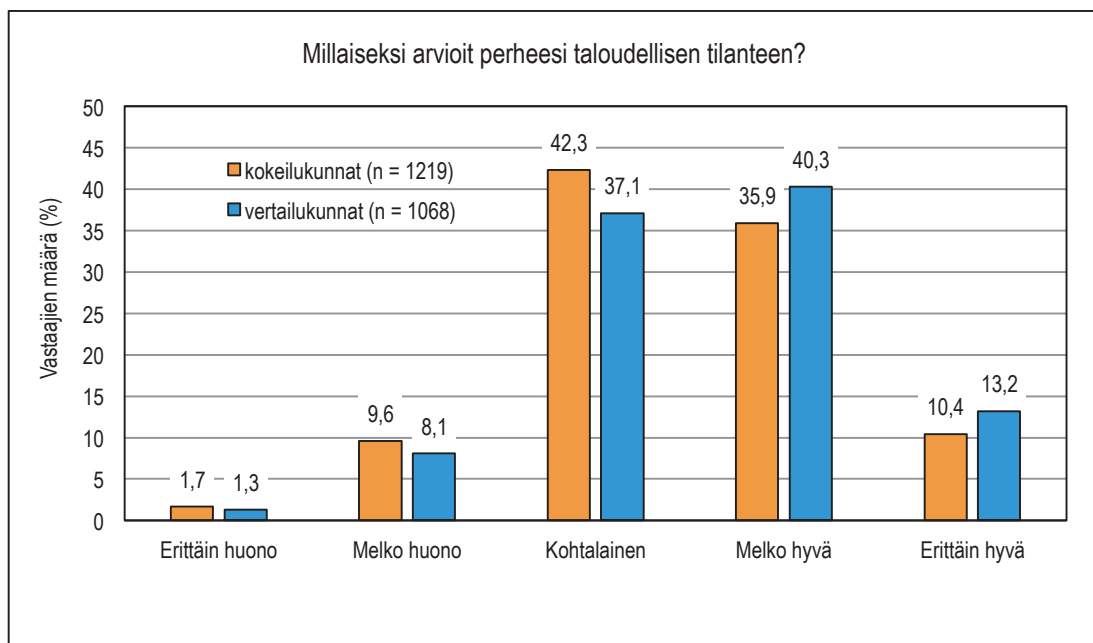
Kokeilu- ja vertailukunnissa asui tammikuussa 2019 yhteensä 23 240 vuonna 2013 syntynyttä lasta. Kysely lähetettiin 12 117 lapsen huoltajalle. Vastauksia palautui 2 292. Vastauksia kokeilukunnista tuli 1 222 ja vertailukunnista 1 069. Näin ollen lapsikohtainen vastausprosentti molemmissa aineistossa oli 19. Huoltajia lähestyttiin vain kerran, sillä muistutuskirjeitä ei normaalista poiketen lähetetty muun muassa arvioinnin tiukan aikataulun vuoksi. Otokseen osallistuneiden sekä vastaajien määrät kokeilu- ja vertailukunnissa esitetään tarkemmin liitteessä 1.

Huoltajakyselyyn tuli vastauksia kaikista kunnista ja vastaajat jakautuivat melko tasaisesti väkiluvun suhteen sekä kokeilu- että vertailukunnissa (Liite 1). Kokeilukuntien väkiluvun vaihteluväli oli noin 1 700–650 000. Vertailukunnat asettuivat väkiluvultaan kokeilukuntien vaihteluvälille. Arvioinnin piiriin kuului pieniä kuntia ja tästä johtuen arvioinnissa ei esitellä kuntakohtaisia tuloksia. Joissain yhteyksissä suurimmat kaupungit on raportoitu erikseen.

Koulutustaustan perusteella vastaajista erottui molemmissa kuntaryhmissä kolme suurta vastaajaryhmää: ylemmän yliopistokoulutuksen, alemman ammattikorkeakoulututkinnon sekä ammattikoulun tai muun ammatillisen tutkinnon suorittaneet. Koulutustausta tietä puuttui 1,2 prosentilta vastaajista. Vastaajista alle kolmevuotiaita lapsia oli kokeilukunnissa 26,8 ja vertailukunnissa 26,5 prosentilla. Näistä kotihoidossa olevista viisivuotiaista vähintään yksi alle kolmevuotias sisarus on noin kolmanneksella (29,7 %). Kokeilukunnissa kotihoidossa olevalla viisivuotiaalla oli alle kolmevuotias sisarus hiukan useammin kuin vertailukunnissa (kokeilukunta 34 % ja vertailukunta 26 %). Liitteessä 2 esitellään tarkemmin vastanneiden huoltajien taustatietoja, kuten sukupuoli, äidinkieli ja ammatillinen koulutus.

Kokeilukuntien vastaajista 77,6 prosenttia ja vertailukuntien vastaajista 78,7 prosenttia ilmoitti käyvänsä vastaushetkellä työssä. Ero aineistojen välillä ei ole merkitsevä eikä merkittävä. Suuremmalla osuudella vastaajista oli kuitenkin olemassa oleva työsuhde tai toiminnassa oleva yritys (Liite 3). Kokeilukunnissa vakituinen työ oli 71,4 prosentilla ja vertailukunnissa 74,6 prosentilla. Työmuodon suhteen kuntaryhmät erosivat toisistaan selkeimmin säännöllisen päivätyön suhteen. Kokeilukunnissa säännöllisessä päivätyössä käyvien osuus oli 2,4 prosenttiyksikköä pienempi kuin vertailukunnissa. Epätyypillistä työtä, kuten kevytyrittäjiä, freelancereita, omaishoitajia ja niin edelleen, kuvaavaan kategoriaan oli itsensä identifioinut kokeilukunnissa 4,5 ja vertailukunnissa 2,4 prosenttia. Tämän osalta ero aineistojen välillä on merkitsevä ja merkittävä ($b = 0,73$).

Molemmissa kuntaryhmissä suurin osa huoltajista kertoi työmarkkina-asemansa olevan alempi toimihenkilö (kokeilukunta 60,9 % ja vertailukunta 63,3 %). Monet olivat myös työntekijöitä (kokeilukunta 14,7 % ja vertailukunta 13,8 %) tai ylempiä toimihenkilöitä (kokeilukunta 13,3 % ja vertailukunta 12,2 %) ja hieman harvempi yrittäjiä (kokeilukunta 5,5 % ja vertailukunta 5,6 %).



KUVIO 5. Huoltajien koettu taloudellinen tilanne

Molemmissa kuntaryhmissä perheiden käteen jäävä mediaanitulo oli 4000 euroa kuukaudessa perhettä kohden, joskin vertailukunnissa keskimääräinen tulotaso oli merkitsevästi korkeampi (4140 €)¹¹ kuin kokeilukunnissa (3919 €). Tämä heijastuu myös huoltajien kokemana taloudellisena tilanteena. Vertailukunnissa oli merkitsevästi enemmän vastaajia, jotka kokivat taloudellisen tilanteensa melko hyväksi (40 %) ja vastaavasti vähemmän niitä, jotka kokivat sen kohtalaiseksi (37 %) kuin kokeilukunnissa (36 % ja 42 %) (kuvio 5). Liitteessä 4 on kuvattu kyselyyn vastanneiden huoltajien saamat tukimuodot. Kokeilu- ja vertailukuntien välillä tilastollisesti merkitseviä erot olivat ainoastaan ryhmän ”emme saa tukia” sekä varhaiskasvatuksen palvelusetelin ja kotihoidon tuen kuntalisän saajien välillä. Kotihoidontuen saajia oli tilastollisesti merkitsevästi enemmän kokeilukuntien vastaajissa. Vastaavasti niitä, jotka eivät saaneet tukia lainkaan, oli enemmän vertailukunnissa.

2.4.3 Perheiden viisivuotiaat lapset

Kyselyyn vastanneiden huoltajien viisivuotiaista lapsista tyttöjä oli 47,9 prosenttia ja poikia 51,7 prosenttia. Vajaa prosentti vastaajista ei ollut ilmoittanut lapsensa sukupuolta tai oli valinnut vaihtoehdon muun sukupuolinen. Taulukossa 4 esitellään vastanneiden huoltajien viisivuotiaan lapsen asumisjärjestelyt.

¹¹ Viiden prosentin trimmattu keskiarvo. Viisi prosenttia ylimmistä ja alimmista arvoista jätetään huomiotta. Tulotasoa koskevan muuttujan arvot ovat jossain määrin epäluotettavia, koska ilmeisesti vastaajilla on ollut hieman erilaisia logiikoita vastatessaan.

TAULUKKO 4. Viisivuotiaan lapsen asumismuoto

5-vuotiaan lapsen asuminen:	kokeilukunta %	vertailukunta %	yhteensä %
Vanhemmat asuvat yhdessä ja lapsi asuu vanhempien kanssa	86,6	89,7	88,1
Vanhemmat asuvat erillään ja lapsi asuu vuoroviikoin tai yhtä paljon kummankin vanhemman luona	2,3	3,1	2,7
Vanhemmat asuvat erillään ja lapsi asuu pääasiassa toisen huoltajan luona	9,0	5,9	7,6
Muu järjestely	2,1	1,3	1,7

Vastaajien viisivuotiaista lapsista suurin osa (92,1 %) osallistui varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen ulkopuolella lapsista oli kokeilukunnissa 7,0 ja vertailukunnissa 9,0 prosenttia. Ero ei ole tilastollisesti vakuuttava ($p = 0.058$).

2.4.4 Yhteenvedoa otoksesta

Tässä luvussa on kuvattu aineistojen pohjalta arvioinnin piiriin kuuluneiden kuntien joukkoa, kyselyyn vastanneita huoltajia sekä heidän viisivuotiaita lapsiaan ja heidän osallistumisestaan kotihoitoon ja varhaiskasvatukseen. Kunnilta tiedusteltiin osana arviointia luvussa raportoitujen tietojen lisäksi muun muassa työttömyysasteesta, perusasteen koulutuksen saaneiden määrästä sekä vieraskielisten osuudesta. Näitä kutsutaan tässä raportissa kuntaa koskeviksi perustiedoiksi. Kuntien antamia tietoja verrattiin kokeilu- ja vertailukuntien välillä. Vertailtujen tietojen osalta kunnat vastasivat näiltä osin toisiaan varsin hyvin.

Yllä esitetyistä tiedoista voidaan kuitenkin havaita, että kokeilukuntien joukko oli varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon järjestelmiin liittyvien päätösten suhteen varsin valikoitunut siten, että kunnissa ei ole otettu käyttöön Sipilän hallituksen mahdollistamia varhaiskasvatukseen kohdistuneita säästötoimenpiteitä: sekä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta että aikuisten ja lasten suhdeluvun heikennys on otettu kokeilukunnissa selvästi harvemmin käyttöön kuin vertailukunnissa.¹² Esimerkiksi Oulun yliopistossa toteutetun varhaiskasvatuslain vaikutuksia tutkineen VakaVai-hankkeen mukaan vuonna 2017 lapsen varhaiskasvatusoikeutta 20 viikkotuntiin oli rajannut 63 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista eli selvästi useammin kuin kokeilukunnissa. Ryhmäkoko oli puolestaan kasvattanut 50 prosenttia kunnista. Kunnista 25 prosenttia oli heikentänyt suhdelukua kaikissa yli kolmevuotiaiden lasten ryhmissä, kun taas yhtä suuri osa kunnista oli heikentänyt sitä vain osassa yli kolmevuotiaiden ryhmiä. (Puroila & Kinnunen 2017.) Kuntaliiton mukaan Suomen kaikista kunnista kotihoidon tuen kuntalisä on ollut vuonna 2018 käytössä 19 prosentilla kunnista (Lahtinen & Svartsjö 2018). Näin ollen kotihoidon tuen kuntalisän suhteen kokeilukunnat eivät kaikilta osin edusta tavanomaista suomalaista kuntakenttää, sillä niissä oli tehty laajasti perhepoliittisia panostuksia.

¹² Tiedot kuntien lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestelmistä on kerätty vertailukuntien valintaa varten syksyllä 2018. On mahdollista, että kuntien ratkaisut ovat muuttuneet tiedonkeruuhetkestä. Viime aikoina useat kunnat ovat esimerkiksi purkaneet subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuteen liittyviä rajoituksiaan.

Kunnat olivat eri kokoisia, ja kokeilukunnissa viisivuotiaita oli enemmän kuin vertailukunnissa. Myös kyselyyn vastaajia oli hieman enemmän kokeilu- kuin vertailukunnista.¹³ Yhteenvedona voidaan myös todeta, että tyypillinen huoltajakyselyyn vastaaja oli korkeakoulutuksen saanut (74 %), 33–43-vuotias (72 %), koko- tai osapäiväisesti työssä käyvä (78 %) äiti (84 %). Tämä mukailee aikaisempia tutkimuksia (ks. Hietämäki ym. 2017). Suurin osa kyselyyn vastanneiden vuonna 2013 syntyneistä lapsista osallistui varhaiskasvatukseen (92,1 %).

13 Kuntien asukasluvuun 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.

Viisivuotiaiden
lasten hoito-
järjestelyt
kokeilu- ja
vertailu-
kunnissa

3

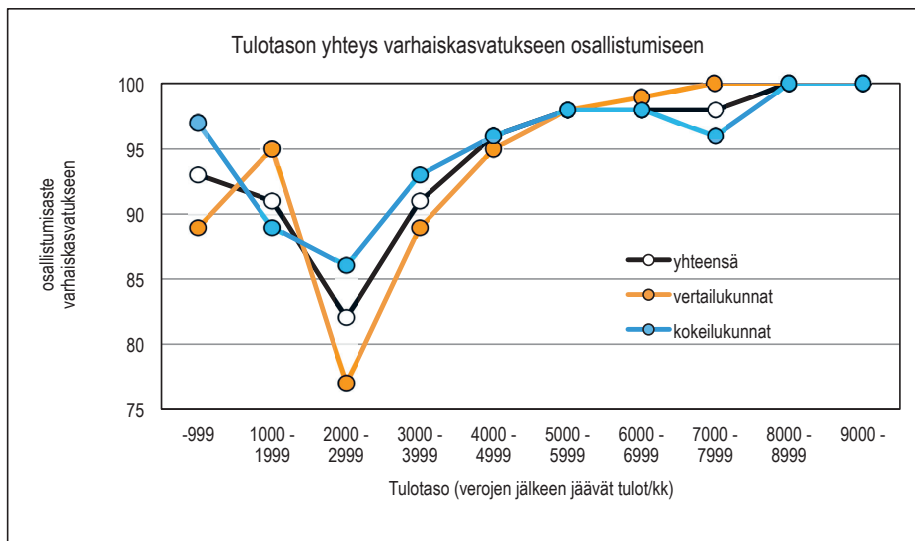
Tämä tulosluku vastaa ensimmäiseen arviointikysymykseen *lisääkö kokeilu viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen*. Kysymykseen on haettu vastausta tarkastelemalla viisivuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen¹⁴ sekä erittelemällä tekijöitä, jotka vaikuttavat varhaiskasvatukseen osallistumiseen niin kokeilu- kuin vertailukunnissakin. Analyysseissa on hyödynnetty sekä huoltaja- että kuntakyselyjä. Arviointiasetelma on muodostettu muun muassa siten, että kokeilu- ja vertailukuntia vertaillaan toisiinsa.

3.1 Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen

Viisivuotiaat osallistuivat varhaiskasvatukseen jossain määrin eri tavalla kokeilu- kuin vertailukunnissa (Liite 5). Suurin osa viisivuotiaista lapsista (kokeilukunnissa 78,2 % ja vertailukunnissa 75,2 %) osallistui varhaiskasvatukseen viitenä päivänä viikossa. Lapsia, jotka osallistuivat varhaiskasvatukseen 20 tuntia viikossa tai vähemmän, oli kuitenkin merkitsevästi enemmän kokeilukunnissa kuin vertailukunnissa. Vastaavasti epäsäännöllisesti varhaiskasvatukseen osallistuneita oli merkitsevästi vähemmän kokeilukunnissa (3,1 %) kuin vertailukunnissa (4,8 %).

Viisivuotiaat osallistuivat myös merkitsevästi vähemmän 1–3 päivän hoitoratkaisuihin kuin vertailukunnissa (kokeilukunnat noin 9 % ja vertailukunnat noin 12 %). Näiden lisäksi lapsen osa-aikaisen varhaiskasvatukseen osallistumisen suhteen kokeilu- ja vertailukunnat poikkesivat toisistaan. Kokeilukunnissa 7,4 prosenttia viisivuotiaista lapsista osallistui varhaiskasvatukseen päivittäin neljä tuntia tai vähemmän. Vertailukunnissa vastaava luku oli 2,3 prosenttia. Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p < 0.001$). Vastaavasti yli neljä tuntia päivässä varhaiskasvatukseen osallistui kokeilukunnissa 90,7 prosenttia ja vertailukunnissa lähes 96 prosenttia, mutta ero ei ole merkitsevä.

¹⁴ Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä kunnan tai yksityisen palveluntarjoajan tuottamaa päiväkotia, perhepäivähoitoa tai ryhmäperhepäivähoitoa.



KUVIO 6. Perheiden verojen jälkeen käteen jäävät tulotuluokittain ja osallistumisaste

Huoltajien tulotaso näyttää olevan jossain määrin yhteydessä viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen (kuvio 6). Osallistumisasteeseen kytkeytyvä logiikka on samansuuntainen sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Korkeimmissa tuloryhmissä lapset ovat säännönmukaisesti varhaiskasvatuksen piirissä. Matalammissa tuloluokissa – erityisesti 2000–2999 euroa kuukaudessa verojen jälkeen saavissa perheissä osallistumisaste jäi poikkeuksellisen matalaksi (keskimäärin 82 %). Juuri kyseisessä tuloluokassa kokeilu- ja vertailukuntien välinen ero on suurimmillaan.

3.1.1 Varhaiskasvatuksen osallistumisessa tapahtuneet muutokset

Viisivuotiaiden osallistumisasteet (%) varhaiskasvatukseen on laskettu kuntien toimittamista tiedoista koskien kunnassa asuvien vuonna 2013 syntyneiden lasten sekä varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten lukumääriä. Viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi kokeilukunnissa mittauspisteiden välisenä aikana 12,6 prosenttiyksikköä (painottamaton luku). Vastaava luku vertailukunnissa oli 3,8 (taulukko 5, ks. myös kuviot 6 ja 7). Ero keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p = 0,001$) ja merkittävä ($f = 0,58$). Kun osallistumisaste ja sen muutos laskettiin painotettuna vuonna 2013 syntyneiden lasten määrällä, osallistumisaste nousi kokeilukunnissa kaikkiaan 6,1 prosenttiyksikköä ja vertailukunnissa 3,6 prosenttiyksikköä.¹⁵ Ero painotetuissa keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitsevä. Molemmilla tavoilla laskien huomataan kuitenkin, että varsinainen muutos osallistumisasteessa tapahtui jo ennen kokeilun alkamista

¹⁵ Pääsääntöisesti kunta-aineiston analyyseissa käytetään kunnan koolla painottamattomia lukuja. Painotettuna aineistossa korostuu kaksi suurinta kuntaa, jolloin pienillä kunnilla ei olisi juuri vaikutusta tulokseen – jos kaikissa analyyseissa käytettäisiin painotusta, olisi vaarana, että pienet kunnat olisivat analyyysin näkökulmasta turhia. Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella *kokeilun* vaikutuksia. Tällöin kukin kokeilukunta on painoarvoltaan saman arvoinen. Huoltaja-aineistossa painotus on luonnollinen, sillä isoista kunnista otokseen on tullut enemmän vastaajia kuin pienistä kunnista.

1.8.2018. Muutos ennen kokeilun alkamista oli 12,1 (tai painotettuna 5,4) prosenttiyksikköä kokeilukunnissa ja 4,1 (tai painotettuna 2,9) prosenttiyksikköä vertailukunnissa, ja se tasoittui kokeilun alkamisen jälkeen.

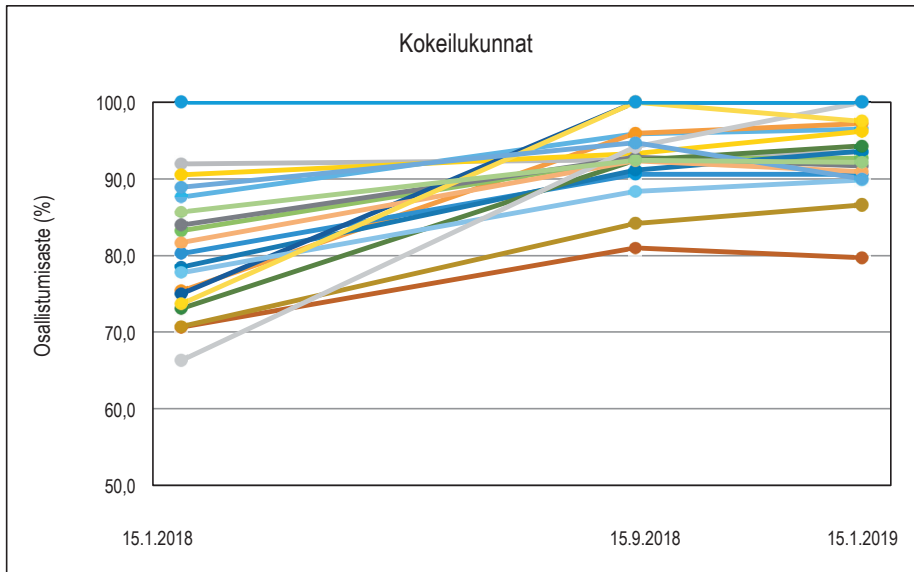
TAULUKKO 5. Osallistumisaste ja sen muutos eri mittauspisteiden välillä

	noin puoli vuotta ennen kokeilun alkua (%)	kokeilun alkaessa (%)	noin puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (%)	muutos I-II	muutos II-III	muutos I-III
painotetut keskiarvot						
kokeilukunnat	85,9	91,2	92,0	5,4 ^{1,2}	0,8 ^{1,2}	6,1 ^{1,2}
vertailukunnat	85,6	88,4	89,2	2,9 ¹	0,8 ¹	3,6 ¹
painottamattomat keskiarvot						
kokeilukunnat	80,8	92,9	93,3	12,1 ¹	0,5 ^{1,2}	12,6 ¹
vertailukunnat	77,7	81,7	80,9	4,1 ¹	-0,3 ¹	3,8 ¹
merkitsevyys (U-testi)				p = 0,003	p = 0,792	p = 0,007
efektikoko Cohenin f				f = 0,59	f = 0,10	f = 0,54

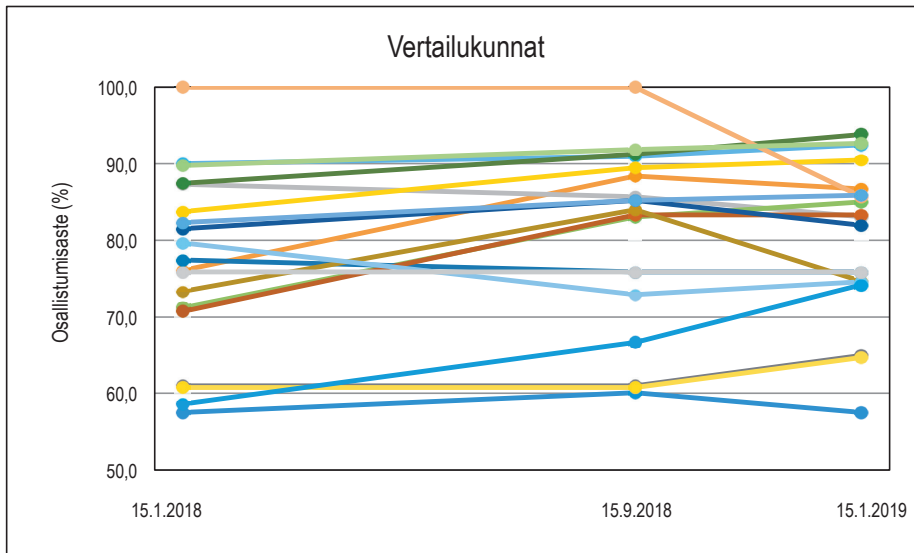
1) prosenttiyksikköä

2) ero kokeilu- ja vertailukuntien välillä ei ole tilastollisesti merkitsevä

Kuviot 7 ja 8 kuvaavat kokeilu- ja vertailukuntien osallistumisasteen muutosta mittauspisteiden välillä kuntakohtaisesti. Osallistumisaste nousi enemmän kokeilu- kuin vertailukunnissa. Lisäksi kuviosta näkee, että vertailukuntien osallistumisasteessa oli lähtötilanteessa enemmän vaihtelua kuin kokeilukunnissa.



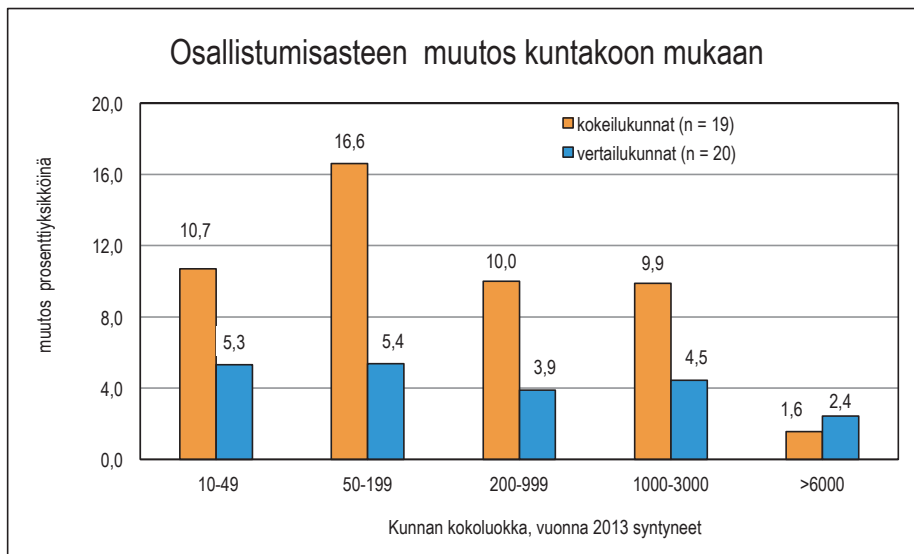
KUVIO 7. Osallistumisasteen muutos kokeilukunnissa (painottamaton)



KUVIO 8. Osallistumisasteen muutos vertailukunnissa (painottamaton)

3.1.2 Varhaiskasvatukseen osallistumiseen yhteydessä olevia kuntamuuttujia

Osallistumisasteen muutosta tarkasteltiin suhteessa kunnan kokoluokkaan (kuvio 9). Keskimäärin kokeiluun osallistuneissa kunnissa viisivuotiaita lapsia oli 714 (mediaani 145) ja vertailukunnissa 501 (mediaani 74). Ilman kahta suurinta kaupunkia keskiarvot olivat 394 ja 328. Vain yhdessä kokeilu- ja yhdessä vertailukunnassa viisivuotiaita oli yli 6000. Vastaavasti kolmessa kokeilukunnassa ja viidessä vertailukunnassa viisivuotiaita oli alle 50. Kunnassa vuonna 2013 syntyneiden lasten määrä näytti olevan yhteydessä osallistumisasteeseen erityisesti kokeilukunnissa.¹⁶ Isoissa kunnissa viisivuotiaiden osallistumisaste oli noussut maltillisemmin kuin pienemmissä. Kahdessa suurimmassa kaupungissa nousu oli vähäisintä.



KUVIO 9. Osallistumisasteen muutos kuntakoon mukaan (painotetut keskiarvot)

Kuntakyselyssä tiedusteltiin kunnan lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestelmistä (ks. edellä taulukko 3). Tietoja verrattiin kuntien viisivuotiaiden lasten osallistumisasteeseen. Muuttujista kotihoidon tuen kuntalisä ei ollut, mutta subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ja lasten ja aikuisten välinen suhdeluku olivat yhteydessä osallistumisasteeseen. Osallistumisaste oli kaikissa aikapisteissä korkeampi niissä kunnissa, joissa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ei ole otettu käyttöön (taulukko 6). Ryhmien väliset erot olivat tilastollisesti merkitseviä ja merkittäviä ($f = 0,33-0,41$). Myös se, oliko kunnassa aikuisten ja lasten välistä suhdelukua heikennetty siten, että yhtä aikuista kohden saa olla 8 lasta, oli yhteydessä viisivuotiaiden lasten osallistumisasteeseen (taulukko 7). Osallistuminen oli edellisen tapaan kaikissa mittauspisteissä

¹⁶ Erot kuntaryhmien välillä ovat tilastollisesti merkitseviä ($p = 0,082$, Kolmogorov-Smirnov -testi). Analyysissa oli mukana 5 luokkaa molemmista ryhmistä, mistä syystä arvoa 0.08 voi pitää tilastollisesti suuntaa-antavaa merkitsevyyttä osoittavana.

korkeampi niissä kunnissa, joissa suhdelukua ei oltu heikennetty 1:7:stä 1:8:aan eli ryhmäkokoja ei oltu suurennettu. Ero oli kaikissa mittauspisteissä sekä tilastollisesti merkitsevä että merkittävä ($f = 0,41-0,48$).

TAULUKKO 6. Osallistumisasteen muutos varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen mukaan (painottamattomat osallistumisasteet)

Subjektiiivinen varhaiskasvatusoikeus	noin puoli vuotta ennen kokeilun alkua (15.1.2018)	kokeilun alkaessa (15.9.2018)	noin puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.2019)
Kunta on rajoittanut subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta	75,9	84,0	84,6
Kunta ei ole rajoittanut subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta	83,5	91,3	90,7
merkitsevyys (U-testi)	$p = 0,035$	$p = 0,010$	$p = 0,050$
efektikoko Cohenin f	$f = 0,41$	$f = 0,38$	$f = 0,33$

TAULUKKO 7. Osallistumisasteen muutos aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun mukaan (painottamattomat osallistumisasteet)

Aikuisten ja lasten välinen suhdeluku	noin puoli vuotta ennen kokeilun alkua (15.1.2018)	kokeilun alkaessa (15.9.2018)	noin puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.2019)
aikuinen-lapsi suhdeluku 1:7	83,1	91,7	91,1
aikuinen-lapsi suhdeluku 1:8	75,5	83,0	83,6
merkitsevyys (U-testi)	$p = 0,043$	$p = 0,016$	$p = 0,030$
efektikoko Cohenin f	$f = 0,41$	$f = 0,48$	$f = 0,42$

Voidaan siis todeta, että vuonna 2013 syntyneiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt sekä kokeilu- että vertailukunnissa, mutta kokeilukunnissa osallistumisaste oli noussut vertailukunta enemmän. On kuitenkin huomattava, että kokeilukunnissa osallistumisasteen keskiarvo oli jo ensimmäisessä mittauspisteessä 3,4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vertailukunnissa. Varhaiskasvatukseen osallistuneiden määrä kasvoi eniten ensimmäisen ja toisen mittauspisteen välillä ja kokeilun alun jälkeen osallistumisasteen nousu tasoittui. Viranhaltijoille tehtyjen haastattelujen perusteella tiedetään, että kokeilukunnat aloittivat tiedottamisen maksuttomuuskokeilusta jo kevään 2018 aikana (ks. luku 4.3), sillä perheiden on haettava varhaiskasvatuspaikkaa neljä kuukautta ennen hoidon toivottua alkamisajankohtaa. Kuntien viranhaltijat toivat haastatteluissa myös esiin, että suurin osa uusista lapsista aloitti varhaiskasvatuksessa heti kokeilun alussa.

3.2 Perheiden lastenhoidon ratkaisut

Huoltajakyselyn perusteella selvitettiin, minkälaiset taustatekijät ovat yhteydessä viisivuotiaiden perheiden tekemiin lastenhoidon ratkaisuihin. Asiaa lähestyttiin tilastollisen mallituksen avulla käyttäen sekä päätöksentekopuuanalyysia että logistista regressioanalyysia.

3.2.1 Kokonaismalli perheiden lastenhoidon ratkaisuista

Päätöksentekopuuanalyysin (DTA, ks. luku 2.3.1) mukaan keskeinen erotteleva tekijä *koko* aineistossa sille, osallistuiko viisivuotias varhaiskasvatukseen vai ei, oli vanhempien näkemys siitä, edistääkö varhaiskasvatus lapsen kasvua ja oppimista (Liite 6, myös Liite 11). Tämä muuttuja selitti viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumisesta yksinään 16 prosenttia.¹⁷ Niissä perheissä, joissa vastaaja oli täysin samaa mieltä siitä, että varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista, aineiston viisivuotiaista 98 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen. Erityisesti, mikäli tässä ryhmässä vastaaja kävi työssä, yli 99 prosenttia viisivuotiaista oli varhaiskasvatuksen piirissä. Vastaavasti mikäli huoltajilla oli voimakkaasti ”varhaiskasvatuskriittinen” asenne¹⁸, viisivuotiaista vain 58 prosenttia oli varhaiskasvatuksen piirissä. Erityisesti mikäli tässä ryhmässä kotona oli ainakin yksi alle kolmevuotias sisarus, varhaiskasvatuksessa oli vain 34 prosenttia viisivuotiaista. Myös ryhmässä, joka oli väittämän kanssa melko samaa mieltä, ja jossa vastaaja ei käynyt töissä, mutta kotona oli ainakin yksi alle kolmevuotias sisarus, viisivuotiaista varhaiskasvatuksessa oli 59 prosenttia.

Huoltajilta, joiden viisivuotias lapsi ei osallistunut varhaiskasvatukseen, kysyttiin väittämiä liittyen kotihoitoon syihin¹⁹. Riippumatta kokeilu- tai vertailukunnasta keskeiset syyt kotihoitoon asteikolla 1–5 olivat halu viettää aikaa lapsen kanssa (keskiarvo 4,1), kotihoitoon sopivuus perheen tarpeisiin paremmin (3,9), muut kotona hoidettavat lapset (3,8), kerhotoiminnan riittävyys (3,5) sekä kotihoitoon sopiminen huoltajien mielestä lapselle paremmin (3,1). Vastaavasti keskeiset syyt viisivuotiaan varhaiskasvatuksessa olemiselle olivat huoltajien työssäkäynti tai opiskelu (4,5), toisten lasten seura (3,4) sekä varhaiskasvatuksen tarjoamat virikkeet (3,4).

Logistisen regressioanalyysin näkökulmasta huoltaja-aineistosta löytyi kaksi selkeää tekijää, jotka ennustivat viisivuotiaiden varhaiskasvatuksessa olemista ja neljä tekijää, jotka selittivät kotihoitoa (Liite 9). Selkein ennustetekijä varhaiskasvatuksessa olemiselle oli huoltajan työssäkäynti (”riski” sille, että lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen on 4,6-kertainen).²⁰ Toinen selkeä ennustetekijä

17 GLM, $F(4;2277) = 112,26$, $p < 0.001$, $\eta^2 = 0,165$, $f = 0,445$.

18 Asennepatteristossa oli väite ”Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista”, johon huoltajat vastasivat viisiporraisella Likertin asteikolla, jossa 5= täysin samaa mieltä ja 1= täysin eri mieltä. DTA:n kannalta rajakohdaksi osoittautui arvo 3= en samaa enkä eri mieltä. Mikäli vastaaja valitsi kysymyksessä vaihtoehdoksi arvot 1–3, DTA ryhmitteli huoltajat samaan ryhmään. Tässä yhteydessä tätä ryhmää nimitetään ”varhaiskasvatuskriittiseksi”.

19 Koska kotihoitossa tai varhaiskasvatuksessa olevien viisivuotiaiden huoltajille oli erilaiset asenneväittämien patteristot, ei niitä ole otettu mukaan kokonaismalliin.

20 Logistisen regressioanalyysi yhteydessä lasketaan ns. ”riski” (exp(B)) sille, että kuuluu selitettävän muuttujan suhteen korkeampaan luokkaan eli tässä tapauksessa ”riski” sille, että lapsi on päätenyt varhaiskasvatuksen piiriin. ”Riski” on todellinen silloin, kun selitetään esimerkiksi tupakoimisen vaikutusta keuhkosyövän ”riskinä”. Tämän aineiston yhteydessä ”riskiä” voi pitää positiivisena.

varhaiskasvatuksen piiriin ohjautumiselle oli huoltajan positiivinen käsitys varhaiskasvatuksen mahdollisuuksista edistää lapsen kasvua ja oppimista ("riski" 2,9-kertainen). Vastaavasti selkein kotihoidossa olemista selittäviä tekijöistä oli viisivuotiaan alle kolmevuotias sisarus. Mikäli perheessä oli ainakin yksi 0–2-vuotias lapsi, oli viisivuotiaan kotihoito erittäin todennäköistä ("riski" 3,4-kertainen). Muita kotihoitoa selittäviä tekijöitä olivat perheen 3–4-vuotias lapsi ("riski" 2,0-kertainen) sekä viisivuotiaan asumisjärjestely. Näyttää siltä, että aineistossa yhden huoltajan perheissä kotihoito oli harvinaisempaa, kuin jos perheessä oli kaksi huoltajaa ("riski" 2,8-kertainen). Keskeisten selittävien tekijöiden osalta tulos vastaa pitkälti DTA-analyyseillä saatua tulosta.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen keskeiset selittävät tekijät olivat jossain määrin erilaisia kokeilu- ja vertailukunnissa. Päätöksentekopuuanalyyseissa keskeinen erottelava muuttuja oli sama ryhmien välillä, kokonaismallin tapaan asennoituminen varhaiskasvatusta kohtaan (Liitteet 7 ja 8). Seuraavaksi keskeimmäksi muuttujaksi osoittautui kokeilukunnissa se, oliko viisivuotiaalla 0–2-vuotias sisarus ja vertailukunnissa vastaajan työssäkäynti. Molemmat muuttujat heijastanevat samaa taustalla olevaa ilmiötä: lapsella on taipumusta olla kotihoidossa, mikäli perheen huoltaja on kotona joko pienemmän sisaruksen kanssa tai siksi ettei huoltaja ole työssä. Näyttää kuitenkin siltä, että malliin tulevien muuttujien osalta kokeilukunnissa oli vertailukuntia todennäköisempää, että lapsi oli varhaiskasvatuksen piirissä. "Varhaiskasvatuskriittisessä" ryhmässä kotiin jääneiden osuudet olivat pienempiä kokeilu- kuin vertailukunnissa. Tämä saattaa viitata siihen, että kokeilulla oli varhaiskasvatukseen osallistumista kannustava vaikutus.

Logistisen regressioanalyysin kannalta selittävät muuttujat poikkeavat toisistaan kokeilu- ja vertailukuntien välillä (Liite 10). Kokeilukunnissa varhaiskasvatukseen osallistumista on hieman vaikeampi ennustaa (selitysaste 43 prosenttia) kuin vertailukunnissa (selitysaste 54 prosenttia). Kokeilukunnissa varhaiskasvatuksessa olemista selitti voimakkaimmin huoltajan ylempi korkeakoulututkinto ("riski" 4,2-kertainen), huoltajien näkemys siitä, että varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista ("riski" 3,1-kertainen) sekä huoltajan työssäkäynti ("riski" 2,4-kertainen). Vertailukunnissa puolestaan varhaiskasvatukseen osallistumista selitti voimakkaimmin se, kävikö vastaaja vastaushetkellä töissä ("riski" 10-kertainen) ja huoltajien näkemys siitä, että varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista ("riski" 3,3-kertainen).

Yhteenvetona voi todeta, että kokonaismallien valossa kokeilu- ja vertailukunnissa varhaiskasvatukseen osallistumista selittivät selkeiden asenne varhaiskasvatusta kohtaan, vastaajan työssäkäynti sekä alle kolmevuotiaat sisarukset. Varhaiskasvatukseen osallistumisen selittävät tekijät olivat jossain määrin erilaisia kokeilu- ja vertailukunnissa. Aineisto antaa viitteitä siitä, että kokeilukunnissa useampi viisivuotias osallistui useammin varhaiskasvatukseen, vaikka perheessä olisi ollut nuorempia sisarusia, eivätkä huoltajat olleet työelämässä. Toisaalta erot voivat syntyä myös esimerkiksi siitä, että kokeilukunnat olivat vertailukuntia harvemmin rajanneet subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta. Rajauksen piirissä olevissa kunnissa viisivuotias lapsi, jonka huoltaja on työttämänä tai hoitovapaalla, ei ole automaattisesti oikeutettu kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.

3.2.2 Ketkä aloittivat varhaiskasvatuksessa kokeilun alkamisen jälkeen?

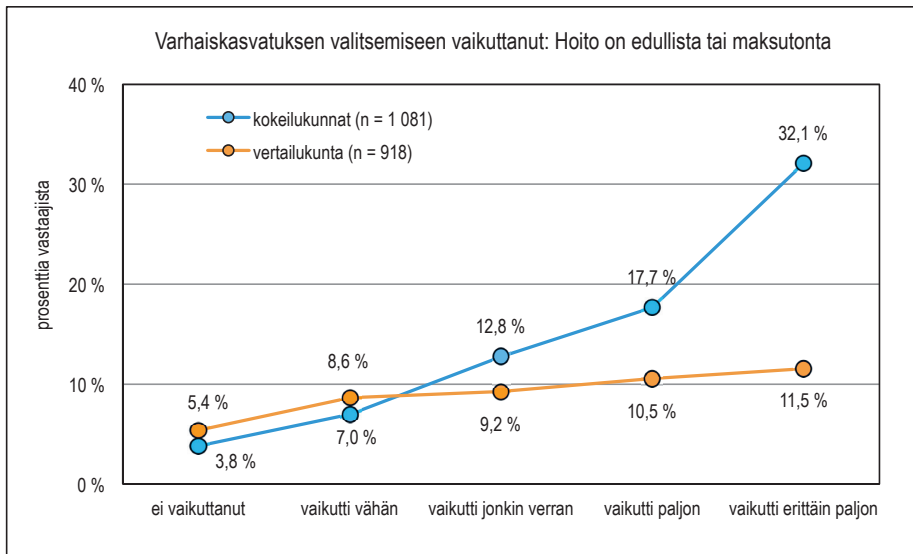
Kokeilun suoria vaikutuksia viisivuotiaiden osallistumisaktiivisuuteen on paikoin vaikea arvioida, sillä valtaosa kyselyyn vastanneiden viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen jo ennen kokeilun alkamista. Aineistossa on ryhmä perheitä, joiden viisivuotias lapsi aloitti varhaiskasvatuksessa 1.8.2018 eli kokeilun alkaessa tai sen jälkeen. Joitain ilmiön kannalta merkityksellisimpiä muutujia kuvataan tässä luvussa. Sellaiset mielenkiintoiset tekijät kuin tulotaso, huoltajien kielitausta tai työssä käynti eivät osoittautuneet merkitseviksi selittämään eroja kokeilu- ja vertailukuntien välillä nyt tarkasteltavassa ryhmässä.

Viisivuotiaista lapsista varhaiskasvatuksessa oli aloittanut ennen kokeilua 91,6 prosenttia (n = 1999). Näin ollen kyselyyn vastanneiden huoltajien lapsista 8,4 prosenttia oli aloittanut varhaiskasvatuksessa kokeilun alettua tai sen jälkeen (taulukko 8). Kysymykseen ovat vastanneet vain ”lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen” -vaihtoehdon valinneet.

TAULUKKO 8. Viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuksessa aloittamisen ajankohta (n = 1 999)

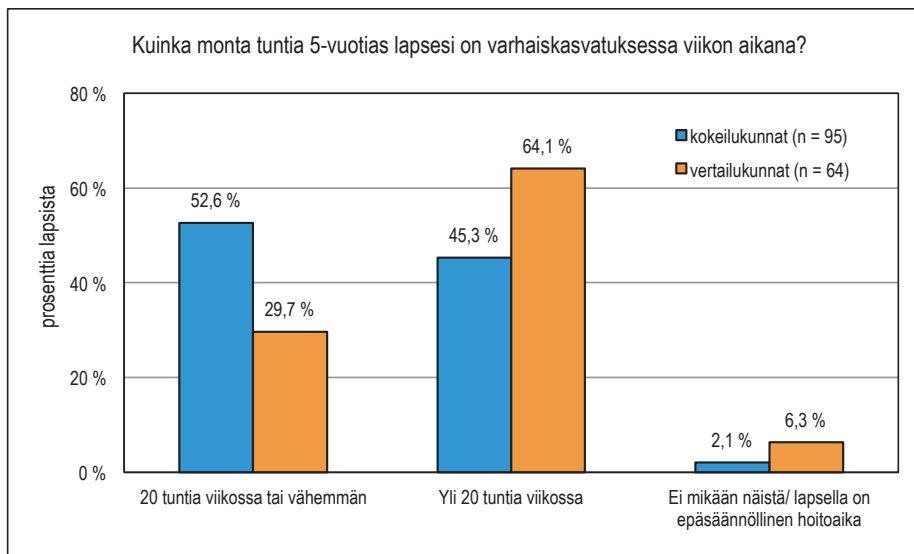
Aloitusaika	kokeilukuntakunta %	vertailukunta %	yhteensä %
kokeilun jälkeen	8,4	6,6	8,0
ennen kokeilua	91,6	93,4	92,0

Ryhmään, jossa viisivuotias lapsi oli aloittanut varhaiskasvatuksessa 1.8.2018 tai sen jälkeen kuului 95 lasta kokeilu- ja 64 lasta vertailukunnissa. Koko aineistossa kokeilu- ja vertailukuntien välillä oli selvä ero sen suhteen, kuinka merkittäväksi maksuttomuus koettiin sille, että lapsi osallistui varhaiskasvatukseen. Perheiden varhaiskasvatustulot määräytyvät muun muassa perheen koon ja tulojen mukaan. Tiedusteltaessa hoidon edullisuuden tai maksuttomuuden merkitystä sille, että viisivuotias osallistui varhaiskasvatukseen, vaikutti maksuttomuus selvästi voimakkaammin kokeilukunnissa kuin vertailukunnissa (kuvio 10). Ryhmässä, jossa maksuttomuus koettiin erittäin vaikuttavaksi syyksi laittaa lapsi varhaiskasvatukseen, kokeilukunnissa 32 prosenttia perheistä käytti tätä mahdollisuutta. Vastaava luku vertailukunnissa oli 11,5 prosenttia. Tämän osalta ero ryhmien välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p < 0.001$) ja merkittävä ($b = 1,03$).



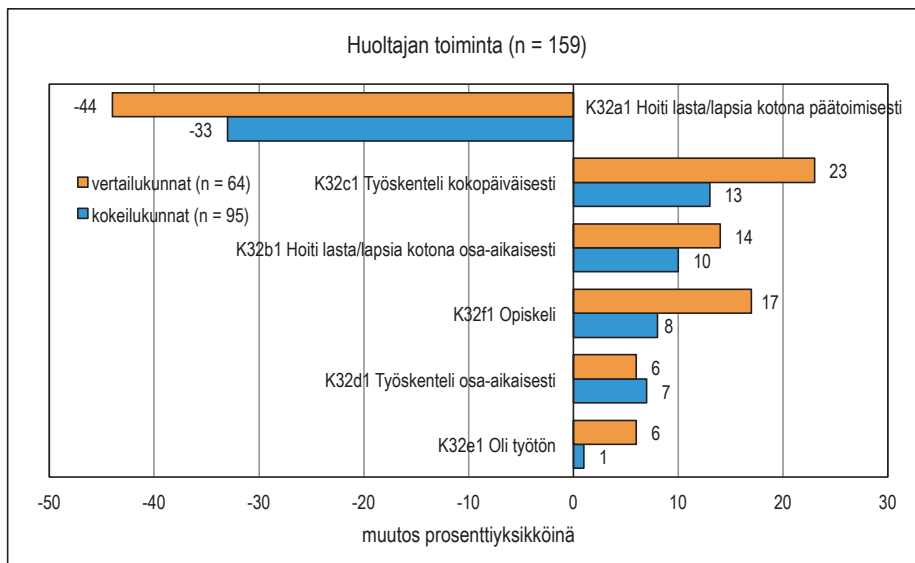
KUVIO 10. Varhaiskasvatukseen kokeilun alkamisen jälkeen aloittaneiden osuus kokeilu- ja vertailukunnissa ja hoidon maksuttomuuden vaikutus

Kun huomio kiinnitetään erityisesti niihin perheisiin, joissa lapsi aloitti varhaiskasvatuksen 1.8.2018 jälkeen ($n = 159$), kokeilu- ja vertailukuntien välillä oli selkeä ero siinä, kuinka monta tuntia viisivuotias oli varhaiskasvatuksessa viikon aikana (kuvio 11; ks. myös Liite 5). Kokeilukunnissa 53 prosenttia kokeilun jälkeen varhaiskasvatuksessa aloittaneilla lapsilla viikottainen hoitoaika oli 20 tuntia viikossa tai vähemmän. Vertailukunnissa vastaava luku samana ajankohtana oli 30 prosenttia. Ero on ryhmien välillä merkitsevä ($p = 0,001$) ja merkittävä ($b = 0,93$). Tämä saattaa viitata siihen, että kokeilukunnissa huoltajat hyödynsivät nimenomaan kokeilun mahdollistamaa maksuttomuutta lapsen varhaiskasvatusratkaisuihinsa.



KUVIO 11. Viikottainen hoitoaika perheissä joissa lapsi on aloittanut varhaiskasvatuksessa 1.8.2018 jälkeen

Kokeilulle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta on kiinnostava tarkastella myös sitä, kuinka huoltajien toiminta on muuttunut lapsen varhaiskasvatukseen siirtymisen myötä (*Mitä teet tällä hetkellä* ja *Mitä teit ennen kuin viisivuotias lapsenne aloitti varhaiskasvatuksessa*). Sekä kokeilu- että vertailukunnissa lapsen päätoiminen kotona hoitaminen oli vähentynyt selvästi: kokeilukunnissa 44 prosentilla ja vertailukunnissa 33 prosentilla perheistä (kuvio 12). Vastaavasti sekä koko- että osa-aikainen työssäkäynti, opiskeleminen, työttömyys ja lapsen osa-aikainen kotona hoitaminen olivat lisääntyneet sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Aineiston vertailukunnissa muutos on ollut hieman suurempaa kuin kokeilukunnissa, joskaan erot eivät ole tilastollisesti vakuuttavia. Suuremmalla otoskoolla erot olisivat olleet merkitseviä.

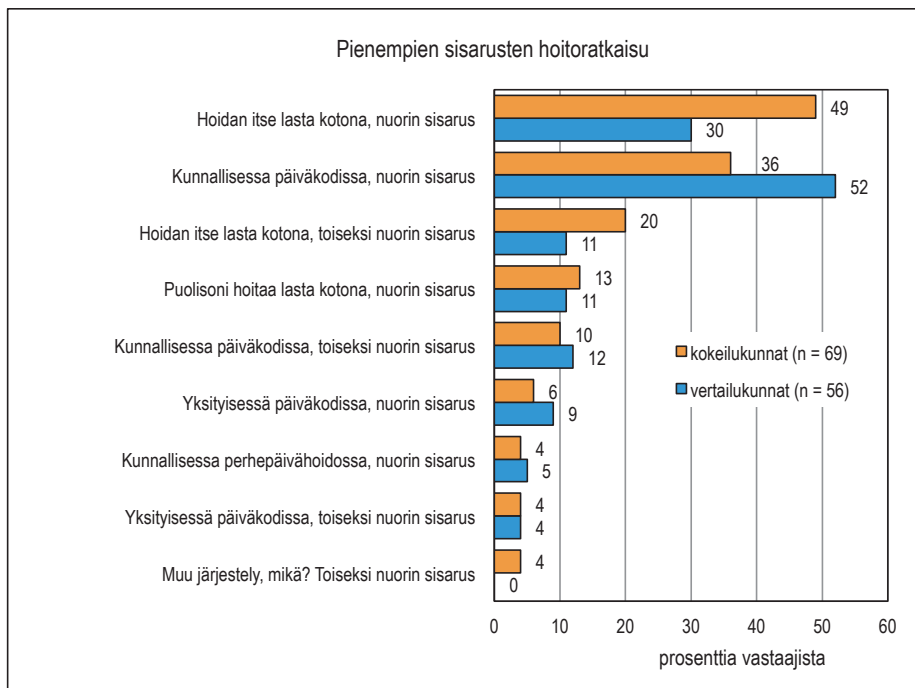


KUVIO 12. Muutos huoltajan toiminnassa perheissä joissa lapsi on aloittanut varhaiskasvatuksessa 1.8.2018 jälkeen

Nuorempien sisarusten hoitoratkaisut tarkentavat kuvaa kokeilun mahdollisista vaikutuksista. Viisivuotiaita, jotka olivat aloittaneet varhaiskasvatuksessa kokeilun alkaessa tai sen jälkeen ja joilla oli nuorempi sisarus, oli kokeilukunnissa 69 ja vertailukunnissa 56 lasta.

Kokeilukunnissa 49 prosenttia perheistä hoiti nuorinta sisarusta kotona, kun vertailukunnissa heitä oli 30 prosenttia (kuviot 12 ja 13). Ero on merkitsevä ($p = 0.032$) ja merkittävä ($f = 0,20$). Tämä näyttää kokonaisuutena tapaan tukevan ajatusta siitä, että kokeilukunnissa perheen viisivuotias osallistui todennäköisemmin varhaiskasvatukseen, vaikka kotona olisi pienempi sisarus. Myös nuorimman sisaren hoito kunnallisessa päiväkodissa osoittautui erilaiseksi kokeilu- ja vertailukunnissa. Kokeilukunnissa nuorin sisarus oli koko- tai osa-aikaisesti kunnallisessa varhaiskasvatuksessa 36 prosentissa perheistä ja vertailukunnissa 52 prosentissa perheistä. Ero ei kuitenkaan ole merkitsevä. Kokonaisuutena kokeilukunnissa 55 prosentissa perheistä jompikumpi huoltajista tai palkaton hoitaja hoiti vähintään yhtä alle viisivuotiasta sisarusta kotona koko- tai osa-aikaisesti, kun luku vertailukunnissa oli 39. Vastaavasti kokeilukunnissa 59 prosenttia perheistä oli laittanut vähintään yhden nuoremman sisaruksen koko- tai osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen (kunnallinen tai yksityinen varhaiskasvatus), ja vastaava luku vertailukunnissa oli 80. Tämäkin ero on tilastollisesti merkitsevä ($p = 0.012$) ja merkittävä ($f = 0,23$).²¹

²¹ Osa nuoremmista sisaruksista oli sekä kotihoidossa että varhaiskasvatuksessa. Määrien osalta kokeilu- ja vertailukuntien välillä ei ollut merkitsevää eroa.



KUVIO 13. Pienempien sisarusten hoitoratkaisu perheissä, joissa lapsi on aloittanut varhaiskasvatuksessa 1.8.2018 jälkeen

Yhteenvedona voidaan todeta, että perheissä, joissa lapsi on aloittanut varhaiskasvatuksessa kokeilun alkaessa 1.8.2018 tai sen jälkeen keskeiseksi kuntaryhmien eroja selittäväksi tekijäksi varhaiskasvatuksessa olemisen osalta nousi maksuttomuus. Hoidon edullisutta tai maksuttomuutta pidettiin kokeilukunnissa vertailukuntia tärkeämpänä seikkana. Molemmissa kuntaryhmissä lasten hoitaminen pääsääntöisesti kotona oli vähentynyt, mutta vertailukunnissa huoltajat olivat siirtyneet useammin työelämään. Kokeilukunnissa viisivuotiaat lapset osallistuivat huomattavan paljon useammin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Tämä voinee selittyä ainakin osin juuri sillä, että vertailukunnissa huoltajat olivat siirtyneet useammin työelämään. Erot tulevat esiin myös kaikkia varhaiskasvatukseen osallistuneita lapsia tarkasteltaessa (Liite 9; myös luku 3.1) Nämä seikat yhdessä voivat viestiä siitä, että kokeilu on itsessään kannustanut viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen, vaikka huoltaja olisi kotona esimerkiksi pienemmän sisaruksen kanssa. On kuitenkin edelleen korostettava, että tässä luvussa tarkastelujen vastaajien joukko on *hyvin pieni*, joten yleistettäviä johtopäätöksiä maksuttomuuden vaikutuksista ei voida tämän ryhmän perusteella tehdä.

Maksuttoman
varhais-
kasvatus-
kokeilun
järjestäminen
kokeilu-
kunnissa

4

Tässä luvussa vastataan arviointisuunnitelmassa esitettyihin kysymyksiin, jotka liittyvät maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun järjestämiseen (kuvio 1). Luvun aineistona toimii kunta- ja huoltajakyselyiden lisäksi kokeilukuntien viranhaltijoille toteutetut haastattelut. Aikaisemmista luvuista poiketen tuloksia ei analysoida kokeilu- ja vertailukuntien välillä, vaan huomio on kokeiluun osallistuneissa kunnissa. Tulokset on raportoitu teemoittain siten, ettei kuntien nimiä tuoda esiin²². Luvussa kuvataan kokeilun organisoimista niin kustannusten kuin arjen toiminnankin näkökulmista. Luvun loppuun esitetään vielä kokeilukuntien huoltajien näkemyksiä kokeilusta huoltajakyselyn vastausten perusteella.

4.1 Kuntien perusteluja kokeiluun mukaan lähtemisestä

Arvioinnin yhtenä teemana oli kartoittaa niitä keskusteluja, joita kunnassa käytiin päätettäessä siitä, hakeeko kunta mukaan maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun. Aloite kokeiluun mukaan lähtemisestä oli tullut joko varhaiskasvatuksen viranhaltijoilta, poliitikoilta tai pohjasi näiden molempien yhteiseen tahtotilaan. Neljässä kokeilukunnassa aloite osallistumisesta kokeiluun oli tullut viranhaltijoilta, 7 kunnassa poliitikoilta ja 7 kunnassa poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyönä. Yhdessä kunnassa viranhaltijat olivat vastustaneet poliitikkojen esitystä. Useimmiten maksuttomuuskokeiluun osallistumisesta vallitsi kunnissa vahva poliittinen yhteisymmärrys ja sitä kannatettiin yli puoluerajojen. Myös valtuustoaloitteiden tekijät olivat useista eri puolueista. Yksi haastateltava kuvasi vallitsevaa yhteisymmärrystä tilaksi, jossa ”*puolueet läbes kilpailivat siitä, kuka ehtii ensimmäisenä tehdä aloitteen*”.

Aloite maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oli saatettu jättää ja selvitykset käynnistää jo ennen opetus- ja kulttuuriministeriön maksuttomuuskokeilun hakua. Yhdessä kunnassa maksutonta varhaiskasvatusta oli tarjottu viisivuotiaille jo vuoden ajan ennen kokeilun alkua.

²² Kuntia ei ole raportointivaiheessa eroteltu toisistaan nimillä, sillä arvioinnin tavoitteena ei ole ollut vertailla kuntia toisiinsa, vaan kiinnittää huomio ennen kaikkea kuntien erilaisiin käytäntöihin ja pohtia niitä suhteessa kokeilulle esitettyihin tavoitteisiin.

Kunnassa alkoi jo vuonna 2017 kokeiluna maksuton viisivuotiaiden varhaiskasvatus. Tausta-ajatuksena oli, miten saataisiin kaikki viisivuotiaat varhaiskasvatukseen piiriin. Pienehkössä maalaispitäjässä ja perheissä on vallalla ajatus, että kotona ollaan eskariin asti.

Kunnassa tehtiin valtuustoaloite 2017, jossa haluttiin selvittää maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämistä kaikille alle kouluikäisille lapsille. Alkuvuodesta 2018 aloitettiin selvittämään kustannuksia.

Kokeiluun mukaan lähtemistä perusteltiin kunnan halulla rakentaa lapsiystävällistä imagoa. Maksuttomuus on nähty hyvänä keinona toteuttaa lapsiystävällisen kunnan strategiaa ja houkuttaa näin mahdollisesti uusia asukkaita.

Huoltajilta on saatu hyvää palautetta. Edistää kaupungin vetovoimaisuutta ja houkuttelee uusia asukkaita.

Kokeilua edelsi valtuustoaloite maksuttomasta varhaiskasvatuksesta. Kunnan kuntastrategiaan on hyväksytty Mannerheimin lastensuojeluliiton 10 askelta kohti lapsiystävällistä kuntaa. Tämä linjaus huomioidaan erityisesti varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toimialalla. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu on osa strategian mukaista toimintaa.

Kokeilun kuvattiin lisäävän kunnan vetovoimaisuutta ja positiivista näkyvyyttä sekä toimivan puskurina laskevaa syntyvyyttä vastaan. Maksuttomuuskokeilu on nähty yhtenä tapana panostaa lapsiin ja heidän perheisiinsä. Lisäksi hakuvaiheessa kunnissa käydyt keskustelut liittyivät muun muassa lapsen oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen, perheiden hyvinvointiin sekä huoltajien työllistymiseen.

Kokeilukunnista 17 ilmoitti haastatteluhetkellä, että oli aikeissa hakea mukaan kokeilun toiseen vaiheeseen. Ne kunnat, jotka eivät enää aikoneet jatkaa kokeilua, ilmoittivat syiksi kokeilun suuret kustannukset ja sen, että varhaiskasvatukseen osallistuivat jo lähes kaikki ikäryhmän lapset.

Myös vertailukuntien suunnitelmia osallistua kokeilun toiseen vaiheeseen tiedusteltiin. Vertailukunnista yksi oli tehnyt päätöksen kokeiluun mukaan lähtemisestä. Muutamissa kunnissa vastaaja ei tiennyt, oliko kunnassa tehty kokeiluun liittyen päätöstä tai päätöksenteko oli vielä lautakunnan käsiteltävänä. Loput vertailukunnista ilmoittivat, etteivät aio hakea mukaan kokeiluun. Kaksi kuntaa toi esiin, että he haluavat odottaa viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen liittyviä valtakunnallisia linjauksia ja muiden kuntien kokemuksia ennen maksuttomuuden aloittamista.

Muutos tulisi olla pitkäjänteinen, eikä vain lyhyt kokeilu. Pelkona on valtion tuen loppuminen muutamassa vuodessa. Tällöin vaarana on tempoilu maksuttomuuden ja maksullisuuden välillä muutamien vuosien välein.

Muiksi syiksi jättäytyä kokeilun ulkopuolelle ilmoitettiin kokeilun korkeat kustannukset muutoinkin tiukassa taloustilanteessa, haasteet järjestää lisää tiloja nopealla aikataululla sekä varhaiskasvatuksen jo entuudestaan hyvä peittävyys.

4.2 Kokeilun kustannusten kattaminen

Maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun mukaan lähteminen on tarkoittanut kokeilukunnille taloudellisia investointeja. Kunnille kokeilun kustannukset muodostuvat ensinnäkin maksutulojen vähentymisestä maksuttoman 20 tunnin osalta. Valtionavustus kattaa 20 prosenttia menetetyistä asiakasmaksuista. Yhtenä arvioinnin tavoitteista olikin selvittää, kuinka kunnat ovat järjestäneet kokeilun kustannuksia pienenevien asiakasmaksujen osalta (ks. kuvio 1). Toisekseen, varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kokeilun myötä saattaneet kasvaa, jos varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrä on lisääntynyt. Kolmanneksi kustannuksia on syntynyt, jos kunnassa on tarjolla yksityistä varhaiskasvatusta ja kunta on mahdollistanut maksuttomuuskokeilun myös yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Tällöin kunnat ovat maksaneet yksityisille palveluntarjoajille kompensatiota. Tässä luvussa avataan myös muita kokeilusta syntyneitä suunniteltuja ja yllättäviä kustannuksia.

Lapsimäärän lisääntyminen on pitänyt arvioida jo hakuvaiheessa ja valtionavustus on saatu arvion mukaan. Maksuttomuuskokeilun aikana varhaiskasvatukseen osallistuneiden viisivuotiaiden määrä on lisääntynyt kokeilukunnissa. Menetettyjen asiakasmaksujen suuruuden arvioiminen on ollut kunnille kuitenkin vaikeaa. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut määrättyvät monesta osasta. Perheen tulojen ja varatun hoitoajan lisäksi siihen vaikuttavat muun muassa se, onko viisivuotiaalla pienempiä sisarusia.

Kunnat eivät olleet pyytäneet tulotietoja niiltä perheiltä, joiden lapsi osallistui ainoastaan maksuttomaan varhaiskasvatukseen. Näin ollen tarkkaa tietoa siitä, mitkä joidenkin lasten asiakasmaksut olisivat ilman kokeilua olleet, ei ole. Sekä kuntakyselystä että viranhaltijoiden haastatteluista kävi ilmi, että kokeiluun liittyvien kustannusten arviointi on ollut haastavaa myös vuoden 2018 alusta voimaan astuneen asiakasmaksulain vuoksi, sillä kuntien saamat asiakasmaksut ovat joka tapauksessa muuttuneet aikaisemmista vuosista.

Asiakasmaksukertymän arviointi kaiken kaikkiaan yhden ikäluokan kohdalla on vaikeaa, koska asiakasmaksu muodostuu perhe- eikä lapsikohtaisena. Vuonna 2013 syntyneen lapsen vaikuttaa perheen muiden sisarusten määrä ja ikä. Asiakasmaksukertymän väheneminen on 5-vuotiaiden osalta edelliseen viitaten myös vaikea arvioida. Lisäksi kokeiluun lähtiessä ei ole ollut tietoa siitä, miten monta tuntia varhaiskasvatusta perheet tulevat valitsemaan maksuttoman osan lisäksi. 1.1.2018 tuli voimaan uusi asiakasmaksulaki. Tulorajojen nosto alensi etenkin pieni- ja keskätuloisten ja monilapsisten perheiden maksuja. Toisen lapsen maksun aleneminen 90 %:sta 50 %:iin vaikutti niin ikään merkittävästi asiakasmakutuloja alentavasti.

Tulorajojen muutoksesta johtuen maksutuotot pienenevät kunnassa joka tapauksessa. Lisäksi vuonna 2013 syntyneiden ikäluokka on edeltäjänsä pienempi. Kustannukset pienenevät kuitenkin arvioitua vähemmän ja huomioitiin tämä talousarvioissa. Talous ei ole näytellyt kokeiluun mukaan lähtemisessä suurta roolia.

Haastateltavat toivat esiin, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksut määräytyvät perhe- eivätkä lapsikohtaisesti. Asiakasmaksujen sisarusalennukset lasketaan siten, että täysi hinta menee aina nuorimmasta lapsesta, ja kokeilun myötä alennetut asiakasmaksut vanhemmilta sisaruksilta. Niiden viisivuotiaiden kohdalla, joiden sisarus on varhaiskasvatuksessa, asiakasmaksut ovat pienemmät ja näin myös kokeilun mukanaan tuoma 20 viikkotuntin alennus on pienempi kuin niillä, joilla ei ole varhaiskasvatuksessa olevaa sisarusta. Tästä syystä asiakasmaksut ja niiden menetykset vaihtelevat paljon lapsikohtaisesti.

Viranhaltijat toivat esiin, että kuntien on ollut hankala päätellä, missä määrin varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kokeilusta johtuvia, erityisesti silloin kun lapsimäärät ovat suuret. Usein kunnilla ei ole myöskään ollut käytössään erillistä kustannuspaikkaa, johon nimenomaisesti kokeiluun liittyvät kustannukset olisi kohdennettu. Kunnissa on saattanut tapahtua kokeilun kanssa yhtäaikaisesti myös muita suuria muutoksia, esimerkiksi palvelusetelien käyttöönotossa.

Lisämäärärahoja varhaiskasvatukseen on anottu ja saatu. Lisäraha ei ollut pelkästään kokeilua varten, vaan palveluseteliuudistus hankaloitti myös budjetin tekemistä ja siinä pysymistä.

Osa kustannuksista oli kuitenkin selkeästi paikannettavissa kokeilusta johtuviksi. Kokeilukunnista 13:sta oli tarjolla yksityistä varhaiskasvatusta. Näille kunnille suuri kustannuserä muodostui kompensatiosta, jonka kunta maksaa viisivuotiaista lapsista yksityiselle palveluntarjoajalle. Osassa kunnista yksityisen varhaiskasvatuksen määrää voidaan pitää merkittävänä, sillä se kattoi jopa 45 prosenttia kaikesta varhaiskasvatuksesta.

Kokeilu on toteutettu myös yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä. Yksityisille palveluntuottajille annetaan kompensatio maksutulojen menetyksestä. Yksityisen tukeminen on ollut kallis ratkaisu. Kunnan näkemys on ollut kuitenkin se, että jos halutaan pitää yllä yksityisiä palveluita, niin ne täytyvät mahdollistaa sekä viisi- että kuusivuotiaille. Lisäksi taustalla on ajatus siitä, että vanhemmilla tulee olla mahdollisuus valita haluamansa palveluntarjoaja.

Maksuttomuuskokeilun asiakasmaksujen pienentymisen kattamiseen kohdennettu valtionavustus ei koskenut kuitenkaan yksityisen varhaiskasvatuksen kompensatiosta syntyneitä kuluja. Tämä tieto oli tullut kunnille yllätyksenä. Kuntien maksama lapsikohtainen kuukausittainen kompensatio vaihteli 116 eurosta 407 euroon. Erityisesti niissä kunnissa, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen määrä on ollut suuri, myös yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät kustannukset kasvoivat.

Muutama haastateltava toi esiin, että varhaiskasvatuksen sähköistä järjestelmää oli päivitettävä kokeilun vuoksi. Myös tästä oli syntynyt ennakoimattomia kustannuksia. Joissain kunnista tuotiin esiin, että kokeilu oli työllistänyt paljon hallinnon henkilökuntaa ja tätä ei oltu osattu ennakoida.

Kunnilta tiedusteltiin myös, kuinka he olivat kompensoineet maksutulojen pienentymisen ja järjestäneet rahoituksen omavastuuosuuden. Joissain kunnissa oli saatu valtuustolta lupa budjetin ylityksiin, toisaalla oli taas pitänyt hakea säästöjä kokeilun kustannusten kattamiseksi.

Budjetti on ylittynyt reilusti, mutta sitä ei nähty ongelmaksi. Mistään ei ole nipistetty, vaan budjetti on ylitetty reilusti. Eletty normaalia arkea ja investoitu esimerkiksi uusien ryhmien kalusteisiin ja jouduttu bankkimaan uusia tiloja. Myös henkilöstökulut lisääntyneet. Ylittyneistä kuluista ei ole tullut moitteita.

Maksutulosten menetyksiä kompensoitu: jostain muualta tingitty. Kokeilu täytyy ottaa huomioon budjetissa. Kun pienessä kunnassa on yhteinen budjetti, niin täytyy kiristää. Laadusta ei lähdetä tinkimään, otetaan jostain muualta kuin varhaiskasvatuksesta.

Kompensaatiota kokeilun kustannuksiin oli saatu useimmiten pienenevistä ikäryhmistä, supistuneesta kerhotoiminnasta tai perhepäivähoidosta.

Kustannuksia on kompensoitu jatkuvasti pienenevillä ikäryhmillä. Pienentyneiden ikäryhmien vuoksi esimerkiksi uusia tiloja tai henkilöstöä ei ole tarvinnut rekrytoida. Lisäksi supistuneesta kerhotoiminnasta on voitu vähentää tiloja ja siirtää henkilökuntaa päiväkotien puolelle.

Osa kuntien viranhaltijoista toi esille, että kokeilun jaksottuminen kahdelle vuodelle on helpottanut kokeilun taloutta. Vuoden 2019 osalta arvioinnin tekeminen oli ollut jo helpompaa ja myös seuraavan hakukierroksen hakemus oli helpompi täyttää. Kuten jo aikaisemmin tuotiin esiin, kuntien oli haastavaa eritellä esimerkiksi tila- tai henkilöstöresurssien suhteen sitä, mitkä kustannukset liittyivät juuri maksuttomuuskokeiluun ja mitkä muuhun varhaiskasvatukseen. Kunnissa varhaiskasvatuksen tuloja ja menoja tarkastellaan kokonaisuutena, eikä maksuttomuuskokeilun irrottaminen muista kustannuksista ilman tarkempia ohjeistuksia ole ollut mahdollista. Jatkuvan muutoksen alla oleva varhaiskasvatusjärjestelmä haastaa siis monin tavoin kustannusten arviointia ja seuranta kunnissa. Haastateltavien kokeilua kohtaan esittämä kritiikki kohdistuikin pääsääntöisesti juuri taloudellisiin kysymyksiin. Kokeiluun mukaan lähteminen on ollut kunnille kallis ratkaisu ja 20 prosentin kompensaatio kuvattiin usein riittämättömäksi. Vastaajat kantoivat huolta myös kokeilun jatkosta: miten huolehditaan kunnan maksukyvyistä, jos kokeilua jatketaan tai laajennetaan?

Vaikka kustannuksia on voitu kattaa joissain kunnissa esimerkiksi supistuvan kerhotoiminnan, perhepäivähoidon tai pienenevien ikäryhmien turvin, syntyy kokeilusta kuitenkin kustannuksia. Vastaajat pitivät kyseenalaisena sitä, että kokeilusta syntyvät kustannukset ovat jostain muualta pois.

Jos halutaan tarjota jotain, niin resurssia ei voi pienentää. Materiaaleja tarvitaan, vaikka lapset olisivatkin maksuttomassa kokeilussa!

Kuitenkin muutama kunta ilmoitti jatkavansa maksutonta varhaiskasvatusta myös ilman valtionavustusta. Syntyneistä kustannuksista huolimatta kokeiluun on suhtauduttu monissa kunnissa niin viranhaltijoiden kuin poliitikkojenkin taholta myönteisesti ja kokeiluun on lähdetty kustannuksia kaihtamatta mukaan.

Kustannukset ovat kasvaneet, mutta kunnassa ei olla murehtineet maksutulojen pienentymistä. Perheiden paras ja etu ovat olleet tärkeimpänä. Varhaiskasvatus nähdään ennaltaehkäisevä keinona. Kunnassa ei ole tarvinnut käydä keskusteluja maksuttomuuden jatkamisesta, vaikka tulot vähentyneet.

Yhteenvedona voi todeta, että kokeiluun osallistuminen näyttää vaatineen kokeilukunnilta taloudellisia investointeja sekä joissain kunnissa myös ennakoimattomia kustannuksia, kuten yksityisille palveluntarjoajille maksettu kompensatio. Haastattelujen ja kuntakyselyn perusteella kokeilun kustannusten sekä asiakasmaksumenetysten arvioiminen, kohdentaminen ja seuranta on ollut kunnille monin osin haastavaa. Yhtäältä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuissa on tapahtunut viime aikoina muitakin muutoksia, toisaalta asiakasmaksut eivät määräydy lapsi- vaan perhekohtaiseksi ja kolmanneksi kustannuksia oli paikoin hankala kiinnittää juuri kokeilusta johtuvaksi. Jo tätä voidaan pitää yhtenä tärkeänä informaationa kun suunnitellaan kokeilun ja arvioinnin tulevia vaiheita.

4.3 Tiedottaminen ja palveluohjaus

Monilta osin kuntien maksuttomuuskokeilusta *tiedottaminen* on pohjannut jo olemassa oleviin viestintään ja palveluohjauksen tapoihin. Varhaiskasvatuksen piirissä olevia lapsia oli tiedotettu kokeilusta kokeilukuntien päiväkotien ja perhepäivähoitajien omien viestintäkanavien kautta. Joissain kunnissa oli laadittu esite sekä tiedotettu kokeilusta sähköisten järjestelmien ja kunnan nettisivujen kautta.

Lisäksi laajempaa tiedotusta oli tehty niin sosiaalisen median kuin perinteisemmänkin median (tv, radio ja sanomalehdet) kautta. Monissa kunnissa paikallinen media oli kiinnostunut kokeilusta. Vastaaajien näkemys oli, että niin valtakunnan tason kuin paikallislehtien uutisoinnin myötä tieto kokeilusta oli tavoittanut perheitä hyvin. Muun muassa mediasta saadun tiedon perusteella varhaiskasvatuspalveluiden ulkopuolella olevat huoltajat olivat itse saattaneet ottaa yhteyttä palveluohjaukseen. Vastaaajien mukaan huoltajilla oli jonkin verran hämmennystä kaksivuotisesta esiopetuksesta käydyn julkisen keskustelun ja maksuttomuuskokeilun tiimoilta. Epäselvyyksiä herätti esimerkiksi se, onko maksuton varhaiskasvatus perheille velvoittavaa.

Varhaiskasvatuksen ulkopuolella olevia perheitä ei oltu välttämättä erikseen lähestytty tai tiedotettu kokeiluun liittyen. Viidessä kunnassa varhaiskasvatuksen ulkopuolella olevien lasten perheitä oli lähestytty henkilökohtaisesti joko soittamalla tai kirjeitse. Yksi tärkeä syy sille, ettei mahdollisia uusia asiakasperheitä kontaktoitu, oli olemassa olevan infrastruktuurin ja resurssien riittämättömyys. Osa haastatelluista toi esiin, että varhaiskasvatuksen tilojen ja henkilöstön riittävyyteen liittyvät kysymykset on ratkottava ennen laajamittaiseen tiedottamiseen lähtemistä.

Kokeilun myötä ei ole tullut muita uusia palveluohjauksen tapoja. Tilaan liittyvät pulmat on ensin ratkottava, ennen kuin palveluohjausta voidaan tehostaa.

Tiedottaminen tapahtui viime vuoden keväänä. Kunnassa ei lähdetty siihen, että otetaan henkilökohtaisesti perheisiin yhteyttä. Tulee miettiä resursseja, koska tilojen riittävyys tulee vastaan. Oli pakko lähteä varovaisella linjalla liikkeelle.

Suuremmissa kaupungeissa haasteeksi muodostui myös yhteystietojen ajantasaisuus ja varhaiskasvatuspalveluiden ulkopuolella olevien perheiden tavoittaminen.

Palveluohjaus ei rajautunut pelkkään varhaiskasvatukseen, vaan asiakkaiden tiedottamisessa ja tavoittamisessa hyödynnettiin myös kuntien muita toimijoita ja yhteistyötahoja. Tietoa kokeilusta välitettiin neuvoloiden ja kerho- tai avoimen varhaiskasvatustoiminnan kautta. Yhdessä kunnassa järjestettiin avoimia tutustumis- ja vanhempainiltoja, toisessa kunnassa puolestaan palveluohjauksesta vastaava viranhaltija kävi kertomassa varhaiskasvatuksen palveluista ja maksuttomuuskokeilusta kerhotoiminnan puolella. Yksi kunnista oli järjestänyt pop up -tapahtuman kauppakeskuksessa. Vastaaja toi kuitenkin esiin, että itse tapahtuma, kuten muukaan palveluohjauksen kehittäminen ei yksinään liity maksuttomuuskokeiluun, vaan on osa yleisempää varhaiskasvatuksen palveluista ja vaihtoehtoista tiedottamista.

4.4 Maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestäminen

Suurin osa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatuksesta toteutui niin maksuttoman varhaiskasvatuksen kuin sitä laajemmankin ajan osalta päiväkodeissa (taulukko 9). Kaikissa kokeilukunnissa maksuttomuus oli mahdollistettu kunnallisissa päiväkodeissa ja kahta kuntaa²³ lukuun ottamatta myös perhepäivähoidossa tai ryhmäperhepäivähoidossa. Yksityistä varhaiskasvatusta oli tarjolla 13 kokeilukunnassa.

TAULUKKO 9. Maksuttomuuskokeilun toteuttaminen varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoissa

Varhaiskasvatuksen muoto	Kunnassa tarjolla	Kokeilussa mukana
Kunnallinen päiväkot	19	19
Kunnallinen perhepäivähoito/ ryhmäperhepäivähoito	18	16
Yksityinen varhaiskasvatus	13	12

Paria pienempää kuntaa lukuun ottamatta maksuttomaan varhaiskasvatukseen osallistuminen oli mahdollistettu myös yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Näissä pienissä kunnissa yksityinen palveluntarjoaja saattoi olla esimerkiksi palvelusetelillä tuettu yksittäinen yksityinen perhepäivähoitaja. Yhdessä kunnassa toimi puolestaan yksi yksityinen perhepäivähoitaja, jolla ei ollut aineistonkeruun hetkellä yhtään viisivuotiasta. Haastatellun mukaan periaatteessa olisi kuitenkin

²³ Toisessa kunnista ei ollut perhepäivähoitoa lainkaan.

kin mahdollista, että viisivuotias saisi 20 maksutonta viikkotuntia myös ollessaan yksityisellä perhepäivähoitajalla. Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, kunnat maksavat yksityisille toimijoille kompensaation viisivuotiaiden maksuttoman 20 viikkotunnin osalta.

Toisinaan lapsen varhaiskasvatuspaikka ei ole siinä kunnassa, jossa lapsi on virallisesti kirjoilla. Lähes kaikissa²⁴ kokeilukunnissa varhaiskasvatuspaikan ostaminen yli kuntarajojen oli mahdollista, mutta käytännöt maksuttomuuden järjestämisen suhteen olivat kirjavia. Suurimmassa osassa kuntia ei ollut tarvinnut vielä tehdä päätöstä kuntarajojen vaikutuksesta maksuttomuuskokeiluun. Yleensä osallistuminen maksuttomaan 20 viikkotuntiin mahdollistettiin omassa kunnassa kirjoilla oleville lapsille, vaikka he kävivät varhaiskasvatuksessa jonkun toisen kunnan puolella. Yhdessä kunnassa maksuton varhaiskasvatuspaikka järjestyi naapurikunnasta ainoastaan kunnallisessa ja toisessa ainoastaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Kahdessa kunnassa oli tehty linjaus, että myös ”naapurikunnissa” kirjoilla olevat lapset saivat osallistua maksuttomaan varhaiskasvatukseen, jos he osallistuivat varhaiskasvatukseen kokeilukunnan puolella. Maksuttomuutta ei siis oltu sidottu siihen, missä kunnassa lapsi oli kirjoilla, vaan siihen, minkä kunnan varhaiskasvatukseen lapsi osallistui.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on linjannut maksuttomuuskokeilun periaatteeksi, että maksuttomuuskokeilua järjestetään muun varhaiskasvatuksen tapaan vuoden ympäri ja myös loma-aikoina. Sen sijaan kuntien ratkaisut maksuttomuuskokeilun viikottaisen toiminta-ajan järjestämiseksi vaihtelivat. Seitsemässä kunnassa maksuton varhaiskasvatusaika oli rajattu neljään tuntiin päivässä, yleensä välille 9–13 tai 8.30–12.30. Yhdessä kunnista suositeltiin, että maksutonta varhaiskasvatusta järjestettäisiin 4 tuntia päivässä, mutta varsinaista päätöstä asiasta ei oltu tehty. Kolmessa kunnassa maksuton aika oli rajattu osaviikkoiseksi siten, että vain kokeilussa mukana olevat lapset olivat paikalla joko kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Yhdessä näistä kunnista perheet saivat itse valita, onko lapsi paikalla osaviikkoisesti vai osapäiväisesti. Lopuissa 8 kunnassa perheet saivat itse valita, miten he maksuttoman ajan käyttävät.

Kunnissa yhtä lukuunottamatta oli vuorohoidossa olevien viisivuotiaiden suhteen tehty yhteinen linjaus: maksuttomat 20 tuntia oli mahdollista hyödyntää huoltajien työ- tai opiskeluperustaisten työvuorojen vuoksi lapsen vaihtelevien hoitoaikojen mukaan. Osa kuntien edustajista kertoi kuitenkin esittäneensä perheille toiveen, että 20 maksuttoman viikkotunnin myötä lapset olisivat säännöllisemmin ja useammin paikalla. Yhdessä kunnassa vuorohoidossa olevan lapsen asiakasmaksuista vähennettiin 4 tuntia päivässä riippumatta hoitoajoista.

Jos vuorohoidon osalta käytännöt toteuttaa maksutonta varhaiskasvatusta olivat varsin yhtenevät, niin kuntien tavat laskuttaa perheitä vaihtelivat. Osa kunnista vähensi laskutuksesta 4 tuntia päivässä riippumatta siitä, mihin kohtaan päivää tai viikkoa lapsen hoitoajat sijoituivat. Osa veloitti perheitä vähentämällä laskutuksesta 20 tuntia viikkotasolla ja osa tarkasteli maksuttomuuskokeilua kuukausitasolla kokonaisuutena. Tällöin asiakasmaksusta vähennettiin 20 viikkotuntia tai 80 tuntia kuukaudessa hoitoajoista riippumatta.

²⁴ Yhdessä kunnassa varhaiskasvatuspaikkojen ostaminen naapurikunnan puolelta ei ollut mahdollista. Kahdessa haastattelussa jäi epäselväksi, onko varhaiskasvatuspaikan ostaminen yli kuntarajojen mahdollista, vai eikö sille vain ollut tarvetta.

Perusopetuslain (1998/628) mukaan esiopetuksessa käyvälle lapselle on järjestettävä *kuljetukset* esiopetuspaikkaan, jos matka esiopetuspisteeseen on yli viisi kilometriä. Vastaavaa velvoitetta ei maksuttomaan varhaiskasvatuksen kokeiluun liittynyt, sillä se on varhaiskasvatuksen lainsäädännön alaista toimintaa. Useissa, erityisesti taajamamaisissa ja maaseutumaisissa, kunnissa oli mietitty kuljetusten järjestämisiä myös viisivuotiaille pitkien välimatkojen vuoksi. Kyydityksiä järjestetään iästä riippumatta tarveharkintaisesti, mikäli lapsella on erityisen tuen tarvetta. Yhdessä kunnassa viisivuotiaille tarjottiin mahdollisuus koulukyytiin, mutta huoltajat vastasivat kustannuksista itse. Haastateltava tosin epäili, että hinnasta voitaisiin todennäköisesti neuvotella, jos kyyditykset olisivat kynnyskysymys perheen osallistumiselle varhaiskasvatustoimintaan. Harvaan asuttujen kuntien edustajat pitivät kuljetuksiin liittyviä kysymyksiä tärkeinä. Useat vastaajat pohtivat esimerkiksi sitä, ovatko viisivuotiaat vielä valmiita matkustamaan yksin taksimatkoja isompien koululaisten joukossa. Asiaan toivottiinkin yhteistä keskustelua ja valtakunnan tason ohjeistusta.

Kuten aiemmin todettiin, maksuttomuuskokeiluun osallistuneita viisivuotiaita lapsia oli varhaiskasvatuksen kaikissa toimintamuodoissa. Joissain kunnissa perhepäivähoidossa olleet lapset oli siirretty päiväkoteihin. Kuitenkin useimmissa kunnissa oli päätetty, ettei viisivuotiaita siirretä kokeilun vuoksi ryhmistä tai hoitopaikoista toisiin. Viisivuotiaita oli päiväkodeissa niin 3–5-vuotiaiden, sisarus- kuin pelkissä viisivuotiaiden ryhmissä. Ryhmät olivat vaihdellen sekä osa- että kokopäiväryhmiä. Yhdessä kunnassa perhepäivähoidossa oleville viisivuotiaille lapsille järjestettiin viisivuotiaiden kerhoa tai ”viskaria”, kuten useissa kunnissa puhuttiin.

Kokeilun arvioinnissa huomio kiinnitettiin myös kokeiluun liittyviin *pedagogisiin toimintatapoihin*. Muutoksia henkilöstörakenteeseen ei oltu tehty yhdessäkään kunnassa. Ennemminkin vastaajat korostivat, että pedagogisesti koulutettuja opettajia tarvitaan kaikissa ikäryhmissä.

Jonkin verran haastatteluissa oli aistittavissa hämmennystä kokeilun aikana paljon esillä olleesta kaksivuotisesta esiopetuksesta. Lähes kaikissa kunnissa oli käyty periaatteellinen keskustelu siitä, mitä viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatus on. Keskustelun seurauksena useimmissa kunnissa oli päädytty siihen, että koska maksuton varhaiskasvatus on varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden alaista toimintaa, niin myös toiminta nojaa ja pohjaa niihin. Suurin osa vastaajia kertoikin, ettei suuria muutoksia toimintaan oltu kokeilun vuoksi tehty, vaan arjessa toimitaan varhaiskasvatusta ohjaavan lainsäädännön mukaisesti, kuten muidenkin ikäryhmien kanssa. Kuitenkin osassa kunnista kokeilun toteuttamista oli lähdetty pohtimaan katse mahdollisessa kaksivuotisessa esiopetuksessa.

Jossain kunnissa ja/tai päiväkodeissa oli yhdessä sovitut painopistealueet viisivuotiaille, esimerkiksi kielelliset valmiudet, liikunta tai digi- ja vuorovaikutustaidot. Jonkin verran haastatteluissa tuli esiin myös puhetta ”viisivuotiaiden pedagogiikasta”. Viisivuotiaiden pedagogiikkaan liitettiin ikätason mukaiset tarpeet, kuten esimerkiksi leikki, vuorovaikutustaidot, oppimisen ilo sekä tutkiminen ja riemu. Toisaalta vastaajat kertoivat, että ”viskaritoimintaa” oli saattanut olla kunnissa paljon jo ennen kokeiluakin.

Yleisellä tasolla voisikin todeta, että kokeilun kuvattiin lisänneen keskustelua pedagogiikasta ja varhaiskasvatuksesta sekä kuntien sisällä että lasten kanssa työskentelevien eri tahojen kesken. Esimerkiksi viidessä kunnassa viisivuotiaiden ryhmissä työskentelevät kokoontuivat säännöllisesti

pohtimaan toiminnan sisältöjä yhdessä. Osassa kunnista korostettiin taas ryhmien autonomiaa toiminnan suunnittelussa. Pedagogiikkaan liittyvän puheen lisääntymisen ei nähty liittyvän pelkästään viisivuotiaisiin. Keskustelu varhaiskasvatuksen sisällöistä oli lisääntynyt myös muihin ikäryhmiin liittyen.

Kokeilu on tuonut yhteistä puhetta eri tasojen toimijoiden kanssa varhaiskasvatuksen merkityksestä.

Kokeilun myötä kunnissa ei ollut tullut esiin uusia erityisen tuen kysymyksiä, eikä uusia erityisen tuen tapoja oltu juurikaan kehitetty. Vaikka kunnissa ei oltu vielä käynnistetty kokeiluun paikannettavia erityisen tuen käytäntöjä, toivat vastaajat esiin, että kokeilun myötä lasten tuen tarpeiden tunnistaminen oli jossain määrin helpottunut. Varhaisen tuen järjestämisen näkökulmasta kokeilu nähtiin hyödylliseksi: kun varhaiskasvatukseen osallistumisen aste on korkea, saadaan lähes koko ikäluokka tuen piiriin jo ennen esiopetusta. Lasten säännölliset läsnäolot sekä saman ikäisistä lapsista muodostuvien ryhmien, kuvattiin helpottavan lasten tuen tarpeiden tunnistamista.

Viskariryhmän toiminta on myös helpottunut, kun lapset ovat säännöllisemmin paikalla ja pedagogiikka on helpompi toteuttaa.

Yhdessä kokeilukunnista kokeilun myötä oltiin lähdetty rakentamaan uudenlaisia pedagogisia erityisen tuen käytänteitä. Erityisen tuen resurssia oli kohdennettu ennen kaikkea viisivuotiaisiin. Erityisopettaja on ollut mukana suunnittelemassa toimintaa ja lisäksi käyttöön on otettu erilaisia pedagogisia arviointivälineitä, joita tehdään mahdollisuuksien mukaan koko ikäryhmälle.

Kuitenkin muutama vastaaja olisi toivonut enemmän yhteistä ministeriön tai Opetushallituksen koordinoimaa keskustelua pedagogiikasta. Esiin nousi harmistusta siitä, että kokeilun ensi vaihe tuntui keskittyneen joidenkin vastaajien mukaan lähinnä numeroiden mittaamiseen, kun taas pedagogiikkaan ja toiminnan laatuun liittyvät seikat olivat jääneet vähemmälle.

4.5 Huoltajien näkemyksiä maksuttomuuskokeilusta

Huoltajakyselyssä kokeilukuntien huoltajilta tiedusteltiin kokemuksia maksuttomuuskokeilusta (taulukko 10). Kysymyksiin vastasivat kokeilukunnista sekä perheet, joissa lapsi osallistui varhaiskasvatukseen että perheet, joissa viisivuotiasta hoidettiin kotona. Strukturoitujen kysymysten lisäksi huoltajat saivat kertoa kokemuksiaan ja näkemyksiään maksuttomuuskokeilusta avovastauskenttään. Avovastauksia saatiin kaikkiaan 680 huoltajalta. Avovastauksia ja strukturoituja vastauksia käsitellään rinnakkain siltä osin kun se on mahdollista.

Lähes kolmannes (30,4 %) kysymykseen vastanneista kertoi, että perhettä oli kontaktoitu henkilökohtaisesti puhelimitse tai kirjeitse. Reilu neljännes (27,4 %) oli löytänyt tietoa kokeilusta kaupunkinsa tai kuntansa nettisivuilta.

TAULUKKO 10. Huoltajien tiedonsaanti maksuttomuuskokeilusta (valittavana useita vastausvaihtoehtoja)

Mistä olet saanut tietoa maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta?	vastaajien lkm	%
En tiennyt maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta	103	8,4
Minuun otettiin henkilökohtaisesti yhteyttä (puhelu/kutsukirje)	372	30,4
Löysin tietoa kaupungin/kunnan nettisivuilta	335	27,4
Neuvola	36	2,9
Sanomalehti, tv, radio	437	35,8
Sosiaalinen media	168	13,7
Ystävät ja tuttavat	181	14,8
Muu	295	24,1

Vastaajista 8,4 prosenttia ei ollut tiennyt varhaiskasvatuskokeilusta. Tätä tukevat myös avovastaukset, joissa 10 vastaajaa kertoi, ettei ollut tiennyt kokeilusta.

Ei minkäänlaista (vaikutusta), kun ei ole tällaisesta mahdollisuudesta tiedetty. Olisimme olleet valmiita osallistumaan, jos tieto olisi tavoittanut.

Lapsi ei ole ollut varhaiskasvatuksessa, koska en ole saanut asiasta mitään tietoa. Kun itse jään työttämäksi, en silloin katsele kunnan nettisivuja, että olisiko mahdollista kuitenkin saada lapsi varhaiskasvatuksen pariin...

Lisäksi muutama vastaaja kertoi, että on tiennyt kokeilusta, mutta siitä oli tiedotettu heikosti. Huoltajilla oli esimerkiksi epätietoisuutta siitä, koskeeko maksuttomuus myös yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita.

Vastaajista 126 kertoi avovastauksissa, että kokeilulla ei ollut vaikutusta perheen tekemiin lastenhoidon ratkaisuihin. Lapsi olisi kokeilusta huolimatta joko osallistunut varhaiskasvatukseen tai ollut kotihoidossa. Huoltajat toivat esiin runsaslukuisesti kokeilun taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia kommentoitiin jollain tavalla lähes 400 vastauksessa. Voinee päätellä, että vaikkei kokeilulla olisi ollut suoranaista merkitystä perheen lastenhoidon ratkaisuihin, olivat huoltajat pääsääntöisesti tyytyväisiä pienentyneisiin asiakasmaksuihin.

Kokeilu on alentanut varhaiskasvatuksen maksuja ja jättänyt enemmän rahaa muuhun.

Kokeilu on vaikuttanut perheemme arkeen taloudellisesti, joka on ollut hyvä ja positiivinen asia.

Päivähoitomaksuista säästyneen rahan on voinut laittaa lapseen kohtalaiseen kalliisiin harrastuksiin.

Vastauksissa huoltajat kiittelivät pienentyneitä asiakasmaksuja. Yhtäältä vastauksissa tuotiin esiin, että kokeilun tuoma säästö oli voitu käyttää perheen muihin kustannuksiin tai lapselle on voitu aloittaa uusi harrastus. Lisäksi osa toi esiin, että kokeilu oli vähentänyt paperityötä. Tulaselvityslomakkeita ei tarvinnut täyttää, jos lapsi osallistui varhaiskasvatukseen vain maksuttoman 20 tuntia viikossa. Tärkeä huomio on kuitenkin se, että kokeiluun osallistuminen on saattanut merkitä joillekin perheille tulonmenetyksiä, kuten seuraavassa vastauksessa ilmenee:

Kerrottiin, että 5v varhaiskasvatus on maksuton ja siksi lapsi laitettiin kerhon sijaan päiväkotiin. Tosiasiana 5v varhaiskasvatus on meille kallis ratkaisu, johon en olisi lähtenyt, jos olisin tiennyt. Menetämme nuoremasta sisaruskeskuksesta saatavan kuntalisän xx €/kk koska lapsi käy maksutonta varhaiskasvatusta. Lisäksi menetämme Kelan kotihoidontuen sisarkorotuksen noin xx €/kk. Käytännössä maksamme noin xxx € kuukaudessa maksuttomasta toiminnasta, koska nuorempi sisarus on juuri sen ikäinen, että kuntalisää maksettaisiin muuten. Meinasin lopettaa toiminnassa käymisen, mutten raskinut tehdä lapselle muutosta. Olen pettynyt tähän asiaan.

Vastauksessa huoltaja kuvaa vieneensä lapsen varhaiskasvatukseen kokeilun vuoksi. Vasta tämän jälkeen perheelle oli selvinnyt, että he menettävät kotihoidon tuen kunta- ja sisaruslisää osallistumisen vuoksi. Näin ollen maksuttomaksi tarkoitettu varhaiskasvatus ei perheen kohdalla toteutunut. Edellinen sitaatti kuvaakin hyvin kuntien varhaiskasvatukseen liittyviä osallistumisen esteitä, joita pohdittiin osallistumisasteen yhteydessä (luku 3.1), ja jonka myös kuntien viranhaltijat toivat esiin (luku 4.2).

Huoltajilta tiedusteltiin strukturoidulla kysymyksellä kokeilun vaikutuksista perheen varhaiskasvatusmaksujen suuruuteen. Maksut olivat pienentyneet 70 ja pysyneet samana noin 9 prosentilla perheistä. Tämän lisäksi noin 21 prosenttia ei osannut sanoa olivatko maksut pienentyneet (taulukko 11). Tätä selittänee ainakin osin se, että varhaiskasvatuksessa vasta aloittaneilla perheillä ei ole ollut aikaisempaa maksupäättöstä, johon voimassa olevia maksuja olisi voinut verrata.

TAULUKKO 11. Kokeilun vaikutukset viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatusmaksujen suuruuteen

Onko maksuttomuuskokeilu vaikuttanut 5-vuotiaan lapsenne varhaiskasvatusmaksujen suuruuteen?	vastaajien lkm	%
Kyllä, maksut ovat pienentyneet	840	70,0
Ei, maksut ovat pysyneet samana	110	9,2
En osaa sanoa tai en tiedä paljonko maksut olisivat ilman kokeilua	250	20,8
Yhteensä	1200	100,0

Vaikka alentuneet varhaiskasvatusmaksut keräsivät pääsääntöisesti positiivista palautetta, toivat jotkut vastaajista esiin päinvastaisen näkökulman: he olisivat valmiita maksamaan nykyistä suurempia varhaiskasvatusmaksuja, jos sillä voitaisiin turvata laadukas ja riittävä varhaiskasvatus.

Osa huoltajista toi avovastauksissa esiin, että perheen viisivuotias lapsi osallistui maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun, mutta siihen liittyvät järjestelyt olivat osoittautuneet perheille hankaliksi.

Arki on yhtä kускаamista, lapsi viedään aamulla kerhoon, ja muutaman tunnin päästä haetaan. Koen kerhossa käymisen välillä raskaaksi itselleni, lapseni lähtee syksyllä eskariin, joten olen alkanut miettimään kerhopäivien vähentämistä, että saan häntä vielä enemmän hoitaa kotona. Lapsi kulkee nyt 5-vuotiaiden kerhossa ma-to. Perjantait ovat kotipäiviä. En ymmärrä miksi pienet pitäisi saada kaikki varhaiskasvatuksen piiriin, ja järjestetään tällöinen ”pikkueskari”. Miksi ei kannusteta hoitoa kotona?

Arjen sujumista kokeilu vaikeuttaa hieman, sillä hoitoaika on määrätty olevan 8–12 ja toisen lapsen kerhoaika 9–11 (matkaa 12 km). Lapselle on kuitenkin paras käydä joka päivä 3–4 h päiväkodissa.

Vastaajilta tiedusteltiin myös, osallistuisiko perheen viisivuotias lapsi varhaiskasvatukseen ilman maksuttomuuskokeilua (taulukko 12). Kysymykseen ovat vastanneet edellisten tapaan myös ne, joiden lapsi ei osallistunut varhaiskasvatukseen. Vastanneista huoltajista suurin osa vastasi, että perheen viisivuotias lapsi olisi varhaiskasvatuksessa (13,5 % osapäiväisesti ja 75,9 % kokopäiväisesti). Vastaajista 8,9 prosenttia kertoi, että jos maksuttomuuskokeilua ei olisi, lapsi olisi kotihoitossa. Tähän ovat vastanneet todennäköisesti ainakin osin ne, joiden lasta hoidetaan parhaillaan kotona, joten vastaajien joukkoa ei voi pitää kovinkaan suurena.

TAULUKKO 12. Maksuttomuuskokeilun vaikutukset viisivuotiaan lapsen hoitoratkaisuun

Olisiko 5-vuotias lapsesi hoidossa ilman maksuttomuuskokeilua?	vastaajien lkm	%
Kyllä, 20 tuntia tai alle 20 tuntia viikossa	162	13,5
Kyllä, yli 20 tuntia viikossa	911	75,9
Ei, lapsi olisi kotihoitossa	107	8,9
Ei, lapsen hoito järjestettäisiin muulla tavoin	21	1,7
Yhteensä	1201	100,0

Joissain avovastauksissa huoltajat toivat esiin, että kokeilu oli rohkaissut heitä palaamaan työhön tai opiskelemaan. Vastaajissa oli kuitenkin myös pieni joukko niitä, jotka kuvasivat, että maksuttomuuskokeilun tuoman taloudellisen helpotuksen vuoksi huoltaja on voinut jatkaa esimerkiksi hoitovapaalla pienemmän sisaruksen kanssa tai mahdollistanut huoltajan työtuntien vähentämisen.

Huoltajat kommentoivat myös kokeilun merkitystä lapsen ja perheen hyvinvoinnille.

Kokeilu lisää koko perheen jaksamista. Meillä olisi taloudellisesti haastavaa nyt laittaa 5-vuotias omakustanteisesti osapäivähoitoon. 5-vuotiaamme tarvitsee ohjattua sosiaalista toimintaa arkeensa. Nyt kun olen vauvan kanssa kotona, 5-vuotiaan osapäivähoito tulee myös vahvasti omaa jaksamista.

Ilman varhaiskasvatuskokeilua 5-vuotias lapseni kävisi sekä kaupungin että seurakunnan järjestämässä kerhossa eli kuljettamista olisi samalla lailla kuin nyt. Hänelle itselleen on ollut tärkeää voida sanoa olevansa viskarissa, vaikka piti enemmän kerhossa käymisestä. Koen, että asioidessani esimerkiksi terveysasemalla on hyväksyttävämpää, että 5-vuotias on päiväkodissa kuin kerhossa.

Yllä esitetyissä vastauksissa tuotiin esiin, että kokeilu oli lisännyt koko perheen jaksamista. Kokeilun myötä perheen viisivuotias oli saanut osallistua ohjattuun ja säännölliseen toimintaan. Varhaiskasvatuksessa lapsi sai osakseen huomiota tilanteessa, jossa esimerkiksi huoltajat kokivat jaksamisessaan haasteita tai kotona oli pienempi sisarus tai sisaruksia. Lisäksi huoltajat korostivat kokeilua lapsen näkökulmasta: lapset olivat itse tuoneet esiin, että päiväkodissa tai ”viskarissa” oleminen oli heille tärkeää ja mieluisaa.

Kokeilun kuvattiin myös muuttaneen sekä omia asenteita että yleistä ilmapiiriä:

Tukenut sitä, että on hyväksyttävää laittaa lapsi päivähoitoon myös silloin, kun hoidan vauvaa kotona. Monet vanhemmat henkilöt ovat sitä mieltä, että lapset kuuluu hoitaa kotona, kun vauva on syntynyt.

5-vuotiaamme aloittu syksyllä päiväkodissa 20h/vk maksuttomuuden vuoksi. Itse aloitin osa-aikatyöt tammikuussa -19. Syksyn hoidon vielä kuopusta kotona. Jos maksutonta varhaiskasvatusta ei olisi ollut, 5-vuotiaamme olisi aloittanut päiväkodissa vasta tammikuussa. Maksuttomuus ei ollut meille kynnyskysymys vaan ennemminkin se, että en edes osannut ajatella että olisin muuten laittanut lasta päiväkotiin kun olin itse kotona pienemmän kanssa. Kun varhaiskasvats oli maksutonta, se oli myös jotenkin hyväksytympää. Tuli sellainen olo, että teen lapselleni palveluksen kun vien hänet päiväkotiin.

Kuten edellä olevat lainaukset tuovat esiin, lastenhoitoon liittyy monenlaisia oletuksia. Kokeilu on saattanut rohkaista joitain huoltajia valitsemaan viisivuotiaan lapsen hoitoratkaisuksi varhaiskasvatuksen esimerkiksi tilanteessa, jossa huoltaja oli itse pienemmän sisaruksen kanssa kotona. Voi ajatella, että vastaukset kuvaavat hyvin sitä, millaisia muutoksia niin yksilön kuin yhteisöjenkin ajatustavoissa voi tapahtua. Jotkut huoltajat kuitenkin kuvasivat kokeneensa painetta viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumisesta, vaikka he eivät itse nähneet sille tarvetta.

On pitänyt kuljettaa 5-vuotiasta hoitoon, vaikka ei sitä tarvitse. 5-vuotias itse ihan tykkää. Olisin mielelläni hoitanut hänetkin vielä kotona, mutta tuntui että on laitettava hänet hoitoon, kun kaikki muutkin ikätoverit on.

Osa vastaajista toi esiin, ettei perheen viisivuotias ollut osallistunut maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun. Yleisemmin syyksi kuvattiin se, ettei kokeilun nähty vastaavan perheen tarpeita tai näkemyksiä.

Keskustelimme mahdollisuudesta (aloittaa maksuttomassa varhaiskasvatuksessa), mutta kumpikaan vanhemmista eikä lapsi itse ollut halukas maksuttomaan hoitoon.

Emme halunneet laittaa lasta vielä hoitoon, kun muutkin sisarukset ovat kotona. Haluamme mieluummin panostaa perheen sisäisiin suhteisiin ja edistää perheen lasten hyviä välejä...

Kotona lapsiaan hoitavat huoltajat toivat vahvasti esiin halunsa hoitaa itse lapsensa, erityisesti silloin kun kotihoidossa oli perheen muitakin lapsia. Lisäksi osa vastaajista ei ollut tyytyväinen varhaiskasvatuksen laatuun.

Perheessämme on 5- ja 4-vuotiaat lapset. Maksuttomuuskokeilu ei ole vaikuttanut millään tavalla laittaa lastamme päiväkotiin, sillä päiväkodissa ryhmäkoot ovat liian suuret. Lapsemme olisivat saattaneet myös joutua eri ryhmiin. Kunnallisen päiväkodin kerhotoiminta 3 kert/ viikko, 3 tuntia kerrallaan on paljon rauhallisempi vaihtoehto lapsille.

Lapsemme aloitti viskarissa, mutta lopetimme sen pian, koska yksi aikuinen 12 lasta kohden ei mielestämme voi yksin antaa laadukasta varhaiskasvatusta. Mielestämme aikaa ja yksilöllistä huomiota ei jää riittävästi, ja yksi aikuinen ei voi huolehtia turvallisesti 12 lapsesta yksin.... Aikuinen ei yleensä ehtinyt tulla eteiseen vastaan eikä meidän lapselle tullut tervetullut olo jäädä sinne. Jos aikuisia olisi esimerkiksi kaksi, olisi tilanne jo eri ja ihan ok.

Kokeilun järjestämiseen ja arjen sujuvuuteen liittyvät seikat tuotiin myös esiin osallistumista estävinä tekijöinä. Tällaisiksi kuvattiin esimerkiksi pitkät välimatkat tai se, ettei paikkaa saatu lähipäiväkodista, perheen aikatauluun sopimattomat hoitoajat, autottomuus ja kerhotoiminnan riittävyys. Lisäksi yksittäisissä vastauksissa mainittiin, että perhe asuu tai on juuri palannut ulkomailta, lapsen tai muun perheenjäsenen pitkäaikaussairaus (esimerkiksi suurentunut infektioriski) sekä sopivan lääketasapainon etsiminen.

Huoltajien vastauksissa maksuttomuuskokeilu otettiin siis pääsääntöisesti positiivisesti vastaan, vaikka joillekin kokeilu on saattanut tarkoittaa tukien menetyksiä. Maksuttomuudella ei kuitenkaan ollut välttämättä suoranaista merkitystä perheiden tekemille lastenhoidon ratkaisuille. Kokeilun kuvattiin vaikuttaneen kuitenkin yleiseen ilmapiiriin: yhtäältä huoltajat kuvasivat lapsen laittamisen varhaiskasvatukseen hyväksyttävämmäksi, vaikka olisi itse kotona. Toisaalta joukko vastaajia kuvasi kokevansa varhaiskasvatukseen menon velvoittavaksi tai sopimattomaksi perheen tarpeille.

Johtopäätökset ja toimenpide- suositukset

5

Raportin lopuksi maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin tuloksia pohditaan kokeilun onnistumisen ja kehittämisen näkökulmista. Luvussa nostetaan esiin maksuttomuuskokeilun järjestämiseen liittyviä onnistumisen ja kehittämisen paikkoja. Tämän jälkeen siirrytään arvioinnin pohjalta esitettyihin toimenpidesuosituksiin. Luku päättyy arvioinnin eettisyyden ja luotettavuuden tarkasteluun.

5.1 Johtopäätökset

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun tavoitteeksi selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen sekä tarkastella viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen toteutustapaa ja pedagogiikan kehittämistarpeita erityisesti suhteessa nykyiseen esiopetukseen ja palveluohjauksen kehittämiseen. Tämän arvioinnin tarkoituksena on puolestaan ollut selvittää, miten tavoitteet toteutuivat ja onnistuttiinko kokeilulla saavuttamaan sille annettuja tavoitteita. Arvioinnin ensimmäinen vaihe tiivistettiin kahdeksi arviointikysymykseksi:

1. Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen?
2. Miten viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu ja siihen liittyvät kustannukset on järjestetty?

Varhaiskasvatukseen osallistumista estäviä ja edistäviä tekijöitä

Tulosten mukaan viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi sekä kokeiluettä vertailukunnissa. Kokeilukunnissa osallistumisaste nousi kuitenkin tilastollisesti merkittävästi enemmän. Viisivuotiaiden lasten osallistumisaste oli kunnan varhaiskasvatusjärjestelmään liittyvistä muuttujista yhteydessä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen sekä lain

sallimaan varhaiskasvatuksen ryhmäkoon kasvattamiseen. Niissä kokeilu- ja vertailukunnissa, joissa lainsäädäntöön muutama vuosi sitten tehtyjä heikennyksiä eli subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja ryhmäkoon kasvattamista ei oltu otettu käyttöön, oli varhaiskasvatukseen osallistumisaste korkeampi. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen saattaa kannustaa huoltajia hoitamaan lapsensa itse kotona, jos he eivät ole oikeutettuja kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Vastaavaa on havaittu myös muissa tutkimuksissa. Esimerkiksi Oulun yliopistossa toteutetun varhaiskasvatuslain vaikutuksia arvioineen tutkimuksen mukaan huoltajat kokivat 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 hoitoaikaansa. (Puroila & Kinnunen 2017.)

Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ja muut lastenhoitoon ja varhaiskasvatukseen liittyvät kuntamuuttajat voivat heijastella kunnassa vallitsevaa ideologiaa. Se voi olla viesti huoltajille siitä, että lapsen paikka on kotona, jos huoltajakin on siellä. Samalla rajausta voi käytännössä hankaloittaa perheiden elämää ja vähentää kiinnostusta varhaiskasvatuspalvelujen käyttöön. Onkin syytä pohtia, millaisia seurauksia varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella voi olla eri tilanteissa oleville perheille. Rajausta itsessään voi tuottaa eriarvoisuutta lasten ja perheiden välillä, jos erityisesti jotkut ryhmät rajautuvat varhaiskasvatuksen ulkopuolelle. Rajauksella saattaa olla myös viisivuotiaiden ikäryhmää laajemminkin eriarvoistava vaikutus lapsiin ja perheisiin. Tutkijat ovat aikaisemminkin olleet huolissaan perheiden eriarvoisista mahdollisuuksista saavuttaa varhaiskasvatuspalveluja (esim. Lazzari & Vandenbroeck 2012; Lazzari & Vandenbroeck 2014).

Huoltajakyselyssä lastenhoidon ratkaisuja selittäviä tekijöitä olivat erityisesti huoltajien asenne varhaiskasvatusta kohtaan, se, että perheessä oli alle 3-vuotiaita sisarusia sekä huoltajien työtilanne. Aineisto antaa viitteitä siitä, että kokeilukunnissa viisivuotiaat osallistuivat varhaiskasvatukseen vertailukuntia useammin, vaikka kotona oli alle 3-vuotias sisarus tai huoltaja ei käynyt työssä. Tätä voidaan pitää maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnin kannalta mielenkiintoisena havaintona, kun tiedetään, että kotihoidon tuki on yksi keskeisistä myös perheen isompien sisarusten kotihoitoa tukevista tekijöistä (esim. Haataja ym. 2017). Myös kokeilun alkamisen eli 1.8.2018 jälkeen varhaiskasvatuksessa aloittaneiden lasten huoltajat olivat siirtyneet työelämään useammin vertailu- kuin kokeilukunnissa. Nämä näyttävät tukevan ajatusta siitä, että kokeilulla olisi ollut vaikutusta ainakin siihen, että perheen viisivuotias osallistui varhaiskasvatukseen, vaikka jompikumpi huoltajista oli kotona.

Kokeilukuntien huoltajien antamien avovastausten perusteella vastaajat suhtautuivat maksuttomuuskokeiluun pääosin positiivisesti. Huoltajien mukaan kokeilulla ei ollut käytännössä suuria vaikutuksia perheen lastenhoidon ratkaisuun, mutta sen sijaan pienentyneet varhaiskasvatusmaksut tuotiin esiin. Vaikka viisivuotias olisi joka tapauksessa osallistunut varhaiskasvatukseen, on 20 maksutonta viikkotuntia tuonut taloudellista helpotusta perheille. Huoltajat myös kertoivat, että kokeilulla oli myönteisiä vaikutuksia heidän jaksamiseensa. Näitä kokemuksia voidaan pitää hyvänä suuntauksena. Lisäksi osa vastaajista toi esille, että on hyväksyttävämpää, että viisivuotias on päiväkodissa kuin esimerkiksi kerhossa. Toisaalta osa koki painetta viedä lapsi varhaiskasvatukseen ja he toivat esiin huolensa siitä, että huoltajat eivät itse saa päättää lapsensa hoitoratkaisusta.

Kokeilusta huolimatta kaikki viisivuotiaat lapset eivät kuitenkaan osallistuneet varhaiskasvatukseen. Perusteluina olivat niin lastenhoitoon liittyvät asenteet, arjen sujuvuuteen kuin kokeilun järjestämiseen liittyvät seikat. Aineistosta tuli esiin muun muassa huoltajien halu viettää aikaa lastensa kanssa. Myös Närvi (2017) on todennut, että huoltajat kertoivat pitävänsä kotona olemisesta ja arvostavansa äidin hoivaa. Lisäksi huoltajat ilmaisivat tyytymättömyyttä varhaiskasvatuksen laatuun. Tämä mukailee Salmen ja Närvin (2017) havaintoja siitä, että tyytymättömyys varhaiskasvatuksen laatuun oli yksi syistä hoitaa lapsia kotona. Osallistumisasteen nostamista edistänee myös varhaiskasvatuksen korkea laatu, esimerkiksi työntekijöiden riittävä määrä lapsiryhmissä.

Arviointihankkeen aineistossa itse varhaiskasvatuksen maksuttomuus tai edullisuus olivat kokeilun alun jälkeen varhaiskasvatuksessa aloittaneiden viisivuotiaiden huoltajille merkittäviä syitä lapsen varhaiskasvatukseen osallistumiselle (luku 3.2.2). Voi olettaa, että juuri asiakasmaksujen pieneneminen on myös omalta osaltaan saattanut kannustaa joitain perheitä valitsemaan lapsen hoitoratkaisuksi varhaiskasvatuksen (ks. myös Räsänen ym. 2019). Kuitenkin osalle huoltajista kokeilusta aiheutui kustannuksia, vaikka lapsi olisi osallistunut varhaiskasvatukseen vain maksuttomat 20 tuntia. Kokeiluun osallistuminen saattoi tarkoittaa perheelle joidenkin muiden tukien menettämistä. Osallistumisasteen nostamiseksi koko lastenhoidon tukien järjestelmää tuleekin tarkastella kokonaisuutena siten, ettei järjestelmä itsessään luo osallistumisen esteitä. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista suunniteltaessa tulee itse maksuttomuuden lisäksi pohtia ja tarpeen mukaan uudistaa myös koko lastenhoidon tukien kokonaisuus. Suomalaisessa dualistiseksi kutsutussa lastenhoidon järjestelmässä on tällä hetkellä kaksi valtion tukemaa, osin ristiriitaista tukimuotoa: sisarus- tai kuntalisän voi menettää, jos perheen yli kolmevuotias lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen. Tämä voi vaikuttaa myös yli kolmevuotiaiden lasten osallistumisasteeseen. Yhtenä merkittävänä ja kokeilun positiivisena seurauksena voidaan pitää kuntien viranhaltijoiden esiin tuomaa havaintoa oman kunnan järjestelmässä olevista osallistumisen esteistä. Tällaisiksi kuvattiin esimerkiksi juuri kotihoidon tuen kuntalisän saamisen ehdot. Joissain kunnissa ehtoja oltiin kokeilun aikana muutettu tai niitä oltiin muuttamassa.

Edellä esitettyjen lisäksi yksi osallistumisasteen nousuun vaikuttanut tekijä oli epäilemättä kokeilukuntien tehostunut palveluohjaus. Monissa kokeilukunnissa oli haastateltujen viranhaltijoiden mukaan kehitetty uusia palveluohjauksen toimintatapoja. Perheitä oli lähestytty aiempaa henkilökohtaisemmin esimerkiksi puhelimitse tai kirjeellä. Lisäksi maksuttomuudesta tiedotettiin eri medioissa. Palveluohjausta oli pystytty tehostamaan nopeammin pienissä kunnissa kuin suurissa kaupungeissa, joissa lapsia ja lapsiperheitä on lukumäärällisesti paljon. Erityisesti suurimmat kaupungit joutuvat pohtimaan uusia asiakasperheitä tavoitellessaan esimerkiksi talouteen, tilojen riittävyteen ja muita palvelurakenteeseen liittyviä kysymyksiä. Pienissä kunnissa taas on huomattava, että yhden tai kahden lapsen kotiin jääminen tai varhaiskasvatukseen siirtyminen voi vaikuttaa merkittävästi koko kunnan osallistumisasteeseen. Palveluohjauksen kehittäminen oli yksi opetus- ja kulttuuriministeriön kokeilulle esittämistä tavoitteista, joten uusien käytänteiden syntymistä voi pitää kokeilun positiivisena seurauksena. Jatkossa palveluohjauksen kehittämisessä olisi kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota uusien perheiden informoimiseen. Monissa kunnissa kokeilusta tiedottaminen kohdistui nimenomaan jo palveluiden piirissä oleviin perheisiin. Tieto kokeilusta ja varhaiskasvatuspalveluista ylipäänsä ei välttämättä ollut tavoittanut perheitä, joissa lasta tai lapsia hoidetaan kotona.

Kokeilun kustannusten organisoiminen

Kunnille syntyi kokeilusta kustannuksia niin maksutulojen pientymisen kuin lisääntyneen lapsimäärän myötä. Myös yksityisille toimijoille maksettava kompensatio nosti kokeilun kustannuksia. Varhaiskasvatuksen budjettia ei kaikissa kunnissa kokeilun vuoksi oltu kasvatettu, vaan kustannuksia oli katettu muun muassa pienentyvien ikäryhmien ja esimerkiksi supistuneen kerhotoiminnan tai perhepäivähoidon tuomista säästöistä. Kokeilun tuomien kustannusten vuoksi kunnissa oli saatettu joutua karsimaan muita varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä kuluja. Riskinä on, että kokeilun vuoksi kunnissa joudutaan tekemään säästöjä muusta toiminnasta. Kokeilu voi näin ollen aiheuttaa positiivisten vaikutusten ohella myös haittoja muulle toiminnalle. Repo kollegoineen (2019) toteaa varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista päiväkotien arjessa tarkastelevassa raportissa, että työntekijöiden arviot käytettävissä olevista resursseista olivat yhteydessä heidän arvioonsa mahdollisuuksista toteuttaa varhaiskasvatussuunnitelman mukaista toimintaa. Maksuttomuuskokeilun kustannusten kysymykset on tärkeä ottaa huomioon, kun kokeilun jatkosta keskustellaan. On tärkeää, ettei varhaiskasvatuspalvelujen maksuttomuudesta seuraa niiden laadun heikkeneminen.

Haastatellut kuntien viranhaltijat toivat esiin, että kustannuksista huolimatta maksuttoman varhaiskasvatuksen ideologiaa ja sen järjestämistä pidettiin kannatettavana. Haastateltavat toivat esiin, että kokeilu oli lisännyt varhaiskasvatukseen liittyvää positiivista keskustelua niin julkisesti kuin kunnan omien toimijoiden kesken. Keskusteluissa on tunnistettu varhaiskasvatuksen merkitys elinikäisen oppimisen ensimmäisenä vaiheena ja kokeilun kautta asiaa on ollut hyvä nostaa esille. Osa haastatteluista toivoi kuitenkin vahvempaa ohjeistusta ja tukea ministeriöltä ja Opetushallitukselta erityisesti järjestämiseen ja pedagogiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Kuntien toivetta yhteisestä pohdinnasta ja kehittämistyöstä voi pitää merkinä sitoutumisesta ja halusta kehittää laadukasta varhaiskasvatusta ja varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa. Laaja-alaista keskustelua tarvitaan myös toimintatapojen yhdenmukaistamiseksi, sillä esimerkiksi perheiden laskuttamisen suhteen kuntien käytännöt olivat vaihtelevia. Jos maksuttomasta varhaiskasvatuksesta suunnitellaan pysyvämpää ratkaisua, olisi perheiden yhdenvertaisuuden vuoksi hyvä miettiä yhdemukaistetut käytännöt perheitten laskuttamiseen ja viisivuotiaiden lasten asiakasmaksujen määräytymiseen.

Lopuksi

Yhdeksi kokeilun tavoitteeksi asetettu lasten osallistumisasteen nostaminen varhaiskasvatuksessa toteutui monissa kunnissa ja esimerkiksi palveluohjaukseen kehitettiin uusia tapoja. Maksuttomuus näyttääkin vaikuttaneen positiivisesti viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Osallistumisaste oli kokeilukunnissa jo lähtökohtaisesti korkeampi ja voidaan olettaa, että kokeiluun on lähtenyt mukaan varhaiskasvatuspalveluiden kehittämisestä kiinnostuneita kuntia. Maksuttomuuden lisäksi kuntien poliittisella tahtotilalla, myönteisellä asenteella varhaiskasvatusta kohtaan sekä palveluohjauksella on mahdollista lisätä lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Maksuton varhaiskasvatus voi jo itsessään viestiä perheille, että kaikki lapset – huoltajien työtilanteesta riippumatta – ovat tervetulleita varhaiskasvatukseen. Tämä vahvistaa näkemystä, jossa varhaiskasvatuksen merkitys laajenee sen työvoimapolitiisesta tehtävästä kohti lapsen oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Viime vuosina lisääntyneen lapsiperheiden köyhyyden ja kasvaneiden tuloerojen (ks. esim. Karvonen & Salmi 2016) myötä voi ajatella, että maksuttomuudella voidaan helpottaa perheiden taloudellista tilannetta. Maksutonta varhaiskasvatusta voidaan tuskin kutsua ratkaisuksi syntyvyyden laskuun, mutta toki sitä voidaan pitää merkittävänä investointina ja merkkinä lapsiystävällisestä yhteiskunnasta.

Julkisessa keskustelussa viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu on sekoitettu usein suunnitelmiin kaksivuotisesta esiopetuksesta. Maksuton varhaiskasvatus on varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän alaista toimintaa, kun esiopetusta järjestetään osana perusopetusta ja perusopetuslain alaisena toimintana. Nämä kaksi ovat menneet niin julkisessa kuin poliittisessa keskustelussa sekaisin ja aiheuttaneet jossain määrin hämmennystä myös kokeilukuntien huoltajissa ja työntekijöissä. Onkin syytä korostaa, että tämä maksuttoman varhaiskasvatuksen arviointi on tehty nimenomaan suhteessa varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön ja sen tavoitteisiin pohjaten.

Tuoreessa Antti Rinteen hallitusohjelmassa esitetään, että ”(t)oteutetaan toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Osana toimenpideohjelmaa laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kokeilua, pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta, luodaan neuvolasta väylä varhaiskasvatukseen sekä kehitetään kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen” (Valtioneuvosto 2019, 167). Voineekin todeta, että vallalla on niin kansallisesti kuin kansainvälisesti vahva poliittinen tahtotila osallistumisasteen nostamiseksi. Kuitenkin suomalaisessa lastenhoidon järjestelmässä on sellaisia rakenteita, joita olisi syytä tarkastella kriittisesti. Kokeilua ja sen arviointia on tarpeellista jatkaa, sillä arviointi on herättänyt myös joukon järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen muuttaminen kaksivuotiseksi esiopetuksesi edellyttäisi mittavia lainsäädännöllisiä uudistuksia, sillä nykyisen kaltainen esiopetus on jo kuusivuotiaiden lasten kannalta monin tavoin ongelmallinen. Kahden eri lain piiriin kuuluminen on esimerkiksi erityisen tuen näkökulmasta haasteellinen, koska kunnilla on mahdollisuus niin halutessaan järjestää esiopetuksen ulkopuolinen aika kerhomuotoisena toimintana. Kerhomuotoista täydentävää toimintaa voivat järjestää monet tahot, eivätkä sitä sido varhaiskasvatuksen henkilöstön suhdeluku -tai koulutusmitoitukset. On syytä pohtia myös tarkasti, mahdollistaako nykymuotoinen esiopetus viisivuotiaiden lasten edun ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen. Voidaanko ajatella, että viisivuotiaat ovat valmiita esioppilaiden tapaan esimerkiksi itsenäisiin koulukyydityksiin tai, että esi- ja perusopetukseen tarkoitettut tilat ovat soveltuvia viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi? Valmistelutyön tueksi tarvitaan tietoa, huolellista pohdintaa ja asiantuntijakuulemisia siitä, mitä muutokset tarkoittaisivat kuntien, perheiden ja lasten elämän kannalta.

Arvioinnin toisessa vaiheessa tullaan tarkastelemaan osallistumisasteen ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvien kysymysten lisäksi muun muassa maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kustannuksia sekä vaikutuksia nuorempien lasten osallistumisasteeseen. Myös kokeilun ensimmäisessä vaiheessa kerättyjä aineistoja tullaan tarkastelemaan vielä tarkemmin. Kokeilun ja arvioinnin päätyttyä olisi vielä syytä toteuttaa jälkiarviointi kokeilun vaikutuksista käyttäen esimerkiksi rekisteritietoa. Näin voidaan tarkastella huolellisemmin esimerkiksi kokeilun mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Jatkossa olisi myös tärkeää miettiä, millaisin asetelmin kokeilua järjestetään,

jotta varmistetaan esimerkiksi se, että kokeiluun osallistuu mahdollisimman monenlaisia kuntia. Näin tuetaan muun muassa sitä, että arvioinnit pystytään toteuttamaan metodologisesti luotettavasti ja sitä kautta vastaamaan niille esitettyihin kysymyksiin parhaalla mahdollisella tavalla.

5.2 Toimenpidesuosituksset

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin perusteella asiantuntijaryhmä esittää seuraavia toimenpidesuosituksia, jotka voivat edistää varhaiskasvatukseen osallistumista. Toimenpidesuosituksia voi hyödyntää myös pohdittaessa maksutottoman varhaiskasvatuksen jatkoa ja mahdollista kaksivuotista esiopetusta:

- 1. Varhaiskasvatuksen maksuttomuutta tulee tarkastella osana koko perhepoliittista järjestelmää. Suomalaisen lastenhoidon ja varhaiskasvatusjärjestelmän sisällä olevat osallistumisen esteet tulee tunnistaa ja mahdollisuuksien mukaan purkaa. Osallistumisastetta voitaisiin nostaa todennäköisesti esimerkiksi seuraavin keinoin:**
 - Poistetaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja palautetaan varhaiskasvatuksen ryhmäkoko koskeva lasten ja aikuisten välinen suhdeluku siten, että yhtä aikuista kohden saa olla 7 yli kolmevuotiaasta lasta.
 - Huomiota tulee kiinnittää kotihoidon tuen sisarkorotuksen ja kotihoidon tuen kuntalisten saamisen ehtoihin niin, että vanhempien sisarusten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyisi.
 - Huolehditaan varhaiskasvatuksen korkeasta laadusta ja varhaiskasvatuspaikkojen riittävydestä.
- 2. Maksuttoman varhaiskasvatuksen sisällöt ja pedagogiikka jäävät tällä hetkellä osallistumisasteesta käytävän keskustelun varjoon. Jatkossa olisi syytä pohtia maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämistä sekä sen sisältöjä:**
 - Keskustelua tarvitaan maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteista, kuten esimerkiksi siitä, onko maksuton varhaiskasvatus sidottu esiopetuksen tapaan tiettyyn kellonaikaan vai saavatko huoltajat käyttää maksuttoman ajan itse parhaaksi katsomallaan tavalla.
 - Maksuttoman varhaiskasvatuksen sisällöstä ja niin kutsutusta ”viisivuotiaiden pedagogiikasta” ei ole juuri puhuttu. Jos osallistumisastetta halutaan nostaa, niin huomio on kiinnitettävä siihen, millaiseen varhaiskasvatukseen viisivuotiaiden halutaan osallistuvan.
 - Palveluohjausta kehittämällä on mahdollista tavoittaa uusia varhaiskasvatuksen asiakasperheitä.
 - Tarvitaan keskustelua siitä, kuka vastaa maksuttomasta varhaiskasvatuksesta koituvista kustannuksista tilanteessa, jossa kuntien talous on muutoinkin tiukilla.

3. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen suunnittelun on lähdettävä lapsen ja perheiden edun ensisijaisuudesta:

- Maksuton varhaiskasvatus ja kaksivuotinen esiopetus eivät ole sama asia. Näiden väliset erot tulee eri keskusteluyhteyksissä kirkastaa.
- Lainsäädännön mahdolliset muutokset tulee suunnitella ja valmistella huolella siten, että keskiössä on lapsen etu.
- Huolellista suunnittelua vaaditaan muun muassa siitä, missä toimintamuodoissa (päiväkoti, perhepäivähoito ja yksityiset toimijat) ja millaisiin aikoihin maksutonta varhaiskasvatusta järjestetään. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää viisivuotiaiden lasten mahdollisiin kuljetuksiin, vuorohoitoon, toiminta-aikaan ja toiminnan velvoittavuuteen siten, että varhaiskasvatus vastaa lasten ja perheiden vaihteleviin tarpeisiin.
- Kokeilun vaikutuksista on hyvä tehdä jälkiarviointia, jossa hyödynnetään rekisteritietoja.

5.3 Luotettavuuden ja eettisyyden 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.

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua on sen ensimmäisessä vaiheessa arvioitu kolmen eri aineiston avulla. Nämä olivat huoltajakysely, kuntakysely sekä viranhaltijoiden haastattelut. Aineistot ovat täydentäneet ja tukeneet toisiaan hyvin ja niiden avulla on ollut mahdollista vastata arviointikysymyksiin. Esimerkiksi samat varhaiskasvatukseen osallistumisen esteet tulivat esiin sekä huoltaja- ja kuntakyselyissä että viranhaltijoiden haastatteluissa. Aineistojen suhteen ilmeni kuitenkin haasteita, joita on syytä pohtia arvioinnin luotettavuuden ja eettisyyden näkökulmista. Kuntakyselyn laadinnassa ei osattu etukäteen huomioida sitä, että kunnat raportoivat kyselyssä kerättyjä tietoja eri tavoin. Tästä syystä esimerkiksi talouteen ja kunnan asukkaisiin liittyvien vertailtavien tietojen saaminen kunnista oli vaikeaa. Tietojen epätarkkuuden vuoksi kunnista saatuja perustietoja on hyödynnetty analyyseissa ja raportoinneissa soveltuvin osin.

Huoltajakyselyn lapsikohtainen vastausprosentti oli 19. Vastausprosentti jäi siis valitettavan alhaiseksi. Myös muista tutkimuksista tiedetään, että huoltajille suunnattujen kyselyiden vastausprosentit ovat jääneet viime vuosina alhaisiksi (esim. Hietamäki ym. 2017). Tästä syystä joidenkin vastaajaryhmien määrä jäi huoltajakyselyssä harmillisen pieneksi. Esimerkiksi kotihoidossa olevien ja niiden viisivuotiaiden määrä, jotka olivat aloittaneet varhaiskasvatuksessa vasta kokeilun alkamisen jälkeen, oli huoltajakyselyssä varsin pieni, minkä vuoksi yleistyksiä ei voida kaikkien tulosten osalta tehdä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä on lakisääteinen velvoite osallistua Karvin toteuttamaan kansalliseen arviointiin (Varhaiskasvatustalaki 540/2018, § 24). Kokeiluun mukaan lähtemisen yhteydessä kunnat ovat myös sitoutuneet raportoimaan kokeilun vaiheista ja toteuttamisesta opetus- ja kult-

tuuriministeriölle sekä Karville. Tämän lisäksi puhelinhaastatteluun osallistuneilta viranhaltijoilta pyydettiin ja saatiin suostumus sekä haastatteluihin että niiden taltiointiin. Huoltajille jaettiin kirjallista tietoa arvioinnin tarkoitukseen, toteutukseen ja dokumentointiin liittyvistä seikoista kutsukirjeessä ja Karvin nettisivuilla. Lisäksi arvioinnin piirissä oleviin kuntiin toimitettiin tiedote suomeksi, englanniksi ja ruotsiksi ja ainakin osa kunnista välitti tietoa arvioinnista huoltajille myös omia tiedotuskanaviaan pitkin.

Huoltajien kyselyistä syntynyt aineisto käsitellään ja säilytetään Karvia viranomaisena ohjaavan lainsäädännön mukaisesti (arkistolaki 831/1994; viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki 621/1999; asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999; henkilötietolaki 523/1999; hallintolaki 434/2003; laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003). Kyselyn lopussa pyydettiin yhteystiedot sellaisilta huoltajilta, jotka halusivat osallistua iPadien arvontaan. Yhteystietoja ei yhdistetty vastauksiin.

Maksuttomuuskokeilun lähtökohdat itsessään ovat olleet monella tapaa arvioinnin toteuttamisen näkökulmasta haastavat. Ensinnäkin, kunnat ovat itse hakeutuneet mukaan kokeiluun, joten voidaan olettaa, että kuntien joukko on ollut jo lähtökohtaisesti valikoitunut. Kokeiluun on hakenut mukaan sellaisia kuntia, joissa on tavanomaista useammin jätetty esimerkiksi subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta tai ryhmäkoon kasvattaminen tekemättä, kuten taulukossa 3 esitettiin. Myös kotihoidon tuen kuntalisä on kokeilukunnissa käytössä tavanomaista useammin. Ideaalitulanteessa kokeiluun osallistuneet kunnat olisi voitu satunnaistaa ja etsiä näille kunnille vertailukunnat (ks. myös Nokso-Koivisto, Sarvimäki & Toivanen 2019). Samoin tämän kaltainen arviointi hyötyisi Suomessa laajasti kerättävistä rekisteriaineistoista. Arvioinnille annetun aikataulun ja rekisteriaineistojen viiveellisuuden vuoksi rekisteriaineistoja ei ole kuitenkaan käytetty, mutta kokeilun jälkiarvioinnissa rekisteriaineistot tuottaisivat arvokasta tietoa kokeilun vaikutuksista esimerkiksi huoltajien työllistymiseen liittyen.

Toisekseen kokeiluasetelmaa on vaikeuttanut kokeilussa mukana olleiden kuntien pieni määrä. Suomessa on 311 kuntaa, mutta kokeiluun niistä osallistui vain 19. Kokeilukunnat keskittyvät maantieteellisesti tietyille alueille. Aikaisemmista tutkimuksista kuitenkin tiedetään, että Suomessa on suuret maantieteelliset erot esimerkiksi lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen suhteen (Karila ym. 2017). Perheiden elämänpiirit poikkeavat monin tavoin toisistaan maantieteellisen sijainnin mukaan. Kokeiluun on osallistunut suomalaisittain suuria kuntia, joten prosentuaalisesti kokeilun piirissä on kuitenkin suuri joukko lapsia. Näin ollen esimerkiksi osallistumisastetta on voitu luotettavasti tarkastella.

Kolmanneksi on syytä korostaa, että arvioinnissa ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia yhteiskunnassa kokeilun aikana tapahtuneita muutoksia. Maksuton varhaiskasvatuskokeilu on ajoittunut taloudellisen nousukauden aikaan, ja esimerkiksi työllisyys on parantunut kokeilun aikana. Varhaiskasvatuksen osallistumisen lisääntymisessä on epäilemättä kyse monien asioiden summasta, eikä kokeilussa ole pystytty tarkastelemaan esimerkiksi työllisyyden vaikutuksia kokonaiskuvaan. Lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki muuttui 1.1.2018, jonka myötä varhaiskasvatuksen asiakasmaksut pienenevät merkittävästi. Perusmaksun alenemisen rinnalla muutos toi mukanaan merkittäviä sisaralennuksia (ks. myös luku 1.3). Jo itsessään asiakasmaksulain muutos on voinut vaikuttaa viisivuotiaiden lasten perheiden tekemiin lastenhoidon ratkaisuihin.

Lait, asetukset ja määräykset

Arkistolaki (831/1994).

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

Hallintolaki (434/2003).

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2014). Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2016:1.

Henkilötietolaki (523/1999).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009).

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016).

Perusopetuslaki (628/1998).

SiVM (16/2016). Sivistysvaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 205/2016) laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (1317/2013).

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) sekä sen pohjalta annettu asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Varhaiskasvatuslaki (540/2018).

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2017). Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2016:17.

Kirjallisuus

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.

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. DOI: <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.

Euroopan unioni. (2014). *Varhaiskasvatus ja päivähoito*. Saatavilla https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood-education-and-care_fi

Goman, J. & Moitus, S. (2019). Poliittikkatoimet arvioinnin kohteena. Teoksessa T. Pirinen (toim.) *Riippumaton arvioija*. Artikkelikokoelma 1:2018. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 33–36. Saatavilla <https://karvi.fi/publication/riippumaton-arvioija/>

- Haataja, A. (2012). Lasten hoidon tavoitteet ja toteutus: paikallinen ristiriidassa kansallisen kanssa? Teoksessa H. Mikkola, J. Blomgren & H. Hiilamo (toim.) *Kansallista vai paikallista. Puheenpuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 164–175. Saatavilla https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/33955/Kansallista_vai_paikallista.pdf?sequence=2 Luettu 18.7.2019.
- Haataja, A. & Juutilainen, V-P. (2014). Kuinka pitkään lasten kotihoitoa? Selvitys äitien lastenhoitojaksoista kotona 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Työpapereita 58.
- Haataja, A., Ahlgren-Leinvuo, H., Ranto, S. & Valaste, M. (2017). *Lastenhoitoratkaisut helsinkiläisissä lapsiperheissä*. Tutkimuksia 4/2017. Helsinki: Helsingin kaupunki ja Kela.
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1080/09243453.2012.749793>
- 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*. Työpapereita 24/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki. Saatavilla <http://www.julkari.fi/handle/10024/132438> Luettu 15.7.2019.
- Karila, K. (2016). *Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016*. Raportit ja selvitykset 2016:6. Helsinki: Opetushallitus. Saatavilla https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf Luettu 15.7.2019.
- Karila, K., Eerola, P., Alasuutari, M., Kuukka, A. & Siippainen, A. (2017). Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 4/2017, 392–403.
- 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. Saatavilla <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80221/okm30.pdf> Luettu 17.7.2019.
- Karvonen, S. & Salmi, M. (2016). *Lapsikäyhyys Suomessa 2010-luvulla*. Työpapereita 30/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-742-8> Luettu 17.7.2019.
- Kass, G. (1980). An exploratory technique for investigating large quantities of categorical data. *Applied Statistics* 29(2), 119–127. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2986296>.
- Kekkonen, M. (2014). Perheiden lastenhoitojärjestelyt ja tyytyväisyys päivähoitopalveluihin. Teoksessa J. Lammi-Taskula & S. Karvonen (toim.) *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 258–272.
- Kela (2019). <https://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki>. Luettu 5.8.2019.
- 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.
- Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). *Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin*. Tutkimuksia 115. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Kärkkäinen, O. & Tervola, J. (2018). *Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-610-2> Luettu 26.6.2019.
- Lahtinen, J. & Selkee, J. (2016). *Varhaiskasvatuskyselyraportti I: subjektiivinen oikeus ja subdeluvut*. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavilla https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/vaka2016%20I_raportti_subj_oik_.lopullinen.pdf Luettu 17.7.2019.

- Lahtinen, J. & Svartsjö, M. (2018). *Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä*. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavilla https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntalis%C3%A4t_palveluseteli_raportti_2018_tiedoteliite_19062018_0.pdf Luettu 17.7.2019.
- Lazzari, A. & Vandenbrock, M. (2012). Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe. Teoksessa J. Bennett (toim.) *Early Childhood Education and Care (ECEC) for Children from Disadvantaged Backgrounds: Findings from European Literature Review and Two Case Studies*. Study commissioned by the Directorate general for Education and Culture. Brussels: European Commission.
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. (2008). How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply? *Labour Economics* 15(4), 647–659.
- Metsämuuronen, J. (2009). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. 4. laitos. Jyväskylä: International Methelp Oy.
- Metsämuuronen, J. (2017). *Essentials of Research Methods in Human Sciences*. Vol 2: Multivariate methods. New Delhi, India: SAGE Publications.
- Metsämuuronen, J. & Ukkola, A. (tulossa). *Alkumittauksen menetelmällisiä ratkaisuja*. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Miettunen, L. (2008). *Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 101, Helsinki: Kela. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/7933/Tutkimuksia101.pdf?sequence=3> Luettu 17.7.2019.
- Nokso-Koivisto, O., Sarvimäki, M. & Toivanen, O. (2019). *Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita*. Helsinki: Teollisuuden palkansaajat.
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Saatavilla <https://doi.org/10.1787/eag-2015-en> Luettu 17.7.2019.
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018. OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en> Luettu 17.7.2019.
- Peutere, L., Haataja, A., Vahtera, J., Kivimäki, M., Pentti, J. & Virtanen, P. (2014). Heikentääkö kotihoidon tuen kuntalaisäitien kiinnittymistä työelämään? *Yhteiskuntapolitiikka* 79(3), 291–305.
- Puroila, A-M. & Kinnunen, S. (2017). *Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23203> Luettu 17.7.2019.
- 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. Saatavilla <https://journal.fi/janus/article/view/65766> DOI: <https://doi.org/10.30668/janus.65766> Luettu 17.7.2019.
- Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J. Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). *Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoitossa*. Julkaisut 15:2019. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Räsänen, T., Österbacka, E., Valaste, M. & Haataja, A. (2019). *Lasten hoidon tukien vaikutus äitien osallistumiseen työmarkkinoille*. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 14. Helsinki: Kela. Saatavilla <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299186/Raportteja14.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Luettu 17.7.2019.
- Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). *Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus*. Saatavilla https://www.researchgate.net/publication/236880520_Enemman_ongelmien_ehkaisy_ahemman_korjailua Luettu 17.7.2019.

- Sylva, K. (2014). The Role of Families and Pre-school in Educational Disadvantage. *Oxford Review of Education* 40(6), 680–695. DOI: <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.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (toim.) (2010). *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education project*. London: Routledge.
- Tabachnick, B. G. & Fidell, L. S. (2006). *Using Multivariate Statistics*. 5th edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2017). *Varhaiskasvatus 2017*. Tilastoraportti 32/2018. Saatavilla http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136962/Tr32_18.pdf?sequence=5&isAllowed=y Luettu 18.7.2019.
- Tervola, J. (2019). *Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla*. Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-299-4>. Luettu 26.6.2019.
- Valtioneuvosto. (2019). *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7> Luettu 18.7.2019.
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912895>

LIITE 1. Otokseen osallistuneiden sekä vastaajien määrät kokeilu- ja vertailukunnissa

	kokeilukunta	vertailukunta	yhteensä
Vuonna 2013 syntyneiden lasten lukumäärä	13340	9900	23240
Otoksessa mukana olevien lasten määrä	6389	5728	12117
Huoltajien vastausten määrä	1222	1069	2291
Vastausprosentti	19,1	18,7	18,9

LIITE 2. Kyselyyn vastanneiden huoltajien sukukupuoli, äidinkieli ja ammatillinen koulutus

	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 3. 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
Voimassaoleva 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 päivätö	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 4. Kyselyyn vastanneiden huoltajien saamat tuet (listattu niiden yleisyyden mukaan)

Perheiden saamat tuet:	kokeilukunta (n = 1 069) %	vertailukunta (n = 1 222) %	yhteensä (n = 2 291) %
Emme saa tukia **	54,5	60,1	57,1
Kelan maksama kotihoidon tuki	11,8	9,5	10,7
Asumistuki	10,0	8,2	9,2
Kunnan maksama varhaiskasvatuksen palveluseteli ***	9,5	5,1	7,5
Kelan maksama yksityisen hoidon tuki	5,6	5,6	5,6
Äitiysraha tai vanhempainraha	5,5	5,7	5,6
Kelan maksama peruspäiväraha tai työmarkkinatuki	4,8	4,9	4,8
Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha	4,0	3,8	3,9
Kunnan maksama yksityisen hoidon tuen kuntalisä	3,4	3,4	3,4
Kunnan maksama kotihoidon tuen kuntalisä ***	4,4	1,5	3,1
Opintotuki **	4,0	2,0	3,1
Muu	3,4	2,5	3,0
Osittainen hoitoraha	2,5	2,3	2,4
Toimeentulotuki	1,9	1,9	1,9
Joustava hoitoraha	1,6	1,7	1,6

Huom. Alle yhden prosentin osuudet jätetty taulukosta pois.

** tilastollinen merkitsevyys $p < 0.01$

*** tilastollinen merkitsevyys $p < 0.001$

LIITE 5. Vastaajien viisivuotiaan lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen

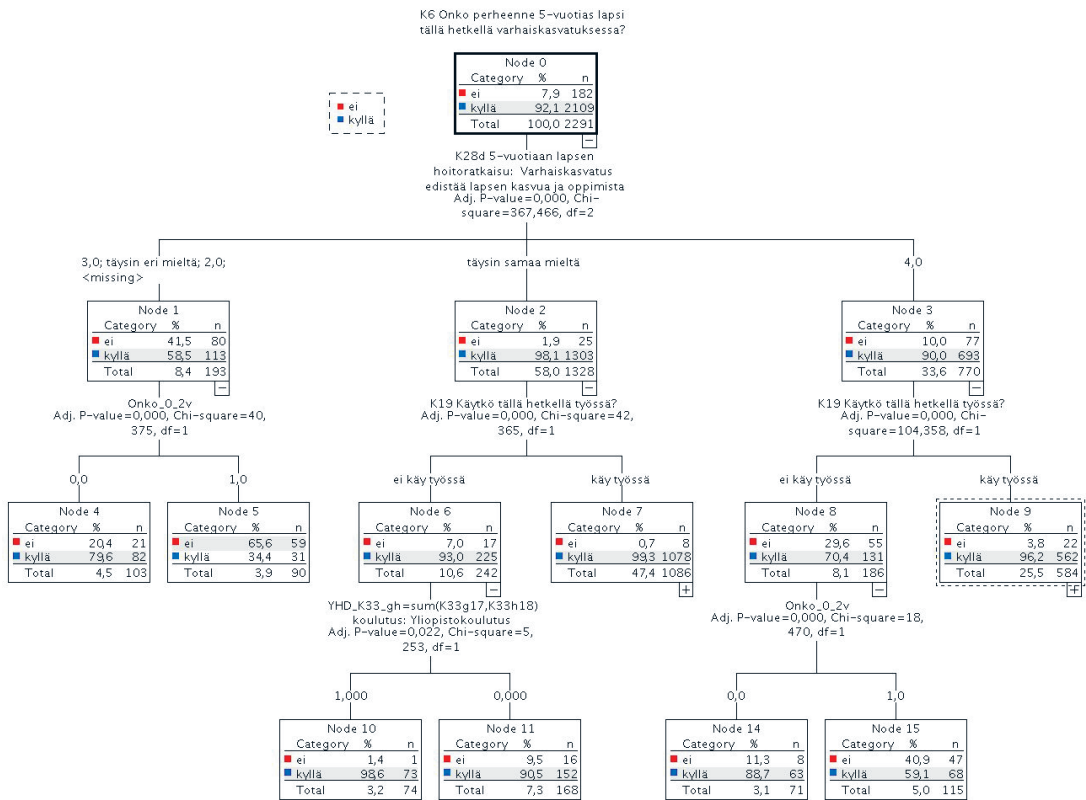
Varhaiskasvatukseen osallistuminen	kokeilukunta (%)	vertailukunta (%)	yhteensä (%)
osallistuu	93,0	91,0	92,1
ei osallistu	7,0	9,0	7,9
viikkotuntimäärä			
20 tuntia viikossa tai vähemmän**	16,0	11,3	13,8
yli 20 tuntia viikossa	80,9	83,9	82,3
lapsella on epäsäännöllinen hoitoaika*	3,1	4,8	3,9
läsnäolo viikoittain			
1–2 päivää *	1,3	2,8	2,0
3 päivää*	7,6	9,8	8,6
4 päivää	12,8	12,1	12,5
5 päivää	78,2	75,2	76,8
6–7 päivää	0,1	0,1	0,1
läsnäolo päivittäin			
4 tuntia tai vähemmän päivässä***	7,4	2,3	5,0
yli 4 tuntia päivässä	90,7	95,6	93,0
epäsäännöllisesti	2,0	2,1	2,0

* tilastollinen merkitsevyys $p < 0.05$

** tilastollinen merkitsevyys $p < 0.01$

*** tilastollinen merkitsevyys $p < 0.001$

LIITE 6. DTA mallitus koko aineistolle



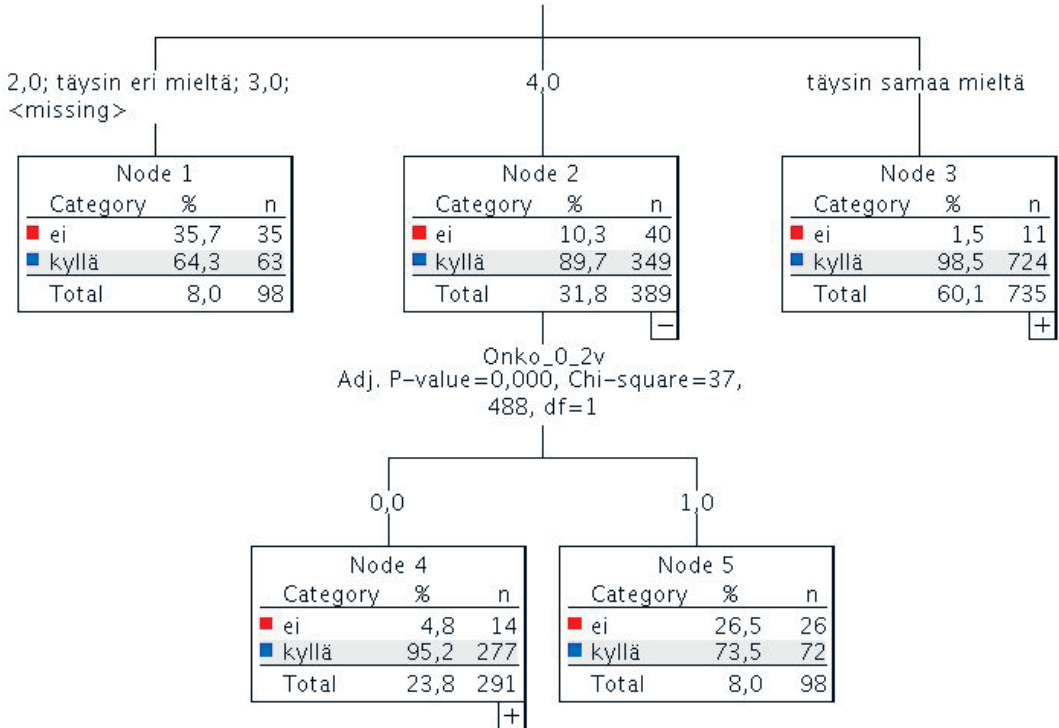
LIITE 7. DTA mallitus kokeilukunnissa

K6 Onko perheenne 5-vuotias lapsi tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa?

■ ei
■ kyllä

Node 0		
Category	%	n
■ ei	7,0	86
■ kyllä	93,0	1136
Total	100,0	1222

K28d 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisu: Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista
Adj. P-value=0,000, Chi-square=163,937, df=2



LIITE 8. DTA mallitus vertailukunnissa

K6 Onko perheenne 5-vuotias lapsi tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa?

■ ei
■ kyllä

Node 0		
Category	%	n
■ ei	9,0	96
■ kyllä	91,0	973
Total	100,0	1069

K28d 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisu: Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista
Adj. P-value=0,000, Chi-square=210,346, df=2

täysin samaa mieltä

4,0; <missing>

2,0; 3,0; täysin eri mieltä

Node 1		
Category	%	n
■ ei	2,4	14
■ kyllä	97,6	579
Total	55,5	593

Node 2		
Category	%	n
■ ei	9,8	38
■ kyllä	90,2	349
Total	36,2	387

Node 3		
Category	%	n
■ ei	49,4	44
■ kyllä	50,6	45
Total	8,3	89

K19 Käytkö tällä hetkellä työssä?
Adj. P-value=0,000, Chi-square=35,522, df=1

K19 Käytkö tällä hetkellä työssä?
Adj. P-value=0,000, Chi-square=70,078, df=1

käy työssä

ei käy työssä

käy työssä

ei käy työssä

Node 4		
Category	%	n
■ ei	0,6	3
■ kyllä	99,4	483
Total	45,5	486

Node 5		
Category	%	n
■ ei	10,3	11
■ kyllä	89,7	96
Total	10,0	107

Node 6		
Category	%	n
■ ei	3,0	9
■ kyllä	97,0	291
Total	28,1	300

Node 7		
Category	%	n
■ ei	33,3	29
■ kyllä	66,7	58
Total	8,1	87

LIITE 9. Logistinen regressiomalli varhaiskasvatuksen piiriin pääytymisestä (koko aineisto)

Muuttuja	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Käytkö tällä hetkellä työssä? (kyllä/ei)	1,54	0,23	45,55	1	<0,001	4,64
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista (asteikko 1–5)	1,06	0,10	119,06	1	<0,001	2,89
Vastaajan koulutus: ylempi korkeakoulututkinto (kyllä/ei)	0,66	0,23	8,24	1	0,004	1,94
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Koin, että minun oli vietävä lapsi varhaiskasvatukseen (asteikko 1–5)	0,24	0,08	9,38	1	0,002	1,27
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Olisin halunnut hoitaa lasta kotona, mutta se ei ollut taloudellisesti mahdollista (asteikko 1–5)	0,23	0,09	6,63	1	0,010	1,26
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Vanhempien pitäisi itse saada päättää lapsensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen (asteikko 1–5)	-0,46	0,11	18,19	1	<0,001	0,63
Onko perheessä 3–4-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)	-0,71	0,21	11,18	1	0,001	0,49
Vanhemmat asuvat yhdessä ja lapsi asuu vanhempien kanssa (kyllä/ei)	-1,04	0,45	5,29	1	0,021	0,36
Onko perheessä 0–2-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)	-1,23	0,23	28,67	1	<0,001	0,29
Vakiotermi	-1,93	0,87	4,89	1	0,027	0,15

selitettävä muuttuja: Onko lapsi varhaiskasvatuksessa (1) vai ei (0)
selitysaste: Nagelkerke $R^2 = 0,47$

LIITE 10. Logistinen regressiomalli varhaiskasvatukseen päättämisestä kokeilu- ja vertailukunnissa

Muuttujat	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
kokeilukunta						
Vastaajan koulutus: ylempi korkeakoulututkinto (kyllä/ei)	1,45	0,39	14,01	1	<0,001	4,26
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista (asteikko 1 – 5)	1,12	0,14	67,43	1	<0,001	3,07
Käytkö tällä hetkellä työssä? (kyllä/ei)	0,87	0,31	7,72	1	0,005	2,39
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Olisin halunnut hoitaa lasta kotona, mutta se ei ollut taloudellisesti mahdollista (asteikko 1 – 5)	0,42	0,13	9,84	1	0,002	1,52
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Vanhempien pitäisi itse saada päättää lapsensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen (asteikko 1 – 5)	-0,64	0,17	14,67	1	<0,001	0,53
Onko perheessä 0–2-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)	-1,03	0,32	10,23	1	0,001	0,36
Vanhemmat asuvat yhdessä ja lapsi asuu vanhempien kanssa (kyllä/ei)	-1,45	0,68	4,58	1	0,032	0,24
Vakiotermi	-0,05	1,22	0,00	1	0,971	0,96
vertailukunta						
Käytkö tällä hetkellä työssä? (ei/kyllä)	2,30	0,34	46,79	1	<0,001	9,95
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista (asteikko 1 – 5)	1,20	0,15	65,91	1	<0,001	3,30
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Koin, että minun oli vietävä lapsi varhaiskasvatukseen (asteikko 1 – 5)	0,29	0,11	6,84	1	0,009	1,33
Väittämä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun: Vanhempien pitäisi itse saada päättää lapsensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen (asteikko 1 – 5)	-0,33	0,14	5,35	1	0,021	0,72
Onko perheessä 3–4-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)	-0,95	0,31	9,32	1	0,002	0,39
Onko perheessä 0–2-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)	-1,58	0,32	24,14	1	<0,001	0,21
Vakiotermi	-4,43	1,16	14,67	1	<0,001	0,01

selitettävä muuttuja: Onko perheenne 5-vuotias lapsi tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa? kyllä = 1, ei = 0

selitysaste Nagelkerke R^2
 kokeilukunta 0,43
 vertailukunta 0,54

LIITE 11. DTA-päätöksentekopuussa ja regressioanalyysimalleissa käytetyt muuttujat

Aihealue	Muuttujat
5-vuotiaan lapsen taustatiedot	Vanhemmat asuvat yhdessä ja lapsi asuu vanhempien kanssa (kyllä/ei) Perheessä 0–2-vuotiaita lapsia (kyllä/ei) Perheessä 3–4-vuotiaita lapsia (kyllä/ei)
Huoltajan työtilanne ja perheen toimeentulo	Käytkö tällä hetkellä työssä? (kyllä/ei) Verojen jälkeen käteen jäävät tulot kuukaudessa tällä hetkellä? poistettu outlierit. 10 ryhmää Millaiseksi arvioit perheesi taloudellisen tilanteen? (asteikko 1 – 5)
Näkemyksiä lastenhoidosta	Kuinka tyytyväinen olet perheen tämän hetkiseen lastenhoidon ratkaisuun? (asteikko 1 – 5) Väittämiä liittyen 5-vuotiaan lapsen hoitoratkaisuun (asteikko 1 – 5): <i>Olisin halunnut hoitaa lasta kotona, mutta se ei ollut taloudellisesti mahdollista</i> <i>Yleinen ilmapiiri kannustaa hoitamaan lapset kotona</i> <i>Koin, että minun oli vietävä lapsi varhaiskasvatukseen</i> <i>Varhaiskasvatus edistää lapsen kasvua ja oppimista</i> <i>Varhaiskasvatuksen tulisi olla maksutonta 5-vuotiaille</i> <i>Varhaiskasvatuksen tulisi olla maksutonta kaikille alle kouluikäisille</i> <i>Vanhempien pitäisi itse saada päättää lapsensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen</i>
Vastaajan taustatiedot	Vastaajan ja puolison ammatillinen koulutus (ei/kyllä): <i>Ei ammatillista koulutusta tai ammatillinen kurssi</i> <i>Ammattikoulu tai opistoasteen tutkinto</i> <i>Ammattikorkeakoulututkinto</i> <i>Yliopistokoulutus</i> Vastaajan äidinkieli suomi, ruotsi tai saame (kyllä/ei)? Puolison äidinkieli suomi, ruotsi tai saame (kyllä/ei)?

Selitettävä muuttuja: Onko perheenne 5-vuotias lapsi tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa? kyllä = 1, ei = 0

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 oppimistulosten arviointeja. Keskukseen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia.

Hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kokeilun 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 ensimmäisen vaiheen arvioinnin.

ISBN 978-952-206-542-1 nid.
ISBN 978-952-206-543-8 pdf

ISSN 2342-4176 (painettu)
ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)
ISSN 2342-4176



Kansallinen
koulutuksen arviointikeskus
PL 28 (Mannerheiminaukio 1 A)
00101 HELSINKI
Puhelinvaihte: 029 533 5500
Faksi: 029 533 5501

karvi.fi