



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun toisen vaiheen arviointi

Julkistamiswebinaarin 18.09.2020 diat



Kuva: Kari Leo

# Arviointiryhmä

## Karvin henkilöstö

- Anna Siippainen, arviointiasiantuntija (pj)
- Maiju Paananen, arviointiasiantuntija
- Laura Repo, arviointineuvos (pj 17.1.2020 asti)
- Jari Metsämuuronen, erityisasiantuntija
- Sini Leikkola, arviointisuunnittelija (1.8.2019-31.12.2019)
- Tuomas Sarkkinen, arviointiasiantuntija (1.1.2020 →)

## Asiantuntijaryhmä

- Maarit Alasuutari, professori, Jyväskylän yliopisto
- Päivi Koivisto, varhaiskasvatusjohtaja, Jyväskylän kaupunki
- Miia Saarikallio-Torp, tutkija, Kelan tutkimus
  
- Tanja Kirjavainen, tutkija, Jyväskylän yliopisto, KTL

# Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti avustuksella tuettavan kokeilun tavoitteeksi

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



Kuva: Kari Leo



# Kokeilun toiseen vaiheeseen osallistuneet kunnat

## Toisen vaiheen kokeilukunnat:

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



# Kokeilun II-vaiheen arvioinnin teema ja tehtävät

Arviointikysymykset	Arvioinnin osakysymykset
Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Onko viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena?</li><li>• Onko alle viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena?</li><li>• Millaisiin väestöryhmiin osallistumisen mahdollinen lisääntyminen on kohdistunut?</li></ul>
Millaisia ja kuinka paljon kustannuksia maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta syntyy?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Missä määrin varhaiskasvatuksen kustannukset ovat muuttuneet kokeilun myötä?</li><li>• Missä määrin kokeilulla on ollut vaikutusta kuntien maksutuloihin?</li><li>• Kuinka paljon asiakasmaksutuotot pienenisivät, jos kaikki viisivuotiaat osallistuisivat maksuttomaan varhaiskasvatukseen?</li></ul>
Millaisia erilaiset toteuttamisen tavat ovat viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivän ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan näkökulmista tarkasteltuina?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Miten viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu on toteutettu?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Millaisin pedagogisin toimintatavoin maksuton varhaiskasvatuskokeilu on toteutettu?</li><li>○ Mitä seurauksia erilaisilla organisoinnin tavoilla on lapsen varhaiskasvatuspäivän muodostumiseen?</li><li>○ Millaisia tiedottamisen ja varhaiskasvatuksen palveluohjauksen tapoja kokeilukunnissa on käytössä?</li></ul></li></ul>

# Arviointiaineistot

## Aineistot

Kuntakyselyt  
2019 ja 2020

Huoltajakysely 2019

Ryhmähaastattelut  
kokeilukuntien parissa

Valmiit tilastoaineistot

SISU-mikrosimulointi

# Arvioinnin luotettavuus ja eettisyys

## Kokeiluasetelma

- Kokeiluasetelmaan liittyvät haasteet: kuntien valikoituminen kokeiluun ei ole ollut satunnaista.

## Aineistot

- Kustannusten osalta aineistojen viiveellisyys.
- Kaikki kokeilukunnat eivät osallistuneet verkostotapaamisiin. Näin ollen kaikkien näkemys ei ole tullut välttämättä esiin (täydentäviä puhelinhaastatteluja ei toteutettu poikkeustilan vuoksi).
- Poikkeusolojen vaikutukset arvioinnin toteutukseen olivat vähäisiä.

# Arvioinnin tulokset



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

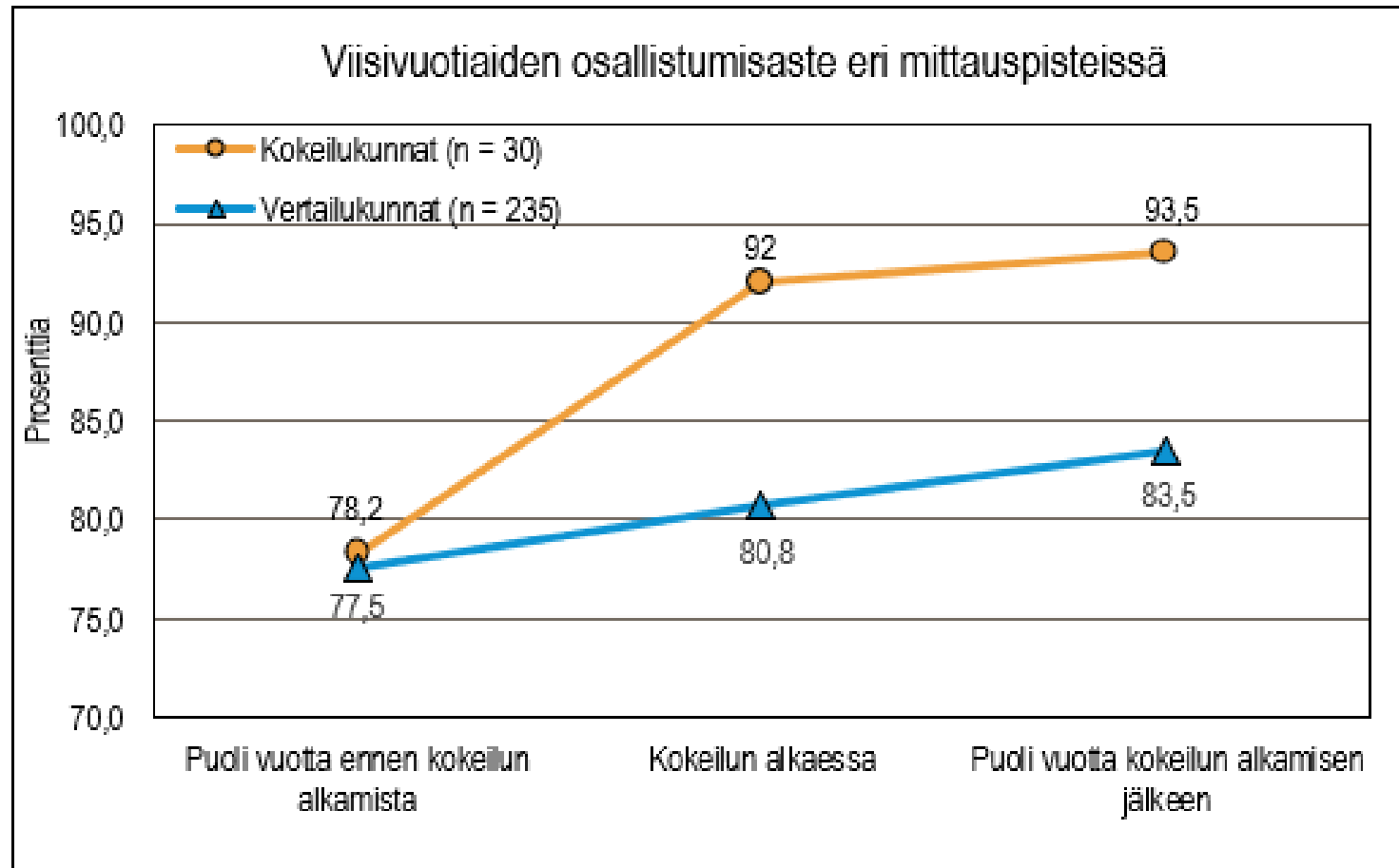


# Varhais- kasvatukseen osallistuminen



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# Viisivuotiaiden osallistumisaste eri mittauspisteissä

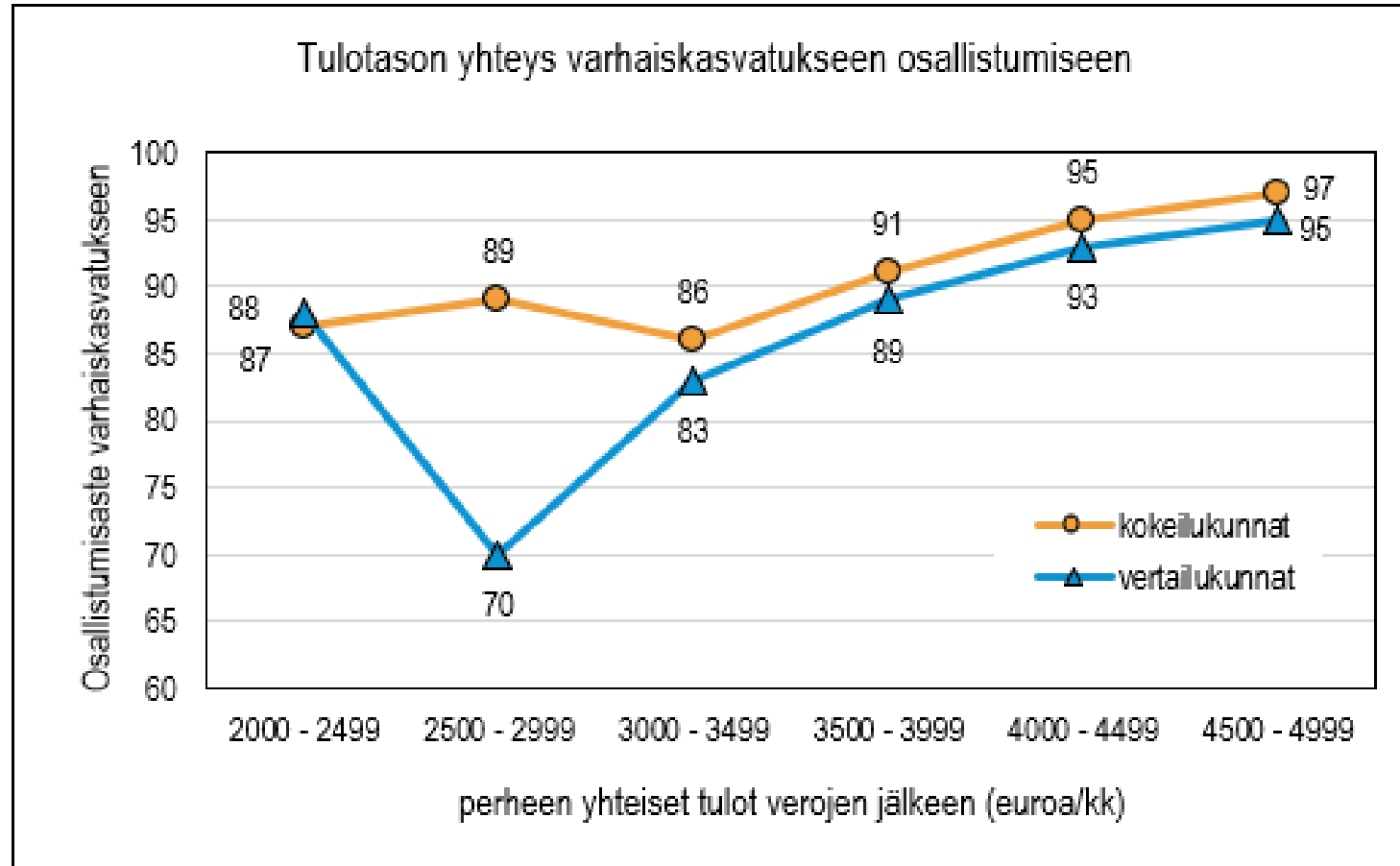


# Keiden osallistuminen on lisääntynyt kokeilun myötä?

Tätä arviointia varten kerättyjen aineistojen mukaan:

- Kokeilu lisäsi vähäisesti neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.
- Kokeilu lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista taajaan asutuissa kunnissa.
- Kokeilu lisäsi varhaiskasvatukseen osallistumista keskituloisissa perheissä.

# Tulotason yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen (jako 500 euron tarkkuudella)



# Keiden osallistumista kokeilu ei lisännyt?

- Kokeilu ei lisännyt matalimman tai korkeimpien tuloluokkien perheiden lasten tai alle neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen eikä vähentänyt kotihoidon tukea saavien lasten määrää.
- Kokeilu lisäsi vähäisesti vieraskielisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumista. Osallistumisen lisääntyminen oli heillä merkittävästi vähäisempää kuin lapsilla, joiden äidinkieli oli ruotsi tai suomi.
- Pohjois-Suomen AVI-alueella varhaiskasvatukseen osallistutaan vähemmän kuin muilla AVI-alueilla.



# Kustannukset ja asiakasmaksut



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# Nostoja tuloksista: asiakasmaksutulot

- Maksutulot pienentyivät sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Maksutulojen pienentyminen liittyy varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutoksiin.
- Maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoaminen ei vähentänyt kuntien varhaiskasvatuksesta saatavia kunnan varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään suhteutettuja asiakasmaksutuloja.

→ Aineisto antaa kuitenkin viitteitä siitä, että moni maksuttomuuden vuoksi varhaiskasvatuksessa aloittanut lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen yli 20 tuntia. Tällöin perhe maksaa varhaiskasvatukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaista asiakasmaksua 20 tuntia ylittävältä ajalta.

# Nostoja tuloksista: kustannukset

- Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kasvaneet sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Kokeilu ei lisännyt varhaiskasvatukseen käytettyjä asukaslukuun suhteutettuja menoja vertailukuntiin verrattuna.
  - **Varhaiskasvatusta järjestetään pienemmillä maksutuloilla suuremmalle lapsimäärälle.**
  - **Tarvitaan pidemmän aikavälin seurantaa.**

# Lasten määrän lisääntyminen, jos kokeilu laajenisi koko maahan

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

# Kokeilusta johtuva lasten määrän lisääntyminen ja siihen liittyvät kustannukset

- Kustannukset voidaan laskea kertomalla odotettu lisäys kuntakohtaista tai keskimääräistä lapsikohtaista vuosikustannuksella. Tähän lisätään investointikulut, jotka syntyvät, kun tiloja tarvitaan lisää, kun lasten määrä kasvaa.
- Mikäli kokeilu laajenisi, kustannukset ovat erilaiset erityyppisissä kunnissa.



# Kokeilun järjestäminen



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# Nostoja tuloksista 1/3

- Kunnallinen päiväkoti oli viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto. Kuitenkin se, millaisissa lapsiryhmissä viisivuotiaat olivat, vaihteli kunnittain ja myös kuntien sisällä.
- Vain harvassa kunnassa tai toimintayksikössä oli tehty pedagogisia, vain viisivuotiaita koskevia linjauksia tai painopisteitä. Jos painopisteitä oli, ne koskivat useimmiten kaikkia varhaiskasvatusikäisiä lapsia. Viranhaltijat korostivat, että vasun perusteet ohjaavat toimintaa kaikissa ikäryhmissä.

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

# Nostoja tuloksista 2/3

Palveluohjausta oli kunnissa lisätty ja kehitetty, mutta sitä ei kohdistettu erityisesti ryhmille, joiden tiedetään osallistuvan varhaiskasvatukseen muita vähäisemmin.

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

# Nostoja tuloksista 3/3

Nykyiseen esiopetusjärjestelmään liitettiin monia haasteita, joista suurin on esiopetusikäisen päivän jakautumien kahden eri lainsäädännön piiriin: Vastaajat pohtivat nykyisen esiopetusjärjestelmän soveltuvuutta viisivuotiaille ja sitä voisiko esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä tehdä yhtenäisenä kokonaisuutena. Lisäksi kelpoisen henkilöstön riittävyyteen liittyvät seikat nostettiin esiin.

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

# Toimenpide- suositukset



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS



# Toimenpidesuositukset 1/7

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

# Toimenpidesuositukset 2/7

- Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut eivät selitä alueellisia eroja, sillä osallistumisaste vaihtelee alueellisesti. Paikalliset osallistumisen esteet on hyvä tunnistaa ja niiden ratkomiseksi tarvitaan kansallista keskustelua ja sekä kansallisia että paikallisia ratkaisuja.
- Kuntien paikallisilla varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon politiikoilla on merkitystä osallistumiseen. On hyvä pitää kiinni päätöksistä purkaa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta sekä varhaiskasvatuksen ryhmäkokoa koskeva lasten ja aikuisten välinen suhdeluku siten, että yhtä aikuista kohden saa olla enintään seitsemän yli kolmevuotiaasta lasta.
- Ne viisivuotiaat, joiden nuorempi sisarus hoidetaan kotona, ovat itsekin useammin kotihoidossa. Kiinnitetään huomiota kotihoidon tuen sisarkorotuksen ja kotihoidon tuen kuntalisten saamisen ehtoihin niin, että vanhempien sisarusten osallistuminen varhaiskasvatukseen mahdollistuu ilman, että se aiheuttaa perheelle taloudellisia menetyksiä.

# Toimenpidesuositukset 3/7

- Uudistetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja siten, että ne kannustavat lapsia perheen tulotasosta riippumatta osallistumaan varhaiskasvatukseen. Yksi mahdollinen tapa uudistaa asiakasmaksuja olisi se, että yhä useamman perheen asiakasmaksu pieneneisi. Asiakasmaksujen uudistuksen voisi toteuttaa kaikissa ikäryhmissä.
- Arvioinnin mukaan tiedottaminen kohdistui ennen muuta perheisiin, jotka olivat jo palvelujen piirissä. Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää edelleen, jotta voidaan tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä.

# Toimenpidesuositukset 4/7

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

# Toimenpidesuositukset 5/7

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

# Toimenpidesuositukset 6/7

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



# Toimenpidesuositukset 7/7

- Maksuttomuuden myötä yhä useampi lapsi siirtyy varhaiskasvatuspalvelujen piiriin. Tarvitaan keskustelua siitä, kuka vastaa (maksuttomasta) varhaiskasvatuksesta koituvista kustannuksista. Yksityisen palvelun roolista osana varhaiskasvatusta ja esiopetusta on hyvä pohtia ja linjata selkeämmin kansallisella tasolla. Lisäksi kustannusten kompensatiota on syytä tarkastella nykyistä monipuolisemmin, jotta esimerkiksi yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjille maksettavat kompensatiot ja tiloihin tarvittavat investoinnit tulevat huomioiduiksi.
- Tavoite osallistumisasteen nostamisesta ei suoraan näkynyt kuntien varhaiskasvatuksen budjeteissa. Laadukkaan varhaiskasvatuksen takaamiseksi osallistumisasteen nostaminen on hyvä huomioida varhaiskasvatukselle osoitetussa budjetissa paikallisesti sekä kansallisella rahoituksella.
- Tässä raportissa on arvioitu kokeilua sen toteuttamisen kanssa yhtäaikaisesti ja tämän vuoksi esimerkiksi kaikkia rekisteriaineistoja ei ole ollut vielä saatavilla. Kokeilun vaikutuksista ja syntyvistä kustannuksista on tärkeä tehdä tarkempaa ja pidempään ajanjaksoon perustuvaa jälkiarviointia, jossa hyödynnetään muun muassa taloustieteellistä ja lapsuudentutkimuksen erityisosaamista.

# Kokeilu ja sen arviointi jatkuu 2020-2021

## Kokeilun kolmannen vaiheen tarkoituksena on:

- 1) jatkaa osallistumisasteen seuraamista kaikista ikäryhmistä valtakunnallisesti
- 2) selvittää huoltajakyselyllä kokeilun mahdollisia vaikutuksia viisivuotiaiden huoltajien työllistymiseen ja heidän nuorempien sisarustensa hoitoratkaisuihin
- 3) selvittää ja arvioida varhaiskasvatuksen ja nykyisen esiopetuksen toimintamalleja viisivuotiaiden näkökulmasta ja pohtia pedagogisia ratkaisuja maksuttoman varhaiskasvatuksen tai mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen järjestämiseksi.

## Lisäksi uusi arviointi:

Selvitys viisivuotiaiden pedagogiikasta ja taito- ja taideaineiden nykytilasta ja kehittämistarpeista varhaiskasvatuksessa

**Kiitos  
tarkkaavaisuudestanne!**

Lisätietoja:  
[anna.siippainen@karvi.fi](mailto:anna.siippainen@karvi.fi)  
[maiju.paananen@tuni.fi](mailto:maiju.paananen@tuni.fi)



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS