



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# YHTEENVETO VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN ARVIOINNISTA VUOSINA 2018–2021



Julia Kuusiholma-Linnamäki | Anna Siippainen

TIIVISTELMÄT 12:2021

# YHTEENVETO VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN ARVIOINNISTA VUOSINA 2018–2021

Julia Kuusiholma-Linnamäki  
Anna Siippainen



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus  
Tiivistelmät 12:2021

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

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

KANNEN KUVA Pixabay.com

TAITTO PunaMusta Oy

ISBN 978-952-206-669-5 nid.

ISBN 978-952-206-670-1 pdf

ISSN 2669-817X (painettu)

ISSN 2669-8811 (verkkajulkaisu)

PAINATUS PunaMusta Oy, Helsinki 2021

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatuskokeilu vuosina 2018–2021.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arviointi.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Arvioinnin toteuttaminen .....</b>	<b>13</b>
3.1	Kuntakyselyt vuosina 2019, 2020 ja 2021 .....	14
3.2	Huoltajakyselyt 2019 ja 2021.....	14
3.3	Haastattelut .....	15
3.4	Valmiit aineistot.....	15
3.5	Arvioinnin toteuttajat.....	16
<b>4</b>	<b>Varhaiskasvatukseen osallistuminen.....</b>	<b>17</b>
4.1	Varhaiskasvatukseen osallistumisessa tapahtuneet muutokset .....	19
4.2	Varhaiskasvatukseen osallistumista estäviä ja edistäviä tekijöitä ....	22
<b>5</b>	<b>Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannukset ja asiakasmaksut .....</b>	<b>25</b>
5.1	Kokeilusta syntyneet kustannukset ja kustannusvaikutusten arviointi.....	26
5.2	Asiakasmaksut ja perheille koituvat kustannukset .....	27
<b>6</b>	<b>Huoltajien työllisyys.....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Kokeilun järjestäminen ja pedagogiikka .....</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Palveluohjaus .....</b>	<b>37</b>

<b>9 Johtopäätökset.....</b>	<b>41</b>
<b>10 Toimenpidesuositukset.....</b>	<b>45</b>
<b>Lähteet .....</b>	<b>49</b>



***Viisivuotiaiden maksuton  
varhaiskasvatuskokeilu  
vuosina 2018–2021***

Pääministeri Juha Sipilän hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä, jota pääministeri Antti Rinteen ja sittemmin Sanna Marinin hallitukset jatkoivat 31.7.2021 asti. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on arvioinut kokeilun tavoitteiden toteutumista vuosina 2018–2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti kokeilun tavoitteiksi:

- selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteeseen
- selvittää kokeilun vaikutusta heitä nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteeseen
- selvittää maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksia
- edistää vanhempien työllistymistä
- selvittää ja arvioida varhaiskasvatuksen ja nykyisen esiopetuksen toimintamalleja viisivuotiaiden näkökulmasta ja pohtia pedagogisia ratkaisuja maksuttoman varhaiskasvatuksen tai mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen järjestämiseksi
- kehittää varhaiskasvatuksen palveluohjausta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kohdensi kunnille valtion erityisavustuksen kattamaan kokeilusta syntyviä asiakasmaksumenetyksiä. Kaikki avustusta hakeneet kunnat pääsivät kokeiluun mukaan kaikissa kolmessa vaiheessa. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa kunnille ( $n = 19$ ) korvattiin 20 prosenttia ja toisessa vaiheessa ( $n = 26$ ) 40 prosenttia arvioidusta maksutulokertymän vähenemisestä. Kolmannella kaudella ( $n = 26$ ) avustuksen määrää nostettiin kattamaan 79 prosenttia toteutuneesta asiakasmaksumenetyksistä. Kokeilukunnista 13 on ollut kokeilussa mukana kaikissa sen kolmessa vaiheessa, ja 20 kuntaa on ollut mukana kokeilun yhdessä tai kahdessa vaiheessa. Vuosien 2018–2021 aikana kokeiluun on osallistunut yhteensä 33 kuntaa Manner-Suomen alueelta (Taulukko 1).

**TAULUKKO 1. Vuosina 2018–2021 maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun osallistuneet kunnat kokeiluvaiheittain**

Kokeiluun osallistuva kunta	Ensimmäinen vaihe (2018–2019)	Toinen vaihe (2019–2020)	Kolmas vaihe (2020–2021)
Harjavalta	X	X	X
Helsinki	X	X	X
Kirkkonummi	X	X	X
Kitee	X	X	X
Kotka	X	X	X
Leppävirta	X	X	X
Miehikkälä	X	X	X
Oulu	X	X	X
Salo	X	X	X
Somero	X	X	X
Sonkajärvi	X	X	X
Turku	X	X	X
Virolahti	X	X	X
Espoo		X	X
Forssa	X		X
Halsua		X	X
Hämeenkyrö		X	X
Kempele	X	X	
Lahti		X	X
Laitila		X	X
Liperi	X		X
Mäntyharju	X	X	
Rusko		X	X
Tammela		X	X
Toivakka		X	X
Akaa			X
Iisalmi	X		
Joutsa		X	
Järvenpää		X	
Kauhajoki			X
Loviisa		X	
Rautavaara			X
Taivassalo	X		
<b>Kuntia yhteensä</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>26</b>

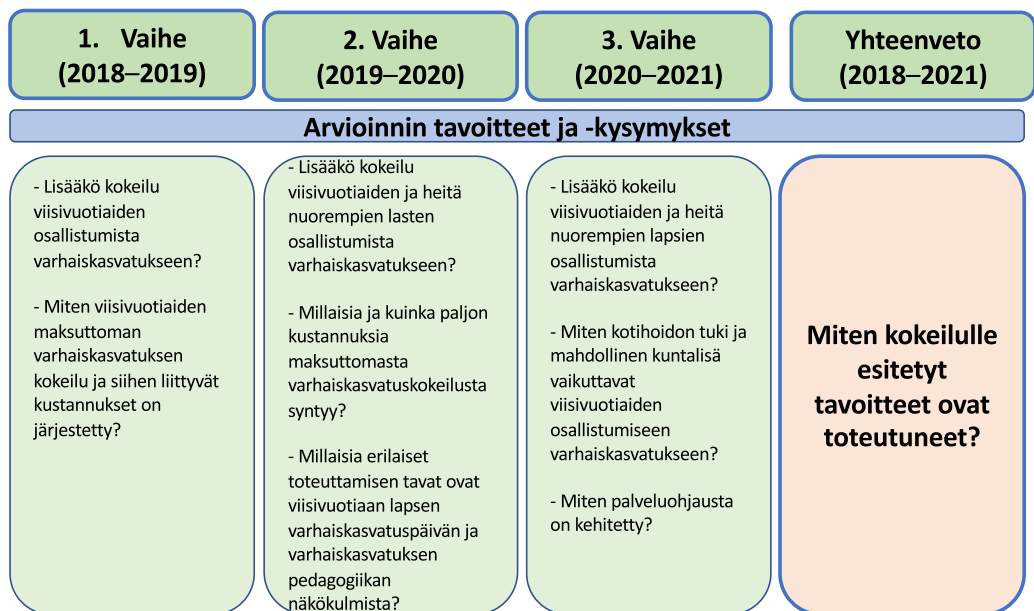






***Maksuttoman  
varhaiskasvatuskokeilun  
arviointi***

Karvi on arvioinut kokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumista kaikissa sen kolmessa vaiheessa. Jokaisena kokeilukautena arvioinnissa on seurattu lasten varhaiskasvatukseen osallistumisessa tapahtuneita muutoksia. Lisäksi jokaisena vuonna on tarkasteluun nostettu joitain kokeilulle asetettuja tavoitteita (kuvio 1).



**KUVIO 1. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin toteuttaminen vuosina 2018–2021**

Tässä raportissa tarkastellaan maksuttomalle varhaiskasvatuskokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumista kokeilun kaikkien kolmen vaiheen osalta (Siippainen ym. 2019; Siippainen ym. 2020; Kuusiholma-Linnamäki ym. 2021). Karvi selvitti erillisessä arvioinnissa varhaiskasvatuksen, erityisesti viisivuotiaiden, pedagogiikkaa sekä taito- ja taidekasvatuksen nykytilaa suomalaisessa varhaiskasvatuksessa (Juutinen ym. 2021). Tässä yhteenvedossa hyödynnetään raportin tuloksia viisivuotiaiden pedagogiikan ja sen kehittämistarpeiden osalta. Edellä mainittujen lisäksi yhteenvedossa tarkastellaan niin viisivuotiaiden kuin myös heitä nuorempien lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteita pitkittäisasetelmalla. Näin meneteltiin, jotta voitiin tarkastella varhaiskasvatuksen osallistumisastetta jo noin puoli vuotta ennen maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun alkua vuonna 2018 ja seurata osallistumisastetta ja sen muutosta aina kokeilun loppuun asti. Lasten osallistumisasteita tarkastellaan vuosien 2017–2020 väliseltä ajalta siten, että jokaisen vuoden mittauspisteenä käytetään vuoden viimeistä päivää (31.12.). Tämän lisäksi yhteenvedossa tarkasteltiin pitkittäisasetelmalla viisivuotiaiden lasten äitien työllisyysasteita kunnittain. Tarkastelut tehtiin vuosien 2017–2019 väliseltä ajalta siten, että mittauspisteenä toimi vuoden viimeinen päivä (31.12.). Vuoden 2020 tietoja ei vielä ollut saatavilla analyysia tehtäessä. Yhteenvetoraportin lopuksi esitetään toimenpidesuositukset varhaiskasvatukseen osallistumisen edistämiseksi sekä varhaiskasvatuspalvelujärjestelmän kehittämiseksi.





***Arvioinnin  
toteuttaminen***

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arviointi on toteutettu kolmessa vaiheessa<sup>1</sup>. Arviointeja varten kerättiin kokeilun eri vaiheissa määrällisiä ja laadullisia aineistoja niin viisivuotiaiden lasten huoltajilta kuin myös kuntien viranhaltijoilta. Lisäksi arvioinnissa hyödynnettiin Tilastokeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen (Kelan) valmiita rekisteriaineistoja.

### 3.1 Kuntakyselyt vuosina 2019, 2020 ja 2021

Kuntien varhaiskasvatuksesta vastaaville viranhaltijoille kohdenneet kyselyt toteutettiin vuosien 2019, 2020 ja 2021 tammi-helmikuussa. Jokaisessa kyselyssä tiedusteltiin varhaiskasvatuksessa kirjoilla olevien lasten lukumääriä noin puoli vuotta ennen kunkin kokeilukauden alkamista (15.1.), kokeilun alkaessa (15.9.) ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.). Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisessä vaiheessa kokeilukuntien ( $n = 19$ ) lisäksi kysely lähetettiin vertailukuntiin ( $n = 20$ ) ja vastaukset saatiin kaikista kunnista. Kokeilun toisessa ja kolmannessa vaiheessa kokeilukuntien ( $n = 26$ ) lisäksi kyselyt lähetettiin kaikkiin muihin Manner-Suomen kuntiin. Toisessa vaiheessa kuntakyselyn vastausprosentti oli 91,9 ( $n = 275$ ) ja kolmannessa vaiheessa 96 prosenttia ( $n = 282$ ). Lasten lukumääriin liittyvien kysymysten lisäksi kunnille esitettiin kysymyksiä arviointien vaihtelevien teemojen mukaan.

### 3.2 Huoltajakyselyt 2019 ja 2021

Kokeilun ensimmäisen ja kolmannen vaiheen arviointien aikana toteutettiin viisivuotiaiden lasten huoltajille suunnatut kyselyt. Ensimmäisessä vaiheessa kysely toteutettiin kokeilukuntien ( $n = 19$ ) ja vertailukuntien ( $n = 20$ ) vuonna 2013 syntyneiden lasten huoltajille. Pienemmissä kunnissa kysely lähetettiin kaikille kohderyhmään kuuluvien lasten huoltajille. Helsingistä mukaan valikoitui kolmannes ja muista suurista kaupungeista puolet ikäkohortin lapsista. Kysely oli vastattavissa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Ensimmäisen vaiheen huoltajakysely lähetettiin 12 117 viisivuotiaan

<sup>1</sup> Kokeilun ensimmäinen vaihe oli 1.8.2018–31.7.2019. Kokeilun toinen vaihe toteutettiin 1.8.2019–31.7.2020. Kolmas vaihe oli 1.8.2020–31.7.2021.

lapsen huoltajalle ja vastauksia saatiin 2 292 perheestä (vastausprosentti oli 19). Kolmannessa vaiheessa huoltajille suunnatun kyselyn aineisto kerättiin kokeilukuntien ( $n = 26$ ) lisäksi 85 muusta Manner-Suomen kunnasta. Kuten ensimmäisessä vaiheessa, pienissä kunnissa kyselykutsu lähetettiin kaikille kohderyhmään kuuluvien lasten (vuonna 2015 syntyneet) huoltajille. Helsingistä otokseen valikoitui kolmannes ja muista suurista kaupungeista 40 prosenttia huoltajista. Kysely oli täytettävissä suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, venäjäksi, viroksi ja arabiaksi. Kolmannen vaiheen kyselykutsu lähetettiin 21 908 viisivuotiaan lapsen kotiosoitteeseen. Vastauksia palautui 4 012 (vastausprosentti oli 18). Ensimmäisen ja kolmannen vaiheen kyselyt toteutettiin sähköisesti sillä erotuksella, että ensimmäisessä vaiheessa huoltajat saivat pyydettäessä myös paperisen lomakkeen.

### 3.3 Haastattelut

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisessä vaiheessa kunnilta kerättiin laadullista aineistoa haastattelemalla kokeilukuntien varhaiskasvatuksen viranhaltijoita. Haastatteluihin osallistui kustakin kunnasta yksi tai kaksi viranhaltijaa, ja haastattelut toteutettiin puhelimitse tai Skype for business yhteydellä. Haastatteluissa tiedusteltiin kokeiluun mukaan hakeutumisen taustoista ja kokeilun toteuttamisesta pedagogiikan, palveluohjauksen sekä kustannusten näkökulmasta.

Toisen vaiheen arvioinnin varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden ryhmähaastattelut toteutettiin osana Opetushallituksen kokeilukunnille suunnattuja verkostotapaamisia. Ryhmähaastatteluiden teemat liittyivät kokeilun järjestämisen reunaehtoihin, pedagogiikkaan ja viisivuotiaan lapsen varhaiskasvatuspäivään sekä kokeilun tiedottamiseen ja palveluohjaukseen.

### 3.4 Valmiit aineistot

Kokeilun arvioinneissa hyödynnettiin erilaisia tilasto- ja rekisteritietoja. Tilastokeskukselta pyydettiin kaikissa kokeilun vaiheissa (2018–2021) kunnissa asuvien lasten lukumääriä noin puoli vuotta ennen kokeilun alkamista (15.1.), kokeilun alkaessa (15.9.) ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.). Tilastokeskuksen tilastoista hyödynnettiin myös kuntien väkilukutietoja sekä tietoja kuntien taajama-asteesta sekä muuttoliikkeestä, taloudellisesta huoltosuhteesta, ulkomaalaisten osuudesta väestössä, korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuudesta (15 vuotta täyttäneet), alueella olevien työpaikkojen lukumäärästä, työllisyysasteesta sekä työttömien osuudesta työvoimasta, asukaslukuun suhteutetuista sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannuksista ja opetus- ja kulttuuritoimen nettokäyttökustannuksista. Näiden lisäksi kokeilun toisen ja kolmannen vaiheen arvioinneissa hyödynnettiin Kelalta saatuja rekisteritietoja kotihoidon tuen piirissä olevien lasten lukumääräis-



tä. Rekisteritiedot pyydettiin noin puoli vuotta ennen kokeilun vaiheen alkamista (15.1.2019 ja 2020), kokeilun alkaessa (15.9.2019 ja 2020) ja puoli vuotta kokeilun alkamisen jälkeen (15.1.2020 ja 2021).

Toisen vaiheen maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kustannusten arvioinnissa käytettiin Tilastokeskuksen mikrosimulointimenetelmää (SISU-malli). SISU-malli on Kansaneläkelaitoksen (Kela) tutkimuksen kehittämä ja Tilastokeskuksen ylläpitämä Suomen henkilövero- ja sosiaaliturvajärjestelmää mallintava laskentaväline (ks. Siippainen ym. 2020). Kustannuksia koskevissa analyyseissa käytettiin lisäksi kuntakohtaista paneeliaineistoa varhaiskasvatuksen toimintakuluista- ja tuotoista vuosilta 2015–2018. Niin ikään toisen vaiheen arvioinnissa hyödynnettiin Tilastokeskukselta saatuja kuntien tilinpäätöksiin sisältyviä tietoja varhaiskasvatuksen käyttömenoista ja tuotoista vuosilta 2015–2018 (ks. Siippainen ym. 2020).

### 3.5 Arvioinnin toteuttajat

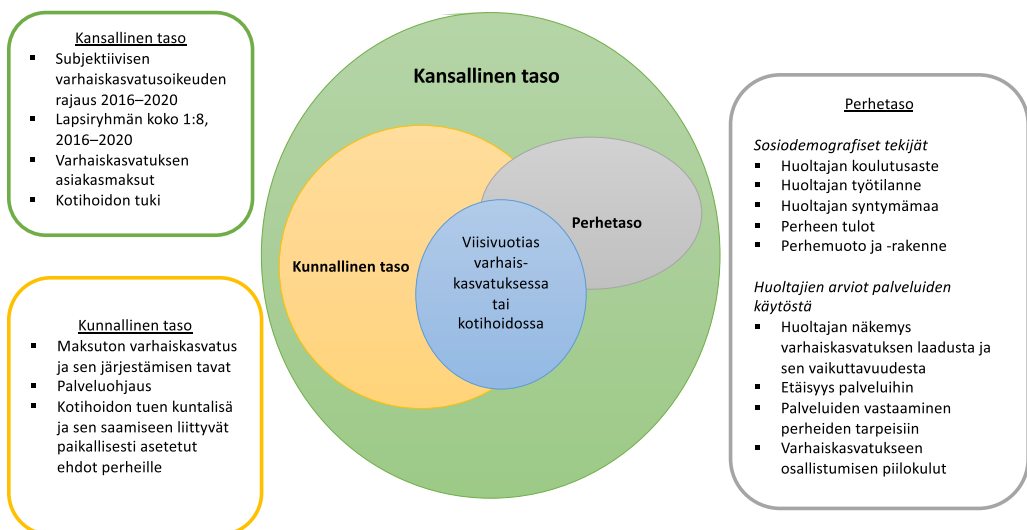
Karvi on vastannut kokeilun arvioinnista. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa hankkeen projektipäällikkönä toimi arviointiasiantuntija **Anna Siippainen**. Toisessa vaiheessa **Anna Siippaisen** lisäksi arvioinnista vastasi arviointiasiantuntija **Maiju Paananen**. Kolmannessa vaiheessa projektipäällikkönä toimi arviointiasiantuntija **Julia Kuusiholma-Linnamäki**. Arviointiryhmän puheenjohtajana toimi arviointineuvos **Laura Repo** (17.1.2020 saakka) ja arviointiasiantuntija **Anna Siippainen** (27.1.2020 alkaen). Karvin muista työntekijöistä hankkeessa ovat työskennelleet johtava arviointiasiantuntija **Jari Metsämuuronen** (tilastolliset menetelmät), arviointisuunnittelija **Anne Kivistö** (1.8.2018–31.7.2019) ja **Sini Leikkola** (1.8.2019–31.12.2019), arviointiasiantuntija **Tuomas Sarkkinen** (1.1.2020–31.8.2020) ja arviointiasiantuntija **Laura Lepola** (1.8.2020 alkaen). Lisäksi hankkeen kolmannessa vaiheessa työskenteli korkeakouluharjoittelija **Aino Poroila**.

Arviointihankkeen asiantuntijaryhmän jäseninä ovat toimineet varhaiskasvatustieteen professori **Maarit Alasuutari** (Jyväskylän yliopisto), varhaiskasvatuksen palvelujohtaja **Päivi Koivisto** (Jyväskylän kaupunki), sosiaalipolitiikan professori **Mikael Nygård** (Åbo Akademi) sekä erikoistutkija **Miia Saarikallio-Torp** (Kelan tutkimus). Asiantuntijaryhmän ulkopuolelta kokeilun toisessa vaiheessa asiantuntijoina toimivat yliaktuaari **Elina Ahola** (Tilastokeskus) sekä tutkijatohtori **Tanja Kirjavainen** (Jyväskylän yliopisto).



***Varhaiskasvatukseen  
osallistuminen***

Viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumista on tarkasteltu kaikissa kokeilun vaiheissa seuraamalla varhaiskasvatuksen osallistumisasteesta tapahtuneita muutoksia. Tämän lisäksi on tarkasteltu sitä, mitkä tekijät vaikuttavat viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen.



**KUVIO 2. Viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumiseen yhteydessä olevat tekijät arvioinnin perusteella**

Perheiden lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisuihin vaikuttavat lukuisat tekijät eri tasoilta (Vandenbroeck & Lazzari 2014). Tässä arvioinnissa viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumista tarkasteltiin niin kansallisen, kunnallisen kuin perhetason tekijöiden näkökulmista (kuvio 2). Kansallisella tasolla tarkoitetaan esimerkiksi lakeja ja asetuksia, joilla säädelään varhaiskasvatuksen järjestämistä tai vaikkapa asiakasmaksuja. Tässä arvioinnissa kiinnostuksen kohteena ovat ol-

leet erityisesti subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus, lapsiryhmän koko, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut sekä kotihoidon tuki. Paikallisen tason osalta tässä arvioinnissa on tarkasteltu, onko kunta osallistunut maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun ja maksetaanko kunnissa kotihoidon tuen kuntalisiä ja millaisia ehtoja tuen saamiselle on asetettu. Perhetason tekijöinä on tarkasteltu esimerkiksi huoltajan koulutusastetta, työtilannetta, syntymämaata, tuloja, sitä onko perhe yhden vai kahden vanhemman perhe sekä sitä, onko perheessä alle kolmevuotias sisarus. Lisäksi huoltajat ovat arvioineet palveluiden käyttöä, esimerkiksi varhaiskasvatuksen laatua, piilokuluja sekä saatavuuteen liittyviä seikkoja.

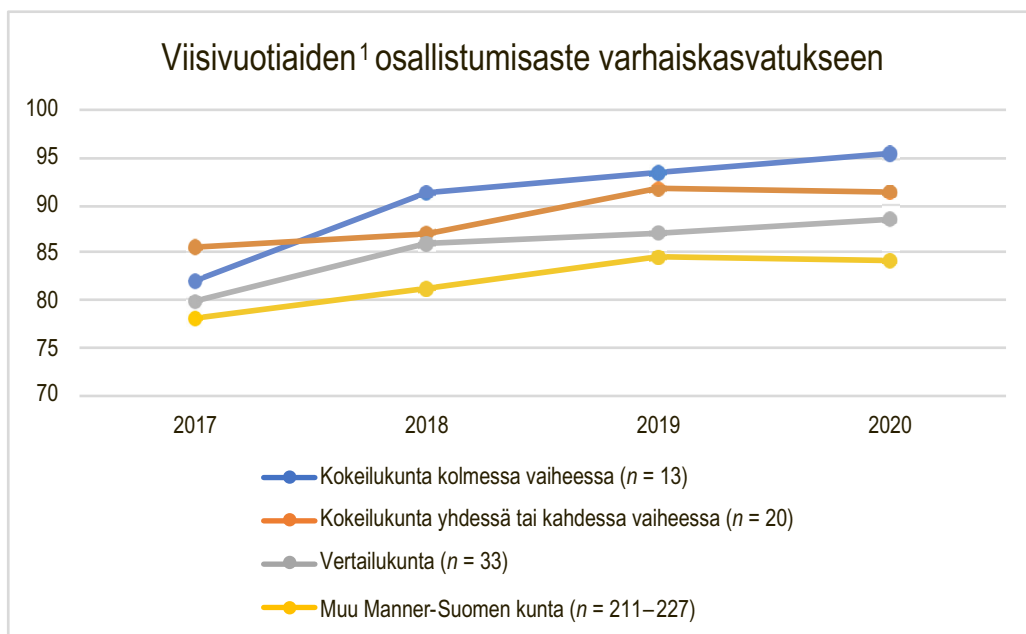
#### **4.1 Varhaiskasvatukseen osallistumisessa tapahtuneet muutokset**

Arvioinnin yksi keskeisistä tavoitteista on ollut lisätä viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista. Kokeilussa kunnat tarjosivat viisivuotiaille 20 viikkotuntia maksutonta varhaiskasvatusta. Viisivuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen seurattiin kokeilun kaikissa vaiheissa. Tämän lisäksi kokeilun toisesta vaiheesta lähtien osallistumisasteiden seuranta laajennettiin koskemaan myös alle viisivuotiaita lapsia. Osallistumisasteessa tapahtuneita muutoksia on tarkasteltu kokeilun arviointien aikana toteutettujen kuntakyselyiden kautta.

Arvioinnin perusteella maksuttomuus lisäsi viisivuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen kaikissa sen vaiheissa. Kokeilun arvioinnin toisessa vaiheessa kokeilu oli lisännyt vähäisesti myös neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Sen sijaan alle neljävuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen maksuttomuus ei ollut lisännyt. Kokeilun kolmannessa vaiheessa maksuttomuus ei ollut lisännyt 3–4-vuotiaiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. On kuitenkin huomionarvoista, että kokeilukunnissa 3–4-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen oli jo alkujaan suurempi kuin muissa kunnissa. Alle 2-vuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei ollut lisääntynyt maksuttomuuskokeilun seurauksena missään kokeilun vaiheessa.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen tarkastelu pitkittäisasetelmalla tuo tarkemmin esiin siinä tapahtuneita muutoksia ja eroja kokeilukuntien ja muiden kuntien välillä (kuvio 3). 31.12.2020 kokeilukunnissa, jotka olivat olleet kokeilussa mukana kaikissa sen kolmessa vaiheessa, viisivuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen oli lähemmäs 96 prosenttia. Näissä kunnissa viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyi noin 14 prosenttia vuosien 2017–2020 aikana. Niissä kokeilukunnissa, jotka olivat olleet mukana kokeilun yhdessä tai kahdessa vaiheessa, 91 prosenttia viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen vuoden 2020 lopussa. Viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuminen oli lisääntynyt lähes kuusi prosenttia. Vertailukunnissa varhaiskasvatukseen osallistuminen oli lisääntynyt

nyt yhdeksän prosenttia, ja osallistumisaste oli vuoden 2020 lopussa 88 prosenttia. Muissa Manner-Suomen kunnissa viisivuotiaiden osallistumisaste vuonna 2017 oli 78, ja vuonna 2020 se oli 84 prosenttia, eli varhaiskasvatukseen osallistuminen oli kasvanut noin kuusi prosenttia.



**KUVIO 3. Viisivuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen vuosina 2017–2020**

<sup>1</sup>Viisivuotiaiden ikäkohortti vaihtui jokaisena vuonna. Vuonna 2017 viisivuotiaita olivat vuonna 2012 syntyneet ja vuonna 2020 viisivuotiaita olivat vuonna 2015 syntyneet lapset

Vuonna 2019 lasten osallistumisasteiden seuranta laajennettiin koskemaan myös alle viisivuotiaita lapsia. Näin meneteltiin, jotta nähtiin, oliko maksuttomuuskokeilulla vaikutusta myös nuorempien lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Kokeilukunnissa, jotka olivat olleet mukana kaikissa sen kolmessa vaiheessa, 3–4-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt eniten, yli 15 prosentilla (taulukko 2). Vuoden 2020 lopussa näissä kunnissa 3–4-vuotiaiden lasten osallistumisaste oli lähes 87 prosenttia. Seuraavaksi eniten 3–4-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt yli kymmenellä prosentilla vertailukunnissa ollen vuoden 2020 lopussa 81 prosenttia. Varhaiskasvatukseen osallistui myös niissä kokeilukunnissa, jotka olivat olleet mukana kokeiluissa yhdessä tai kahdessa vaiheessa yli 81 prosenttia 3–4-vuotiaista. Näissä kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuminen oli lisääntynyt lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Muissa Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017 3–4-vuotiaiden lasten osallistumisaste

varhaiskasvatukseen oli 66 prosenttia ja vuoden 2020 lopussa lähes 75 prosenttia. Maksuttomuuskokeilu oli vaikuttanut myös 3–4-vuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen pitkällä aikavälillä tarkasteltuna.

**TAULUKKO 2. 3–4-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen vuosina 2017–2020**

	2017 % ( <i>kh</i> )	2018 % ( <i>kh</i> )	2019 % ( <i>kh</i> )	2020 % ( <i>kh</i> )	Muutos osallistumis- asteessa vuosien 2017– 2020 aikana % ( <i>kh</i> )
Kokeilukunta kolmessa vaiheessa ( <i>n</i> = 13)	71,3 (21,4)	77,7 (13,5)	85,4 (9,2)	86,7 (7,6)	15,4 (20,8)
Kokeilukunta yhdessä tai kahdessa vaiheessa ( <i>n</i> = 20)	72,6 (10,1)	77,4 (10,9)	84,2 (22,8)	81,5 (10,9)	8,6 (8,6)
Vertailukunta ( <i>n</i> = 33)	70,5 (15,4)	75,7 (15,6)	77,4 (13,5)	81 (15,7)	10,5 (10,1)
Muu Manner-Suomen kunta ( <i>n</i> = 211–216)	66,1 (18,1)	69,6 (17,4)	73,5 (16)	74,8 (16,8)	8,6 (14,8)
Merkitsevyys (Kruskal Wallis H-testi)	6,289	9,508*	12,471**	16,136***	2,981
Merkittävyys (Eta <sup>2</sup> )	,017	,033	,048	,042	,012

Tilastollinen merkitsevyys \*  $p < ,05$ , \*\*  $p < ,010$ , \*\*\*  $p < ,001$

1–2-vuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen maksuttomalla varhaiskasvatuskokeilulla ei ollut vaikutusta (taulukko 3). Kaikissa kunnissa 1–2-vuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen oli lisääntynyt samalla tavalla. Vuonna 2017 1–2-vuotiaista lapsista keskimäärin 28 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen. Vuoden 2020 lopussa varhaiskasvatukseen osallistumisaste oli noussut kaikissa kuntaryhmissä noin 33–35 prosentin tuntumaan.

**TAULUKKO 3. 1–2-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen vuosina 2017–2020**

	2017 % ( <i>kh</i> )	2018 % ( <i>kh</i> )	2019 % ( <i>kh</i> )	2020 % ( <i>kh</i> )	Muutos osallistumis- asteessa vuosien 2017– 2020 aikana % ( <i>kh</i> )
Kokeilukunta kolmessa vaiheessa ( <i>n</i> = 13)	27,4 (10,1)	31,6 (10,7)	37,2 (10)	33,1 (9,8)	5,7 (12,9)
Kokeilukunta yhdessä tai kahdessa vaiheessa ( <i>n</i> = 20)	30 (5,4)	35 (6,2)	36,1 (7,5)	34,5 (8,6)	4,5 (6,3)
Vertailukunta ( <i>n</i> = 33)	28,7 (8,2)	33 (9,2)	33,7 (11,5)	34,6 (10,5)	5,9 (6,4)
Muu Manner- Suomen kunta ( <i>n</i> = 211–216)	27,8 (10,9)	30,3 (10,9)	32,6 (10,8)	33,3 (10,5)	5,5 (8,5)
Merkitsevyys (Kruskal Wallis H-testi)	1,750	7,100	4,566	1,163	,630
Merkittävyys (Eta <sup>2</sup> )	,004	,018	,014	,002	,002

Tilastollinen merkitsevyys \*  $p < ,05$ , \*\*  $p < ,010$ , \*\*\*  $p < ,001$

Lasten ollessa 1–2-vuotiaita vanhempainvapaa päättyy ja huoltajien tulee valita joko kotihoito tai varhaiskasvatus. Tässä iässä valtaosa lapsista aloittaa kodinul-  
kopuolisen varhaiskasvatuksen.

## 4.2 Varhaiskasvatukseen osallistumista estäviä ja edistäviä tekijöitä

Keskeinen viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista vähentävä tekijä oli kotona hoidettavat pienemmät sisarukset. Toisen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että lähes kaikki viisivuotiaat (98 %), joilla ei ollut pienempiä sisaruksia, osallistuivat varhaiskasvatukseen sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Huomattavasti harvempi viisivuotias osallistui varhaiskasvatukseen, mikäli lapsella oli nuorempia kotihoidossa olevia sisaruksia. Tämä tulos kytkeytyy kotihoidon tukeen ja joissakin kunnissa tarjottavaan kotihoidon tuen kuntalisään.

Myös kokeilun kolmannessa arviointivaiheessa havaittiin, että viisivuotiaalla oli suurempi todennäköisyys olla kotihoidossa, jos perheen huoltaja oli kotona pienemmän sisaruksen kanssa ja perhe asui kokeilukunnassa, jossa tarjottiin kotihoidon tuen kuntalisää. Mikäli kokeilukunta ei tarjonnut kotihoidon tuen kuntalisää, osallistuivat ne viisivuotiaat, joilla oli pienempiä sisaruksia, yhtä lailla varhaiskasvatukseen. Kotihoidon tuen kuntalisä oli todennäköisesti kannustanut maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kunnissakin huoltajia hoitamaan useammin viisivuotiaat pienempien sisarusten kanssa kotona.

Toinen keskeinen erotteleva tekijä sille, osallistuiko viisivuotias varhaiskasvatukseen vai ei, oli vanhempien näkemys siitä, edistääkö varhaiskasvatus lapsen kasvua ja oppimista. Ensimmäisen vaiheen arvioinnissa tämä tekijä selitti viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumista yksinään 16 prosenttia. Niissä perheissä, joissa vastaaja oli täysin samaa mieltä siitä, että varhaiskasvatus edistää lasten kehitystä ja oppimista, viisivuotiaista osallistui varhaiskasvatukseen lähes kaikki (98 %). Mikäli vastaajilla oli voimakkaasti ”varhaiskasvatuskriittinen asenne”, viisivuotiaista vain yli puolet (58 %) osallistui varhaiskasvatukseen. Osallistumisasteen nostamista edistänee myös varhaiskasvatuksen laatu.

Maksuton varhaiskasvatus oli kokeilun toisessa vaiheessa lisännyt viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista erityisesti alemman keskitulon perheissä. Alemman keskitulon perheissä kuukausittaiset nettotulot olivat 2 500–2 999 euroa. Sen sijaan alimman tai korkeimman tuloluokkien perheiden lasten osuutta varhaiskasvatuksessa kokeilu ei ollut lisännyt. Oli kuitenkin yleistä, että korkeimpien ja kaikkein alimpien tuloluokkien viisivuotiaat osallistuivat varhaiskasvatukseen. Kokeilun kolmannessa vaiheessa havaittiin, etteivät perheen bruttotulot selittäneet kokeilukunnissa sitä, oliko viisivuotias varhaiskasvatuksessa vai ei. Perheentulot eivät selittäneet viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumista myöskään kokeilukunnille valituissa vertailukunnissa. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun aikana asiakasmaksujen perusteena olevia tuloarvoja oli nostettu 1.1.2018 ja edelleen 1.8.2020. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakimuutokset ovat näyttäneet edistävän kaikkien tuloryhmien perheiden lasten tasavertaista osallistumista varhaiskasvatukseen.

Jo kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen oli yhteydessä niin kansallisiin kuin paikallisiin lapsipoliittisiin linjauksiin. Varhaiskasvatukseen osallistuminen kunnassa oli yhteydessä subjektiivisen oikeuden rajaukseen. Tämän lisäksi osallistuminen varhaiskasvatukseen oli yhteydessä lain sallimaan varhaiskasvatuksen ryhmäkoon kasvattamiseen kunnassa. Niissä kokeilu- ja vertailukunnissa, joissa lainsäädäntöön tehtyjä heikennyksiä eli subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja ryhmäkoon kasvattamista ei oltu otettu käyttöön, oli varhaiskasvatukseen osallistumisaste korkeampi.



Arvioinnin tulosten perusteella näyttäisi olevan mahdollista lisätä lasten osallistumista varhaiskasvatukseen kuntien myönteisellä asenteella varhaiskasvatusta kohtaan. Kuntien osallistuminen maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun oli toiminut jo itsessään viestinä perheille, että kaikki lapset – perheiden työ- tai taloudellisista tilanteista riippumatta – olivat tervetulleita varhaiskasvatukseen. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kuvattiin huoltajien taholta muuttaneen sekä omia asenteita että yleistä ilmapiiriä kunnassa. Maksuttomuus oli rohkaissut joitain huoltajia valitsemaan viisivuotiaan lapsen hoitoratkaisuksi varhaiskasvatuksen esimerkiksi tilanteessa, jossa huoltaja oli pienemmän sisaruksen kanssa kotona. Kunnan osallistuminen maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun oli siten muuttanut joidenkin huoltajien käsitystä siitä, mikä on sosiaalisesti suotava varhaiskasvatuksen ja hoidon järjestely.

Varhaiskasvatukseen osallistumisessa oli myös alueellisia eroja. AVI-alueista vähiten varhaiskasvatukseen osallistuttiin Pohjois-Suomen alueella. Maakuntatasolla vähiten varhaiskasvatukseen osallistuttiin Pohjois-Pohjanmaalla ja eniten Kymenlaaksoissa. On oletettavaa, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksut eivät selitä alueellisia eroja. Alhaiset osallistumisasteet varhaiskasvatukseen tietyillä alueilla saattavat liittyä perhepoliittisten linjausten lisäksi pitkiin välimatkoihin palveluihin tai esimerkiksi edellä mainittuun kunnan varhaiskasvatusmyönteiseen ilmapiiriin. Lähin päiväkotitai perhepäivähoitoyksikkö voi olla perheen asuinpaikasta niin kaukana, että viisivuotiaan lapsen vieminen päivittäin varhaiskasvatukseen voi hankaloittaa perheiden arkea.



***Maksuttoman  
varhaiskasvatuksen  
kustannukset ja  
asiakasmaksut***

## 5.1 Kokeilusta syntyneet kustannukset ja kustannusvaikutusten arviointi

Kokeilun yhtenä tavoitteena oli selvittää maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusvaikutuksia. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin, miten kunnat kompensoivat varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen kertymisen ja miten he järjestivät omarahoitusosuuden. Lisäksi tarkasteltiin sitä, mitä muita kustannuksia kokeilusta kertyi kunnille.

Kokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että kunnille syntyi maksuttomuuskokeilusta kustannuksia niin lisääntyneen lapsimäärän kuin maksutulojen pienenemisen myötä. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kustannuksia nosti myös joissakin kunnissa yksityisille toimijoille maksettava kompensatio. Kokeilun kustannuksia oli katettu pienentyvien ikäryhmien ja supistuneen perhepäivähoidon tai kerhotoiminnan tuomista säästöistä. Lisäksi viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nousu vaati investointeja tiloihin sekä lisäystä henkilöstökuluihin. Varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden haastattelujen sekä kuntakyselyn perusteella havaittiin, että kokeilun kustannusten sekä asiakasmaksumenetysten arviointi, kohdentaminen ja seuranta oli kunnille haastavaa, sillä kustannuksia oli hankala kiinnittää juuri maksuttomasta kokeilusta johtuviksi. Kokeilun tuomien kustannusten vuoksi kunnissa oli saatettu joutua karsimaan muita varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä kuluja. Mikäli varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nousua tavoitellaan, tulisi siihen osoittaa kunnille tarpeeksi rahoitusta. On ensisijaisen tärkeää, ettei varhaiskasvatuspalvelujen maksuttomuudesta seuraa niiden laadun heikkeneminen.

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun ensimmäisen vaiheen arvioinnin haastattelussa kuntien viranhaltijat toivat esiin, että kokeilusta koituvista kustannuksista huolimatta maksuttoman varhaiskasvatuksen ideologiaa ja sen järjestämistä pidettiin kannatettavana. Haastateltavien mukaan maksuton varhaiskasvatuskokeilu oli lisännyt varhaiskasvatukseen liittyvää positiivista keskustelua niin julkisesti kuin kunnan omien toimijoiden kesken. Keskusteluissa oli tunnistettu varhaiskasvatuksen merkitys elinikäisen oppimisen ensimmäisenä vaiheena.

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kustannusvaikutuksia kokeilukunnille tarkasteltiin kokeilun arvioinnin toisessa vaiheessa. Kustannusvaikutuksia oli mahdollista mitata ainoastaan kokeilun ensimmäisenä vuotena eli vuonna 2018, sillä vuoden 2019 kuntakohtaiset taloustiedot eivät olleet saatavilla toisen vaiheen kustannusanalyysia tehtäessä. Kustannusvaikutusarvioinnin näkökulmasta katsottuna kokeilu oli ollut näin ollen käynnissä vasta puoli vuotta. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusten selvittäminen vaatiikin pidemmän aikavälin tarkastelua.

Toisen vaiheen arvioinnin mukaan viisivuotiaille maksuttoman varhaiskasvatuksen kokonaiskustannusten kasvu olisi suurinta Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen AVI-alueilla. Näillä AVI-alueilla lasten määrä lisääntyisi eniten. Mikäli kaikissa kunnissa siirryttäisiin viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen ja jos kaikille uusille varhaiskasvatuksen piiriin tuleville lapsille jouduttaisiin rakentamaan yhdeksän neliömetriä lisätilaa, 1 512 lapsen lisäkustannuksiin tulisi varata arvioinnin mukaan noin 100 miljoonaa euroa. Mikäli tiloja on tarpeen rakentaa vain 80 prosentille uusista lapsista, lisärahoitusennuste oli noin 80 miljoonaa euroa.

## **5.2 Asiakasmaksut ja perheille koituvat kustannukset**

Kokeilun seurauksena viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksut olivat pienentyneet, mikä koettiin perheissä eri tavoin. Osassa perheistä maksuton varhaiskasvatus ei ollut vaikuttanut perheen arkeen ja viisivuotias olisi osallistunut varhaiskasvatukseen kokeilusta huolimatta. Toisissa perheissä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen pienennykset olivat helpottaneet perheiden taloudellista tilannetta monin tavoin. Viisivuotias oli aloittanut varhaiskasvatuksessa tai maksujen pienentymisen myötä säästynyt raha voitiin laittaa esimerkiksi lasten harrastuksiin tai terveelliseen ruokaan. Jotkut perheistä olivat sitä mieltä, että varhaiskasvatusmaksut ovat jo alkujaankin Suomessa varsin alhaiset ja olivat valmiita maksamaan laadukkaista varhaiskasvatuspalveluista jopa nykyistä enemmän. Näiden lisäksi osa vastaajista toi esiin paikallisten varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon tukien palvelujärjestelmien ristiriitoja, jotka aiheuttivat perheille viisivuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatukseen osallistumisen piilokuluja.

Ensimmäisen ja kolmannen vaiheen aikana toteutetuista huoltajakyselyiden aineistoista havaittiin, että osalle kokeilukuntien perheistä kokeiluista aiheutui kustannuksia, vaikka lapsi olisi osallistunut varhaiskasvatukseen vain maksuttomat 20 viikkotuntia. Kuntien vaihtelevat kotihoidon tuen kuntalisäkäytännöt herättivät keskustelua kokeilun kolmannen vaiheen huoltajien keskuudessa. Viisivuotiaan lapsen maksuttomaan varhaiskasvatukseen osallistuminen oli saattanut merkitä perheelle kotihoidon tuen kuntalisän menettämistä nuoremman lapsen osalta ja sitä kautta perheen taloudellisen tilanteen heikkenemistä.

Kokeilun kolmannessa vaiheessa myös havaittiin, että kunnilla oli vaihtelevia käytäntöjä laskuttaa perheitä yli 20 viikkotuntia ylittävästä varhaiskasvatuksen määrästä. Osa kunnista oli tulkinut maksuttoman varhaiskasvatuksen laskuttamista ilmeisesti niin, että 20 viikkotuntia ylittävästä varhaiskasvatuksesta laskutettiin 80 prosenttia normaalista asiakasmaksusta. Tällöin kuukausittain maksu nousi varsin suureksi. Kuntien tavat laskuttaa maksuttomasta varhaiskasvatuksesta herättivät myös huoltajien kritiikkiä. Maksuttomuuskokeilusta hyötyivät siis juuri ne, jotka olivat näissä kunnissa varhaiskasvatuksessa tasan 20 tuntia. Myös varhaiskasvatuksen sisarusalennuksiin liittyi vastaajia ihmetyttäviä käytäntöjä. Joissain kunnissa viisivuotiaan sisaruksen sisarusalennus poistui näin ollen nostaten pienemmän sisaruksen varhaiskasvatusmaksuja.

A large, light blue number '6' is centered on the page. The number is thick and has a slight shadow effect. The text 'Huoltajien työllisyys' is written across the middle of the number in a dark blue, italicized font.

***Huoltajien työllisyys***

Kokeilun yhtenä tavoitteena oli maksuttoman varhaiskasvatuksen avulla vaikuttaa suotuisasti huoltajien työllistymiseen. Kokeilun ensimmäisen ja kolmannen vaiheen arviointien aikana tarkasteltiin huoltajien työllisyyttä. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastelut tehtiin huoltajakyselyaineistosta. Kolmannessa vaiheessa hyödynnettiin Tilastokeskukselta saatuja työllisyystilastoja kunnittain. Yleisesti ottaen voidaan ensimmäisen ja kolmannen vaiheen huoltajakyselyistä todeta, että keskeinen viisivuotiaan varhaiskasvatukseen osallistumista selittävä tekijä oli huoltajan työsäkäynti tai opiskelu.

Kokeilun ensimmäisen vaiheen aikana toteutetusta huoltajakyselystä havaittiin, että kokeilun alkamisen eli 1.8.2018 jälkeen varhaiskasvatuksessa aloittaneiden viisivuotiaiden huoltajat olivat siirtyneet työelämään useammin vertailukunnissa kuin kokeilukunnissa. Vaikka tämä ei tue kokeilun tavoitetta huoltajien työllistymisen edistämisestä kokeilukunnissa, tulos tukee maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun tavoitetta lasten tasavertaisesta osallistumisesta varhaiskasvatukseen. Huomioiden, että viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuminen lisääntyi kokeilukunnissa vertailukuntia enemmän, voi tuloksen katsoa osoittavan, että kokeilukunnissa lapset osallistuivat varhaiskasvatukseen useammin riippumatta huoltajan työtilanteesta. On kuitenkin korostettava, että tässä kappaleessa tarkastelujen vastaajien joukko oli hyvin pieni, joten yleistettäviä johtopäätöksiä maksuttomuuden vaikutuksista ei voida tämän ryhmän perusteella tehdä.

Tässä maksuttoman kokeilun arvioinnin yhteenvedossa tarkastellaan viisivuotiaiden lasten äitien työllisyysasteita kunnittain Manner-Suomessa. Äitien työllisyysasteita oli mahdollista tarkastella ainoastaan vuosien 2017–2019 väliseltä ajalta, sillä vuoden 2020 kuntakohtaiset työllisyysasteet eivät olleet saatavilla työllisyyslukuja tarkasteltaessa. Vuoden 2017 tarkastelu otettiin mukaan vertailuun, jotta nähtiin kuntien työllisyystilanne vuotta ennen maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun alkua. Koska äitien työllisyystilanteisiin vaikuttavat monet kuntiin liittyvät tekijät, tehtiin työllisyystarkastelut siten, että kokeilukunnille ( $n = 33$ ) valittiin vertailukuntia ( $n = 33$ ). Vertailukuntien valinnoissa pyrittiin ottamaan huomioon samankaltaisuus kokeilukuntien demografisten tekijöiden (väestöön ja kunnan talouteen liittyvät tekijät, maantieteellinen sijainti jne.) kanssa. Vaikka vertailukuntien valinnoissa pyrittiin samankaltaisuuteen kokeilukuntien kanssa, tulosten luotettavuuteen on

syytä suhtautua varauksella. Huoltajien työllisyystilanteisiin vaihtelevissa kunta-konteksteissa vaikuttavat lukuisat tekijät niin yksilö- kuin kuntatasolla, joten tätä tarkastelua voidaan pitää vain karkeasti suuntaa antavana.

Äitien työllisyysasteet olivat korkeimmat kaikissa mittauspisteissä muissa kunnissa kuin niissä kokeilukunnissa, jotka olivat olleet kokeilussa mukana sen kaikissa kolmessa vaiheessa (taulukko 4). Näissä kokeilukunnissa äitien työllisyysaste oli pysynyt 87–88 prosentin tuntumassa vuosina 2017–2019. Niissä kokeilukunnissa, jotka olivat olleet mukana kokeilussa sen yhdessä tai kahdessa vaiheessa, äitien työllisyysaste oli laskenut, ollen vuonna 2019 88 prosenttia vuosina 2017–2019. Vuoden 2019 lopussa äitien työllisyysaste oli korkeinta vertailukunnissa (91 %) ja muissa Manner-Suomen kunnissa (90 %).

**TAULUKKO 4. Äitien<sup>1</sup> työllisyysaste kunnittain vuosina 2017–2010**

	2017 %, (kh)	2018 %, (kh)	2019 %, (kh)
Kokeilukunta kolmessa vaiheessa (n = 13)	87,6 (4,9)	88,6 (5,6)	87,1 (5,6)
Kokeilukunta yhdessä tai kahdessa vaiheessa (n = 20)	91,3 (5,6)	91,2 (4,6)	88,6 (4,3)
Vertailukunta (n = 33)	90,5 (4,2)	91,0 (5,5)	91,1 (4,6)
Muu Manner-Suomen kunta (n = 227)	90,1 (8,0)	92,0 (5,6)	90,7 (6,8)
Merkitsevyys (Kruskal Wallis H-testi)	3,60	,80	2,15
Merkittävyys (Eta <sup>2</sup> )	,005	,002	,005

<sup>1</sup>Vuonna 2017 viisivuotiaiden äitejä olivat vuonna 2012 syntyneiden lasten äidit; vuonna 2018 vuonna 2013 syntyneiden; ja vuonna 2019 vuonna 2014 syntyneiden lasten äidit.

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kunnissa äitien työllisyysaste ei ollut lisääntynyt. Kokeilun ja arvioinnin päätyttyä työllisyysvaikutusten arviointi on syytä toteuttaa jälkiarviointina hyödyntäen muun muassa rekisteriaineistoja. Näin voidaan tarkastella huolellisemmin kokeilun mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Tilastokeskuksen työllisyysrekisterit julkistetaan muutaman vuoden viiveellä, minkä vuoksi reaaliaikaista seuranta maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun vaikutuksista ei voitu tässä arvioinnissa tehdä.

Aiemmat tutkimustulokset varhaiskasvatuksen maksujen vaikutuksista varsinkin äitien työllisyyteen ovat osin ristiriitaisia (Baker, Gruber & Milligan 2008; Lundin, Öckert & Mörk 2008). Työllisyysvaikutusten on todettu olevan pienet. Suomessa varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamiseen tähänneiden lakiuudistusten (1.1.2018, 1.8.2020 ja edelleen 1.8.2021) tavoitteina on ollut varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrän kasvattamisen lisäksi työnteon kannustinloukku-



vaikutusten vähentäminen. Naisten työllisyyttä edistettäessä tulisikin tarkastella varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja osana laajempaa perhepoliittista järjestelmää. Kotihoidon tuella ja sen tasolla on todettu olevan äitien työllisyyttä heikentävä vaikutus, yksihuoltajaäitejä lukuunottamatta (esim. Räsänen, Österbacka, Valaste & Haataja 2019).

Kokeilun kolmannen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että huoltajien työllistymiseen on yhteydessä myös se, miten varhaiskasvatuspalvelut vastaavat perheiden tarpeita. Esimerkiksi jotkut vuorotyötä tekevät vastaajat toivat esiin, etteivät olleet päässeet hyötymään maksuttomista varhaiskasvatuspalveluista, sillä joissain kunnissa maksuton aika oli rajattu tiettyyn kellonaikaan. Jos lapsen varhaiskasvatuksessa oloajat sijoittuvat muihin kuin kunnan määrittelemiin aikoihin, eivät perheet hyödy maksuttomista varhaiskasvatuspalveluista. Mikäli palvelut ovat joustamattomia tai palvelun tarve on tiedettävä yksityiskohtaisesti etukäteen, se hankaloittaa niin varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä kuin huoltajien työntekoa.

Kokeilun kolmannen vaiheen arvioinnin huoltajakyselystä havaittiin, että maksuttomuuskokeilulla oli monenlaisia seurauksia huoltajien työ- tai opiskelutilanteeseen. Joitain huoltajia kokeilu oli rohkaissut laittamaan viisivuotiaan varhaiskasvatukseen ja kannustanut heitä esimerkiksi ottamaan työn vastaan nopealla aikataululla, hakemaan töitä tai siirtymään epävarmassa työtilanteessa opiskelijaksi. Osalle huoltajista maksuttomuus oli tarkoittanut mahdollisuutta jäädä vielä vanhempainvapaalle tai tehdä töitä pienemmällä tuntimäärällä. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että maksuttomuuskokeilun on koettu tukevan työhön tai opiskeluun siirtymistä yksittäistapauksissa. Kuitenkin aiemmin esitetyt suuntaa antavat tulokset äitien työllisyysasteista vuosina 2017–2019 osoittivat, ettei kokeilulla ollut, niillä aineistoilla, jotka arvioinnissa oli käytössä, yhteyksiä työllisyyteen.



***Kokeilun järjestäminen  
ja pedagogiikka***

Kokeilun tavoitteena oli selvittää viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun toteutustapaa ja pedagogiikan kehittämistarpeita. Arvioinnissa tarkasteltiin tätä tavoitetta ensimmäisessä vaiheessa toteuttamalla varhaiskasvatuksen viranhaltijoille haastattelut ja toisessa vaiheessa ryhmähaastattelut. Lisäksi kaikkien vaiheiden kuntakyselyissä esitettiin kysymyksiä maksuttoman varhaiskasvatuksen toimintamuodoista sekä ajankohdista, jolloin maksutonta varhaiskasvatusta perheille tarjottiin.

Kokeilun ensimmäisen vaiheen varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden haastatteluissa kiinnitettiin huomiota pedagogisiin toimintatapoihin. Kokeilukunnissa oli käyty periaatteellista keskustelua siitä, mitä viisivuotiaiden maksuton varhaiskasvatus pitää sisällään. Keskustelun seurauksena useimmissa kunnissa oli päädytty siihen, että koska maksuton varhaiskasvatus on varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden alaista toimintaa, niin myös viisivuotiaille kohdennettu pedagoginen toiminta perustuu niihin. Näin ollen yhdessäkään kunnassa ei ollut tehty muutoksia esimerkiksi henkilöstörakenteeseen. Enemminkin vastaajat korostivat, että pedagogisesti koulutettuja opettajia tarvitaan kaikissa varhaiskasvatuksen ikäryhmissä.

Toisen vaiheen haastatteluissa tuli esiin, että pedagogiikan osalta vain harvassa kunnassa tai toimintayksikössä oli tehty erillisiä, vain viisivuotiaita koskevia linjauksia tai määritelty pedagogiikan painopisteitä. Jos kunnan yhteisiä pedagogisia linjauksia tai painopisteitä oli, koskivat ne useimmiten kaikkia varhaiskasvatukseen ikäisiä lapsia. Ensimmäisen vaiheen haastatteluissa viisivuotiaiden pedagogiikkaan liitettiin laadukkaasti varhaiskasvatuksen periaatteita noudattaen ikätason mukaiset tarpeet. Näitä olivat viisivuotiaiden kohdalla esimerkiksi vuorovaikutustaidot, leikki, oppimisen ilo sekä tutkiminen ja riemu. Yleisesti voidaankin todeta, että maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kuvattiin lisänneen keskustelua kaikkien ikäryhmien pedagogiikasta ja varhaiskasvatuksesta ylipäättänsä sekä kuntien sisällä että lasten kanssa työskentelevien eri tahojen kesken.

Viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen käytännön toteutukseen liittyviä kysymyksiä arvioitiin kaikissa kokeilun vaiheissa. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen pääasiallinen toteutusmuoto oli kunnallisessa päiväkodissa toteutettava

varhaiskasvatus. Toisen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että osassa kunnista kokeilu rajoittui vain kunnalliseen varhaiskasvatukseen ja toisissa kunnissa lisäksi yksityisiin päiväkoteihin sekä kunnalliseen ja yksityiseen perhepäivähoitoon. Vaihtelua kunnittain ja kuntien sisällä oli myös siinä, millaisissa ryhmissä viisivuotiaat olivat. Yleisimmin viisivuotiaat olivat 3–6-vuotiaiden lasten ryhmissä. Pääsääntöisesti kuntien edustajat eivät toivoneet, että kansallisella tasolla ryhmien muodostamisesta ohjeistettaisiin tarkemmin. Kuntien edustajat pitivät hyvänä sitä, että he voivat järjestellä ryhmien ikärakenteita paikallisista tarpeista lähtien esimerkiksi etäisyudet ja ikäluokkien koot huomioiden.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistuksen mukaisesti maksutonta varhaiskasvatusta tarjottiin kokeilukunnissa ympäri vuoden. Toisen vaiheen arvioinnin kuntakyselystä havaittiin, että kokeilukunnat tarjosivat pääsääntöisesti maksutonta varhaiskasvatusta arkisin ja aamupäivällä. Toinen tyypillinen vaihtoehto oli, että maksuttomaan varhaiskasvatukseen kuuluva 20 viikkotuntia muodostui osaviikkoisesti niin, että viisivuotias oli varhaiskasvatuksessa kaksi tai kolme kokonaista päivää viikossa. Kaksi kuntaa toisen vaiheen kokeilukunnista tarjosi maksutonta varhaiskasvatusta huoltajien itse valitsemalla ajankohdalla.

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun lisäksi Karvi on arvioinut erillisessä selvityksessä varhaiskasvatuksen, erityisesti viisivuotiaiden, pedagogiikkaa sekä taito- ja taidekasvatuksen nykytilaa suomalaisessa varhaiskasvatuksessa (Juutinen ym. 2021). Selvityksessä oli huomioitava Oikeus oppia -ohjelmassa toteutettavat viisivuotiaiden lasten maksuttoman varhaiskasvatuksen ja kaksivuotisen esiopetuksen kokeilut. Aineisto kerättiin kaksivaiheisella otannalla varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnatulla kyselyllä. Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kolmannessa vaiheessa mukana olleet kunnat valittiin otantaan automaattisesti.

Juutisen ja kollegoiden (2021) tekemän arvioinnin mukaan viisivuotiaat olivat varhaiskasvatuksessa ikärakenteeltaan monenlaisissa ryhmissä, useimmiten päiväkodissa. Vastaajien mukaan useimmille viisivuotiaille järjestettiin lapsiryhmän ikärakenteesta riippumatta säännöllisesti omaa henkilöstön suunnittelemaa, eri oppimisen alueisiin liittyvää toimintaa. Lapsiryhmän ikärakenteeseen pohjaavissa tarkasteluissa yli viisivuotiaiden lasten ryhmissä työskentelevät arvioivat oman ryhmänsä toimintaa joidenkin väittämien osalta myönteisemmin kuin 1–4-vuotiaiden ja 1–6-vuotiaiden ryhmissä työskentelevät. Erityisesti lasten osallisuutta tukevan toiminnan arvioitiin toteutuvan paremmin yli viisivuotiaiden lasten ryhmissä. Vastaajien mukaan useimmille viisivuotiaille järjestettiin myös lapsiryhmän ikärakenteesta riippumatta omaa henkilöstön suunnittelemaa toimintaa. Se, oliko kunta mukana kokeilussa vai ei, ei ollut yhteydessä tuloksiin. Tulos oli sama sekä koko aineiston että niiden vastaajien osalta, joiden ryhmässä oli viisivuotiaita.



A large, light blue number '8' is centered on the page. The number is composed of two thick, rounded strokes. The top stroke is a circle with a white circular cutout in the center. The bottom stroke is a similar circle with a white circular cutout. The two strokes meet at a narrow neck in the middle. The text 'Palveluohjaus' is written in a bold, blue, italicized sans-serif font across the white cutout of the top circle.

***Palveluohjaus***

Varhaiskasvatuksen palveluohjauksen kehittäminen oli yksi kokeilun tavoitteista. Kokeilun ensimmäisen ja toisen vaiheen arvioinneissa hyödynnettiin varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden haastatteluja. Kolmannessa vaiheessa palveluohjaus otettiin yhdeksi arvioinnin painopisteeksi ja siihen liittyviä kysymyksiä esitettiin sekä kunnille että huoltajille kohdennetuissa kyselyissä.

Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa haastatellut varhaiskasvatuksesta vastaavat viranhaltijat kertoivat, että palveluohjausta oli kehitetty kokeilun myötä. Varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden mukaan kokeilukunnissa palveluohjausta oli pystytty tehostamaan nopeammin pienissä kokeilukunnissa kuin suurissa kaupungeissa, joissa lapsia ja lapsiperheitä on lukumääräisesti paljon. Erityisesti suurimmat kaupungit joutuivat 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.

Ensimmäisen ja toisen vaiheen arvioinnin mukaan maksuttomasta varhaiskasvatuskokeilusta tiedottaminen oli kohdistunut ennen muuta perheisiin, jotka olivat jo varhaiskasvatuksen palveluiden piirissä. Kokeilun toisen vaiheen arvioinnin aikana kunnilta tiedusteltiin, oliko tiedottamista ja palveluohjausta kehitetty erityisesti kokeilun seurauksena. Tällä tarkoitettiin esimerkiksi uusia syntyneitä palveluohjauksen muotoja tai esiinnoitteita tarpeita palveluohjaukselle. Varhaiskasvatuksen viranhaltijoiden vastausten perusteella tällaista erityisesti kokeilusta johtuvaa palveluohjauksen kehittämistä ei ollut havaittavissa. Palveluohjausta ja tiedottamista oli monissa kunnissa kehitetty yleisesti viime aikoina, mutta vastaajien mukaan kehittämistä olisi tehty ilman kokeiluakin ja/tai kehittäminen oli aloitettu ennen kokeilun alkua. Palveluohjausta tai tiedottamista ei kohdennettu erityisesti ryhmille, joiden osallistumisen varhaiskasvatukseen tiedetään aiempien tutkimusten perusteella olevan muuta väestöä vähäisempää, eikä näiden ryhmien tavoittamista erikseen kehitetty. Tieto kokeilusta ja varhaiskasvatuspalveluista ylipäänsä ei välttämättä ollut tavoittanut perheitä, joissa lasta tai lapsia hoidettiin kotona.

Kolmannen vaiheen arvioinnissa havaittiin, että kokeilukunnat toteuttivat palveluohjausta muita Manner-Suomen kuntia aktiivisemmin. Kokeilukunnissa jaettiin useammin tietoa varhaiskasvatuspalveluista kunnan lapsiperhepalveluissa (muun muassa leikkipuistoissa, perhekahviloissa tai avoimissa varhaiskasvatuspalveluissa). Kokeilukunnat myös tiedottivat useammin varhaiskasvatuspalveluista sosiaalisen median kautta. Viisivuotiaiden lasten perheisiin otettiin systemaattisemmin yhteyttä kokeilukunnissa kuin vertailukunnissa.

Yleisesti ottaen Manner-Suomen kunnilla ei ollut viisivuotiaisiin liittyen sovittu erityisiä periaatteita, ja palveluohjauksen käytännöt olivat samanlaisia kaikille ikäryhmille. Joitakin viisivuotiaisiin liittyviä käytäntöjä oli esiopetukseen siirtymiseen liittyvä ohjaus ja esimerkiksi viisivuotiaiden sijoittaminen ensisijaisesti myös esiopetusta tarjoavaan lähipäiväkotiin. Varhaiskasvatuksen ulkopuolella olevia viisivuotiaita kannustettiin vastaajien mukaan varhaiskasvatuksen piiriin ja perhepäivähoidossa olevia tai kotona hoidettavia lapsia ensisijaisesti päiväkotiin.

Kokeilun kolmannen vaiheen arvioinnissa huoltajilta kysyttiin, olivatko he olleet yhteyksissä johonkin kuntansa varhaiskasvatuksen palveluohjauksesta vastaavaan tahoon miettiessään varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisujaan. Näitä ratkaisuja miettiessään palveluohjausta olivat tarvinneet vähemmän ne perheet, joissa huoltaja kävi töissä tai opiskeli, verrattuna niihin perheisiin, joissa huoltaja oli työtön tai muutoin työvoiman ulkopuolella. Suomessa syntyneet tai korkeakoulutetut huoltajat eivät katsoneet tarvitsevansa palveluohjausta, koska he olivat useimmiten tienneet jo etukäteen, minkä varhaiskasvatuspaikan lapselleen halusivat. Nämä yhteydet olivat samanlaisia kokeilu- ja vertailukunnissa. Kokeilukunnissa ne perheet, joissa viisivuotiaalla oli alle kolmevuotias sisarus, olivat itse ottaneet aktiivisemmin yhteyttä palveluohjaukseen kuin vertailukuntien perheet. Lisäksi kunnille suunnatusta kyselystä havaittiin, että palveluohjaus oli kokeilu- ja vertailukunnissa ottanut useammin yhteyttä niihin perheisiin, joissa huoltaja oli syntynyt jossain muussa maassa kuin Suomessa.

Kolmannen vaiheen arvioinnin huoltajista seitsemän kymmenestä oli sitä mieltä, että perheen toive lapsen hoitomuodosta oli otettu palveluohjauskeskusteluissa huomioon, päätöksenteko oli edennyt lapsen etua ajatellen ja perhe oli saanut toivomansa hoitopaikan. Lähes puolet huoltajista oli kokenut, että keskustelua ja päätöksentekoa oli ohjannut huoltajien työtilanne. Tämä tulos on linjassa Kuukan ja kollegoiden (2020) tutkimuksen kanssa, jossa varhaiskasvatuksen palveluohjauskeskustelujen todettiin keskittyvän erityisesti huoltajien työtilanteen kartoittamiseen. Kuukan ja kollegoiden tutkimuksessa palveluohjauskeskusteluissa ei puhuttu juuri lainkaan lapsesta. (Kuukka, Siippainen & Alasuutari 2020.)



Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää edelleen, jotta tieto varhaiskasvatuspalvelusta tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä. Voikin ajatella, että varhaiskasvatuksen palveluohjauksella on merkittävä rooli siinä, kokeeko perhe olevansa varhaiskasvatuspalveluiden asiakas ja kenen tarpeista käsin neuvontaa annetaan. Palveluneuvonnan ja ohjauksen tulisi perustua tasavertaiseen tiedon jakamiseen perheille heidän käytettävissä olevista lastenhoidon ratkaisujen mahdollisuuksista. Tämä vaatii varhaiskasvatuksen palveluneuvojalta tietoa koko lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmästä. Lisäksi tarvitaan tiedon jakamista palveluohjauksen saatavuudesta myös muillakin kuin suomen, ruotsin tai saamen kielillä.

A large, light blue number '9' is centered on the page, serving as a background for the text. The number is thick and has a slight shadow effect.

***Johtopäätökset***

Suomessa varhaiskasvatuksen arvostus koulutusjärjestelmän ensimmäisenä portaina on noussut viime vuosina (Valtioneuvosto 2019). Tämä näkyy myös esimerkiksi monissa pääministeri Sanna Marinin hallituksen varhaiskasvatuksen laatua ja tasa-arvoa parantavissa kehittämisohjelmissa. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua voidaan pitää yhtenä panostuksena varhaiskasvatukseen. Hallitus asetti maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin tavoitteeksi selvittää, miten maksuttomuus vaikuttaa viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaikissa kokeilun vaiheissa (2018–2021) viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuminen lisääntyi enemmän kokeilu- kuin vertailukunnissa. Maksutonta varhaiskasvatuskokeilua voidaan pitää tältä osin onnistuneena. Varhaiskasvatukseen osallistumisessa on kuitenkin edelleen alueellisia eroja, jotka eivät selity varhaiskasvatuksen asiakasmaksuilla.

Kokeilun tavoitteena oli myös lisätä viisivuotiaiden lasten huoltajien työllisyyttä. Arvioinnissa käytössä olleiden aineistojen perusteella kokeilulla ei ollut suoria työllisyysvaikutuksia. Äitien työllisyysaste ei ollut lisääntynyt kokeilukunnissa. Huoltajille suunnattujen kyselyiden avovastausten perusteella voitiin kuitenkin havaita, että kokeilu näkyi yksittäisten perheiden tekemissä varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon ratkaisuissa monin tavoin. Mikäli maksuttomalla varhaiskasvatuksella halutaan edistää huoltajien työllisyyttä, voisi asiakasmaksualennuksia laajentaa alle viisivuotiaisiin. Valtaosa viisivuotiaista osallistuu jo lähtökohtaisesti varhaiskasvatukseen, ja kotihoidossa olemisen syy on usein pienempi sisarus. Maksuttoman varhaiskasvatuksen tai maksujen alentamisen ulottaminen muihin varhaiskasvatukseen, ehkä jopa kaikista nuorimpiin varhaiskasvatukseen lapsiin saattaisi tuottaa työllisyysvaikutuksia. Maksuttomuuskokeilun työllisyyden vaikuttavuusarvioinnin haasteena voidaan pitää sitä, että arviointia ei viiveellisten tilastojen vuoksi voitu reaaliaikaisesti tehdä. Niin työllisyyden kuin myös kokeilun kustannusten rekisteriaineistot valmistuvat muutaman vuoden viiveellä.

Arvioinnin tavoitteena olikin selvittää kokeilusta syntyviä kustannuksia. Maksuttoman varhaiskasvatuksen tarjoaminen viisivuotiaille ei vähentänyt kuntien varhaiskasvatuksesta saatavia kunnan asukaslukuun suhteutettuja asiakasmaksutuloloja. Arviointi toi esiin, että moni kokeilun alkamisen jälkeen varhaiskasvatuksessa aloittanut viisivuotias oli yli 20 viikkotuntia varhaiskasvatuksessa. Tällöin perhe maksaa var-

haiskasvatusmaksuja kunnalle 20 tuntia ylittävältä ajalta. Maksuttomuuskokeilun tavoitteena oli lisäksi kehittää viisivuotiaiden pedagogiikkaa ja perheille suunnattua palveluohjausta. Varhaiskasvatuksen palveluohjausta oli kehitetty, ja kokeilukunnat tiedottivat kokeilusta ja yleisemmin varhaiskasvatuksesta aktiivisemmin kuin muut kunnat. Viisivuotiaiden pedagogiikkaa ei oltu kehitetty erikseen, vaan kunnat olivat kehittäneet pääosin koko varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa.

Maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun aikana (2018–2021) varhaiskasvatuksessa on tapahtunut monia merkittäviä varhaiskasvatukseen perustuvia muutoksia. Lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen palautettiin 1.8.2020 alkaen, jonka jälkeen kaikki lapset, perheen taustatekijöistä tai asuinkunnasta riippumatta, ovat voineet osallistua kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Vuosina 2016–2020 myös lapsiryhmien kokoa suurennettiin siten, että yli kolmevuotiaiden lasten ryhmäkoko nousi 21 lapsesta 24 lapseen. Lasten ja aikuisten suhdeluku palautettiin 1.8.2020, minkä jälkeen lapsiryhmän koko on ollut yli kolmevuotiaiden kohdalla seitsemän lasta yhtä kasvattajaa kohden. Näiden lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen perusteena olevia perheen bruttotulorajoja nostettiin 1.1.2018, 1.8.2020 sekä edelleen 1.8.2021. Nämä asiakasmaksumuutokset ovat tehneet varhaiskasvatukseen osallistumisesta edullisempaa pieni- ja keskituloisille perheille. Varhaiskasvatuksen osallistumisastetta kaikissa ikäryhmissä on voinut omalta osaltaan myös nostaa mahdolliset varhaiskasvatusta koskeviin asenteisiin liittyvät muutokset tai yleinen työllisyyden kasvu (ks. myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019).

Maksuttomuuskokeilun yhtenä arviointiasetelman haasteena oli, että kunnat hakeutuivat itse vapaaehtoisesti mukaan kokeiluun (ks. Siippainen ym. 2019; Siippainen ym. 2020; Kuusiholma-Linnamäki ym. 2021). Tällöin voidaan olettaa, että kuntien joukko oli lähtökohtaisesti jo valikoitunutta. Arviointiasetelman kannalta ideaalitalanne olisi ollut kuntien satunnaistaminen. Vaikka tämän kokeilun arviointiasetelma oli sidoksissa ennalta asetettuihin reunaehtoihin, kokeilu kuitenkin näytti lisänneen viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumista. Varhaiskasvatuksen maksuttomuutta tai asiakasmaksujen alentamista voidaan pitää yhtenä hyvänä keinona, jos tulevaisuudessakin halutaan lisätä varhaiskasvatukseen osallistumista.



**10**

***Toimenpidesuosituksset***

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kaikkien kolmen vaiheen arviointien sekä tämän yhteenvedon perusteella Karvi esittää seuraavat toimenpidesuosituksat varhaiskasvatukseen osallistumisen edistämiseksi sekä varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon tukien etuusjärjestelmien kehittämiseksi:

- 1. Maksuttomuus on hyvä keino edistää varhaiskasvatukseen osallistumista.** Arvioinnissa havaittiin, että maksuttomuus lisäsi viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen kokeilun kaikissa vaiheissa. Jos varhaiskasvatuksesta halutaan kokonaan tai osittain maksutonta, tulee perheille kohdistuvien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymisperusteet yhdenmukaistaa.
- 2. Kotihoidon tuen kuntalisän paikalliset käytännöt tulee asettaa tarkasteluun.** Arviointi osoitti, että viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen oli vähäisempää, kun kunnassa maksettiin kotihoidon tuen kuntalisää. Ne viisivuotiaat, joiden nuorempi sisarus hoidettiin kotona, olivat itsekin useammin kotihoidossa. Kuntalisän tyypillisin ehto sitä maksavissa kunnissa on, että kaikki perheen varhaiskasvatusikäiset lapset tulee hoitaa kotona. Tämä ehto on ristiriitainen lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden kanssa.
- 3. Varhaiskasvatukseen osallistumista edistää se, että varhaiskasvatuspalvelut kohtaavat joustavasti perheiden lastenhoitoon liittyvät tarpeet.** Arviointi toi esiin kuntien vaihtelevat käytännöt siitä, missä toimintamuodossa (esimerkiksi kunnallinen tai yksityinen päiväkotitai perhepäivähoito) tai ajankohdassa (esimerkiksi vain arkena klo 9–13) varhaiskasvatusta perheille tarjottiin. Varhaiskasvatusjärjestelmän tulisi olla sellainen, että kaikilla perheillä, jotka haluavat lapsensa osallistuvan varhaiskasvatukseen olisi siihen mahdollisuus.
- 4. Varhaiskasvatuksen laadusta huolehtiminen edistää varhaiskasvatukseen osallistumista.** Arviointi toi esiin, että huoltajien näkemys varhaiskasvatuksen laadusta ja sen merkityksestä lasten kasvuun ja oppimiselle oli yhteydessä siihen, osallistuiko viisivuotias varhaiskasvatukseen vai ei. Jos varhaiskasvatuksesta halutaan maksutonta, on tärkeää, että kuntia tuetaan taloudellisesti varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä.

- 5. Varhaiskasvatuksen palveluohjauksella voidaan tavoittaa uusia perheitä sekä vaikuttaa siihen, että perheet kokevat itsensä tervetulleiksi varhaiskasvatuspalvelujen piiriin.** Palveluohjausta on hyödyllistä kehittää siten, että tieto varhaiskasvatuspalvelusta tavoittaa myös ne ryhmät, jotka eivät ole varhaiskasvatuspalveluiden piirissä. Varhaiskasvatuksen palveluohjauksella on merkittävä rooli siinä, kokeeko perhe olevansa varhaiskasvatuspalveluiden asiakas. Palveluneuvonnan ja ohjauksen tulisi perustua yhdenvertaisen tiedon jakamiseen perheille heidän käytettävissä olevista lastenhoidon ratkaisujen mahdollisuuksista.





# *Lähteet*

- Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745. <https://doi.org/10.1086/591908>
- Juutinen, J., Siippainen, A., Marjanen, J., Sarkkinen, T., Lundkvist, M., Mykkänen, A., Raitala, M., Rissanen, M.-J. & Ruokonen, I. (2021) Pedagogisia jatkumoa ja ilmaisuuden iloa! Viisivuotiaiden pedagogiikka ja taito- ja taidekasvatuksen nykytila varhaiskasvatuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 9/2021.
- Kuukka, A., Siippainen, A. & Alasuutari, M. (2019). ”No periaatteessa minun tiedossani se aika lailla on”: Palveluohjauksen työntekijän tiedollinen asema varhaiskasvatuksen palveluohjaukseskusteluissa. *Prologi – puheviestinnän vuosikirja*, 22–35. Saatavilla: <https://journal.fi/prologi/issue/view/6049> (Luettu 18.4.2021)
- Kuusiholma-Linnamäki, J., Siippainen, A., Lepola, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P., Nygård M. & Saarikallio-Torp, M. (2021). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kolmannen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kuntien vaihtelevat palvelujärjestelmät. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut: 24:2021.
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. (2008). How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply? *Labour Economics* 15(4), 647–659. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2008.04.005>
- Opetushallitus (2018). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus. [www.oph.fi/sites/default/files/documents/varhaiskasvatussuunnitelman\\_perusteet\\_2018.pdf](http://www.oph.fi/sites/default/files/documents/varhaiskasvatussuunnitelman_perusteet_2018.pdf)
- Räsänen T., Österbacka E., Valaste, M. & Haataja A. (2019). Lastenhoidon tukien vaikutus äitien osallistumiseen työmarkkinoille. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 14. Helsinki: Kela. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299186/Raportteja14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. (2019). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kokeilun järjestäminen. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut: 16:2019. [https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI\\_1619.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf)
- Siippainen, A., Paananen, M., Metsämuuronen, J., Repo, L., Sarkkinen, T., Alasuutari, M., Koivisto, P., Saarikallio-Torp, M. & Kirjavainen, T. (2020). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin toinen vaihe. Varhaiskasvatukseen osallistuminen, kokeilun kustannukset ja järjestäminen. Helsinki: Kansallisen koulutuksen
- 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.

**H**allitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä, jota pääministeri Sanna Marinin hallitus jatkoi 31.7.2021 asti. Maksuttomuuskokeilun tavoitteena on lisätä viisivuotiaiden osallistumista varhaiskasvatukseen. Lisäksi tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on toteuttanut maksuttomuuskokeilun arvioinnin. Tämä raportti kattaa yhteenvedon kokeilun arvioinnista vuosina 2018–2021.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointiviranomainen. 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.

ISBN 978-952-206-669-5 nid.  
ISBN 978-952-206-670-1 pdf  
ISSN 2669-817X (painettu)  
ISSN 2669-8811 (verkkojulkaisu)

Kansallinen koulutuksen  
arviointikeskus, PL 380  
(Hakaniemenranta 6)  
00531 Helsinki  
Puhelinvaihte: 029 533 5500  
Faksi: 029 533 5510  
karvi.fi

