

Maksuttoman varhaiskasvatuksen vaikutusarviointi:

Varhaiskasvatuksen kokonaisbudjetti on vuoden 2020 talousarviossa n. 2,3 miljoonaa. Tulosalueen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan omalla rahoitusosuudella sekä suurimmalta osin asiakasmaksuilla. Vuonna 2019 asiakasmaksutulot muodostivat 84 % varhaiskasvatuksen tulosalueen tulosta, mutta vastaavasti vuonna 2018 96 % tuloista. Erot selittyvät ns. epäsäännöllisillä ennakoimattomilla tuloilla kuten valtion hankerahoitusosuuksilla sekä mahdollisilla kuntien välisellä ostopalvelumyynnillä.

Nykytilanteen arviointi:

Maksutuotot ovat olleet laskevia viime vuosien asiakasmaksulain muutoksen sekä indeksitarkastusten takia. Erityisesti asiakasmaksulainmuutos vuonna 2018 on huojentanut perheiden varhaiskasvatuskuluja ja toteuttanut osaltaan perheille suunnattua helpotusta maksuihin. Vuonna 2019 varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotot olivat 159 460 euroa ja arvio vuodelle 2020 varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista on talousarviossa 152 300 euroa, mutta koronasta johtuvista syistä maksutuottokertymä jää tänä vuonna alhaisemmaksi.

Lasten määrä varhaiskasvatuksessa vähenee ikäluokkien pienenemisen myötä ja näin ollen maksupäätösten määrässä on nähtävissä viime syksyyn verrattuna laskua. Elokuussa 2020 maksupäätöksiä oli tehty 105 kappaletta ja niiden asiakasmaksutuotto yhteensä 12 545 euroa kuukaudessa, näistä 0-maksupäätöksiä oli 34 kappaletta eli maksutonta varhaiskasvatusta saa 32,4 % lapsista.

Varhaiskasvatuksen osallistumisprosentti on valtakunnallisesti ollut alhainen ja kuntien välillä on prosenttiosuuksissa suurtakin vaihtelevuutta. Tämänhetkisen tilanteen mukaan Tohmajärvellä varhaiskasvatukseen osallistuu 151 lasta kunnassa asuvista 220 alle kouluikäisestä lapsesta. Varhaiskasvatusikäisistä lapsista 74 % osallistuu tällä hetkellä joko varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen.

Varhaiskasvatuksen kuluissa keskeisiä menoeriä ovat lakisääteisen henkilöstön palkkauskulut sekä lasten kotihoidontuki ja muut järjestämiseen liittyvät kulut. Kotihoidontukea maksettiin vuonna 2019 yhteensä 127 334 euroa, ka. 52 lapsesta. Vuonna 2020 kotihoidontukea on maksettu heinäkuuhun saakka 87 493 euroa, ka. 54 lapsesta. Kotihoidossa on yhteensä 69 lasta, joista varhaiskasvatusikäisiä on 53 ja alle 9 kk ikäisiä 16 lasta. Syntyvyysennuste vuodelle 2020 on 26 lasta eli odotettavissa pysyvän samalla tasolla kuin vuonna 2019.

Osallistumisprosentin sekä kotihoidossa olevien laskennassa ei ole huomioitu loppuvuonna varhaiskasvatuksen alkamista odottavia lapsia, joista hakemus on jo vastaanotettu. Tällä hetkellä Kemiessä ei ole tiedossa vapautuvia paikkoja, ja alueen hoitopaikat tulevat täyttymään kokonaan vuoden vaihteeseen mennessä. Värtsilän ryhmäperhepäivähoito toimii tällä hetkellä kahden hoitajan ryhmäkoolla ja näin ollen kaikki kahdeksan paikkaa ovat käytössä, mutta jos hoitopaikkoja tarvittaisiin Värtsilässä, voitaisiin rekrytoimalla yksi perhepäivähoitaja lisää nostaa ryhmän kokoa kahteentoista. Tikkalassa on vielä joitakin paikkoja vapaana Hiirenhäntien ja Kissankäpälien ryhmissä.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen investointikulut koostuisivat siis asiakasmaksujen tulomenetyksestä arviolta n. 140 000–150 000 euron vuositasolla sekä kulunousun kustannuksista.

Kulunousun arviota voisi suuntaa antavasti laskea kertomalla lasten määrän odotetun lisäyksen lapsikohtaisella vuosikululla. Laskennallinen vuosikulu Tohmajärvellä on noin 17 500 euroa per lapsi vuodessa tarkasteltaessa kokonaisuutena varhaiskasvatuksen kuluja, todellisuudessa laskennallisessa vuosikulussa on eroja eri yksiköiden välillä. Jos kuitenkin tällä hetkellä muualla varhaiskasvatuksessa olevia tai kotihoidon piirissä olevia lapsia siirtyisi Tohmajärven varhaiskasvatukseen piiriin, tulisi tämänhetkinen täyttöaste huomioiden myös mahdollisesti varautua investoimaan uuden ryhmän perustamiseen Kemiessä. Varhaiskasvatuksen nykyiset varhaiskasvatuksen tilat eivät anna mahdollisuutta lisäryhmien perustamiseen. Lisäksi 2–3 työntekijän lisäpalkkaaminen toisi n. 100 000 euron lisäkustannuksen palkkamenoihin.

Maksuton varhaiskasvatus muualla Suomessa:

Suomessa on 26 kuntaa, jossa on kokeiltu maksutonta 5-vuotiaiden varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja tämän kokeilun vaikutuksia Kansallinen arviointikeskus (Karvi) ja Kuntaliitto on arvioinut. Viimeisimmät Karvin tulokset toiselta kokeilukierrokselta on julkistettu 18.9.2020. Suomessa on myös kolme kuntaa (Pyhäjärvi, Utajärvi ja Paltamo), jossa on siirrytty kokonaan maksuttomaan varhaiskasvatukseen. Yksi kunta on ilmoittanut kokeiluvuodesta, mutta ajantasaista tietoa kunnan tilanteesta ei ole. Taustatietojen mukaan Pyhäjärven asukasluku ja varhaiskasvatuksen yksikkömäärät vaikuttaisivat vastaavan melko lähelle Tohmajärven kunnan rakennetta. Paltamon varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on hieman pienempi kuin Tohmajärvellä, mutta yksiköiden määrässä ja rakenteellisessa koossa vaikuttaisi olevan eroavaisuuksia.

Kuntaliiton ensimmäisen kokeilukierroksen jälkeen tekemän selvityksen mukaan maksuttomaan 5-vuotiaiden kokeiluun 20 tuntia viikossa osallistuneista kunnista 68,4 % oli vastannut, ettei kokeilu ollut lisännyt varhaiskasvatukseen osallistumista. Kansallinen arviointikeskus on arvioinut nyt kahta ensimmäistä kokeilua. Molempien tulosten keskiössä ovat olleet varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja laatuun liittyvät kysymykset, sillä ne vaikuttavat osaltaan siihen, millaisia ratkaisuja lastenhoidon suhteen huoltajat tekevät. Esimerkiksi varhaiskasvatukseen piiriin ohjautuu herkemmin lapset, joiden huoltajalla on positiivinen käsitys varhaiskasvatuksesta edistää lapsen kasvua ja oppimista. Vastaavasti kotihoidossa olemista selittäviä tekijöitä oli viisivuotiaan alle kolmevuotias sisarus tai 3–4-vuotias lapsi tai lapsen asumisjärjestelyt. Yhden huoltajan perheissä kotihoito oli saadun arvion mukaan harvinaisempaa, kuin jos perheessä oli kaksi huoltajaa. Yhteenvetona voi todeta, että kokonaisuutena valossa kokeilu- ja vertailukunnissa varhaiskasvatukseen osallistumista selittää eniten asenne varhaiskasvatusta kohtaan, huoltajan työssäkäynti sekä alle kolmevuotiaat sisarukset. Kokeilukunnissa oli havaittavissa toisella kierroksella enemmän viitteitä siitä, että useampi viisivuotias osallistui useammin varhaiskasvatukseen, vaikka perheessä olisi ollut nuorempia sisarusia, eivätkä huoltajat olleet työelämässä. Yksi selittävä tekijä voi olla se, että kokeilukunnat olivat vertailukuntia harvemmin rajanneet subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta mutta toisaalta kyse voi olla myös kokeiluun liittyneestä erilaisesta palveluohjauksesta (maksuttomasta kokeilusta tiedotettiin koteihin ja ohjattiin palveluun hakeutumisessa).

Tulosten mukaan maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun mukaan lähteminen on tarkoittanut kokeilukunnille taloudellisia investointeja. Kustannukset ovat muodostuneet maksutulosten vähentymisestä maksuttoman 20 tunnin osalta, tosin valtionavustus on kattanut menetetyistä asiakasmaksuista 20 prosenttia. Pientä kulujen tasausta on saattanut tulla, jos perhe onkin valinnut lapselle hoitoa yli määritellyn maksuttoman ajan. Varhaiskasvatuksen kustannukset ovat kokeilun

myötä saattaneet kasvaa, jos osallistuneiden lasten määrä on kokeilun myötä lisääntynyt. Valtakunnallisesti osallistumisprosentissa on tapahtunut noin 10 % nousu, mutta arviointi on tuonut esille alueellisia eroja niin aluehallintoviraston toimialueittain kuin kuntien välisinä erona (taajaan asutut, maaseutu- ja harvaanasutut alueet). Vaikutusta on ollut eniten taajaan asutuissa kunnissa ja niissä keskituloisten perheiden osalta. Vaikutusta ei ole ollut niinkään matala- ja korkeatuloisiin perheisiin. Kokeilu ei myöskään vaikuttanut kotihoidontukea saavien lasten määrään kunnissa.

Varhaiskasvatuksen tulevaisuuden näkymä:

Opetusministeri Li Andersson korostaa varhaiskasvatuksen pedagogista merkitystä, joista viimeaikaisimpana merkittävänä muutoksena on ollut subjektiivisen päivähoito-oikeuden palautuminen. Tulevaisuuden tavoitteena on koulutuspoliittisen tasa-arvon lisääminen sekä varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Ministeriön budjettiriihen tiedotteen (16.9.2020) mukaan hallitusohjelman mukaisesti kehitetään varhaiskasvatuksen tukimuotoja ja osana työllisyystoimia varhaiskasvatusmaksuja aiotaan alentaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on jättänyt lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta, joka toteutettaisiin vuosina 2021–2024. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat valittaisiin satunnaisotantana, jolloin kohdejoukkoon kuuluvat otantakuntien vuonna 2016–2017 syntyneet lapset. Tämä tarkoittaa sitä, että otantakunnat alkavat järjestää maksutonta esiopetusta kunnan viisi – ja kuusivuotiaille syyslukukaudesta 2021 alkaen seuraavan kolmen lukuvuoden ajan. Otantakunnat eivät ole vielä tiedossa.

Maksuttoman 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen (20 h/vko) kokeilun kolmas kokeilujakso on alkanut elokuussa 2020. Pohdintaa kokeilun laajentamisesta entisestään vaikuttaa olevan valtakunnallisessa keskustelussa: Kokeilua voitaisiin laajentaa joko uusiin kuntiin tai sitten ihan valtakunnalliselle tasolle.

Pohdinta:

Euroopan Unionin asettaman ET 2020 -ohjelman tavoitteena on, että EU-maissa 94 prosenttia yli neljävuotiaista lapsista osallistuisi varhaiskasvatukseen (European Commission 2014). Tohmajärvellä yli neljävuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistuu tällä hetkellä 90,9 %: varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistuu yhteensä 110 lasta, kotihoidossa neljävuotiaita lapsia on 8 ja viisivuotiaita 3, kaikki esikouluikäiset osallistuvat esiopetukseen.

Suomalainen lastenhoidon malli on dualistinen eli toisaalta kaikille alle kouluikäisille lapsille on taattu oikeus varhaiskasvatukseen ja tavoitellaan korkeaa osallistumisastetta, mutta toisaalta sitten taas tuetaan kotihoitoa kansainvälisesti vertailtuna verrattain pitkään.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen ei välttämättä ole kiinni siitä peritystä maksusta, vaan kyse on enemmänkin perheiden valinnoista. Tulisi tehdä tarkempaa selvitystä perheiden arjesta ja arvomaailmasta sekä kiinnittää huomiota moniin perhepoliittisiin vaikuttimiin. Toki jo varhaiskasvatuksessa oleville perheille, joille tulojen perusteella muodostuu maksu, maksujen huojentuminen tai kokonaan poistuminen on arjen varallisuutta kannattava iloinen asia ja vaikutus

näkynee siis tulosiirtona keski- ja parempituloisille. Yleensä korkeimmissa maksuluokissa varhaiskasvatukseen osallistutaan joka tapauksessa maksusta riippumatta.

Jyväskylän ja Tampereen yliopistojen sekä THL:n yhteistyössä toteuttaman CHILDCARE-pitkittäistutkimushankkeessa on tutkittu varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisuja neljävuotiaiden lasten perheissä. Tärkein syy lapsen osallistumiseen varhaiskasvatukseen oli huoltajien työssäkäynti tai opiskelu, mutta myös toisten lasten seura tai oppimisen tuki. Varhaiskasvatuspaikan valinnassa ratkaisi sijainti, toisten lasten seura, sisarusten saaminen samaan hoitopaikkaan ja hoitopaikan ilmapiiri. Valinnan perustelut olivat vaihdelleet vanhemman koulutustaustan mukaan. Yleisin perustelu kotihoidolle oli vanhemman halu viettää aikaa lapsensa kanssa sekä mieltymys kotona olemiseen. Vajaa puolet vastaajista myös kokivat, ettei varhaiskasvatuksen laatu vastaa heidän toiveitaan.

Perusviitekehys on useimmissa kunnissa varhaiskasvatuksen järjestämislle melko sama. Toki paikallinen varhaiskasvatuspolitiikka vaikuttaa, miten hyvin erilaisia palveluita on saatavilla ja millä tavalla kunnassa kokonaisuudessa järjestetään lasten elinympäristö (liikenneyhteydet). Karvin tutkimustulokset viittaavat myös perheiden arvoihin ja näkemykseen varhaiskasvatuksen laadusta, esimerkiksi isojen ryhmäkokojen osalta. Miten perheet arvottavat lapsuutta ja mitä tavoitteita tai päämääriä he sille asettavat? Miten kotona olevien lasten vanhemmat itse kokevat varhaiskasvatuksen, ottaen huomioon isot yksiköt ja isot ryhmäkoot ja sen kuinka alueellisesti voidaan vastata perheiden toiveisiin hoitopaikasta. Yksilökohtaisten vaikuttimien lisäksi yhtälöön vaikuttaa perinteinen lapsiperhearki – mitkä arjen kuviot ohjaavat perheiden valintoja varhaiskasvatuspalveluiden valitsemisessa? Perheissä pohditaan, miten eri ikäisten lasten hoidollinen arki järjestetään tai miten lähellä ja logistisesti varhaiskasvatuspalvelut ovat saavutettavissa ja onko perheellä ylipäänsä todellisesti mahdollisuutta viedä lapsia hoitoon.

Suoria kustannusvaikutuksia on siis haastavaa ennakolta arvioida, sillä perheiden elämäntilanteet ja tarpeet vaihtelevat. Pohdittavaksi jää olisiko maksuton varhaiskasvatus kunnan imagoon ja paikkakunnalle muuttoon kytkeytyvänä kehittämishankkeena kannattava investointi.