



TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU

Esiopetuksen järjestäminen Tampereen kaupunkiseudulla: nykytila ja laajentamisen edellytykset

Henrika Ruukonen
Kirsi Siltanen
Tuomas Hanhela



Sisällys

Tiivistelmä	4
1. Johdanto.....	4
2. Selvityksen toteutus.....	7
3. Esiopetuksen järjestämismallit kaupunkiseudulla	9
3.1 Esiopetuksen nykyiset järjestämismallit	9
Esiopetuksen hallinnollinen asema ja järjestämisen paikka	10
Esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate	11
Täydentävän hoidon toimintamalli	12
Vuorohoitoa tarvitsevien lasten esiopetuksen järjestäminen.....	12
Erityisen tuen tarve esiopetuksessa	13
3.2 Järjestämismallien keskeiset eroavaisuudet.....	14
Esiopetuksen järjestäminen	14
Täydentävän hoidon järjestäminen	17
Erot oppilashuollossa ja muissa palveluissa	20
Järjestämismallin vaikutukset palveluiden kustannuksiin ja hoitomaksuihin	21
4. Esiopetuksen talous- ja toimintatiedot.....	22
4.1 Talous- ja toimintatietojen analyysi.....	22
4.2 Kunnilta kerätyt talous- ja toimintatiedot	27
4.3 Seutuvertailun kehittäminen	29
5. Maksuttoman esiopetuksen laajentamisen edellytykset Tampereen kaupunkiseudulla	32
Taloudelliset edellytykset	32
Toiminnalliset edellytykset	37
Hallinnolliset edellytykset	39
Seudulliset näkemykset esiopetuksen laajentamisesta	40
6. Johtopäätökset ja yhteistyön mahdollisuudet.....	41
Lähdeluettelo	44
Liitteet	46
Liite 1: Kuntakohtaiset esiopetuksen nykytilakuvaukset.....	46
Kangasala	46
Lempäälä.....	46
Nokia	47
Orivesi	47
Pirkkala.....	47

Tampere	48
Vesilahti.....	48
Ylöjärvi.....	49
Liite 2: Yleisimpien järjestämismallien arvioituja vaikutuksia	50

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan esiopetusvuoden palvelukokonaisuuksien nykytilaa ja järjestämisen hallinnollisia ratkaisuja sekä esiopetuksen kustannusrakennetta Tampereen kaupunkiseudun kunnissa. Selvitystyössä on myös arvioitu maksuttoman esiopetuksen laajentamisen edellytyksiä sekä seudullisen yhteistyön mahdollisuuksia. Lisäksi selvityksessä kiinnitetään huomiota esiopetuksen seudullisen vertailtavuuden kehittämiseen. Selvitys on osa Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartan toimeenpanoa. Seudullinen tiekartta pohjautuu valtakunnalliseen varhaiskasvatuksen tiekarttaan, jossa tavoitteena on ollut varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen.

Esiopetusikäisten opetuksen ja sitä täydentävän hoidon järjestämismallit ja palvelukokonaisuudet ovat Tampereen kaupunkiseudulla kirjavat. Esiopetusta ohjaava lainsäädäntö on mahdollistanut erilaisten järjestämismallien ja palvelukokonaisuuksien syntymisen. Eroja on paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä. Keskeisimmät erot esiopetuksen järjestämisessä Tampereen kaupunkiseudun kuntien välillä ovat esiopetuksen hallinnollinen asema, esiopetuspaikan sijainti, esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate sekä täydentävän hoidon malli. Esiopetusta järjestetään kaupunkiseudulla sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen hallinnoimana. Toiminnallisesti esiopetusta voidaan antaa joko päiväkotitoiminnan yhteydessä tai osana koulun toimintaa. Tampereen kaupunkiseudulla esiopetuksella on vahva rooli osana oppimisen polkua, mikä näkyy muun muassa lapsen tulevan koulupolun huomioimisena esiopetusta järjestettäessä. Esiopetusta täydentävää hoitoa kunnissa järjestetään joko varhaiskasvatuslain mukaisena varhaiskasvatuksena, useimmiten päiväkodeissa, tai kouluilla järjestettävänä kerho- tai aamupäivä- iltapäivätoimintana.

Kuntien kirjaamiskäytännöillä ja kustannusten kohdentamisperiaatteilla on huomattava merkitys esiopetuksen yksikkökustannuksen tasoon. Palvelua tuotetaan perusopetuksen tai varhaiskasvatuksen yhteydessä samassa rakennuksessa. Työpanosta sekä tukipalveluita käytetään eri palveluiden välillä ristiin ja rinnakkain. Kunnilta kerättyjen talous- ja toimintatietojen perusteella suurimmat esiopetuksen kustannuserät muodostuvat opetuksesta, ruokailusta, muusta oppilashuollosta ja kiinteistöjen ylläpidosta. Kuntien välistä esiopetuskustannusten vertailua sekä järjestämismallikohtaisten erojen hahmottamista hankaloittaa erityisesti se, että esiopetusta ei järjestetä yhtenäisellä mallilla kuntien välillä eikä edes kuntien sisällä. Myös kirjaus- ja jakoperusteista sekä kustannuslaskennasta muodostuvat erot kuntien välillä ovat merkittäviä. Kustannustietojen vertailtavuuden kehittäminen edellyttäisi syvällisempää kuntakohtaista perehtymistä kuntien kirjauskäytäntöihin ja tapaan kohdentaa kustannuksia.

Viisivuotiaiden maksuttoman ja velvoittavan esiopetuksen järjestämisen edellytyksiä Tampereen kaupunkiseudun kunnissa arvioitiin kunnittaisten nykytilakuvausten sekä talous- ja toimintatietojen pohjalta. Haastatellut kuntien edustajat olivat yksimielisiä siitä, että 5-vuotiaiden esiopetus on järjestettävä päiväkotien yhteydessä. 5-vuotiaiden kohdalla esiopetuksen varhaiskasvatuksellisen roolin toivotaan korostuvan. Vaikka kaupunkiseudun 5-vuotiaat ovat jo nykyisellään melko kattavasti varhaiskasvatuspalveluissa, lisäisi maksuttoman, velvoittavan esiopetuksen laajentaminen 5- vuotiaille kaikissa kunnissa tilojen ja henkilöstön tarvetta. Haasteita syntyy erityisesti talouden näkökulmasta.

Viisivuotiaiden esiopetus on mahdollista nivoa osaksi ehjää opinpolkua, mutta laadukkaan ja yhdenvertaisen toteuttamisen tueksi tarvitaan nykyistä selvemmät säädökset. Lainsäädännöltä kaivataan selkeät reunaehdot esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiselle. 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen on muodostettava selkeä kokonaismalli, jossa lähtökohtana on lapselle eheä esiopetus- ja hoitopäivä. Mikäli maksuton ja velvoittava esiopetus laajenee 5-vuotiaiden ikäryhmään, on seudulliselle yhteistyölle olemassa vahva pohja jo nykyisessä, varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa tehtävässä yhteistyössä. Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti, mikäli kansallinen lainsäädäntö ja asetukset eivät ole riittävän selkeitä ja jättävät tulkinnanvaraa. Seudullisena yhteistyönä tehtävällä suunnittelulla ja linjauksilla nähdään kaupunkiseudun kunnissa jo nykytilanteessa olevan merkittävä rooli ja sen jatkumista pidetään tärkeänä.

1. Johdanto

Jokaisen lapsen on Suomessa osallistuttava oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna vuoden kestävään, velvoittavaan esiopetukseen. Esiopetukseen osallistumisesta huolehtii lapsen huoltaja. Kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on myös oikeus varhaiskasvatukseen. Esiopetuspaikan määräytymisessä kuntien tulee huomioida, että oppilaalla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita ja vastaavasti varhaiskasvatusta järjestettäessä on huolehdittava, että lapsella on mahdollisuus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen. (Perusopetuslaki 1998/628, 1 §, 2 §, 26 §; Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 1§)

Esiopetus on ollut velvoittavaa vuodesta 2015 alkaen. Laki ei kuitenkaan määrittele tarkemmin sitä, miten kuusivuotiaan esiopetus ja varhaiskasvatus tulee järjestää. Esiopetusvuoden palveluiden järjestämismallit vaihtelevat suuresti niin kuntien välillä kuin kuntien sisälläkin. (Ks. esim. Kauppinen & Alasuutari, 2018.)

Suomalainen esiopetus on tärkeä nivelvaihe varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä. Esiopetuksen kehittäminen on kuitenkin jäänyt monessa asiassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kehittämisen varjoon. Varhaiskasvatusta on kehitetty valtakunnallisesti viime vuosina monin tavoin. Lainsäädäntöä on uudistettu ja ohjaus on siirretty kasvatus- ja opetussektorille. Muutokset ovat perustuneet näkemykseen varhaiskasvatuksesta osana suomalaista koulutus- ja kasvatusjärjestelmää. Viime vuosina on tähdätty myös varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen, sillä Suomessa yli kolmevuotiaiden osallistumisaste jää alle OECD:n ja EU:n keskiarvojen.

Vuonna 2017 julkaistussa Varhaiskasvatuksen tiekartassa esitetään maksuttoman vapaaehtoisen esiopetuksen ulottamista viisivuotiaisiin (Karila, Kosonen & Järvenkallas, 2017). Myös professori Juho Saaren johtama eriarvoisuutta käsitellyt työryhmä nosti esille viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen (Valtioneuvoston kanslia, 2018). Paraikaa onkin käynnissä mm. viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu ja myös keskustelu kaksivuotisesta esiopetuksesta on ollut aktiivista. Nykyisessä hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto, 2019) todetaan, että hallituskaudella laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua sekä pilotoidaan kaksivuotista esikoulua osana varhaiskasvatuksen laadun vahvistamiseen ja tasa-arvon sekä osallistumisasteen nostamiseen tähtäävää toimenpideohjelmaa. Hallitusohjelman mukaan myös kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamista selvitetään. Tähän mennessä keskustelua ei kuitenkaan ole käyty vielä laajasti siitä, mitä kaksivuotisella esiopetuksella tavoitellaan ja mitkä ovat sen järjestämisen edellytykset.

Holappa et al. (2019) toteavat kaksivuotista esiopetusta tarkastelevassa selvityksessään, että vaikka perusopetuslain ja -asetuksen esiopetusta koskevat säädökset ovat pääosin koettu toimiviksi ja ne ovat turvanneet kaikkien lasten mahdollisuuden osallistua esiopetukseen, on esiopetuksen järjestämistavoista johtuvat erot heikentäneet lasten yhdenvertaisuuden toteutumista säädösten edellyttämällä tavalla. Selvityksessä todetaan, että nykyistä lainsäädäntöä tulisi tarkentaa ainakin seuraavilta osin: 1) esiopetuksen vähimmäistuntimäärä, 2) esiopetuksen velvoittavuus sekä 3) esiopetuksen ryhmäkoot. Samat asiat on huomioitava myös mahdollisessa kaksivuotisessa esiopetuksessa. Lisäksi selvityksessä todetaan, että esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen kokonaisuuden järjestämisessä on puutteita. Myös esiopetusta koskevan tilastoinnin kehittämistä pidetään tärkeänä.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat laativat vuonna 2018 varhaiskasvatuksen seudullisen kehittämisen tiekartan. Sen tavoitteeksi on nostettu varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. (Tampereen kaupunkiseutu, 2018b.) Tähän tavoitteeseen liittyen kaupunkiseutu päätti teettää selvityksen 5-vuotiaiden maksuttoman esiopetuksen laajentamisen vaikutuksista.

Tässä selvityksessä tarkastellaan ensinnäkin esiopetusvuoden palvelukokonaisuuksien nykytilaa Tampereen kaupunkiseudun kunnissa sekä järjestämisen hallinnollisia ratkaisuja. Lapsen arjessa esiopetus, varhaiskasvatus sekä aamu- ja iltapäiväkerhotoiminta muodostavat kokonaisuuden. Tästä syystä esiopetusvuonna tarjottavien palveluiden tarkastelu kokonaisuutena on merkityksellistä myös järjestämisen, tilastoimisen ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Toiseksi selvityksessä tarkastellaan esiopetuksen kustannusrakennetta kunnittain. Lisäksi kiinnitetään huomiota esiopetuksen vertailtavuuden kehittämiseen kaupunkiseudun kuntien välillä. Kolmanneksi selvitystyön yhteydessä arvioidaan maksuttoman esiopetuksen laajentamisen mahdollisuuksia Tampereen kaupunkiseudulla pohjautuen kahdessa ensimmäisessä kohdassa tehtyihin huomioihin.

2. Selvityksen toteutus

Selvitystyö on toteutettu neljässä eri vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa käytiin läpi esiopetusta ja sitä täydentävää hoitoa koskevaa tausta-aineistoa mukaan lukien seudullinen varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta (Tampereen kaupunkiseutu, 2018b) ja kaupunkiseudun esi- ja perusopetuksen seutuvertailu (Tampereen kaupunkiseutu, 2018a). Toisessa vaiheessa muodostettiin haastattelujen ja kuntakohtaisten dokumenttien pohjalta kuvaukset esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon nykytilasta kunnittain. Kolmannessa vaiheessa tarkasteltiin kunnittaisia esiopetuksen talous- ja toimintatietoja. Viimeisessä, neljännessä vaiheessa arvioitiin aiempiin työvaiheisiin perustuen esiopetuksen laajentamisen edellytyksiä kaupunkiseudulla sekä seudullisen yhteistyön mahdollisuuksia. Selvityksen on toteuttanut Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n sekä Perlaconin asiantuntijoista koostunut selvitysryhmä. Selvitystyötä on ohjannut kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen ryhmä.

Kuntakohtaisten nykytilakuvausten muodostamiseksi toteutettiin teemahaastattelut kaikissa kahdeksassa kunnassa. Haastateltavat olivat kuntien varhaiskasvatus- ja opetustoimenjohtajia tai muita esiopetuksesta ja sitä täydentävästä hoidosta vastaavia henkilöitä. Haastatteluissa käytiin läpi esiopetuksen hallinnollisia ja toiminnallisia järjestelyjä. Tavoitteena oli saada yleisimmät esiopetuksen järjestämisen tavat kattava kuvaus siitä, millaisia palvelukokonaisuuksia esiopetusikäisten opetuksen ja hoidon järjestelyt muodostavat kunnittain. Palvelukokonaisuuksia hahmoteltiin tarkastelemalla kolmea erilaista palvelutarvetta. Tarkasteltavana oli:

1. tilanne, jossa esiopetukseen osallistuvalla ei ole täydentävän hoidon tarvetta lainkaan,
2. tilanne, jossa esiopetukseen osallistuvalla on hoidon tarve arkisin päiväaikaan ja
3. tilanne, jossa esiopetukseen osallistuvalla on ympärivuorokautisen hoidon tarve kaikkina viikonpäivinä.

Palvelukokonaisuuksien kuvailussa haastateltavia pyydettiin kiinnittämään huomiota seuraaviin näkökohtiin: esiopetuksen sijainti, esiopetusryhmän ja täydentävän hoidon ohjaajien työnkuva ja koulutus, esiopetusryhmän lapsi- ja henkilöstömitoitukset, esiopetusryhmä, täydentävän hoidon järjestäminen sekä mahdollisten siirtymien järjestäminen eri sijaintien välillä. Lopuksi haastateltavia pyydettiin arvioimaan erilaisten palvelukokonaisuuksien vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen, millaisia vaikutuksia palvelukokonaisuuksiin voisi olla, jos maksuton esiopetus laajennettaisiin koskemaan myös viisivuotiaiden ikäryhmää sekä millaisia seudullisia yhteistyön mahdollisuuksia esiopetuksessa tunnistetaan.

Haastatteluissa saatuja tietoja täydennettiin tarpeen mukaan puhelin- ja sähköpostikeskusteluilla. Lisäksi selvityksen ohjausryhmän kokouksissa käytiin tarkentavia keskusteluja. Haastatteluiden lisäksi nykytilakuvausten muodostamisessa hyödynnettiin kuntien verkkosivujen kautta saatavilla olevaa tietoa esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon järjestämisestä sekä kunnittaisia esiopetuksen opetussuunnitelmia.

Alustavia tuloksia esiopetuksen järjestämisen nykytilasta ja eri järjestämismallien vaikutuksista tarkasteltiin myös kaupunkiseudun hyvinvointipalvelujen työryhmälle järjestetyssä

työpajassa. Esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon erilaiset järjestämismallit kuvattiin työpajaan viiden esimerkki esioppilaan avulla. Järjestämismallien eroavaisuuksia arvioitiin lapseen ja perheeseen kohdistuvien vaikutusten, toiminnallisten vaikutusten, hallinnollisten vaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten näkökulmasta.

Esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon talous- ja toimintatiedot kerättiin kunnilta sähköisesti Excel-taulukkopohjiin. Tiedonkeruun tavoitteena oli selittävien tekijöiden tunnistaminen ensinnäkin tunnistamalla erot varsinaisessa toiminnassa ja toisaalta toimintojen ja kustannusten kirjaustavassa. Tiedonkeruu pohjautui aiemmin toteutettujen seutuvertailujen yhteydessä tehtyihin tiedonkeruihin. Taloustietojenkeruun pohjana oli Tilastokeskuksen taloustietojenkeruu¹. Yksi selvityksen tavoitteista on kehittää esiopetustietojen vertailtavuutta. Tästä syystä talous- ja toimintatietoa kerätessä kuntia pyydettiin avaamaan, mitä kustannuseriä eri luokkiin on sisällytetty, millä perusteilla kustannukset on kohdistettu sekä millä perusteilla jaetut resurssit on vyörytetty.

Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen tietokannoista saatavien tietojen perusteella voidaan todeta kuntien yksikkökustannusten (eur/oppilas ja eur/oppitunti) poikkeavan merkittävästi toisistaan. Osa eroista selittynee toiminnan erilaisilla organisointimuodoilla ja esimerkiksi erilaisilla omaisuusratkaisuilla (kiinteistöt). Selvityksen aikana kunnilta kerätyistä talous- ja toimintatiedoista pyrittiin löytämään selittäviä tekijöitä yksikkökustannusten hajontaan. Tavoitteena oli löytää olennaiset erot varsinaisessa toiminnassa ja toisaalta toimintojen ja kustannusten kirjaustavassa. Selittävien tekijöiden tunnistaminen ja huomioiminen mahdollistaisi kuntien välisen vertailukelpoisuuden parantamisen.

¹ ks. Tilastokeskuksen tarkemmat määritelmät ja ohjeistukset tiedonkeruuseen Tilastokeskuksen täyttöohjeesta. (Tilastokeskus, 2017).

3. Esiopetuksen järjestämismallit kaupunkiseudulla

3.1 Esiopetuksen nykyiset järjestämismallit

Esiopetusvuoden palveluiden järjestämistä säätelee ensisijaisesti kaksi lakia: Varhaiskasvatuslaki 540/2018 ja Perusopetuslaki 1998/628. Lakien soveltaminen on koettu käytännössä hankalaksi eikä niiden soveltamiseen ole olemassa selkeitä ohjeita (ks. esim. Hujala et al., 2012; Mahkonen, 2015). Tämä ilmenee myös kaupunkiseudun järjestämismalleissa, jotka ovat kirjavat. Joustavuus mahdollistaa kuntakohtaisten ratkaisujen tekemisen tarvelähtöisesti, mutta samalla hankaloittaa palvelukokonaisuuksien selkeää kuvaamista ja hahmottamista. Myös kuntien käyttämät erilaiset termit ja nimitykset hankaloittava kokonaisuuden kuvaamista, mikä näkyi myös tätä selvitystä tehdessä.

Kunnat järjestävät suurimman osan esiopetuksesta itse. Esiopetusta hankitaan myös ostopalveluina yksityisiltä toimijoilta sekä muiden kuntien alueilla sijaitsevilta esiopetuksen järjestäjiltä. Lisäksi kaupunkiseudulla on yksityisiä koulutuksen järjestäjiä, jotka vastaavat itsenäisesti esiopetuksen järjestämisestä esioppilailleen. Esiopetusta täydentävää hoitoa kunnissa järjestetään joko varhaiskasvatuslain mukaisena varhaiskasvatuksena, useimmiten päiväkodeissa, tai kouluilla järjestettävänä kerho- tai aamu- ja iltapäivätoimintana (AP-IP-toiminta). Tässä selvityksessä käytetyllä termillä ”täydentävä hoito” tarkoitetaan sekä varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta että kerho- tai aamu- ja iltapäivätoimintaa, joka on joissakin kunnissa perusopetuslain mukaista toimintaa. Esiopetuksen ja täydentävän hoidon kunnittaiset, pääsääntöiset järjestämismallit on esitelty taulukossa 1.

Taulukko 1. Esiopetuksen ja täydentävän hoidon pääsääntöiset järjestämismallit kunnittain.

HALLINNOLLINEN ORGANISOINTI	OPETUSPAIKAN MÄÄRITTÄVÄ PERIAATE	ESIOPETUKSEN YLEISIN OPETUS-PAIKKA	TÄYDENTÄVÄN HOIDON YLEISIN TAPA JA JÄRJESTÄMIS-PAIKKA	KUNNAT
Perusopetus	Koulupolku/ Asuinpaikka	Koulut	AP-IP-toiminta** koululla	Lempäälä Pirkkala Vesilahti
Varhaiskasvatus	Koulupolku/ Asuinpaikka	Koulut	Kerhotoiminta* koululla	Tampere
Varhaiskasvatus	Koulupolku/ Asuinpaikka	Koulut	Varhaiskasvatus* koululla	Orivesi
Varhaiskasvatus	Koulupolku / Asuinpaikka	Päiväkodit	Varhaiskasvatus* päiväkodissa	Kangasala
Varhaiskasvatus	Huoltajien toive / Asuinpaikka	Päiväkodit	Varhaiskasvatus* päiväkodissa	Nokia Ylöjärvi

* Varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa

** Perusopetuslain mukaista toimintaa (Lempäälä, Vesilahti) tai varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa (Pirkkala)

Kuntakohtaisissa nykytilakuvauksissa (liite 1) on kuvattuna kunkin Tampereen kaupunkiseudun kunnan pääasiallinen esiopetuksen järjestämistapa keskeisine piirteineen lukuvuonna 2018-2019.

Osassa kuntia taulukossa 1 esitetty esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon järjestämistapa kattaa lähes kaiken kunnassa annettavan esiopetuksen ja täydentävän hoidon. Näissä kunnissa poikkeuksia taulukon mallista on vain vähän, jos lainkaan. Osassa kuntia käytössä on sekamalleja, joissa esimerkiksi esiopetuksen järjestämispaikka vaihtelee koulun ja päiväkodin välillä esimerkiksi tarjolla olevien tilojen mukaisesti. Kunnilla on myös palveluita, jotka ovat tarjolla, mutta joiden käyttö on vähäistä. Esimerkiksi kunnissa, joissa esiopetusta täydentävää hoitoa järjestetään täydentävän varhaiskasvatuksen lisäksi kerhotoimintana, osallistuu suurin osa esioppilaista kerhotoimintaan, vaikka täydentävää varhaiskasvatusta on aina tarjolla. Näiden pääpiirteiden lisäksi kunnissa on erityisjärjestelyjä vaativia esioppilaita tai perheitä. Esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten esiopetuksen järjestäminen vaatii monesti tapauskohtaisia järjestelyitä.

Esiopetuksen lisäksi tarkastelussa käydään läpi esiopetusta täydentävä hoito. Perusopetuslaki määrittää huomioimaan esiopetusta järjestettäessä, että esioppilaalla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita (Perusopetuslaki 628/1998 §6). Osassa kuntia tarjolla on myös perhepäivähoitoa, kouluilla järjestettävää kerhotoimintaa ja täydentävää hoito voidaan järjestää myös yksityisen hoidon tuella. Lopuksi kiinnitetään huomiota vielä vuorohoitoa tarvitsevien lasten palvelujen järjestämiseen sekä tuen ja oppilashuollon järjestämisen pääpiirteisiin.

Keskeisiä selvityksessä tarkasteltavia järjestämismallien pääpiirteitä ovat 1) esiopetuksen hallinnolliset järjestelyt 2) esiopetuksen sijainti 3) esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate sekä 4) täydentävän hoidon toimintamuodot. Kuntien esiopetuksen järjestämismalleja suhteessa näihin neljään pääpiirteeseen on kuvattu taulukossa 1 sekä kuvissa 1-4.

Esiopetuksen hallinnollinen asema ja järjestämisen paikka

Kaupunkiseudun kunnista Lempäälässä, Pirkkalassa ja Vesilahdella esiopetus on hallinnollisesti perusopetuksen alaista toimintaa. Näissä kunnissa esiopetus järjestetään kouluilla. Kangasalla, Nokiella, Orivedellä, Tampereella ja Ylöjärvellä esiopetus on varhaiskasvatuksen alaista toimintaa. Tampereella ja Orivedellä esiopetusta järjestetään pääsääntöisesti kouluilla. Nokialla ja Ylöjärvellä esiopetusta järjestetään pääsääntöisesti päiväkodeissa. Kangasalla suurin osa esiopetuksesta järjestetään koulujen yhteydessä sijaitsevilla esiopetusyksiköissä varhaiskasvatuksen järjestämänä.

Kunnista kerättyjen tietojen perusteella esiopetusta lukuvuonna 2018-2019 järjestettiin kaupunkiseudulla yhteensä 128 yksikössä, joista 44 % oli varhaiskasvatuksen yksikköä ja 56 % kouluyksikköä. Kaupunkiseudun kunnista puolet järjestivät esiopetusta sekä varhaiskasvatus- että kouluyksiköissä ja puolet vain jommassa kummassa.

Esiopetuksen hallinnollinen järjestäjä	Esiopetuksen pääsääntöinen järjestämis- paikka	KOULU	PÄIVÄKOTI / VARHAISKASVATUSYKSIKKÖ
		PERUSOPETUS	
		Lempäälä Pirkkala Vesilahti	
		Orivesi Tampere	Kangasala Nokia Ylöjärvi

Kuva 1. Esiopetuksen nykytila kunnittain esiopetuksen hallinnollisen järjestäjän sekä esiopetuksen pääsääntöisen järjestämispaikan mukaan lukuvuonna 2018-2019. Pääsääntöinen järjestämispaikka tarkoittaa järjestämispaikkaa, jossa järjestettävään esiopetukseen osallistuu suurin osa kunnan esioppilaista.

Esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate

Lähes kaikissa kaupunkiseudun kunnissa esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate on lapsen tuleva koulupolku sekä kotiosoite. Osassa kunnista kunta osoittaa lapsen esiopetuspaikan, joko niin että huoltaja ensin ilmoittaa lapsen esiopetukseen ja sen jälkeen kunta osoittaa lapsen esiopetuspaikan tai niin, että kunta ilmoittaa lapsen esiopetuspaikan, jonka lapsen huoltaja myöhemmin vahvistaa. Osassa kunnista huoltajat voivat toivoa tiettyä esiopetuspaikkaa esiopetukseen ilmoittautumisen yhteydessä. Näissäkin kunnissa esiopetuspaikka valikoituu pääsääntöisesti lapsen tulevan koulupolun mukaisesti ja huoltajia saatetaan erikseen vielä ohjeistaa lapsen tulevasta koulupolusta, mikäli huoltajien toivoma esiopetuspaikka ei sijaitse koulupolun mukaisella oppilaaksiottoalueella. Esimerkiksi Vesilahdella huoltaja voi esittää ilmoittautumisen yhteydessä toiveen esiopetuspaikasta, mutta kunta tekee päätöksen esiopetuspaikasta koulupolun mukaisesti. Nokialla puolestaan huoltajien toive on esiopetuspaikan määräytymisessä lähtökohta, jonka mukaan pyritään myös toimimaan.

Esiopetuksen hallinnollinen järjestäjä	Esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate	KOULUPOLKU/ ASUINPAIKKA	HUOLTAJIEN TOIVE
		PERUSOPETUS	
		Lempäälä Pirkkala Vesilahti	
		Kangasala Orivesi Tampere	Nokia Ylöjärvi

Kuva 2. Esiopetuksen nykytila kunnittain esiopetuksen hallinnollisen järjestäjän sekä esiopetuspaikan määräytymistä ohjaavan periaatteen mukaan lukuvuonna 2018-2019.

Täydentävän hoidon toimintamalli

Esiopetukseen osallistuvalla lapsella on lakisääteinen oikeus osallistua varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen. Esioppilailla on siis kaikissa kunnissa mahdollisuus osallistua esimerkiksi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa annettavaan varhaiskasvatukseen. Sen lisäksi osassa kunnista tarjotaan täydentävää hoitoa esimerkiksi kerhotoimintana tai aamu- ja iltapäivätoimintana. Lempäälässä, Pirkkalassa, Tampereella ja Vesilahdella esioppilailla on mahdollisuus päiväkotitoiminnan sijasta osallistua kouluilla järjestettävään aamu- ja iltapäivätoimintaan tai kerhotoimintaan. Aamu- ja iltapäivä- tai kerhotoimintaa järjestetään Lempäälässä perusopetuslain alaisena toimintana ja Pirkkalassa ja Tampereella varhaiskasvatuslain alaisena toimintana. Vesilahdella esioppilaiden aamuhoito on aina varhaiskasvatusta päiväkodissa, mutta iltapäivätoiminta koululla on perusopetuslain alaista toimintaa.

Ylöjärvellä, Nokialla, Kangasalla sekä Orivedellä ei esioppilaille ole tarjolla aamu- ja iltapäivä- tai kerhotoimintaa, vaan täydentävä hoito on pääsääntöisesti päiväkodeissa annettavaa varhaiskasvatusta. Orivedellä esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus toteutetaan esiopetuksen toimipisteessä eli koululla, mutta varhaiskasvatuksen henkilöstöllä ja varhaiskasvatussuunnitelman mukaisena toimintana. Tällöin henkilöstömitoituksessa sovelletaan varhaiskasvatuksen suhdelukua 1:8.

Täydentävän hoidon pääsääntöinen toimintamalli Esiopetuksen hallinnollinen järjestäjä		
	AP-IP-TOIMINTA/ KERHOTOIMINTA KOULULLA	VARHAISKASVATUS PÄIVÄKODISSA
PERUSOPETUS	Lempäälä Pirkkala Vesilahti	
VARHAISKASVATUS	Tampere	Kangasala Nokia Orivesi Ylöjärvi

Kuva 3. Esiopetuksen nykytila kunnittain esiopetuksen hallinnollisen järjestäjän sekä täydentävän hoidon pääsääntöisen toimintamuodon mukaan. Täydentävän hoidon pääsääntöisellä toimintamuodolla tarkoitetaan toimintamuotoa, johon osallistuu suurin osa kunnan täydentävää hoitoa tarvitsevista esioppilaista.

Vuorohoitoa tarvitsevien lasten esiopetuksen järjestäminen

Vuorohoitoa tarvitsevien lasten esiopetuksen järjestämiselliset mallit noudattavat Tampereen kaupunkiseudun kunnissa kahta linjaa. Joko esiopetus ja täydentävä varhaiskasvatus on järjestetty vuorohoitopäiväkodissa tai esiopetus on järjestetty koululla esiopetusryhmässä ja täydentävä varhaiskasvatus vuorohoitopäiväkodissa. Kunnissa, joissa esiopetusta annetaan vuorohoitopäiväkodin yhteydessä, onnistuu esiopetuksen järjestäminen lapsen muun hoitotarpeen mukaisesti joustavammin. Lapsen esiopetuksen ja hoidossa olon muodostama kokonaisuus on tällöin myös helpompi seurata. Opetus- ja kulttuuriministeriön linjauksen mukaan vuorohoidossa olevien esiopetusikäisten lasten esiopetus on järjestettävä siten, että heidän esiopetus- ja hoitopäivistään ei muodostu koh-

tuuttoman pitkiä ja rasittavia (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2011). Koululla järjestettävään esiopetukseen osallistumisen etuja on se, että lapsi pääsee tutustumaan sekä tulevaan kouluunsa että esiopetusryhmään, josta hänen tuleva ensimmäinen luokkansa todennäköisesti muodostuu.

Esiopetuksen hallinnollinen järjestäjä	Esiopetuksen järjestämis- paikka vuoro- hoidossa	KOULU	VUOROHOITOPÄIVÄKOTI
PERUSOPETUS		Lempäälä Vesilahti Pirkkala	
VARHAISKASVATUS			Nokia Kangasala Orivesi Tampere Ylöjärvi

Kuva 4. Esiopetuksen nykytila kunnittain esiopetuksen hallinnollisen järjestäjän sekä vuorohoitoa tarvitsevien esioppilaiden esiopetuksen järjestämispaikan mukaan lukuvuonna 2018-2019.

Kaupunkiseudun kunnista Lempäälä, Pirkkala ja Vesilahti järjestävät vuorohoidossa olevien lasten esiopetuksen koululla. Myös Orivedellä vuorohoitoa tarvitsevien esioppilaiden esiopetus järjestetään kouluilla lukuvuodesta 2019-2020 alkaen. Haastatteluiden perusteella näissä kunnissa vuorohoitoa tarvitsevien lasten määrä on melko pieni eikä vuorohoitoa tarvitsevia esioppilaita välttämättä ole joka lukuvuosi. Mikäli vuorohoitoa tarvitsevan lapsen esiopetus on järjestetty koululla, on lapsi tyypillisesti mukana koululla järjestetyssä täydentävässä hoidossa sen toiminta-aikojen salliman ajan ja tämän jälkeen hoito jatkuu tarvittaessa vuorohoitopäiväkodissa. Muissa kunnissa vuorohoitoa tarvitsevien esioppilaiden esiopetus on järjestetty vuorohoitopäiväkodeissa ja esiopetusta järjestetään pääsääntöisesti silloin, kun lapsella on muutenkin hoidon tarve. Tällöin huomiota kiinnitetään siihen, että lapsi saa riittävästi myös ryhmässä tapahtuvaa esiopetusta. Lapselle tehdään esiopetussuunnitelma, jonka mukaisesti toimitaan myös silloin, kun vuoropäiväkodissa ei ole ryhmässä järjestettävää esiopetusta.

Erityisen tuen tarve esiopetuksessa

Esiopetuksessa on käytössä kolmiportainen tuen malli eli tuki jakautuu yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Kaupunkiseudun kunnissa tuen antamisen pääsääntöisenä lähtökohtana on järjestää tuki lapselle luontaiseen paikkaan eli tarvittavia tukitoimia järjestetään lapsen omaan esiopetusryhmään.

Erityisen tuen tarve voi toimia myös esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava tekijänä. Erityistä tukea tarvitseville lapsille voidaan järjestää esimerkiksi keskitettyjä esiopetusryhmiä. Osassa kuntia on keskitettyjä ryhmiä lähinnä vahvaa tukea tarvitseville esioppilaille. Muun muassa Kangasalla on keskitetty vahvan tuen ryhmä. Osassa kunnista on integroituja ryhmiä, joissa aikuista kohden on vä-

hemmän lapsia, jolloin tuen tarpeiden huomioiminen on helpompaa. Lapsilla voi olla henkilökohtainen avustajana mukana ryhmässä. Lisäksi erityisopettajat voivat järjestää ryhmissä eriytettyä opetusta lasten tarpeiden mukaisesti.

3.2 Järjestämismallien keskeiset eroavaisuudet

Keskeisimmät erot esiopetuksen järjestämisessä Tampereen kaupunkiseudun kuntien välillä ovat esiopetuksen hallinnollinen asema, esiopetuspaikan sijainti, esiopetuspaikan määräytymistä ohjaava periaate sekä täydentävän hoidon malli. Eroja ei ole vain kuntien välillä vaan myös kuntien sisällä. Kunnissa, joissa esiopetusta järjestetään usealla eri mallilla, syynä on useimmiten tila- sekä henkilöstökysymykset. Tavoitteena näissäkin kunnissa on järjestämismallien yhtenäistäminen, kunhan esimerkiksi kouluilta vapautuu riittävästi tilaa kaiken esiopetuksen siirtämiseen kouluille. Yhtenäistä järjestämisen mallia pidetään lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta selkeämpänä ratkaisuna myös kuntien sisällä.

Seuraavaksi järjestämismallien eroavaisuuksia tarkastellaan esiopetuksen järjestämisen sekä täydentävän hoidon järjestämisen näkökulmasta. Sitten tarkastellaan oppilashuollossa ja muissa palveluissa ilmeneviä eroavaisuuksia. Lopuksi tarkastellaan järjestämismallien eroja kustannusten sekä hoitomaksujen näkökulmasta.

Esiopetuksen järjestäminen

Esiopetus voidaan järjestää varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen hallinnoimana. Esiopetuksesta on säädetty perusopetuslaissa, mutta se voidaan järjestää joko varhaiskasvatustoimen tai koulutoimen alaisena toimintana. Vastaavasti esiopetusta voidaan antaa joko päiväkotitoiminnan yhteydessä tai osana koulun toimintaa. Hallinnollinen ja fyysinen sijainti eivät ole suoraan riippuvaisia toisistaan. Vaikka esiopetuspaikka sijaitisi fyysisesti koululla, voi esiopetus olla hallinnollisesti varhaiskasvatustoimen järjestämää.

Järjestämisen hallinnollinen tapa vaikuttaa esiopetusta antavan opettajan palvelussuhteen ehtoihin ja henkilöstömitoituksiin. Varhaiskasvatuslain mukaisessa varhaiskasvatusyksikössä, kuten päiväkodeissa, esiopetukseen sovelletaan perusopetuslain lisäksi varhaiskasvatuslakia, mikä vaikuttaa esimerkiksi sovellettaviin henkilöstömitoituksiin. Järjestämistavasta riippuen palvelussuhteen ehdot määräytyvät joko Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) tai Kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) mukaan. Jos esiopetus on koulutoimen alaista ja esiopetus järjestetään kouluilla, määräytyvät esiopetusta antavan opettajan palvelussuhteen ehdot OVTES:n mukaan. Keskeisin ero näiden virka- ja työehtosopimusten välillä on esiopetusta antavan henkilöstön työajan määräytymisessä. KVTES:n piirissä työskentelevän säännöllinen työaika on keskimäärin noin 38 tuntia viikossa, mistä esiopetustehtävä kattaa noin 40 %. OVTES:n piirissä työskentelevän esiluokan opettajan opetusvelvollisuus on 23 tuntia viikossa, josta esiopetustunnit kattavat noin 18 tuntia viikossa. Tämän lisäksi opettaja on velvollinen osallistumaan koulun yleissuunniteluun sekä koulutus- ja suunnittelupäiviin. (Kuntatyönantajat, 2013). Hallinnollinen järjestämistapa vaikuttaa myös esiopettajien esimiehen määräytymiseen. Perusopetuksen alaisessa toiminnassa esiopettajien lähiesimies on perusopetuksen rehtori, varhaiskasvatuksen alaisessa toiminnassa tyypillisesti päiväkodin johtaja.

Järjestämisen paikka voi olla koulu tai päiväkot. Joissakin kunnissa esiopetusta annetaan koulujen yhteydessä sijaitsevilla varhaiskasvatusyksiköissä. Lapsen edun nähdään olevan tärkein peruste esiopetuksen järjestämisen paikalle kaikissa Tampereen kaupunkiseudun kunnissa, mutta kuntien ratkaisut ovat silti vaihtelevia.

Esiopetuksen järjestäminen koululla aikaistaa lapsen tutustumista koulumaailmaan sekä fyysisesti että toiminnallisesti. Kun siirtymä päiväkodista kouluun toteutuu jo vuotta aiemmin, pääsee lapsi tutustumaan uuteen ympäristöön jo esiopetusvuoden aikana sen sijaan, että tutustuminen tapahtuisi vasta ensimmäisenä kouluvuotena. Esiopetusvuoden aikana tutuksi tulee paitsi koulurakennus ja sen piha-alue niin myös koulun henkilökunta ja muut oppilaat. Haasteeksi kouluilla järjestettävässä esiopetuksessa voi muodostua tilojen soveltuvuus. Siinä missä päiväkodeissa ollaan vielä selkeästi varhaiskasvatuksellisessa ympäristössä, kouluissa luokkamaiset tilat ovat tavanomaisempia. On kuitenkin koulukohtaista, kuinka joustavia ja muunneltavia esiopetuksessa käytettävissä olevat tilat ovat. Siten ei voida yleistää, että päiväkodin tarjoama toimintaympäristö olisi lapsille luontevampi toiminta- ja oppimisympäristö. Tilakysymys on myös konkreettinen: vaikka yhä useammassa kunnassa tavoitteena on esikoulun järjestäminen kouluilla, ei kaikissa kouluissa ole vielä riittävästi tiloja esiopetuksen tarpeisiin.

Järjestämisen paikka on myös toiminnallinen ratkaisu. Kouluissa annettava esiopetus mahdollistaa joustavat esi- ja alkuopetuksen järjestelyt toisin kuin päiväkodeissa annettava esiopetus. Haastatteluiden perusteella esiopetusryhmien ja alkuopetusluokkien yhteistyö ei kuitenkaan vielä ole kovin säännönmukaista kaikissa niissäkään kaupunkiseudun kunnissa, joissa esiopetusta annetaan koulujen yhteydessä. Tavoitteita esi- ja alkuopetuksen yhteistyön kehittämiseksi on kuitenkin asetettu ja yhteistyö esi- ja alkuopetuksen välillä on lisääntynyt viime vuosina. Esi- ja alkuopetuksen välisen yhteistyön säännöllisyys myös vaihtelee paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä eri yksiköiden välillä. Niissäkin kunnissa, joissa esiopetusta järjestetään päiväkodeissa, päiväkotien ja lähikoulujen väliseen yhteistyöhön kiinnitetään huomiota. Koulumaailman halutaan tulevan tutuksi myös päiväkotien esioppilaille.

Kouluilla järjestettävän esiopetuksen vahvuuksina voidaan pitää lapsen näkökulmasta yhtenäistä koulupolkua, joustavaa siirtymistä esiopetuksesta perusopetukseen sekä yhteistyötä alkuopetuksen ja muun koulun toiminnan kanssa mukaan lukien tuen ja oppilashuollon järjestäminen. Päiväkodeilla annettavan esiopetuksen vahvuuksiksi on tyypillisesti katsottu henkilöstön pysyvyys, lasten pieni lukumäärä suhteessa aikuisiin (1:8 tai 1:13), tiedonkulun sujuvuutta ja lapsen päivän eheyttä (ks. esim. Hämeenkyrön kunta, 2019). Henkilöstön pysyvyyteen ja lapsen päivän eheyteen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, missä ja miten esiopetusta täydentävä hoito on järjestetty. Myös kouluilla järjestettävä esiopetus voi tuottaa eheän esiopetus- ja hoitopäivän sekä henkilöstön pysyvyyden.

Esiopetuspaikan määräytymistä ohjaavat yleisimmin koulupolku ja lähikoulun periaate. Osassa kuntia esiopetuspaikka määräytyy suoraan esioppilaan kotiosoitteen ja tulevan koulupolun mukaisesti, joskin toissijaista esiopetuspaikkaa voi hakea tästä huolimatta. Toisissa kunnissa huoltajat esittävät esiopetukseen ilmoittautumisen yhteydessä toiveen esiopetuspaikasta. Näissäkin kunnissa kiinnitetään huomiota koulupolkusuunnitteluun ja huoltajia saatetaan vielä erikseen kontaktoida, mikäli toivottu esiopetuspaikka poikkeaa lapsen tulevasta koulupolusta. Koulupolun mukainen esi-

opetuspaikan määräytyminen ja esiopetusryhmien muodostaminen luo jatkuvuutta esiopetusvuodesta ensimmäiseen kouluvuoteen. Koulupolun mukainen esiopetus on suoraviivaista toteuttaa silloin, kun esiopetus järjestetään lapsen tulevassa koulussa.

Järjestämisen tapa vaikuttaa myös ryhmäkokoihin. Perusopetuslaissa oppilasryhmien koosta säädetään vain erityistä tukea tarvitsevien, pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien sekä vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden osalta. Muutoin käytetään perusopetuslain niin sanottua tarkoituksenmukaisuuden periaatetta. Esiopetuksen oppilasryhmien muodostamista ohjaa käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön suositus vuodelta 1999, jonka mukaan yhden opettajan esiopetusryhmässä saa olla enintään 13 lasta ja jos ryhmässä on toinen koulutettu aikuinen lapsia voi olla ryhmässä enintään 20. (Holappa et al., 2019) Suositus ei ole kuitenkaan oikeudellisesti velvoittava. Päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan sen sijaan varhaiskasvatuslain mukaisia ryhmäkokoja ja henkilöstömitoituksia. Lapsiryhmien koossa voi näin ollen olla huomattavaa vaihtelua riippuen siitä, järjestetäänkö esiopetusta koululla vai päiväkodissa. Käytännössä esiopetusryhmien muodostumisen seuranta on vaikeata ja kunnissa voi olla hyvinkin poikkeavia tulkintoja ryhmäkoon määrittelystä (ks. esim. Kauppinen & Alasuutari, 2018).

Taulukko 2. Esimerkkejä esiopetusryhmien ja täydentävän hoidon ryhmäkokoista ja suhdeluvuista kunnittain.

ESIOPETUKSEN JÄRJESTÄMISPAIKKA	ESIOPETUKSEN RYHMÄKOKO LAPSET/ AIKUISET	ESIOPETUSRYHMÄN AIKUISET (OPETTAJA + MUU KASVATTAJA)	TÄYDENTÄVÄN HOIDON TOIMINTAMALLI	TÄYDENTÄVÄN HOIDON SUHDELUKU	KUNTA
Päiväkodit Koulut	20 / 2	1 + 1	Varhaiskasvatus*	1:8	Kangasala
Koulut	20 / 2	1 + 1	AP-IP-toiminta**	1:15	Lempäälä
Päiväkodit	21 / 3	2 + 1	Varhaiskasvatus*	1:7	Nokia
Koulut tai päiväkodit	20 / 3	1 + 2 tai 2 + 1	Varhaiskasvatus*	1:8	Orivesi
Koulut	22 / 2	1 + 1	AP-IP-toiminta*	1:15	Pirkkala
Koulut	20 / 2	1 + 1	Kerhotoiminta*	1:13	Tampere
Koulut	20 / 2	1 + 1	AP-IP-toiminta**	1:16	Vesilahti
Päiväkodit Koulut	20 / 2	1 + 1	Varhaiskasvatus*	1:8	Ylöjärvi

* Varhaiskasvatustuksen mukaista toimintaa

** Perusopetuslain mukaista toimintaa

Täydentävän hoidon järjestäminen

Esiopetuksen lisäksi kuntien on tarjottava esiopetusikäiselle täydentävää hoitoa ennen ja jälkeen esiopetuksen. Esiopetukseen osallistuvalla lapsella on aina oikeus osallistua varhaiskasvatustuksen mukaiseen varhaiskasvatukseen. Kuntien on siten mahdollistettava esiopetukseen osallistuvalla lapsella varhaiskasvatus esimerkiksi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Osa kunnista tarjoaa lisäksi täydentävää hoitoa esioppilaille kouluilla järjestettävänä kerhotoimintana tai aamu- ja iltapäivätoimintana. Kerhotoiminnan järjestämisestä ei ole määritelty säädöksiä, joten kunta voi itse päättää kerhotoiminnan periaatteista ja asiakasmaksuista, toisin kuin varhaiskasvatuksen päivähoiton kohdalla. Kunta ei kuitenkaan saa tarkoitushakuisesti ohjata huoltajia valitsemaan kouluilla järjestettävää kerhotoimintaa päivähoiton sijasta (ks. esim. Yleisradio, 2016).

Koulujen tiloissa järjestettävän kerhotoiminnan ja päiväkodissa tai perhepäivähoidossa järjestettävän varhaiskasvatuksen välillä on muun muassa ruokailun järjestämiseen, henkilöstön kelpoisuusvaatimukseen sekä ryhmäkokoon liittyviä eroja. Esioppilaiden aamu- ja iltapäivätoiminnassa ei ole myöskään vastaavan sisältöisiä kansallisia tavoitteita kuin päiväkotihoidossa, joten kerho- sekä aamu- ja iltapäivätoiminnassa toimintaa ohjaavat suunnitelmat sekä tavoitteet ovat pitkälti kunta-kohtaisia.

Sisällöllisten ja toiminnallisten erojen lisäksi täydentävän hoidon järjestämismallit eroavat toisistaan siinä, millaisen kokonaisuuden esiopetus ja täydentävä hoito yhdessä tuottavat. Mahdollisimman yhtenäinen esiopetus- ja hoitopäivä sekä ryhmän jatkuvuus on kaikissa kunnissa selkeä tavoite, mutta kuntien sisällä ja yksittäisten lasten kohdalla syntyy järjestämisen malleista ja perheen ja lapsen tarpeista riippuen erilaisia esiopetuksen ja täydentävän hoidon kokonaisuuksia.

Esiopetus ja täydentävä hoito saatetaan järjestää yhdessä tai useammassa ryhmässä. Yhtenäiseen kokonaisuuteen yleensä päästään, jos lapsi osallistuu esiopetukseen ja täydentävään hoitoon koululla tai jos molemmat järjestetään päiväkodissa. Mikäli lapsi osallistuu esiopetukseen koululla esiopetusryhmässä ja täydentävään hoitoon päiväkotiryhmässä tai perhepäivähoidossa, syntyy lapsen ryhmään, henkilöstöön ja/tai sijaintiin vaihtelua. Myös eri järjestelyiden rakenteet, säännöt sekä lapsiin kohdistuvat odotukset voivat vaihdella. Jos esiopetus ja täydentävä hoito sijaitsevat eri paikoissa, muodostuu lapsen päivään siirtymiä. Siirtymä esiopetuspaikan ja täydentävän hoidon hoitopaikan välillä on järjestäjän vastuulla. Tästä syntyy kuljetus- ja henkilöstökustannuksia, koska lapsi on saatettava ja kuljetettava paikasta toiseen.

Taulukko 3. Esimerkkejä kunnittain tarjolla olevista esiopetuksen ja täydentävän hoidon palvelukokonaisuuksista.

TÄYDENTÄVÄ HOITO AAMULLA	ESIOPETUS	TÄYDENTÄVÄ HOITO ILTAPÄIVÄLLÄ	SIIRTYMÄT SIJAINTI-JEN VÄLILLÄ ESI-OPETUS- JA HOITO-PÄIVÄN AIKANA	KUNNAT
Kerho- / AP-toiminta koululla**	Esiopetus koululla	Kerho- / IP-toiminta koululla**	Ei siirtymiä	Lempäälä Pirkkala Tampere
Varhaiskasvatus päiväkodissa*	Esiopetus koululla	IP-toiminta koululla**	Yksi siirtymä	Vesilahti
Varhaiskasvatus päiväkodissa*	Esiopetus koululla	Varhaiskasvatus päiväkodissa*	Kaksi siirtymää	Lempäälä Pirkkala Tampere
Varhaiskasvatus koululla*	Esiopetus koululla	Varhaiskasvatus koululla*	Ei siirtymiä	Kangasala Nokia Orivesi Ylöjärvi
Varhaiskasvatus päiväkodissa*	Esiopetus päiväkodilla	Varhaiskasvatus päiväkodissa*	Ei siirtymiä	Kangasala Nokia Ylöjärvi
Vuorohoito vuorohoitopäiväkodissa*	Esiopetus koululla	Vuorohoito vuorohoitopäiväkodissa*	Kaksi siirtymää	Lempäälä Orivesi Pirkkala Vesilahti
Vuorohoito vuorohoitopäiväkodissa*	Esiopetus vuoropäivähoitokodissa	Vuorohoito vuorohoitopäiväkodissa*	Ei siirtymiä	Kangasala Nokia Tampere Ylöjärvi

* Varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa

** Perusopetuslain mukaista toimintaa (Lempäälä, Vesilahti) tai varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa (Pirkkala, Tampere)

Päiväkodeissa järjestettävässä esiopetuksessa lapsi toimii samassa ympäristössä päivän ajan. Myös kasvattajat ja ryhmän muut lapset pysyvät pääsääntöisesti samoina. Kun esiopetusta annetaan koululla, täydentävän hoidon järjestäminen kerho- tai aamu- ja iltapäivätoimintana tuo lapsen päivään samankaltaista eheyttä, kuin mitä päiväkodissa järjestettävä esiopetus- ja hoitopäivä tarjoaa. Lapsen hyvinvoinnin kannalta sekä paikkojen että muiden ihmisten pysyvyyttä päivän aikana pidetään kaupunkiseudun kunnissa merkittävänä asiana.

Esiopetuksen siirtyessä entistä enemmän kouluille on yhtenäisen päivän muodostamisessa entistä keskeisemmässä asemassa kouluilla järjestettävä varhaiskasvatus, kerhotoiminta tai aamu- ja ilt-

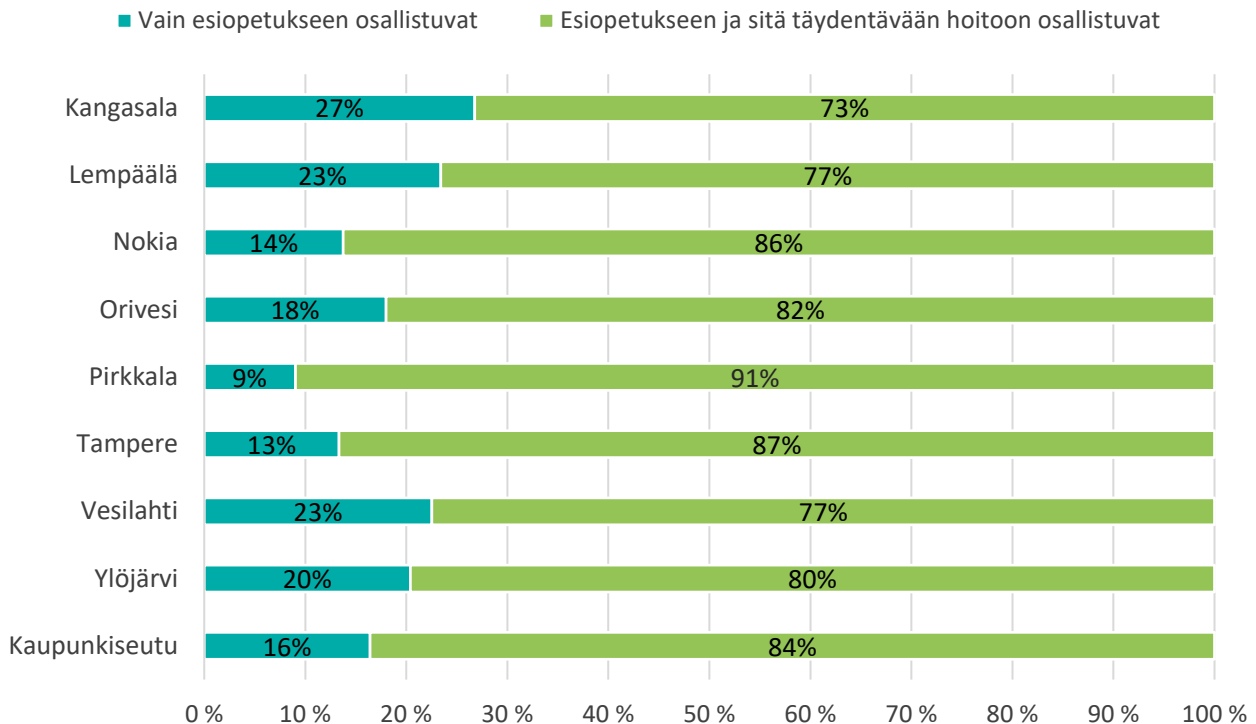
päivätoiminta. Kerhotoiminnan sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan asemasta esiopetusta täydentävänä hoitomuotona on syntynyt epäselvyyttä, hämmennystä sekä ristiriitaisia tulkintoja. Esimerkiksi Opetushallituksen (Holappa et al., 2019, 18) selvityksessä kaksivuotisesta esiopetuksesta todetaan:

*“Kunnissa tarjotaan lapsille esiopetuksen lisäksi kerhotoimintaa sekä koululais-
ten aamu- ja iltapäivätoimintaa. Näin kunnat väistävät velvoitettaan tarjota var-
haiskasvatuslain mukaisesti esiopetuksen lisäksi annettavaa varhaiskasvatusta.
Kyse voi olla säästötoimista tai toisaalta vaikeuksista järjestää varhaiskasvatusta
ja tarpeesta tarjota sen sijasta turvaa ja hoivaa tuovaa palvelua. Toimintatapa ei
kuitenkaan ole lainsäädännön mukaista.”*

Samoin Aluehallintovirasto muistuttaa tuoreessa tiedotteessaan (Aluehallintovirasto, 2019) lapsen oikeudesta esiopetukseen ja täydentävään varhaiskasvatukseen. Tiedotteessa muistutetaan, että esiopetusikäisellä lapsella on oikeus osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Tiedotteessa painotetaan, että täydentävässä varhaiskasvatuksessa noudatetaan varhaiskasvatuslakia ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteita, kun taas perusopetuslainmukainen aamu- ja iltapäivätoiminta on suunnattu oppivelvollisuusikäisille lapsille. Tiedotteessa huomaute-
taan, että kerhotoiminnan järjestämisessä on huomattavia eroja verrattuna päiväkodissa tai perhepäivähoidossa järjestettävään täydentävään varhaiskasvatukseen. Esimerkiksi kerhotoiminnan henkilöstömitoituksia ei ole säädelty tai ryhmäkokoa rajoitettu.

Kaikissa kerho- tai aamu- ja iltapäivätoimintaa tarjoavissa Tampereen kaupunkiseudun kunnissa kerhotoimintaa ja aamu- ja iltapäivätoimintaa tarjotaan vaihtoehtona täydentävälle varhaiskasvatuk-
selle eikä vain sen sijasta. Esioppilaalle on siis aina mahdollista saada myös varhaiskasvatuslain mu-
kaista varhaiskasvatusta. Lukuvuoden 2018-2019 tietojen perusteella kaupunkiseudun kunnissa esi-
opetusta saavasta 4 425 esioppilaasta 16 prosenttia osallistui pelkkään esiopetukseen. Esiopetusta
täydentävään hoitoon osallistuvasta 3 757 lapsesta 39 prosenttia oli täydentävässä varhaiskasva-
tuksessa ja 61 prosenttia kerhotoiminnassa tai aamu- ja iltapäivätoiminnassa (kuva 5.)

Esiopetukseen ja täydentävään hoitoon osallistuvat lapset, prosenttia esioppilaista,
Tampereen kaupunkiseudulla lukuvuonna 2018-2019



Kuva 5. Esiopetukseen ja sitä täydentävään hoitoon osallistuvat esioppilaat, prosenttia esioppilaista Tampereen kaupunkiseudulla lukuvuonna 2018-2019. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

Erot oppilashuollossa ja muissa palveluissa

Esiopetuksen järjestämistapa vaikuttaa jonkin verran myös oppilashuollon järjestämiseen, muun muassa siihen kenen vastuulla oppilashuollon järjestäminen on ja millaisen suunnitelman perusteella oppilashuolto järjestetään. Esiopetus kuuluu oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) piiriin. Esiopetuksen oppilashuollosta määrätään esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki edellyttää, että esiopetuksen oppilashuolto järjestetään monialaisessa yhteistyössä.

Oppilashuolto jakautuu yhteisölliseen sekä yksilölliseen oppilashuoltoon. Yhteisöllisen oppilashuollon tavoitteena on toimintakulttuuri ja toiminta, joilla edistetään lasten oppimista, hyvinvointia, terveyttä, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä oppimisympäristön terveellisyys, turvallisuus ja esteettömyys. Kouluilla järjestettävässä esiopetuksessa lapset kuuluvat esiopetuspaikkana toimivan koulun yhteisölliseen oppilashuoltoon. Päiväkodeissa on oma yhteisöllinen oppilashuoltonsa. Esiopetuksen hallinnollinen järjestäminen sekä esiopetuspaikka voivat vaikuttaa oppilashuollon järjestämisen hallinnollisiin kysymyksiin. Esimerkiksi Tampereella, missä esiopetus on varhaiskasvatuksen järjestämää ja järjestetään kouluilla, on esiopetuksen oppilashuollon järjestäminen päiväkodin johtajan vastuulla, mutta yhteisöllinen esiopetus toteutetaan yhteistyössä koululla.

Esiopetusikäisellä lapsella on oikeus myös yksilölliseen oppilashuoltoon, johon lukeutuvat neuvolan terveydenhuoltopalvelut sekä psykologi- ja kuraattoripalvelut. Vaikka esiopetus järjestettäisiinkin päiväkodissa, on esioppilailla pääsääntöisesti käytettävissä tulevan koulupolun mukaiset kuraattori- ja psykologipalvelut. Yhteistyötä tehdään siis koulujen oppilashuollon kanssa riippumatta esiope-

tuksen sijainnista. Terveysterveys on järjestetty neuvolapalveluiden kautta. Yksilöllisessä oppilas-huollossa korostuu tarve yhteistyöhön varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä. Esimerkiksi lapsen terveyteen liittyvissä asioissa asioidaan neuvolan kanssa, mutta oppimiseen vaikuttavissa asi-oissa asioidaan tulevan koulupolun mukaisesti määräytyvän kouluterveydenhoitajan kanssa.

Koulukuljetus on lain mukaan järjestettävä esioppilaalle, jonka matka kodin ja esiopetuspaikan vä-lillä on yli 5 kilometriä. Osassa kunnista koulukuljetus järjestetään, kun yhdensuuntainen koulu-matka on yli 3 kilometriä.

Järjestämismallin vaikutukset palveluiden kustannuksiin ja hoitomaksuihin

Esiopetuksen järjestämismallit eroavat monissa kohdin myös kustannusrakenteen ja hoitomaksujen suhteen. Tarkempaa kustannus- ja toimintatietojen erittelyä tehdään luvussa 4, mutta jo haastatte-lujen ja taustatietojen perusteella on tunnistettavissa eroavaisuuksia, joskaan niiden määrällinen vertailu ei ole helppoa.

Järjestämismallien vaikutukset työehtosopimukseen on keskeinen kustannustekijä varsinaisen esi-opetuksen osalta. Esiopetuksen opettajilla käytössä olevista työ- ja virkaehtosopimuksista OVTES on työnantajan näkökulmasta kalliimpi sopimus kuin KVTES. Kärjistäen voisi sanoa, että KVTES:llä saa samalla hintaa enemmän työaika. Kustannusvaikutuksia on myös esiopetusryhmien henkilöstömi-toituksilla, joihin vaikuttaa se, annetaanko esiopetusta koululla vai päiväkodeissa. Myös esiopetuk-sen tilaratkaisut ja ryhmäkoot vaikuttavat esiopetuksen kustannuksiin.

Esiopetusvuoden palvelukokonaisuutta tarkasteltaessa myös täydentävä hoito on kustannusten kannalta merkittävä kustannuseroja luova tekijä. Esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen tai muun hoidon järjestämiseen liittyy vaihtelua ja tulkinnanvaraisuutta mm. henkilöstömitoituksissa, ryhmäkooissa ja mahdollisissa kuljetuskustannuksissa esiopetuksen ja täydentävän hoidon välillä. Yleisesti nähdään, että aamu- ja iltapäivätoiminta sekä kerhotoiminta on hinnaltaan edullisempaa järjestää kuin varhaiskasvatus, sillä se mahdollistaa esimerkiksi korkeamman henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun käyttämisen. Myös kuljetuskustannukset jäävät kerhomallissa yleensä pois.

Aamu- ja iltapäivätoiminta tai kerhotoiminta on todennäköisesti myös perheen näkökulmasta hie-man halvempi vaihtoehto. Täydentävässä varhaiskasvatuksessa osa-aikaisen päivähoiton maksut määräytyvät laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 29.12.2016/1503). Esiopetusta täydentävä aamu- ja iltapäivätoiminta sekä kerhotoiminta poikkeaa varhaiskasvatuslain mukaisten maksujen määräytymisestä, mutta myös kuntien välillä on eroja. Kerhotoiminnan hinnoittelu voi perustua esimerkiksi lapsen tarvitsemien hoitopäivien määrään, päivittäisten hoitotuntien määrään tai siihen, mihin mennessä lapsi haetaan hoidosta. Myös sisara-lennusten ja muiden maksuhelpotusten myöntöperusteet voivat vaihdella. Kerhotoiminnan maksu-jen määräytymisen moninaisuus liittyy samaan kuin sen asema muutenkin osana esiopetusta täy-dentävää hoitoa: yksiselitteisen lakiperustan puuttuminen vaikeuttaa yhtenäisten maksuperusteiden muodostumista.

4. Esiopetuksen talous- ja toimintatiedot

Tilastokeskus kerää kunnista esiopetuksen talous- ja toimintatietoa, jota Tilastokeskuksen käyttöalustilaston lisäksi hyödynnetään mm. opetus- ja kulttuuriministeriössä päätöksenteon tukena. Tilastokeskuksen käyttöalustilaston perusjaottelun lisäksi kunnilta kysytään tarkentavia tietoja kustannusten jakautumisesta henkilöstökuluihin ja muihin kustannuksiin erillisellä lomakkeella 41. Tiedot ovat saatavilla kaikista Suomen kunnista tämän raportin kirjoitushetkellä kesäkuussa 2019 kustannustietojen osalta vuoteen 2017 asti ja toimintatietojen osalta vuoteen 2018 asti. Tietosisällöt on määritelty tarkemmin Tilastokeskuksen täyttöohjeessa (Tilastokeskus, 2017).

4.1 Talous- ja toimintatietojen analyysi

Tilastokeskus kerää kuntataloustilastoa, jossa kunnan talous esitetään toiminnoittain. Toiminnot on jaoteltu tulo- ja menolajeittain. Tilastokeskuksen keräämissä tiedoissa on ilmennyt merkittäviä virheitä, mikä osoittaa, että esiopetuksen taloustietojen koonnissa ja raportoinnissa on ongelmia. Vuoden 2017 taloustietojen osalta virheitä on havaittu ainakin Lempäälän maksutuottoja ja palkkoja koskevilla luvuilla. Myös opetus- ja kulttuuriministeriölle toteuttavassa tiedonkeruussa on puutteita ainakin sikäli, että osa kunnista on kirjannut lakisääteisiin toimintoihin kuten ruokailuun ja opilashuoltoon nolla euroa. Virheelliset tiedot johtavat virheisiin analyyseissä ja hankaloittavat tietojen tulkintaa sekä tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Taulukko 4. Kuntien esiopetuksen nettokäyttökustannukset toiminnoittain vuonna 2017, 1 000 euroa. Lähde: Tilastokeskus.

Esiopetus 2017	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä	Osuus
Palkat ja palkkiot	797	1 496	1 284	210	851	4 680	186	712	10 216	47 %
Eläkekulut	152	279	229	46	168	823	34	128	1 859	9 %
Muut henkilösivukulut	36	70	58	10	43	233	7	34	491	2 %
Asiakaspalveluiden ostot	93	88	101	8	12	639	0	11	952	4 %
Asiakaspalvelujen ostot valtiolta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Asiakaspalvelujen ostot kunnilta	42	88	24	4	12	35	0	0	205	1 %
Asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Asiakaspalvelujen ostot muilta	51	0	77	4	0	604	0	11	747	3 %
Muiden palvelujen ostot	301	537	500	143	430	2 071	93	337	4 412	20 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	13	91	18	2	48	261	1	27	461	2 %
Avustukset	0	3	0	0	0	13	0	0	16	0 %
Vuokratulot, ulkoiset	2	26	0	27	6	6	0	1	68	0 %
Vuokratulot, sisäiset	335	501	32	134	647	815	55	401	2 920	13 %
Muut tulot	2	2	321	1	0	9	1	6	342	2 %
Toimintakulut yhteensä	1 731	3 093	2 543	581	2 205	9 550	377	1 657	21 737	100 %
Toimintakuluista: Sisäiset kulut yhteensä	623	872	717	212	874	2 556	105	625	6 584	30 %
Poistot ja arvonalentumiset	0	36	9	0	0	3	0	2	50	0 %
Vyörytyskulut	0	0	0	6	30	0	11	50	97	0 %
Palautusjärjestelmän arvonnalisävero	0	43	17	10	0	45	5	2	122	1 %
Myyntituotot	12	38	20	0	0	52	0	1	123	23 %
Maksutuotot	0	378	0	2	0	8	0	0	388	71 %
Tuet ja avustukset	2	9	3	0	0	5	0	0	19	3 %
Vuokratuotot, ulkoiset	0	2	1	0	0	0	0	0	3	1 %
Vuokratuotot, sisäiset	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Muut tuotot	0	0	1	0	0	7	0	2	10	2 %
Toimintatuotot yhteensä	14	427	25	2	0	72	0	3	543	100 %
Toimintatuotoista: Sisäiset tuotot yhteensä	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0 %
Valmisteverastojen muutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Valmistus omaan käyttöön	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Vyörytystuotot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Nettokäyttökustannus	1 717	2 702	2 527	585	2 235	9 481	388	1 706	21 341	

Taulukossa 4 esitetään kuntataloustilaston mukaiset Tampereen kaupunkiseudun kuntien esiopetuksen käyttökustannukset ja -tuotot tuhansina euroina 2017. Kokonaisuudessaan tarkastelun kohteena on kaupunkiseudulla noin 21,3 miljoonan euron nettokäyttökustannukset (käyttökustannukset – käyttötuotot). Kuntakohtaiset nettokäyttökustannukset vaihtelivat Vesilahden 388 000 eurosta Tampereen noin 9,5 miljoonaan euroon. Kuntien hajonta tulee esille myös, kun suhteutetaan esiopetuksen nettokäyttökustannusta sivistystoimen nettokäyttökustannuksiin (Tampere 2,0 % - Pirkkala 5,9 %) ja koko palvelurakenteen nettokäyttökustannuksiin (Tampere 0,8 % - Pirkkala 2,4 %). Erityisesti suhteutettaessa päivähoitoon, jossa ikäluokkien kokojen vaikutus esiopetukseen pitäisi olla melko pieni, esiopetuksen nettokäyttökustannukset vaihtelevat merkittävästi (Ylöjärvi 8,3% - Lempäälä 21,5 %). Näin merkittävä hajonta viestii kirjaamiseroista kuntien välillä.

Käyttökustannusten kokonaiseuromääräinen taso kertoo lähinnä toiminnan volyymistä. Mielenkiintoisempaa onkin tarkastella eri tulo- ja menolajien osuuksia kaikista käyttötuloista ja -kustannuksista.

Taulukko 5. Kustannuslajien osuus käyttökustannuksista kunnittain. Lähde: Tilastokeskus.

Esiopetus 2017	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä	Keskiarvo
Henkilöstökulut	57 %	60 %	62 %	46 %	48 %	60 %	60 %	53 %	58 %	56 %
Asiakaspalveluiden ostot	5 %	3 %	4 %	1 %	1 %	7 %	0 %	1 %	4 %	3 %
Muiden palvelujen ostot	17 %	17 %	20 %	25 %	20 %	22 %	25 %	20 %	20 %	21 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 %	3 %	1 %	0 %	2 %	3 %	0 %	2 %	2 %	1 %
Avustukset	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vuokratulot, ulkoiset	0 %	1 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Vuokratulot, sisäiset	19 %	16 %	1 %	23 %	29 %	9 %	15 %	24 %	13 %	17 %
Muut kulut	0 %	0 %	13 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	2 %
Toimintakulut yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Toimintakuluista: Sisäiset kulut yhteensä	36 %	28 %	28 %	36 %	40 %	27 %	28 %	38 %	30 %	33 %
Poistot ja arvonalentumiset	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vyörytyskulut	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	3 %	3 %	0 %	1 %
Palautusjärjestelmän arvonnalisävero	0 %	1 %	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %	0 %	1 %	1 %

Taulukossa 5 esitetään esiopetuksen eri kustannuslajien osuus käyttökustannuksista kunnittain vuonna 2017. Kaikissa kunnissa henkilöstökulut selittävät suurimman osan kustannuksista. Henkilöstökulujen osuus on yli puolet esiopetuksen käyttökustannuksista kaikissa muissa kunnissa paitsi Orivedellä ja Pirkkalassa. Henkilöstökulut vaihtelivat Oriveden 46 %:sta Nokian 62 %:iin. Nokian vuokratulot olivat selvästi pienemmät kuin muilla, mutta muut kulut taas olivat Nokialla selvästi muita korkeammat.

Taulukko 6. Tulolajien osuus käyttötuloista kunnittain. Lähde: Tilastokeskus.

Esiopetus 2017	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä	Keskiarvo
Myyntituotot	86 %	9 %	80 %	0 %	0 %	72 %	0 %	33 %	23 %	35 %
Maksutuotot	0 %	89 %	0 %	100 %	0 %	11 %	0 %	0 %	71 %	25 %
Tuet ja avustukset	14 %	2 %	12 %	0 %	0 %	7 %	0 %	0 %	3 %	4 %
Vuokratuotot, ulkoiset	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %
Vuokratuotot, sisäiset	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Muut tuotot	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	10 %	0 %	67 %	2 %	10 %
Toimintatuotot yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	100 %	
Toimintatuotoista: Sisäiset tuotot yhteensä	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Valmisteverastojen muutos	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Valmistus omaan käyttöön	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vyörytystuotot	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Käyttötuloissa on kuntien välillä merkittävää hajontaa (taulukko 6). Pirkkalassa ei ole ollenkaan esiopetuksessa kirjattuja tuloja, Lempäälässä taas merkittävien maksutuottojen ansiosta tulot ovat yhteensä lähes puoli miljoonaa euroa. Yleisesti esiopetuksessa tässä kuntajoukossa toimintatuottojen merkitys nettokäyttökustannuksista oli vuonna 2017 melko pieni. Palveluita ei juurikaan myyty muille kunnille.

Kun pyritään tarkastelemaan kuntien palvelurakenteen yksikkökustannuksia, nettokäyttökustannuksille täytyy löytää soveltuva jakoperuste. Esiopetuksessa luontevia jakajia ovat esiopetuksen oppilaat ja oppitunnit.

Taulukko 7. Esiopetuksen opetustunnit ja oppilaat 2017. Lähde: Tilastokeskus.

	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä
Esiopetuksen opetustuntien lukumäärä	18 900	16 910	19 268	5 320	12 740	86 112	3 040	19 656	181 946
Oppilaita esiopetuksessa yhteensä	406	412	457	99	302	2 095	66	519	4 356
6-vuotiaat	413	407	463	95	304	2 140	63	522	4 407
Oppilaita esiopetuksessa yhteensä/kaikki 6-vuotiaat	0,98	1,01	0,99	1,04	0,99	0,98	1,05	0,99	0,9884275
Esiopetuksen opetustuntien lukumäärä, kpl/vuosi/esiopetusoppilas	46,6	41,0	42,2	53,7	42,2	41,1	46,1	37,9	41,8

Vuonna 2017 kaupunkiseudulla oli yhteensä 4 356 esioppilasta. Esiopetuksen tuottamistavat vaihtelevat kunnittain merkittävästi ja myös yhdelle oppilaalle kohdistuvien opetustuntien välillä on hajontaa (taulukko 7).

Taulukko 8. Käyttökustannukset ja -tuotot eur/oppilas. Lähde: Tilastokeskus.

Esiopeus eur/oppilas	Kangasala 2017	Lempäälä 2017	Nokia 2017	Orivesi 2017	Pirkkala 2017	Tampere 2017	Vesilahti 2017	Ylöjärvi 2017	Koko maa
Palkat ja palkkiot	1 963	3 631	2 810	2 121	2 818	2 234	2 818	1 372	2 706
Eläkekulut	374	677	501	465	556	393	515	247	544
Muut henkilösivukulut	89	170	127	101	142	111	106	66	129
Asiakaspalveluiden ostot	229	214	221	81	40	305	0	21	204
Asiakaspalvelujen ostot valtiolta	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Asiakaspalvelujen ostot kunnilta	103	214	53	40	40	17	0	0	40
Asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Asiakaspalvelujen ostot muilta	126	0	168	40	0	288	0	21	157
Muiden palvelujen ostot	741	1 303	1 094	1 444	1 424	989	1 409	649	1 232
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	32	221	39	20	159	125	15	52	98
Avustukset	0	7	0	0	0	6	0	0	63
Vuokratulut, ulkoiset	5	63	0	273	20	3	0	2	50
Vuokratulut, sisäiset	825	1 216	70	1 354	2 142	389	833	773	808
Muut kulut	5	5	702	10	0	4	15	12	19
Toimintakulut yhteensä	4 264	7 507	5 565	5 869	7 301	4 558	5 712	3 193	5 853
Toimintakuluista: Sisäiset kulut yhteensä	1 534	2 117	1 569	2 141	2 894	1 220	1 591	1 204	1 375
Poistot ja arvonalentumiset	0	87	20	0	0	1	0	4	21
Vyörytyskulut	0	0	0	61	99	0	167	96	95
Palautusjärjestelmän arvonlisävero	0	104	37	101	0	21	76	4	115
Myyntituotot	30	92	44	0	0	25	0	2	47
Maksutuotot	0	917	0	20	0	4	0	0	78
Tuet ja avustukset	5	22	7	0	0	2	0	0	24
Vuokratuotot, ulkoiset	0	5	2	0	0	0	0	0	0
Vuokratuotot, sisäiset	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Muut tuotot	0	0	2	0	0	3	0	4	3
Toimintatuotot yhteensä	34	1 036	55	20	0	34	0	6	152
Toimintatuotoista: Sisäiset tuotot yhteensä	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Valmisteverastojen muutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valmistus omaan käyttöön	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vyörytystuotot	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Nettokäyttökustannus	4 229	6 558	5 530	5 909	7 401	4 526	5 879	3 287	5 813

Oppilaalle kohdistettuna nettokustannus (taulukko 8) vuonna 2017 oli Tampereen kaupunkiseudun kunnista suurin Pirkkalassa (7 401 eur/oppilas) ja pienin Ylöjärvellä (3 287 eur/oppilas). Ylöjärvellä matalaa oppilaskohtaista nettokustannusta selittävät erityisesti henkilöstökulut, jotka olivat tarkastelujoukon pienimmät. Myös tuntien määrä oppilasta kohden oli Ylöjärvellä joukon matalin.

Taulukko 9. Käyttökustannukset ja -tuotot eur/opetustunti. Lähde: Tilastokeskus.

Esiopetus eur/opetustunti	Kangasala 2017	Lempäälä 2017	Nokia 2017	Orivesi 2017	Pirkkala 2017	Tampere 2017	Vesilahti 2017	Ylöjärvi 2017	Koko maa
Palkat ja palkkiot	42	88	67	39	67	54	61	36	49
Eläkekulut	8	16	12	9	13	10	11	7	10
Muut henkilösivukulut	2	4	3	2	3	3	2	2	2
Asiakaspalveluiden ostot	5	5	5	2	1	7	0	1	4
Asiakaspalvelujen ostot valtiolta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asiakaspalvelujen ostot kunnilta	2	5	1	1	1	0	0	0	1
Asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asiakaspalvelujen ostot muilta	3	0	4	1	0	7	0	1	3
Muiden palvelujen ostot	16	32	26	27	34	24	31	17	22
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1	5	1	0	4	3	0	1	2
Avustukset	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Vuokrakulut, ulkoiset	0	2	0	5	0	0	0	0	1
Vuokrakulut, sisäiset	18	30	2	25	51	9	18	20	15
Muut kulut	0	0	17	0	0	0	0	0	0
Toimintakulut yhteensä	92	183	132	109	173	111	124	84	105
Toimintakuluista: Sisäiset kulut yhteensä	33	52	37	40	69	30	35	32	25
Poistot ja arvonalentumiset	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Vyörytyskulut	0	0	0	1	2	0	4	3	2
Palautusjärjestelmän arvonnalisävero	0	3	1	2	0	1	2	0	2
Myyntituotot	1	2	1	0	0	1	0	0	1
Maksutuotot	0	22	0	0	0	0	0	0	1
Tuet ja avustukset	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Vuokratuotot, ulkoiset	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vuokratuotot, sisäiset	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Muut tuotot	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toimintatuotot yhteensä	1	25	1	0	0	1	0	0	3
Toimintatuotoista: Sisäiset tuotot yhteensä	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valmisteverastojen muutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valmistus omaan käyttöön	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vyörytystuotot	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nettokäyttökustannus	91	160	131	110	175	110	128	87	104

Tarkasteltaessa nettokäyttökustannusta opetustuntiin suhteutettuna kaupunkiseudun kuntien väliset erot ovat merkittävät. Vuonna 2017 halvimalla esiovetustunnin tuotti Ylöjärvi (87 eur/opetustunti), kun Pirkkalan kustannus oli noin kaksinkertainen (175 eur/opetustunti). Taulukosta 9 voidaan havaita, että osan Pirkkalan korkeasta yksikkökustannuksesta selittävät sisäisten vuokrien väliset erot. Pirkkalan yhdelle tunnille kohdistuva sisäinen vuokratuoto on 51 eur/opetustunti, kun pienimmät vuokratuotot (sisäiset + ulkoiset) olivat 2017 Nokialla (2 eur/opetustunti).

Tilastokeskus kerää esiovetuksen kustannustietoja myös erillisellä tiedonkeruulomakkeella opetus- ja kulttuuriministeriölle. Erillisessä tiedonkeruussa kustannustietojen jaottelu poikkeaa taloustilastosta, mutta taloustilaston ja erillisen kustannustilaston kokonaissummien tulee pieniä hankkeita lukuun ottamatta vastata toisiaan.

Taulukko 10. Opetus- ja kulttuuriministeriön erillisen tiedonkeruun käyttökustannukset vuonna 2017 eur/oppilas ja eur/opetustunti.

Kustannukset euroa/oppilas	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
Opetus	2 406	2 415	1 608	2 374	2 341	2 116	2 758	1 310
Kuljetus	111	172	90	838	129	51	652	102
Ruokailu	510	658	519	495	460	460	424	0
Muu oppilashuolto	0	2 235	1 379	242	897	799	652	0
Sisäinen hallinto	37	199	565	212	566	115	212	674
Kiinteistöjen ylläpito	897	1 211	937	1 596	2 421	457	1 152	988
Yhteensä ilman pieniä hankkeita	3 961	6 891	5 096	5 758	6 815	3 998	5 848	3 075
Pienet hankkeet	0	0	57	0	172	86	0	0
Käyttömenot yht ilman sairaita ja vammop.	3 961	6 891	5 153	5 758	6 987	4 084	5 848	3 075
Toiminnolliset käyttömenot yhteensä	4 034	7 396	5 624	5 970	7 526	4 527	5 924	3 291

Kustannukset euroa/opittunti	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
Opetus	51,69	58,84	38,15	44,17	55,49	51,47	59,87	34,60
Kuljetus	2,38	4,20	2,13	15,60	3,06	1,24	14,14	2,70
Ruokailu	10,95	16,03	12,30	9,21	10,91	11,19	9,21	0,00
Muu oppilashuolto	0,00	54,46	32,70	4,51	21,27	19,44	14,14	0,00
Sisäinen hallinto	0,79	4,85	13,39	3,95	13,42	2,79	4,61	17,81
Kiinteistöjen ylläpito	19,26	29,51	22,21	29,70	57,38	11,13	25,00	26,10
Yhteensä ilman pieniä hankkeita	85	168	121	107	162	97	127	81
Pienet hankkeet	0,00	0,00	1,35	0,00	4,08	2,09	0,00	0,00
Käyttömenot yht ilman sairaita ja vammop.	85,08	167,89	122,22	107,14	165,62	99,35	126,97	81,20
Toiminnolliset käyttömenot yhteensä	86,67	180,19	133,38	111,09	178,41	110,15	128,62	86,89

Taulukosta 10 voidaan havaita, että Ylöjärvi vaikuttaa järjestävän esiopetuksen selvästi muita matalammalla kustannustasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriön jaottelusta nähdään, että Ylöjärvi ei ole kirjannut ruokailuun tai muuhun oppilashuoltoon (esim. oppilashuoltoryhmä, oppilaiden tapaturmien hoito ja tapaturmavakuutusmaksut) yhtään kustannuksia. Myös vuoden 2017 toiseksi edullisimman kunnan, Kangasalan muuhun oppilashuoltoon oli kirjattu nolla euroa.

4.2 Kunnilta kerätyt talous- ja toimintatiedot

Tämän selvityksen yhteydessä kaupunkiseudun kunnilta kerättiin talouteen ja toimintaan liittyvää tietoa myös suoraan. Tiedonkeruun tavoitteena oli arvioida Tilastokeskuksen tietojen yhdenmukaisuutta. Taloustiedot kerättiin Tilastokeskuksen erillisen tiedonkeruulomakkeen jaottelun mukaisesti siten, että henkilöstökulut ja muut kulut on eroteltu toisistaan. Lisäksi taloustiedot pyydettiin vielä avaamaan tarkemmalla jaottelulla, jotta kohdentamisperusteiden eroavaisuuksia voitaisiin arvioida. Kerätyillä toimintatiedoilla pyrittiin selittämään mahdollisten yksikkökustannusten välisiä eroja.

Taulukko 11. Kuntien ilmoittamat kustannustiedot 2018. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

2018	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
Opetus	1 150 512	850 520	786 566	318 402	749 710	4 703 798	159 734	755 000
Majoitus ja kuljetus	59 000	88 500	50 767	80 995	37 646	78 716	48 165	33 000
Ruokailu	290 266	179 800	274 540	62 631	139 143	953 540	30 150	130 000
Muu oppilashuolto	163 768	317 300	504 651	40 431	323 703	2 089 926	48 445	0
Sairaalaopetus	0	0	0	0	0	0	0	0
Sairaalaopetuksen nivelvaiheen tukitoimet	0	0	0	0	0	0	0	0
Vaikeimmin kehitysvammaisten opetus	0	57 920	145 658	0	94 338	290 944	0	25 000
Muu vammaisopetus	0	81 940	89 990	18 299	167 961	881 934	0	25 000
Sisäinen hallinto	37 944	158 700	250 959	21 399	121 132	254 935	13 538	350 000
Kiinteistöjen ylläpito	198 720	250 500	362 349	98 918	203 187	451 748	59 148	257 000
Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset	55 452	177 270	132 667	40 293	226 395	532 564	24 653	108 000
Kotikunnan maksuosuudet	14 940	11 500	7 704	11 202	27 771	289 000	0	70 000
Yhteensä	1 970 602	2 173 950	2 605 851	692 570	2 090 986	10 527 105	383 833	1 753 000

Käytössä oli myös kunnilta aiempaa seudullista selvitystä varten kerätyt vuoden 2017 kustannustiedot, jotka vaikuttavat eroavan jonkin verran Tilastokeskukselle ilmoitetuista tiedoista. Tiedonkeruun perusteet olivat kuitenkin Tilastokeskuksen kanssa yhteneväiset. Tähän selvitykseen kerätyissä 2018 tiedoissa suurimmat kustannuserät vaikuttivat muodostuvan opetuksesta, ruokailusta, muusta oppilashuollosta ja kiinteistöjen ylläpidosta (taulukko 11). Nämä erät muodostivat yli 76 % kaupunkiseudulla järjestettävän esiopetuksen kustannuksista vuonna 2018. Hajonta oli kuntien välillä edelleen suurta. Kangasalalla nämä kustannuserät vastasivat 92 % kokonaiskustannuksista, kun Ylöjärvellä ja Pirkkalassa taas alle 70 %. Pirkkalassa selittävänä tekijänä ovat vaikeimmin kehitysvammaisten opetus ja muu vammaisopetus. Ylöjärvellä sisäinen hallinto vastasi 20 % kokonaiskustannuksista.

Taulukko 12. Kuntien ilmoittamat toimintatiedot 2018. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
Esioppilaat 20.9. tilanne								
Esioppilaat yhteensä								
Vain esiopetukseen osallistuvien lukumäärä	121	92	58	18	26	293	16	103
Esiopetukseen ja sitä täydentävään toimintaan osallistuvien lukumäärä	331	301	364	82	262	1 901	55	402
Yhteensä	452	393	422	100	288	2 194	71	505
Muissa kunnissa olevat esioppilaat lkm	0	1	0	0	2	7	0	0
Yksityisessä esiopetuksessa olevat oppilaat lkm	17	1	48	0	3	104	0	43
Muun koulutuksen järjestäjän esioppilaat lkm	5	0	0	0	0	80	0	0
Esiopetuksen täydentävään toimintaan osallistuvat								
Varhaiskasvatuksessa olevat lkm	331	10	422	82	1	224	2	402
Muu varhaiskasvatus lkm	0	291	0	0	262	1 677	53	0
Esiopetuksen järjestämismuodot								
Järjestetäänkö pääsääntöisesti päiväkodeissa	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Järjestetäänkö pääsääntöisesti kouluissa	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Onko hallinnollisesti perusopetuksen järjestämää	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
Onko hallinnollisesti varhaiskasvatuksen järjestämää	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Noudatettava virkaehtosopimus (opettajat)	KVTES	OVTES	KVTES	KVTES	OVTES	KVTES	OVTES	KVTES
Noudatettava virkaehtosopimus (opettajat)	OVTES							
Esiopetuksen yksiköt								
Monessako yksikössä esiopetusta järjestetään?	17	9	17	7	5	50	3	20
Esiopetusta järjestävät varhaiskasvatuksen yksiköt lkm	13	0	17	3	0	5		18
Esiopetusta järjestävät kouluyksiköt lkm	4	9	0	4	5	45	3	2
Varhaiskasvatusyksiköissä annettavaan esiopetukseen osallistuvien lasten lkm	390	1	427	37	0	112	1	
Kouluissa annettavaan esiopetukseen osallistuvien lasten lkm	56	392	0	63	288	2 005	71	

Kaupunkiseudulla järjestettiin esiopetusta 128:ssa yksikössä vuonna 2018. Näistä 56 oli koulujen yhteydessä ja 72 varhaiskasvatuksen yksiköiden yhteydessä.

Taulukko 13. Kuntien ilmoittamat kustannustiedot 2018 eur/oppilas. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

2018	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
Eur/oppilas								
Opetus	2 545	2 164	1 864	3 184	2 603	2 144	2 250	1 495
Majoitus ja kuljetus	131	225	120	810	131	36	678	65
Ruokailu	642	458	651	626	483	435	425	257
Muu oppilashuolto	362	807	1 196	404	1 124	953	682	0
Sairaalaopetus	0	0	0	0	0	0	0	0
Sairaalaopetuksen nivelvaiheen tukitoimet	0	0	0	0	0	0	0	0
Vaikkeimmin kehitysvammaisten opetus	0	147	345	0	328	133	0	50
Muu vammaisopetus	0	208	213	183	583	402	0	50
Sisäinen hallinto	84	404	595	214	421	116	191	693
Kiinteistöjen ylläpito	440	637	859	989	706	206	833	509
Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset	123	451	314	403	786	243	347	214
Kotikunnan maksusuudet	33	29	18	112	96	132	0	139
Yhteensä	4 360	5 532	6 175	6 926	7 260	4 798	5 406	3 471

Kuntien ilmoittamien vuoden 2018 kustannustietojen perusteella oppilaskohtainen kustannustason hajonta kuntien kesken on merkittävä (taulukko 13). Oriveden ja Pirkkalan oppilaskohtainen kustannus on noin kaksinkertainen Ylöjärveen suhteutettuna ja esimerkiksi pelkästään opetuksen palkkakustannukset yhtä oppilasta kohden ovat Orivedellä yli kaksinkertaiset suhteessa Ylöjärven vastaa-
viin. Myös muissa kustannuserissä ero matalimman ja korkeimman välillä on niin suuri, että se on selitettävissä vain toisistaan poikkeavilla kirjaustavoilla. Kirjaustapojen välinen vertailu ei kuitenkaan käytetyllä aineistolla ole tarkoituksenmukaista.

Kuntia pyydettiin taloustiedonkeruun yhteydessä tarkentamaan, millä perusteilla kustannukset on kohdistettu eri toiminnoille ja esiopetukselle. Tietoa kohdennusperusteista saatiin kunnista vaihtelevasti. Kuntien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella eri toimintoluokkien sisältämien kustannuserien ja kustannusten kohdentamisperusteiden erittely osoittautui hankalaksi ja olisi edellyttänyt tarkempaa paneutumista kuntakohtaiseen taloudenpitoon.

4.3 Seutuvertailun kehittäminen

Esiopetus otettiin mukaan kaupunkiseudun toteuttamaan seutuvertailuun ensimmäistä kertaa vuonna 2018 (Tampereen kaupunkiseutu, 2018a). Luvuvuoden 2017-2018 esiopetustietoja koskeva tarkastelu rajoittui kuitenkin toimintatietoihin, sillä vertailukelpoisten taloustietojen kokoaminen osoittautui haasteelliseksi. Yksi tämän selvitystyön tavoitteista onkin ollut kehittää seutuvertailun mahdollisuuksia myös taloustiedot huomioiden.

Seutuvertailun tavoitteena on tarjota helposti hyödynnettävä yhteenveto esiopetuksen keskeisistä tunnusluvuista ja antaa kuva esiopetuksen järjestämistavoista kaupunkiseudulla. Näin ollen se voi toimia tietopankkina niin valmistelussa kuin päätöksenteossakin. Tunnuslukujen tarkempi analyysi ja merkitysten muodostaminen on kuitenkin tehtävä kuntien omista lähtökohdista. Vertailua rakennettaessa pyrkimyksenä on hyödyntää tietoa, jota kunnissa kerätään jo muutenkin, jotta tiedonkeruu ei rasita kuntia tarpeettomasti. (Tampereen kaupunkiseutu, 2018a). Tietoja vertailtaessa on huomioitava, että ainakin seuraavat tekijät vaikuttavat merkittävästi kuntien ilmoittamien tietojen ja niistä tehtävien analyysien tulkintaan:

- Ikärakenne
- Palveluiden tuottamistapa

- Palveluverkko
- Kirjauskäytännöt
- Kustannusten kohdentaminen

Seutuvertailussa on aiemmin tarkasteltu seuraavia esiopetuksen toimintatietoja:

- Esioppilaiden määrä
- Esiopetusta täydentävään toimintaan osallistuvien lasten osuus esioppilaista täydentävän toiminnan muodon mukaan
- Esiopetuksen järjestäjät
- Pääsääntöinen järjestämispaikka
- Hallinnollinen organisointi
- Noudatettava työehtosopimus

Toimintatietojen vertailuun ei tämän selvityksen perusteella ole perusteita esittää muutoksia. Kuitenkin esimerkiksi esiopetusta tarjoavien yksikköjen sekä esiopetusryhmien määrä voisi olla mielenkiintoinen lisä seutuvertailussa esitettäväksi. Mikäli kunnista halutaan kerätä tietoa esimerkiksi esiopetusryhmien määrästä, on kunnissa sovittava yhteisesti, miten esiopetusryhmä määritellään. Lisäksi seudullisesta näkökulmasta lisäarvoa voisi syntyä seututasoisesta palveluverkkotarkastelusta.

Esiopetus on palveluna luonteeltaan sellainen, että kuntien kirjaamiskäytännöillä ja kustannusten kohdentamisperiaatteilla on huomattava merkitys yksikkökustannuksen tasoon. Palvelua tuotetaan yleensä toisen palvelun yhteydessä samassa rakennuksessa ja työpanosta ja tukipalveluita käytetään tämän palvelun kanssa ristiin ja rinnakkain. Esiopetuksen taloustietojen seutuvertailun kehittämisessä huomio tulisi kiinnittää kolmeen, esiopetuksen kokonaiskustannuksissa merkittävään tekijään: kiinteistöt, opetus ja ruokahuolto.

Kuntia pyydettiin erittelemään eri toimintojen kohdennusperiaatteita. Katsottaessa kuntien ilmoittamia tietoja kiinteistöistä, opetuksesta ja ruokahuollosta huomataan, että kuntien ilmoittamilla kohdentamisperusteilla ei voida tämän selvityksen yhteydessä tehdä pitkälle meneviä toimenpiteitä tietojen vertailtavuuden kehittämiseksi.

Kiinteistöjen ylläpitokustannusten ja sisäisten vuokrien eri kuluerien kohdentamisperusteiksi ilmoitettiin muun muassa:

- Perustuu kunnan tilapalvelun sisäiseen laskutukseen, joka kohdistetaan koulurakennuksen eri käyttäjille.
- Neliöt.
- Perustuu kunnan tilapalvelun sisäiseen laskutukseen, joka kohdistetaan koulurakennuksen eri käyttäjille.
- Käyttöosuus tiloista.

Opetuksen kustannusten eri kuluerien kohdentamisperusteiksi ilmoitettiin muun muassa:

- Esioppilaiden osuus kaikista ruokailijoista.
- Painotettu oppilasmäärä, esioppilaiden kerroin 0,67 ja perusopetuksen oppilaiden 1.
- Esiopetuksen kustannuspaikalle toteutuneet kustannukset.
- Henkilöstömenot.
- Lapsimäärän suhteessa.

Vastaavasti ruokahuollon kustannusten eri kuluerien kohdentamisperusteiksi ilmoitettiin muun muassa:

- Ateriamäärät.
- Perustuu sisäiseen laskutukseen ja laskentaperiaatteisiin.
- Toteutuvat esiopetuksen kustannuspaikoille aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.
- Oppilasmäärät eskarit/perusopetusoppilaat.

Useammasta kunnasta ei saatu tarkentavia tietoja kustannusten kohdentamisperusteista. Myös kuntien ilmoittamat toimintakohtaiset kuluerät poikkesivat toisistaan: osa kunnista ei ilmoittanut kulueriä lainkaan ja osa kunnista oli tehnyt tarkempaa kuluerälajittelua ja ilmoittanut kuluerien erilaisia kohdentamisperusteita.

Kustannustietojen vertailtavuuden kehittäminen edellyttäisi kuntakohtaista ymmärrystä kuntien tavoista kirjata ja laskea esiopetuksen kustannukset. Kuntien välistä esiopetuskustannusten vertailua sekä järjestämismallikohtaisten erojen hahmottamista hankaloittaa erityisesti se, että esiopetusta ei järjestetä yhtenäisellä mallilla kuntien välillä eikä edes kuntien sisällä. Yhden kunnan kokonaisluvuissa saattaa olla sekä päiväkodeissa että kouluilla annettavan esiopetuksen kustannuksia ja henkilöstökuluissa sekä KVTES:n että OVTES:n mukaan syntyneitä kustannuksia.

Selvityksen yhteydessä kerättyjen taloustietojen ja niitä koskevien tarkentavien kysymysten vastausten perusteella kustannustietojen ja kohdistamisen taustoihin vaikea päästä kiinni. On kuitenkin selvää, että kirjaus- ja jakoperusteista sekä kustannuslaskennasta muodostuvat erot kuntien välillä ovat merkittäviä. Taloustietojen kirjauskäytäntöjen sekä kohdentamisperusteiden kehittäminen niin, että esiopetuksesta olisi jatkossa saatavilla kuntien välillä yhtenäisempää ja vertailukelpoisempaa tietoa, ei ole irrallinen kunnan muusta taloudenpidosta.

5. Maksuttoman esiopetuksen laajentamisen edellytykset Tampereen kaupunkiseudulla

Esiopetuksen aikaistamiselle löytyy perusteita tutkimuksesta. Varhaiskasvatukseen osallistuminen tuottaa positiivisia vaikutuksia lapsen kehitykseen etenkin lapsen ollessa lähellä kouluikä. Erityisesti positiivisia vaikutuksia ilmenee silloin, kun lapsi tulee alhaisen sosioekonomisen aseman omaavista perheistä. Opetushallituksen selvityksessä (Holappa et al. 2019) todetaan, että erityisen tärkeätä olisi saada oppimisessaan eri tasoista tukea tarvitsevat lapset ja maahanmuuttajataustaiset lapset mukaan tavoitteelliseen kasvatukseen. Tästä syystä em. selvityksessä ehdotetaan, että 5-vuotiaiden päiväkotityyppisen esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen säätämistä velvoittavaksi tulisi harkita. 2-vuotisen esiopetuksen uskotaan tasoittavan lasten oppimisvalmiuksien eroja ennen koulun aloittamista.

Viisivuotiaiden maksuttoman ja velvoittavan esiopetuksen järjestämisen edellytyksiä Tampereen kaupunkiseudun kunnissa arvioidaan tässä kunnittaisten nykytilakuvausten sekä talous- ja toimintatietojen pohjalta. Talous- ja toimintatietojen johtopäätökset perustuvat oletamaan, että esiopetus niin 5- kuin 6-vuotiaiden osalta järjestettäisiin tulevaisuudessa nykyistä lainsäädäntöä vastaavissa puitteissa. Tarkempi edellytysten arviointi on mahdollista vasta, kun tiedetään, millaisten säädösten ja asetusten perusteella 5-vuotiaiden esiopetus järjestettäisiin. Se, mitä vaatimuksia esimerkiksi henkilöstön koulutukselle, henkilöstömitoituksille ja ryhmäkoolle asetettaisiin, vaikuttaa merkittäväällä tavalla viisivuotiaiden esiopetuksen järjestämisen edellytyksiin.

Taloudelliset edellytykset

Esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaiden ikäluokkaan lisäisi kuntien velvoitteita sekä aiheuttaisi kunnille lisäkustannuksia. Lisäkustannusten syntymisen lisäksi taloudellisia vaikutuksia olisi myös varhaiskasvatusmaksuista syntyvän tulokertymän pienentymisellä. Tulokertymän pienentymisellä olisi merkittävä vaikutus kaupunkiseudun kunnissa, jossa 5-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatustalouteen on jo nykyisellään suhteellisen korkea.

5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun yhteydessä valtio korvasi pilotointiin osallistuville kunnille 20 prosenttia arvioidusta maksutulokertymän vähenemisestä. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2019). Kuntaliiton laskelmien mukaan oppivelvollisuuden pidentämisen kustannukset nousisivat kansallisesti yli 300 miljoonaan euroon. Kustannuksia syntyisi muun muassa tilainvestoinneista, tilojen ylläpidosta sekä koulumatkaetuuksista (Kuntaliitto, 2018).

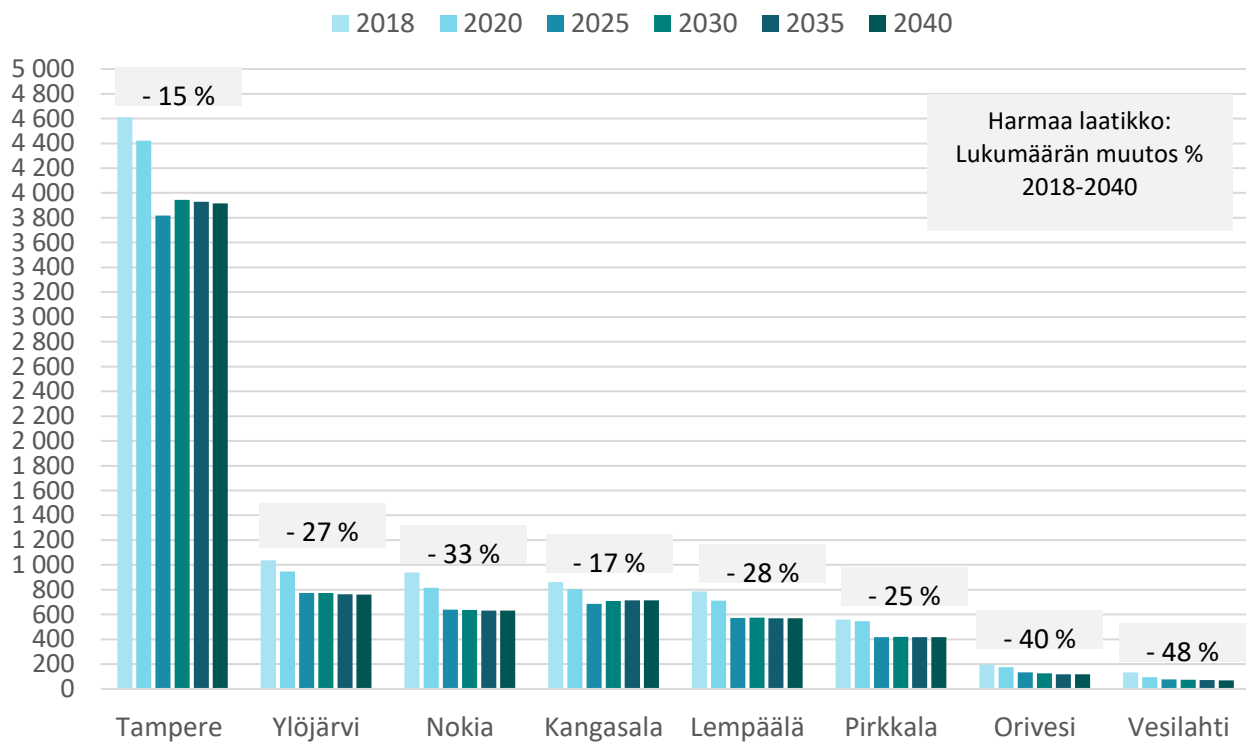
Syntyvyys on Suomessa laskenut viimeisten vuosien aikana merkittävästi, mikä tarkoittaa myös ikäryhmien supistumista tulevaisuudessa. Tällä on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia esiopetuksen järjestämiseen. Ikäryhmien supistuessa pienenee myös esiopetusta tarvitsevien määrä. Varhaiskasvatuksessa puolestaan muun muassa vapautuu tiloja ja henkilöstökustannukset pienenevät, kun myös varhaiskasvatusta tarvitsevien lasten määrä pienenee. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n (2019) laskeman, vuoteen 2040 asti ulottuvan väestöennusteen² perusteella 5- ja 6-vuotiaiden ikäryhmien kehitys Tampereen kaupunkiseudun kunnissa vakiintuu vuoden 2025 jälkeen (kuvat 6-7, taulukot 14-15). Mikäli esiopetus laajennettaisiin koskemaan 5-vuotiaita, olisi 2020-luvun alku

² Väestöennuste on laskettu vuoden 2018 aluekohtaisella erikoishedelmällisyysasteella. Vaihtelut syntyvyydessä heijastuvat voimakkaasti kyseisten ikäluokkien kehitykseen.

esiopetuksen ja täydentävän hoidon järjestämisen näkökulmasta kaupunkiseudulla haasteellisin. MDI:n väestöennusteen mukaan 5-6 vuotiaiden ikäluokka pienenee Tampereen kaupunkiseudulla 21 prosentilla eli hieman vajaalla 2 000 lapsella vuodesta 2018 vuoteen 2040. Tämä tarkoittaa myös esiopetuksen oppilaspaikkatarpeen vähenemistä samassa suhteessa.

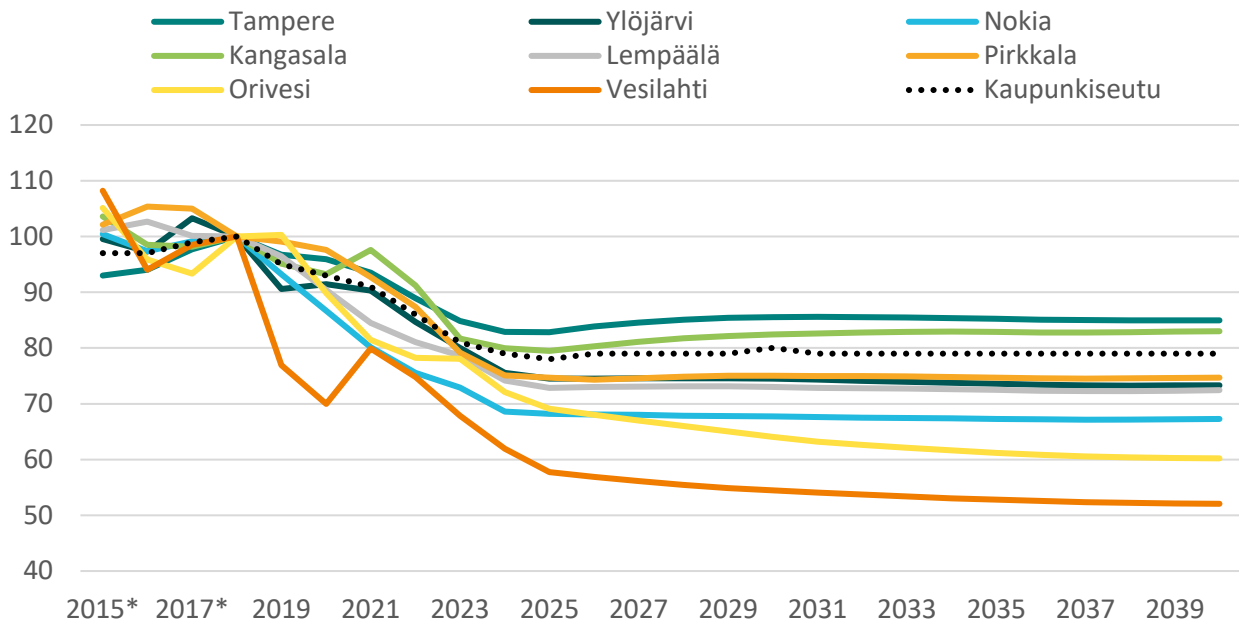
5-6-vuotiaiden määrän kehitys Tampereen kaupunkiseudun kunnissa 2018*-2040

**todelliset tiedot*



Kuva 6. 5-6-vuotiaiden määrän kehitys Tampereen kaupunkiseudun kunnissa 2018-2040. Lähde: MDI:n väestöennuste 2040. Vuosi 2018 todelliset tiedot: Tilastokeskus.

5-6-vuotiaiden määrän kehitys Tampereen kaupunkiseudun kunnissa 2015-2040,
2018=100



Kuva 7. 5-6-vuotiaiden määrän kehitys Tampereen kaupunkiseudun kunnissa 2015-2040 indeksoituna. Vuosi 2018 = 100. Lähde: MDI:n väestöennuste 2040. Todelliset tiedot vuosilta 2015-2018: Tilastokeskus.

Esiopetukseen osallistuvien lasten määrän kasvu aiheuttaa väliaikaisesti muun muassa kasvavia tilatarpeita, jotka myöhemmin taas tasaantuvat ikäluokkien pienentyessä. Kutistuvat ikäryhmät vapauttavat tulevaisuudessa tilaa sekä kouluista että päiväkodeista, mutta ainakin osassa kuntia tilojen riittävyys kasvavalle esioppilasjoukolle aiheuttaisi nykytilanteessa konkreettisen haasteen.

Kuntien välillä on kuitenkin huomattavia eroja ikäryhmien ennakoidussa kehityksessä, ja siten palvelutarpeen kehitys kunnissa myös vaihtelee, vaikka trendi kaupunkiseudulla on pääsääntöisesti supistuva. Lasten määrä vaihtelee merkittävästi paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä. Lapsimäärä ei suinkaan kehity tasaisesti nykyisen palveluverkon näkökulmasta, vaan lasten yksikkökohtainen lukumäärä supistuu osassa yksiköitä ja saattaa kasvaa toisissa. Tästä voi aiheutua haasteita esimerkiksi päiväkotiverkon ylläpitämiseen ja mahdollisia lisätarpeita lasten kuljettamiselle. Tilojen riittävyyden lisäksi on huomioitava olemassa olevan rakennuskannan kunto sekä mahdolliset kunnostustarpeet. Ikäluokkien supistuminen tulevaisuudessa on huomioitava myös uusia tilainvestointeja suunniteltaessa. Lisäksi on punnittava vaatimukset, joita esiopetuksen laajentaminen ja siitä aiheutuvat vaatimukset ja käyttötarpeet tiloille (kuten tilojen monikäyttöisyys, vessojen lukumäärä ja sijainti jne.) aiheuttaisivat uusiin rakennus- ja peruskorjaushankkeisiin.

Taulukko 14. 5-vuotiaiden lasten lukumäärän kehitys kaupunkiseudun kunnissa vuosina 2018-2040. Lähde: MDI:n väestöennuste 2040. Vuosi 2018 todelliset tiedot: Tilastokeskus.

	5-vuotiaat	2018	2020	2025	2030	2035	2040
Kaupunkiseutu	Kokonaismäärä	4 445	4 251	3 572	3 627	3 604	3 600
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-151	-679	55	-23	-4
Kangasala	Kokonaismäärä	424	407	343	355	356	357
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-26	-64	12	1	1
Lempäälä	Kokonaismäärä	395	347	285	285	283	283
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-49	-62	0	-2	0
Nokia	Kokonaismäärä	465	403	317	315	313	314
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-34	-86	-2	-2	1
Orivesi	Kokonaismäärä	107	86	67	62	59	58
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-11	-19	-5	-3	-1
Pirkkala	Kokonaismäärä	270	262	207	209	208	208
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-19	-55	2	-1	0
Tampere	Kokonaismäärä	2 236	2 200	1 929	1 979	1 970	1 966
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-2	-271	50	-9	-4
Vesilahti	Kokonaismäärä	64	54	38	36	35	35
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-9	-16	-2	-1	0
Ylöjärvi	Kokonaismäärä	484	492	386	385	380	379
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-1	-106	-1	-5	-1

Taulukko 15. 6-vuotiaiden lasten lukumäärän kehitys kaupunkiseudun kunnissa vuosina 2018-2040. Lähde: MDI:n väestöennuste 2040. Vuosi 2018 todelliset tiedot: Tilastokeskus.

6-vuotiaat		2018	2020	2025	2030	2035	2040
Kaupunkiseutu	Kokonaismäärä	4 678	4 264	3 549	3 629	3 613	3 599
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-207	-715	80	-16	-14
Kangasala	Kokonaismäärä	438	396	342	356	359	359
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-64	-54	14	3	0
Lempäälä	Kokonaismäärä	392	365	288	289	287	287
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-35	-77	1	-2	0
Nokia	Kokonaismäärä	474	411	323	321	319	318
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-95	-88	-2	-2	-1
Orivesi	Kokonaismäärä	88	89	68	63	60	59
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-19	-21	-5	-3	-1
Pirkkala	Kokonaismäärä	289	284	211	211	210	209
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-5	-73	0	-1	-1
Tampere	Kokonaismäärä	2 374	2 222	1 890	1 965	1 960	1 952
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		136	-332	75	-5	-8
Vesilahti	Kokonaismäärä	70	40	39	37	36	35
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-42	-1	-2	-1	-1
Ylöjärvi	Kokonaismäärä	553	457	387	388	383	381
	<i>Muutos 5 vuodessa</i>		-82	-70	1	-5	-2

Toiminnalliset edellytykset

Tampereen kaupunkiseudun kunnat laativat helmikuussa 2018 yhteisen lausunnon 5-vuotiaiden maksuttomaan varhaiskasvatuskokeiluun osallistumisesta. Lausunnossa todetaan, että lisääntynyt lapsimäärä varhaiskasvatuksessa toisi kunnille merkittävän tilahaasteen ja kokeilulla arvioitiin olevan vaikutuksia myös varhaiskasvatuksen laatuun. 5-vuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumisen aste on kaupunkiseudun kunnissa jo nykyisellään korkea (taulukko 16 ja kuva 8). Selvitykseen kerättyjen tietojen perusteella 5-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen kaupunkiseudun kunnissa vuonna 2018 vaihteli 89 prosentista 97 prosenttiin. Koko kaupunkiseudulla osallistumisaste oli 93 prosenttia. Osuudessa on huomioitu päiväkotitoiminta, perhepäivähoito, avoin varhaiskasvatus sekä varhaiskasvatus yksityisen hoidon tuella. Kun osallistumisastetta tarkastellaan jättämällä avoin varhaiskasvatus ja yksityisen hoidon tuki pois, vaihtelee osallistumisaste 81 prosentista 94 prosenttiin. Tässä tapauksessa osallistumisaste koko kaupunkiseudulla oli 87 prosenttia. Vaikka kaupunkiseudun 5-vuotiaat ovat jo nykyisellään melko kattavasti varhaiskasvatuspalveluissa, lisäksi maksuttoman, velvoittavan esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaille kaikissa kunnissa tilojen ja henkilöstön tarvetta. Nykytilanteessa 5-vuotiaiden esiopetus tarkoittaisi, että varhaiskasvatuspalveluiden ulkopuolelta³ esiopetukseen tulisi noin 290 uutta lasta, mikä tarkoittaisi noin 36 uutta esiopetusryhmää, jos 5-vuotiaiden esiopetusryhmän koko olisi 8 lasta ja noin 22 uutta esiopetusryhmää, jos esiopetusryhmän koko olisi 13 lasta.

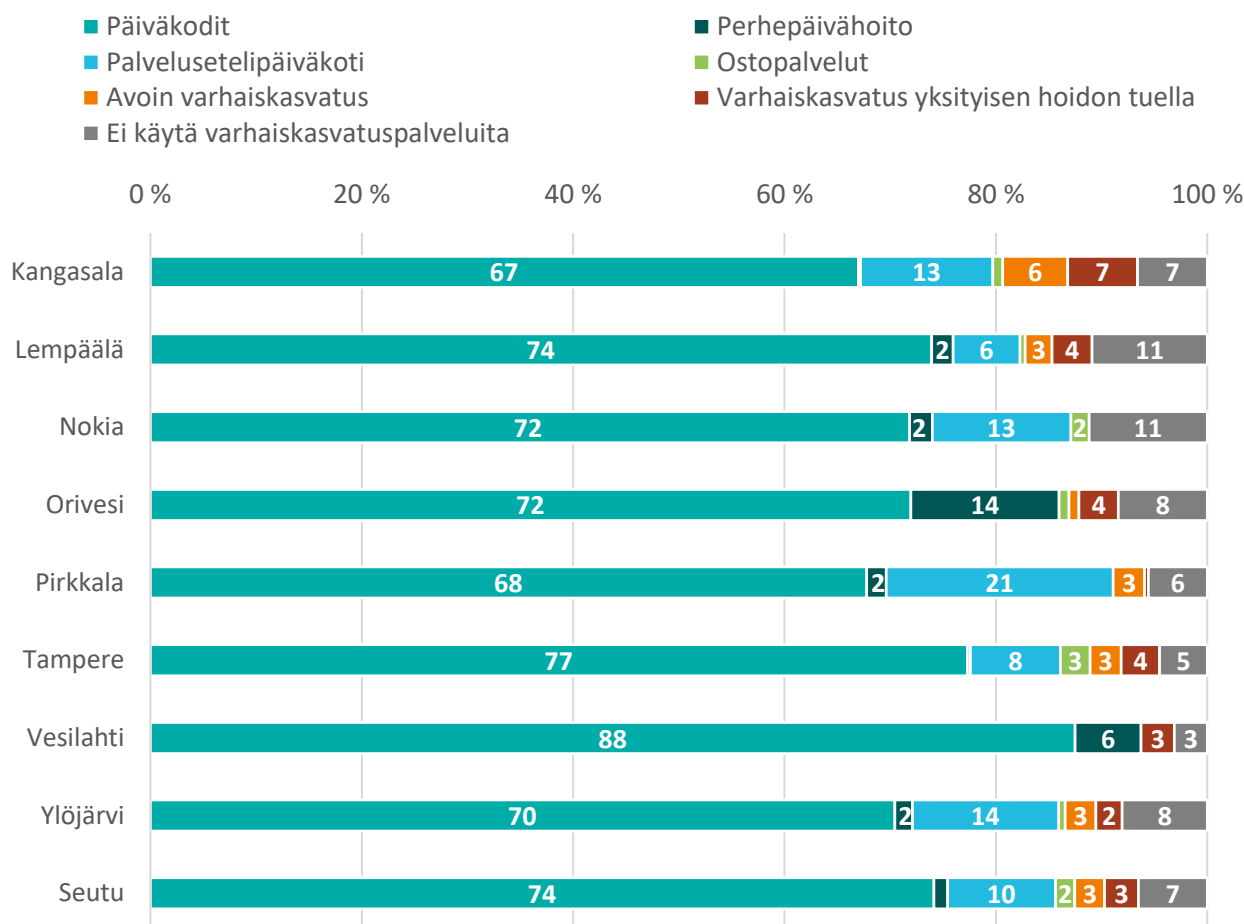
Taulukko 16. 5-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatuksen palveluihin Tampereen kaupunkiseudun kunnissa 31.12.2018 tilanteen mukaisesti. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

5-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatuksen palveluihin, 31.12.2018		
	Päiväkodit, perhepäivähoito, palvelusetelipäiväkoti, ostopalvelut, avoin varhaiskasvatus ja yksityisen hoidon tuki	Päiväkodit, palvelusetelipäiväkoti, ostopalvelut
Kaupunkiseutu	93 %	86 %
Kangasala	93 %	80 %
Lempäälä	89 %	81 %
Nokia	89 %	87 %
Orivesi	92 %	73 %
Pirkkala	94 %	89 %
Tampere	95 %	89 %
Vesilahti	97 %	88 %
Ylöjärvi	92 %	85 %

³ Laskelmassa huomioitu vuoden 2018 tilanne. Varhaiskasvatuspalveluihin tässä lukeutuu päiväkodit, perhepäivähoito, ostopalvelut, avoin varhaiskasvatus sekä varhaiskasvatus yksityisen hoidon tuella.

5-vuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatuspalveluihin kaupunkiseudun kunnissa palvelumuodoittain

31.12.2018, % 5-vuotiaiden määrästä



Kuva 8. 5-vuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatuspalveluihin kaupunkiseudun kunnissa palvelumuodoittain. Prosenttia 5-vuotiaiden määrästä. Tilanne 31.12.2018. Lähde: Tiedonkeruu kunnilta.

Tämän selvityksen haastatteluissa kuntien edustajat olivat yksimielisiä siitä, että 5-vuotiaiden esiopetus on järjestettävä päiväkotien yhteydessä. Päiväkodeissa annettava esiopetus mahdollistaa yhtenäisen esiopetus- ja hoitopäivän sekä varhaiskasvatuksen tarpeisiin vastaavan toimintaympäristön. Esiopetuksen varhaiskasvatuksellisen roolin toivotaan korostuvan 5-vuotiaiden kohdalla. Päiväkotiin sijoitettu esiopetus ja varhaiskasvatus ei järjestämismallien näkökulmasta synnytä erityisiä haasteita. Kaupunkiseudun kuntien edustajat pitävätkin haastatteluiden perusteella järjestämisvalmiuksiaan tästä näkökulmasta hyvinä.

Isoissa päiväkotiyksiköissä 5-vuotiaiden omia ryhmiä on helppo muodostaa. Pienemmissä yksiköissä esiopetuksen eriyttäminen muusta toiminnasta on todennäköisempi ratkaisu kuin erilliset, kokopäiväiset 5-vuotiaiden ryhmät. Esiopetusta voidaan järjestää pitämällä esiopetusta 5-vuotiaiden pienryhmissä. Muutokset nykyisinkin osassa kunnissa järjestettävään niin sanottuun viskari-toimintaan eivät siis olisi isoja.

Hallinnolliset edellytykset

Hallinnollisesta näkökulmasta varhaiskasvatuksen järjestämä esiopetus turvaa lähtökohtaisesti selkeämmin yhtenäisen esiopetuksen, mikäli esiopetus laajenee kaksivuotiseksi. Lainsäädännölliset ratkaisut vaikuttavat kuitenkin merkittävästi esiopetuksen hallinnollisiin ratkaisuihin. Opetushallituksen tuoreessa selvityksessä (Holappa et al., 2019) esitetään vaihtoehtoisia malleja, joilla kaksivuotinen esiopetus voitaisiin toteuttaa. Selvityksessä esitetään viisi vaihtoehtoista lainsäädännöllistä toteuttamistapaa:

Vaihtoehto 1: 5-6 vuotiaiden esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia

Vaihtoehto 2: 5-6 vuotiaiden esiopetukseen sovelletaan varhaiskasvatuslakia

Vaihtoehto 3: 5-6 vuotiaiden esiopetukseen säädetään uusi esiopetuslaki

Vaihtoehto 4: 5-8 vuotiaiden opetukseen säädetään uusi esi- ja alkuopetuslaki

Vaihtoehto 5: säädetään uusi laki, jossa yhdistetään varhaiskasvatuslaki ja perusopetuslaki.

Edellä mainituista vaihtoehtoista ensimmäisen tarkoittaisi, että kaksivuotinen esiopetus järjestettäisiin todennäköisesti samoin perustein kuin nykyisinkin. Kaksi viimeistä puolestaan edellyttäisivät lainsäädännöllisesti suurimpia muutoksia. Opetushallituksen selvityksessä korostetaan, että jokaisen vaihtoehdon osalta tulisi arvioida esiopetusta antavien opettajien kelpoisuusvaatimukset sekä turvata joustavuus esi- ja alkuopetuksen toteuttamisessa.

Pätevän henkilöstön saatavuus Tampereen kaupunkiseudulla on riippuvainen henkilöstön koulutukselle asetettavista vaatimuksista. Henkilöstön rekrytoinnin näkökulmasta kaupunkiseudun etu on se, että alueella järjestetään alan koulutusta. Kaupunkiseutua pidetään myös vetovoimaisena alueena, joka houkuttelee asukkaita. Kaupunkiseudun kuntien välillä voi kuitenkin olla eroja houkuttelevuudessa. Se, minkälaisella lainsäädännöllä esiopetuksesta määrätään, vaikuttaa myös työehtosopimuksiin. Nykyisen kaltainen lainsäädäntö voisi mahdollistaa esiopetusta antavien opettajien työllistämisen sekä OVTES:llä että KVTES:llä. OVTES voi olla kilpailukykyisempi työehtosopimus rekrytointitilanteissa KVTES:n verrattuna, mutta se on myös kalliimpi ratkaisu työnantajan näkökulmasta. OVTES on kuitenkin käytössä silloin, kun esiopetusta annetaan koululla perusopetuksen hallinnollisessa alaisuudessa. 5-vuotiaiden esiopetuksen tapahtuessa päiväkodeissa, olisi 5-vuotiaille esiopetusta antavat opettajat todennäköisesti KVTES:n piirissä.

Maksuttoman esiopetuksen ulottaminen viisivuotiaisiin voi edellyttää myös uudenlaista yhteistyötä kunnan sisällä. Esiopetuksen alkamisen aikaistaminen vuodella synnyttäisi uuden nivelvaiheen neli- ja viisivuotiaiden välille. Erityisesti niissä kunnissa, joissa esiopetus järjestetään koululla perusopetuksen alaisena toimintana, syntyy todennäköisesti tarve 5- ja 6-vuotiaiden esiopetuksen yhteistyölle päiväkotien ja koulujen välille.

Tällä hetkellä kaikissa kunnissa kiinnitetään esiopetuspaikkaa määritettäessä huomiota lapsen tulevaan koulupolkuun. Lapselle on muodostuttava varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta ja perusopetuksesta järkevä polku jatkossakin. Jos ja kun 5-vuotiaiden esiopetus järjestettäisiin päiväkodeissa, on etenkin niissä kunnissa, joissa 6-vuotiaat saavat esiopetuksensa kouluilla, mietittävä, sidotaanko myös 5-vuotiaiden esiopetuspaikan määräytyminen koulupolkuun. Tämä voisi joissakin tilanteissa tarkoittaa sitä, että lapsi käy 4-vuotiaaksi yhdessä päiväkodissa, siirtyy 5-vuotiaana esiopetukseen toiseen päiväkotiin ja 6-vuotiaan esiopetukseen tulevaan kouluunsa. Ratkaistavaksi jää myös, miten

eri paikkakunnalla päiväkotihoidossa olleiden lasten esiopetus järjestetään - voisiko seudullinen yhteistyö mahdollistaa 5-vuotiaan esiopetuksen siinä kotikunnan ulkopuolisessa päiväkodissa, jossa lapsi on ollut hoidossa ennen esiopetusikää?

Taulukko 17. Keskeisimmät maksuttoman esiopetuksen laajentamiseen liittyvät toiminnallisten, hallinnollisten ja taloudellisten edellytysten näkökulmat.

KESKEISET TOIMINNALLISIIN JA HALLINNOLLISIIN EDELLYTYKSIIN LIITTYVÄT NÄKÖKULMAT	KESKEISET TALOUDELLISIIN EDELLYTYKSIIN LIITTYVÄT NÄKÖKULMAT
Henkilöstön riittävyys / saatavuus	Henkilöstökustannusten kasvu
Tilojen riittävyys / saatavuus	Kuljetuskustannusten kasvu
Järjestämismallien hallinta	Investoinnit lisätiloihin
Varhaiskasvatuksen ja opetuksen välisen yhteistyön uudet ulottuvuudet	Varhaiskasvatuksen maksukertymän alentuminen

Seudulliset näkemykset esiopetuksen laajentamisesta

Kaupunkiseudun kunnissa suhtaudutaan kaiken kaikkiaan odottavasti ja varsin positiivisesti esiopetuksen laajentamiseen. Viisivuotiaiden esiopetuksen nähdään mahdollistavan varhaisemman tuen tarjoamisen erityisesti silloin, kun lapsi tulee esiopetukseen päiväkotihoidon ulkopuolelta. Varhaisen tuen tarjoaminen antaa paremmat lähtökohdat myös koulun aloittamiselle. Lisäksi sen nähdään lisäävän myös eurooppalaista yhdenvertaisuutta, sillä monissa Euroopan maissa viisivuotiaat ovat jo esiopetuksen piirissä. Kuitenkin on huomioitava, että eri maiden varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen liittyvät järjestelmät ja politiikat ovat moninaisia (ks. esim. Holappa et al., 2019).

Kaksivuotinen esiopetus ei haastateltavien näkökulmasta saa tarkoittaa nykyisen esiopetuksen varhaistamista vuodelle, vaan 5-vuotiaille tarvitaan oma opetussuunnitelmansa. Esiopetus ei saa olla liian koulumaista. Selvityksen yhteydessä haastatellut kuntien edustajat toivovat selkeää valtakunnallista suunnitelmaa 5-vuotiaiden esiopetuksesta.

Yksi haastateltujen tunnistama haaste liittyy esiopetusta antavien opettajien työehtosopimukseen. Erityisesti niissä kunnissa, joissa esiopetuksen opettajat ovat tällä hetkellä OVTES:n alaisuudessa, voisi esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaille tarkoittaa sitä, että jatkossa esiopettajia olisi sekä OVTES:n piirissä kouluilla että KVTES:n piirissä päiväkodeissa. Kahden erilaisen työehtosopimuksen alaisuudessa toimiminen arveluttaa osaa haastatelluista, joskin jo nykyisellään joissakin kunnissa on esiopettajia molempien työehtosopimusten piirissä. Jonkin verran pohdintaa herätti myös esiopetuksen laajentamisen vaikutukset varhaiskasvatuksen avoimiin palveluihin sekä perhepäivähoitoon. Viimeksi mainitun käyttö on tosin viime vuosina jo muutenkin supistunut.

6. Johtopäätökset ja yhteistyön mahdollisuudet

Esiopetusikäisten opetuksen ja hoidon järjestämismallit ja palvelukokonaisuudet ovat Tampereen kaupunkiseudulla kirjavat. Tähän vaikuttavat paitsi kuntien erilaiset historiat esiopetuksen järjestämisessä, kuntien esiopetusikäisten lasten määrä, tilaresurssit, palveluverkko sekä etäisyydet ja esimerkiksi vuorohoidon näkökulmasta myös huoltajien työssäkäynti. Esiopetusta ohjaava lainsäädäntö on mahdollistanut erilaisten järjestämismallien ja palvelukokonaisuuksien syntyminen, ja tilanne on sama ympäri Suomea. (Holappa et al., 2019). Eroja on paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä.

Viisivuotiaiden maksuton esiopetus synnyttäisi Tampereen kaupunkiseudulla haasteita erityisesti talouden ja tilaresurssien näkökulmasta, mutta myös mahdollisuuksia esiopetuksen toimintamallin ja sisällön kehittämiseen, varhaisen tuen vahvistumiseen ja kuntien väliseen yhteistyöhön.

Viisivuotiaiden esiopetus on mahdollista nivoa osaksi ehjää opinpolkua, mutta laadukkaan ja yhdenvertaisen toteuttamisen tueksi tarvitaan nykyistä selvemmat säädökset sen toteuttamisesta. Tampereen kaupunkiseudulla esiopetuksella on vahva rooli osana oppimisen polkua, mikä näkyy muun muassa lapsen tulevan koulupolun huomioimisena esiopetusta järjestettäessä. Viime vuosina aloitteita ja kehittämissuunnitelmia on tehty myös joustavasta ja yhdistetystä esi- ja alkuopetuksesta.

Tampereen kaupunkiseudun edellytykset järjestää kaksi vuotista esiopetusta tuskin poikkeavat merkittävästi muusta maasta. Kuntakohtaiset haasteet kuitenkin vaihtelevat paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä. Palvelutarpeen ennakoimisen ja palvelutarpeeseen vastaamisen haasteena olisi ensin kasvava esioppilaiden ja varhaiskasvatuspalveluissa olevien lasten lukumäärä, kun nykyisellään varhaiskasvatuspalveluiden ulkopuolella olevat 5-vuotiaat tulisivat mukaan esiopetukseen, ja sitten ikäluokkien kutistumisen myötä supistuva esioppilaiden määrä ja palvelutarve. Ikäluokkien supistumisesta huolimatta joillakin alueilla palvelutarve voi kuitenkin kasvaa tulevaisuudessa.

Tapahtuessaan uudistuksella tulee olemaan taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia niin varhaiskasvatukseen kuin esiopetuksen järjestäjien toimintaan, valtionosuuksiin sekä henkilöstön kelpoisuuksiin ja täydennyskoulutusmahdollisuuksiin. Merkittävä osa näistä eri vaikutuksista on sellaisia, joita on mahdotonta arvioida ennen tietoa lainsäädännöllisistä muutoksista. Isoimmat vaikutukset tulevat olemaan taloudellisia, ja ne syntyvät palvelun järjestämisestä aiheutuvista lisäkustannuksista sekä varhaiskasvatuksen hoitomaksukertymän supistumisesta.

Kaupunkiseudun kuntien selkeä viesti on, että lainsäädännöltä kaivataan selkeät reunaehdot esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiselle. 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen on muodostettava selkeä kokonaismalli, jossa lähtökohtana on lapselle eheä esiopetus- ja hoitopäivä. 5-vuotiaiden esiopetuksen järjestäminen päiväkotien yhteydessä turvaa päivän eheyden sekä ihmisten pysyvyyden, mutta myös pienelle lapselle koulua luontaisemman toimintaja oppimisympäristön.

Seudullisena yhteistyönä tehtävällä suunnittelulla ja linjauksilla nähdään jo nykytilanteessa olevan merkittävä rooli etenkin niissä asioissa, joissa valtakunnalliset ohjeistukset ja linjaukset ovat jääneet heikoksi. Yhteisten kysymysten ratkaisemisessa ja pedagogisten käytäntöjen kehittämisessä verkostomainen yhteistyön tarve on tunnistettu myös viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokei-

lun kunnissa (Holappa et al., 2019). Tässä selvityksessä tehdyissä haastatteluissa seudullisesta yhteistyöstä nähdään olevan positiivisia vaikutuksia myös seudun asukkaiden näkökulmasta: yhteisesti sovituille toimintamalleille ja palveluverkolla mahdollistetaan pysyvyyttä asukkaiden arkeen, vaikka asuinkunta vaihtuisikin. Seudullisesti yhtenäiset käytäntöjen ja periaatteiden pääpiirteet auttavat ylläpitämään kunnasta riippumatonta, asiakkaan näkökulmasta yhtenäisempää ja selkeämpää palvelupolkua.

Esiopetuksen nykyisten järjestämismallien selkeyttäminen ja jatkokehittäminen tarjoavat mahdollisuuksia yhteistyölle riippumatta esiopetuksen laajentamisesta. Selvitystyössä tehtyjen haastatteluiden perusteella pidetään tärkeänä, että seudullinen yhteistyö muun muassa esiopetussuunnitelmatyössä jatkuu. Kunnallista päättäväisyyttä pidetään silti tärkeänä ja se halutaan säilyttää. Seutuyhteistyön tulevaisuuden mahdollisuuksiksi nostettiin

- joustavan esi- ja alkuopetuksen kehittäminen
- kerhotoiminnan laatuksiteereiden ja periaatteiden sekä maksuperusteiden suunnittelu
- sekä henkilöstön täydennyskoulutus.

Vaikka seudullisesti ei tehtäisikään yhteisiä toimintalinjauksia, nähdään vertaistuellalla ja kokemusten vaihdolla olevan kuntakohtaista työtä tukevia vaikutuksia.

Joustava esi- ja alkuopetuksen kehittäminen yhteistyössä on järkevää oppimisen polun näkökulmasta. Kuusivuotiaiden esiopetuksen siirtyessä jatkossa entistä enemmän koulujen yhteyteen on yhteistyössä tehtävä kehittämistyö järkevää paitsi lasten yhdenvertaisuuden, myös resurssien näkökulmasta. Erityisesti kouluilla järjestettävän esiopetuksen yhteydessä voidaan edistää hallitusohjelmassakin esiin nostettua tavoitetta muodostaa esiopetuksesta ja perusopetuksen kahdesta ensimmäisestä vuosiluokasta nykyistä yhtenäisempi kokonaisuus (Valtioneuvosto, 2019). Vuosiluokkaan sitomattoman opetussuunnitelman kehittäminen yhteistyössä kaupunkiseudun kuntien kesken tarjoaa joustavan esiopetuksen ja perusopetuksen kehittämiselle hyvät lähtökohdat. Yhtä lailla kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä kannattaa hyödyntää pohdittaessa käytäntöjä, joilla varmistetaan päiväkotien yhteydessä pidettävien esiopetusryhmien yhteydet alakouluihin sekä mahdollisuudet hyötyä vuosiluokkiin sitomattomasta opetussuunnitelmasta.

Kerhotoiminnan sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan periaatteiden linjaaminen ja kehittäminen yhdessä nähdään merkittävänä yhteistyön mahdollisuutena. Tästä voi olla merkittävää hyötyä myös kunnan näkökulmasta, kun kerhotoimintaan liittyviä tulkinnanvaraisuuksia saadaan ratkottua isomalla joukolla. Kerhotoiminnan kehittämisessä kaupunkiseudun kuntia kiinnostavat erityisesti henkilöstön mitoittamiseen liittyvät kysymykset sekä pedagogiikan kehittäminen. Aamu- ja iltapäivä- sekä kerhotoiminnan seudullisen tiekartan laatiminen on yksi ehdotus yhteistyöhankkeeksi.

Seudullinen yhteistyö taloustietojen vertailtavuuden kehittämisessä edellyttää tämän selvityksen perusteella edelleen tarkempaa paneutumista kuntien kirjaamiskäytäntöihin sekä seudullisten yhteisten käytänteiden ja periaatteiden sopimista. Jatkossa esiopetuksen ja täydentävän hoidon toiminta- ja taloustietoanalyysia on mahdollista kehittää esimerkiksi yksikötasoisesta tietoa tarkastelemalla. Yksikötasoinen tarkastelu avaisi mahdollisuuksia yhteistyölle myös palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta. Esiopetuksen yhteisen tietomallin rakentaminen vaatii vuoropuhelua ja tiivistä työskentelyä paitsi kuntien varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen asiantuntijoiden myös taloushallinnon asiantuntijoiden kanssa. Toiminnasta ja taloustiedoista vastaavien tahojen yhteistyö ei ole tällä

hetkellä itsestään selvää edes kuntatasolla, saati kuntien välillä. Taloustietojen kirjauskäytäntöjen sekä kohdentamisperusteiden kehittäminen niin, että esiopetuksesta olisi jatkossa saatavilla kuntien välillä yhtenäisempää ja vertailukelpoisempaa tietoa, on kuitenkin pitkä prosessi eikä se ole irrallinen kunnan muusta taloudenpidosta.

Mikäli maksuton ja velvoittava esiopetus laajenee 5-vuotiaiden ikäryhmään, on seudulliselle yhteistyölle olemassa vahva pohja jo nykyisessä, varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa tehtävässä yhteistyössä. Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti, mikäli kansallinen lainsäädäntö ja asetukset eivät ole riittävän selkeitä ja jättävät tulkinnanvaraa.

Lähdeluettelo

Aluehallintovirasto. 2019. Lapsella on oikeus esiopetukseen ja täydentävään varhaiskasvatukseen. Tiedote 10.6.2019. Saatavilla osoitteessa <http://www.avi.fi/web/avi/-/lapsella-on-oikeus-esiopetukseen-ja-taydentavaan-varhaiskasvatukseen> Katsottu 13.8.2019

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI. 2019. Väestöennuste 2040. Osittain julkaisematon. Saatavilla osoitteessa <http://www.mdi.fi/ennuste2040/> Katsottu 13.8.2019.

Holappa, A-S.; Costiander, K.; Haanpää, S.; Kola-Torvinen, P. & Packalen, P. 2019. Kaksivuotinen esiopetus. Alustava selvitys 2019. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2019:2a.

Hujala, E., Backlund-Smulter, T., Koivisto, P., Parkkinen, H., Sarakorpi, H., Suortti, O., Niemelä, T., Kuronen, I., Knubb-Manninen, G., Smeds-Nylund, A-S., Hietala, R., & Korkeakoski, E. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 61. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.

Hämeenkyrön kunta. 2019. Esiopetustyöryhmä. Loppuraportti. Saatavilla osoitteessa: <http://haamenkyro.cloudnc.fi/download/noname/%7B8bc44d64-55bf-42aa-8f3b-a2c8bf51c393%7D/22434> Katsottu 13.8.2019.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. 2019. Yhä useampi viisivuotias osallistuu varhaiskasvatukseen. Saatavilla osoitteessa <https://blogi.karvi.fi/2019/03/07/yha-useampi-viisivuotias-osallistuu-varhaiskasvatukseen/> Katsottu 13.8.2019.

Karila, K., Kosonen, T. & Järvenkallas, S. 2017. Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017-2030. Suuntaviivat varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30.

Kauppinen, A. & Alasuutari, M. 2018. Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Varhaiskasvatuksen Tiedelehti – JECER 7/1 2018, 147-169.

Kuntaliitto. 2018. Kuntaliitto laski oppivelvollisuuden pidentämisen kustannukset - Satojen miljoonien eurojen lisäkulut odotettavissa. Saatavilla osoitteessa (<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2018/kuntaliitto-laski-oppivelvollisuuden-pidentamisen-kustannukset-satojen-miljoonien>) Katsottu 13.8.2019.

Kuntatyönantajat. 2013. Esiopetus - kouluissa vai päivähoidossa? Saatavilla osoitteessa <https://www.kt.fi/sopimukset/ohjeet/ovtes/esiopetuksen-jarjestaminen> Katsottu 13.8.2019.

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 29.12.2016/1503. Saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161503>. Katsottu 13.8.2019.

Mahkonen, S. 2015. Varhaiskasvatuslaki. Helsinki: Edita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit. Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:3.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013. Saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131287> Katsottu 13.8.2019.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628> Katsottu 13.8.2019.

Tampereen kaupunkiseutu. 2018a. Kaupunkiseudun esi- ja perusopetuksen seutuvertailu. Vuosi 2017 - Toimintatiedot ja kustannukset. Saatavilla osoitteessa <https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/18105/esi- ja perusopetuksen seutuvertailu 2017.pdf> Katsottu 13.8.2019.

Tampereen kaupunkiseutu. 2018b. Seudullinen varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta. Saatavilla osoitteessa https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/17927/96_varhaiskasvatuksen_seudullinen_tiekartta.pdf Katsottu 13.8.2019.

Tilastokeskus. 2017. Taulukko 41. Esi- ja perusopetuksen, perusopetuslain mukaisen aamu- ja ilta-päivätoiminnan sekä lukiokoulutuksen kustannustiedot. Tiedonkeruun sisältö ja ohjeet. Saatavilla: http://stat.fi/keruu/kuta/files/kuntatalous_41.pdf Katsottu 13.8.2019.

Valtioneuvoston kanslia. 2018. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.

Valtioneuvosto. 2019. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.

Varhaiskasvatuslaki 540/2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540> Katsottu 13.8.2019.

Yleisradio. 2016. Avi: Tampere on laiminlyönyt lasten oikeutta varhaiskasvatukseen. Saatavilla osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-9357713> Katsottu 13.8.2019

Liitteet

Liite 1: Kuntakohtaiset esiopetuksen nykytilakuvaukset

Kangasala

Esiopetus on hallinnollisesti varhaiskasvatuksen järjestämää ja suurin osa esiopetuksen opettajista kuuluu kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. Muutama opettaja kuuluu kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen OVTES:n piiriin, mutta tavoitteena on tulevaisuudessa siirtyä malliin, jossa kaikki esiopetuksen opettajat ovat KVTES:n piirissä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uusia esiopetuksen opettajia ei enää palkata OVTES:llä. Esiopetuspaikka määräytyy lapsen tulevan koulupolun mukaisesti. Osoite ja koulupolku ratkaisevat esiopetuspaikan lukuvuodesta 2019-2020 alkaen.

Esiopetusta järjestetään osassa kunnallisista päiväkodeista, muutamassa yksityisessä päiväkodissa sekä vuoropäiväkodissa ja kouluissa. Kouluilla annettava esiopetus on pääosin tarkoitettu lapsille, joilla on tarve ainoastaan esiopetukseen. Joidenkin koulujen yhteydessä toimii esiopetusyksikköjä, joissa järjestetään myös täydentävää varhaiskasvatusta. Esiopetus toteutetaan pääsääntöisesti esiopetusryhmässä. Päiväkodeissa esiopetusta annetaan joko esiopetusryhmässä tai ryhmässä, jossa on eri-ikäisiä lapsia. Kouluissa esiopetus tapahtuu esiopetusryhmissä. Suurin osa esioppilaista osallistuu päiväkodeissa tai koulujen yhteydessä sijaitsevilla varhaiskasvatusyksiköissä järjestettävään esiopetukseen. Esiopetuksen ryhmäkoot ovat varhaiskasvatuslain mukaiset ja niissä huomioidaan pidennetyn oppivelvollisuuden tarpeet. Esiopetusajana ryhmässä on kaksi aikuista, joista toinen varhaiskasvatuksen opettaja ja toinen lastenhoitaja.

Esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus järjestetään varhaiskasvatusyksiköissä, joita voivat olla päiväkodit tai koulujen yhteydessä toimivat esiopetusyksiköt. Myös perhepäivähoito on mahdollista. Niin sanottua kerhotoimintaa ei esioppilaille Kangasalla järjestetä.

Lempäälä

Esiopetus on hallinnollisesti perusopetuksen järjestämää ja järjestäjänä toimii kunnan varhaiskasvatus- ja opetuspalvelut. Esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään ensisijaisesti ns. lähikouluissa ja esiopetuksen järjestäjä osoittaa esiopetuspaikan, joka määräytyy esioppilaan kotisoitteen sekä tulevan koulupolun perusteella. Lukuvuodesta 2019-2020 alkaen ilmoittautumisen sijaan kunta on osoittanut esioppilaille esiopetuspaikan suoraan, minkä jälkeen huoltajat vahvistavat esiopetuspaikan. Esiopetus tapahtuu pääosin omissa esiopetusryhmissä. Kyläkouluissa on kuitenkin yhdysluokkia ja muissa kouluissa on joustavaa, joskin epäsäännöllistä yhdistettyä esi- ja alkuopetusta. Tavoitteellinen esiopetusryhmien koko on 20 oppilasta ja ryhmässä on yksi esiopettaja sekä yksi koulunkäynninohjaaja.

Varhaiskasvatuslain mukainen täydentävä varhaiskasvatus järjestetään päiväkodeissa ja sen asiakasmaksut määräytyvät varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaisesti. Täydentävää hoitoa tarvitseva esioppilas voi osallistua myös kouluilla järjestettävään aamu- ja iltapäivätoimintaan. Kouluilla järjestettävä aamu- ja iltapäivätoiminta on perusopetuslain mukaista, kunnan yhteisöpalveluiden järjestämää toimintaa ja sen toiminta-aika on kello 07.00-17.00. Aamu- ja iltapäivätoimintaan

osallistuvalla lapsella järjestetään toimintaa päivän aikana enintään yhdeksän tunnin ajan esiopetusajaksi mukaan lukien. Aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintamaksut määräytyvät läsnäolopäiviin sitoutumisen mukaisesti. Aamu- ja iltapäivätoiminnasta on mahdollista saada maksualennusta tai vapautusta taloudellisiin perusteisiin varhaiskasvatustaloudellisuuden tulorajojen mukaan. Maksualennusta tai vapautusta voi hakea myös muulla kuin taloudellisella perusteella. Lisäksi on mahdollista saada sisaralennusta. Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvalla lapsella on mahdollista varata maksullinen aamupala. Välipalaa tarjotaan iltapäivällä. Lähes kaikki täydentävää hoitoa tarvitsevat esioppilaat osallistuvat aamu- ja iltapäivätoimintaan. Aamu- ja iltapäivätoiminnassa sovellettava suhdeluku on 1:15 ja yksittäisten ryhmien koko on pyritty pitämään 15 lapsessa. Ryhmissä on sekä esioppilaita että 1.-2.-luokkalaista.

Nokia

Esiopetus on hallinnollisesti varhaiskasvatuksen järjestämää ja esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään pääsääntöisesti päiväkodeissa, mutta myös muutamalla koululla. Lapsen huoltaja hakee esiopetuspaikkaa, josta päätöksen tekee esiopetuksen järjestäjä. Esiopetuspaikan määräytymisessä pyritään aina huomioimaan huoltajan toive, mutta huoltajia voidaan myös ohjeistaa koulupolun mukaisesta esiopetuspaikasta. Kunnallisten päiväkotien lisäksi esiopetusta järjestetään myös yksityisissä päiväkodeissa kilpailutus päätösten mukaisesti. Tavoitteellinen esiopetusryhmien koko on 21 oppilasta. Ryhmässä on kaksi varhaiskasvatuksen opettajaa sekä yksi varhaiskasvatuksen lastenhoitaja.

Esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus järjestetään lapsen esiopetusryhmässä, päiväkodeissa tai koulujen yhteydessä, tai perhepäivähoidossa.

Orivesi

Esiopetus on hallinnollisesti varhaiskasvatuksen järjestämää ja järjestäjänä toimii kaupungin kasvatus- ja opetuspalvelut. Esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. Lukuvuonna 2018-2019 esiopetusta on järjestetty esiopetusluokilla, alkuopetukseen integroituna alemman perusasteen kouluissa tai esiopetusryhmissä päiväkotien yhteydessä. Lukuvuodesta 2019-2020 alkaen esiopetusta järjestetään esiopetusryhmissä kouluissa tai alkuopetukseen integroituna alemman perusasteen kouluissa. Lukuvuodesta 2019-2020 alkaen esiopetuspaikka määräytyy kaikilla lapsen tulevan koulupolun mukaisesti ja esiopetuspaikka on lapsen tuleva koulu. Esiopetusryhmien koko vaihtelee kahdeksasta oppilaasta 20 oppilaaseen. 20 oppilaan esiopetusryhmässä aikuisia on yksi esiopettaja sekä kaksi muuta kasvattajaa, jotka voivat olla lastenhoitajia tai koulunkäynninohjaajia.

Täydentävä varhaiskasvatus järjestetään esiopetusryhmissä samassa paikassa kuin esiopetuskin varhaiskasvatuksen päivähoitona. Niin sanottua kerhotoimintaa ei esioppilaille Orivedellä järjestetä.

Pirkkala

Esiopetus on hallinnollisesti perusopetuksen järjestämää ja esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään ensisijaisesti lähikouluissa. Esiopetuksen järjestäjä osoittaa esiopetuspaikan, joka perustuu lapsen kotiosoitteeseen ja tulevaan koulupolkuun. Esiopetusryhmien enimmäiskoko on 22 lasta. Ryhmässä on pääsääntöisesti yksi esiopettaja sekä yksi koulunkäynninohjaaja.

Esiopetusta täydentävä hoito on joko varhaiskasvatuslain mukaista kerhotoimintaa tai päivähoitoa. Lähes kaikki täydentävää hoitoa tarvitsevat esioppilaat osallistuvat kouluilla kerhotoimintaan. Pirkkalassa esiopetukseen ja täydentävään hoitoon osallistuu 91% esioppilaista. Pelkässä esiopetuksessa käy vain 9 % esioppilaista. Osallistumisaste on seutukunnan korkein. Kerhotoiminta järjestetään ensisijaisesti siinä koulussa, jossa esiopetusryhmä toimii. Kerhotoimintaa järjestetään koulun tiloissa klo 7.00-8.00 sekä klo 12.00-17.00. Kerhotoiminnasta vastaa koulun kasvatushenkilökunta, esimerkiksi koulunkäynninohjaaja. Aamu- ja iltapäivähoitoon sisältyy aamu- sekä välipala. Kerhomaksut määräytyvät kerhotoiminnassa kuukausittaisten, toteutuneista läsnäolopäivistä muodostuvan maksuportaan perusteella. Kerhotoiminnasta on mahdollista saada maksuvapautus tai -alennus, johon oikeuttavat tulorajat määräytyvät varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain tulorajojen mukaisesti. Myös sisaralennusta on mahdollista saada, mikäli esioppilaalla on sisarus kunnallisessa päivähoidossa. Kerhotoiminnassa sovelletaan suhdelukua 1:15 ja koulusta riippuen ryhmässä voi olla esioppilaiden lisäksi 1.-2.-luokkalaisia.

Tampere

Esiopetus on hallinnollisesti varhaiskasvatuksen järjestämää ja esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään ensisijaisesti lähikouluissa. Esiopetuksen järjestäjä osoittaa esiopetuspaikan lapsen kotiosoitteen ja tulevan koulupolun mukaisesti. Vuorohoitoa tarvitsevien lasten esiopetus järjestetään ensisijaisesti vuorohoitopäiväkodissa. Englanninkielinen esiopetus on kilpailutettu ja ruotsinkielinen esiopetus järjestetään ostopalveluna. Esiopetusryhmien koko vaihtelee pääsääntöisesti 13-22 välillä.

Esiopetusta täydentävä hoito on joko päiväkodeissa järjestettävää osa-aikaista varhaiskasvatusta tai kouluilla tapahtuvaa varhaiskasvatuslain mukaisesti järjestettyä Eppu-kerhotoimintaa. Suurin osa täydentävää hoitoa tarvitsevista esioppilaista osallistuu kouluilla järjestettävään Eppu-kerhotoimintaan. Lukuvuonna 2018-2019 päiväkodeissa osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen osallistuvia esioppilaita oli 224 eli 12 prosenttia täydentävään hoitoon osallistuvista lapsista. Kerhotoiminnassa sovelletaan esikoululaisten osalta varhaiskasvatuksen osapäivähoidon suhdelukua 1:13, ja kerhotoiminta sisältää yhteistä toimintaa myös 1.-2.-luokkalaisten kanssa. Eppu-kerhoissa työskentelee samat henkilöt kuin esiopetuksessakin.

Eppu-kerhotoiminnassa on kiinteä kuukausimaksu, joka määräytyy täydentävän hoidon tarpeen mukaisesti (hoitotarve tuntia päivässä). Kerhotoiminnasta on mahdollista saada maksuvapautus tai -alennus, johon oikeuttavat tulorajat määräytyvät varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain tulorajojen mukaisesti. Kerhotoiminnasta on mahdollista saada myös sisarusalennusta.

Vesilahti

Esiopetus on hallinnollisesti perusopetuksen järjestämää ja esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään kouluilla ja esiopetuksen järjestäjä osoittaa esiopetuspaikan, joka määräytyy lapsen kotiosoitteen ja tulevan koulupolun mukaisesti. Esiopetusryhmien koko vaihtelee 13-20 lapsen välillä. Ryhmässä on esiopettaja sekä koulunkäynninohjaaja.

Esiopetusta täydentävä hoito jakautuu aamu- ja iltapäivähoitoon seuraavasti: esioppilaan aamuhoito järjestetään aina päiväkodissa, mutta iltapäivähoito voi olla joko varhaiskasvatuslain alaista toimintaa päiväkodeilla tai perusopetuslain alaista toimintaa kouluilla. Toimintamaksut määräyty-

vät iltapäivätoiminnassa ennalta sovitun toiminta-ajan pituuden mukaisesti (hoitotarve tiettyyn kelloonaikaan asti). Kouluilla järjestettävään iltapäivätoiminnan maksuun sisältyy välipala. Esioppilaille iltapäivätoiminta järjestetään esiopetuksen päättymisestä klo 17.00 saakka. Toimintamaksuun on mahdollista saada maksuvapautus tai -alennusta. Lähes kaikki täydentävää hoitoa tarvitsevat esiopilaat osallistuvat kouluilla järjestettävään iltapäivätoimintaan. Kerhotoiminnassa sovelletaan esikoululaisten osalta suhdelukua 1:16 ja toiminnasta vastaa esimerkiksi koulunkäynninohjaaja, joka voi olla mukana myös esiopetusryhmän toiminnassa.

Ylöjärvi

Esiopetuksen järjestämisestä vastaa varhaiskasvatus ja esiopetuksen opettajat kuuluvat kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. Esiopetusta järjestetään pääsääntöisesti päiväkodeissa, mutta myös muutamalla koululla sekä koulujen yhteydessä sijaitsevilla esiopetusyksiköissä. Kunnallisten esiopetusyksiköiden lisäksi esiopetusta järjestetään muutamassa yksityisessä päiväkodissa. Esiopetuspaikka määräytyy huoltajien toiveen perusteella. Huoltajat hakevat esiopetuspaikkaa ilmoittautumisen yhteydessä. Yleensä paikkaa haetaan asuinpaikan mukaisesti, mutta tarvittaessa vanhemmille myös kerrotaan lapsen tuleva koulu ja ohjataan hakemaan esiopetuspaikkaa koulupolun mukaisesti. Esiopetusta keskitetään koulujen yhteydessä oleviin ryhmiin ja päiväkotiryhmiin, joista lapset menevät samaan kouluun.

Esiopetusryhmä koostuu yhden ikäluokan oppilaista ja ryhmäkoko noudattaa opetushallituksen suosituksia. Esiopetusryhmien tavoitteellinen enimmäisryhmäkoko on 20 lasta ja vähimmäiskoko 13 lasta. 20 lapsen ryhmässä esiopettajan lisäksi on lastenhoitaja tai koulunkäynnin avustaja. Esiopetusryhmässä on pääsääntöisesti vain esiopetusikäisiä lapsia. Esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus järjestetään pääsääntöisesti samassa paikassa ja ryhmässä kuin esiopetuskin.

Liite 2: Yleisimpien järjestämismallien arvioituja vaikutuksia⁴

1) Hallinnollinen järjestäjä 2) Esiopetuspaikan ohjaava periaate 3) Esiopetuspaikka 4) Täydentävä hoito 5) Esimerkkikunta	<i>ESIMERKKI 1</i> 1) Varhaiskasvatus 2) Koulupolku 3) Koulu 4) Kerhotoiminta koululla 5) Tampere	<i>ESIMERKKI 2</i> 1) Varhaiskasvatus 2) Koulupolku 3) Päiväkot 4) Varhaiskasvatus päiväkodilla 5) Kangasala	<i>ESIMERKKI 3</i> 1) Perusopetus 2) Koulupolku 3) Koulu 4) Kerhotoiminta koululla 5) Lempäälä / Pirkkala / Vesilahti
Vaikutukset lapseen ja perheeseen:	• Yksi paikka on perheen etu • Ei siirtymisiä • Ylöspäin integrointi helpompaa/ mahdollista • Voi olla perheelle edullisempi vaihtoehto	• Yhtenäinen päivä yhdessä paikassa todennäköisesti henkilökunta sama. • Mahdollistaako järjestämismalli jatkuvuutta? • Onko ryhmässä samoja lapsia kuin tulevilla ekalla luokalla (ryhmytyminen) • Vanhemmat maksavat kokonaisuuden päivähoidon mukaan • Malli ei mahdollista ip-hoitoa kerhotoimintana	• Koulupolku määritelty • Kouluvalmiudet / siirtyminen helpompaa • Lapsen mahdolliset siirtymät, jos perhe valitsee "eri lain" (päiväkodin ip-kerhon sijaan)
Toiminnalliset vaikutukset:	• Esi- ja alkuopetuksen yhteistyö (pedagoginen ammattitaito, konsultointi, tuki, tiedonsiirto, varhennettu kielikasvatus) • Pääsee osaksi koulun toimintakulttuuria • Turvalliset aikuiskontaktit koulusta • Kummioppilaat • Opiskeluhuollon palvelut	• Esiopetuksen ja alkuopetuksen yhteistyö kysymysmerkki?? • Oppilashuoltoon voi olla vaikutusta (miten yhteistyön pelaa lapsen näkökulmasta) • Päiväkodissa ruokahuolto voi olla helpompi järjestää.	• Vapauttaa tiloja vakalle
Hallinnolliset vaikutukset:	• Esimiestyön järjestämisen haasteet?	• Malli ei välttämättä huomioi tulevaa koulupolkua • Päiväkodeissa järjestettävässä esiopetuksessa henkilöstön esimies on päiväkodin johtaja (henkilösidoista miten toimii)	• Johtaminen yhden operoivan toimijan toimintaa • Kerhotoiminnan osalta ei tarvitse määritellä maksuja

⁴ Tulokset hankkeen työpajasta 24.5.2019.

1) Hallinnollinen järjestäjä 2) Esiopetuspaikan ohjaava periaate 3) Esiopetuspaikka 4) Täydentävä hoito 5) Esimerkkikunta	ESIMERKKI 1 1) Varhaiskasvatus 2) Koulupolku 3) Koulu 4) Kerhotoiminta koululla 5) Tampere	ESIMERKKI 2 1) Varhaiskasvatus 2) Koulupolku 3) Päiväkotiki 4) Varhaiskasvatus päiväkodilla 5) Kangasala	ESIMERKKI 3 1) Perusopetus 2) Koulupolku 3) Koulu 4) Kerhotoiminta koululla 5) Lempäälä / Pirkkala / Vesilahti
Taloudelliset vaikutukset:	- Vakahenkilöstö KVTES:n alaisia (kustannussäästöt henkilöstökuluissa, laajempi työaika) - Rekrytoinnissa KVTES mahdollisesti heikentävä tekijä - Työyhteisölliset haasteet OVTES/KVTES - Ei ylimääräisiä kuljetuskustannuksia, ei paikan vaihtamista	- Taloudellinen henkilöstökulujen osalta - Ei ylimääräisiä kuljetuksia - Tässä mallissa voidaan iltapäivä tehdä lastenhoitajilla mutta käytännössä ei tod. näk. toteudu, koska opettajien työtunnit - Tilojen osalta ei mahdollista joustavaa tilojen käyttöä varhaiskasvatus ja koulut (säästö-potentiaalia tulisi, jos lapset olisivat kouluilla?)	- OVTES - kalliimpi kunnan näkökulmasta (hlöstö) - Ei eroja kuljetuskustannuksissa - Kerhotoiminnan järjestäminen edullisempaa, henkilöstömitoitus (Esim. Vesilahti 1:16)
Keskeisimmät vahvuudet	- Kustannussäästöt - Yhtenäinen koulupolku - Ei siirtymiä, yhtenäinen päivä	Lapsen päivän eheys	Joustava opetuksen näkökulmasta
Keskeisimmät heikkoudet	- Ammatillisuus? - Esimiehitys?	Opinpolun yhtenäisyys	Kallis järjestelmä kunnan näkökulmasta