

Lempäälän kunnan kotihoidontuen kuntalisäpilotin vaikuttavuusarvioinnin loppuraportti

Kunnanhallitus 08.04.2024 § 75
334/12.07.00.00/2024

Valmistelija Sivistysjohtaja Nina Lehtinen

Tausta

Lempäälän kunnanvaltuusto on 23.11.2022 §70:n päätöksellä aloittanut kotihoidontuen kuntalisän pilotoinnin, joka kestää 1.8.2023–31.5.2024. Kasvatus- ja opetuslautakunta on 18.1.2023 §12:ssa hyväksynyt pilotin toteutussuunnitelman ja kunnanvaltuusto on 22.2.2023 §24:ssä vahvistanut tarvittavat määrärahat pilotin käynnistämiseksi. Pilotin aikana arvioidaan kuntalisän vaikutuksia kunnan talouteen ja palvelurakenteeseen sekä kerätään tietoa osallistuvien perheiden kokemuksista. Pilotointijakson aikana kotihoidontuen kuntalisää pilotoidaan 200 perheessä, joissa on yhteensä 279 lasta. Lapsista 81 % on 0-3-vuotiaita lapsia. Kuntalisän suuruus on 400 euroa per lapsi ja 100 euroa sisaruslisää. Eniten perheitä osallistuu 10 kuukauden ajalle.

FCG:n suorittama vaikuttavuustutkimus, joka toteutetaan yhteistyössä Kempeleen kunnan kanssa, kunnanhallituksen ohjauksessa, tukee päätöksentekoa. Tutkimuksen raportointi valmistuu huhtikuussa 2024, ja sen tulokset ovat tärkeä osa päätöksenteon tueksi kerättävää tietoa. Lisäksi Lempäälässä toteutetaan pro gradu -tutkielma, jossa analysoidaan lastenhoitopalvelun yhteistuottamista pilotin puitteissa. Lempäälän kunnan taloussuunnitelmassa vuodelle 2024 on päätetty jatkaa pilotin toimintaa vuosina 2024–2025, jotta saadaan kattava kuva kuntalisän käytön sekä toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten kokonaisvaltaisesta kuvasta. Lempäälän kunnan vuoden 2025 taloussuunnitelman hyväksymisen yhteydessä tehdään päätös kotihoidontuen kuntalisän laajemmasta ja pysyvämmästä käytöstä, perustuen pilottivuosien aikana kertyneeseen tietoon.

FCG Kotihoidontuen kuntalisän vaikuttavuustutkimus, loppuraportti

Lempäälän ja Kempeleen kunnissa toteutettiin tilaustutkimuksena kotihoidontuen kuntalisän vaikuttavuustutkimus syyskuusta 2023 maaliskuuhun 2024. Tutkimuksen ohjasi Lempäälän kunnanhallitus, ja siihen osallistui FCG:n tiimi sekä kummankin kunnan edustajia, mukaan lukien viranhaltijoita ja poliittisia päättäjiä. Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida kotihoidontuen kuntalisän vaikutuksia perheiden päätökseen hoitaa lapsiaan kotona varhaiskasvatukseen sijaan, erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten osalta Lempäälässä ja alle 2-vuotiaiden Kempeleessä.

Tutkimuksessa käytettiin sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä, ja se keskittyi pilotin vaikutuksiin perheiden näkökulmasta, asetettujen tavoitteiden saavuttamisen, varhaiskasvatuksen järjestämisen ja kuntien talouden kannalta. Aluksi työsuunnitelma tarkennettiin aloituskokouksessa, minkä jälkeen suoritettiin sähköinen kysely kuntalisän saaneille perheille. Päättäjahaastatteluiden ja varhaiskasvatuksen vastuuhenkilöiden haastattelujen kautta selvitettiin kokeilun tavoitteita ja kuntalisän vaikutuksia varhaiskasvatuspalveluiden kysyntään. Lopuksi analysoitiin pilotin taloudelliset vaikutukset, mukaan lukien kuntalisän kustannukset ja säästöt varhaiskasvatuksessa pilottijakson aikana.

Perheille toteutetun kyselyn tuloksista

Lempäälässä toteutetun sähköisen kyselyn tulokset osoittavat, että kotihoidontuen kuntalisä on vaikuttanut perheiden päätöksiin kotihoidon kestosta. Kyselyyn vastasi 76 % saajista, ja tulokset paljastavat, että suurin osa vastaajista (70 %) hoitaa kotona vain yhtä lasta, ja vain harva (10 %) hoitaa kolmea tai useampaa lasta. Kuntalisän erityisehto, joka edellyttää kaikkien alle 5-vuotiaiden lasten kotihoitoa, ei ole merkittävästi vaikuttanut perheiden päätöksiin, sillä useimmilla on vain yksi lapsi tai muut lapset ovat jo yli 5-vuotiaita. Kuntalisä on kuitenkin taloudellinen kannustin, joka on saanut neljänneksen vastaajista valitsemaan kotihoidon, jota he eivät muuten olisi valinneet. Vastausten perusteella voidaan päätellä, että perheiden päätökset kotihoidosta riippuvat monista tekijöistä, kuten lapsen iästä, perheen arvoista, taloudellisesta tilanteesta ja varhaiskasvatuksen saatavuudesta.

Lempäälässä on havaittu, että varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on hieman laskenut vuonna 2023, kun taas kotihoidettujen lasten määrä on kasvanut. Kotihoidettujen lasten osuus nousi 18 prosentista vuonna 2022 21 prosenttiin vuonna 2023. Kuuden vuoden keskiarvo kotihoidontuen käyttäjille Lempäälässä on 245 lasta, mutta vuoden 2023 loppupuoliskolla tämä luku nousi 293 lapseen, mikä on 11,83 % enemmän kuin vuonna 2022 samana aikana.

Kotihoidontuen kuntalisäpilotin aikana kotihoidettujen lasten määrä on kasvanut hieman, ja vuoden 2023 syyskaudella kotihoidontuen käyttäjiä oli 24 % enemmän kuin kuuden vuoden keskiarvo. Pilotin vaikutuksia varhaiskasvatukseen on vaikea arvioida suoraan, sillä vuosi 2023–2024 on ollut poikkeuksellinen monin tavoin. Vapaita paikkoja on ollut saatavilla enemmän kuin aikaisempina vuosina, mikä osittain johtuu kuntalisäpilotista, mutta myös paikkakunnalta muuttaneiden perheiden määrän vähenemisestä.

Vaikka kysyntä varhaiskasvatuspalveluille on vähentynyt, alle 3-vuotiaiden lasten osuus hakijoista on pysynyt samana, 85 prosentissa. Kustannussäästöjä on haettu muun muassa jättämällä raskaus- ja perhevapaan sijaisuuksia täyttämättä ja ottamalla käyttöön kahden kasvattajan lapsiryhmiä. Toistaiseksi merkittäviä henkilöstösäästöjä ei ole kuitenkaan saavutettu varhaiskasvatuksessa.

Kuntalisän vaikutukset varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrään ja kotihoitoon

Varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on Lempäälässä hieman laskenut, ja kotihoidettujen lasten määrä on vastaavasti hieman kasvanut vuonna 2023. Prosentuaalisesti kotihoidettujen lasten osuus oli 18 % vuonna 2022 ja vuonna 2023 osuus oli 21 %.

Kotihoidontuen käyttäjien keskiarvo 6 vuoden ajalta Lempäälän kunnassa on 245 lasta. Elo-joulukuussa 2022 kotihoidontuen piirissä on ollut keskimäärin 262 lasta. Vuoden 2023 elo-joulukuussa kotihoidontuen piirissä on ollut 293 lasta. Vuonna 2023 elo-joulukuun osalta kotihoidontuen piirissä on 11,83 % (31 lasta) enemmän lapsia, verrattuna vuoden 2022 vastaavaan ajankohtaan.

Vuoden 2023 syykaudella, elo-joulukuu, kotihoidontuen käyttäjiä on 24 % enemmän, verrattaessa käyttäjien keskiarvoa (245) Lempäälän kunnassa 6 vuoden ajalta. Kotihoidontuen kuntalisäpilotti on lisännyt kotihoidettujen lasten määrää hieman pilotin aikana.

Pilotin suoria vaikutuksia varhaiskasvatukseen on haastavaa arvioida. Toimintavuosi 2023–2024 on näyttäytynyt muutoinkin poikkeavana Lempäälän kunnan varhaiskasvatuksessa. Vapaita paikkoja on ollut yksiköissä poikkeuksellisen hyvin, aikaisempiin vuosiin verrattuna. Osaltaan tilanteeseen on vaikuttanut toteutettu kuntalisäpilotti, mutta osaltaan myös paikkakunnalta poismuutot ovat vähentäneet varhaiskasvatuspalveluiden kysyntään. Kysynnän vähenemisestä huolimatta, varhaiskasvatukseen hakeutuvien lasten ikärakenne ei ole muuttunut, 85 % hakijoista on edelleen alle 3-vuotiaita.

Syksyn 2023 aikana on pystytty tekemään toiminnallisia ratkaisuja kustannusten säästämiseksi, mm. raskaus- ja perhevapaan sijaisuuksia on jätetty täyttämättä ja käyttöön on otettu kahden kasvattajan lapsiryhmiä. Merkittäviä henkilöstösäästöjä varhaiskasvatuksessa ei ole vielä toistaiseksi saavutettu.

Vaikutukset kunnan talouteen

Lasten kotihoidontuen kustannukset (ilman kuntalisää) vuonna 2023 olivat Lempäälän kunnalle 1 301 400 €.

Vuosittainen menolisäys kuntalisän käyttönotosta on noin 1 056 000 € (laskettu 200 pilottiin osallistuvalla perheellä). Kuntalisän osuus tästä on 960 000 € ja kuntalisän lisäosan (sisarkorotus) osuus tästä on 96 000 €.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Lempäälässä laskennallisesti noin 30 perhettä on valinnut kotihoidontuen kuntalisän kokeilun vuoksi. Näistä perheistä enemmistöllä kuntalisä vaikuttaa siten, että kotona ollaan hieman pidempään. Kuntalisän käyttöönotto näyttää hieman vähentäneen varhaiskasvatukseen osallistumista. Lempäälässä kuntalisän käyttöönotosta aiheutuva vuotuinen menolisäys on noin 1 056 000 €.

Kuntalisä olisi taloudellisesti kannattava tai kustannusneutraali, jos kaikkia varhaiskasvatukseen käytettyjä resursseja supistettaisiin varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrän vähentyessä, ja mikäli kotihoidettavien lasten määrä kasvaisi merkittävästi kunnassa.

Kuntalisän pilotin kokonaiskustannusvaikutukset ovat merkittäviä kunnille. Pilotti on merkittävä rahallinen valinta, ja se tuo selkeän kustannuslisäyksen kunnalle. Toteutettu selvitys osoittaa, että kuntalisän kannattavuus edellyttäisi merkittävää kasvua kotihoidettavien lasten määrässä ja samanaikaisesti resurssien supistamista varhaiskasvatuksessa. Lempäälässä kotihoidettavien määrän pitäisi kasvaa pysyvästi noin 55–60 lapsella, jotta kuntalisä olisi taloudellisesti kannattavaa. Tämän lisäksi varhaiskasvatuksen henkilöstökustannuksia sekä muita varhaiskasvatuksen kustannuksia tulisi vähentää pysyvästi samassa suhteessa.

Kuntalisä ei todennäköisesti ole taloudellisesti kannattava kunnille, vaikka sen suuruutta laskettaisiin tai muita muutoksia tehtäisiin. Näin ollen kuntalisällä ei ole pilotista saatujen kokemusten mukaan vaikutusta varhaiskasvatuksen palveluverkkoon ja näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että kuntalisän avulla olisi mahdollista supistaa palveluverkkoa jatkossakaan, ellei käyttäjämäärä nouse merkittävästi ja pysyvästi.

- Pilotin suurimmat vaikutukset näkyvät osallistuvien perheiden hyvinvoinnissa ja taloudessa. Tämä kohdistuu kuitenkin

enimmäkseen perheisiin, jotka valitsisivat kotihoidon ainakin lyhyempänä ajanjaksona joka tapauksessa.

- Huomioitavaa on, että kuntalisä on merkittävä taloudellinen satsaus kohtuullisen pieneen osaan kunnan väestöä.
- Nykyisessä työllisyystilanteessa ei näytä siltä, että kotihoito kasvaisi merkittävästi tulevina vuosina. Lempäälän kokemukset osoittavat, että kuntalisä on tarjonnut jonkin verran helpotusta äkilliseen kysynnän kasvuun varhaiskasvatuksessa. Pysyvämpänä ratkaisuna kuntalisä ei ole taloudellisesti kannattava.
- Varhaiskasvatuksen henkilöstön vähentäminen itsessään voi olla kunnalle riski, koska alalla on edelleen työvoimapulaa havaittavissa. Lempäälän varhaiskasvatuksen osalta seurataan säännönmukaisesti seudun keskitetyn haun ja jatkuvan haun vaikutusta varhaiskasvatuksen paikkatilanteeseen, henkilöstötarpeeseen sekä palveluverkkoon

FCG Kotihoidontuen kuntalisän vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti viedään tiedoksi kasvatus- ja opetuslautakunnalle 20.4.2024 ja kunnanvaltuustolle 24.4.2024.

Kotihoidontuen vaikuttavuustutkimuksen loppuraporttia esittelevät FCG:n toimesta tutkimuksesta vastanneet HT, yliopistonlehtori Jenni Airaksinen ja johtava asiantuntija Marika Koramo.

Lisätietoja sivistysjohtaja Nina Lehtinen, puh. 050 383 9789

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Päätösehdotus

Kunnanhallitus merkitsee tiedoksi FCG Kotihoidontuen kuntalisän vaikuttavuustutkimuksen loppuraportin ja lähettää sen edelleen kunnanvaltuustolle tiedoksi.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen.

Merkittiin pöytäkirjaan, että Jenni Airaksinen ja Marika Koramo poistuivat kokouksesta tämän pykälän käsittelyn aikana klo 15.54.

Merkittiin pöytäkirjaan, että kokouksessa pidettiin tauko tämän pykälän päätöksenteon jälkeen klo 15.54-16.01. Tauon päätyttyä puheenjohtaja totesi kokouksen läsnäolijat kuten etusivulta ilmenee ja totesi kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.