

VARHAISKASVATUKSEN MARKKINAT

Raportti lasten päivähoidon asiakkaista, palveluntuottajista, markkinoista ja kiinteistöistä tilastojen valossa



Helsinki 31. elokuuta 2018

Pekka Lith

Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith
Projektering och Analys Pekka Lith

Sisältö

1	Alkusanat		3
2	Varhaiskasvatuksen perusta	4	
3	Kunnallinen lasten päivähoito		12
3.1	Hoidossa olevien lasten määrä		12
3.2	Lasten päivähoidon toimipaikat		13
4	Yksityinen palvelutarjonta		15
4.1	Lasten päivähoidon yritykset		15
4.2	Henkilöstö ja liikevaihto		16
4.3	Yritysprofiili		17
4.4	Järjestöjen palvelutuotanto		18
4.5	Yksityinen tarjonta alueellisesti		19
4.6	Yritysten taloudellinen asema		21
5	Varhaiskasvatuksen markkinapotentiaali		25
5.1	Lasten päivähoidon kokonaistuotos		25
5.2	Kuntien palvelukysyntä		27
5.3	Palvelukysyntä asiakkaiden mukaan		31
	Yhteenveto		36
	Lähteitä		39
	Liite 1: Lasten päivähoidon rakennukset		40

1 Alkusanat

Oheisessa raportissa tarkastellaan tilastojen valossa varhaiskasvatusalan kunnallisia ja yksityisiä palveluntuottajia, toimialan markkinoiden laajuutta ja sen jakautumista julkiseen kuntien palvelutuotantoon sekä yksityiseen palvelutuotantoon koko Suomessa ja maakunnittain. Raportissa kuvataan lyhyesti myös varhaiskasvatuksen historiaa, tavoitteita, toimintatapoja ja lainsäädännöllistä kehystä.¹

Liitteessä on tilastollinen kuvaus päiväkotikiinteistöistä osana Tilastokeskuksen vastaavaa hanketta. Raportin pääasiallisina lähteinä ovat Tilastokeskuksen kuntataloustilasto, rakennuskantatilasto, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, alueellinen yritystoimintatilasto ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL:n tilastojulkaisut. Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

¹ Raporttiin liittyy erillinen excel-tiedosto, johon on koottu keskeisiä lastensuojelun asiakkaita, yksityisiä palveluntuottajia ja markkinoita koskevia tilastoja aihepiireittäin.

2 Varhaiskasvatuksen perusta

Lasten päivähoidon historia

Lastentarhatoiminnan perustajana pidetään saksalaista pedagogia *Friedrich Fröbeliä*. Hän perusti lastentarhan ja kehitti sille toimivan konseptin omaleimaisena kasvatuksen paikkana ennen kouluikää ja aloitti sen tarpeisiin kehittyvien kasvatusvälineiden valmistuksen. Fröbel aloitti myös lastentarhanopettajien koulutuksen pedagogien saamiseksi lastentarhoihin sekä kehitti kasvatus- ja opetussuunnitelman koulua edeltävään vaiheeseen ja alakouluun. Fröbelin mukaan lapsi tuli käsittää aktiivisena olentona, jonka oma-toimisuutta ja luonnollista kehitystä tuli tukea

Suomeen lastentarha-aate tuli *Uno Cygnaeuksen* ansiosta 1850-luvulla ja niiden nuorten naisten myötä, jotka lähetettiin opiskelemaan kehittävää lastenkasvatusta Fröbelin työtä jatkavaan oppilaitokseen, Berliinin Pestalozzi-Fröbel-Hausiin. 1880-luvun lopussa Helsinkiin perustettiin Hanna Rothmanin ja Elisabeth Alanderin aloitteesta Fröbel-Hausin mallin mukainen kansanlastentarha (Ebenerserkoti). 1890-luvun alussa kansanlastentarhan yhteydessä alkoi lastentarhankasvattajatarkurssi, jota pidetään suomalaisen lastentarhanopettajakoulutuksen alkuna.

1900-luvun vaihteeseen mennessä avattiin uusia lastentarhoja Turkuun, Poriin, Vaasaan, Kuopioon ja Viipuriin. Vuonna 1908 Ebenerserkodin lastenkasvattajatarkurssit muuttuivat lastentarhaseminaariksi. Vuonna 1920 Suomessa oli toiminnassa jo noin 80 lastentarhaa, joissa oli noin 6 000 lasta. Päivähoitoa ohjasi vuodesta 1923 lukien köyhäinholitolaki. Lastentarhat olivat vuodesta 2017 lukien kouluhallituksen kansanopetuksen osaston alaisuudessa ja saivat toimintaansa valtionapua, kunnes lastensuojeluasiat siirtyivät sosiaaliministeriön alaisuuteen vuonna 1924.

Lastentarhojen toiminta perustui 1920-luvulta lähtien lakiin lastentarhojen valtionavusta (1927), jonka mukaan se kohdistui kolmen ja seitsemän ikävuoden välillä olleisiin lapsiin. Vuoden 1936 lastensuojelulaki velvoitti kunnat perustamaan ja ylläpitämään kotikasvatusta tukevia ja täydentäviä laitoksia tai avustamaan yksityisten perustamia ja ylläpitämiä vastaavia laitoksia, mikä merkitsi kuntien osalta lastentarhoja laajempaa toimintaa. Ebenerserkodin lastentarhaseminaarista valmistui sen 50 ensimmäisen toimintavuoden aikana hieman yli 800 lastentarhanopettajaa.

Suomalaisten äitien kodin ulkopuolinen työskentely alkoi kuitenkin yleistyä voimakkaasti 1950-luvulla kaupungistumisen myötä. Työssäkäyvien lapsia hoitivat maalta tulleet sukulaistytöt tai naapurin tädit, minkä lisäksi hoitopaikkoja lapsille etsittiin lehti-ilmoituksilla tai liimaamalla lappuja lähikauppojen ilmoitustauluille. 1950-luvulta lähtien alettiin kuitenkin perustaa erityislastentarhoja psyykkisesti poikkeaville ja vammautuneille lapsille. Lisäksi kunnallisten lastentarhojen ja -seimien rinnalla toimi yksityisiä leikkikouluja ja seurakuntien päiväkerhoja.

Vuoteen 1960 mennessä päivähoitolaitosten määrä oli Suomessa kasvanut jo yli neljäänsataan, joista lastentarhoja oli noin 250 ja lastenseimiä 175. Kymmenen vuotta myöhemmin Suomessa oli noin 450 lastentarhaa ja yli 250 lastenseimeä ja päiväkotia. 1960-luvulla tasa-arvoliike alkoi ajaa lasten oikeutta kunnalliseen päivähoitoon. Nykyisen kunnallisen päivähoitojärjestelmän taustalla on kuitenkin vuonna 1973 säädetty las-

ten päivähoitolaki,² jolla lasten päivähoito saatiin vähitellen kattavaksi ja tavoitteeltaan samanlaiseksi koko Suomessa.

Kehitys 1970-luvun jälkeen

Lakia lasten päivähoidosta on pidetty yleisesti yhtenä 1970-luvun tärkeimpänä perhepoliittisena uudistuksena. Uusi laki velvoitti kuntia huolehtimaan päivähoitopaikkojen saatavuudesta ja muutamassa vuodessa päivähoitopaikkojen määrä enemmän kuin kaksinkertaistui. Samalla eri ikäryhmille tarkoitettujen päivähoitolaitosten perinteiset historialliset nimet, kuten lastentarha ja -seimi, korvattiin yhteisellä nimellä päiväkot. Päivähoitopaikan saanti pohjautui kuitenkin edelleen tarveharkintaan, missä etusija oli sosiaalisilla ja kasvatuksellisilla perusteilla.

Lasten päivähoito olikin aluksi yhteiskunnan lapsiperheille tarjoamaa sosiaalista tukea, sillä kunnat päättivät sosiaalisin perustein, kenelle hoitopaikka myönnettiin. Varsinaisesti subjektiivinen oikeus päivähoitoon tuli voimaan kaikille alle kolmevuotiaille vuonna 1990. Vuonna 1996 oikeus päivähoitoon ulotettiin kaikille alle kouluikäisille. Vielä 1990-luvulla lasten päivähoito oli kunnissa kiinteä osa sosiaalipalveluja, mutta 2000-luvulla lasten päivähoidon hallintoa alettiin siirtää kunnissa ja valtiolla vähitellen kohti opetustoimea ja varhaiskasvatusta.

Varhaiskasvatus oli hallinnollisesti osa opetustoimea yli 80 prosentissa kuntia jo vuonna 2014. Osa sosiaalitoimea se oli enää joka kymmenessä kunnassa. Valtion puolella päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät vuonna 2013 opetus- ja kulttuuriministeriö OKM:lle. Hallinnonalan siirto näkyi lasten päivähoitolain uudistuksessa, sillä uudistunutta lakia nimitetään varhaiskasvatuslaiksi.³ Samalla opetushallituksesta on tullut varhaiskasvatuksen asiantuntijaorganisaatio Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL:n sijasta.

Koulutuspoliittisten asioiden merkitystä korostaa se, että perustusopetuslain (628/1998) lasten on ennen varsinaisen oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna osallistuttava vuoden kestävään maksuttomaan *esiopetukseen* tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Säännökset pakollisesta esiopetuksesta tulivat voimaan vuonna 2015, mutta jo vuonna 1999 lasten päivähoitolakiin liitettiin säännökset päivähoidossa olevien lasten oikeudesta esiopetukseen. Esiopetuksesta vastaavat kunnat, joiden on osoitettava esiopetuspaikka jokaiselle lapselle.

Esiopetus järjestetään kunnan päätöksen mukaisesti koulussa, päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa paikassa.⁴ Kunta voi kuitenkin hankkia esiopetuksen ostopalveluna julkiselta tai yksityiseltä palveluiden tuottajalta, kuten esimerkiksi yksityiseltä päiväkodilta. Kunta vastaa siitä, että ostopalveluna tuotettu esiopetus toteutetaan säädösten ja määräysten mukaisesti. Esiopetuksen laajuus on vähintään 700 tuntia eli noin neljä tuntia päivässä. Päivään saa kuulua enintään viisi tuntia esiopetusta. Esiopetukseen otetuilla lapsilla on oikeus myös oppilashuoltoon.

² Laki lasten päivähoidosta 36/1973.

³ Varhaiskasvatuslaki 540/2018 (ennen 01/09/2018 varhaiskasvatuslaki 36/1973).

⁴ Perusopetuslain mukainen esiopetus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta eivät ole kuitenkaan varhaiskasvatusta.

Lainsäädännöllinen kehys

Varhaiskasvatusta (lasten päivähoitoa) säätelevät tärkeimmät lait ovat olleet varhaiskasvatustalaki (36/1973), asetus lasten päivähoitosta (239/1973) ja laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Syyskuussa 2018 tuli voimaan uusia varhaiskasvatustalaki (540/2018), jolla kumottiin vuodelta 1973 olevat säädökset. Uuden varhaiskasvatustalain mukaan varhaiskasvatuksella tarkoitetaan määritelmällisesti lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka.

Varhaiskasvatustalain mukaan toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta (järjestetään päiväkodeissa), perhepäivähoito (järjestetään perhepäiväkodeissa)⁵ ja avoin varhaiskasvatustoiminta. Avoimella varhaiskasvatustoiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi kerhotoimintaa, lapsiparkkeja ja liikunta- ja ulkoleikkikouluja. Avoimen varhaiskasvatuksen maksuttomat kerhot ovat hyvä vaihtoehto perheille, joilla ei ole tarvetta jokapäiväiseen tai kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Perheen saama kotihoidontuki, kuntalisä tai palvelutakuu ei ole esteenä osallistumiseen.⁶

Varhaiskasvatustalain mukaan varhaiskasvatuksen järjestäminen ja rahoitus on Suomessa kuntien vastuulla. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai kotikunta on toisessa kunnassa. Kunta voi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta tai antaa palvelun käyttäjälle palveluseteli, mutta hankittavien palvelujen on vastattava sitä tasoa, mitä vaaditaan vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on otettava huomioon kuitenkin lapsen etu. Kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielellä. Varhaiskasvatus saa pääsääntöisesti kestää enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti (*kokopäivähoito*⁷), lukuun ottamatta vuorohoitoa, jossa päivittäinen kesto on lapsen tarpeen mukainen. Laissa on määräyksiä henkisestä ja fyysisestä varhaiskasvatusympäristöstä, ravinnosta ja ruokailusta.

Varhaiskasvatusta on pyrittävä järjestämään lähellä palvelujen käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti ja liikenneyhteydet. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat yksityisen palvelun tuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto, Valvira sekä kunnan toimitilin (lautakunta) tai sen määräämä viranhaltija.⁸

Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävästi eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä. Yhdessä

⁵ Ryhmäperhepäivähoito on perhepäivähoidon ja päiväkodin välille sijoittuva hoitomuoto. Ryhmäperhepäivähoitokodissa työskentelee 2–3 hoitajaa ja lapsiryhmän koko on enintään 8–12 lasta. Ryhmäperhepäivähoidossa hoidetut lapset sisältyvät tilastossa perhepäivähoidon tietoihin.

⁶ Lähde: Oulun kaupunki.

⁷ Osapäivähoito on enintään viisi tuntia vuorokaudessa.

⁸ Ensisijaisesti valvontaa toteutetaan antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa.

päiväkodin ryhmässä saa olla korkeintaan kolmea kasvattajaa vastaavaan määrään lapsia.⁹ Kasvattajista varhaiskasvatuslaissa on mainittu varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen lastenhoitaja ja perhepäivähoitaja. Lisäksi laissa on säännöksiä varhaiskasvatuksen erityisopettajan, päiväkodin johtajan ja steinerpäiväkodin henkilöstön kelpoisuusehdoista.

Varhaiskasvatuksesta perittävä asiakasmaksu määräytyy perheen koon ja tulojen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki (1503/2016) tuli voimaan maaliskuussa 2017. Laissa säädetään kunnan järjestämässä päiväkotij- ja perhepäivähoidossa perittävistä maksuista. Laki ei koske yksityisesti järjestettävää varhaiskasvatusta. Elokuun 2018 alusta asiakasmaksulain perusteella tehtävän indeksitarkastuksen myötä varhaiskasvatuksesta perittävä enimmäismaksu on 289 euroa ja alin perittävä maksu on 27 euroa.¹⁰

Yksityisen varhaiskasvatuksen asema

Alle kouluikäisten subjektiivinen oikeus päivähoitoon rakentui 1990-luvulla lähes kokonaan kunnallisen päivähoidon kasvun varaan. Tosin yksityisellä lasten päivähoidolla on Suomessa yli 100 vuoden historia, sillä ensimmäiset päiväkodit perustettiin Helsinkiin ulkomaisten mallien mukaan jo 1800-luvun lopulla. Päiväkoteja ylläpitivät suurissa kaupungeissa 1900-luvulla erilaiset yhdistykset ja kolmannen alan järjestöt. *Yksityinen perhepäivähoito* oli puolestaan pienimuotoista, enemmän naapuri- ja sukulaisapua kuin yrittäjämuotoisesti organisoitua toimintaa.¹¹

Vanhempien subjektiivisen oikeuden laajeneminen kunnan järjestämään lasten päivähoitopaikkaan supisti 1990-luvulla yksityisten perhepäivähoitajien määrää. Aiemmin jo osa järjestöjen päiväkodeista oli muuttunut kunnallisiksi. Uutta vaihetta yksityisen lasten päivähoidon kehityksessä merkitsi vuosina 1995-97 toteutettu *valtakunnallinen lasten päivähoidon palvelusetelikokeilu*. Palvelusetelikokeilu synnytti alalle taas yrityksiä. Kokeilu muutettiin pysyväksi järjestelmäksi, kun sen päätyttyä säädettiin *laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta*.¹²

Suomessa pienten lasten hoidon tukea maksetaan kotihoidon tukena tai yksityisen hoidon tukena niistä alle kouluikäisistä lapsista, jotka eivät ole kunnallisessa lasten päivähoidossa. Aiemmin perhe ei voinut saada samanaikaisesti kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea, mutta vuodesta 2007 lukien perheelle on voitu maksaa kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea samalta ajalta eri lapsista. Pienten lasten hoidon tuet koostuvat Kan-

⁹ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pääsääntöisesti alle 3-vuotiaiden ryhmässä voisi olla korkeintaan 12 lasta (yksi kasvattaja/4 lasta); yli 3-vuotiaiden ryhmässä korkeintaan 24 lasta (yksi kasvattaja / 8 lasta); yli 3-vuotiaiden osapäivähoidossa yksi kasvattaja / 13 lasta. Kasvattajia voi olla tietysti enemmänkin. Perhepäiväkodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luettuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Lisäksi ryhmässä voi olla esikoululainen tai koululainen osapäiväisessä hoidossa. Kaksi hoitajaa voi samanaikaisesti hoitaa enintään kahdeksaa lasta ja lisäksi osapäiväisesti kahta esikoululaista tai koululaista.

¹⁰ Toisesta lapsesta perittävä maksu on enintään 50 prosenttia ensimmäisen lapsen maksusta eli enintään 145 euroa. Seuraavien lasten maksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

¹¹ Suomessa perhepäivähoito mainittiin asiakirjoissa ensimmäistä kertaa vuonna 1951. Perhepäivähoito toimi Suomessa pitkään epävirallisena ja valvomattomana hoitomuotona. Naisten työssäkäynnin yleistymisen kasvatti yksityisen perhepäivähoidon kuitenkin laajaksi. Mannerheimin lastensuojeluliitto MLL ry:n mukaan joka kymmenes lapsi hoidettiin perhepäivähoidossa vuonna 1964. Kunnallinen perhepäivähoito aloitti toimintansa vasta vuonna 1966.

¹² Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996.

saneläkelaitos KELAn maksamasta hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä, jonka lisäksi maksetaan kuntakohtaisia lisiä.¹³

Kotihoidon tukea maksetaan alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalle. Tukea voi saada yli kolmevuotiaasta lapsesta, jos kotona hoidetaan samanaikaisesti alle kolmevuotista lasta. Hoitaja voi olla lapsen isä, äiti tai muu lapsesta huolehtiva henkilö tai palkattu hoitaja. Alle kolmevuotiaasta lapsesta voidaan maksaa myös joustavaa hoitorahaa, jos lapsen vanhempi työskentelee korkeintaan 30 tuntia viikossa tai enintään 80 prosenttia normaalista työajasta. Joustavaa hoitorahaa voi saada myös yksityisen hoidon tuen kanssa tai jos lapsi on kunnallisessa hoidossa.

Yksityisen hoidon tukea maksetaan alle kouluikäisestä lapsesta silloin, kun lasta hoitaa palkattu hoitaja tai yksityinen päivähoidon tuottaja. Tuki maksetaan aina suoraan yksityiselle hoitajalle tai päivähoitopaikkaan. Yksityisen hoidon tuki on verotettavaa tuloa päivähoidon tuottajalle, mutta ei tukea hakevalle perheelle. Hoidon tuottajana voi olla henkilö, jonka kanssa perhe on tehnyt työsopimuksen ja jonka kunta on hyväksynyt päivähoidon tuottajaksi tai yksityinen päiväkotitoiminta tai perhepäivähoitaja, joka on tehnyt kunnalle päivähoitolain mukaisen ilmoituksen.¹⁴

Varhaiskasvatuksen palveluseteli

Uutta vaihetta edusti palvelusetelilain voimaantulo elokuussa 2009, mikä mahdollisti *palvelusetelit varhaiskasvatuksessa*.¹⁵ Lasten vanhemmilla ei ole subjektiivista oikeutta palveluseteliin, sillä oikeus on sidottu kunnan päätöksiin palvelusetelimallin käytöstä palvelujen järjestämisessä¹⁶, palvelusetelin käyttöalasta ja toimintaan varatuista määrärahoista sekä ammattihenkilön arviointiin asiakkaalle soveltuvasta palvelusta. Kunnalliset palvelutuottajat eivät ole palvelusetelijärjestelmän piirissä, sillä järjestelmä koskee vain yksityisiä palvelutuottajia.

Palvelusetelijärjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä. Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tarkastella laajasti ja tasapuolisesti kaikkia palveluntuottajia ja verrata omaa palvelutuotantoaan yksityiseen tuotantoon.¹⁷ Kunnat voivat myöntää varhaiskasvatukseen uusia palveluseteleitä sitä mukaa kun asiakkaita tulee palvelun piiriin, eikä kuntien tarvitse laajentaa omaa palvelutuotantoaan. Vastaavasti kunnat voivat asiakkaiden vähentyessä supistaa palvelusetelien tarjontaa.

Palveluseteli voi olla tasasuuruinen tai tulosidonnainen ja ikäryhmittäinen.¹⁸ Hinnoittelussa otetaan huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta. Palveluseteli on määriteltävä silti niin, että se on asiakkaan kannalta koh-

¹³ Kuntakohtaiset lisät maksetaan sopimusperusteisesti KELAn kautta tai suoraan kuntien toimesta.

¹⁴ Sukulainen voi olla päivähoidon palveluntuottaja. Yksityisen hoidon tukea ei kuitenkaan makseta, jos hoidon tuottaja asuu lapsen kanssa samassa taloudessa.

¹⁵ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä (569/2009).

¹⁶ Palveluseteli ei ole *maksusitoumus*, vaikka maksusitoumusta käytettäessä asiakkaalla voi olla rajattu mahdollisuus valita palveluntuottaja. Maksusitoumusta käytettäessä ostopalvelusopimus tehdään kunnan ja palveluntuottajan välillä.

¹⁷ Setelimallissa myös yksityiset palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaiden tyytyväisyydestä ja saavat välittömästi impulsseja markkinoilta.

¹⁸ Kunnan ja monien asiakkaiden kannalta tasahintaisen palvelusetelimallin etuna on järjestelmän yksinkertaisuus, kun ei tarvita tuloseselvityksiä. Tulosidonnainen palveluseteli ottaa huomioon asiakkaan maksukyvyn, mutta tuloseselvitysten epäkohtana on se, että niissä ei oteta huomioon asiakkaan varallisuutta tai mahdollisia velkoja.

tuullinen. Kunnat ovatkin asettaneet ehtoja perheen maksamille asiakasmaksuille. Näin myös pienituloiset pääsevät valitsemaan yksityisen palvelutuottajan. Palvelusetelin arvoa määrättäessä on otettava huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa määrätään.

Palvelusetelimallissa kunta valitsee yksityiset palvelusetelipalvelujen tuottajat kilpailutamalla tai *hyväksymismenettelyllä*, mikä ei edellytä julkista tarjouskilpailua. Tässä suhteessa palveluseteliä voidaan verrata toimilupaan, jossa kaikki lupaehdot täyttävät yritykset voivat tarjota palvelujaan eikä luvan myöntäjä käytä mitään tarveharkintaa palveluntarjoajien suhteen. Kunnan roolina on vain valvoa, että tuotettu palvelu täyttää yleiset laatu- ja sisältöedellytykset. Useimmat kunnat valitsevatkin palvelusetelipalvelujen tuottajat hyväksymismenettelyllä.¹⁹

Yksityisesti järjestettyjä varhaiskasvatuksen palveluja koskevat luonnollisesti säännökset yksityisistä sosiaalipalveluista, ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista tai lastensuojelusta, mitkä tulee ottaa huomioon palvelujen tuottajien hyväksynnässä. Yksityisen palveluntuottajan on oltava ennakkoperintärekisterissä. Lakisääteisten kriteerien ohella kunnalla on mahdollista asettaa omia hyväksymisedellytyksiä, jotka voivat liittyä asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään ja laatuun tai palveluntuottajan soveltuvuuteen.

Kunnan on pidettävä *luetteloa* (rekisteriä) hyväksymistään palvelun tuottajista. Tiedot palvelujen tuottajista, näiden tuottamista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla kunnan toimipisteissä. Kunnan asettamien vaatimusten tulee olla palveluntuottajia syrjimättömiä ja perustua puolueetomasti arvioitaviin seikkoihin. Palveluntuottajan hyväksyminen tulee peruuttaa, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät täyty. Hyväksyminen on peruutettava myös silloin, jos palveluntuottaja sitä pyytää.

Yksi palvelusetelien käyttöönoton tavoite on lisätä yrittäjyyttä ja työllisyyttä, mutta palvelujen tuotanto- ja järjestämistavat ja yritysten toimintaedellytykset vaihtelevat kunnittain. Suuressa kunnassa on useita yrittäjiä ja asiakkaalla on enemmän valinnanmahdollisuuksia kuin pienessä kunnassa. Palvelusetelijärjestelmässä on palveluntuottajan kannalta tietysti se ongelma, että pelkkä hyväksyntä kunnan palvelusetelipalvelujen tuottajaksi ei välttämättä takaa asiakkaita ja säännöllistä tulovirtaa kuten kunnan tavanomaisesti kilpailutetussa ostopalvelusopimuksessa.

Silti yrityksellä tulee olla koko ajan riittävät valmiudet ja voimavarat kuten ammattitaitoista henkilöstöä tarjoamaan palveluja. Tämä asia voi karsia palveluntuottajien joukkoa, jos markkinat ovat pienet ja epävarmat. Kunnallisen palvelusetelin osalta on tärkeää, että kunnat tuntevat vastuunsa. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien on varmistettava palvelusetelijärjestelmän jatkuvuus. Jos yrityksiä kannustetaan laajentumaan ja työllistämään palvelusetelillä, olisi tärkeää, ettei palvelusetelibudjetit äkillisesti leikata pelkästään suhdannevaihtelujen vuoksi.²⁰

¹⁹ Palvelusetelipohjaisessa tuotantomallissa palvelujen järjestämistapana kunnan ja palveluntuottajan välille ei muodostu sopimussuhdetta. Lisäksi palvelusetelipalvelun tuottajan ja palveluseteliasiakkaan välisissä suhteissa sovelletaan kuluttajasuojalakia (38/1978) sekä yleisiä sopimusoikeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita.

²⁰ Palvelusetelien *seudullisella* käyttöönotolla, keskinäisellä verkostoitumisella ja tilausjärjestelmällä voidaan edesauttaa markkinoiden kehittymistä myös pienillä paikkakunnilla ja syrjäseuduilla.

Yksityinen toiminta lainsäädännössä

Varhaiskasvatuslain mukaan yksityisellä lasten päivähoidolla tarkoitetaan lasten päivähoitoa, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa varhaiskasvatuslain mukaan siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset ja palveluntuottajan tulee täyttää seuraavat yleiset edellytykset:

- 1) *palveluntuottaja ei ole konkurssissa ja, jos tämä on yksityinen henkilö, hän on täyttänyt 18 vuotta eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu eikä hän ole liiketoimintakiellossa;*
- 2) *palveluntuottaja ei ole käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin;*
- 3) *palveluntuottajalla ei ole ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksen eikä muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palvelun tuottajan luotettavuuden;*
- 4) *palveluntuottajan aikaisemmassa toiminnassa ei ole todettu vakavia puutteita asiakasturvallisuudessa tai jos tällaisia puutteita on ollut, valvontaviranomaisen aikaisemmat huomautukset ja määräykset ovat johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen ja epäkohtien poistamiseen.*

Käytännössä Suomessa yksityisen päivähoidon tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on tehtävä kirjallinen *ilmoitus* toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista varhaiskasvatuksessa vastaavalle kunnan toimielimelle. Kunta ilmoittaa tiedot edelleen aluehallintovirastoon rekisteröitäväksi.²¹ Kunnan ilmoitusvelvollisuus ei koske kuitenkaan yksityisiä perhepäivähoitajia. Yksityisen palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma. Sen on oltava julkisesti nähtävillä ja sen toteutumisesta on seurattava.²²

Toisaalta syksyllä 2018 voimaan tullessa varhaiskasvatuslaissa määrätään lisäksi, että yksityistä varhaiskasvatusta järjestävä tai tuottava yksityisen palveluntuottajan, joka tahallaan laiminlyö kunnalle tehtävän ilmoitusvelvollisuuden, järjestää tai tuottaa varhaiskasvatusta, vaikka on poistettu yksityisten palvelunantajien rekisteristä, taikka järjestää, tai tuottaa varhaiskasvatusta tai esiopetusta vastoin määräystä tai kieltoa, on tuomittava,

²¹ Kunnalle tehtävästä ilmoituksesta on käytävä ilmi. palveluntuottajan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus, yhteystiedot sekä yrityksen toimitusjohtajan tai muun liiketoiminnasta vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot; niiden toimipaikkojen nimet ja yhteystiedot, joissa toiminta on tarkoitus aloittaa; palvelujen toimintamuoto ja tuottamistapa sekä niiden suunniteltu laajuus kussakin toimipaikassa, palvelutoimintaan käytettäviksi suunniteltujen tilojen ja välineiden viranomaishyväksynnät; varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärä kussakin toimipaikassa; toiminnasta vastaavan päiväkodinjohtajan tai johtajien sekä mahdollisen muun vastuuhenkilön nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimipaikassa; muun henkilöstön määrä ja koulutus; tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettuun työnantajarekisteriin; toiminnan suunniteltu aloittamispäivä; asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon keskeisistä periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö ja tietosuojavastaaava; omavalvontasuunnitelma; lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsopimussuhteeseen henkilöstöön kuuluvalta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) mukainen ote rikosrekisteristä; palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden ja muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot.

²² Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

jollei teosta muualla lainsäädännössä säädetä ankarampaa rangaistusta, *varhaiskasvatusrikkomuksesta* sakkoon.

3 Kunnallinen lasten päivähoito

Kunnallisen lasten päivähoidon piirissä oli noin 202 800 lasta vuonna 2016, jos yksityisiä ostopalvelupaikkoja ei oteta huomioon. Päivähoidossa hoidettujen lasten määrä on hieman laskenut viime vuosina, mikä johtuu pienten lasten ikäluokkien vähenemisestä ja yksityisen lasten päivähoidon kasvusta. Etenkin kunnallisen perhepäivähoidon merkitys on vähentynyt roimasti 2000-luvulla.

Lasten päivähoidossa oli 3 167 toimipaikkaa vuonna 2018 ja ne työllistivät noin 51 100 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna. Vajaa viidennes toimipaikoista työllisti alle viisi henkilöä, mutta niiden osuus alan työllisyydestä oli vain pari prosenttia. Ne koostuvat lähinnä perhepäivähoitajista tai ryhmäperhepäivähoitajista. Kunnallisen toiminnan tuotos oli arviolta noin 2,56 miljardia euroa.

3.1 Hoidossa olevien lasten määrä

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:n mukaan varhaiskasvatuksen piirissä oli kaikkiaan noin 244 950 lasta vuonna 2016, mikä oli 68 prosenttia 1-6 –vuotiaista lapsista tuolloin. Näistä kunnan kustantamassa päiväkotihoidossa oli 76 prosenttia (185 880 lasta) ja perhepäivähoidossa 10 prosenttia (23 350 lasta) varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista vuonna 2016. Kunnan kustantamat palvelut kattavat kunnan oman palvelutuotannon sekä yksityiset ostopalvelut²³, muttei lasten yksityisen hoidon tuella tai palvelusetelimallilla hoidettuja lapsia.

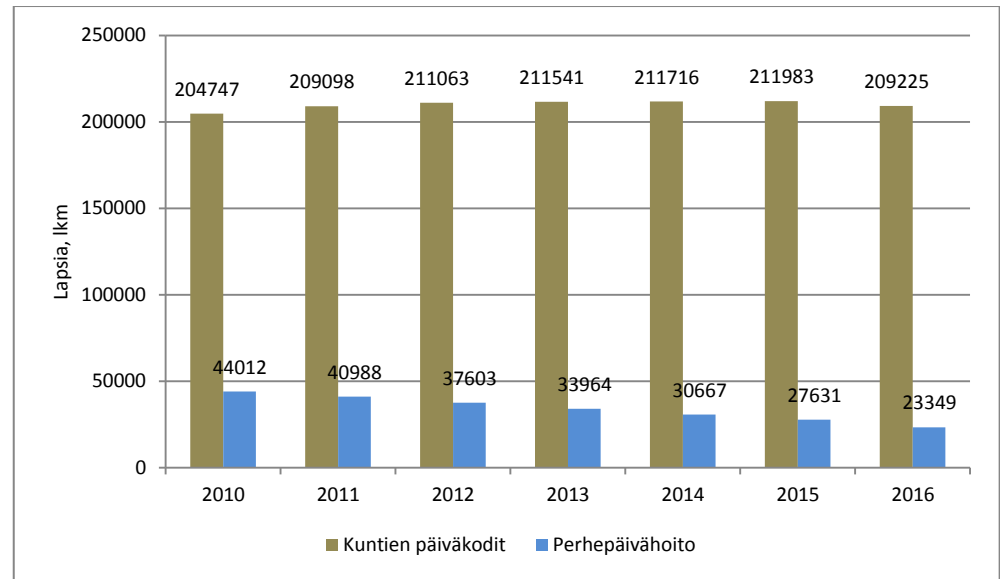
Jos kunnan kustantamista palveluista vähennetään yksityisillä ostopalvelupalvelupaikoilla hoidetut lapset, oli kuntaorganisaatioiden oman palvelutuotannon piirissä noin 202 800 lasta vuonna 2016. Toisaalta kunnan rahoittavat budjettiansa kautta viime kädessä myös palvelusetelimuotoisen yksityisen lasten päivähoidon ja lakisääteisen yksityisen hoidon tuen sekä maksavat omalla päätöksellään yksityisen hoidon tuen kuntaliisiä, vaikka rahat kanavoituvatkin Kansaneläkelaitos Kelan välityksellä yksityisille lasten päivähoidon palveluntuottajille.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten osuus 1-6 –vuotiaista lapsista nousi 1980-luvun lopun noin 50 prosentista 60 prosenttiin 2000-luvulle tultaessa. Sitten osuus on kohonnut lähes 70 prosenttiin. Alueelliset erot ovat kuitenkin edelleen suuria. Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa varhaiskasvatuksen piirissä olleiden lasten osuus oli edelleen alle 60 prosenttia vuonna 2016. Sitä vastoin Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla osuus oli 72-73 prosenttia sekä Ahvenanmaalla peräti 80 prosenttia.

Kunnan oman palveluntuotannon piirissä olleiden lasten määrä (pl. ostopalvelupaikat) supistui vuosina 2015-16 noin 2 860 lapsella, joskin määrä oli edelleen 4 480 lasten enemmän kuin vuosikymmenen vaihteessa. Vähennykset ovat tapahtuneet lähinnä perhepäivähoidossa, sillä kunnallisissa päiväkodeissa hoidettujen lasten määrä on kasvanut koko ajan 2010-luvulla. Kunnallisessa päivähoidossa olleiden lasten määrän pieneneminen voi olla osittain seurausta alle kouluikäisten määrän supistumisesta ja yksityisessä hoidossa olleiden lasten määrän kasvusta.

²³ Kunnan ostopalveluihin luetaan varhaiskasvatuspalvelujen ostot yksityisiltä päiväkodeilta, perhepäivähoitajilta tai yksityisiltä hoitajilta ostetut varhaiskasvatuspalvelut. Niistä lasten vanhemmilla peritään perheen tulojen ja koon mukaan määräytyvä asiakasmaksu samoin kuin kunnan omana palvelutuotantona järjestämästä päiväkoti- ja perhepäivähoidosta.

Kuvio 1 Kunnan oman varhaiskasvatuksen piirissä olleet lapset 2010-16 (Lähde: THL:n tilastot)



3.2 Lasten päivähoidon toimipaikat

Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rekisterin mukaan kesällä 2018 Suomessa oli 3 167 *lasten päivähoidon* toimipaikkaa (Nace 88911), jotka työllistivät kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 51 100 henkilöä (vuosi 2016). Luvut sisältävät lasten päiväkodit (ml. esiopetus), erityispäiväkodit, perhepäivä- ja ryhmäperhepäivähoidon. Lisäksi kunnilla oli 340 *muun lasten päivähoidon* toimipaikkaa (Nace 88919), jotka työllistivät 2 310 henkilöä. Muu päivähoito on avointa varhaiskasvatusta (leikkikerhot, -puistot ja -koulut) ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Julkisyhteisöjen rekisterin mukaan päivähoidon toimipaikoista vajaa viidennes työllisti alle viisi henkilöä. Ne koostuvat lähinnä perhepäivähoitajien sekä ryhmäperhepäivähoitajien toimipaikoista. Varsinaista päiväkotitoimintaa harjoittavat vähintään viisi henkilöä työllistävät toimipaikat. Runsaat 40 prosenttia toimipaikoista työllisti 5-19 henkilöä ja niiden osuus varhaiskasvatuksen henkilöstöstä oli 30 prosenttia. Noin kolmannes toimipaikoista työllisti 20-49 henkilöä ja niiden osuus varhaiskasvatuksen henkilöstöstä vajaat 60 prosenttia (Taulukko 1).

Taulukko 1 Kunnalliset lasten päivähoidon toimipaikat henkilöstön kokoluokittain kesällä 2018 (Lähde: Julkisyhteisöjen rekisteri, Tilastokeskus).

Henkilöstön kokoluokka:	Toimipaikat, lkm	Työllisyys, lkm	Osuus toimipaikoista, %	Osuus työllisyydestä, %
Alle 3 henkilöä	358	213	11,3	0,4
3-4 henkilöä	251	888	7,9	1,7
5-9 henkilöä	485	3377	15,3	6,6
10-19 henkilöä	816	11624	25,8	22,7
20-49 henkilöä	1036	30282	32,7	59,3
Vähintään 50 henkilöä	65	4718	2,1	9,2
Henkilöstö tuntematon	156	0	4,9	0,0
Yhteensä	3167	51102	100,0	100,0

Maakunnittain tarkasteltuna noin 30 prosenttia kunnallisista lasten päivähoiton toimipaikoista ja kolmannes niiden henkilöstöstä sijaitsi Uudellamaalla. Noin 9-10 prosenttia toiminnasta oli Pirkanmaalla, kahdeksan prosenttia Varsinais-Suomessa ja 7-8 prosenttia Pohjois-Pohjanmaalla. Toimipaikkojen keskimääräinen koko oli Uudellamaalla paljon suurempi kuin muualla Suomessa. Kunnallisilla lasten päivähoiton toimipaikoilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtotietoa, mutta toiminnan laajuutta kuvaava tuotos on arviolta 2,56 miljardia euroa (pl. hallinto).²⁴

Taulukko 2 Kunnalliset lasten päivähoiton toimipaikat maakunnittain kesällä 2018 (Lähde: Julkisyhteisöjen rekisteri, Tilastokeskus).

	Toimipaikat, lkm	Työllisyys, lkm	Osuus toimi- paikoista, %	Osuus työllisyydestä, %
Uusimaa	936	16830	29,6	32,9
Pirkanmaa	303	4765	9,6	9,3
Varsinais-Suomi	252	4106	8,0	8,0
Pohjois-Pohjanmaa	236	3595	7,5	7,0
Pohjanmaa	174	2188	5,5	4,3
Etelä-Pohjanmaa	143	1861	4,5	3,6
Keski-Suomi	142	2347	4,5	4,6
Satakunta	124	1905	3,9	3,7
Pohjois-Savo	122	2291	3,9	4,5
Lappi	111	1588	3,5	3,1
Kymenlaakso	95	1379	3,0	2,7
Etelä-Savo	88	1183	2,8	2,3
Pohjois-Karjala	88	1321	2,8	2,6
Kanta-Häme	81	1391	2,6	2,7
Päijät-Häme	80	1529	2,5	3,0
Etelä-Karjala	53	977	1,7	1,9
Keski-Pohjanmaa	50	739	1,6	1,4
Ahvenanmaa	46	457	1,5	0,9
Kainuu	43	650	1,4	1,3
Yhteensä	3167	51102	100,0	100,0

²⁴ Laskennallinen tuotos on arvioitu lasten päivähoiton toimialalla (Nace 88911) toimivien yritystoimipaikkojen liikevaihto per henkilöstö –suhteen ja kunnallisten toimipaikkojen henkilöstön määrän pohjalta. Taustalla on ajatus siitä, että kustannusrakenne ei voi poiketa ratkaisevasti yksityisessä ja kunnallisessa lasten päivähoitossa toisistaan. Molemmissa noudatetaan samaa varhaiskasvatuslain säännöksiä henkilöstön määrästä ja toiminnan muista puitteista, minkä lisäksi yksityinen päivähoito on kunnan valvonnan alaista. Vastaavalla tavalla laskettuna muun lasten päivähoiton tuotoksen arvo oli kunnissa 79 miljoonaa euroa.

4 Yksityinen palvelutarjonta

Suomessa toimi *varhaiskasvatuksessa* (Nace 88911) arviolta tuhat yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa vuonna 2016. Yksityinen lastensuojeluala työllisti arviolta vajaat 6 500 henkilöä ja synnytti runsaan 320 miljoonan euron liikevaihdon. Järjestöjen osuus toimipaikoista oli vajaa neljännes, mutta työllisyydestä ja liikevaihdosta noin 27 prosenttia. Syynä on, että järjestöt toimivat lähinnä vain päiväkotitoiminnassa, mutta ammatinharjoittajina toimivia perhepäivähoitajia luetaan yrityksiin.

Lastensuojelualan yritysten työllisyys ja liikevaihto ovat kasvaneet nopeasti tarkasteluajanjaksolla 2007-16. Alan liikevaihdon määrä on jopa kolminkertaistunut alle kymmenessä vuodessa. Varhaiskasvatusalan yritysten *kannattavuus* on ollut kuitenkin heikkoa ja sen on alentunut viime vuosina. Ilmeisesti toiminnan nopea kasvu on syönyt kannattavuutta. Myös yritysten määrä on lähtenyt laskuun. Samalla yrityskoko on kasvanut, sillä toimipaikkojen määrä on lisääntynyt.

4.1 Lasten päivähoidon yritykset

Varhaiskasvatuksen toimialalla (Nace 88911²⁵) toimi Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 446 yritystä ja 756 yritysten toimipaikkaa vuonna 2016. Yhtä yritystä kohden oli siis keskimäärin 1,7 toimipaikkaa. Toimiala kattaa lasten päiväkodit ja erityispäiväkodit (ml. päiväkodeissa järjestettävän esiopetuksen) sekä perhepäivähoidon ja ryhmäperhepäivähoidon yritykset ja toimipaikat. Alan yritysten määrä kohosi vuoteen 2014, jonka jälkeen niiden määrä on kääntynyt laskuun. Sen sijaan toimipaikkojen määrä on jatkanut kasvuaan (Kuvio 2).

Uusien yritysten määrä on vaihdellut 2010-luvulla 30-44 yrityksen välillä. Vuosittain toimintansa on lopettanut 18-33 yritystä (Kuvio 3). Tilastokeskuksen tilastojen tulkinassa kannattaa ottaa huomioon, että osa yritysten aloitus- ja lopetustiedoista ovat *hallinnollisia* sisältäen epäaidot liiketoiminnan aloitukset ja lopetukset, kuten toimintojen yhtiöittämiset, yritysten väliset fuusiot ja yritysmuodon muutokset.²⁶ Myös *yrityskannan vaihtuvuus* on vähentynyt. Vaihtuvuus on toimintansa aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten yhteenlaskettu prosenttiosuus vallitsevasta yrityskannasta.

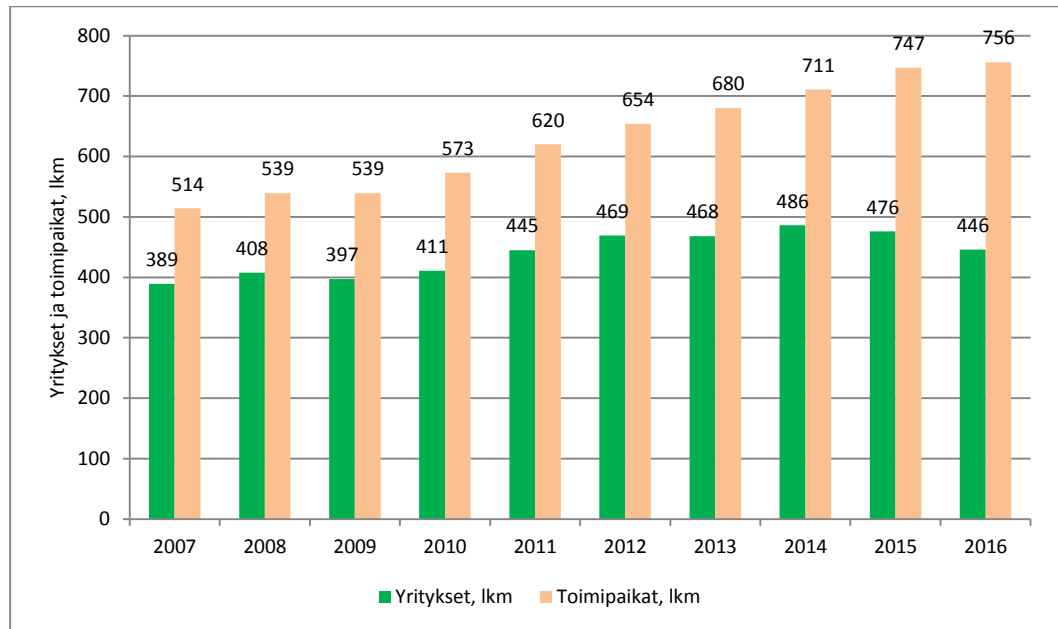
Taloustutkimusten mukaan korkeaa vaihtuvuutta pidetään merkinä kansantaloutta eteenpäin vievästä muutosvoimasta ja uudistumiskyvystä. Vaihtuvuus tarkoittaa sitä, että vanhat kilpailukykynsä menettäneet toimijat poistuvat markkinoilta ja antavat tilaa innovatiivisille ja kasvuhakuisille yrityksille. Tosin erityisosaamista vaativilla ja luvan-

²⁵ *Varhaiskasvatuksen toimialalla* tarkoitetaan tässä EU:n toimialaluokituksen toimialaa: Lasten päiväkodit (Nace 88911), joka on osa Lasten päivähoitopalvelut toimialakokonaisuutta (Nace 8891). Toimialakokonaisuuteen kuuluu myös niin sanottu *Muu lasten päivähoito* (Nace 88919). Muu lasten päivähoito ei kuulu tässä raportissa tarkemman tarkastelun piiriin. Toimiala koostuu leikkikerhoista, -puistoista ja -kouluista, avoimista päiväkodeista sekä pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Toimialan yritysten ja toimipaikkojen määrä on pienentynyt 2000-luvulla. Vuonna 2016 toimialalla oli 110 yritystä ja 152 yritystoimipaikkaa.

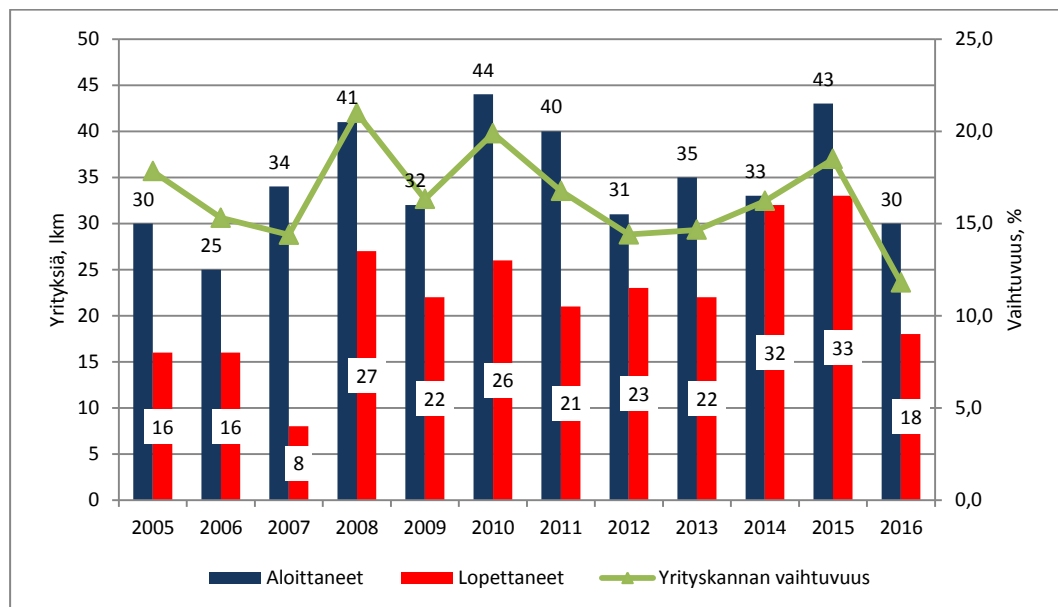
²⁶ Tilastokeskuksen aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastoissa yritys merkitään aloittaneeksi silloin, kun siitä tulee arvonlisäverovelvollinen tai työnantaja. Yritys voi kirjautua tilastoon aloittaneeksi myös yhtiöittämisen tai fuusion seurauksena tai toiminimimuotoisen yrityksen muuttuessa yhtiömuotoiseksi, jolloin se saa uuden yritystunnuksen. Yritys katsotaan lopettaneeksi, kun se lakkaa toimimasta sekä työnantajana että arvonlisäverovelvollisena, ja vanha yritystunnuksen lopetetaan. Toimintansa lopettaneeksi yritys voidaan katsoa myös silloin, kun se sulautuu toiseen yritykseen. Yli 18 kuukauden toimimattomuuden jälkeen aktivoituva yritys määritetään uudestaan aloittaneeksi ja edeltävä lopetustieto jää voimaan. Jos lopettaneeksi merkitty yritys aktivoituu ennen 18 kuukauden ajan täyttymistä, lopetustieto kumotaan ja yritys katsotaan toimivaksi koko ajanjaksolla.

varaista toimintaa harjoittavilla toimialoilla, kuten lasten päiväkotitoiminnassa toiminnan aloittamiskynnys on lähtökohtaisesti korkeampi ja yrityskannan vaihtuvuus pienempi kuin yrityskehittäessä keskimäärin.

Kuvio 2 Varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritykset 2007-2016, lkm (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).



Kuvio 3 Uudet ja lopettaneet varhaiskasvatusalan yritykset (Nace 88911) 2005-2016, lkm (Lähde: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastot, Tilastokeskus).



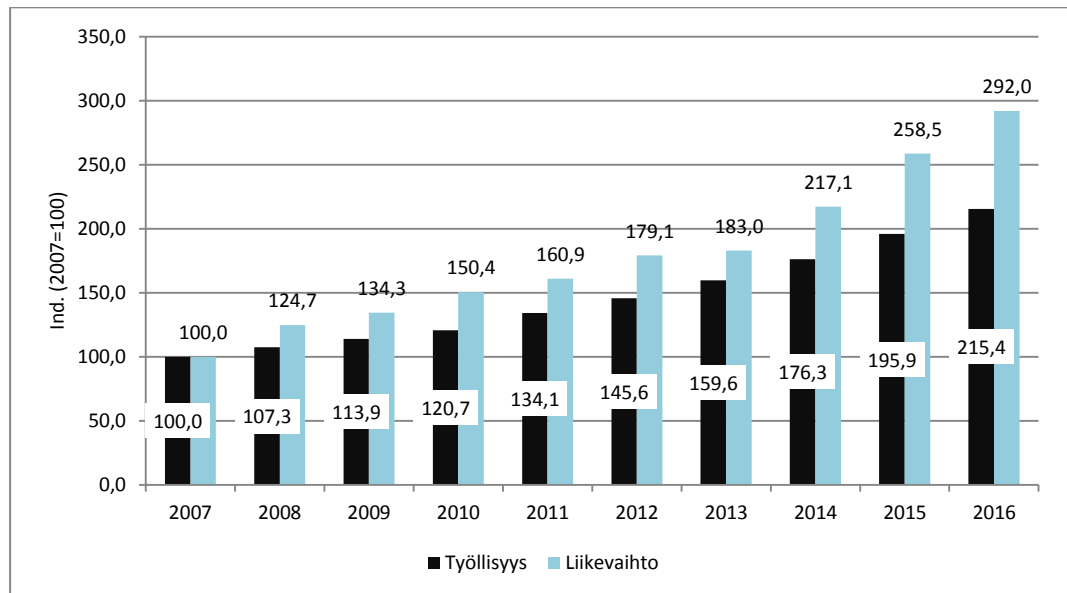
4.2 Henkilöstö ja liikevaihto

Varhaiskasvatuksessa (Nace 88911) toimivien yritystoimipaikkojen työllisyys oli kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna noin 4 760 henkilöä ja liikevaihto 238 miljoonaa euroa. Toimipaikkojen työllisyys ja liikevaihto olivat samalla tasolla kuin samalla toi-

mialalla toimivien yritysten henkilöstö (4 740 henkilöä) ja liikevaihto (238 milj. euroa). Tämä tarkoittaa sitä, että toimialalla ei ole monitoimialaisia yrityksiä eikä toimintaa harjoiteta yrityksissä, joilla on jokin muu päätoimiala. Siten toiminnan laajuuden kehitystä voidaan kuvata yhtä hyvin toimipaikka- ja yritystietojen pohjalta.

Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilaston mukaan varhaiskasvatusalan yritystoimipaikkojen henkilöstö on 2,3 -kertaistunut vain yhdeksässä vuodessa ajanjaksolla 2007-16. Lukumääräisesti työllisyys on kasvanut 2 550 henkilöllä. Kasvu on ollut voimakasta etenkin vuodesta 2014 lähtien. Tämä näkyy myös yritysten palkkasumman kehityksessä. Alan liikevaihdon määrä on puolestaan kolminkertaistunut vuodesta 2007 lukien. Siten liikevaihto on lisääntynyt nopeammin kuin alan työllisten määrä kokosuosityöllisyydellä mitattuna (Kuvio 4).

Kuvio 4 Varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritystoimipaikkojen työllisyyden ja reaali-liikevaihdon kehitys 2007-16, ind. (2001=100) (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



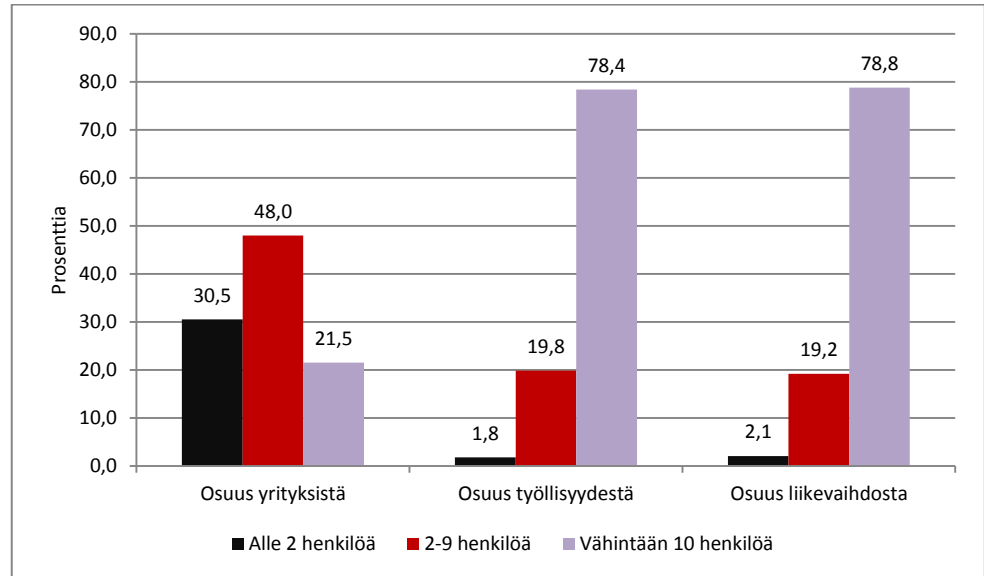
4.3 Yritysprofiili

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan pääosa (48 %) varhaiskasvatuksen yrityksistä työllisti 2-9 henkilöä vuonna 2016. Ne koostunevat *ryhmäperhehoitajista ja pienistä päiväkodeista*. Alle kaksi vuosityöllistä työllisti vajaa kolmannes yrityksistä. Ne koostunevat *yksityisistä perhepäivähoitajista*. Yhteensä mikroyritysten osuus työllisyydestä ja liikevaihdosta oli runsas viidennes. Näitä suurempien vähintään 10 henkilöä työllistävien päiväkotiyritysten osuus alan työllisyydestä ja liikevaihdosta oli lähes 80 prosenttia (Kuvio 5).

Tilastokeskuksen *toimipaikkalaskuri* tarjoaa myös tietoja yritysten kokorakenteesta. Laskurin mukaan 35 prosenttia varhaiskasvatuksen yritystoimipaikoista työllisti helmikuussa 2018 alle viisi henkilöä, jos kooltaan tuntemattomia toimipaikkoja (44 kpl) ei oteta lukuun. Nämä toimipaikat ovat lähinnä perhe- ja ryhmäpäivähoitajina toimivien ammatinharjoittajien hallussa. 5-9 henkilöä työllistäviä toimipaikkoja oli 38 prosenttia

ja vähintään 10 henkilöä työllistäviä 27 prosenttia. Jälkimmäisten joukossa oli parikymmentä vähintään 20 henkilön toimipaikkaa (Taulukko 3).

Kuvio 5 Varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritykset henkilöstön kokoluokittain 2016 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus)



Taulukko 3 Varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritystoimipaikat henkilöstön kokoluokittain helmikuussa 2018 (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus)

Henkilöstö kokoluokka	Toimipaikat, lkm	Osuus, %
Alle 4 henkilöä	296	34,9
5-9 henkilöä	320	37,7
10-19 henkilöä	212	25,0
20-49 henkilöä	20	2,4
Yhteensä	848	100,0
Tuntematon	44	
Yhteensä	892	

4.4 Järjestöjen palvelutuotanto

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan Suomessa toimi varhaiskasvatuksessa (Nace 88911) 241 *kolmannen alan järjestöjen* (säätiot, seurakunnat, yms.) toimipaikkaa vuonna 2015. Järjestöjen toimipaikat työllistivät 1 780 henkilöä ja niiden laskennallinen liikevaihto oli 86 miljoonaa euroa. Laskennallinen liikevaihto saadaan, kun järjestömuotoisten toimipaikkojen liikevaihto kerrotaan yritystoimipaikkojen liikevaihto per henkilöstö – suhteella. Taustalla on oletus, että samantyyppistä luvanvaraista toimintaa harjoittavilla toimipaikoilla on samanlainen kustannusrakenne.

Järjestömuotoisten toimipaikkojen määrä on vähentynyt hiljalleen vuodesta 2009 lukien (Taulukko 4). Myös henkilöstö on pienentynyt, mutta laskennallinen liikevaihto on pysynyt rahamääräisesti lähes samalla tasolla. Yhteensä yksityisellä alalla toimi noin tuhat yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa varhaiskasvatuksessa vuosina 2015-16. Niiden työllisyys oli kaiken kaikkiaan yli 6 500 henkilöä ja arvioitu liikevaihto runsaat 320 miljoo-

naa euroa. Järjestöjen osuus toimipaikoista oli 24 prosenttia, mutta henkilöstöstä ja liikevaihdesta arviolta noin 27 prosenttia.

Taulukko 4 Järjestöjen toimipaikat varhaiskasvatusalalla (Nace 88911) vuosina 2008-15 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus)

	Toimipaikat, lkm	Henkilöstö, lkm	Arvioitu liikevaihto, milj. euroa
2008	292	2026	78,4
2009	294	2095	82,3
2010	285	2043	85,8
2011	281	2076	87,0
2012	273	2000	88,2
2014	244	1750	79,3
2015	241	1778	86,1

4.5 Yksityinen tarjonta alueellisesti

Yksityisen lastensuojelualan toimipaikoista *Uusimaa* muodosti 38 prosenttia vuonna 2016, kun yritys- ja järjestömuotoiset toimipaikat lasketaan yhteen. Alan työllisyydestä ja liikevaihdesta osuus oli 37-39 prosenttia (Taulukko 5). Uudenmaan osuus yksityisen varhaiskasvatusalan toiminnasta oli selvästi maakunnan 1-6 -vuotiaiden väestöosuutta (31 %) suurempi, mikä viittaa yksityisen toiminnan suhteellisen suureen osuuteen maakunnassa. Sama koskee Varsinais-Suomea ja Pohjois-Pohjanmaata. Sen sijaan esimerkiksi Pirkanmaalla tilanne oli päinvastainen.

Taulukko 5 Yksityisten varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritys- ja järjestötoimipaikat 2016 maakunnittain (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Toimipaikat, lkm	Henkilöstö, lkm	Henkilöstö, %	Liikevaihto, 1000 euroa	Liikevaihto, %
Uusimaa	374	2533	38,8	122171	37,4
Varsinais-Suomi	114	855	13,1	42106	12,9
Pohjois-Pohjanmaa	107	784	12,0	43497	13,3
Pirkanmaa	63	390	6,0	19920	6,1
Keski-Suomi	63	388	5,9	19847	6,1
Pohjois-Savo	38	213	3,3	11152	3,4
Päijät-Häme	33	221	3,4	10398	3,2
Satakunta	30	111	1,7	4894	1,5
Kanta-Häme	28	134	2,0	6861	2,1
Kymenlaakso	26	182	2,8	8759	2,7
Pohjois-Karjala	23	90	1,4	4593	1,4
Lappi	21	150	2,3	8495	2,6
Etelä-Savo	19	92	1,4	4250	1,3
Pohjanmaa	16	115	1,8	6228	1,9
Kainuu	15	79	1,2	4024	1,2
Etelä-Pohjanmaa	12	103	1,6	4428	1,4
Keski-Pohjanmaa	9	46	0,7	2170	0,7
Etelä-Karjala	5	47	0,7	2291	0,7
Ahvenanmaa (arvio)	1	7	0,1	349	0,1
Yhteensä	997	6537	100,0	326335	100,0

Järjestöjen merkitys alueellisesti

Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Keski-Pohjanmaalla ja Satakunnassa *järjestöjen* osuus yksityisen lastensuojelualan työllisyydestä ja liikevaihdosta oli yli 50 prosenttia vuonna 2016. Myös Pohjanmaalla, Kymenlaaksossa ja Päijät-Hämeessä järjestöjen merkitys on selvästi keskimääräistä suurempi, eli 40-50 prosenttia alan työllisyydestä ja liikevaihdosta. Monissa väkiluvultaan kohtalaisen kokoisissa maakunnissa, kuten Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa pääosa toiminnasta on yritysmuotoista.

Toimipaikkojen koko alueellisesti

Jos katsotaan yritystoimipaikkojen kokorakennetta, havaitaan, että alle viiden henkilön yritystoimipaikoilla on Ahvenanmaalla, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Kanta-Hämeessä ja Keski-Pohjanmaalla huomattava osuus (yli 50 %), mikä voi kertoa ammatinharjoittajina toimivien perhe- ja ryhmäperhepäivähoitajien tärkeästä merkityksestä (Taulukko 6). Yli kymmenen henkilön yritystoimipaikat olivat yleisempiä Varsinais-Suomessa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Pohjanmaalla, joissa niitä oli yli 30 prosenttia toimipaikkojen kokonaismäärästä

Taulukko 6 Varhaiskasvatusalan (Nace 88911) yritystoimipaikat helmikuussa 2018 maakunnittain ja kokoluokittain, prosenttia (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).

	Toimipaikat ²⁷ , lkm	Alle 5 henkilöä, %	5-9 henkilöä, %	10-19 henkilöä, %	Väh. 20 henkilöä
Ahvenanmaa	1	100,0	0,0	0,0	0,0
Pohjois-Karjala	15	66,7	20,0	13,3	0,0
Etelä-Karjala	7	57,1	28,6	0,0	14,3
Etelä-Savo	18	55,6	22,2	16,7	5,6
Kanta-Häme	20	50,0	35,0	10,0	5,0
Keski-Pohjanmaa	8	50,0	37,5	12,5	0,0
Päijät-Häme	28	46,4	35,7	17,9	0,0
Pirkanmaa	49	44,9	24,5	24,5	6,1
Satakunta	19	42,1	31,6	21,1	5,3
Kainuu	10	40,0	50,0	10,0	0,0
Pohjois-Savo	28	39,3	32,1	28,6	0,0
Uusimaa	350	37,1	36,9	24,6	1,4
Keski-Suomi	55	36,4	41,8	21,8	0,0
KOKO MAA	848	34,9	37,7	25,0	2,4
Pohjanmaa	13	30,8	46,2	15,4	7,7
Etelä-Pohjanmaa	12	25,0	41,7	33,3	0,0
Pohjois-Pohjanmaa	93	24,7	49,5	24,7	1,1
Lappi	17	17,6	52,9	23,5	5,9
Varsinais-Suomi	87	17,2	37,9	40,2	4,6
Kymenlaakso	18	5,6	44,4	44,4	5,6

²⁷ Huom ! Tilasto ei sisällä 44 henkilöstön kokoluokaltaan tuntematonta toimipaikkaa.

4.6 Yritysten taloudellinen asema

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaan varhaiskasvatusalan yritysten liikevaihto ja työllisyys ovat nousseet yhtäjaksoisesti tarkastelunajanjaksolla 2007-16. Kasvu on ollut erityisen nopeaa vuosina 2014-16, ja kasvu jatkuu voimakkaana lähivuosina. Vuonna 2016 yritykset työllistivät yli 4 700 henkilöä ja generoivat liikevaihtoa liki 240 miljoonaa euroa. Yksityisen päiväkotitoiminnan kasvu on suurinta asutuskeskuksissa ja niiden lähiympäristössä. Osa yksityisistä päiväkodeista on erikoistunut liikuntaan, musiikkiin, kieliin tai luontoon.

Yksityisten palveluntuottajien työllisyyden ja liikevaihdon ripeä nousu voi kertoa muuttolikkeestä johtuvasta palvelutarpeen kasvusta ja siitä, että kasvukeskusten kunnat eivät halua välttämättä investoida omaan päiväkotitoimintaan ja -kiinteistöihin. Asiaa vaikuttaa myös kuntien rahapula ja lasten vanhempien muuttuneet preferenssit. Yksityisen hoidon kuntalisät ja etenkin kunnallisten palvelusetelien yleistymisen ovatkin mahdollistaneet yksityisen vaihtoehdon entistä useammalle perheelle, sillä kunnat ovat halunneet tarjota valinnanvapautta kuntalaisille.

Muuttovoittoisissa kasvukeskuksissa yksityiset päiväkodit ovat nopeita ja joustavia toimijoita kuntaan verrattuna, sillä yksityinen yritys voi saada päiväkodin pystyyn alle vuodessa. Markkinoille on ilmestynyt myös koti- ja ulkomaisia kiinteistösijoitusyhtiöitä, jotka ovat erikoistuneet päiväkotitoimintaan ja muiden hoivakiinteistöjen tai kokonaisten palvelukorttelien tuottamiseen, omistamiseen ja vuokraamiseen. Avaimet käteen ratkaisut voi kattaa koko hoivapalvelupaketin, joka sisältää myös palveluntuottajan. Suomen Hoivatilat Oy on esimerkki tällaisesta yrityksestä.

Liikevaihdon nopea kasvu on todennäköisesti syönyt toimialan yritysten kannattavuutta, jos kannattavuutta mitataan suhteuttamalla *käyttökate* liikevaihtoon (tai liiketoiminnan tuottoihin²⁸) (Kuvio 6). Työ- ja elinkeinoministeriön TEM:n toimialaOnline –palvelun tilastojen mukaan käyttökateprosentti oli 5,1 vuonna 2016. Tunnusluku kertoo yrityksen tuloksen ennen poistoja ja rahoituseriä. Yrityksen käyttökatevaatimukseen vaikuttavat esimerkiksi käyttöpääomavaltaisuus, investointien uusiutumistarve sekä vieraan pääoman aiheuttamien kulujen määrä.²⁹

Liiketulos oli päivähoitoalan yrityksissä vain 2,3 prosenttia liikevaihdosta vuonna 2016. Liiketulos (voitto tai tappio) saadaan vähentämällä käyttökateesta suunnitelman mukaiset poistot. Liikevoittoprosentti kertoo yrityksen tuloksen ennen rahoituseriä. Eli velkainen ja velaton yritys ovat samalla viivalla liikevoittoa laskettaessa, mutta liikevoiton tulee kattaa lyhyellä ajalla rahoituskulut, verot ja yrityksen osingonjako. Pitkällä aikavälillä liikevoitosta katetaan investointeja ja lainojen lyhennyksiä. Negatiivinen liiketulos kertoo yrityksen kannattavuusongelmista.³⁰

²⁸ Liiketoiminnan tuotot koostuvat liikevaihdosta ja liiketoiminnan muista tuotoista (avustukset, yms.), joista on vähennetty käyttöomaisuuden myyntivoitot ja fuusiovoitot.

²⁹ Yksittäisen yrityksen kohdalla käyttökateprosentin muutos voi kertoa paitsi muuttuneesta kannattavuudesta kuin myös yrityksen toimintatavoissa ja toiminnan painopisteissä tapahtuneista muutoksista. Pienten yritysten käyttökateprosentit voivat nousta keinotekoisesti korkeaksi siksi, että yrittäjän palkka ei sisälly täysimääräisesti tuloslaskelman kuluihin, jos osa siitä nostetaan yksityisottoina tai osinkoina.

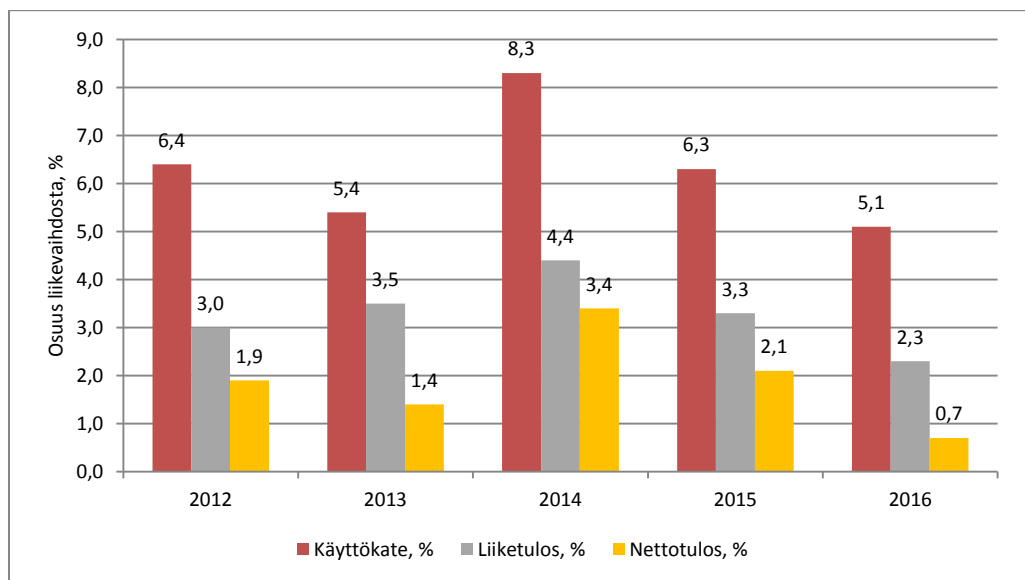
³⁰ Yritystutkimusneuvottelukunta YTN on antanut käyttökateprosentille suositusarvoja, jotka ovat teollisuudessa 10-25, kaupassa 2-10 ja palvelualoilla 5-15. YTN:n ohjearvot liikevoittoprosentille ovat seuraavat: yli 10 % = hyvä, 5-10 % = tyydyttävä ja alle 5 % = heikko.

Liikevoiton tulee olla sitä suurempi, mitä pääomavaltaisempaa yrityksen toiminta on, jotta se kykenee suoriutumaan rahoituskuluista ja tekemään voitollaan uusia investointeja. *Nettotulos* oli sitä vastoin 0,7 prosenttia. Nettotulos on käytännössä yrityksen omistajille jäävä osuus tilikauden tuloksesta, joka toimii useimmiten esimerkiksi voitonjakopäätösten pohjana. Nettotulos saadaan vähentämällä liiketuloksesta rahoituserät ja verot. Nettotuloksen riittävyys ja vaadittava vähimmäistaso määräytyy pääosin yrityksen voitonjakotavoitteiden mukaan.³¹

Nettotulosprosentille ei aseteta yleisiä ohjearvoja. Plusmerkkinen nettotulos ilmaisee, että yritys on pystynyt selviytymään varsinaisella liiketoiminnallaan lainojen koroista sekä käyttöpääoman ja investointien omarahoituksesta. Nettotuloksen riittävyys ja vaadittava vähimmäistaso määräytyy pääosin yrityksen voitonjakotavoitteiden mukaan. Nettotuloksen tasoa arvioitaessa on hyvä tarkastella oman pääoman tuotto prosenttia. Jos oman pääoman tuotto ylittää kymmenen prosentin tason, on nettotulos vähintäänkin tyydyttävä omistajien näkökulmasta katsottuna.

Voidaan todeta, että keskimääräinen kannattavuus on ollut alan yrityksissä varsin heikkoa, kun sitä katsotaan käyttökate-, liiketulos- tai nettotuloprosentin näkökulmasta. Myös *sijoitetun pääoman tuotto (Return on Investment ROI)* on alentunut toimialalla, mutta se oli keskimäärin vähintään tyydyttävä eli yhdeksän prosenttia vuonna 2016.³² Sijoitetun pääoman tuotossa yrityksen tulos on suhteutettu sen saamiseksi tarvittuihin voimavaroihin eli yrityksen sitomaan pääomaan (Kuvio 7). Se kertoo, kuinka paljon yritykseen sijoitettu, tuottoa vaativa pääoma on tuottanut.³³

Kuvio 6 Käyttökate-, liiketulos- ja nettoprosentin kehitys (mediaanit) varhaiskasvatuksen toimialalla (Nace 88911) 2012-16, prosenttia liikevaihdosta (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön Toimiala Online –palvelu).

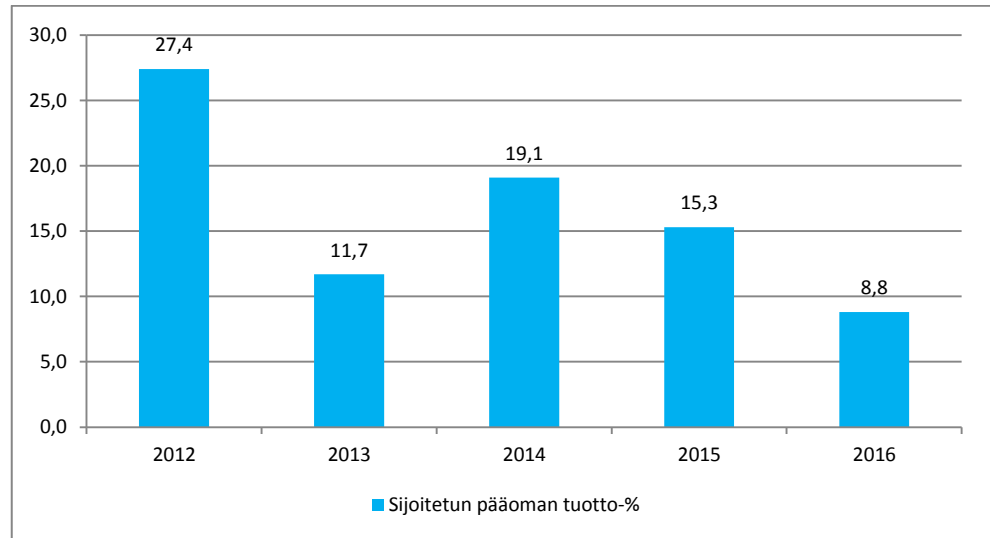


³¹ Nettotulos ei sisällä tuloslaskelman satunnaisia eriä ja tilinpäätössiirtoja, kuten tilikauden voittoa tai tappio.

³² Sijoitetun pääoman tuoton ohjearvot ovat erinomainen (yli 15 %), hyvä (10-15 %), tyydyttävä (6-10 %), välttävä (3-6 %) ja heikko (alle 3 %). Sijoitetun pääoman tuotto prosentti on $100 \cdot (\text{nettotulos} + \text{rahoituskulut} + \text{verot (12 kk)}) / \text{sijoitettu pääoma}$ keskimäärin, jossa sijoitettu pääoma (tilikauden keskiarvo) on oma pääoma + korolliset velat.

³³ Sijoitetun pääoman tuottoaste on yksi yleisimmistä kannattavuusmittareista, koska se on yrityksestä ja toimialasta riippumaton. Se tarkastelee yritystä pääoman sijoittajan näkökulmasta. Vain pääoman tuotto ratkaisee. Tavoitteena on, että omalle pääomalle ja lainapääomalle saadaan vähintään rahamarkkinoilla vallitsevan korkotason mukainen tuotto.

Kuvio 7 Sijoitetun pääoman tuoton kehitys (mediaani) varhaiskasvatuksen toimialalla (Nace 88911) 2012-16, prosenttia (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön Toimiala Online –palvelu)



Vakavaraisuus

Vakavaraisuudella tarkoitetaan yritysten pitkän aikavälin kykyä suoriutua velvoitteistaan. Vakavaraisuuteen liittyy keskeisenä kysymyksenä yrityksen mahdollisuus saada uutta velkaa investointeihin ja toiminnan laajentamiseen rahoitustilanteen niin vaatiessa. Hyvä vakavaraisuus merkitsee pientä rahoitusriskiä, huono vastaavasti korkeaa rahoitusriskiä. Vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut on rakennettu tilinpäätösanalyysissä oman ja vieraan pääoman varaan. Esimerkiksi korkea *omavaraisuusaste* kertoo oman pääoman hallitsevuudesta ja rahoitusriskin alhaisuudesta.

Omavaraisuusaste kertoo, kuinka suuri osuus yhtiön varallisuudesta on rahoitettu omalla pääomalla. Mitä korkeampi yrityksen omavaraisuusaste on, sitä vakaammalle pohjalta yrityksen liiketoiminta rakentuu, sillä taseen omat varat muodostavat yrityksessä puskurin mahdollisia tappioita vastaan. Korkea omavaraisuusaste tarjoaa yritykselle myös selvästi enemmän liikkumavapautta. Jos kilpailutilanne kiristyy, kestää korkean omavaraisuuden yritys heikentyntä kannattavuutta paremmin ja pidempään, kuin heikomman omavaraisuuden omaava yritys.

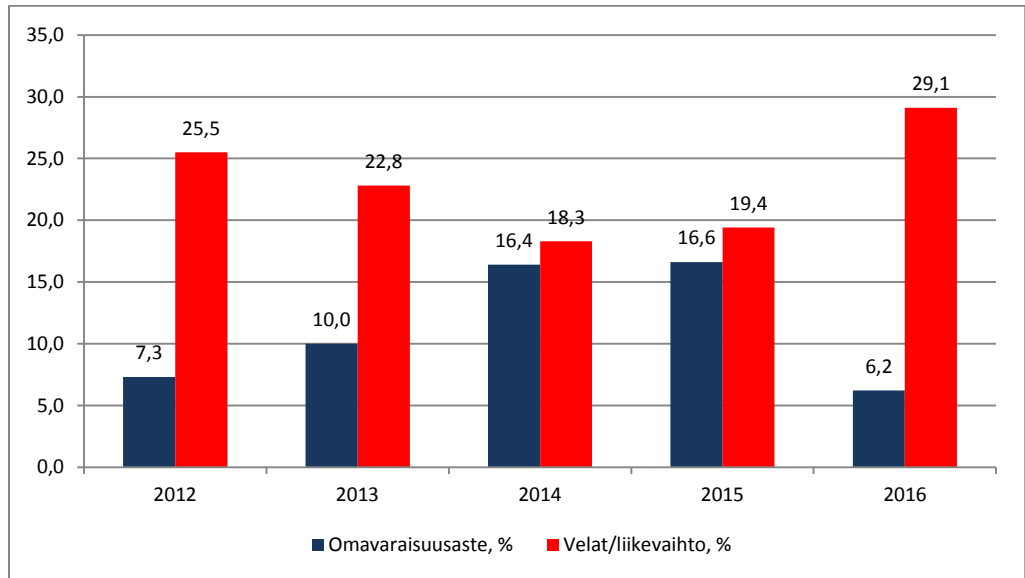
Varhaiskasvatusalan yrityksissä keskimääräinen omavaraisuusaste parani vuosina 2012-15, mutta heikkeni selvästi hieman vuonna 2016 (Kuvio 8).³⁴ Kaiken kaikkiaan varhaiskasvatusalan yritysten omavaraisuusaste on heikko ja asettui keskimäärin kuuden prosentin tasolle vuonna 2016.³⁵ Alan pienissä yrityksissä omavaraisuusasteen nostaminen tulorahoituksen avulla voi olla muutoinkin hidasta, koska juoksevan toiminnan rahoittaminen syö suuren osan tulorahoituksesta. Tosin yritys pärjää matalallakin omavaraisuudella, jos kannattavuus on kohtuullisella tasolla.

³⁴ Tosin kokonaisvelkojen (oikaistun taseen velat per liikevaihto) osuus liikevaihdesta on hieman pienentynyt.

³⁵ YTN on asettanut omavaraisuusasteelle ohjeelliset arviointiperusteet, jonka mukaan hyvää vakavaraisuutta edustaa yli 40 prosentin omavaraisuusaste, tyydyttävää 20-40 prosentin omavaraisuusaste ja heikkoa alle 20 prosentin omavaraisuusaste. Pienissä yrityksissä myös omavaraisuusasteen nostaminen tulorahoituksen avulla voi olla hidasta, koska juoksevan toiminnan rahoittaminen vaatii merkittävän osan tulorahoituksesta. Omavaraisuusaste lasketaan seuraavasti: $((\text{Oma pääoma} + \text{tilinpäätössiirtojen kertymä}) / (\text{Taseen loppusumma} - \text{saadut ennakkomaksut})) * 100$.

Kuvio 8

Omavaraisuusasteen ja velkaantuneisuuden kehitys (mediaanit) varhaiskasvatuksessa (Nace 88911) 2012-16, prosenttia (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön Toimiala Online –palvelu)



5 Varhaiskasvatuksen markkinat

*Varhaiskasvatuksen markkinat olivat noin 2,836 miljardia euroa vuonna 2016, jos läh-
tökohdaksi otetaan kuntien palvelukysyntä. Palvelukysynnästä kuntien oman palvelutuotan-
non osuus oli 88 prosenttia, yksityisen palvelutuotannon noin 11 prosenttia ja muilta jul-
kisyhteisöiltä hankittujen ostopalvelujen noin yhden prosenttia. Yksityisten palveluntuottaji-
en asema on suhteellisesti vahvin (yli 11 % palvelukysynnästä) Pohjois-Pohjanmaalla, Var-
sinais-Suomessa ja Keski-Suomessa.*

Rahamääräisesti yksityisen kuntarahoitteen palvelutuotannon arvo oli runsaat 300 miljoonaa euroa vuonna 2016. Siitä varhaiskasvatuksen palvelusetelit muodostivat noin 119 miljoonaa euroa, yksityisen hoidon tuki 101 miljoonaa euroa ja kuntien kilpailuttamat yksi-
tyiset ostopalvelut noin 83 miljoonaa euroa.

Yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli yhteensä 41 200 lasta vuonna 2016, eli 17 prosenttia kaikista varhaiskasvatuksessa olleista lapsista (243 900 lasta). Yksityisesti hoide-
tuista lapsista palvelusetelipaikoilla oli 18 380 lasta. Yksityisen hoidon tuella hoidettiin
16 340 lasta ja kuntien yksityisillä ostopalvelupaikoilla oli 6 470 lasta. 2010-luvulla kasvu
on keskittynyt palvelusetelipohjaiseen toimintaan, sillä ostopalvelupaikoilla olleiden ja yksi-
tyisen hoidon tuella hoidettujen lasten määrä on kääntynyt laskuun.

5.1 Lasten päivähoidon kokonaistuotos

Lasten päivähoidon markkinoiden kokoa arvioidaan tässä ensiksi *tuotoksen* avulla, joka kattaa julkisen (kunnallisen) toiminnan ja koko yksityisen toiminnan rahoitustavasta riippumatta. Käytännössä tuotos kuvaa määrättyllä tilinpitojaksolla, kuten vuoden kulu-
essa tuotettujen palvelujen ja tavaroiden arvoa.³⁶ Tuotoksen avulla sellaisten talousyksi-
köiden, kuten julkisyhteisöjen ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen (säätio, yhdis-
tykset, yms.) tuotannon kokonaisarvo, joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, saadaan
vertailukelpoiseksi yritystoiminnan kanssa.

Laskelmien mukaan varhaiskasvatuksen kokonaistuotos oli Suomessa 2,860 miljardia euroa vuonna 2016. Siitä kuntien palvelutuotanto oli 2,534 miljardia ja yksityisten pal-
veluntuottajien 326 miljoonaa euroa.³⁷ Kuntatuottajien osuus kokonaistuotoksesta oli 89 prosenttia³⁸ ja yksityisten palveluntuottajien 11 prosenttia, kun esiopetus otetaan huo-
mioon. Kuntayhteisöjen osuus oli suurin Ahvenanmaalla, Etelä-Karjalassa ja Etelä-
Pohjanmaalla. Yksityisten palveluntuottajien merkitys oli suurin Pohjois-Pohjanmaalla,
Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa (Kuvio 9).

Kokonaistuotoksesta Uudenmaan osuus oli 35 prosenttia, eli lähes miljardi euroa, mikä oli selvästi enemmän kuin maakunnan osuus maamme 1-6 –vuotiaista lapsista (31 %) oli vuonna 2016. Markkinapotentiaali oli tuotoksella mitattuna yli 200 miljoonaa myös Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Alle 200 miljoonaa euroa mutta yli 100 miljoonaa euroa tuotoksen arvo oli Keski-Suomessa, Pohjois-Savossa ja Pohjanmaalla. Yhteensä edellä mainittujen kuuden maakunnan osuus varhaiskasvatuk-
sen tuotoksesta oli kaksi kolmasosaa.

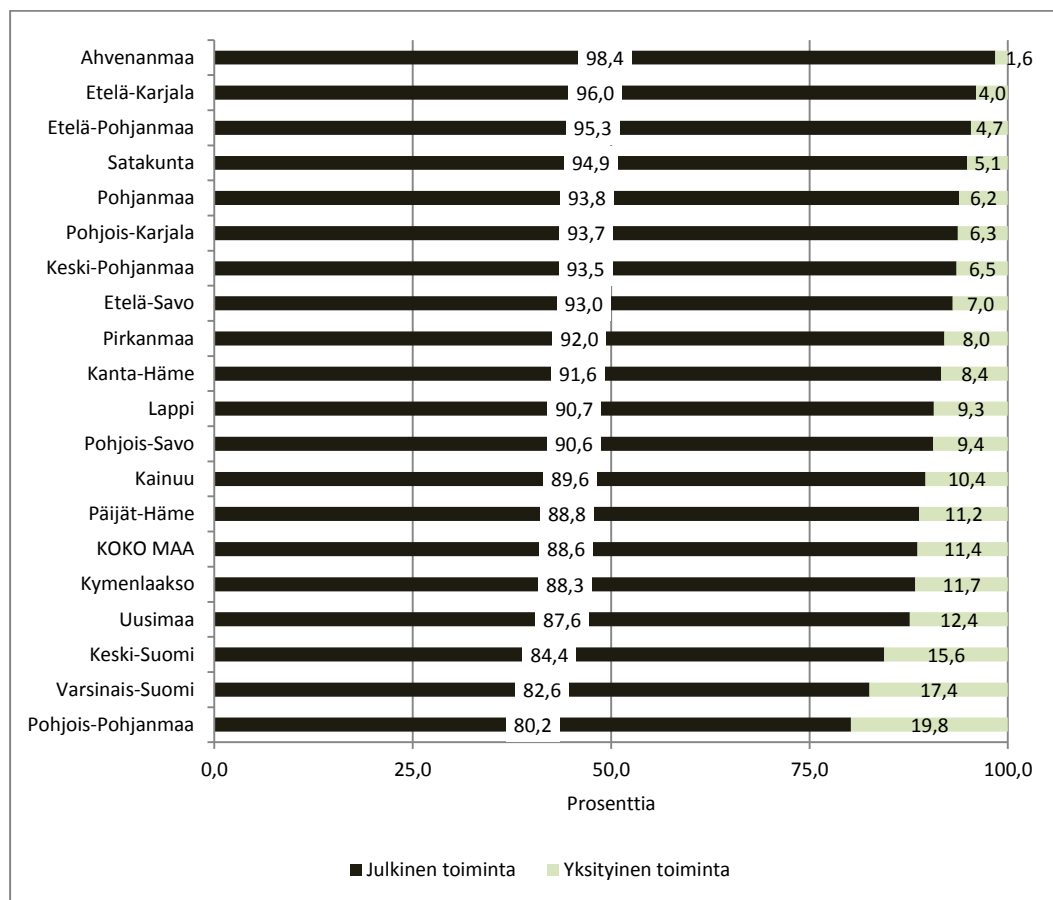
³⁶ Tuotos on kansantalouden tilinpidossa käytetty termi. Siinä kokonaistuotos jaetaan kolmeen ryhmään, jotka ovat markkinatuotos, tuotos omaan loppukäyttöön ja muu markkinaton tuotos. Yrityksen kirjanpidossa tuotosta vastaava termi on liikevaihto, joka kuvaa sitä rahamäärää, jonka yritys on saanut tuotteistaan ja palveluistaan myymällä. Kansanta-
louden tilinpidossa esimerkiksi julkisyhteisöjen tuotos rakennetaan kustannusten kautta. Sen sijaan yritystoiminnassa
toimipaikkojen liikevaihto on usein tärkeä tuotoksen estimaatti.

³⁷ Kuntien tuotos saadaan palkansaajakorvauksien, ostajahintaisen välituotekäytön ja pääoman kulumisen summasta.

³⁸ Kuntayhtymillä ei ollut juurikaan merkitystä julkisen toiminnan palvelutuotannossa vuonna 2016.

Kuvio 9

Varhaiskasvatuksen kokonaistuotos (2,86 mrd. euroa) tuottajatyypeittäin ja maakunnittain 2016, prosenttia (Lähde: Kuntataloustilasto ja alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



Taulukko 8

Varhaiskasvatuksen kokonaistuotos (2,86 mrd. euroa) tuottajatyypeittäin ja maakunnittain 2016, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto ja alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Julkinen toiminta, milj. euroa	Osuus, %	Yksityinen toiminta, milj. euroa	Osuus, %	Yhteensä, milj. euroa	Osuus, %
Uusimaa	865	34,1	122	37,4	987	34,5
Pirkanmaa	229	9,0	20	6,1	245	8,7
Varsinais-Suomi	199	7,9	42	12,9	241	8,4
Pohjois-Pohjanmaa	176	7,0	44	13,3	220	7,7
Keski-Suomi	107	4,2	20	6,1	127	4,4
Pohjois-Savo	107	4,2	11	3,4	118	4,1
Pohjanmaa	95	3,7	6	1,9	101	3,5
Satakunta	90	3,6	5	1,5	95	3,3
Etelä-Pohjanmaa	90	3,6	5	1,4	95	3,3
Päijät-Häme	83	3,3	10	3,2	93	3,3
Lappi	83	3,3	8	2,6	91	3,2
Kanta-Häme	75	3,0	7	2,1	82	2,9
Muut maakunnat	334	13,2	26	8,1	360	12,6
KOKO MAA	2534	100,0	326	100,0	2860	100,0

5.2 Kuntien palvelukysyntä

Kuntien *varhaiskasvatuksen palvelukysyntä* (ml. esiopetus) koostuu kuntien omasta palvelutuotannosta, ostoista muilta julkisyhteisöiltä, kunnan kilpailuttamista yksityisistä ostopalveluista, palvelusetelipohjaisesta yksityisestä palvelutuotannosta ja yksityisen hoidon tuella rahoitetuista yksityisistä palveluista. Perusajatuksena laskelmissa on, että kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä kuntalaisille. Yksityisten varhaiskasvatusalan yritysten ja yhteisöjen tarjoamien palvelujen kysyntä on puolestaan lähes kokonaan riippuvainen kuntien palvelukysynnästä.

Arvio palvelujen kokonaiskysynnästä saadaan käytännössä siten, että kuntien laskennalliseen oman tuotannon arvoon (työvoimakustannukset, ostajahintainen välituotekäyttö³⁹ ja pääoman kuluminen eli poistot) lisätään asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymät⁴⁰, kunnat), maksetut avustukset (palvelusetelit, yksityisen hoidon tuki ja siihen liittyvät kuntalisät)⁴¹ ja siitä vähennetään asiakaspalveluista saadut myyntitulot muilta julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä. Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntataloustilastoon vuodelta 2016.

Palvelukysyntä kuvastaa samalla kunnallisen varhaiskasvatusalan markkinoiden potentiaalista kokonaisarvoa (ml. esiopetus). Varhaiskasvatuksen osalta kunnallinen kysyntä on lähes sama kuin palvelujen kysyntä koko kansantaloudessa. Laskelmien mukaan lasten päivähoiton palvelukysynnän arvo oli kunnissa 2,836 miljardia euroa vuonna 2016. Summasta kuntien palvelutuotanto oli noin 2,508 miljardia (88 %), asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä noin 25 miljoonaa (1 %) ja yksityinen palvelutuotanto noin 303 miljoonaa euroa (11 %).

Yksityinen palvelutuotanto jakaantuu edelleen kuntien kilpailuttamiin yksityisiin ostopalveluihin, yksityisen hoidon tukeen ja palvelusetelipohjaiseen palvelutuotantoon. Vuonna 2016 yksityisten ostopalvelujen arvo oli noin 83 miljoonaa euroa, mikä oli 2,9 prosenttia palvelukysynnästä. Varhaiskasvatuksen palvelusetelien arvo oli 119 miljoonaa euroa eli neljä prosenttia palvelukysynnästä. Yksityisen hoidon tuki oli yhteensä 101 miljoonaa euroa, eli 3,7 prosenttia palvelukysynnästä. Siitä lakisääteinen tuki oli 34 miljoonaa ja kuntalisät 67 miljoonaa euroa.

Laskelmissa kuntataloustilaston tietoja yksityisten asiakaspalvelujen ostoista ja palveluseleleistä on korotettu kuntayhteisöjen saamalla laskennallisella *viiden prosentin piilevän arvonlisäveron palautuksella*. Näin luvut vastaavat paremmin rahasummaa, jonka yksityiset palveluntuottajat ovat saaneet. Syynä on se, että yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut varhaiskasvatuksen asiakaspalvelut ja palvelusetelit kirjautuvat kuntataloustilastoihin nettona, koska niistä on vähennetty viiden prosentin laskennallinen piilevän arvonlisäveron palautus kunnille ja kuntayhtymille.

Käytännössä piilevä arvonlisävero tarkoittaa sitä, että esimerkiksi arvonlisäverottomia palveluja tuottavat yritykset joutuvat hankkimaan toimintaansa arvonlisäverollisia tavaroita, palveluja ja investointihyödykkeitä, joihin sisältyvää veroa ne eivät voi vähentää

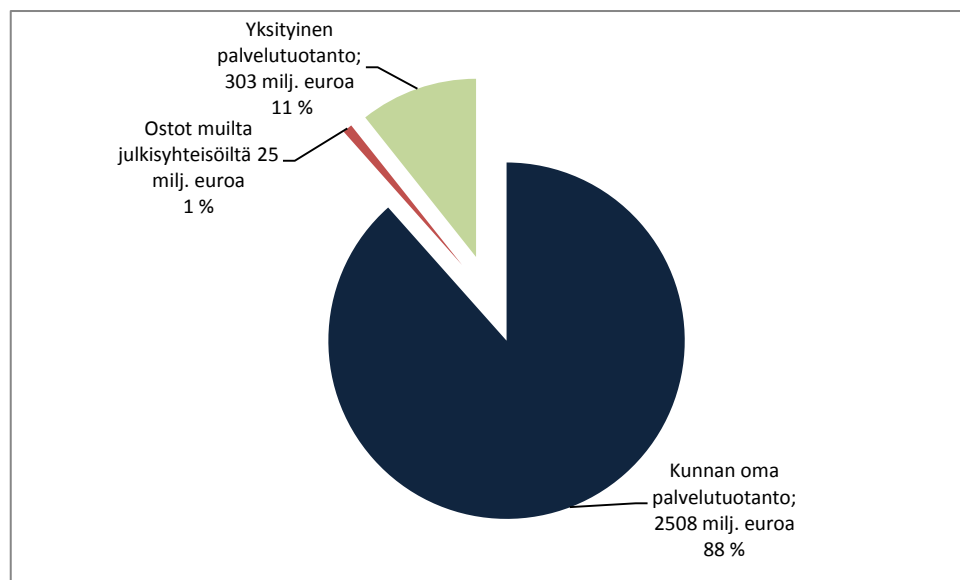
³⁹ Välituotekäyttö muodostuu kuntien omaan palvelutuotantoon hankittujen tavara- ja palveluostojen, ulkopuolisten vuokrien ja muiden menojen arvonlisäverollisesta summasta, joka on korotettu ostajahintaan laskennallisella arvonlisäveroprosentilla.

⁴⁰ Kuntayhtymillä ei ole käytännössä juurikaan toimintaan varhaiskasvatuksen toimialalla.

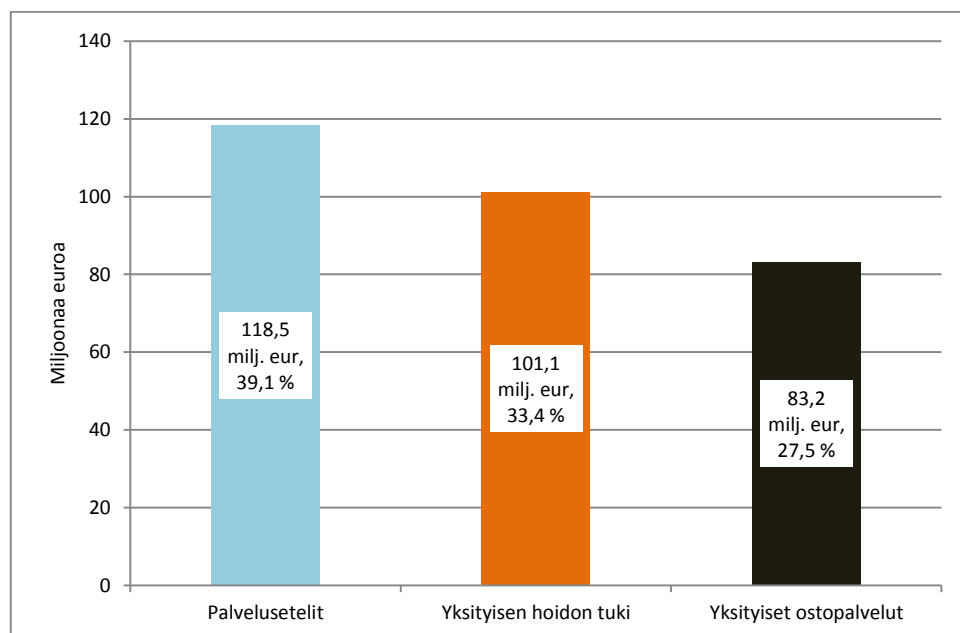
⁴¹ Palvelusetelit, yksityinen hoidon tuen lakisääteinen osa ja kuntalisät kirjautuvat kuntien taloustilastoissa avustuksiin.

verotuksessa. Hankinnat kirjautuvat bruttona yritysten kirjanpitoon ja ne otetaan huomioon myyntihinnoissa. Myös kuntien (ja kuntayhtymien palvelutuotanto) on arvonlisäverotonta, jos toiminta ei ole arvonlisäverolain mukaista, liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen myyntiä.

Kuvio 10 Kuntien palvelukysyntä lasten päivähoidon ja esiopetuksen palveluissa 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



Kuvio 11 Kuntien rahoittama yksityinen palvelutuotanto lasten päivähoidon ja esiopetuksen palveluissa 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



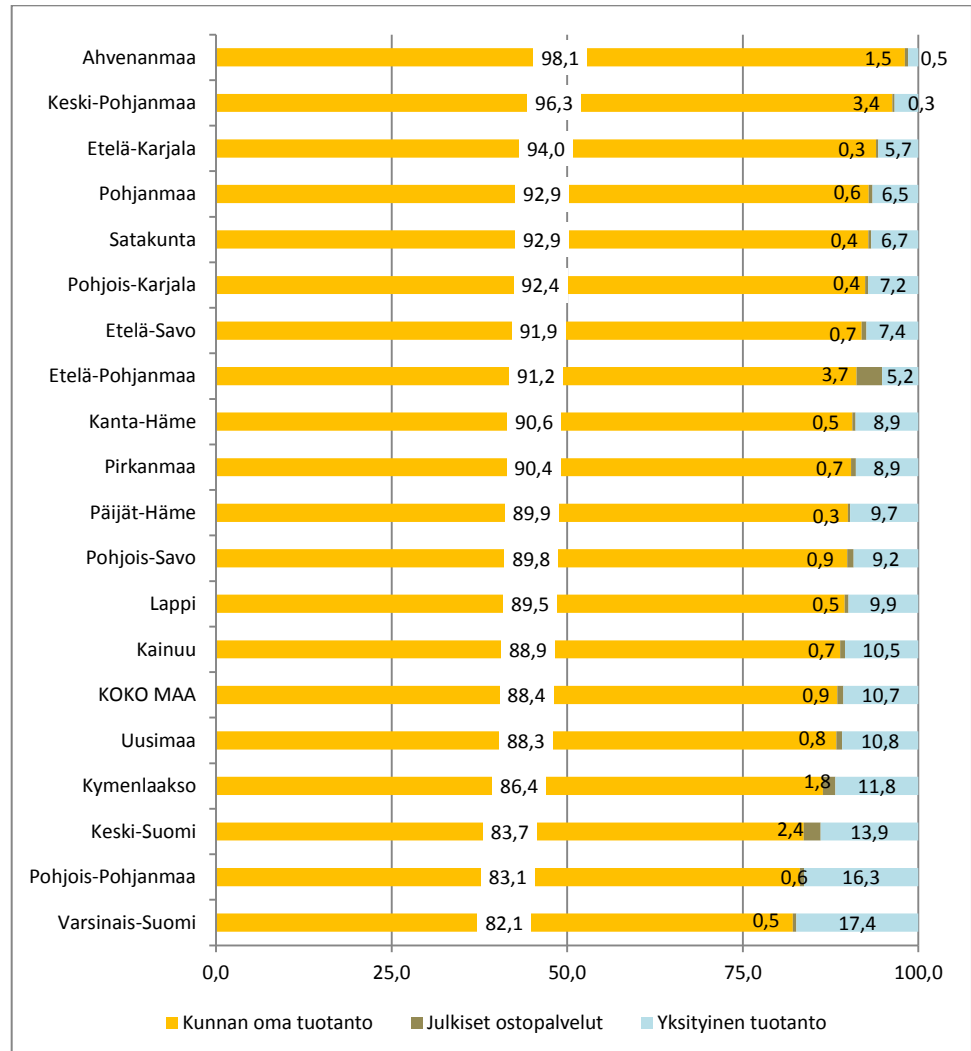
Palvelutuotanto maakunnittain

Maakunnittain tarkasteltuna yksityisten palveluntuottajien osuus kuntien palvelukysynnästä oli *lasten päivähoidossa ja esiopetuksessa* (16-17 %) suurin Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla vuonna 2016 (Kuvio 12). Osuus oli yli kymmenen prosenttia

myös Keski-Suomessa, Kymenlaaksossa, Kainuussa ja Uudellamaalla. Suomesta löytyy myös yli yksittäistä 30 esimerkkikuntaa, joissa yksityisen palvelutuotannon osuus kunnan palvelukysynnästä oli yli 15 prosenttia. Suurista kaupungeista tähän joukkoon kuuluvat Oulu, Jyväskylä, Turku, Espoo ja Kajaani.

Myös pienten ja keskisuurten kuntien joukossa oli kuusi kuntaa, joissa yksityisen palvelutuotannon osuus kohosi 30-40 prosenttiin kunnan palvelukysynnästä. Nämä olivat Jyväskylän seudulla sijaitsevat Muurame, Laukaa ja Toivakka sekä Turun seudulla Kaarina, Riihimäen seudulla Hausjärvi sekä Pohjois-Pohjanmaalla Ylivieska. Muilta julkisyhteisöiltä hankittujen ostopalvelujen merkitys jäi vähäiseksi kaikissa maakunnissa. Yksittäisten kuntien joukossa oli kuitenkin kahdeksan pientä kuntaa, joissa iso osa palvelukysynnästä oli ostoja naapurikunnilta.

Kuvio 12 Kuntien palvelukysyntä tuottajatyypeittäin varhaiskasvatuksen palveluissa 2016, prosenttia (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



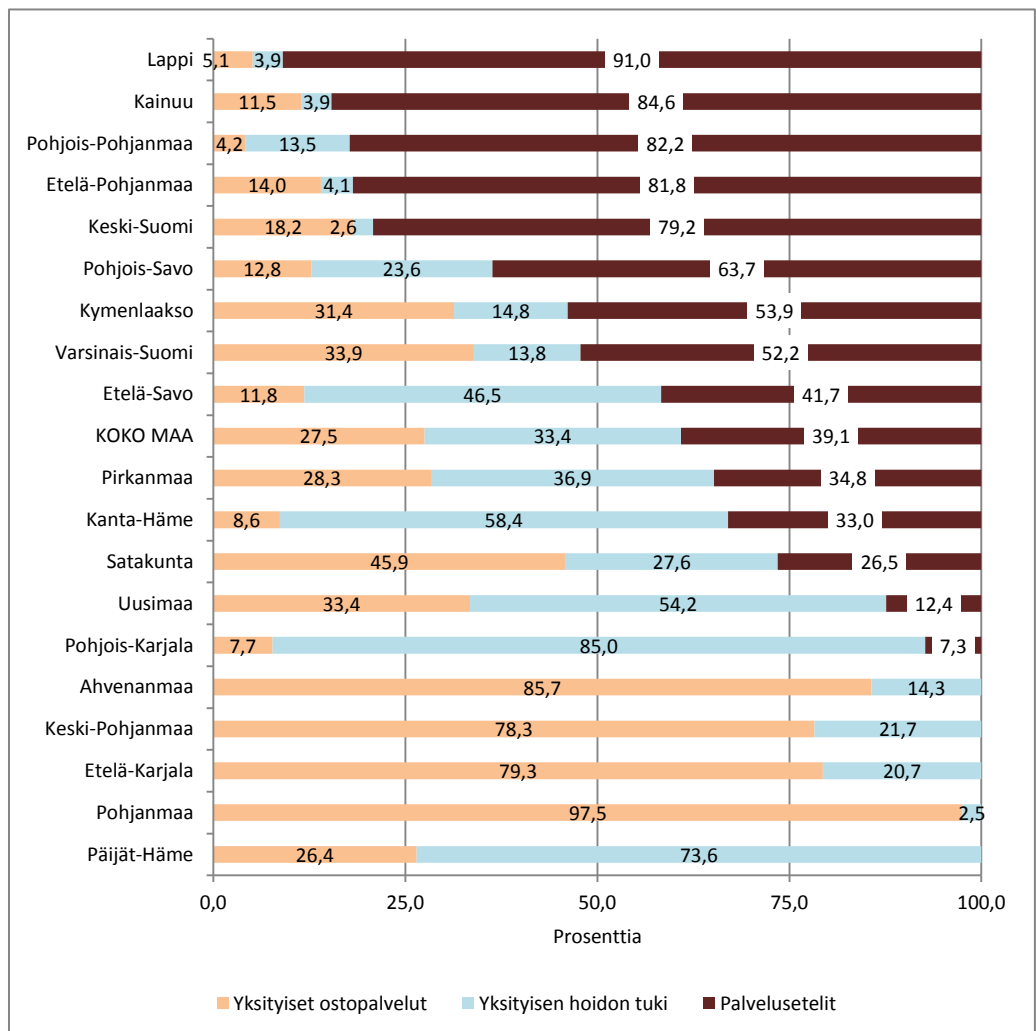
Yksityisen toiminnan rakenne

Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan palvelusetelipohjaisen palvelutuotannon osuus koko kuntarahoitteisesta yksityisestä tarjonnasta oli noussut 39 prosenttiin vuonna 2016, mutta osuus vaihtelee maakunnittain. Viidessä maakunnassa (Päijät-Häme, Pohjois-

janmaa, Etelä-Karjala, Keski-Pohjanmaa ja Ahvenanmaa) varhaiskasvatuksen palvelusetelitä ei ollut lainkaan käytössä, mutta neljässä maakunnassa niiden osuus kohosi yli 80 prosenttiin yksityisestä palvelutarjonnasta. Nämä maakunnat olivat Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Yksityisen hoidon tuki ja etenkin siihen liittyvien kuntalisien merkitys on vähentynyt varhaiskasvatuksen palvelusetelien yleistymisen myötä. Yksityisen hoidon tuen osuus yksityisestä tarjonnasta oli silti yli 50 prosenttia vuonna 2016 Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa, Kanta-Hämeessä ja Uudellamaalla. Koko maassa yksityisen hoidon tuki oli kolmannes yksityisestä tarjonnasta. Kuntien yksityisten ostopalvelupaikkojen osuus yksityisestä palvelutarjonnasta oli sen sijaan suuri Pohjanmaalla, Etelä-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla.

Kuvio 13 Kuntien rahoittama yksityinen varhaiskasvatuksen palvelutarjonta (303 milj. euroa maakunnittain 2016 yhteensä (pl. piilevä alv), prosenttia (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



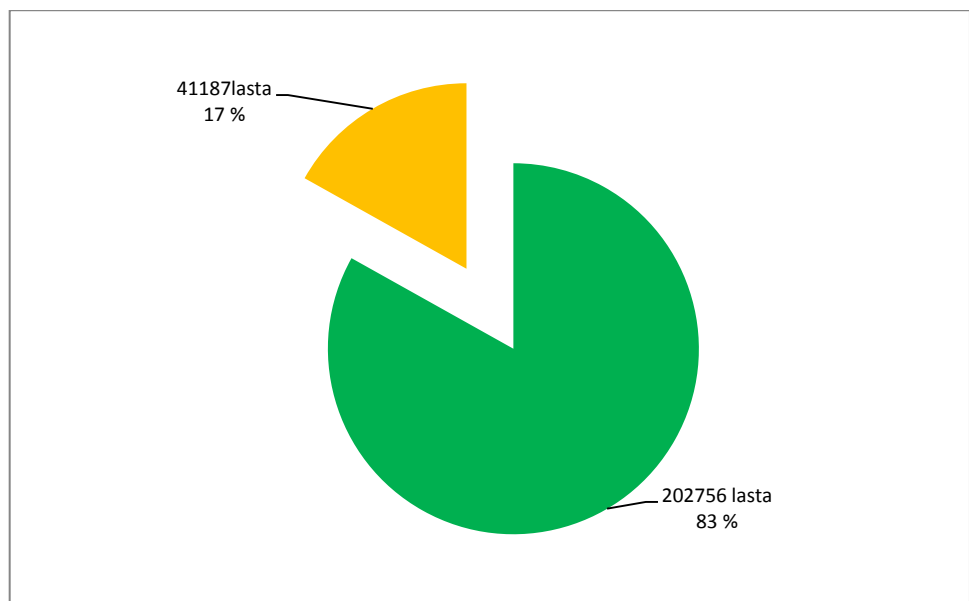
5.3 Palvelukysyntä asiakkaiden mukaan

Kuntien palvelukysynnän jakautumista tuottajatyypeittäin voidaan tarkastella paitsi rahamääräisesti kuin myös *asiakkaiden* (lapset) ja hoitopäivien määrän pohjalta laskettuna, kun on kysymys kuntien kustantamista palveluista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL:n tilastojen mukaan varhaiskasvatuksen palvelujen piirissä oli maassamme noin 243 950 lasta vuonna 2016 (1-6 –vuotiaat). Niissä kunnallisia palveluja käytti 202 800 lasta ja yksityisiä palveluja 41 200 lasta vuonna 2016. Luvut kattavat koko- ja osapäivähoidossa olevat lapset.

Kunnallisten palvelujen piirissä olleiden osuus oli 83 prosenttia varhaiskasvatusta saaneista lapsista. Yksityisten palvelujen piirissä oli 17 prosenttia lapsista, mikä oli viisi prosenttiyksikköä suurempi osuus kuin kuntien palvelukysynnästä laskettu yksityisen palvelutuotannon rahamääräinen osuus. Yksityisesti hoidetuista lapsista palveluseteli-paikoilla oli 18 380 lasta. Yksityisen hoidon tuella hoidettiin 16 340 lasta ja kuntien yksityisillä ostopalvelupaikoilla oli 6 470 lasta. Yksityisen toiminnan kasvu on keskittynyt kuitenkin palvelusetelipohjaiseen toimintaan.

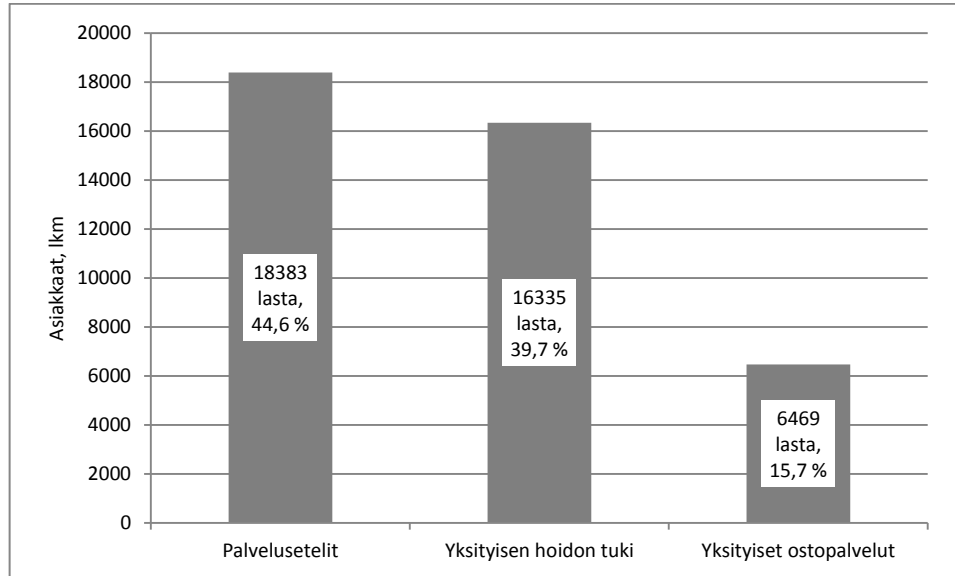
Yksityisen varhaiskasvatuksen merkitys oli suurin Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa, joissa yksityisesti hoidettujen lasten osuus oli 22-27 prosenttia varhaiskasvatuksen piirissä olevista 1-6 –vuotiaista vuonna 2016. Muissakin maakunnissa yksityisesti hoidettujen lasten osuus oli vähintään kymmenen prosenttia paitsi Pohjanmaalla, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla. Tosin Pohjois-Karjalan osalta tulokseen kannattaa suhteutua varauksella, sillä Joensuun tilastolukuihin voi sisältyä virheitä.

Kuvio 14 Varhaiskasvatuksen asiakkaat (lapset) vuoden 2016 lopussa palveluntuottajatyypeittäin kuntien kustantamissa palveluissa, prosenttia asiakkaista (Lähde: THL:n tilastot; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Kuvio 15

Kuntien rahoittama yksityinen palvelutuotanto lasten päivähoidon ja esiopetuksen asiakkaat Suomessa yhteensä 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



Taulukko 9

Kuntien rahoittama yksityinen palvelutuotanto lasten päivähoidon ja esiopetuksen asiakkaat Suomessa 2016, lkm (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Palveluseteli- paikat, lkm	Yksityisen hoidon tuen asiakkaat, lkm	Yksityiset os- topalvelupa- ikat, lkm	Yhteensä, lkm
Uusimaa	2124	8827	2980	13931
Varsinais-Suomi	2832	994	1125	4951
Pohjois-Pohjanmaa	4090	1221	96	5407
Pirkanmaa	1288	1572	374	3234
Keski-Suomi	2304	104	144	2552
Pohjois-Savo	1163	431	58	1652
Lappi	1154	69	31	1254
Päijät-Häme	0	1196	59	1255
Kymenlaakso	901	115	76	1092
Kanta-Häme	353	743	62	1158
Pohjanmaa	0	101	465	566
Satakunta	259	404	168	831
Pohjois-Karjala	104	61	28	193
Etelä-Pohjanmaa	596	43	330	969
Etelä-Savo	708	152	21	881
Kainuu	507	37	17	561
Etelä-Karjala	0	171	294	465
Keski-Pohjanmaa	0	94	112	206
Ahvenanmaa	0	0	29	29
KOKO MAA	18383	16335	6469	41187

Kustannustehokkuus

Yksityisen palvelutuotannon taloudellisia vaikutuksia ja tehokkuutta voidaan tarkastella vertaamalla kuntien suhteellisia lasta kohden laskettuja varhaiskasvatuksen *käyttökustannuksia* yksityisesti hoidettujen lasten (1-6 -vuotiaat) osuuteen varhaiskasvatuksen piirissä olleista kaikista lapsista. Käyttökustannukset sisältävät kuntien varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen oman toiminnan kustannukset, yksityiset ostopalvelut, palvelusetelimenot ja yksityisen hoidon tuen (lakisääteinen ja kuntalisät), mutta ei kuitenkaan lasten kodinhoidon tukea.

Maakunnallinen tarkastelu osoittaa, että lapsikohtaiset käyttökustannukset olivat vuonna 2016 keskiarvoa (12 906 euroa) alhaisemmat ja kaikkein pienimmät kolmessa maakunnassa (Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi ja Keski-Suomi), joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli eniten lapsia. Vastaavasti suhteelliset käyttökustannukset olivat kaikkien korkeimmat kolmessa maakunnassa, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli kaikkein vähiten lapsia vuonna 2016. Nämä maakunnat olivat Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Ahvenanmaa.

Taulukko 10 Kuntien rahoittama varhaiskasvatuksen piirissä olevat lapset ja toiminnan suhteelliset käyttökustannukset maakunnittain 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Käyttökustannukset/ lapsi	Lapsia yksityisten palvelujen piirissä, %	Lapsia yksityisten palvelujen piirissä, lkm	Yksityinen toiminnan osuus rahamääräisestä palvelukysynnästä, %	Lapsi varhaiskasvatuksessa yhteensä, lkm
Pohjois-Pohjanmaa	11605	26,5	5407	16,3	20400
Varsinais-Suomi	12457	23,6	4951	17,4	20984
Keski-Suomi	12575	22,3	2552	13,9	11442
Kainuu	15034	20,3	561	10,5	2765
Lappi	13687	17,3	1254	9,9	7248
Etelä-Savo	12976	17,2	881	7,4	5109
Kymenlaakso	13456	17,1	1092	11,8	6373
Uusimaa	13026	17,0	13931	10,8	82130
Pohjois-Savo	13410	16,6	1652	9,2	9981
Päijät-Häme	13077	16,1	1255	9,7	7778
Kanta-Häme	12894	16,1	1158	8,9	7189
Pirkanmaa	12470	14,2	3234	8,9	22835
Etelä-Pohjanmaa	13128	12,0	969	5,2	8090
Satakunta	13154	10,5	831	6,7	7914
Etelä-Karjala	12759	9,6	465	5,7	4828
Keski-Pohjanmaa	12840	7,1	206	3,4	2920
Pohjanmaa	12969	6,4	566	6,5	8810
Pohjois-Karjala	14478	3,4	193	7,2	5636
Ahvenanmaa	16703	1,9	29	1,5	1511
KOKO MAA	12906	16,9	41187	10,7	243943

Kuntakohtainen tarkastelu

Maakunnat ovat Suomessa kuitenkin hyvin erikokoisia, ja niiden sisällä on kuntia, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen laajuus poikkeaa toisistaan. Syynä on, että yksittäiset kunnat voivat omilla päätöksillään lisätä lasten vanhempia valinnanmahdollisuuksia ot-

tamalla käyttöön varhaiskasvatuksen palvelusetelin tai maksamalla yksityisen hoidon kuntalisää. Yksittäisten kuntien toiminta voi lisätä tietysti alueellista eriarvoisuutta, jos esimerkiksi samalla työssäkäyntialueella sijaitsevilla kunnissa lasten vanhempien voinnin vapauden laajuudessa on eroja.

Yksityisellä varhaiskasvatuksella voi olla tärkeä asema kaiken kokoisissa kunnissa, mutta yleensä yksityisellä palvelutuotannolla on tärkeämpi merkitys asukasluvultaan suuremmissa kunnissa. Vähintään 30 000 asukkaan kunnista 92 prosenttia kuului kuntiin, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli vähintään kymmenen prosenttia lapsista. Esimerkkikuntia ovat Kaarina, Rovaniemi, Turku, Kajaani, Nurmijärvi ja Oulu. Vastaavasti 5 000-9 999 asukkaan kunnista vain 30 prosenttia ja alle 5 000 asukkaan kunnista 12 prosenttia kuului tähän joukkoon.

Myös kuntakohtainen tarkastelu osoittaa, että yksityisen varhaiskasvatuksen laajuudella on loivasti myönteinen vaikutus varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Esimerkiksi enemmistössä niitä kuntia, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä on vähintään kymmenen prosenttia lapsista, myös varhaiskasvatuksen lapsikohtaiset käyttökustannukset olivat maan keskiarvo alhaisemmat. Vastaavasti enemmistössä niitä kuntien, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli alle kymmenen prosenttia lapsista, suhteelliset käyttökustannukset olivat keskiarvoa suuremmat.

Taulukko 11 Kuntien rahoittama varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten erikokoisissa kunnissa 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

Lapsia yksityisessä hoidossa, %	Väh. 30000 asukkaan kunnista, %	10000-29999 asukkaan kunnista, %	5000-9999 asukkaan kunnista, %	Alle 5 000 asukkaan kunnista, %
Vähintään 20 %	36,1	24,2	15,0	6,8
10-19,9 %	55,6	29,0	15,0	5,3
1-9,9 %	5,6	35,5	32,5	19,5
Alle 1 %	2,8	11,3	35,0	63,2
Ei tietoa			2,5	5,3
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0
Kuntia, lkm	36	62	80	133

Taulukko 12 Kuntien rahoittama varhaiskasvatuksen piirien olevien lasten osuus ja toiminnan suhteelliset käyttökustannukset kunnittain 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

Lapsia yksityisessä hoidossa, %	Kustannukset selvästi alle keskiarvon	Kustannukset hieman alle keskiarvon	Kustannukset hieman yli keskiarvon	Kustannukset selvästi yli keskiarvon
Vähintään 20 %	40,9	28,1	19,7	17,5
10-19,9 %	16,3	26,3	21,1	14,2
1-9,9 %	20,4	26,3	17,1	14,2
Alle 1 %	22,4	19,3	42,1	54,1
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0
Kuntia, lkm	49	57	76	120

Taulukko 13 Kuntien rahoittama varhaiskasvatuksen piirissä olevat lapset ja toiminnan suhteelliset käyttökustannukset vähintään 30 000 asukkaan kunnissa 2016 (Lähde: Kuntataloustilasto; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Käyttökustannukset/lapsi	Lapsia yksityisten palvelujen piirissä, %	Lapsia yksityisten palvelujen piirissä, lkm	Yksityinen toiminnan osuus rahamääräisestä palvelukysynnästä, %	Lapsi varhaiskasvatuksessa yhteensä, lkm
Helsinki	12405	12,5	3586	8,6	28704
Espoo	13067	24,3	3992	17,4	16398
Tampere	11821	15,4	1500	10,7	9709
Vantaa	13715	13,4	1527	7,6	11388
Oulu	11391	31,1	3325	21,8	10675
Turku	12603	31,9	2404	22,6	7544
Jyväskylä	12282	23,5	1421	15,3	6056
Lahti	12884	18,9	904	12,2	4792
Kuopio	13106	17,7	926	10,9	5221
Kouvola	13728	19,3	584	13,3	3024
Pori	14539	11,2	299	9,7	2676
Joensuu ⁴²	16573			10,8	2534
Lappeenranta	12683	10,6	310	7,1	2934
Hämeenlinna	13043	22,2	620	12,9	2790
Vaasa	14986	11,7	349	14,7	2977
Rovaniemi	13352	35,6	1155	20,2	3247
Seinäjoki	11532	19,7	648	7,3	3287
Mikkeli	13082	23,5	489	10,1	2079
Kotka	12977	14,1	283	11,1	2011
Salo	14069	8,4	177	4,0	2102
Porvoo	12358	11,7	308	7,3	2624
Kokkola	13109	7,2	149	3,8	2068
Lohja	13522	18,1	377	8,7	2082
Hyvinkää	13814	16,5	318	10,0	1927
Nurmijärvi	14538	31,8	801	12,3	2520
Järvenpää	13613	19,3	383	11,6	1982
Rauma	12953	14,4	226	6,4	1566
Kirkkonummi	13377	21,8	488	13,8	2238
Tuusula	13170	26,4	524	15,6	1985
Kajaani	14341	31,8	533	17,5	1676
Kerava	10200	18,7	406	17,5	2167
Savonlinna	11566	16,9	232	7,8	1373
Nokia	12227	17,2	332	10,5	1925
Ylöjärvi	11801	16,1	331	13,6	2056
Kaarina	12467	35,8	676	30,2	1887
Kangasala	11967	22,5	384	13,1	1703
Koko maa	12906	16,9	41187	10,7	243943

⁴² Ainakin Joensuun osalta kuntien taloustilastojen kirjauskiin tai yksityisessä hoidossa olevien lasten lukumäärätietoihin sisältyy tilastollisia virheitä. Taloustilastojen mukaan kunta on maksanut yksityisen hoidon tukea, mutta tämä ei näy lapsilukua koskeissa tilastoissa. Joensuun kaupungin verkkosivuilta ilmenee, että perhe voi hakea *yksityisen päivähoiton palvelurahaa*, joka on harkinnanvarainen tuki joensuulaisille perheille. Palveluraha haetaan etukäteen ennen hoidon aloittamista ja päätökset palvelurahan myöntämisestä tekee palveluohjausyksikkö.

Yhteenveto

Lähes kolmen miljardin markkinat

Varhaiskasvatuksen markkinat (ml. esiopetus) olivat arviolta 2,836 miljardia euroa vuonna 2016. Laskelmien lähtökohtana on kuntien palvelukysyntä, sillä nykyjärjestelmässä kunnat vastaavat viime kädessä varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä niihin liittyvistä viranomaistoiminnoista. Kunnat voivat tuottaa varsinaiset palvelut itse tai ostaa niitä muilta julkisyhteisöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta (yritykset, järjestöt, yksityiset perhepäivähoitajat).⁴³

Kuntien palvelukysynnästä keskimäärin noin 88 prosenttia oli varhaiskasvatuksessa kuntien omaa palvelutuotantoa. Yksityisen palvelutuotannon osuus oli yksitoista prosenttia ja muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymät, naapurikunnat, valtio) ostettujen palvelujen yhden prosentin. Yksityisten palveluntuottajien merkitys oli suurin Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Keski-Suomessa mutta heikoin Etelä-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla.

Rahamääräisesti yksityisen kuntarahoitteen palvelutuotannon arvo oli runsaat 300 miljoonaa euroa vuonna 2016. Siitä varhaiskasvatuksen palvelusetelit muodostivat noin 119 miljoonaa euroa, yksityisen hoidon tuki 101 miljoonaa euroa ja kuntien kilpailuttamat yksityiset ostopalvelut noin 83 miljoonaa euroa. Yksityisen hoidon tuki jakaantui edelleen lakisääteiseen osuuteen, jonka suuruus oli 34 miljoonaa euroa ja kuntalisään, jonka suuruus oli 67 miljoonaa euroa.

Kunnallisen varhaiskasvatuksen merkitys pienenee?

Kunnallisen lasten päivähoidon piirissä oli 202 800 lasta vuonna 2016, jos yksityisiä ostopalvelupaikkoja ei oteta huomioon. Päivähoidossa hoidettujen lasten määrä on hieman laskenut viime vuosina, mikä johtuu pienten lasten ikäluokkien vähenemisestä ja yksityisen lasten päivähoidon kasvusta. Etenkin kunnallisen perhepäivähoidon merkitys on vähentynyt roimasti 2000-luvulla.

Lasten päivähoidossa oli 3 167 toimipaikkaa vuonna 2018 ja ne työllistivät noin 51 100 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna. Vajaa viidennes toimipaikoista työllisti alle viisi henkilöä, mutta niiden osuus alan työllisyydestä oli vain pari prosenttia. Ne koostuvat lähinnä perhepäivähoitajista tai ryhmäperhepäivähoitajista. Kunnallisen toiminnan tuotos oli arviolta noin 2,56 miljardia euroa.⁴⁴

Joka kuudes lapsi yksityisessä hoidossa

Yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli 41 200 lasta, mikä oli 17 prosenttia kaikista varhaiskasvatusta saaneista lapsista (243 900 lasta) vuonna 2016. Yksityisesti hoidetuilla palvelusetelipaikoilla oli 18 380 lasta ja kuntien yksityisillä ostopalvelupaikoilla oli 6 470 lasta. Yksityisen hoidon tuella hoidettiin 16 340 lasta. 2010-luvulla kasvu on kes-

⁴³ Markkinoiden potentiaalista arvoa voidaan mitata vaihtoehtoisesti *tuotoksella*, millä päästään lähestulkoon saamaan lopputulokseen kuin lähestymällä asiaa kuntien palvelukysynnän näkökulmasta. Syynä on, että melkein kaikki varhaiskasvatukseen tarkoitettu julkinen raha kanavoituu viime kädessä kuntien budjettitalouden kautta. Varhaiskasvatuksessa (lasten päivähoito) voi olla vain hyvin vähän sellaista toimintaa, joka kustannetaan kokonaan muulla tavoin.

⁴⁴ Arvio perustuu toimipaikkapohjaisiin laskelmiin, eikä ole suoraan verrannollinen kuntataloustilastoista laskettuihin arvioihin, mutta on kuitenkin linjassa niiden kanssa.

kittynyt palvelusetelipohjaiseen toimintaan, sillä ostopalvelupaikkojen ja yksityisen hoidon tuella hoidettujen lasten määrä on pienentynyt.

Yksityisen varhaiskasvatuksen merkitys oli suurin Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa. Näissä maakunnissa yksityisesti hoidettujen lasten osuus oli yli 20 prosenttia varhaiskasvatuksen piirissä olevista 1-6 –vuotiaista lapsista vuonna 2016. Muissakin maakunnissa yksityisesti hoidettujen lasten osuus oli vähintään kymmenen prosenttia paitsi Pohjanmaalla, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla.

Yksityinen toiminta alentaa kustannuksia?

Lapsikohtaiset käyttökustannukset olivat vuonna 2016 keskiarvoa (12 906 euroa) alhaisemmat ja kaikkein pienimmät Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Keski-Suomessa, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli eniten lapsia. Vastaavasti suhteelliset käyttökustannukset olivat kaikkien korkeimmat Pohjanmaalla, Pohjois-Karjalassa ja Ahvenanmaalla, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli kaikkein vähiten lapsia vuonna 2016.

Myös kuntakohtainen tarkastelu osoittaa, että yksityisen varhaiskasvatuksen laajuudella on loivasti myönteinen vaikutus varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Esimerkiksi enemmistössä niitä kuntia, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä on vähintään kymmenen prosenttia lapsista, myös varhaiskasvatuksen lapsikohtaiset käyttökustannukset olivat maan keskiarvo alhaisemmat. Vastaavasti tilanne on usein päinvastainen kunnissa, joissa yksityisessä hoidossa ei ole paljon lapsia.

Yleensä yksityisellä palvelutuotannolla on tärkeämpi merkitys asukasluvultaan suuremmissa kunnissa. Vähintään 30 000 asukkaan kunnista 92 prosenttia kuului kuntiin, joissa yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä oli vähintään kymmenen prosenttia lapsista. Esimerkkikuntia ovat Kaarina, Rovaniemi, Turku, Kajaani, Nurmijärvi ja Oulu. Vastaavasti 5 000-9 999 asukkaan kunnista vain 30 prosenttia ja alle 5 000 asukkaan kunnista 12 prosenttia kuului tähän joukkoon.

Varhaiskasvatuksen yksityinen tarjonta

Varhaiskasvatusalan (ml. esiopetus) yksityinen tarjonta koostuu yritysten ja järjestöjen palvelutuotannosta, jolla tyydytetään pääasiassa kuntien palvelukysyntää. Tilastokeskuksen tilastoihin pohjautuvien laskelmien mukaan yksityinen toiminta työllisti arviolta runsaat 6 500 henkilöä ja synnytti arviolta 320 miljoonan euron liikevaihdon vuonna 2016. Työllisyydestä ja liikevaihdosta yritystoiminta oli runsaat 70 prosenttia ja järjestömuotoinen toiminta runsas neljännes.

Kaiken kaikkiaan varhaiskasvatuksen piirissä (Nace 88911)⁴⁵ toimi lähes tuhat yksityistä toimipaikkaa vuonna 2016. Niistä järjestöjen toimipaikkoja oli noin 240 ja yritystoimipaikkoja noin 760. Yrityksiä toimialalla oli noin 446, eli yhtä yritystä kohden oli 1,7 yritystoimipaikkaa. Yritysten määrä on ollut laskussa 2010-luvulla, mikä johtunee alan keskittymisestä. Tähän viittaa se, että yritystoimipaikkojen määrä on jatkanut kuitenkin kasvuaan.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että yksityisen varhaiskasvatuksen työllisyyden ja liikevaihdon kasvu on ollut Suomessa voimakasta kymmenen viime vuoden aikana.

⁴⁵ Ks. EU:n virallinen toimialaluokitus.

Alan yritysten työllisyys on 2,3 –kertaistunut vuosina 2007-16 ja liikevaihdon määrä on kolminkertaistunut. Kasvu on ollut reipasta etenkin vuodesta 2014 lukien. Nopea kasvu on syönyt kuitenkin toimialan yritysten kannattavuutta, mikä on ollut keskimäärin heikkoa viime vuosina.

Lopuksi

Yksityisen hoidon tuki, kunnan kilpailuttamat yksityiset ostopalvelut ja palvelusetelit ovat mahdollistaneet yksityisen varhaiskasvatusalan kasvun ja kehittymisen kunnallisen toiminnan rinnalla. Lasten vanhemmat kannalta nykytilanne on kuitenkin epätasa-arvoinen, sillä pelkkä Kelan maksama lakisääteinen lasten yksityisen hoidon tuki ei ole rahallisesti riittävä kannustin yksityisen vaihtoehdon valinnalle ilman kunnan päätösvalan alaisia kuntalisiä tai palveluseteleitä.

Yksi vaihtoehto olisi yhdistää nykyiset rahoitusmuodot ja erilaiset tavat tuottaa varhaiskasvatuksen palveluja sekä rakentaa palvelut yhden yhtenäisen reppurahajärjestelmän pohjalle.⁴⁶ Kysymyksessä olisi kunnallinen hoitoraha tai **reppuraha** (*en slant som följer barnet*), joka seuraa lasta perheen vanhempien valitsemalle julkiselle tai yksityiselle palvelujen tuottajille. Reppuraha maksettaisiin kotikunnasta, mutta lapsen hoitopaikka voisi sijaita muussakin kunnassa.⁴⁷

Päämääränä olisivat tasa-arvoisuuden lisääminen varhaiskasvatuksen palveluissa, lainsäädännön yksinkertaistaminen ja hallinnollisten kustannusten pienentäminen. Palvelujen järjestämis-, rahoitus- ja valvontavastuu säilyisi paikallistasolla eli kunnilla, jotka huolehtivat myös perusopetuksesta. Tosin Suomen pienen kuntakoon vuoksi kuntien välinen yhteistyö olisi suositeltavaa varhaiskasvatuksen palveluissa ja perusopetuksessa laadullisten tekijöiden takia ja kustannussyistä.⁴⁸

⁴⁶ Tällä hetkellä palvelujen järjestämistapoja on varhaiskasvatuksessa neljä: kunnan oma palvelutuotanto, kunnan kilpailuttamat ostopalvelut, kunnallinen palvelusetelipohjainen palvelutuotanto ja KELAn yksityisen hoidon tuki (lakisääteinen tuki ja kuntalisät).

⁴⁷ Käytännössä vanhemmat voisivat valita haluamansa julkisesti tai yksityisesti omistetun hoitopaikan koko työssäkäyntialueelta, kuten oman kodin läheltä tai vanhempien työpaikan läheltä. Vanhemmat voisivat valita vapaasti myös hoitopaikan, joka painottaa vaikkapa kieliä (kielikylpy), luonnontieteitä tai musiikkia.

⁴⁸ Laajemmalla järjestämisalueella on mahdollista tarjota lapsille kunnan ”ohjelma”, valinnanvapautta ja tasa-arvoisemmat peruslähtökohdat suurempiin paikkakuntiin nähden.

Lähteet

Mm.

Asetus lasten päivähoidosta (239/1973) (kumottu) (www.finlex.fi).

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 40/2018.

Laki lasten kodinhoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996)

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011).

Lastensuojelulaki 471/2007.

Lith, Pekka: Palvelusetelit ja palvelusetelityyppiset järjestelmät julkisella alalla , Raportti kohdennetuista maksuvälineistä ja asiakkaan valinnasta Suomessa 2010-luvulla. Lith Consulting Group, Helsinki 2015.

Lith, Pekka: Yrityskatsaus 2017-18, Tilastollinen raportti Suomen yritysraakenteesta, yrityskannan uudistumisesta ja vientiyrityksistä, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat, OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 12/2014, Helsinki 2014 (www.minedu.fi).

Perusopetuslaki 628/1998.

Sanastokeskus: Rakennusluokitus 2018, luonnos 09/06/2018.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL: Varhaiskasvatus 2016, tilastoraportti 29/2017, Helsinki 2017 (www.thl.fi).

Tilastokeskus: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto, alueellinen yritystoimintatilasto, kuntatilasto (kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto v:teen 2014) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (www.stat.fi).

Tilastokeskus: Toimialaluokitus 2008, käsikirjoja 4, Helsinki 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Toimiala Online -palvelun yritystilastot (www.tem.fi).

Varhaiskasvatuslaki 36/1973 (kumottu)

Varhaiskasvatuslaki 540/2018

Liite 1: Lasten päivähoidon rakennukset

Yleistä lasten päivähoitotiloista

Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan varhaiskasvatusympäristö kattaa toimintayksikön rakennetut tilat ja muun lähiympäristön, kuten piha-alueet. Se kattaa fyysisen toimintaympäristön lisäksi myös esimerkiksi psyykkisen ja sosiaalisen sekä digitaalisen ympäristön. Fyysisen ympäristön osalta laissa todetaan, että toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava terveellisiä, turvallisia ja asianmukaisia ja niissä on huomioitava esteettömyys. Toimintavälineet kattavat esimerkiksi erilaiset varhaiskasvatuksessa käytössä olevat leikki- tai liikuntavälineet.

Myös varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. *Valvontaviranomainen* (aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija) voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimipaikan tiloihin.

Valvontaviranomainen voi antaa tarkastuksen pohjalta varhaiskasvatuksen kunnalliselle järjestäjälle tai yksityisen palvelujen tuottajan toiminnasta vastaavalle vastuuhenkilölle *huomautuksen*. Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia, taikka toiminta on muutoin tämän varhaiskasvatuslain vastaista, taikka jos yksityinen palvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa *määräyksen* puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta.⁴⁹

Suunnitteluohjeiden⁵⁰ mukaan päiväkotia ei saa sijoittaa alueelle, jossa esiintyy voimakasta melua tai terveydelle haitallisia epäpuhtauksia. Lisäksi päivähoitopaikan sijaintia suunniteltaessa on selvitettävä alueen mahdolliseen aiemman käytön (teollisuusalueena jne.) aiheuttamat haitat esimerkiksi maaperän likaantumiseen. Liikenteestä aiheutuvat korkeat ilman epäpuhtauspitoisuudet päiväkodin tontilla saattavat edellyttää erityisiä ilmanvaihtojärjestelyjä ja korkeat melutasot rakennuksen ulkoseinien parempaa ääneneristävyyttä ja melusuojausten pystyttämistä.

Toimitiloja koskeviin suosituksiin kuuluu, että päiväkodissa on riittävästi tilaa hoidossa olevien lasten ikärakenne huomioon ottaen. Lasten käytössä olevaa *hyötytilaa*⁵¹ tulisi olla suositusten mukaan vähintään seitsemän neliötä lasta kohden. Yhtä alle kolme vuotiaasta lasta kohden hyötytilaa suositellaan olevan 8,5 neliötä. Päiväkotien arjen toimintaan liittyvät riittävät eteis-, WC-, pesu-, siivous- ja vaatehuoltotilat. Tartuntatauti-

⁴⁹ Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. Valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään ja toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kielletään.

⁵⁰ Ks. esimerkiksi lasten päivähoitotilojen suunnitteluohje Jyväskylässä (10/10/2016); lasten päivähoitotilojen suunnitteluohje Rovaniemellä (29/12/2016); ohjeita lasten päivähoitotilojen suunnitteluun Kokkolassa (11/12/2013); Ohjeita päivähoitotilojen suunnitteluun Helsingissä (2013).

⁵¹ Hyötytilalla tarkoitetaan lasten käytössä olevien huoneiden yhteenlaskettua lattiapinta-alaa käytävätiloja lukuun ottamatta, mutta hyötytilan riittävyyden arvioinnissa voidaan käyttää tapauskohtaista harkintaa.

viämisen ehkäisemiseksi jokaisella päiväryhmällä tulisi olla omat WC-tilat ja vaipa-
paikaisille erilliset pesu- ja vaipanvaihtopisteet.

Päiväkodin yhteydessä tai sen lähetyvillä tulisi olla *työturvallisuuslaissa* (1383/2001) määritellyt vaatimukset täyttävät henkilöstön sosiaalitilat. Suurissa päiväkodeissa keittiöt ovat osa elintarvikevalvontaa, mutta pienissä päiväkodeissa (enintään 12 lasta, ryhmäperhepäiväkoti) keittiönä voi toimia tavallinen kotikeittiö. Päiväkodeissa on noudatettavia säännöksiä, jotka liittyvät *terveydensuojelulakiin* (763/1994) sekä STM:n asetukseen asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista (545/2015) koskien sisätilojen olosuhteita (ilmanvaihto, melu, lämpötila).

Päiväkotirakennuksia ei saisi sijoittaa alueille, joissa on liikenteestä johtuvaa vaaraa, voimakasta melua, maaperän tai ilman epäpuhtauksia. Päiväkodin piha- ja ulkoilualueiden tulisi olla riittävän suuria (noin 20 neliometriä lasta kohden⁵²) ja valoisia, mutta siellä on oltava myös varjopaikkoja. Ulkoleikkialueet ovat yleensä aidattava, eikä niitä saisi sijoittaa vilkkaiden teiden läheisyyteen, minkä lisäksi leikkivälineiden on oltava turvallisia ja vaarattomia materiaaleista tehtyjä. Myös paikoitusalueet on suunniteltava huolella saatto- ja huoltoliikennettä varten.

Varhaiskasvatuksen rakennuskanta

Suomessa oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilastojen mukaan 3 130 lasten päivähoidon (varhaiskasvatusalan) rakennusta (*jatkossa päiväkot*) ja niiden kerrosala oli 2150322 neliometriä (2,150 miljoonaa kerrosneliötä) vuonna 2016. Kerrosalalla mitattuna lähes 80 prosenttia rakennuksista oli kuntaorganisaatioiden suorassa omistuksessa. Rakennusten määrästä osuus oli 74 prosenttia. Kiinteistö- ja (asunto-) osakeyhtiöiden, yritysten ja yrittäjien sekä järjestöjen (ml. seurakunnat) omistuksessa kerrosalasta oli viidennes ja rakennusten määrästä neljännes.

Taulukko 1 Päiväkodit omistajatyypeittäin 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

	Rakennusten kerrosneliöt, m ²	Rakennuksia, lkm	Osuus kerrosneliöistä, %	Osuus rakennuksista, %
<i>Julkisyhteisöt</i>	1722417	2341	80,1	74,8
- kuntaorganisaatiot	1712655	2327	79,6	74,3
- valtio-organisaatiot	9762	14	0,5	0,4
<i>Yritykset, järjestöt ja muut tahot</i>	427905	789	19,9	25,2
- yritykset	155925	254	7,3	8,1
- järjestöt, yms.	76791	144	3,6	4,6
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	133316	211	6,2	6,7
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	53981	172	2,5	5,5
- tuntematon	7892	8	0,4	0,3
Yhteensä	2150322	3130	100,0	100,0

Päiväkotien rakennuskanta on rakennettu pääosin 40 viime vuoden aikana. Vanhojen ennen vuotta 1970 rakennettujen päiväkotien osuus kerrosneliöistä oli vain viidennes vuonna 2016. Kerrosneliöistä 47 prosenttia on pystytetty 1970- ja 1990-lukujen välisen

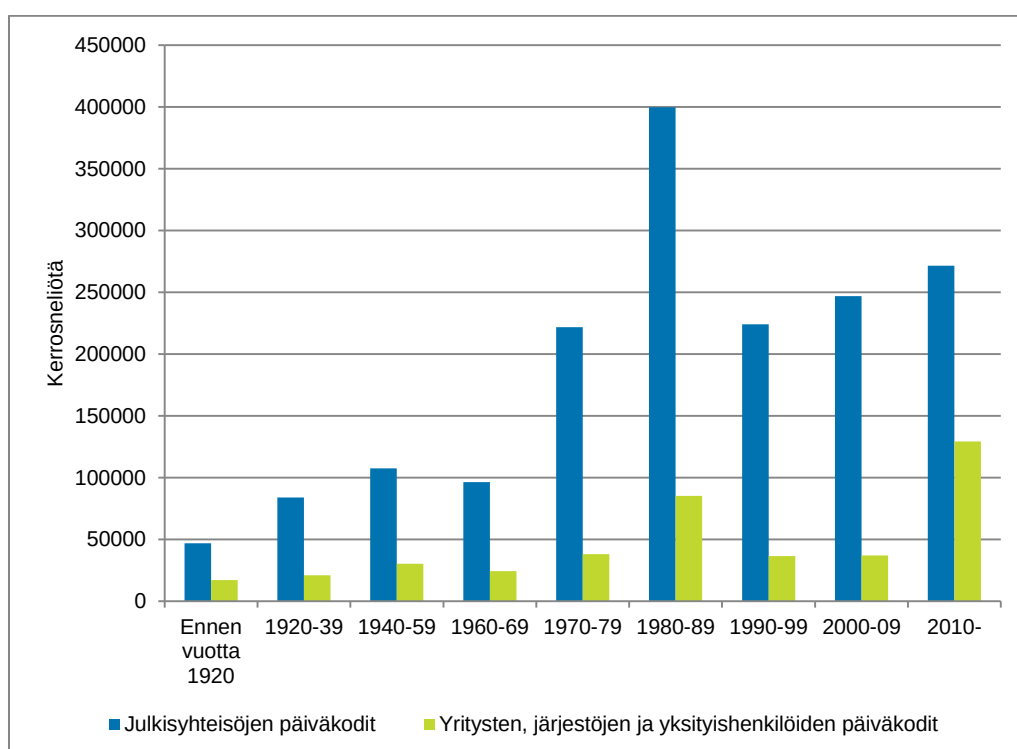
⁵² Tilamitoituksista voidaan joustaa, mikäli lähistöllä on turvallisen kulkuyhteyden päässä päiväkodin käyttöön sopiva puistoalue.

aikana kunnallisen päivähoitojärjestelmän laajenemisen myötä. 2000-luvulla rakennettujen päiväkotien osuus rakennusten kerrosneliöistä oli kolmannes. Ennen 2000-lukua painopiste oli kuntien omistamien rakennusten puolella. Sitten yksityisten omistamat kiinteistöt ovat lisänneet merkitystään.

Taulukko 2 Päiväkodit omistajatyypeittäin 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

	Rakennusten kerrosneliöt, m ²	Rakennuksia, lkm	Osuus kerrosneliöistä, %	Osuus rakennuksista, %
Ennen vuotta 1920	64056	110	3,0	3,5
1920-39	104911	209	4,9	6,7
1940-59	137875	224	6,4	7,2
1960-69	120622	206	5,6	6,6
1970-79	259748	374	12,1	11,9
1980-89	485087	696	22,6	22,2
1990-99	260696	394	12,1	12,6
2000-09	283964	392	13,2	12,5
2010-16	400603	442	18,6	14,1
Tuntematon	32760	83	1,5	2,7
Yhteensä	2150322	3130	100,0	100,0

Kuvio 1 Päiväkotien kerrosneliöt omistajatyypeittäin ja rakennusvuoden mukaan 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

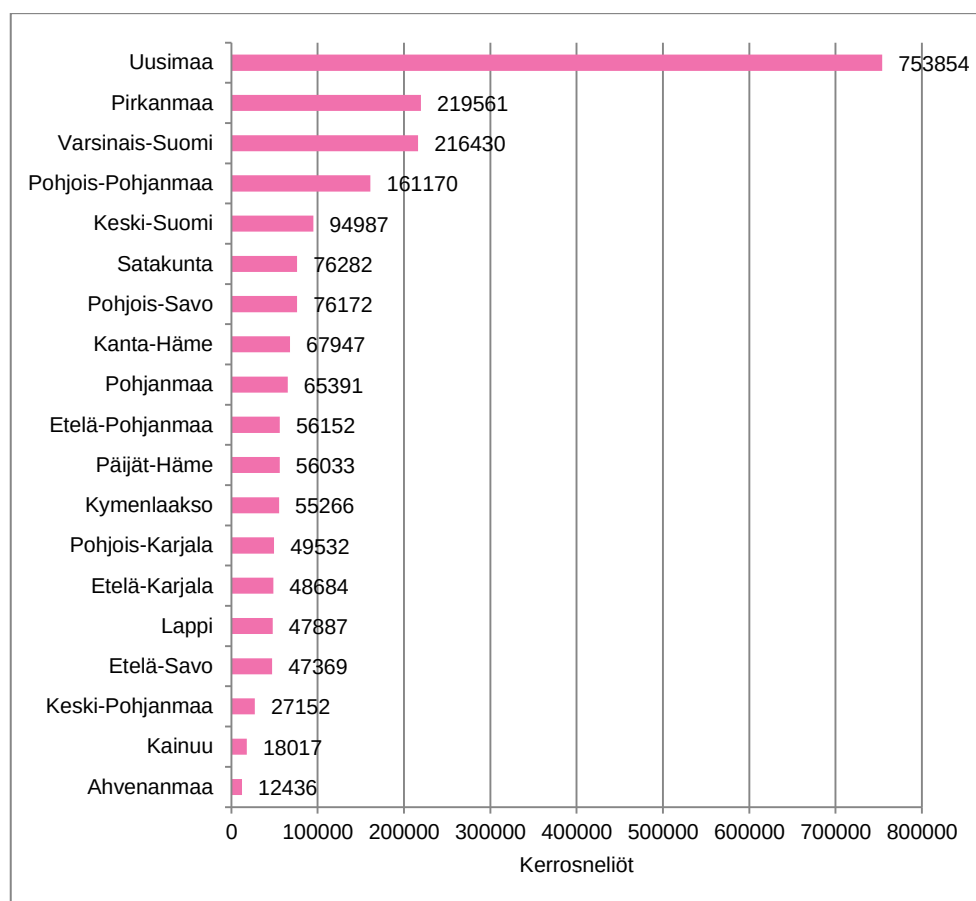


Päiväkodit alueellisesti

Alueellisesti tarkasteltuna lasten päivähoidon ”toimipaikkoja” oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan suunnilleen 2 825 vuonna 2016, kun toimipaikalla tarkoitetaan kaikkia samassa katuosoitteessa ja postinumeroalueella sijaitsevia rakennuksia. Maakunnittain tarkasteltuna toimipaikkoja oli eniten Uudellamaalla, jossa niistä sijaitsi noin kolmannes. Toiseksi eniten toimipaikkoja oli Varsinais-Suomessa ja seuraavaksi eniten Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Arvioon toimipaikkojen kokonaismäärästä kannattaa suhtautua kuitenkin varauksella.

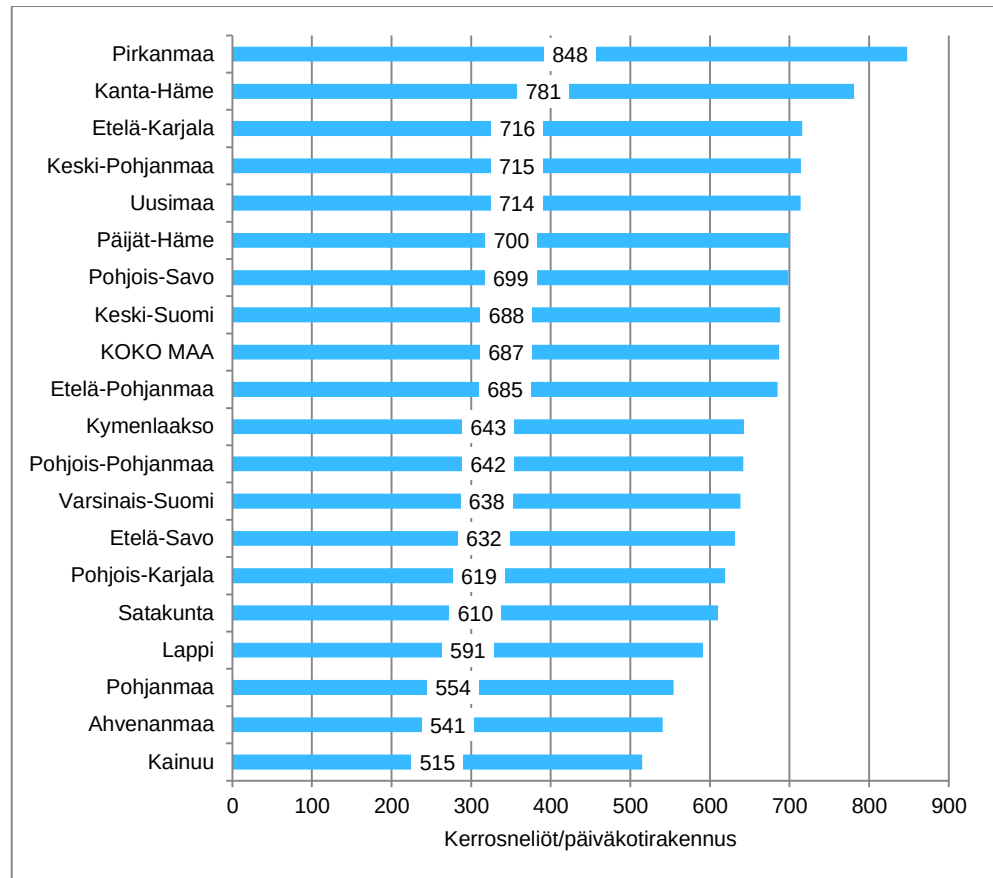
Päiväkotirakennusten kerrosneliöillä mitattuna Uudenmaan osuus on 35 prosenttia. Toisena on Pirkanmaa, jossa päiväkotirakennuksia kohden lasketut kerrosneliöt ovat kaikkein suurimmat, eli lähes 850 neliometriä, kun maan keskiarvo on 690 neliometriä. Toiseksi suurimmat päiväkodit sijaitsevat Kanta-Hämeessä (780 m²). Myös Uudellamaalla, Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä rakennusten keskikoko ylittää 700 neliötä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Kainuussa päiväkotirakennusten keskikoko jää runsaaseen 510 neliometriin.

Kuvio 2 Päiväkotirakennusten kerrosneliöt maakunnittain 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).



Kuvio 3

Päiväkotien kerrosneliöt rakennusta kohden maakunnittain 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).



Rakennuskantatilasto arviointia

Tilastokeskuksen vuoden 1994 käytössä olevan rakennusluokituksen mukaan lastensuojelulaitokset luokitellaan pääluokan F (*hoito-alan rakennukset*) mukaisiin muihin sosiaalitoimenrakennuksiin ja edelleen luokkaa 231 (*lasten päiväkodit*⁵³) Uuden vuoden 2018 rakennusluokituksessa (luonnos⁵⁴) lasten päiväkodit on siirretty opetusrakennuksia koskevaan pääluokkaan (pääluokka 8) ja edelleen luokkaan 0810 (lasten päiväkodit), joka kattaa Alle kouluikäisten lasten opetukseen, kasvatukseen ja hoitoon tarkoitetut varhaiskasvatuksen rakennukset.

Uudistusta voidaan pitää hyvänä, sillä lasten päivähoidosta tuli osa opetustoimea lopullisesti 2010-luvulla, kun lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät opetus- ja kulttuuriministeriö OKM:lle ja opetushallitus OPH:lle. Vielä 1990-luvulla lasten päivähoito oli kunnissa osa sosiaalipalveluja, mutta 2000-luvulla lasten päivähoiton hallintoa alettiin siirtää kunnissa ja valtiolla vähitellen kohti opetustoimea ja varhaiskasvatus-ta. Hallinnonalan siirto näkyi lasten päivähoitolain uudistuksessa, sillä lakia nimitetään nykyisin varhaiskasvatuslaiksi.

Rakennuskantatilasto versus yksityiset päiväkodit

Rakennuskantatilastot tuottavat tietoja rakennusten (päiväkotien) määristä, omistajista, iästä, kerrosneliöistä, tilavuudesta ja alueellisesta sijainnista. Tosin ongelmana voi olla

⁵³ Pääasiassa päiväkäyttöisiä sosiaalitoimen rakennuksia, joissa ei yleensä ole vuodepaikkoja yöpymistä varten.

⁵⁴ Sanastokeskus: Rakennusluokitus 2018, luonnos 09/06/2018.

se, että tilasto sisältää rakennuksia, jotka eivät ole enää alkuperäisessä käytössään tai ne eivät ole enää missään käytössä. Myös rakennusten omistajia koskevat tiedot voivat olla vanhentuneita. Tässä yhteydessä rakennuskantatilastojen ajantasaisuutta on testattu vertaamalla yksityisessä omistuksessa olevien rakennusten tietoja Tilastokeskuksen **toimipaikkalaskurin** kesäkuun 2018 tietoihin.

Toimipaikkalaskuri perustuu Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n toimipaikka-aineistoon. Se sisältää liiketoiminnasta arvolisäverovelvollisten ja/tai työnantajina toimivien yritysten, elinkeinonharjoittajien ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen toimipaikat toimialoittain, henkilöstön kokoluokittain ja alueittain (postinumerot, kunnat, maakunnat, yms.).⁵⁵ Toimialalaskurissa lasten päivähoidon luokitellaan EU:n vuoden 2008 toimialaluokituksen mukaan. Siinä lasten päivähoidon on edelleen osa avoimuksen sosiaalipalveluja (Nace 88911).

Yksityisiä päiväkotia koskevasta tarkastelusta ilmenee, että 70 prosenttia rakennuskantatilaston mukaisista päiväkotirakennuksista (555 rakennusta) ja 71 prosenttia rakennusten kerrosalasta (0,305 miljoonaa neliötä) sijaitsi täsmälleen samassa osoitteessa kuin yritysrekisterin mukainen yrityksen, kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiö tai järjestön toimipaikka toimialalla 88911 (*lasten päiväkodit*). Noin 30 prosentille rakennuksista ei löytynyt yritysrekisteristä täsmälleen samassa osoitteessa olevaa toimipaikkaa. Kerrosneliöitä näissä rakennuksissa oli 0,123 miljoonaa.

Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden omistamista päiväkotirakennuksista lähes 80 prosenttia sijaitsi samassa osoitteessa kuin toimipaikkarekisterin mukainen toimipaikka. Yritysten omistamien päiväkotien osalta osuus oli keskimääräistä luokkaa, mutta järjestöjen, yrittäjien ja yksityishenkilöiden osalta osuus liikkui vain 65 prosentin molemmin puolin. Yksityisessä omistuksessa olevien päiväkotien osalta tilannetta voidaan pitää kuitenkin kohtuullisena, vaikka omistajatyypistä riippuen 25-35 prosentille rakennuksista ei saatu varmistettua tietoa nykykäytöstä.

Se, että kaikille päiväkotirakennuksille ei löytynyt samaa osoitetietoa rakennuskantatilastosta ja yritysrekisteristä voi johtua monesta tekijästä. Päällimmäisenä kysymys liittyy siihen, että *rakennuksen pääkäyttötarkoitus* on muu kuin päiväkotitoiminta. Etenkin pienten päiväkotien pienissä lasten ryhmissä on usein kysymys suhteellisen vähän toimintaa vaativasta toiminnasta, johon ei liity yöpymistä. Siten päiväkodit voivat sijaita liikerakennuksissa, koulurakennusten yhteydessä tai rakennuksissa, joissa on esimerkiksi toimisto- ja muita hallinnollisia tiloja.

Edelliseen viittaa se, että Suomessa oli kesällä 2018 toimipaikkalaskurin mukaan 51 vähintään kymmenen henkilöä työllistävää ja 83 noin 5-9 henkilöä työllistävää yksityistä toimipaikkaa lasten päivähoidon toimialalla (Nace 88911⁵⁶). Osa uusista yksityisistä päiväkodeista on voinut jäädä myös rakennuskantatilastojen koskevan tarkastelun ulkopuolelle, sillä rakennuskantatilaston tiedot ovat vuodelta 2016 ja toimipaikkalaskurin

⁵⁵ Maatilataloudesta ovat mukana työnantajina toimivat tilat.

⁵⁶ Lasten päiväkotien toimialalle (Nace 88911) luetaan toimialaluokituksen mukaan hieman harhaanjohtavasti myös **perhepäivähoito ja ryhmäperhepäivähoito**, joita harjoitetaan usein yksityisten päivähoitajien omissa tiloissa kuten asuinhuoneistoissa. Tämä vuoksi vertailussa on mukana vain vähintään viisi henkilöä työllistävät toimipaikat.

tiedot vuodelta 2018. Kuitenkin yksityisten päiväkotien määrä on ollut kovassa kasvussa erityisesti muutaman viime vuoden aikana.⁵⁷

Taulukko 3 Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston (2016) ja yritysrekisterin (kesä 2018) toimiala- ja osoitetietojen vastaavuus lasten päivähoidossa rakennusten omistajatyypin mukaan (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Rakennuksia, lkm	Osuus rakennuksista, %	Kerrosala, m ²	Osuus rakennusten kerrosalasta, %
Aivan sama osoite ja postinumero:				
- yritykset	186	73,2	305132	71,3
- järjestöt, yms.	94	65,3	110707	71,0
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	164	77,7	48854	63,6
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	108	62,8	105506	79,1
- tuntematon	5	62,5	35699	66,1
<i>Yhteensä</i>	<i>557</i>	<i>70,6</i>	<i>4366</i>	<i>55,3</i>
Eri osoite- ja postinumerotiedot:				
- yritykset	68	26,8	122773	28,7
- järjestöt, yms.	50	34,7	45218	29,0
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	47	22,3	27937	36,4
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	64	37,2	27810	20,9
- tuntematon	3	37,5	18282	33,9
<i>Yhteensä</i>	<i>232</i>	<i>29,4</i>	<i>3526</i>	<i>44,7</i>
Yhteensä	789	100,0	427905	100,0

Rakennuskantatilasto versus julkisyhteisöjen rekisteri

Julkisyhteisöjen omistamien rakennusten osalta tietoja on verrattu Tilastokeskuksen **julkisyhteisöjen rekisterin** vuoden 2018 tietoihin. Julkisyhteisöjen rekisterissä ovat kaikki valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden toimipaikat. Yhteensä rekisterissä on vajaat 25 000 toimipaikkaa. Julkisyhteisöillä ei ole liikevaihtotietoa, mutta muutoin julkisyhteisöjen rekisterin tietosisältö on lähes sama kuin yritysrekisterin tietosisältö, eli sen pohjalta voidaan tarkastella julkisyhteisöjen toimipaikkoja toimialoittain ja alueittain (postinumerot, kunnat, maakunnat yms.).

Koska julkisyhteisöjen toimialakohtaisiin toimipaikkatietoihin voi sisältyä lasten päiväkodit toimialalla (Nace 88911) myös perhepäivähoitajia, on tarkastelusta poistettu alle viisi henkilö työllistävät toimipaikat. Tarkastelusta ilmeni, että rakennuskantatilaston mukaisista julkisyhteisöjen (lähinnä kuntien) päiväkotirakennuksista vain 97 rakennukselle eli neljälle prosentille ei löytynyt samalla postinumeroalueella lasten päivähoidon toimipaikkaa julkisyhteisöjen rekisterissä. Näiden rakennusten kerrosala oli 52 037 neliömetriä, eli kolme prosenttia rakennusten kerrosalasta.

Tulokset näyttävät varsin hyviltä. Tosin tilastoyksiköiden suuren määrän vuoksi kunnallisten päiväkotirakennusten ja lasten päivähoidon toimipaikkojen vertailu on suoritettu vain postinumeroalueiden pohjalta eikä tarkkojen katuosoitteiden mukaan, joten tarkasteluun voi suhtautua jossain määrin varauksella. Katuosoitteiden mukaan tehtävä seurantaa sisältäisi paljon manuaalista työtä, sillä samalla tontilla sijaitsevien rakennusten

⁵⁷ Joidenkin yksityisten päiväkotien osalta toiminta on voinut jo loppua tai toiminta on siirtynyt uusiin toimitiloihin.

katuosoitteet voivat poiketa rakennuskantatilastossa toisistaan ja ne voivat erilaisia kuin toimipaikan osoitetiedot julkisyhteisöjen rekisterissä.

Toisaalta kesällä 2018 julkisyhteisöjen rekisterissä oli 340 sellaisten vähintään viisi henkilöä työllistävää lasten päiväkotialan toimipaikkaa, jotka sijaitsivat postinumeroalueilla, joissa ei ollut yhtään päiväkotirakennusta rakennuskantatilaston mukaan vuonna 2016. Ne työllistivät 4 879 henkilöä, mikä oli kymmenesosa kaikkien vähintään viisi henkilöä työllistäneiden julkisomisteisten (kunnallisten) lasten päiväkotien henkilöstöstä (50 000 henkilöä). Kaikkien kunnallisten lasten päivähoidon toimipaikkojen määrästä (2 558 toimipaikkaa) osuus oli 13 prosenttia.

Taulukko 4 Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston (2016) ja julkisyhteisöjen rekisterin (kesä 2018) toimiala- ja osoitetietojen vastaavuus päiväkotirakennuksissa (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Rakennuksia, lkm	Osuus rakennuksista, %	Kerrosala, m ²	Osuus rakennusten kerrosalasta, %
Sama postinumeroalue	2244	95,9	1670380	97,0
Eri postinumeroalue	97	4,1	52037	3,0
Yhteensä	2341	100,0	1722417	100,0