

Anita Haataja ja Vesa-Pekka Juutilainen
Päivähoitotietoa Kelassa

Kirjoittajat

Anita Haataja, johtava tutkija, VTT, dosentti
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Vesa-Pekka Juutilainen, tutkija, FM
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Nettityöpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

Helsinki 2012

Sisältö

1	Kunnat toimittavat lapsikohtaisia päivähoitotietoja Kelaan ja Tilastokeskukseen, mutta...	4
1.2	Päivähoidon tilastointi epäsymmetristä	4
1.2	Selvityksen sisältö	5
2	Kuntien päivähoitoilmoitukset Kelassa.....	6
2.1	Päivähoitotietojen toimittaminen Kelaan on lakisääteistä, tilastointi ei	6
2.2	Sähköinen tiedonsiirto kunnista Kelaan	7
2.3	Lasten päivähoitotietojen keruu Kelan eHoito-järjestelmällä	8
3	Kelaan saapuvien päivähoitoilmoitusten koostumus.....	9
4	Yksittäisistä päivähoitoilmoituksista lasten päivähoitojaksoihin	13
5	Paljonko lapsia on päivähoidossa?.....	15
5.1	Kela ja Altika -vertailu 2009 ja 2010	15
5.2	Kela ja tulonjakotilasto -vertailu vuonna 2009	18
6	Tulosten pohdintaa ja kehittämisenäköaloja.....	21
	Lähteet.....	22
	Liitetaulukko 1. Kunnat, joissa lapsia päivähoitoilmoituksen mukaan vähintään 70 % Altikan tietoihin verrattuna vuonna 2010.....	24
	Liitetaulukko 2. Kunnat, joissa lapsia päivähoitoilmoituksen mukaan alle 10 % Altikan tietoihin verrattuna vuonna 2010.....	25

1 Kunnat toimittavat lapsikohtaisia päivähoitotietoja Kelaan ja Tilastokeskukseen, mutta...

1.2 Päivähoidon tilastointi epäsymmetristä

Suomessa on korkeatasoiset tilastot pienten lasten hoidon tuista kotona ja yksityisessä päivähoitossa. Kansaneläkelaitos (Kela) hallinnoi näitä tukia, kokoaa tiedot rekistereiksi ja vastaa virallisesta tilastoinnista (Laki kotihoidon ja yksityisen tuesta 1128/1996 ja Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001). Tilastojen perusteella tiedetään kuinka paljon perheitä ja lapsia kuuluu tukien piiriin ja mitkä ovat tukimenot. Tarvittaessa lastenhoitojaksojen kestoja pystytään arvioimaan niin lasta hoitavien vanhempien kuin lasten, alle 3-vuotiaiden ja heidän alle tai yli 3-vuotiaiden sisarusten näkökulmasta. Vuonna 2010 Kela maksoi lakisääteisiä tukia runsaat 350 miljoonaa euroa ja kuntakohtaisia lisiä 91 miljoonaa euroa. Vuoden aikana pienten lasten hoidon tukia maksettiin 147 000 vanhemmalle kaikkiaan 213 000 lapsen hoitamisesta joko kotona tai yksityisessä päivähoitossa (Kelasto).

Pienten lasten hoitotukien lapsikohtaisia hoitojaksoja on hyödynnetty tutkimuskäytössä ja tullaan hyödyntämään Tilastokeskukseen parhaillaan rakennettavassa, myös Kelan käyttöön tulevassa etuuksien ja verotuksen mikrosimulointimallissa. Mallin avulla voidaan simuloida toteutuneille hoitojaksoille vaihtoehtoisia lastenhoitojaksoja ja laskea niiden potentiaalisia julkisia kustannuksia. Pienten lasten hoitorahan eri hoitomuotojen jaksojen identifiointi on kuitenkin ollut hankalaa (ks. esim. Hämäläinen 2005; Haataja ja Hämäläinen 2010, 103). Päivähoitotilastot laaditaan lapsikohtaisista tiedoista esimerkiksi Tanskassa ja tietoja hyödynnetään myös sikäläisessä suureen rekisteriaineistoon perustuvassa mikrosimulointimallissa¹.

Sen sijaan *päivähoitojärjestelyjen kokonaisuudesta* ei ole lainkaan tietoa, koska kunnallisten päivähoitopalvelujen käyttöä ei tilastoida yksilötasolla. Yksilö- ja perhetasoisien päivähoitopalvelujen käyttötietojen puute johtaa siihen, että vastaukset ajankohtaisiin kysymyksiin on etsittävä erilliselivityksin (esim. Väinälä 2004). Nykyisin päivähoitopalvelujen käyttötietoa kerätään vain haastatteluin Tilastokeskuksen tulonjakotutkimukseen, jonka otos on liian pieni tietojen alueellistamiseen tai analysoitavaksi pienissä väestöryhmissä.

Kunnilla on tietojenantovelvollisuus kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimen toimintatilaston laatimista varten (L 280/2004)². Päivähoitotiedot kootaan kuntakohtaisina ja päivähoitossa olevien lasten määrä vuoden lopun tilanteen mukaan. Vuoden 2010 lopussa kunnallisessa päivähoitossa oli

1 <http://fm.dk/publikationer/2003/lovmodellen-maj-2003/1-lovmodeller-og-deres-anvendelse/>. Vuoden 2012 alusta tanskalainen lakimalli (Lovmodel) on siirretty valtiovarainministeriöstä talousministeriöön, jossa se 1990-luvulla alun perin kehitettiin.

2 Tilastokeskuksen vuotuiset aluetilastot (ALTIKA) vuoden lopussa kunnallisessa päivähoitossa olevista lapsista (osa- ja kokoaikaiset, päiväkoti- ja perhepäivähoito), <http://tilastokeskus.fi/keruu/kusot/index.html?tulosta>. 26.1.2012.

204 500 lasta. Päivähoidon käyttökustannukset olivat 1 669 miljoonaa euroa ja käyttötuotot 257 miljoonaa euroa (Altika). Pienten lasten hoidon tukia maksettiin 127 000 lapsesta yhteensä 90 000 lapsiperheelle vuoden 2010 viimeisenä päivänä (Kelasto). Kuntien toimintatilastoissa ei ole tietoa siitä, kuinka moni päivähoitoikäisen lapsen perhe käyttää päivähoitopalveluja. Lapsi- ja perhekohtaisia päivähoitopalvelujen käyttötietoja ei siis ole olemassa – *tilastointitarkoitusta varten*. Sen sijaan lapsikohtaista tietoa kunnalliseen päivähoitoon siirtymisestä ja palvelusta poistumisesta on Kelassa, mutta vain kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen *toimeenpanoa varten*.

Tämän nettityöpaperin tarkoituksena on selvittää, missä määrin Kelaan tulevat, kunnallista päivähoitoa koskevat lapsikohtaiset tiedot voisivat hyödyttää paitsi alkuperäistä tarkoitustaan, eli etuuspäätösten toimeenpanoa, myös lapsiperheitä ja lastenhoitojärjestelyjä koskevaa tutkimusta³ sekä laajemmin myös päivähoitopalvelujen ja varhaiskasvatuksen suunnittelua ja päätöksenteon valmistelua kunta- ja valtakunnan tasolla.

Yksilötasoisista päivähoitotiedoista olisi merkittävä hyöty myös suurelle rekisteriaineistolle, jota parhaillaan valmistellaan Tilastokeskuksessa osana valtiovarainministeriön käynnistämää mikrosimulointihanketta (hankenumero VM189:00/2009). Hankkeen tarkoituksena on kehittää etuuskien ja verotuksen laskentamalli ympäristö Tilastokeskuksen ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja eduskunnan käyttöön. Kela on ollut mukana hankkeessa alusta lähtien (Mikrosimulointihankkeen väliraportti 2011; Tilastokeskus 2011).

1.2 Selvityksen sisältö

Tässä selvityksessä tarkastelemme ensin sitä lainsäädäntötaustaa, minkä perusteella kunnat on veloitettu lähettämään lapsikohtaisia päivähoitotietoja Kelaan. Tämän jälkeen kuvaamme, mitä kehitystyötä on tehty, jotta tietojen siirto saataisiin tehokkaammin palvelemaan tarkoitustaan ja nopeuttamaan etuuspäätöksiä. (Luku 2.)

Seuraavaksi tarkastelemme kuntien tekemien ilmoitusten kautta Kelaan saatavaa tietoa liittyen sekä itse ilmoituksiin että lapsiin, joista ilmoituksia tehdään. Luvussa 3 tarkasteluksena ovat Kelaan saapuneet ilmoitukset, miten niiden määrä on kehittynyt ja miten ne tulevat Kelaan. Tämän jälkeen luvussa 4 yksittäisiin lapsiin liittyvät ilmoitukset kootaan yhteen ja tiedoista pyritään muodostamaan lapsikohtaista tietoa lasten päivähoitoon osallistumisesta eli päivähoitojaksoista. Lapsikohtai-

³ Tämä selvitys liittyy myös Kelan tutkimusosaston Lapsiperhehankkeeseen 2011–2014, jonka yhtenä tavoitteena on lasten hoitopolkujen tutkiminen hanketta varten tuotettavalla paneeliaineistolla (TUO:n johtoryhmän kokous/14.4.2011) (ks. Kelan nettisivuilta: Käynnissä olevat tutkimushankkeet).

sista tiedoista muokataan sitten vuosien 2009 ja 2010 lopun tilannetta kuvaavat poikkileikkaus-tiedostot.

Lapsikohtaisten tiedostojen avulla arvioimme, missä laajuudessa Kelaan tulevat lasten päivähoito-ilmoitukset tarjoavat vertailukelpoista lukumäärätietoa ensiksikin kuntakohtaisiin päivähoitotilastoihin verrattuna ja toiseksi yksilötasoisiiin päivähoitotietoihin koko maan tasolla kotitalousväestöä edustavaan Tilastokeskuksen tulonjakotilastoon verrattuna (luku 5). Lopuksi pohdimme, mitä hyötyä olisi siitä, että Kelaan tulevaa päivähoitoilmoitusprosessia ja tietojen tallentamista kehitettäisiin niin, että tietoja voisi hyödyntää paremmin paitsi alkuperäisessä tarkoituksessaan Kelan etuuspäätösten valmistelussa myös laajemmin tilastointi-, suunnittelu- ja tutkimustarkoituksessa.

2 Kuntien päivähoitoilmoitukset Kelassa

2.1 Päivähoitotietojen toimittaminen Kelaan on lakisääteistä, tilastointi ei

Laadukkaiden ja kohtuuhintaisten päivähoitopalvelujen järjestäminen alle kouluikäisille lapsille on ollut kuntien lakisääteinen tehtävä 1970-luvun alkupuolelta asti (L 36/1973). Päivähoitopaikasta tuli vuonna 1990 subjektiivinen oikeus alle 3-vuotiaille lapsille, kun laki kotihoidontuesta tuli täysimääräisesti voimaan (L 24/1985). Kaikille alle 3-vuotiaille lapsille ja heidän alle kouluikäisille sisaruksilleen tuli oikeus kotihoidontukeen, jos he eivät olleet kunnallisessa päivähoitossa. Vuonna 1997 oikeus kunnalliseen päivähoitopaikkaan laajeni kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin ja yksityisen hoidon tuki uutena päivähoitovaihtoehtona tuli voimaan (L 1128/1996).

Päivähoitopalvelut ja kotihoidon tuki ovat lakisääteisesti toisensa pois sulkevia julkisen tuen vaihtoehtoja⁴. Ne on määritelty tasavertaisiksi, vanhempien valintoihin perustuviksi varhaiskasvatuksen väyliksi vanhempainrahakauden jälkeen oppivelvollisuuskoulun alkuun asti (STM 2002). Kunnat vastaavat päivähoiton ja kotihoidon tukien kokonaiskustannuksista, mutta saavat kustannuksiin laskennallista valtionapua. Päivähoitopalvelujen ja tukien hallinnointi on siirretty yhä useammassa kunnassa sosiaalitoimesta opetustoimeen. Valtakunnan tasolla päivähoitopalvelujen hallinnointi on siirtymässä opetusministeriöön, mutta kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki ovat jäämässä yhä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle (OPM ja STM 2011).

Kela on mukana lasten hoidon – ja varhaiskasvatuksen – hallinnoinnissa kahta kautta. Ensiksikin Kela hallinnoi kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia ja hoitaa niiden maksatukset. Kela perii kuitenkin

⁴ Vaihtoehtoisuus ei koske osittaista hoitorahaa. Lyhennettyä, alle 30 tunnin työaika tekevät alle 3-vuotiaan tai koulua aloittelevien lasten vanhemmat voivat saada osittaista hoitorahaa riippumatta siitä, käyttävätkö lapset päivähoitopalveluja koko- tai osa-aikaisesti.

kin tuen kustannukset, lain mukaan myös hallintokuluineen, kunnilta (LKYTL 1128/1996, 8 ja 9 §). Toiseksi, ennen kuin Kela voi tehdä päätöksen kotihoidontuen myöntämisestä, on sen tarkistettava, ettei lapsi ole kunnallisessa päivähoitossa. Tätä varten kunnat ovat velvollisia toimittamaan Kelaan tietoa päivähoitossa olevista lapsista (LKYTL 1128/1996 23 §⁵).

Kunnat siis rahoittavat sekä pienten lasten hoitotuet että päivähoitopalvelut, mutta hoitotukien maksatus ja siihen liittyvä hallinnointi tapahtuu Kelassa. Kunnissa ei tiedetä, ketkä lapsista kuuluvat kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen piiriin, eikä Kelassa tiedetä ilman kunnilta saatavia päivähoitoilmoituksia, ketkä lapsista ovat tai eivät ole päivähoitopiirissä, jotta kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia koskevia päätöksiä voitaisiin tehdä.

Viralliset tilastot pohjautuvat pysyviin rekistereihin, joiden muodostaminen on lakisääteistä. Tilastointivelvoite ei koske kuntien lähettämiä päivähoitotietoja eikä Kelassa ole siksi tilastolain mukaista päivähoitorekisteriä. Kelaan tulevat päivähoitotiedot talletetaan päivähoitotiedostoon määräajaksi, joka on enintään seitsemän vuotta. Oletamme kuitenkin, että koska päivähoitotietojen toimittaminen Kelaan perustuu lakiin, ne ovat kattavia ja luotettavia, jotta ne palvelisivat tarkoitustaan.

2.2 Sähköinen tiedonsiirto kunnista Kelaan

Kelan toimistoissa on siis varmistettava, että lapsi, jonka hoidosta haetaan kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea, ei käytä samanaikaisesti kunnallisia päivähoitopalveluita. Vuoteen 2006 asti kunnat ilmoittivat tiedot päivähoitotoimittaneista ja lopettaneista lapsista Kelan toimistoihin paperilistoilla, yleensä kuukausittain. Kelan tarvitsemia tietoja ovat lapsen henkilötunnus, päivähoitotoimittamisen alkamis- ja päättymispäivä sekä tieto esikoulun aloittamisesta, mutta kuntien listat saattoivat sisältää muitakin tietoja (lapsen hoitopaikka, onko kyseessä koko- vai osapäivähoitopaikka, tietoa lapsen vanhempien tietoja jne.).

Päivähoitolistojen läpikäyminen manuaalisesti oli työlästä. Vuonna 2006 Kelassa käynnistyi eHoito-projekti, jonka tavoitteena oli systematisoida päivähoitotietojen toimittaminen Kelaan muuttamalla järjestelmä sähköiseksi (Kelan TT-osasto 2006). Tavoitteena oli, että etuuteen voitaisiin ohjelmallisesti tehdä lakkautuspäätös, jos lapsella ei siihen olisi kunnallisen päivähoitotoimittamisen oikeutta. Ongelmatilanteet voitaisiin identifioida eräajoissa, jotka poimivat liikamaksu- ja korjaustapaukset.

⁵ ”Tuen hakijan ja hakijan osoittaman tuen saajan tulee ilmoittaa kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle kansaneläkelaitoksen määräämällä tavalla tuen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Tuen hakijan ja saajan tulee myös ilmoittaa kaikista tukeen vaikuttavista muutoksista.

Kunnan on ilmoitettava kansaneläkelaitokselle, jos tukeen oikeutettu lapsi saa lasten päivähoitotoimittamisen lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan, jos tällainen hoito lakkaa tai jos kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitetussa laitospäivähoitotoimittamisessa tai perhehoitotoimittamisessa tai on muuttanut toiseen kuntaan, sekä muista mahdollisista tiedossaan olevista tuen maksamiseen tai määrään vaikuttavista seikoista.”

Kuntien eri tavoin Kelaan lähettämät lapsikohtaiset päivähoitotiedot tallennetaan omaksi tiedostoksi. Projektiasiakirjan mukaan ”Palvelun käytön myötä Kelaan muodostuu tiedosto kunnan päivähoitossa olevista lapsista. Siten on mahdollista valmistelun yhteydessä tarkistaa mm. se, onko lapsella kunnan päivähoitopaikka. Tämä eliminoi nykyisen riskin siitä, että lapsesta myönnetään esim. kesäajalta kotihoidon tuki vaikka lapsen päivä-hoitopaikkaa ei ole irtisanottu.”

2.3 Lasten päivähoitotietojen keruu Kelan eHoito-järjestelmällä

Lasten päivähoitotietojen keruu kunnista Kelaan sähköistettiin eHoito-projektissa. Projektin lopputuloksena muodostettiin kolme eri tapaa kerätä päivähoitotiedot sähköisessä muodossa: 1) Kunnat syöttävät tiedot käsin selaimessa toimivan kuntien sähköinen asiointipalvelusovelluksen kautta⁶, 2) Kunnat toimittavat tiedot paperitse Kelan toimistoon, missä virkailijat syöttävät tiedot samaan järjestelmään oman väylänsä kautta, 3) Kunnat käyttävät palveluntuottajaa, joka tallentaa tiedot Kelan vaatimassa muodossa palvelimilleen ja mistä Kela noutaa tiedot FTP-siirtoina. Jälkimmäisessä tiedonsiirtojärjestelmässä oli 26.4.2011 mukana 32 kuntaa ja yhteensä 4 kuntaa oli liittymässä näihin järjestelmiin. Seuraavaksi käydään tarkemmin läpi näiden eri vaihtoehtojen toiminnallisuus.

Ensimmäinen väylä: Kuntien käsittelijät kirjautuvat sähköiseen asiointipalveluun tunnistus.fi-tukipalvelun kautta. Päivähoitotietojen palvelussa voidaan ilmoittaa päivähoiton aloittaneet lapset, päivähoiton lopettaneet lapset, määräaikaisen päivähoitopaikan saaneet lapset, esikouluun menevät lapset sekä korjaukset aiemmin lähetettyihin tietoihin. Käytännössä käsittelijä valitsee haluamansa vaihtoehdon, minkä jälkeen avautuu näkymä minne syötetään omalle rivilleen jokaisen lapsen henkilötunnus sekä kyseiseen ilmoitustyyppiin kuuluvat muut tiedot. Kun kaikki tiedot on syötetty, ne voidaan tallentaa ja toimittaa Kelaan. Virkailijat voivat myös katsoa listauksia aiemmin lähettämistä tiedoistaan. Käsittelijät eivät kuitenkaan voi hallita järjestelmän kautta lasten päivähoitoasioita kokonaisuutena. Järjestelmä ei myöskään kokoa yhteen lapsen liittyviä eri ilmoituksia tai näytä yksittäisen lapsen sen hetkistä tilannetta.

Toinen väylä: Kunnat voivat toimittaa lasten päivähoitotiedot paperimuodossa Kelan toimistoon. Tällöin Kelan virkailijat syöttävät tiedot käytännössä samaan järjestelmään oman näkymänsä kautta. Valittavissa on samat tiedonsyöttövaihtoehdot ja järjestelmän perustoiminnallisuus vastaa täysin kuntien käyttämää näkymää.

⁶ <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/221106131817AK?OpenDocument> (Päivähoitotietojen ilmoittamisesta asiointipalvelussa, vuoden 2006 eHoito-projektin tulos.)

Kolmas väylä: Kunnat voivat halutessaan käyttää myös valitsemaansa palveluntuottajaa lasten päivähoitotietojen toimittamiseen Kelaan. Kunnilla on tällä hetkellä käytössä tähän tarkoitukseen kolme eri tiedonsiirtojärjestelmää, Logica (6 kuntaa), Tieto (Enator, loput kunnista) ja kuluvan vuoden aikana joukko kuntia aloittaa tiedonsiirron kolmannen järjestelmän kautta. Kela on määritellyt muodon, missä tiedot täytyy toimittaa. Päivähoitopalvelujen tuottajat toimittavat tiedot päivähoitossa olevista lapsista tiedonsiirtopalvelujen tuottajille, jotka kokoavat tiedot. Kela puolestaan hakee tiedot palveluntuottajien palvelimilta. Tiedot kerätään vastaamaan sähköisten asiointipalveluiden kautta saatua tietoa. Erityyppiset ilmoitukset (päivähoidon aloitukset, lopetukset, muutokset yms.) kerätään erikseen ilmoituksittain tarvittavine tietoineen. Tiedonsiirtopalveluntuottajat toimittavat myös tässä vaihtoehdossa toisistaan riippumattomia ilmoituksia, eivät yksittäisten lasten päivähoitotietoja lapsikohtaisina kokonaisuuksina.

eHoito-järjestelmän eri osien kautta kerätään toisistaan riippumattomia yksittäisiä lasten päivähoitoilmoituksia. Kelaan tulee omina tapahtuminaan niin päivähoidon aloituksia, lopetuksia kuin muitakin tapahtumia eikä eHoito-järjestelmä muodosta näistä lapsikohtaisia kokonaisuuksia. Kelassa ei ole myöskään muita järjestelmiä päivähoitotiedoista, jotka tekisivät tätä.

Ilmoituksia käytetään vain etuusjärjestelmän toimintaan liittyvissä eräajoissa, jolloin ne ovat käytännössä aputietona etuusratkaisuisissa. Niistä ei muodosteta erikseen tilastointia. Etuusratkaisutoimintaan liittyvissä eräajoissa kotihoidontuen maksurekistereistä poimitaan ensin lapset, jotka saavat kotihoidontukea. Tämän jälkeen näiden lasten tietoja haetaan päivähoitoilmoituksista. Mikäli lapsella on voimassaoleva päivähoito, tulee hänen osalta mahdollinen maksueste, mikä Kelan virkailijan täytyy käsitellä ratkaisutyössä. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin näitä Kelaan saapuneita ilmoituksia ja sitä, kuinka ne tulevat Kelaan.

3 Kelaan saapuvien päivähoitoilmoitusten koostumus

Päivähoitoilmoituksia on kertynyt Kelaan helmikuusta 2007 alkaen. Tässä selvityksessä poimimme rekisteristä ilmoitukset (aloitettu päivähoito, lopetettu päivähoito, määräaikainen päivähoito sekä esikoulu), joissa joko päivähoitojakso oli alkanut ennen vuotta 2011 tai missä päivähoitojakso oli päättynyt ennen vuotta 2011. Näin poimitut ilmoitukset olivat saapuneet aikavälillä 12.2.2007–22.8.2011. Vuonna 2007 tehtyjä ilmoituksia oli kaikkiaan 67 404 kappaletta. Ilmoitusmäärä on kasvanut vuosittain. Tässä selvityksessä vuoden 2010 aikana tuli jo 118 993 ilmoitusta, vaikka mukana ei ole vuoden loppupuolella tehtyjä seuraavan vuoden päivähoitoilmoituksia. Neljässä vuodessa määrä on siis lähes kaksinkertaistanut. Tätä selittää pääosin se, että eHoito-järjestelmän piiriin on

siirtynyt jatkuvasti uusia kuntia. Lapsikohtaisten ilmoitusten määrä on myös kasvanut. Lapsikohtaiset päivähoitoratkaisut vaihtelevat lasten kesken samojen perheiden sisällä ja eri tavoin eri perheissä, joten joidenkin lasten päivähoitajaksot voivat muodostua hyvinkin katkonaisiksi jopa vuoden sisällä. Päivähoitomuotojen moninaisuuksista ja siirtymistä ei nykyisten tietojen avulla saa tietoja.

Vuonna 2007 päivähoitoilmoituksia teki kaikkiaan 224 kuntaa. Tuolloin Suomessa oli 416 kuntaa, joten 53,8 % niistä teki Kelalle päivähoitoilmoituksia. Vuonna 2010 ilmoitusasteessa päästiin jo 74,3 % tasolle kun 258 kuntaa 342:sta teki päivähoitoilmoituksia. Uusia ilmoituskuntia on tullut tarkasteluaikana keskimäärin vuosittain yli 20. Ilmoitusasteisiin vaikuttavat myös tarkasteluaikavälillä toteutuneet kuntaliitokset. Kuntaliitosten ennätysvuosi aineiston ajanjaksolla oli 2009, milloin kuntien lukumäärä väheni 67:llä eli 415:sta 348:aan.

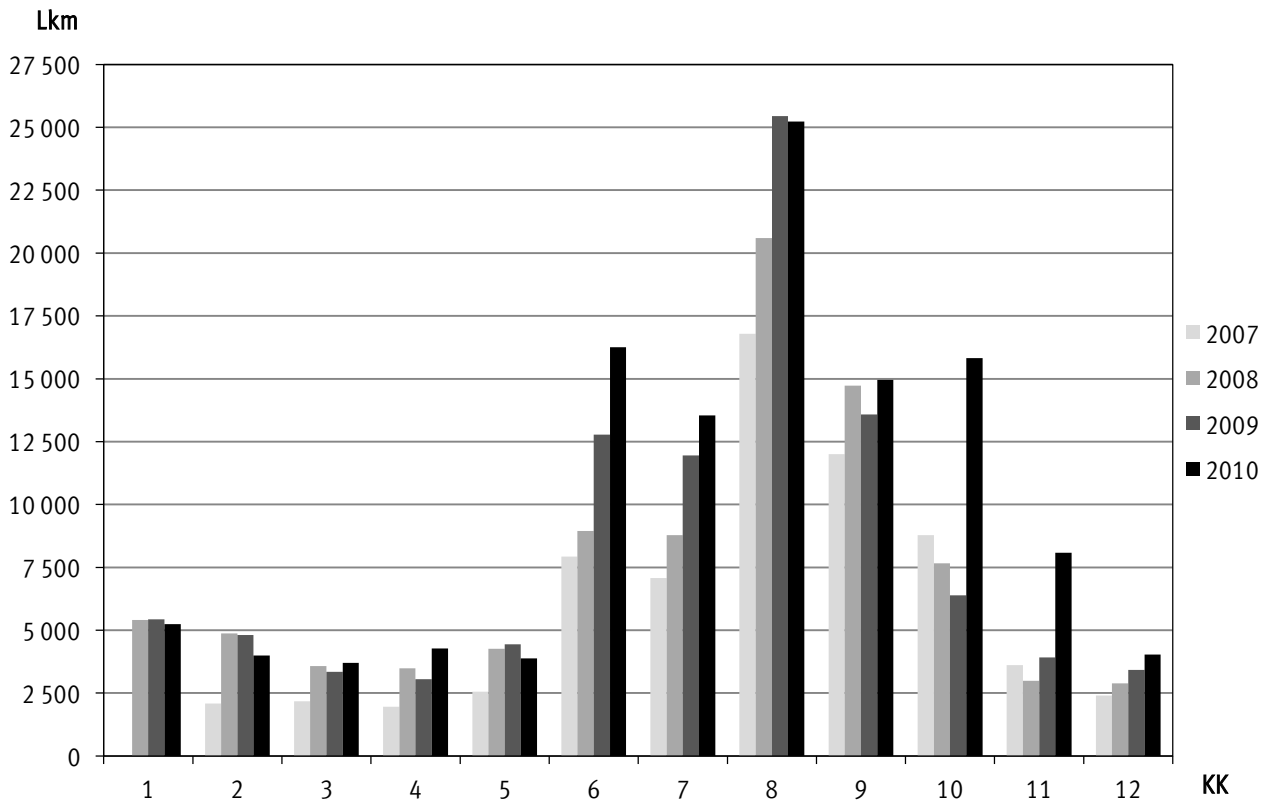
Kuvioissa 1 ja 2 (s. 11) vertaillaan ilmoitusten kertymistä vuosien 2008–2010 aikana. Ensimmäisessä kuviossa tarkastellaan ilmoitusten kokonaismäärän kasvua vuoden aikana ja toisessa vertaillaan yksittäisinä kuukausina tulleiden ilmoitusten määrä eri vuosina. Kuvioiden pohjalta käy selvästi ilmi, kuinka ilmoitusmäärät kasvavat vuosittain ja kuinka ilmoitusmäärät vaihtelevat vuoden sisällä. Ilmoitusten määrä kasvaa selvästi kesän jälkeen Tämä selittyy todennäköisesti osin sillä, että lapset aloittavat vanhempien kesälomien jälkeen useammin päivähoiton ja osin sillä, että peruskoulu alkaa elokuussa sinä vuonna kun lapset täyttävät seitsemän vuotta. Tuolloin lapsilta päättyy subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan (ja kotihoidon tukea saavina sisarina sisaruksen hoitorahaan) ja he aloittavat oppivelvollisuuskoulun.

Kuten aiemmin eHoito-järjestelmästä kuvattiin, varsinaiset lasten päivähoitotapahtumat voivat olla päivähoitajakson alkua (A), loppuja (L), päivähoitajakson määräaikaisuuksia (M), jotka sisältävät alku- ja lopputiedon, tai esikoulujaksoja. Taulukossa 1 on jaoteltu vuonna 2010 tulleet ilmoitukset tapahtumatyyppin mukaan. Ilmoituksista yli puolet oli päivähoiton aloituksia, kolmannes määräaikaisia päivähoitoja ja joka kymmenes päivähoiton lopetuksia.

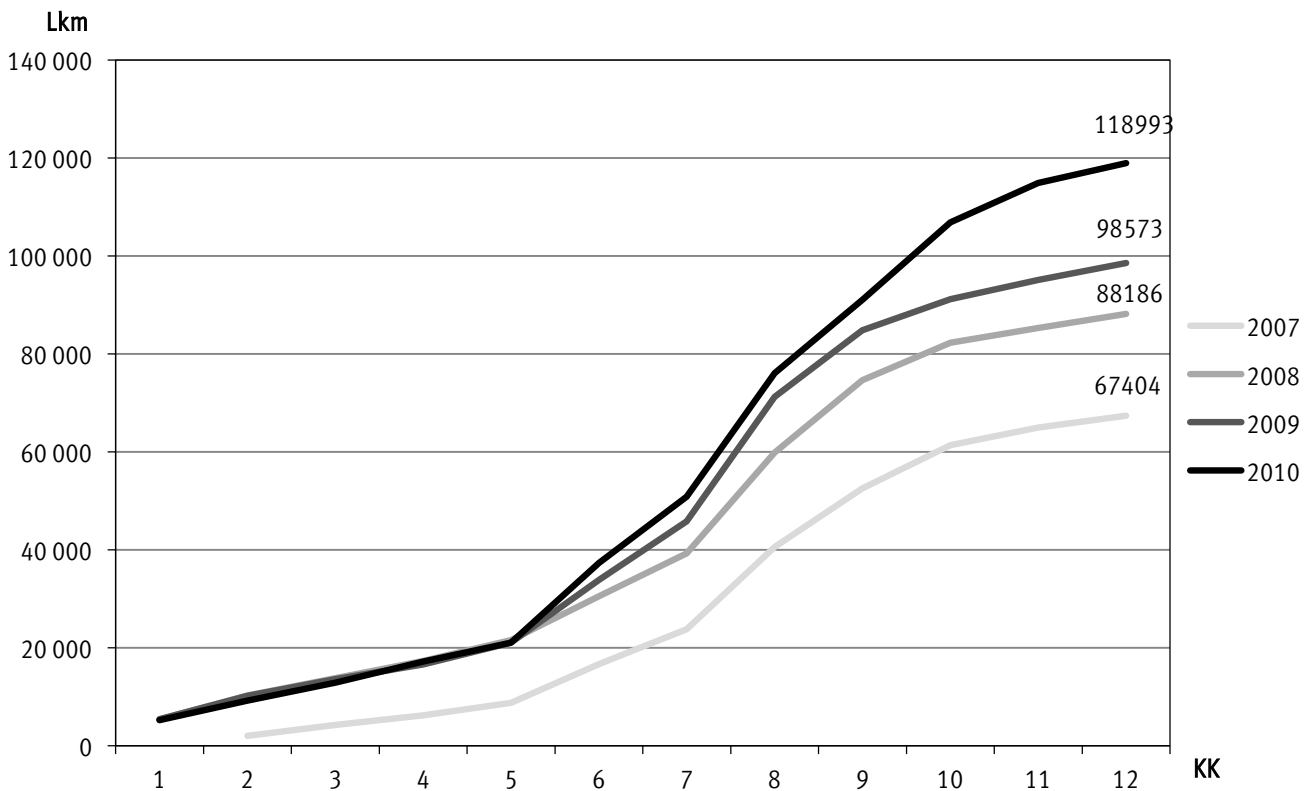
Taulukko 1. Vuonna 2010 tulleet päivähoitoilmoitukset tapahtumatyyppin mukaan.

Päivähoitotapahtuma	Lukumäärä	Osuus tapahtumista, %
Päivähoidon aloitus	62 991	52,9
Päivähoidon lopetus	1 969	10,1
Määräaikainen päivähoito	11 994	35,3
Esikoulu	42 039	1,7
Yhteensä	118 993	100,0

Kuvio 1. Päivähoitoilmoitusten kertymä kuukausittain 2007–2010.



Kuvio 2. Päivähoitoilmoitusten kumulatiivinen kertymä kuukausittain 2007–2010.



Kunnat voivat ilmoittaa maksimissaan vuoden takaisten tapahtumien alkua. Vastaavasti ilmoitukset voivat olla korkeintaan 6 kk ajassa eteenpäin. Järjestelmä ei anna tallentaa tapahtumaa, joiden päivämäärät eivät täytä näitä sääntöjä. Tämä vaikuttaa luonnollisesti päivähoitoilmoitusten tietosisältöön. Ilmoituksissa itsessään on lähes poikkeuksessa poikkeama ajankohtaan, johon se liittyy. Näitä poikkeamia on syytä tarkastella mediaaneilla, sillä yksittäiset hyvin suuret arvot vaikuttavat vahvasti keskiarvoihin. Vuonna 2010 päivähoitoilmoituksen saapumisen ja päivähoitoilmoituksen aloitusajankohdan välinen mediaanierotus oli 21 päivää (keskiarvoerotus 32,5 päivää) eli ilmoitus saapui 21 päivää varsinaisen aloituksen jälkeen. Päivähoitoilmoituksen lopetusajankohdan mediaanierotus oli puolestaan 12 päivää (keskiarvoerotus 25,8 päivää) eli ilmoitus tuli 12 päivää lopetuksen jälkeen. Muutosilmoitukset käyttäytyvät hyvin samalla tavalla lopetusilmoitusten kanssa ja niissä ilmoitus tuli 10 päivää lopetuksen jälkeen. Esikouluilmoitukset saapuivat puolestaan 32 päivää aloituksen jälkeen.

Yksittäiset päivähoitoilmoitukset koskevat lapsia. Ilmoitusmäärien kasvu heijastuu suoraan siihen, moneenko lapseen ne liittyvät. Järjestelmän käyttöönottovuonna 2007 ilmoitukset koskivat kaikkiaan 57 365 lasta ja vuonna 2010 ilmoituksia saapui kaikkiaan 98 325 lapsesta. Yhden vuoden aikana tulleet ilmoitukset koskevat lähes poikkeuksetta edellisenä seitsemän vuonna syntyneitä lapsia. Joukossa on joitain yksittäisiä poikkeamia ja selviä rekisterivirheitä. Taulukossa 2 on niiden lasten syntymävuosijakauma, joiden osalta päivähoitoilmoituksia saapui vuonna 2010. Jakaumassa näkyy se, että eniten ilmoituksia on alle 3-vuotiailta lapsilta sekä 6–7 vuotta täyttäviltä. Peruskoulu aloitetaan pääasiassa 7-vuotiaana ja tuon ajankohdan läheisyydessä lopetetaan myös päivähoito. Hyvin nuoret lapset siirtyvät puolestaan kotihoidon ja päivähoitoilmoituksen välillä. 81,7 % lapsista saa vain yhden päivähoitoilmoituksen saman vuoden aikana. Kaksi ilmoitusta tulee 16,1 % ja kolme 1,9 % lapsista. Tätä suuremmat lapsikohtaiset ilmoitusmäärät ovat hyvin harvinaisia.

Taulukko 2. Lasten syntymävuosijakauma vuonna 2010 tulleissa päivähoitoilmoituksissa.

Syntymävuosi	Lukumäärä	Osuus, %
Aiemmin	14	0,0
2001	49	0,1
2002	562	0,6
2003	19 451	19,8
2004	15 000	15,3
2005	9 227	9,4
2006	10 473	10,1
2007	15 034	15,3
2008	15 756	16,0
2009	12 535	12,8
2010	226	0,2
Yhteensä	98 325	100,0

4 Yksittäisistä päivähoitoilmoituksista lasten päivähoitajaksoihin

Jotta lasten päivähoidossa oloa voidaan seurata, täytyy saman lapsen yksittäiset päivähoitoilmoitukset yhdistää. Ilmoituksista pyritään muodostamaan yhtenäisiä päivähoitajaksoja, joilla on alku ja loppu.. Selkeimmässä tilanteessa kunnalta tulisi ilmoitus lapsen päivähoidon aloituksesta, kun molemmat vanhemmat siirtyvät pois perhe-etuksilta, vanhempainrahalta tai kotihoidon tuelta ja lapsi viedään päivähoitoon. Joskus lapsi voi siirtyä välillä päivähoidosta kotiin, kun perheeseen syntyy esimerkiksi uusi lapsi ja hän voi siirtyä myöhemmin uudelleen päivähoitoon. Lapsi voi siirtyä myös kunnallisesta yksityiseen päivähoitoon, ja niin edelleen. Nämä muutokset ja siirtymät eri hoitomuotojen välillä ennen koulun aloittamista voivat johtua siis useista eri syistä. Siitä, mistä syistä siirtymiä tapahtuu, ei eHoito-järjestelmän kautta saa tietoa. Tämä johtuu siitä, että järjestelmä on tarkoitettu etuusjärjestelmien tueksi, eikä esimerkiksi vanhempien hoitoratkaisujen eikä lasten hoitopolkujen seuraamiseksi. Lopulta lapsi jää kuitenkin pysyvästi pois päivähoidosta aloittaessaan peruskoulun ja tällöin pitäisi tulla päivähoidon viimeinen lopetusilmoitus.

Koska järjestelmä otettiin käyttöön ensimmäisten kuntien osalta vuonna 2007, on lapsista hyvin vähän tietoja tätä vanhemmilta ajanjaksoilta. Uudet kunnat ovat liittyneet järjestelmään vaiheittain, ilman, että ne ovat koonneet yhteen ja lähettäneet lasten historiatietoja. Kun kunta aloittaa ilmoitusten teon, se lähettää jollain aiemmin esitellystä kolmesta tavasta ajankohtaisia alkaneita ja päättyneitä jaksoja. Mikäli lapsen vanhemmat muuttuvat kunnasta toiseen, nämä kunnat voivat olla joko tietoja toimittavia tai sellaisia, mitkä eivät sitä tee. Koska päivähoitotietojen historia puuttuu, on yleistä, että 2000-luvun alkupuolella syntyneiltä lapsilta on tiedossa pääasiassa päivähoidon lopetus. Järjestelmän tuoreus aiheuttaa puolestaan sen, että myöhemmin syntyneiltä lapsilta saattaa olla tiedossa vain päivähoidon aloitus, sillä he eivät ole vielä kouluiässä. Muita pienempiä ongelmia aiheuttavat rekistereihin kertyvät muun muassa kirjoitusvirheistä johtuvat virheet tai muut poikkeamat.

Yleisesti ottaen järjestelmän omien tietojen avulla on vaikea seurata luotettavasti lapsien päivähoitajaksojen muotoutumista syntymästä peruskouluun. Lapsien päivähoitotietojen kokoaminen päivähoitajaksojen kokonaisuuksiksi tehdään laskennallisten päättelysääntöjen avulla puuttuvien tietojen korvaamiseksi:

Ne lapset, joilta löytyy luotettavasti tietoja, aloittavat päivähoidon keskimäärin 2,5-vuotiaina (mediaani). Mikäli lapselta ei löydy päivähoidon aloitustietoa, määritetään ensisijainen aloitusajankohta kuukaudeksi jolloin lapsi täyttää 2,5 vuotta. Mikäli tämä on ristiriidassa muiden käytössä olevien päivämäärätietojen kanssa, määritetään aloitusajankohdaksi kuukausi, jolloin lapsi täyttää yhden vuoden. Mikäli lapselle ei löydy puolestaan lopetusajankohtaa, niin se määritetään joko sen vuoden

elokuuksi kun lapsi täyttää 7 vuotta tai tämän aineiston takarajaksi (31.12.2010). Aina kun lapselle löytyy jokin lopetuspäivämäärä, niin sen hetkinen päivähoitojakso päättyy. Tämän jälkeen löytyvät uudet jaksotiedot käynnistävät uuden jakson vastaavalla logiikalla. Mikäli uudelle jaksolle ei löydy alkutietoja, määritetään aloitus edeltävää jaksoa seuraavalle päivälle. Mikäli peräkkäisissä tiedoissa on useita aloituksia, käytetään aloituspäiväksi näistä ensimmäistä ja useiden lopetusten osalta viimeistä. Yksittäiselle jaksolle poimitaan erikseen siihen liittyvä alkuilmoitus- ja loppuilmoituskunta, mikäli ne löytyvät. Lisäksi päivähoitoilmoituksia hyväksytään vain ajankohdilta, jolloin lapsi on ollut korkeintaan 8-vuotias ja ilmoitettuja tietoja käytetään hyödyksi sen vuoden loppuun, minä lapsi on täyttänyt 8 vuotta.

Edellä lueteltujen sääntöjen pohjalta käsitellään kaikki tätä selvitystä varten poimitut päivähoitoilmoitukset. Näin saadaan muodostettua lapsikohtainen päivähoitojaksoaineisto, jossa lapsella voi olla useita erillisiä päivähoitojaksoja. Jaksoja muodostuu vuosille 2007–2010 kaikkiaan 325 286 kappaletta. Tästä kokonaisvaltaisesta jaksoaineistosta muodostetaan lisäksi erilliset aineistot, joissa päivähoitossa olevien lasten määrää tarkastellaan vuoden 2009 ja 2010 lopun tilanteissa. Näiden aineistojen päivähoitossa olevien lasten määriä verrataan seuraavassa luvussa päivähoitossa olevien lasten määriin vuoden lopussa kuntien päivähoitotilastoissa.

Taulukossa 3 on kuvattu, millaisten tietojen pohjalta on muodostettu kaikki jaksot sisältävä aineisto. Aineistossa on hyvin vähän havaintoja, missä jakso koostuu selkeästi yhdestä aloituksesta ja yhdestä lopetuksesta. Noin 12 prosentilla jakso muodostuu usean päivähoitotoimituksen ja niitä seuraavan lopetusilmoituksen pohjalta. Noin kolmannes jaksoista pohjautuu muutosilmoituksesta löytyvään päivähoitotoimituksen ja lopetukseen. Puuttuva tieto on joka tapauksessa selvä ongelma, sillä myös kolmannes jaksoista on muodostettu pelkän päivähoitotoimituksen pohjalta lopetustiedon puuttuessa. Laskennallista päättelyä käytetään useasti myös muissa tapauksissa.

Taulukko 3. Lapsille muodostettujen päivähoitojaksojen alkujen ja loppujen lähteet.

Jakson alun lähde	Jakson lopun lähde	Lukumäärä	%
Päivähoidon aloitus	Päivähoidon lopetus	3 465	1,1
Useita päivähoitotoimituksia	Päivähoidon lopetus	55 426	17,0
Päivähoidon aloitus	Laskennallinen: ei lopetusilmoitusta	109 902	33,8
Päivähoitomuutoksen aloitus	Päivähoitomuutoksen lopetus	114 773	35,3
Laskennallinen: ei aloitusilmoitusta	Päivähoidon lopetus	38 131	11,7
Laskennallinen: edellinen jakso päättyy muutokseen, sitä seuraava päivä	Päivähoidon lopetus	3 254	1,0
Laskennallinen: edellinen jakso päättyy lopetukseen, sitä seuraava päivä	Päivähoidon lopetus	335	0,1
Yhteensä		325 286	100,0

5 Paljonko lapsia on päivähoidossa?

5.1 Kela ja Altika -vertailu 2009 ja 2010

Edellisessä luvussa kuvattiin, miten Kelaan tulleista päivähoitoilmoituksista muodostettiin lapsien päivähoitajaksoja kuvaava aineisto. Kaikista jaksoista muodostettiin myös kaksi, vuosien 2009 ja 2010 loppuun kiinnitettyä lapsikohtaista tiedostoa, jotka kuvaavat päivähoidossa olevien lasten määrää ko. vuosien lopussa.

Kelan päivähoitoilmoitustiedostossa kuntatiedot voivat olla peräisin eri vuosilta ja siten, että joskus kuntatieto on olemassa vain päivähoidon alkutilmoituksessa ja joskus vain lopputilmoituksessa. Vuosia 2009 ja 2010 koskeviin erillistiedostoihin kuntatiedot muokataan ko. tilastovuosien alun mukaan. Vuonna 2009 toteutettiin useita kuntaliitoksia edelliseen vuoteen verrattuna, kun taas vuonna 2010 liitoksia tehtiin vain muutama. Oman ongelman kuntapäätelyihin muodostaa se, että lapsen asuinkunta ja päivähoitoilmoituksessa mukana oleva kunta voivat vaihtua vuoden aikana joko lapsen muuton tai kuntaliitoksen johdosta. Kuntatiedot on muokattu noudattaen seuraavia päätelysääntöjä: 1) Jos tieto kunnan numerosta on saatavana vain alku- tai lopputilanteessa, sijoitetaan puuttuvan tiedon kohdalle olemassa oleva alku- tai lopputieto. 2) Jos on tieto sekä alku- että loppukunnasta, mutta kunnat ovat eri, valitaan jälkimmäinen kunta. Muokkauksen lopputuloksena saadaan päivähoidossa lasten kuntatiedot.

Lapsikohtaiset tiedostot summataan kuntakohtaisiksi vuositiedostoiksi, jotta Kelan tietoja voidaan verrata Altika-tietokannan kuntatauluihin. Kelaan tulevissa ilmoituksissa ei tehdä eroa osa- ja kokopäivähoitopaikan välillä. Tietoa ei tarvita etuuspäätöksissä, koska hoitoaika ei vaikuta kotihoidontukipäätöksiin, ainoastaan se, onko lapsi kunnallisessa päivähoidossa vai ei. Osa-päivähoidossa olevia lapsia on noin 20 prosenttia. Kelan lapsitietoja verrataan osa- ja kokopäivähoitopaikkojen yhteissummaan (taulukko 4).

Vuoden 2009 loppuun kiinnitettyjen päivähoitotietojen mukaan Kelassa oli tietoja päivähoitolapsista kaikkiaan 267 kunnasta (77 %) ja vuoden 2010 lopussa 279 kunnasta (82 % kaikista kunnista). Päivähoidossa olevien lasten määräksi saatiin Kela-ilmoituksista keskimäärin 65–68 prosenttia Altikan päivähoitolasten määrään verrattuna (taulukko 4).

Taulukko 4. Päivähoidossa olevien lasten lukumäärä Altikassa sekä Kelan päivähoitojaksoaineistossa, vuosien 2009 ja 2010 lopussa.

Tulokset	Altika		Kela		Kela % Altikasta	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Kuntien lkm yhteensä	348	342	267	279	76,7	81,6
Lapsia päivähoidossa	200 727	204 515	130 079	138 139	64,8	67,5
Vain samat kunnat	267	279	267	279	100,0	100,0
Lapsia päivähoidossa, lkm	190 480	204 515	130 079	138 139	68,3	67,5
Osuus % kaikista päivähoitolapsista	94,9	96,1	100,0	100,0		
Saman suuruusluokan kunnat ^a	91	106	91	106	100,0	100,0
Osuus % alkuperäisistä kunnista	26,1	31,0	34,1	38,0		
Lapsia päivähoidossa, lkm	121 122	130 051	110 127	118 053	90,9	90,8
Osuus % kaikista päivähoitolapsista	60,3	63,6	84,7	85,5		
Automatisoidut tiedonsiirtokunnat	20	21	20	21	100,0	100,0
Lapsia päivähoidossa	71 683	78 026	64 552	70 087	90,1	85,9
Osuus % kaikista päivähoitolapsista	35,7	38,2	49,6	52,2		

^a Suunnilleen samaa päivähoitolasten lukumäärätasoa edustaviksi kunniksi on valittu ne kunnat, joissa Kelassa olevien päivähoitolapsitietojen osuus on vähintään 70 prosenttia Altikan päivähoitolasten kokonaismäärästä.

Seuraavaksi vertailua jatketaan vain sellaisten kuntien kesken, jotka löytyvät sekä Altikan että Kelan tiedostoista. Ensin rajausta tehdään kaikkiin kuntiin, jotka löytyvät Altikan lisäksi Kelan päivähoitoilmoituksista. Altika-kuntien lukumäärä vähenee 81 kunnalla vuonna 2009 ja 63 kunnalla vuonna 2010, mutta päivähoitolapsista on vielä mukana 95–96 prosenttia. Sen sijaan Kelan päivähoitolapsitiedot kattavat edelleen vain 67–68 prosenttia Altikan päivähoitolapsista. Päivähoitotietojen edustavuus ei siis rajauksen perusteella paljoakaan nouse, vaikka vertailu rajoitetaan samoihin kuntiin.

Seuraavaksi vertailuun rajataan vain ne kunnat, joissa on Kela ja Altikan tietojen mukaan suunnilleen yhtä paljon päivähoitolapsia. Kriteeri rajattiin siten, että Kela-lasten lukumäärä on vähintään 70 prosenttia Altikan päivähoitolapsista. Rajauksen jälkeen vertailuun jää 91 kuntaa vuonna 2009 ja 106 kuntaa vuonna 2010. Näissä kunnissa on Altikan mukaan 121 000–130 000 ja Kelan päivähoitoilmoitusten mukaan noin 110 000–118 000 lasta (taulukko 4). Rajaus pienensi Altikan edustavuutta runsaaseen 60 prosenttiin kaikista päivähoitolapsista ja Kelatietojen edustavuutta 85 prosenttiin Kelan alkuperäisistä päivähoitolasten lukumäärästä. Vuoteen 2009 verrattuna päivähoitolasten edustavuus Kelan päivähoitoilmoituksissa parani jonkin verran suhteessa Altikan tietoihin vuonna 2010. Kelassa olevat lapsitiedot olivat nyt keskimäärin 90 prosenttia Altikan tiedoista. Osittain korkeaa keskiarvoa selittää se, että joissakin kunnissa lapsimäärä päivähoidossa oli suurempi Kelaan tulleiden ilmoitusten mukaan kuin Altikan tiedoissa.

Lopuksi vertailu tehdään vain niiden kuntien kesken, jotka kuuluvat automatisoidun tiedonsiirron kuntiin, eli päivähoitoilmoitukset toimitetaan eri palveluntuottajien kautta FTP-siirtoina Kelaan. Mukana ovat ne kunnat, jotka ovat olleet järjestelmässä mukana joko koko vuoden tai aloittaneet tietojen toimituksen tilastovuoden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana. Vuonna 2009 tällaisia kuntia oli 20 ja vuonna 2010 yksi enemmän. Vaikka automatisoitua tiedonsiirtomenetelmää käyttäviä kuntia on määrällisesti vähän, asuu niissä kuitenkin Altikan tietojen mukaan lähes 40 prosenttia kaikista päivähoitolapsista ja Kelan tietojen mukaan noin 50 prosenttia kaikista päivähoitoilmoituksia tehneiden kuntien lapsista. Näissä kunnissa päivähoitotiedot vastaavat molemmissa tietolähteissä suhteellisen hyvin toisiaan, eli sähköinen siirto näyttää tuottavan suhteellisen edustavaa tietoa päivähoitossa olevien lasten lukumääristäkin (taulukko 4.)

Taulukossa 5 tarkastellaan Kelaan päivähoitotietoja lähettäneitä kuntia ja ilmoitusten sisältämiä lapsimääriä sen suhteen, miten lähellä kunnan ilmoittamat lapsitiedot ovat Altikan lapsitietoja. Noin 13–15 prosenttia Kelaan päivähoitoilmoituksia tehneistä kunnista on sellaisia, että ilmoitukset koskevat vain muutamaa lasta tai lasten määrä verrattuna Altikan tietoihin jää alle 10 prosenttiin (liitetaulukko 2). Muuten Kelaan päivähoitotietoja lähettävät kunnat jakautuvat melko tasaisesti sen suhteen, miten hyvin Kelaan ilmoitetut päivähoitotiedot vastaavat Altikan tietoja.

Hyvin vähän päivähoitolapsia sijoittuu sellaisiin kuntiin sekä Kela-ilmoitusten että Altikan mukaan, joissa Kela-lasten osuus vaihtelee 10:stä 74 prosenttiin. Tämän jälkeen kuntien ja lasten osuudet nousevat. Esimerkiksi vuonna 2010 sellaisia kuntia, joissa Kela-lasten osuus Altikan päivähoitotiedoista oli vähintään 70 prosenttia, oli 38 prosenttia (taulukko 5 ja liitetaulukko 1).

Taulukko 5. Kelaan päivähoitoilmoituksia tehneet kunnat, ilmoitusten mukaiset päivähoitolapset ja Altika-tietokannassa olevat päivähoitolapset suhteessa Kela-tietojen kattavuuteen (%) vuosien 2009 ja 2010 lopussa.

Kelan päivähoitolaisten osuus % Altikan päivähoitolapsista (kattavuus)	Kelaan päivähoitoilmoituksia tehneet kunnat		Kelan jaksotietojen mukaan päivähoitossa olevat lapset		Altikan mukaan päivähoitossa olevat lapset	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Yhteensä %	100	100	100	100	100	100
Alle 10 %	20	18	0	0	14	13
10–49 %	31	28	6	4	12	9
50–69 %	15	16	9	10	11	12
70–79 %	10	10	10	12	9	11
80–89 %	8	11	26	31	21	26
90–100 %	9	8	34	21	24	15
Yli 100 %	7	9	15	22	9	14
Vähintään 70 %	34	38	85	85	64	66
Lukumäärä	267	278	130 079	138 097	190 480	196 521

Altikassa tilastoiduista päivähoitolapsista noin 14 prosenttia sijoittuu kuntiin, joissa Kela-lasten osuus kaikista Kela-lapsista jää alle 10 prosenttia. Kela-ilmoitusten perusteella ei selviä, mitä näiden kuntien ilmoitukset itse asiassa ovat (esimerkiksi virheellisiä ilmoituksia vai lapsitietoja, joiden asuinkunta on vaihtunut, mutta kunnasta ei ole tullut Kelaan muita ilmoituksia). Toisaalta Kelaan tulleiden päivähoitoilmoitusten perusteella päivähoitossa olevista lapsista 85 prosenttia asui kunnassa, jonka päivähoitotiedot olivat vähintään 70 prosenttia Altikan tiedoista. Kaikista Altikalapsista näihin kuntiin sijoittui 66 prosenttia (taulukko 5).

Liitetaulukossa 1 ja 2 on listattu kaikki ne kunnat vuonna 2010, joissa Kela-lasten osuus on joko vähintään 70 prosenttia tai alle 10 prosenttia Altika-lasten määrästä. Niistä 20 kunnasta, joista päivähoitoilmoitukset tehdään FTP-siirtoina, 18 kuului siihen ryhmään, jossa Kela-lasten osuus oli yli 70 prosenttia (merkitty liitetaulukossa 1 yläviitteellä ^a). Vuonna 2010 sellaisia kuntia, joissa Kela-lasten osuus oli alle 10 prosenttia Altikan tiedoista, oli 52 kappaletta.

5.2 Kela ja tulonjakotilasto -vertailu vuonna 2009

Tilastokeskuksen vuotuinen tulonjakotutkimus⁷ kerää haastatteluin lapsikohtaista tietoa lasten hoitoratkaisuista, hoitomuodoista ja hoitojaksoista. Tulonjakotutkimus on koko kotitalousväestöä edustava otos (noin 10 000 kotitaloutta)⁸. Perusjoukon tasolla noin 236 800 lasta oli käyttänyt kunnallisia päivähoitopalveluja vuoden 2009 aikana.

Tulonjakotilaston otos ei sisällä kuntatietoa eikä otos riittäisikään alueellistamiseen. Hoitojaksojen pituuksista saadaan tietoa, mutta päivähoitossa oloa ei voi kiinnittää esimerkiksi vuoden lopun tilanteeseen. Perusjoukon tasolla päivähoitossa olevien lasten kokonaismäärä on tulonjakotutkimuksessa jonkin verran suurempi kuin Altikan lapsiluvut (vrt. taulukko 4). Tämä selittyy paitsi otostiedosta johtuvista eroista myös sillä, että tulonjakotilaston tiedot karttavat kaikista vuoden aikana päivähoitossa olleista lapsista. Altikan tiedot kuvaavat vain vuoden lopun poikkileikkaustilannetta.

Kelailmoitusten pohjalta muodostettujen lapsikohtaisten tiedostojen perusteella voidaan arvioida myös päivähoitossa koko vuoden aikana olleiden lasten lukumäärä. Tämän arvioinnin mukaan vuonna 2009 kunnallisia päivähoitopalveluja olisi käyttänyt noin 166 000 enintään 8-vuotiasta lasta eli noin 71 000 lasta vähemmän kuin tulonjakotilaston mukaan (taulukko 6). Suuri erotus johtuu

⁷ Tulonjakotilaston laatuseloste: http://www.stat.fi/til/tjt/2010/02/tjt_2010_02_2012-01-25_laa_001.fi.html.

⁸ Tulonjakotutkimuksen otoksen 2 143 alle 7-vuotiasta lapsihavaintoa edustivat perusjoukon tasolla 414 500 lasta vuonna 2009. Kussakin yksivuotisikäryhmässä on runsaat 300 otoslasta, jotka perusjoukon tasolla edustavat 50 000–60 000:ta lasta. Kunnallisessa päivähoitossa oli vuoden aikana ainakin jonkin aikaa 1 077 lasta, jotka edustivat perusjoukon 202 350 alle kouluikäistä lasta.

luonnollisesti siitä, että Kelan tiedostossa ei ole tietoa kaikista kunnista ja siitä, että osassa Kelaan ilmoituksia tehneistä kunnista ilmoitettujen päivähoitolasten määrä jää alle 10 prosenttiin kunnan päivähoitolapsista, kuten edellä kävi ilmi.

Kun Kelan lapsikohtaisten tietojen ikäjakaumaa verrataan tulonjakotilaston ikäjakaumaan, saadaan suhteellisen samanlaiset jakaumat. Suurimmat, noin 4 prosenttiyksikön erot kohdentuvat kahteen ikäryhmään. Kelan päivähoitolapsista sijoittuu eniten eli 18 prosenttia 3-vuotiaiden ikäryhmään, mutta tulonjakotilastossa vain 14 prosenttia. Myös kuntien toimintatilaston mukaan päivähoitolapsia on enemmän ikäryhmissä 3–5-vuotiaat kuin Tulonjakotilastossa (Nososco 2009). Toinen suuri 1-vuotisikäryhmäero koskee 5-vuotiaita, joita on Tulonjakotilaston mukaan noin 18 prosenttia kaikista päivähoitolapsista, mutta Kelan päivähoitolapsitiedoissa alle 15 prosenttia.

Taulukko 6. Päivähoidossa olevien lasten ikäjakauma Kelan jaksoaineistossa sekä Tilastokeskuksen Tulonjakotilastossa vuonna 2009.

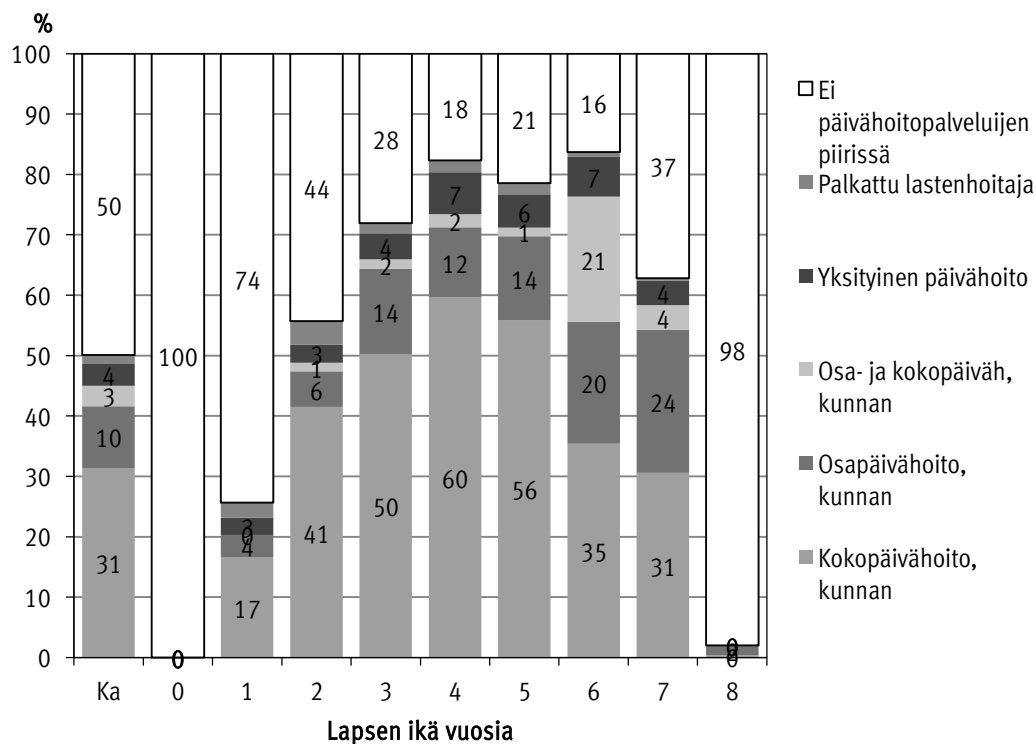
Ikä vuoden 2009 lopussa	Kela-tiedot		Tulonjakotilasto	
	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
0	324	0,2	0	0,0
1	12 621	7,6	13 300	5,6
2	23 747	14,3	30 300	12,8
3	29 840	18,0	33 900	14,3
4	26 098	15,7	37 900	16,0
5	24 341	14,7	43 300	18,3
6	27 378	16,5	43 600	18,4
7	21 285	12,8	33 300	14,1
8	386	0,2	1 100	0,5
Yhteensä	166 020	100	236 800	100,0

Vuoden 2009 aikana kunnallisia päivähoitopalveluja käytti tulonjakotilaston mukaan 58 prosenttia 1–6-vuotiaista lapsista. Yleisintä päivähoitopalvelujen käyttöä kokopäiväisenä oli kotihoidontuki-oikeuden päättymisen jälkeen, 4–5-vuotiailla, ja osa-aikaisena 6–7-vuotiailla, eli lapsilla jotka ovat myös esikoulussa tai aloittavat oppivelvollisuuskoulun (kuviot 3). Perhetasolla alle 7-vuotiaiden lasten päivähoitopalvelujen käyttö kohdentui siten, että päivähoitopalveluja käyttäviä perheitä oli 46 prosenttia ja niitä jotka eivät käyttäneet lainkaan 54 prosenttia. Noin 5 prosentissa kotitalouksia oli sekä päivähoitopalveluja käyttäviä että ei-käyttäviä alle 7-vuotiaita lapsia vuonna 2009.

Lapsikohtaisia siirtymiä eri päivähoitomuotojen välillä tapahtuu vuosittain melkoisesti. Siirtymät voivat johtua monesta eri syystä: kotihoidon tuen ja päivähoito-oikeuksien ikäraajat ylittyvät, perheeseen syntyy uusia lapsia ja sisarukset otetaan päivähoidosta kotihoitoon, lasten hoitomuoto muute-

taan muista syistä, esimerkiksi vanhemmat joutuvat työttömiksi tai kotihoidontukeen aletaan maksaa kuntalisää tai se lopetetaan. Tulonjakotutkimuksen avulla ei kaikkia siirtymiä pysty analysoimaan otoksen pienuuden takia. Sen perusteella voidaan kuitenkin laskea lasten hoitoaikoja eri hoitomuodoissa. Esimerkiksi vuonna 2009 kokopäivähoidon kesto vuodessa oli 8,5 kuukautta, osapäivähoidon 6,9 kuukautta ja keskimäärin kunnallisessa päivähoidossa yhteensä 10,7 kuukautta kaikista alle 8-vuotiaista lapsista. Täydet 12 kuukautta oli ollut jossain kunnan järjestämässä päivähoidossa noin 22 prosenttia lapsista.

Kuvio 3. Lasten jakautuminen eri päivähoitovaihtomuotoihin 1-vuotiskäryhmittäin tulonjakotilaston mukaan vuonna 2009.



Yksilötasoiset päivähoitotiedot antavat mahdollisuuden tarkastella lasten hoitoratkaisuja useasta näkökulmasta. Esimerkiksi nuorimman lapsen iällä on yhteys siihen, miten sisarusten päivähoito järjestetään. Tulonjakotilaston avulla on arvioitu, että alle 7-vuotiaista lapsista noin 60 prosentilla on alle 3-vuotias sisar, ja kun sisar on alle 3-vuotias, vain noin 33 prosenttia alle kouluikäisistä lapsista on kunnallisessa päivähoidossa. Jos alle 7-vuotiaalla ei ole alle 3-vuotiasta sisarta, noin 80 prosenttia lapsista on kunnallisessa päivähoidossa (Haataja 2006, 48–49).

6 Tulosten pohdintaa ja kehittämisenköaloja

Suomessa ei ole rekisteripohjaista, yksilötason tilastoa kunnallisten päivähoitopalvelujen käytöstä, kuten ei muidenkaan sosiaalipalvelujen käytöstä. *Toisaalta vain kunnallisia päivähoitopalveluita käyttävistä lapsista kerätään lakiin perustuen yksilötasoista tietoa:* Kela kerää päivähoitotietoja lakiin perustuen voidakseen hoitaa etuusratkaisujen toimeenpanoa. Tästä huolimatta kaikki kunnat eivät toimita tietoja ainakaan Kelan sähköiseen päivähoitojärjestelmään, josta tiedot tallentuvat määräaikaiseksi tiedostoksi. Toisaalta esimerkiksi sähköiseen tiedonsiirtoon liittyneet kunnat lähettävät Kelaan tietoja, joiden päivähoitolapsien määrät vastaavat valtakunnallisia tilastoja – ja olisivat tilastointikelpoista, jos tietosisältöä kehitettäisiin tilastointinäkökulmasta.

Kelan toiminnan kehittämisen kannalta keskeinen kysymys on, miten saada kunnat toimittamaan aktiivisemmin tietoja Kelaan. Auttaisiko tilannetta, jos myös kunnat hyötyisivät paremmasta tietojen keruusta? Tähän mennessä sähköisen järjestelmän kehittäminen ei ole palvellut tehokkaasti kumpaakaan tahoja, eivätkä kaikki kunnat edes toimita tietoja sähköisesti. Sekä Kelan että kuntien etu olisi, että päivähoitotietojen tallennus tapahtuisi siellä missä tiedot kerätään. Silloin kunnissa voitaisiin seurata päivähoitotilanteen kokonaisuutta. Samalla vältyttäisiin monilta välikäsilta ja tiedon laatu paranisi.

Toistaiseksi tiedonsiirtojärjestelmien kehittäminen ja kuntien kannustaminen tietojen lähettämiseen on ollut Kelan vastuulla ja tulokset riippuvaisia kuntien toiminnasta. Laki velvoittaa tietojen toimittamiseen, mutta ei anna tietojen toimittamiseksi tarkempia ohjeita eikä määrittele sanktioita laiminlyönneistä. Myöskään Kuntaliitto, sosiaali- ja terveysministeriö tai THL eivät ole ohjeistaneet eivätkä kannustaneet kuntia päivähoitoilmoitusten tekoon. Toisaalta myöskään näillä tahoilla ei ole kannustimia puuttua tietojen välittämiseen: nekään eivät hyödy tietojen välittämisestä esimerkiksi nykyistä monipuolisempina päivähoitotilastoina.

Päivähoito- ja varhaiskasvatusjärjestelmää ja lainsäädäntöä ollaan uusimassa, samoin kuntarakennetta. Lasten hoitoratkaisujen joustavoittamista tavoitellaan nykyisessä, pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa (22.6.2011) ja kotihoidontuen osa-aikamalleja on pohdittu myös viimeisimmissä perhevapaatyöryhmissä (STM 2011). Muutokset saattavat vaikuttaa pienten lasten hoidon tukien ja päivähoitopalvelujen toisensa poissulkevuuteen. Muutoksista saattaa seurata uudistustarpeita myös Kelaan lähetettävien päivähoitotietojen suhteen, ehkä paremmin lapsia seuraavaksi ja erilaiset päivähoitotaksot huomioon ottavaksi.

Toistaiseksi Tanska on ainoa Pohjoismaa, jossa päivähoitotilastot kootaan kunnista lapsikohtaisista päivähoitotiedoista. Tiedoista laaditaan päivähoitotilastot ja niitä hyödynnetään myös kansallisessa mikrosimulointimallissa. Tilastointi ei sielläkään ole täydellinen, koska tiedot kerätään poikkileikkaustietoina vain kerran vuodessa. Päivähoidossa olevat lapset voidaan yhdistää vanhempien tietoihin, mutta päivähoiton kestoa ja muutoksia vuoden aikana ei. Tilasto on kuitenkin kattaa kaikki päivähoitolapset. Suomessa kuntien Kelaan toimittamien päivähoitotietojen sisältö on päivähoiton alku- ja lopputietoineen periaatteessa laajempi, mutta ongelmana ovat paitsi heikompi kattavuus myös se, ettei päivähoiton lajeista (osapäivä vai kokopäivä, päiväkotiki vai perhepäivähoito) kerätä tietoa.

Tämän selvityksen herättämät jatkokysymykset ovat: a) miten suurella vaivalla koottavat yksilötasoiset päivähoitotiedot saataisiin ensiksikin kaikki kunnat kattaviksi ja toimiviksi alkuperäistä tarkoitusta varten, ja b) miten tietoja voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmassa käytössä. Tietojen keruun kehittäminen myös tilastointinäkökulmasta tuottaisi nykyistä laajempaa hyötyä yhteiskunnallisen päätöksenteon valmisteluun ja tutkimukseen. Tietojen laajempi hyödyntäminen edellyttäisi muutoksia lainsäädännössä ja ratkaisuja siitä, mikä taho toimisi päivähoitotietojen tilastoviranomaisena.

Lähteet

Haataja Anita. 2006. Pohjoismaiden ansaitsija-hoivaajamalli. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 43, 2006.

Haataja Anita, Hämäläinen Ulla. Viekö haikara tasa-arvon? Puolisoiden väliset tuloerot lapsiperheissä. Julkaisussa: Kangas Olli, Hämäläinen Ulla, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 76–116.

Hämäläinen Ulla. Perhevapaiden aikaiset tulot ja toimeentulo. Julkaisussa: Takala Pentti, toim. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 2005: 126–147.

Kelan TT-osasto. Päivähoitotiedot kunnilta Kelaan sähköisesti. Hanke 2543, TT-osasto/nkm 31.8.2006. Versio 1.0.

Mikrosimulointihankkeen väliraportti. Mikrosimulointimallin rakentamisen, ylläpidon ja kehittämisen siirtäminen Tilastokeskukseen. Mikrosimulointihankkeen työryhmä. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2011.

Nososco. Social protection in the Nordic countries, 2007/2008. Scope, expenditure and financing. Copenhagen: Nordic Social-statistical Committee, 2009.

OPM, STM. Päivähoidon hallinnonalan siirtoa valmistelevan työryhmän asettaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettamispäätös 4.10.2011, Dno 75/040/2011.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011. Saatavissa: <<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf>>.

Tilastokeskus. Projektisuunnitelma Mikrosimulaatiomallin kehittäminen (MIKRO). TK-04-747-11. Helsinki: Tilastokeskus, 2011.

STM. Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 9, 2002.

STM. Vanhempainvapaatyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 12, 2011.

Väinälä Anna. Selvitys kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta. Selvityshenkilön raportti, ensipainos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 16, 2004.

Tietokannat:

Kelasto. Kelan sähköinen tilastotietokanta (www.kela.fi/Tilastot).

ALTIKA. Tilastokeskuksen aluetietokanta. Kuntien toimintatilastot (<http://www.stat.fi/tup/altika/index.html>).

Liitetaulukko 1. Kunnat, joissa lapsia päivähoitoilmoituksen mukaan vähintään 70 % Altikan tietoihin verrattuna vuonna 2010 (yhteensä 106 kpl^a).

Kunta-nro	Kunta	Kela-lapsia	Altika-lapsia	Kela-%	Kunta-nro	Kunta	Kela-lapsia	Altika-lapsia	Kela-%
977	Ylivieska	919	627	146,6	178	Juva	162	185	87,6
410	Laukaa ^a	802	610	131,5	777	Suomussalmi	174	199	87,4
233	Kauhava	614	504	121,8	285	Kotka ^a	1591	1822	87,3
72	Hailuoto	27	23	117,4	84	Haukipudas ^a	831	953	87,2
500	Muurame ^a	530	459	115,5	615	Pudasjärvi	175	203	86,2
257	Kirkkonummi	2267	1980	114,5	75	Hamina	545	633	86,1
179	Jyväskylä ^a	5020	4423	113,5	507	Mäntyharju	129	150	86,0
260	Kitee	267	239	111,7	91	Helsinki ^a	18274	21410	85,4
423	Lieto	673	617	109,1	320	Kemijärvi	159	188	84,6
532	Nastola	587	550	106,7	580	Parikkala	98	116	84,5
255	Kiiminki	711	671	106,0	543	Nurmijärvi	1765	2110	83,6
740	Savonlinna	894	847	105,5	440	Luoto	158	190	83,2
609	Pori	2880	2733	105,4	430	Loimaa	485	584	83,0
696	Ristiina	179	170	105,3	202	Kaarina	1346	1634	82,4
167	Joensuu	2651	2529	104,8	214	Kankaanpää	331	404	81,9
223	Karjalohja	44	42	104,8	108	Hämeenkyrö ^a	362	443	81,7
905	Vaasa	2968	2847	104,3	426	Liperi	418	519	80,5
98	Hollola	967	939	103,0	164	Jalasjärvi	211	262	80,5
889	Utajärvi	85	83	102,4	781	Sysmä	91	113	80,5
142	Iitti	202	198	102,0	567	Oulunsalo	322	400	80,5
564	Oulu ^a	5622	5525	101,8	851	Tornio	671	834	80,5
976	Ylitornio	93	92	101,1	499	Mustasaari	876	1089	80,4
480	Marttila	45	45	100,0	837	Tampere ^a	5983	7454	80,3
186	Järvenpää	1672	1674	99,9	832	Taivalkoski	61	76	80,3
405	Lappeenranta	2544	2560	99,4	232	Kauhajoki	386	481	80,2
748	Siikajoki	137	138	99,3	691	Reisjärvi	71	90	78,9
761	Somero	282	286	98,6	734	Salo ^a	1698	2153	78,9
49	Espoo ^a	12074	12370	97,6	240	Kemi	709	910	77,9
398	Lahti ^a	3291	3424	96,1	992	Äänekoski	563	725	77,7
592	Petäjävesi	139	145	95,9	305	Kuusamo	397	516	76,9
153	Imatra	813	854	95,2	778	Suonenjoki	146	190	76,8
981	Ypäjä	76	80	95,0	69	Haapajärvi	182	237	76,8
684	Rauma	1230	1295	95,0	680	Raisio	729	951	76,7
5	Alajärvi	361	385	93,8	536	Nokia ^a	1247	1637	76,2
908	Valkeakoski	758	812	93,3	562	Orivesi	300	394	76,1
599	Pedersören kun.	461	497	92,8	181	Jämijärvi	25	33	75,8
538	Nousiainen	240	259	92,7	853	Turku ^a	3999	5295	75,5
106	Hyvinkää ^a	1667	1802	92,5	211	Kangasala ^a	1162	1545	75,2
895	Uusikaupunki	506	548	92,3	283	Hämeenkoski	51	68	75,0
51	Eurajoki	220	239	92,1	418	Lempäälä ^a	888	1185	74,9
249	Keuruu	315	343	91,8	445	Länsi-Turunmaa	523	700	74,7
560	Orimattila	475	523	90,8	111	Heinola	478	642	74,5
217	Kannus	168	185	90,8	71	Haapavesi	181	246	73,6

47	Enontekiö	37	41	90,2	791	Siikalatva	132	180	73,3
593	Pieksämäki	443	491	90,2	689	Rautjärvi	54	74	73,0
785	Vaala	100	111	90,1	61	Forssa	429	595	72,1
286	Kouvola	2532	2826	89,6	290	Kuhmo	170	237	71,7
109	Hämeenlinna	1993	2227	89,5	171	Joroinen	147	205	71,7
624	Pyhtää	157	176	89,2	182	Jämsä	511	713	71,7
598	Pietarsaari	720	809	89,0	261	Kittilä	213	298	71,5
541	Nurmes	201	227	88,5	503	Mynämäki	210	295	71,2
980	Ylöjärvi ^a	1539	1751	87,9	505	Mäntsälä	599	842	71,1
743	Seinäjoki	2319	2646	87,6	702	Ruovesi	118	166	71,1

^a Kunta välittää päivähoitotiedot automaattisella tiedonsiirrolla (FTP-siirtoina) Kelaan.

Liitetaulukko 2. Kunnat, joissa lapsia päivähoitoilmoituksen mukaan alle 10 % Altikan tietoihin verrattuna vuonna 2010 (yhteensä 52 kpl).

Kunta-nro	Kunta	Kela-lapsia	Altika-lapsia	Kela-%	Kunta-nro	Kunta	Kela-lapsia	Altika-lapsia	Kela-%
749	Siilinjärvi	1	1015	0,1	704	Rusko	8	257	3,1
491	Mikkeli	4	1375	0,3	625	Pyhäjoki	4	126	3,2
263	Kiuruvesi	1	263	0,4	284	Koski Tl	2	62	3,2
402	Lapinlahti	1	254	0,4	687	Rautavaara	1	30	3,3
208	Kalajoki	2	448	0,4	140	Iisalmi	26	731	3,6
235	Kauniainen	2	413	0,5	146	Ilomantsi	5	137	3,6
19	Aura	1	195	0,5	494	Muhos	14	371	3,8
859	Tyrnävä	2	320	0,6	176	Juuka	4	102	3,9
595	Pielavesi	1	131	0,8	310	Kylmäkoski	4	94	4,3
92	Vantaa	91	9929	0,9	707	Rääkkylä	2	42	4,8
297	Kuopio	34	3620	0,9	768	Sulkava	3	61	4,9
850	Toivakka	1	79	1,3	935	Virolahti	7	134	5,2
151	Isojoki	1	60	1,7	576	Padasjoki	4	75	5,3
834	Tammela	5	281	1,8	50	Eura	21	392	5,4
236	Kaustinen	3	166	1,8	218	Karjajoki	2	37	5,4
436	Lumijoki	2	104	1,9	399	Laihia	22	389	5,7
759	Soini	1	52	1,9	15	Artjärvi	2	34	5,9
316	Kärkölä	4	173	2,3	588	Pertunmaa	4	61	6,6
241	Keminmaa	9	363	2,5	577	Paimio	32	387	8,3
945	Vöyri-Maksamaa	5	195	2,6	174	Juankoski	11	126	8,7
403	Lappajärvi	2	76	2,6	584	Perho	9	102	8,8
915	Varkaus	20	740	2,7	148	Inari	21	237	8,9
620	Puolanka	2	71	2,8	619	Punkalaidun	8	89	9,0
434	Loviisa	15	525	2,9	250	Kihniö	5	55	9,1
204	Kaavi	3	104	2,9	863	Töysä	12	125	9,6
848	Tohmajärvi	4	130	3,1	934	Vimpeli	11	111	9,9