

# **Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa**

1.3.2010

STM  
OPM

Tuulikki Petäjäniemi  
Simo Pokki

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija</b>	<b>Julkaisun päivämäärä</b>	
<b>Tekijä</b> Tuulikki Petäjaniemi Simo Pokki	<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö ja Opetusministeriö	
	<b>HARE-numero ja selvityshenkilön asettamispäivä</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lokakuussa 2009 selvityshenkilöt selvittämään varhaiskasvatuksen asemaa valtionhallinnossa. Selvityshenkilöiden tehtävänä oli selvityksessään päivittää varhaiskasvatuksen hallinnon tilanne kunnissa, arvioida ja tehdä tarvittavat ehdotukset varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa ja ehdotuksen aiheuttamista lainsäädännön muutostarpeista, tehdä ehdotukset toimenpiteiksi ja niiden toteuttamisen aikatauluksi sekä arvioida ehdotuksen ja toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset, vaikutukset valtion ja kunnallisten viranomaisten toimintaan, yhteiskunnalliset vaikutukset ja mahdolliset muut vaikutukset. Selvitys tuli luovuttaa helmikuun 2010 loppuun mennessä.</p> <p>Selvityksessä on päädytty sille kannalle, että päivähoidon hallinto tulee siirtää kokonaisuutena Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriöön. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat kunnan ja yksityisten tahojen järjestämä päivähoito, avoimet varhaiskasvatuspalvelut, yksityisen hoidon tuki ja kotihoiton tuki. Hallinnonalan vaihdoksen jälkeen päivähoitopalvelut eivät olisi enää sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluita vaan varhaiskasvatuspalveluita.</p> <p>Kuntien tilanne ja kuntien tekemät ratkaisut ovat osaltaan viitoittaneet tietä päivähoidon hallinnollisen aseman arviointiin myös valtionhallinnossa. Tuoreen tiedon mukaan Manner-Suomen kunnista yli puolet on järjestänyt tai päättänyt järjestää päivähoidon opetustoimessa. Selvityshenkilöt ennakoivat, että päivähoidon hallinnollisen aseman muuttaminen valtionhallinnossa vaikuttaa jatkossa kuntien tekemiin ratkaisuihin. Kunnilla on kuitenkin oikeus valtionhallinnon ratkaisuista riippumatta itse päättää, minkä monijäsenisen toimielimen alaisuuteen ne haluavat päivähoidon ja varhaiskasvatuksen sijoittaa.</p> <p>Selvityshenkilöiden käsityksen mukaan Valtionhallinnon eri toimijoiden yhteistyö tulee jatkossa turvata yhteistoimintatapoja kehittämällä ja mahdollisesti myös rakenteellisilla ratkaisuilla. Hallintouudistus edellyttää lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön välisen yhteistyön vahvistamista.</p> <p>Selvityksessä nousee esille päivähoidon muutos varhaiskasvatukseksi ja lapsen palveluksi. Samalla selvityksessä korostetaan päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kokonaisvaltaisuutta. Tärkeänä pidetään, että päivähoitossa, esiopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa näkyvät Educare-mallin mukaisesti hoito, kasvatusta ja opetus sekä myös perheen näkökulma.</p>		
<b>Asiasanat</b> Päivähoito, esiopetus, varhaiskasvatus, hallinto		
	<b>Muut tiedot</b>	
	<b>Kokonaissivumäärä</b>	<b>Kieli</b> suomi
	<b>Hinta</b> - €	<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
	<b>Kustantaja</b>	

Sosiaali- ja terveysministeriölle ja Opetusministeriölle

Peruspalveluministeri Paula Risikko ja Opetusministeri Henna Virkkunen päättivät lokakuun 16. päivänä 2009 yhdessä kutsua varatuomari Tuulikki Petäjäniemen ja toimitusjohtaja Simo Pokin selvittämään varhaiskasvatuksen asemaa valtionhallinnossa.

Selvityshenkilöiden tehtävänä oli selvityksessään päivittää varhaiskasvatuksen hallinnon tilanne kunnissa, arvioida ja tehdä tarvittavat ehdotukset varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa ja ehdotuksen aiheuttamista lainsäädännön muutostarpeista, tehdä ehdotukset toimenpiteiksi ja niiden toteuttamisen aikatauluksi sekä arvioida ehdotuksen ja toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset, vaikutukset valtion ja kunnallisten viranomaisten toimintaan, yhteiskunnalliset vaikutukset ja mahdolliset muut vaikutukset.

Selvitystyön aikana selvityshenkilöt haastattelivat ministeriöiden ja muun valtionhallinnon asiantuntijoiden lisäksi useiden eri organisaatioiden edustajia. Tammikuun 15. päivänä 2010 järjestettiin kuulemistilaisuus, jonka osallistujiksi oli kutsuttu noin 30 eri tahon edustajat, joista useimpia ei ollut erikseen haastateltu. Luettelo haastatelluista ja kuulemistilaisuuden osallistujista on tämän raportin liitteenä. Selvityshenkilöt ovat saaneet selvitystyönsä tueksi useita kirjallisia lausuntoja.

Raportti, Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa on laadittu selvitystyön pohjalta. Raportin ja selvityksen nimi perustuu nykyiseen tilanteeseen lainsäädännössä ja palveluissa. **SELVITYSHENKILÖT VASTAAVAT RAPORTIN SISÄLLÖSTÄ.**

Selvityshenkilöt luovuttavat raportin kunnioittavasti Sosiaali- ja terveysministeriölle ja Opetusministeriölle.

Helsingissä 1. päivänä maaliskuuta 2010

Tuulikki Petäjäniemi

Simo Pokki

## Sisällysluettelo

1. TOIMEKSIANTO .....	5
2. PÄIVÄHOITOJÄRJESTELMÄ JA ESIOPETUS .....	5
2.1 Taustaa .....	6
2.2 Nykyjärjestelmä .....	7
2.3 Keskeisiä käsitteitä .....	10
2.4 Henkilöstö .....	12
2.5 Kustannukset .....	13
2.6 Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kehityssuuntia .....	14
2.7 Huomioita muiden maiden järjestelmistä .....	15
3. PÄIVÄHOIDON JA ESIOPETUKSEN HALLINTO .....	17
3.1 Tilanne kunnissa .....	17
3.2 Kuntien kokemukset päivähoidon organisoinnista opetustoimessa .....	19
3.3 Tilanne valtionhallinnossa .....	21
3.3.1 Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen vastuuministeriöt .....	21
3.3.2 Vastuuministeriöiden alaiset virastot ja laitokset .....	22
3.3.3 Alueellinen ohjaus, valvonta ja kehittäminen .....	23
3.3.4 Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen henkilöstö valtionhallinnossa .....	25
3.4 Ohjausjärjestelmä .....	26
3.4.1 Yleiskuvausta ohjausjärjestelmästä .....	26
3.4.2 Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen sisällön ohjauksesta .....	28
3.4.3 Valtionosuusjärjestelmä .....	30
4. HAASTATTELUISSA JA KUULEMISESSA ESITETTYJÄ NÄKÖKOHTIA .....	31
5. SELVITYSHENKILÖIDEN KANNANOTOT .....	33
5.1 Päivähoidon hallinnollisen aseman muutokseen vaikuttavia tekijöitä .....	33
5.2 Selvityshenkilöiden kannanotto päivähoidon asemaan valtionhallinnossa .....	35
6. MUUTOKSEN VAIKUTUKSET .....	37
6.1 Siirron vaikutukset valtionhallinnon henkilöstön asemaan .....	37
6.2 Vaikutukset valtion taloudessa .....	38
6.3 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan .....	38
6.4 Vaikutukset kunnallisten viranomaisten toimintaan .....	40
6.5 Yhteiskunnalliset ja muut vaikutukset .....	41
7. LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET .....	43
7.1 Vastuuministeriön vaihtoon liittyvä lainsäädäntö .....	45
7.2 Sosiaalihuollon lainsäädäntöä koskevia muutoksia .....	45
7.3 Muu lainsäädäntö .....	47



## **Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa**

### **1. TOIMEKSIANTO**

Peruspalveluministeri Paula Risikko ja Opetusministeri Henna Virkkunen ovat lokakuun 16. päivänä 2009 tehdyllä päätöksellä yhdessä kutsuneet varatuomari Tuulikki Petäjäniemen ja toimitusjohtaja Simo Pokin selvittämään varhaiskasvatuksen asemaa valtionhallinnossa.

Selvityksen tuli kattaa kunnan tai yksityisten tahojen järjestämä päivähoito, avoimet varhaiskasvatuspalvelut, yksityisen hoidon tuki ja kotihoidon tuki.

Selvityshenkilöiden tehtävänä oli päivittää varhaiskasvatuksen hallinnon tilanne kunnissa, arvioida ja tehdä tarvittavat ehdotukset varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa ja ehdotuksen aiheuttamista lainsäädännön muutostarpeista, tehdä ehdotukset toimenpiteiksi ja niiden toteuttamisen aikatauluksi sekä arvioida ehdotuksen ja toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset, vaikutukset valtion ja kunnallisten viranomaisten toimintaan, yhteiskunnalliset vaikutukset ja mahdolliset muut vaikutukset.

Selvityksessä tuli ottaa huomioon muun muassa hallitusohjelman ja Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2007 – 2012 asiaan liittyvät tavoitteet, varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan ja sen jaostojen ehdotukset varhaiskasvatuksen kehittämisestä, aikaisempi tutkimus-, arviointi ja selvityksistä saatu tieto sekä kansallinen toimintaympäristö ja sen kehityssuunnat.

Selvitys tuli luovuttaa Sosiaali- ja terveysministeriölle ja Opetusministeriölle helmikuun 26. päivään 2010 mennessä.

## 2. PÄIVÄHOITOJÄRJESTELMÄ JA ESIOPETUS

Selvityksen tavoitteena on toimeksiannon mukaisesti selvittää päivähoidon asemaa valtionhallinnossa. Selvitystehtävään liittyen oheisessa luvussa kuvataan tiivistetysti muun muassa päivähoitojärjestelmän taustaa, nykytilaa ja keskeisiä käsitteitä.

### 2.1 TAUSTAA

Suomalaisen päivähoiton juuret ulottuvat 1800-luvulla Saksassa alkaneeseen lastentarhatoimintaan. Malli pohjautui Friedrich Fröbelin ajatuksiin, joissa keskeisenä on ajatus lasten kasvun tukemisesta lastentarhan eli Kindergartenin mallilla. Fröbelin pedagogisessa ajattelussa malli nojautui ajatukseen ”tarhasta”, jossa lapsia hoidetaan ja kasvatetaan yhtä tarkasti huolehtien, kuin parhaimmillaan kasvitarhasta huolehditaan. Vastaavan tyyppisen järjestelmän perustamista Suomeen esitti kansakoulun isäksi nimetty Uno Gygnaeus jo varhain, 1800-luvulla. Tuolloin asia ei vielä edennyt kansallisesti Suomessa.

Suomalaista päivähoitojärjestelmää on rakennettu hyvin pitkälle sosiaalishallinnon ja sosiaalipalvelujen osana. Jo alkuvaiheessa järjestelmän tavoitteena oli tukea huono-osaisia perheitä. Suomalaisen päivähoitojärjestelmän lasketaan saaneen alkunsa, kun Hanna Rothman perusti pohjoismaiden ensimmäisen kansanlastentarhan vuonna 1888 Sörnäisiin Helsinginkadun varteen.

Varsinaisen perusmuotonsa Suomen päivähoitojärjestelmä sai vasta vuoden 1973 päivähoitolain myötä, jolloin luotiin pohja nykyisen kaltaiselle järjestelmälle. Lakia täydennettiin suurella uudistuksella 1990-luvulla, jolloin niin kutsuttu subjektiivisen oikeus päivähoitoon säädettiin koskemaan ensin alle 3-vuotiata vuonna 1990 ja sen jälkeen vuonna 1996 kaikkia alle kouluikäisiä lapsia.

Päivähoitojärjestelmän laajetessa 1970- ja 1980-luvuilla järjestelmässä merkittävällä sijalla oli puolipäiväinen toiminta, jonka painotus oli pedagogiikassa. Tuolloin kokopäiväiseen päivähoitoon pääsivät lähinnä lapset, joiden kohdalla toteutuivat niin kutsutut sosiaaliset perusteet kuten yksinhuoltajuus, pienituloisuus, erityisen tuen tarve tai lastensuojelulliset

tarpeet. Tavallisella työssäkäyvällä kahden vanhemman perheellä ei ollut mahdollisuuksia saada lastaan kokopäiväiseen hoitoon. Tämä puute korjattiin säätämällä subjektiivinen oikeus päivähoidon, jolloin samalla koko järjestelmän keskiöön tulivat perheiden ja työelämän tarpeet. On arvioitu, että päivähoidouudistus mahdollisti laajassa mitassa pienten lasten äitien työssäkäynnin.

Alle kouluikäisten lasten palveluita täydennettiin vuoden 2001 elokuun alussa, jolloin kaikki 6-vuotiaat lapset saivat subjektiivisen oikeuden maksuttomaan esiopetukseen. Esiopetukseen osallistuu käytännössä lähes koko 6-vuotiaiden ikäluokka. Esiopetukseen osallistuminen on vapaaehtoista.

## 2.2 NYKYJÄRJESTELMÄ

**Päiväkotihoido** on yleisin päivähoidon palvelun muoto. Palvelua on tarjolla julkisena, ostopalveluna ja yksityisenä. Päiväkotien normaali aukioloaika on yleensä arkisin kello 6 ja 18 välillä, mutta osa päiväkodeista pitää ovensa auki ympäri vuorokauden. Päiväkotien toiminnallinen perusrakenne on ryhmä, joka yleensä tarkoittaa kolmea hoidosta ja kasvatuksesta vastaavaa työntekijää sekä lapsen iästä riippuen neljästä seitsemään lasta kutakin työntekijää kohti. Ryhmän käsitettä päivähoidolaki ei tunne. Päiväkodit ovat yleensä kooltaan noin 50–150 lapsen yksiköitä, mutta myös pienempiä ja suurempia yksittäisiä yksiköitä on olemassa.

**Kotona tapahtuvassa perhepäivähoidossa** perhepäivähoitaja hoitaa nykylainsäädännön mukaan enintään neljää alle kouluikäistä lasta ja yhtä esiopetuksessa olevaa tai koululaista iltapäivisin, jolloin lasten kokonaismäärä on enintään 4,5. Määrään lasketaan mukaan hoitajan omat lapset. Hoito toteutuu yleensä hoitajan omassa kodissa, joissain tapauksissa kunnat tuottavat palvelun lasten kotiin, jolloin hoitoa kutsutaan muun muassa kolmiperhehoidoksi. Perhepäivähoito on kansallisen päivähoidonjärjestelmän merkittävänä osana tyypillisesti suomalainen malli, jonka kaltaista ei tässä laajuudessa ole muualla.

**Ryhmäperhepäivähoito** kehittyi 1990-luvulla, kun todettiin kiinnostus päiväkotihoidon pienimuotoisempaan ja kodinomaisempaan päivähoidon. Lisäksi perhepäivähoitajat kokivat mielekkäänä työskentelyn oman kodin ulkopuolella. Ryhmäperhepäivähoito rakentui alun perin mallille, jossa kaksi hoitajaa vastasi kahdeksasta lapsesta. Käytännössä kuitenkin todettiin, ettei



aukioloaikaa ole mahdollisuus pitää riittävän pitkänä vain kahdella työntekijällä, jolloin ryhmäperhepäivähoidosta kehittyi hyvin kirjava erimuotoisten palvelujen kokonaisuus. Päiväkotihoidosta ryhmäperhepäivähoito eroaa aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun osalta, joka ryhmäperhepäivähoidossa on aina neljä, kun se päiväkotihoidossa on yli kolmivuotiaiden kohdalla seitsemän.

**Vuorohoito** tarkoittaa päivähoitoa, jota tarjotaan arkisin kello 18 ja 6 välillä sekä viikonloppuisin. Vuorohoito on laajentunut voimakkaasti 2000-luvulla. Vuorohoitoa tarjotaan kaikkien päivähoitomuotojen puitteissa. Työelämän muutokset ovat kasvattaneet painetta vuorohoitopalveluiden laajentamiseen. Perheillä ei ole subjektiivista oikeutta vuorohoitoon, vaan palvelu on tarjolla ainoastaan silloin, kun kyseessä ovat työstä tai opiskelusta johtuvat tarpeet.

**Kuntien avoimet ja kevyet varhaiskasvatuspalvelut** ovat erittäin monimuotoisia. Kunnat tarjoavat muutaman tunnin kerhoja yhden tai useamman kerran viikossa sekä avointa päiväkotitoimintaa. Näiden lisäksi on tarjolla muun muassa perhekerhoja, perhekahviloita ja leikkipuistotoimintaa. Avoimella palvelulla tarkoitetaan yleensä palvelua, johon osallistuu vanhempi yhdessä lasten kanssa eikä ennakkoilmoittautumista välttämättä tarvita. Kevyt varhaiskasvatuspalvelu tarkoittaa yleensä toimintaa, jonka määrä on alle 10 tuntia viikossa.

**Kolmas sektori** osallistuu varhaiskasvatuspalveluiden tuottamiseen monimuotoisesti. Erilaiset yhdistykset tuottavat varsinkin avoimia ja kevyitä palveluita yhteistyössä kuntien kanssa.

**Seurakunnat** ovat kuntien ohella suurimpia alle kouluikäisten lasten palveluiden tuottajia. Seurakuntien **päiväkerhotoiminnan** piirissä on laskennallisesti vähän enemmän kuin yksi ikäluokka eli noin 65 000 lasta. Lisäksi palveluita käyttävät lasten vanhemmat, lähinnä äidit. Osa palveluiden käyttäjistä käyttää samaan aikaan myös kuntien palveluita. Perhepäivähoitajat täydentävät usein toimintaansa siten, että perhepäivähoidossa olevat lapset osallistuvat seurakunnan päiväkerhojen toimintaan. Seurakuntien päiväkerhotoimintaa ohjaavat valtakunnalliset varhaiskasvatusasiakirjat.

**Erityispäivähoito** perustuu päivähoitolakiin. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevalla lapsella on oikeus tarvitsemaansa erityiseen tukeen. Osa kunnista on ottanut käyttöön myös käsitteen varhainen tuki, joka tarkoittaa lievempää tukea. Erityisen tuen osalta

tukitoimenpiteiden käyttö eri kunnissa on vaihtelevaa: Yksi lapsi sijoitetaan kahden paikalle, jolloin lasten kokonaismäärä pienenee, käytetään ryhmäkohtaista avustajaa tai henkilökohtaista avustajaa, erityisryhmää, integroitua ryhmää tai ryhmään palkattua erityislastentarhanopettajaa. Kunnilla on myös kuntien yhteisiä kiertäviä erityislastentarhaopettajia.

**Esiopetuksesta** säädetään perusopetuslaissa. Lain mukaan kunnan tulee järjestää esiopetusta vuosi ennen koulun alkamista vähintään 700 tuntia vuodessa ja enintään viisi tuntia päivässä. Suurin osa esiopetuksesta toteutuu Suomessa päiväkodeissa niin, että merkittävä osa 6-vuotiaista on päiväkodissa kokopäiväisesti. Jos esiopetus toteutetaan päiväkodissa, siihen sovelletaan perusopetuslain lisäksi myös päivähoitolakia. Esiopetusta järjestetään myös koulujen esiopetusryhmissä, joihin kuuluu pääsääntöisesti enintään 13 lasta. Jos ryhmässä on opettajan lisäksi toinen aikuinen, ryhmäkoko voi olla 20 oppilasta. Varsinkin haja-asutusalueilla esiopetus toteutuu yhdysluokissa esimerkiksi 1. ja 2. luokkien kanssa.

**Aamu- ja iltapäivätoimintaa** tarjotaan esiopetuksessa oleville ja koululaisille kuntien omalla päätöksellä koulujen lisäksi myös päivähoidon puolella sekä päiväkodeissa että perhepäivähoidossa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan toteutustavat ovat valtakunnallisesti hyvin kirjavia. Toimintaa järjestävät kuntien lisäksi muun muassa yksityiset palveluntuottajat, seurakunnat ja erilaiset yhdistykset kuten urheiluseurat. Merkittävä osa palvelusta toteutuu ostopalveluna.

**Yksityisen hoidon tuki** on tarjolla perheille, jotka haluavat käyttää yksityistä, yleensä kokopäiväistä päivähoitoa. Yksityisenä hoitona on tarjolla kaikkia päivähoidon muotoja. Yksityisen hoidon tuki täydentyy kunnissa poikkeuksetta kuntalisällä, sillä pelkkä lakisääteinen tuki ei käytännössä mahdollista perheille yksityisen hoidon hankkimista. Yksityisen ja kunnallisen päivähoidon väliin sijoittuu ostopalvelupäivähoito, jonka kunnat hankkivat kilpailuttamalla. Ostopalvelun osuus on vähenemässä ja rakennetta ohjataan enemmän yksityisen hoidon tuen käytön suuntaan.

**Kotihoidontuki** otettiin käyttöön vuonna 1985. Kotihoidontuen tavoitteena on ollut tukea kotona tapahtuvaa, alle 3-vuotiaiden lasten hoitamista kotona. Kotihoidontuesta päättää ja sen maksatuksen hoitaa Kansaneläkelaitos. Tuki täydentyy osassa kuntia kuntalisällä. Kotihoidontuen kuntalisää on yritetty kunnissa käyttää paineen vähentämiseksi päivähoidossa.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu päivähoidossa ja esiopetuksessa olevien lasten määriä ja osuuksia kaikista alle kouluikäisistä.

**Taulukko 1: Päivähoitossa ja esiopetuksessa olevat lapset Suomessa**

<b>Päivähoidon tunnuslukuja 2008 tilanteen mukaan</b>	
Päivähoitossa 0-5-vuotiaita	175 000
Esiopetuksessa (6-vuotiaita)	55 000
esiopetuksessa olevista myös päivähoitossa	35 000
<b>Päivähoitossa ja esiopetuksessa lapsia yhteensä</b>	<b>230 000</b>
Alle kouluikäisiä lapsia yhteensä	410 000
Päivähoitossa ja esiopetuksessa alle kouluikäisistä	56,1 %

### 2.3 KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ

**Päivähoitojärjestelmällä** tarkoitetaan alle kouluikäisten päivähoitopalvelujen ja niitä täydentävien tukien kokonaisuutta. Päivähoitojärjestelmän osat on kuvattu edellä.

**Päivähoidolla** tarkoitetaan sekä päivähoitojärjestelmää että sen sisällä tarjottavia palveluita.

**Päivähoidon perustehtävä** määritellään päivähoitolaissa seuraavasti: ”Päivähoidon tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä”. Vanhempien kasvatusvastuun ensisijaisuus korostuu tässä määritelmässä.

**Varhaiskasvatuksella** tarkoitetaan alle kouluikäisten päivähoitoon ja esiopetukseen sisältyvää pedagogista osuutta eli lapsen kannalta toiminnan sisältöä. Varhaiskasvatuksen käsitteellä on tarkoitus nostaa esiin kasvatuksen, opetuksen ja oppimisen näkökulmaa. Varhaiskasvatusta on määritelty Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa seuraavasti: ”Varhaiskasvatus on pienten lasten eri elämäntilanteissa tapahtuvaa kasvatuksellista vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on edistää lasten tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista”.

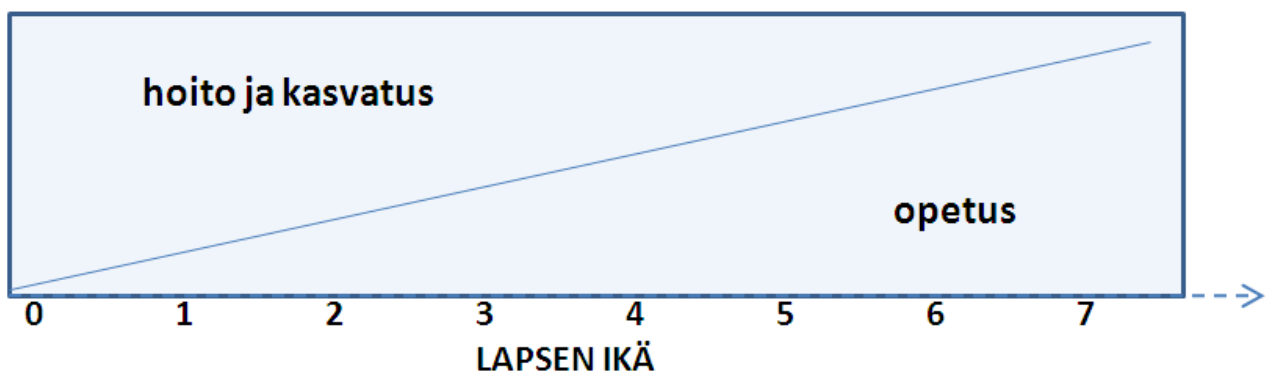
**Päivähoito ja varhaiskasvatus** ovat erilaisiin painotuksiin nojaavia käsitteitä, jotka kuvaavat päivähoitokeskustelun muuttumista keskusteluksi varhaiskasvatuksesta. **Päivähoito** nähdään palvelujärjestelmän tarpeista nousseena hallinnollisena käsitteenä, jolloin asiakkaita ovat lasten

vanhemmat. **Varhaiskasvatuksessa** asiakkaita ovat lapset, jolloin sisältönä on vanhempien ja henkilöstön yhteistyöllä linjaama lasten kasvatustoiminta.

**Esiopetus** on yhden toimintavuoden kestävä suunnitelmallista opetusta ja kasvatusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Esiopetuksen perustehtävää kuvataan perusopetuslaissa: ”Tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä”.

**Educare** on käsite, jonka yleensä katsotaan parhaiten kuvaavan suomalaista päivähoitokonseptia. Käsite tarkoittaa sitä, että palveluun ja toimintaan sisältyy hoitoa, kasvatusta ja opetusta. Kunkin elementin osuus muuttuu lapsen kasvun ja kehityksen myötä. Mitä nuorempi lapsi, sitä enemmän hoitoa ja hoivaa, mitä vanhempi lapsi, sitä enemmän esille nousee opetus. Kaikki nämä elementit ovat mukana toiminnassa koko ajan.

Kuvio 1: Educare-malli



**Kasvatuskumppanuus**-käsitteellä kuvataan perheen ja päivähoiton välistä yhteistyötä päivähoitossa. Sana tulee suoraan englanninkielisestä termistä ”partnership”. Perusopetuksen puolella puhutaan edelleen yhteistyöstä, johon perusopetuslaki velvoittaa esiopetuksessa. Yhteistyötä käsitellään kaikissa päivähoiton ja esiopetuksen asiakirjoissa hyvin laajasti. Päivähoitossa tiiviin ja päivittäisen yhteistyön tyypillinen muoto ovat päivittäiset keskustelut lasta tuotaessa ja haettaessa. Muita yhteistyömuotoja päivähoitossa ja esiopetuksessa ovat muun muassa useamman kerran vuodessa pidettävät lapsikohtaiset kasvat keskustelut,

vanhempainillat, asiakaskyselyt sekä yhteiset juhlat ja muut tapahtumat. Lapsen yksilölliset tavoitteet laaditaan usein yhteistyössä vanhempien kanssa.

**Leikki** on kaikilla mittareilla suomalaisen päivähoidon tärkein elementti, niin lasten, vanhempien, henkilöstön kuin asiantuntijoidenkin mielestä. Leikki on oppimisen kannalta päivähoidon ja esiopetuksenkin keskeisin sisältö. Kokopäiväisessä päivähoitossa leikin osuus on esimerkiksi noin viisivuotiaan lapsen päivästä jopa 80 prosenttia. Muu aika kuluu esimerkiksi perushoittoon, ruokailuun ja siirtymisiin, joista niistäkin osa saattaa kuluu lapsen kannalta katsottuna leikkien. Ohjattujen, aikuisten tarkasti määrittelemien elementtien osuus on ajallisesti kokopäiväisessä päivähoitossa suhteellisen pieni. Esiopetuksessa tämän ohjatun toiminnan osuus kasvaa.

## 2.4 HENKILÖSTÖ

Noin puolet sosiaalihuollon henkilöstöstä työskentelee päivähoitopalveluissa eri hoitomuodoissa: päiväkodeissa, perhepäivähoitajina, avoimissa päivähoitopalveluissa sekä päivähoidon erityistyöntekijöinä. Taulukossa 2 on kuvattuna kunnallisen päivähoidon henkilöstö.

**Taulukko 2: Kunnallisen päivähoidon henkilöstö**

Päivähoidon henkilöstö 2008	
Päiväkotien hoito- ja kasvatushenkilöstö	30 000
Päiväkotien avustava henkilöstö	4 000
Perhepäivähoidon henkilöstö	14 000
Muu henkilöstö	4 000
<b>Henkilöstö yhteensä</b>	<b>52 000</b>

**Päiväkodeissa hoito- ja kasvatustehtävissä** työskentelee lastentarhanopettajia, erityislastentarhanopettajia ja lastenhoitajia, jotka koulutustaustaltaan ovat myös kasvatustieteen kandidaatteja tai maistereita, sosionomeja, sosiaalikasvattajia, lähihoitajia ja päivähoitajia. Eri ammattiryhmien osuus jakautuu siten, että hoito- ja kasvatustyöntekijöistä on noin 40–45 prosenttia lastentarhanopettajia. Lisäksi päiväkodeissa työskentelee avustajia, joiden työpanos suuntautuu suurelta osin erityistä tukea tarvitseviin lapsiin, joko henkilö- tai ryhmäkohtaisena apuna.

**Perhepäivähoidossa** eli kotona tapahtuvassa perhepäivähoidossa työskentelee yksi hoitaja omassa kodissaan tai joissain tapauksissa hoidettavien lasten kodissa. Hoitajat ovat enenevässä määrin suorittaneet perhepäivähoitajan ammattitutkinnon, vaikkei varsinaista kelpoisuusvaatimusta päivähoitolaissa määritellä.

**Ryhmäperhepäivähoidon** työntekijät ovat yleensä perhepäivähoitajia, jotka siirtyvät omasta kodistaan ryhmäperhepäivähoitoon. Ryhmäperhepäivähoitoa ei suoraan määritellä päivähoitolaissa Lain mukaan perhepäiväkodissa voi kaksi hoitajaa hoitaa kahdeksaa tai erityisistä syistä kolme hoitajaa kahtatoista lasta. Mikäli hoitajia on kaksi, ei henkilöstön kelpoisuudelle päivähoitolain mukaan aseteta ehtoja.

**Avoimissa ja kevyissä varhaiskasvatuspalveluissa** ei kelpoisuusehtoja ole laissa määritelty. Kunnat yleensä määrittelevät palvelut siten, että niistä kuitenkin vastaa lastentarhanopettajan pätevyyden omaava työntekijä. Seurakunnat ja järjestöt määrittelevät henkilöstönsä pätevyydet erikseen.

**Päivähoidon esimiesten** kuten päivähoiton johtajan tai päiväkodinjohtajan kelpoisuusvaatimukseksi määritellään lastentarhanopettaja, , mutta kunnat edellyttävät nykyään esimiestehtävään valittavalta korkeakoulututkintoa, joka päivähoitossa lähes poikkeuksetta tarkoittaa kasvatustieteen maisterin tutkintoa.

**Esiopetuksen** opettajiksi ovat kelpoisia luokanopettajat, lastentarhanopettajat ja sosiaali-alan koulutuksen suorittaneet, jotka ovat suorittaneet esi- ja alkuopetuksen perusopinnot.

## 2.5 KUSTANNUKSET

Päivähoitoon käytetään Suomessa bruttotasolla huomattava summa, vuodessa yli 3 miljardia euroa. Summasta noin 2,5 miljardia kuluu varsinaiseen palvelutuotantoon ja loput päivähoiton tukiin.

**Päivähoidon laskennalliset bruttokustannukset** kokopäivähoidossa vuodessa ovat vuonna 2008 tasossa seuraavat:

• Alle 3-vuotiaan päiväkotihoito	15 000 euroa
• Yli 3-vuotiaan päiväkotihoito	11 000 euroa
• Perhepäivähoito	10 000 euroa
• Ryhmäperhepäivähoito	13 000 euroa

Kustannuksiin on laskettu mukaan myös vuorohoidon ja erityispäivähoidon kustannukset.

Normaalin päivähoiton kustannukset ovat laskennallisesti edellä kerrottuja alempia.

Esiopetuksen laskennallinen vuosikustannus oppilasta kohden vaihtelee toteutustavan mukaan ollen keskimäärin 6 000 - 7 000 euroa.

## 2.6 PÄIVÄHOIDON JA VARHAISKASVATUKSEN KEHITYSSUUNTIA

Päivähoitojärjestelmä on muutoksessa ja arvioinnin kohteena. Muutoselementtejä ovat muun muassa kuntatalouden heikentynyt tila, perhepäivähoitajien eläkkeelle siirtyminen, kysymys päivähoiton hallinnon alasta, subjektiivisen päivähoito-oikeuden kritiikki, henkilöstön palkkataso, ryhmäperhepäivähoidon alasajo, palvelusetelilainsäädäntö ja päivähoiton uudet ja vaihtoehtoiset järjestämisen tavat.

**Kuntatalouden** arvioidaan heikenneen selvästi. Elinkeinorakenteen muutos, huoltosuhteen heikkeneminen ja terveystalouden kysynnän kasvu väestön ikääntyessä sekä julkisen talouden velkaantuminen yhdessä vaikeuttavat palveluiden ylläpitoa nykytasolla. Julkisten palvelujen väistämätön tarve vähentää henkilöstöä, parantaa tuottavuutta ja uudistaa rakenteita vaikuttaa myös päivähoitoon. Päivähoidon arvostus kuntalaisten ja kansalaisten keskuudessa on erittäin korkealla, mikä tekee päivähoitossa tehtävät muutokset lainsäätäjälle ja kunnille vaikeiksi.

**Paras-hanke** on nostanut esille tarpeen tuottaa palveluita uusilla tavoilla. Näitä ovat myös päivähoitossa muun muassa tilaaja-tuottaja-malli, liikelaitos, isäntäkuntamalli, kuntayhtymät ja osakeyhtiöt.

**Keskustelun painopisteen siirtyminen päivähoitosta varhaiskasvatukseen** kuvaa hyvin päivähoiton kehittymisen suuntaa, mikä heijastuu myös keskustelussa päivähoiton hallinnonalasta ja kuntien tekemissä hallintoratkaisuissa.

**Subjekttiivinen päivähoito-oikeus** nähdään kokonaisuudessaan onnistuneena ja yhteiskunnallisesti merkittävänä uudistuksena. Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden laajuudesta käydään kuitenkin julkista keskustelua.

**Päiväkodit** ovat tulevaisuudessa yhä selkeämmin päivähoitojärjestelmän keskeinen osa. Muutosta voimistaa **perhepäivähoitajien eläkkeelle siirtyminen**, mikä merkitsee paineita päiväkotinvestointeihin. **Ryhmäperhepäivähoidon alasajo** osaltaan vahvistaa tätä kehitystä.

**Palvelusetelilainsäädännön** vaikutukset päivähoitoon ja yksityisen hoidon rakenteeseen eivät ole vielä tarkasti arvioitavissa. Voidaan kuitenkin arvioida, että kunnat etsivät vaihtoehtoisia ja edullisempia malleja palvelujen järjestämiseen.

**Henkilöstön palkkatasoon** on päivähoitossa kohdentunut pitkään paineita. Tulevaisuudessa työvoimapula, saattaa yhdessä matalaksi koetus palkkatasoon kanssa saada aikaan sen, että hyvää henkilöstöä on vaikea alalle saada. Alalta poistuneiden määrässä tämän arvioidaan jo näkyneen.

## 2.7 HUOMIOITA MUIDEN MAIDEN JÄRJESTELMISTÄ

Pohjoismaista Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa varhaiskasvatus kuuluu paikallishallinnossa ja keskushallinnossa opetustoimeen. Tanskassa varhaiskasvatus kuuluu keskushallinnossa sisä- ja sosiaaliministeriön toimialaan. Euroopan unionin jäsenmaissa suuntana on ollut yhtenäisen kasvatus- ja koulutusjärjestelmän luominen niin, että päivähoito ja kouluopetus muodostavat eheän kokonaisuuden toiminnallisesti, sisällöllisesti ja hallinnollisesti.

Ruotsissa varhaiskasvatus (förskola) kuuluu Opetusministeriön alaisuuteen. Kuusivuotiaat lapset ovat esikoululuokalla. Kunnat ovat lisäksi velvollisia tarjoamaan 4-5 -vuotiaille maksutonta varhaiskasvatusta esikoulussa/päiväkodissa 525 tuntia vuodessa eli kolme tuntia päivässä. Yli 3-vuotiaista 90 prosenttia osallistuu palveluihin. Oikeutta maksuttomaan varhaiskasvatukseen laajennetaan 1.7.2010 alkaen niin, että sitä on tarjottava kaikille yli 3-vuotiaille vähintään osa-aikaisena.



Norjassa varhaiskasvatus siirtyi Opetusministeriön alaisuuteen vuonna 2005 Lapsi- ja perheministeriöstä. Varhaiskasvatusta tarjotaan Norjassa alle kouluikäisille eli alle 6-vuotiaille lapsille.

Islannissa varhaiskasvatus kuuluu Opetusministeriön alaisuuteen ja se muodostaa Islannin kasvatus- ja opetusjärjestelmän ensimmäisen tason. Vuoden 2008 varhaiskasvatuslaissa säädettiin uudet omat lait kaikille koulumuodoille ja tasoille, jotka muodostavat jatkumon ja kokonaisuuden. Laki velvoittaa yhteistyöhön varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä.

Tanskassa varhaiskasvatus on siirretty takaisin Sisä- ja sosiaaliministeriön alaisuuteen, kun se välillä oli Tiede-, teknologia- ja innovaatio-ministeriön alaisuudessa.

### **3. PÄIVÄHOIDON JA ESIOPETUKSEN HALLINTO**

#### **3.1. TILANNE KUNNISSA**

Päivähoidon hallinnon organisoinnin osalta siirtymä sosiaalitoimesta opetustoimeen on kiihtynyt voimakkaasti viime vuosina. Tähän on vaikuttanut myös se, että kunnat ovat saaneet vuodesta 2003 alkaen vapaasti päättää, minkä monijäsenisen toimielimen alaisuuteen päivähoito kuuluu.

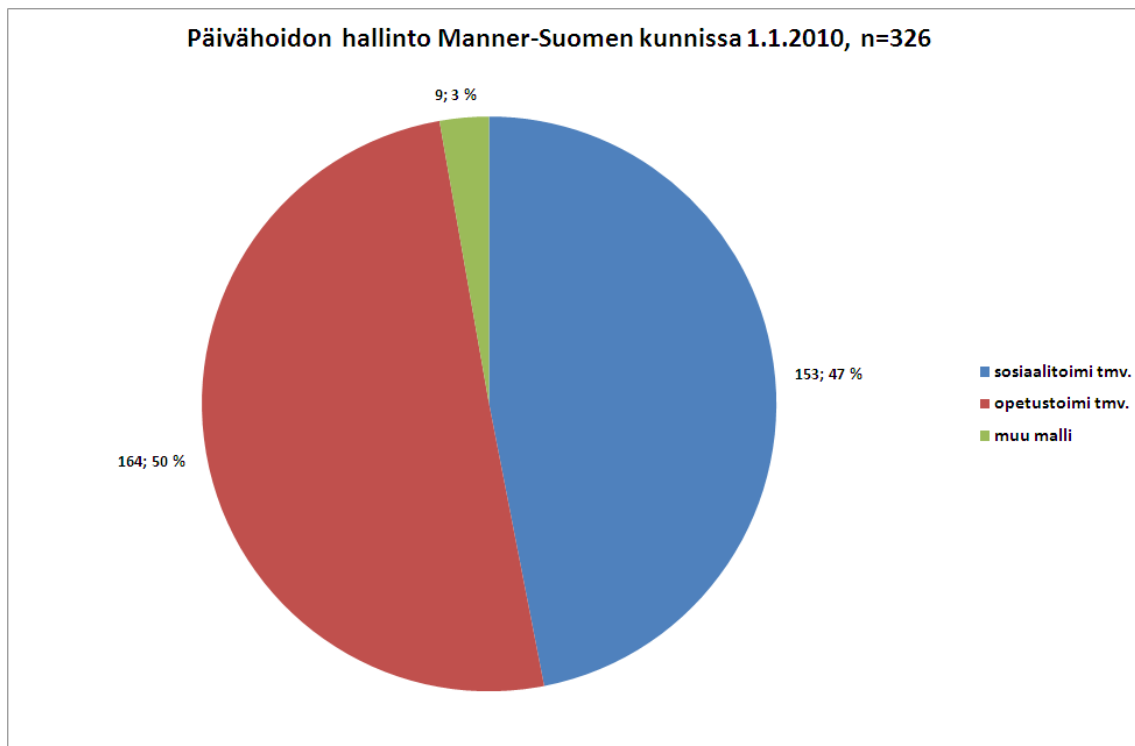
Ensimmäiset opetustoimen valinneet kunnat olivat Imatra ja Kerava, jotka 1990-luvulla vapaakuntakokeilun myötä tekivät päätöksen asiasta. Vuonna 2007 muutoksen oli tehnyt 47 kuntaa, mikä oli vasta vajaat kaksitoista prosenttia Manner-Suomen kunnista, joita tuolloin oli 401. Kehitys on vuoden 2007 jälkeen ollut todella nopeaa.

Paras-hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan merkinnyt kuntien määrän pienenemistä ja päivähoitoon hallinnolliseen asemaan kohdistuvien muutosten vauhdin voimakasta kiihtymistä. Kuntaliitosten yhteydessä on lähes poikkeuksetta otettu kantaa päivähoitoon hallinnon organisointiin ja sijoittumiseen. Kunnat ovat tässä yhteydessä päätyneet organisoimaan päivähoitoon hallinnon opetustoimeen. Hyvänä esimerkkinä toimii uusi Salon kaupunki, jossa samalla kertaa ratkaistiin kymmenen kunnan päivähoitoon hallinnollinen asema, tässäkin tapauksessa opetustoimeen.

Paras-hankkeessa on ollut myös tavoitteena sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen kuntien yhteistoiminnassa alueilla, joilla asuu vähintään 20 000 asukasta. Palvelujen järjestäminen yhteistoiminta-alueilla on tarkoittanut päivähoitolle joko organisointia opetustoimessa tai siirtymistä osana sosiaali- ja terveyspalveluja peruspalvelujen kuntayhtymään tai vastaavaan. Eräissä tapauksissa kunnat ovat päätyneet siirtämään yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalveluihin muut palvelut paitsi päivähoitoon, joka on jäänyt lähipalveluna peruskuntien järjestettäväksi. Näin on tapahtunut esimerkiksi Kainuussa.

Osa kunnista on ottanut käyttöön myös niin kutsutun elämäkaari-mallin, jolloin päivähoitoon hallinnollinen asema ei ole perinteiseen tapaan määriteltävissä sosiaalitoimeen tai opetustoimeen.

**Kuvio 2: Päivähoidon hallinto kunnissa**



Kuntien tilanne on ajantasaisesti ja tarkasti tiedossa. Tiedot on kerätty kaikilta Manner-Suomen kunnilta Kuntaliiton toimesta tammi-helmikuussa 2010. Tuoreiden tietojen mukaan vuoden 2010 alussa päivähoito ja opetustoimi oli yhdistetty tai päätös yhdistämisestä oli tehty hieman yli puolessa Manner-Suomen kunnista, joiden määrä oli tuolloin 326.

Kunnat on jaettu tilastossa hallinnon osalta kolmeen luokkaan: Sosiaalitoimi, opetustoimi ja lisäksi luokka muu, johon kuuluvat niin kutsutulla elämäkaarimallilla tai vastaavalla toimivat kunnat. Niiden kuntien päivähoito, jotka on sijoitettu liikelaitokseen tai kuntayhtymään, on sijoitettu luokitteluun organisaation varsinaisen perustehtävän mukaan. Lähes poikkeuksetta edellä mainitut kuntayhtymät vastaavat sosiaali- ja terveystalvetaista, jolloin päivähoito tilastoidaan sosiaalitoimeen.

Manner-Suomessa on 1.1.2010 kuntia yhteensä 326. Sosiaalitoimeen tai vastaavaan kuuluu 153 kunnan päivähoito ja opetustoimeen tai vastaavaan 164 kunnan päivähoito. Muulla tavalla on päivähoiton hallinto organisoitu yhdeksässä kunnassa. Vastaavat luvut ovat prosentteina:

Sosiaalitoimi 47 prosenttia, opetustoimi 50 prosenttia ja muu kolme prosenttia. Saatujen tietojen mukaan lisäksi viisi kuntaa on tehnyt virallisen päätöksen päivähoiton hallinnon järjestämisestä opetustoimessa. Voidaankin kokonaistilanteen osalta todeta, että yli puolet kunnista on tehnyt ratkaisun, jossa päivähoiton hallinto organisoidaan opetustoimeen.

Kunta saa esiopetuksen osalta päättää, minkä monijäsenisen toimielimen alaisuuteen esiopetus sijoittuu. Kunnissa esiopetuksen järjestäminen voi olla eri hallintokunnalla kuin päivähoiton järjestäminen. Kunnissa on ratkaisuja, joissa sosiaalitoimi ostaa esiopetuksen opetustoimelta tai opetustoimi sosiaalitoimelta. Esiopetuksen päivähoito (kutsutaan myös aamu- ja iltapäivätoiminnaksi ja -hoidoksi) on samassa yhteydessä ratkaistu paikallisesti erikseen. Esiopetusta järjestetään kunnissa päiväkodeissa kokopäiväisen päivähoiton yhteydessä, osapäiväisenä päiväkodeissa, koulujen esiopetusryhmissä sekä koulujen yhdysluokissa, joissa voi olla esioppilaiden lisäksi alkuopetuksen oppilaita.

### **3.2 KUNTIEN KOKEMUKSEN PÄIVÄHOIDON ORGANISOINNISTA OPETUSTOIMESSA**

Päivähoidon hallinnollinen asema on vuosien saatossa kirvoittanut paljon mielipiteitä puolesta ja vastaan. Kunnilta saadun palautteen sekä erilaisten kyselyjen ja selvitysten tulosten perusteella voidaan arvioida, että päivähoiton hallinnon organisointi opetustoimessa on ollut kuntien ja päivähoiton itsensä kannalta joko vähintään neutraali tai myönteinen ratkaisu. Tietoja tai kokemuksia muutoksen mahdollisista tai todellisista kielteisistä vaikutuksista ei ole juurikaan raportoitu.

Päivähoidon ja opetustoimen organisointi yhdeksi kokonaisuudeksi on tapahtunut siten, että päivähoito ja sen toimijat on kokonaisuutena ”siirretty ja sijoitettu” opetustoimen osaksi. Tällöin on erikseen todettu ja korostettu, että kyse ei ole päivähoiton siirrosta, vaan päivähoiton ja perusopetuksen uudelleen organisoinnista ja yhdistämisestä.

Muutokset totutuissa toimintatavoissa vievät aina enemmän aikaa kuin luullaan. Tämä koskee myös päivähoiton hallinnolliseen asemaan liittyviä muutoksia. Kun palautetta ja kokemuksia arvioidaan tarkasti, syntyy kuitenkin kuva siitä, että on vilpittömästi pyritty rakentamaan sellainen päivähoiton, esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen kokonaisuus, jossa pedagogiset

tavoitteet ovat strategisella tasolla keskeisin osa. Kuntien palautteissa ja arvioissa kehitystyöhön myönnetään kuluvan useita vuosia.

Välittöminä hyötyinä kunnat ovat kokeneet sen, että esiopetuksen järjestämisestä ja tavoitteista on voitu tehdä ratkaisuja yhden toimialan sisällä. Kunnat ja varsinkin päivähoitoyksiköiden ja koulujen esimiehet ovat kokeneet hallintokuntarajan poistumisen luoneen uudenlaisia mahdollisuuksia yhteistyölle ja moniammatillisuudelle. Päivähoidon, esiopetuksen ja koulun nivelvaiheiden sujuvoittaminen on ollut yhteistyön keskeinen tavoite. Tärkeää on ollut yhteistyön kautta parantaa nivelvaiheen tiedonkulkua

Päivähoidon hallinnon organisointiin opetustoimeen on usein uhkakuvana liitetty se, että päivähoito ja sosiaalitoimen yhteistyö kärsii. Tällaisesta kehityksestä ei ole tietoa, vaan aiempi yhteistyö on jatkunut saadun tiedon mukaan ennallaan. Päivähoidossa hyvin keskeisenä oleva perheiden näkökulma ei ole kunnissa heikentynyt muutoksen seurauksena.

Päivähoidon ja koulujen yhteistyö on vaatinut panostuksia henkilöstön ja johdon kouluttamista yhteistyöhön. Tämä koulutus on hyödyttänyt molempia ja käytössä olleet resurssit on saatu hyödynnettyä aikaisempaa paremmin.

Kunnat ovat nähneet, että yhdistetty päivähoito ja opetustoimi ovat antaneet entistä paremman mahdollisuuden tukea erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia. Erityislasten tukeminen päivähoitosta kouluun on tullut aikaisempaa yhtenäisemmäksi, kun tiedon siirto on sujunut luontevammin ja vastuu erityisen tuen tarpeessa olevien lasten auttamisesta on koettu yhteiseksi.

Erityispäivähoidon ja erityisopetuksen puolella uudistus mahdollistaa aiempaa paremmin henkilöstön yhteiskäytön sekä asiantuntijatason (erityisopettajat, erityislastentarhanopettajat, puheterapeutit) että suorittavan tason (muun muassa avustajien) osalta. Hyötyjä on saatu myös henkilöstön laajemman käytön kautta. Esimerkiksi koulunkäyntiavustajia on voitu käyttää kesälomasijaisina varhaiskasvatuksessa, mikä on vähentänyt kunnan ulkopuolisten sijaisten käyttöä ja näin laskenut kustannuksia.

Erilaisten kasvatusta tukevien asiakirjojen, kuten varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelman laadinta on selkeämpää ja tukee paremmin yhteisten tavoitteiden asettamista. Päivähoidolle, esiopetuksella ja perusopetukselle voidaan myös laatia yhteinen strategia.

Uudistus on johtanut joustavampiin tilajärjestelyihin ja tilojen yhteiskäyttöön. Yhteisiä tiloja on toteutettu myös niin sanotun kampus-ajattelun pohjalta. Tilaratkaisujen lisäksi kunnat viestittävät saaneensa taloudellista hyötyä myös hankintojen ja kuljetusten osalta.

Kuntien kokemusten mukaan opetustoimen taloutta on helpompi suunnitella budjettivuoden tasolla kuin sosiaalitoimen. Tästä johtuneeksi se, että opetustoimessa ei eri tulosalueiden välillä tehdä määrärahasiirtoja kesken vuoden, minkä päivähoito on kokenut myönteisenä muutoksena verrattuna sosiaalitoimeen, jossa käyttösuunnitelmaan tehtiin usein tulosalueiden välisiä muutoksia kesken vuoden.

Päivähoidon ja opetustoimen erilaisuus on ollut muutoksessa myös vahvuus, koska on ollut mahdollista siirtää päivähoiton vahvuuksia perusopetukseen ja perusopetuksen vahvuuksia päivähoitoon.

### **3.3 TILANNE VALTIONHALLINNOSSA**

Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellään, miten toimivalta eri hallinnon toimialoilla jakautuu ministeriöiden kesken. Tämä toimivaltajako ratkaisee muun muassa kysymyksen siitä, mikä ministeriö vastaa minkin toimialan viranomaisten valvonnasta, ohjauksesta sekä uuden lainsäädännön valmistelusta ja keskeisistä uudistuksista ja niiden edellyttämästä tiedotuksesta ja koulutuksesta.

#### **3.3.1. PÄIVÄHOIDON JA VARHAISKASVATUKSEN VASTUUMINISTERIÖT**

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön** laajaan toimialaan kuuluvat muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä sosiaali- ja terveystieteiden palvelut. Ministeriön tehtäväkuvaan kuuluu sosiaalisen hyvinvoinnin ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyn lisäksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaaminen.

Päivähoito on sosiaalipalveluna yksi osa lasten ja perheen palveluita. Päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat siten Sosiaali- ja terveysministeriölle.

**Opetusministeriö** vastaa muun muassa koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä koulutuspolitiikan kehittämisestä. Ministeriön toimialaa ovat lisäksi tiede, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö. Perusopetuslain mukainen esiopetus kuuluu Opetusministeriön toimialaan. Opetusministeriö vastaa sen osalta lainsäädännöstä ja koulutuspoliittisten linjausten valmistelusta sekä muusta ohjauksesta. Myös koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta kuuluvat Opetusministeriölle.

### **3.3.2. VASTUUMINISTERIÖIDEN ALAISET VIRASTOT JA LAITOKSET**

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)** on Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ja tulosohjauksessa toimiva tutkimus- ja kehittämislaitos, jonka tehtävänä on väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen sekä sosiaali- ja terveystalouden kehittäminen. Laitoksella on erityinen Lapset, nuoret ja perheet -osasto. THL toimii alansa tilastoviranomaisena sekä huolehtii tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä. THL aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa, kun Kansanterveyslaitos ja Stakes yhdistyivät. THL:n vastuulla on myös tukea kuntia päivähoitoon kehittämisessä.

**Opetushallitus** on Opetusministeriön alainen opetuksen kehittämisvirasto. Se vastaa muun muassa perusopetuksen sekä esiopetuksen ja aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämisestä. Opetushallitus laatii valtakunnalliset perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet, jotka ohjaavat myös esiopetuksen sisällön suunnittelua ja toimivat perustana paikallisille opetussuunnitelmille. Esiopetuksen yleisten tavoitteiden asettaminen ja opetussuunnitelman perusteiden laadinta tapahtuu yhteistyössä Opetusministeriön, Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen kesken.

**Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)** on Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan keskusvirasto, joka aloitti toimintansa vuoden 2009 alusta, kun Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus yhdistettiin. Vuoden 2010 alusta Valviran toimivalta on laajentunut käsittämään myös sosiaalihuollon

ohjaukseen, valvontaan ja lupahallintoon kuuluvia tehtäviä, joista säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa ja yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annetussa laissa.

Sosiaalipalveluiden valtakunnallisen valvonnan vastuu oli sosiaalihallituksen lakkauttamisesta vuoden 2009 loppuun asti Sosiaali- ja terveysministeriöllä. Alueellisesta valvonnasta vastasivat lääninhallitukset. Vuoden 2010 alusta näiden sosiaalihuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä alueilla jatkavat uudet kuusi aluehallintovirastoa.

Yhtenä tavoitteena on kuuden aluehallintoviraston toimintatapojen ja ratkaisukäytäntöjen saaminen yhdenmukaisiksi. Lisäksi Valvira tekee ratkaisuja periaatteellisesti tärkeissä ja laajakantoisissa asioissa. Keskeisenä välineenä tulevat olemaan valtakunnalliset valvontasuunnitelmat, joilla yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa määritellään vuotuiset valvonnan painopisteet. Päivähoitoon liittyviä valvontasuunnitelmia ei vielä ole.

Eri viranomaisten, Valviran, Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen keskinäiset roolit sosiaalihuollon valvonnassa tulevat vielä täsmentymään kokemusten karttuessa.

**Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta** on Sosiaali- ja terveysministeriön asettama neuvottelukunta, joka tukee ja edistää varhaiskasvatuksen laaja-alaista kehittämistä. Neuvottelukunnasta annetun asetuksen mukaan sen tehtävänä on edistää ja vahvistaa yhteistyötä hallinnonalojen, järjestöjen, tutkimus- ja koulutuslaitosten, kuntien ja muiden tahojen kesken, seurata ja arvioida varhaiskasvatuksen kansallista ja kansainvälistä kehitystä, tehdä ehdotuksia varhaiskasvatuksen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi ja vahvistaa varhaiskasvatuksen asemaa yhteiskunnassa. Nykyisen Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan toimikausi on alkanut 2008 ja se päättyy 2010 lopussa.

### **3.3.3. ALUEELLINEN OHJAUS, VALVONTA JA KEHITTÄMINEN**

#### **Aluehallintovirastot**

Vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa valtion aluehallintouudistuksessa entisten lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tehtävät sijoitettiin aluehallintovirastoihin. Lääninhallitusten sivistysosastojen tehtävät sijoitettiin toisaalta elinkeino-, liikenne- ja



ympäristökeskuksiin, toisaalta aluehallintovirastoihin. Päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien kannalta on merkitystä sillä, että muun muassa esiopetukseen ja perusopetukseen liittyvät tehtävät sijoitettiin entisten sosiaali- ja terveysosastojen tehtävien tapaan aluehallintovirastoihin.

Perustetut kuusi aluehallintovirastoa edistävät toiminnallaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Virastot toimivat mm. muutoksenhakuviranomaisina, mutta myös arvioivat peruspalvelujen tilaa ja edistävät tavoitteiden saavuttamista informaatio-ohjauksen ja kehittämisresurssien suuntaamisen avulla. Viimeksi mainituista esimerkkeinä ovat palvelujen järjestäjien henkilöstölle tarkoitettujen koulutustilaisuuksien järjestäminen ja valtionavustusten myöntäminen palvelujen järjestäjien kehittämistoimintaan.

Aluehallintovirastot on organisoitu siten, että sekä Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa olleet sosiaali- ja terveystoimen tehtävät että Opetusministeriön ohjauksessa olleet esi- ja perusopetuksen tehtävät kuuluvat aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualueeseen. Aluehallintovirastoilla on kaikkiaan viisi vastuualuetta.

Lääninhallituksissa sosiaalipalveluihin liittyvät tehtävät, mukaan lukien päivähoito, kuuluivat sosiaali- ja terveysosastolle ja opetustoimen palveluihin liittyvät tehtävät, mukaan lukien esiopetus, sivistysosastolle. Lääninhallitusten käsittelemissä kantelu- ja valitusasioissa perusoikeudet ja peruspalveluiden toteutuminen ovat nousseet esiin sekä sosiaali- ja terveysosaston että sivistysosaston toimialalla. Myös puhelimitse ja sähköpostitse annetussa informaatio-ohjauksessa on usein käsitelty näitä kysymyksiä.

Aluehallintovirastoissa päivähoitoon ja opetustoimeen liittyvät tehtävät kuuluvat siis molemmat yhteen ja samaan peruspalveluiden vastuualueeseen. Aluehallintovirastoilla on vapaus päättää vastuualueiden organisoimisesta itse. Aluehallintovirastojen työjärjestyksiä ei ollut vielä tätä selvitysrapporttia kirjoitettaessa käytettävissä. Joka tapauksessa peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen johtaja vastaa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa että sivistystoimintaan koskevista, viraston tehtäväksi säädetyistä asioista ja allekirjoittaa toiminnalliset tulossopimukset.

**Sosiaalialan osaamiskeskukset**, joita on yhdeksän, ovat toimineet lakisääteisesti vuodesta 2002 lähtien. Osaamiskeskukset muodostavat alueellisia verkostoja, joiden tavoitteena on sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistäminen sekä alueellista sosiaalialan yhteistyötä edellyttävien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaaminen. Osaamiskeskuksen voivat muodostaa kunkin toimialueen kunnat ja kuntayhtymät yhdessä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa.

Osaamiskeskukset ovat pääosin kuntien rahoittamia. Pysyvä valtionavustus kattaa osan niissä tehtävän kehittämistoiminnan kuluista, osa toiminnasta rahoitetaan palveluiden myynnillä ja hankerahoituksella. Osaamiskeskuksen toiminta ja hallinto on järjestetty osaamiskeskuksen muodostavien tahojen keskinäisen sopimuksen mukaisesti.

Osaamiskeskuksissa varhaiskasvatuksen kehittämistoiminnan muotoja ovat olleet alueelliset kehittämisverkostot, työkokoukset ja seminaarit sekä pienimuotoinen tutkimustoiminta. Esimerkkinä kehittämisestä voidaan mainita pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskuksen Soccan koordinoima kehittämysyksikkö VKK Metro. Sen puitteissa tehtävään varhaiskasvatuksen käytännön tutkimus- ja kehittämistyöhön osallistuvat pääkaupunkiseudun kunnat, Helsingin yliopisto, alueen ammattikorkeakoulut ja muut oppilaitokset sekä tutkimuspäiväkotien verkosto.

### **3.3.4. PÄIVÄHOIDON JA VARHAISKASVATUKSEN HENKILÖSTÖ VALTIONHALLINNOSSA**

**Sosiaali- ja terveysministeriössä** on suuntaa antavasti laskettu, että lasten päivähoitoon, lasten kotihoitoon ja yksityisen hoidon tukeen käytävä henkilöstön työpanos on sisältötyössä 0,8 henkilötyövuotta sekä lähiesimiehen, sihteerin, lakimiesten ja muun hallintohenkilöstön työssä yhteensä 1,9 henkilötyövuotta eli kaikkiaan **2,7 henkilötyövuotta**.

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen** laskelmien mukaan varhaiskasvatukseen/päivähoitoon kohdennettuun asiantuntijatyöhön käytetään 2,5 henkilötyövuotta, tutkimustoimintaan 1,8

henkilötyövuotta ja verkkopalveluun 1 henkilötyövuosi. Lisäksi projektityöhön, avustaviin tehtäviin ja tilastojen laatimiseen sekä hallintoon käytetään yhteensä 1,3 henkilötyövuotta. Näin ollen varhaiskasvatukseen ja päivähoidon käytettävä työpanos on Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksessa kaikkiaan **6,6 henkilötyövuotta**.

**Opetusministeriössä** varhaiskasvatukseen käytettävä työpanos on arvioitu yhteensä **0,2 henkilötyövuodeksi**.

**Opetushallituksessa** varhaiskasvatukseen arvioidaan käytettävän työpanosta **0,5 henkilötyövuotta**.

### **Aluehallintovirastot**

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveystieteiden osastoilla päivähoidon ja varhaiskasvatukseen liittyvien asioiden käsittelyyn käytettiin yhteensä **5 – 10 henkilötyövuotta**. Lääninhallitusten sivistysosastoilla esiopetuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvien asioiden käsittelyyn käytettiin erikseen noin **1 henkilötyövuosi**.

### **Valvira**

Sosiaalihuollon ohjaukseen, valvontaan ja lupahallintoon on Valvirassa osoitettu 11 henkilötyövuotta. Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen osuutta ei tässä ole eritelty.

### **Sosiaalialan osaamiskeskukset**

Osaamiskeskuksissa on kaiken kaikkiaan vain kaksi perusrahoituksella palkattua päätoimista varhaiskasvatuksen suunnittelijaa. Varhaiskasvatuksen kehittäminen on lisäksi osa yleissuunnittelijoiden ja osaamiskeskusjohtajien laajempaa työkenttää.

## **3.4. OHJAUSJÄRJESTELMÄ**

### **3.4.1. YLEISKUVAUSTA OHJAUSJÄRJESTELMÄSTÄ**

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmään kuuluu **normiohjaus** eli kuntia ja muita toimijoita sitova lainsäädäntö, muu norminanto ja valvonta. **Resurssiohjauksella** tarkoitetaan muun muassa kunnille myönnettäviä valtionosuuksia, joista vuoden 2010 alusta vastaa valtiovarainministeriö. Valtionavustukset ovat asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmää on viime vuosina kehitetty normi- ja resurssiohjauksesta **informaatio-ohjauksen** suuntaan. Tavoitteena on ollut lisätä kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kunnan lakisääteisiä tehtäviä mahdollisimman pitkälle omien paikallistason ratkaisujen pohjalta.

Valtakunnallisella tasolla lainsäädännöstä, ohjauksesta ja valvonnasta vastaa päivähoidon osalta Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Opetusministeriö esiopetuksen osalta. Myös Valviralla on valtakunnallisia sosiaalihuollon ja sitä kautta päivähoidon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Ohjaus-, kehittämis- ja arviointitehtäviä on myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella. Alueellisia lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavat aluevalvontavirastot.

**Päivähoidon** lainsäädäntö on pitkälle ohjannut päivähoidon toimintaa ja kehittämistä. Ohjausjärjestelmä voidaan arvioida tiukaksi päivähoitojärjestelmän rakenteiden osalta. Laissa säädetään erikseen muun muassa henkilöstön määrästä ja kelpoisuuksista hyvin tarkasti.

**Esiopetuksessa** normiohjauksen piiriin kuuluvat Opetushallituksen päättämät esiopetuksen opetussuunnitelma ja sen perusteet, joita kunnat ja muut esiopetuksen järjestäjät ovat velvolliset noudattamaan. Jokaisen kunnan ja esiopetusta tarjoavan yksikön tulee laatia oma esiopetussuunnitelmansa. Yhtenä lakisääteisenä ohjaus- ja valvontakeinona on lisäksi arviointi, joka käsittää velvoitteen itsearviointiin sekä ulkopuoliseen arviointiin osallistumiseen. Valvontaan liittyy myös asianosaisten mahdollisuus hakea muutosta oppilasta koskeviin päätöksiin.

**Informaatio-ohjauksessa** tuotetaan palvelujen järjestäjille tietoa, jonka tavoitteena on edistää palvelujen kehittämistä kansallisten tavoitteiden suuntaisesti. Lisäksi informaatiolla aktivoidaan kuntia kokeilu- ja kehittämishankkeisiin sekä etsimään uudenlaisia toimintatapoja. Kyse on pyrkimyksestä edistää laadun jatkuvaa parantamista. Esimerkkejä informaatio-ohjauksesta ovat Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja sekä Opetusministeriön hallinnonalalla esimerkiksi perusopetuksen laatukriteerit.

**Aluehallintovirastojen** yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Varsinaista toimintaa koskeva ohjaus jakautuu kahteen osaan: strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen. Strateginen ohjaus tapahtuu asianomaisten ministeriöiden yhteistyönä ja sitä koordinoi valtiovarainministeriö.

Aluehallintovirastojen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat omilla toimialoillaan Sosiaali- ja terveysministeriö ja Opetusministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Operatiivisen toiminnan ohjaustoimenpiteitä ovat muun muassa virastojen sektorikohtaisten toimintojen ja palvelujen laatutason määrittäminen, tarvittavien standardien ja ohjeiden antaminen sekä menettelytapoja ja niiden kehittämistä koskeva ohjaus.

Peruspalveluiden, oikeusturvan ja lupa-asioiden vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa olevaksi ministeriöksi on säädetty Sosiaali- ja terveysministeriö, joka nimittää myös vastuualueen päällikön pyydettyään sitä ennen lausunnon mm. Opetusministeriöltä.

### **3.4.2. PÄIVÄHOIDON JA VARHAISKASVATUKSEN SISÄLLÖN OHJAUKSESTA**

**Päivähoitolaissa** ei ole tarkasti määritelty hoidon, kasvatuksen, opetuksen ja oppimisen tavoitteita. Laissa määritellään väljällä tasolla yleisiä tavoitteita, jotka ovat muodostaneet pohjan päivähoidon sisällölle. Tarkkoja tavoitteita ei ole muissakaan päivähoidon asiakirjoissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2008-2011 määritellään **Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa** (Kaste).

Kaste-ohjelman päätavoitteena on lisätä osallisuutta ja vähentää syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palveluiden laatua, vaikuttavuutta, saatavuutta ja kaventaa alueellisia eroja.

Sisällön osalta päivähoidon ohjausjärjestelmän rakentaminen käynnistettiin vuonna 2002, jolloin valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen **varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista**. Niihin on koottu varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet ja kehittämisen painopisteet. Asiakirjassa määritellään, että varhaiskasvatus on osa elinikäistä oppimista.

Asiakirjassa todetaan, että ensisijainen vastuu lasten kasvatuksesta on lasten vanhemmilla, joiden kasvatustehtävää yhteiskunnan tehtävänä on tukea.

**Valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet** valmistuivat vuonna 2003.

Perusteet päivitettiin jo vuonna 2005. Niiden tavoitteena on ohjata kansallisesti päivähoiton sisältöä, toimintaa, tavoiteasetantaa ja kehittämistä. Perusteiden laadinnasta vastasi Stakes yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön, Opetusministeriön ja Opetushallituksen sekä Kuntaliiton ja muiden asiantuntijatahojen kanssa. Perusteiden tavoitteena on ollut edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa. Perusteiden pohjana ovat varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset. Perusteet toimivat pohjana vastaavien kunta-, yksikkö- ja lapsikohtaisten asiakirjojen laadinnalle.

Vuonna 2007 toimintansa päättänyt nykyistä varhaiskasvatuksen neuvottelukuntaa edeltänyt neuvottelukunta on laatinut loppuraportin ”Varhaiskasvatus vuoteen 2020”.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan jaosto varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämiseksi on 2009 julkaissut raportin ”Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia”.

**Perusopetuslain** mukaan esiopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen, antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä.

Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi **koulutuksen ja tutkimuksen**

**kehittämissuunnitelman** (Kesu) hyväksymisvuotta ja viittä seuraavaa vuotta varten.

Kehittämissuunnitelma sisältää muun muassa koulutuksen ja tutkimuksen keskeiset laadulliset, rakenteelliset ja määrälliset kehittämistavoitteet. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007–2010, todetaan, että varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välistä jatkumoa tulee vahvistaa.

Opetushallitus on päättänyt **esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista** vuonna 2001.

Perusteita on muutettu kodin ja koulun yhteistyötä ja oppilashuoltoa koskevien muutosten vuoksi 2003 annetulla päätöksellä. Esiopetuksen keskeisenä tehtävänä on tasoittaa kouluvalmiuksissa havaittuja eroja. Keskeistä on lasten innostaminen oppimaan uusia asioita oman kiinnostuksensa mukaisesti leikin ja toiminnan kautta. Esiopetuksessa opetus pohjautuu

sisältöalueisiin, joita ovat kieli, matematiikka, etiikka ja katsomus, ympäristö- ja luonnontieto, terveys, taide ja kulttuuri. Tärkeä tavoite on herättää lapsen mielenkiinto oppimisen eri alueilla.

### **3.4.3. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ**

Kunnat saavat toimintaansa valtiolta tukea valtionosuuksina ja valtionavustuksina. Aikaisemmin kuntien valtionosuudet olivat ministeriökohtaisia, minkä lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön myöntämät valtionosuudet olivat perusteiltaan erilaiset.

Tilanne muuttui, kun aiemmat sektorikohtaiset valtionosuudet yhdistettiin ja keskitettiin valtiovarainministeriöön vuoden 2010 alusta toteutetussa valtionosuusuudistuksessa. Valtionosuuksien yhdistäminen koskee kuntien yleistä valtionosuutta ja verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta sekä valtionosuuksia, joita myönnetään muun muassa esi- ja perusopetukseen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen valtionosuudet myönnetään nyt samasta järjestelmästä keskitetysti. Ne perustuvat kaikilta osin ikäluokittaiseen asukasmäärään ja ne myönnetään vain kunnille. Erillisiä sektorikohtaisia valtionosuuksia ei enää tunneta, vaikka valtionosuuden laskennalliset perusteet voidaankin laskea erikseen eri palveluille.

Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa yksittäisten kuntien valtionosuuksia ja niiden määräytymisperusteita. Valtionosuuksien yhdistämiseksi oli kuitenkin tarpeen tehdä eräitä muutoksia myös määräytymisperusteisiin johtuen esiopetuksen ja perusopetuksen oppilaskohtaisen valtionosuuden muuttumisesta ikäluokan (6–15-vuotiaat) asukasmäärään perustuvaksi. Kaikille kunnille myönnetään nyt myös esiopetukseen valtionosuutta ao. ikäluokkaan kuuluvien mukaan riippumatta siitä, kuinka paljon esiopetuspalveluita kunnassa todellisuudessa käytetään. Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyi entisellään.

#### 4. HAASTATTELUISSA JA KUULEMISESSA ESITETTYJÄ NÄKÖKOHTIA

Selvityksen aikana tehdyissä haastatteluissa ja kuulemistilaisuudessa on esitetty perusteltuja, mutta toisistaan poikkeavia näkemyksiä päivähoiton hallinnollisen aseman muuttamisesta. Osa kuulluista organisaatioista haluaa säilyttää päivähoiton hallinnon Sosiaali- ja terveysministeriössä, osa näkee hallinnon siirron Opetusministeriöön perusteltuna. Joidenkin organisaatioiden kanta päivähoiton hallintoon ja ministeriökysymykseen on neutraali.

Suomessa vallitsee haastatteluiden ja kuulemisen perusteella yhteisymmärrys Educare-mallin toteuttamisesta lasten päivähoitossa ja varhaiskasvatuksessa myös jatkossa hallinnonalatarkaisusta riippumatta. Educare-mallissa yhdistyvät hoito, kasvatusta ja oppiminen niin, että lapsen iän karttuessa hoidon osuus pienenee ja opetuksellinen ote lisääntyy.

Organisaatioiden näkemykset ja painotukset päivähoiton ja varhaiskasvatuksen perustehtävistä eroavat jonkin verran toisistaan. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kannattajat painottavat päivähoitoa osana sosiaalipalveluiden kokonaisuutta, lapselle ja perheelle annettavaa tukea ja syrjäytymisen ehkäisyä sekä lapsen hoitoa, joka antaa mahdollisuudet molempien vanhempien työssäkäyntiin. He nostavat vahvuuksina esiin tuen lapsen kasvuun yhteisön jäseneksi, hyvän hoidon ja hoivan sekä monen ammattiryhmän ammatillisen osaamisen, joka on tarjolla vanhempien kotona antaman hoidon tueksi. Pedagogisen otteen vahvistumisessa nähdään uhkaksi ”koulumaisuuden” lisääntyminen ja lapsen päivän jakautuminen erilliseen opetukselliseen osaan ja hoidolliseen osaan sen sijaan, että hoito, kasvatusta ja opetus on nyt yhdistetty. Monessa Euroopan maassa alle kolmivuotiaita hoidetaan ”seimessä” ja kolme vuotta täyttäneet käyvät osapäiväisesti koulua tai esikoulua. Osa organisaatioista arvelee hallinnonalan muutoksen johtavan henkilöstön kelpoisuusehtojen muuttamisen niin, että lastentarhanopettajien koulutusvaatimuksia ja asemaa nostetaan ja samanaikaisesti muun henkilöstön kelpoisuusehtoja ja palkkausta madalletaan ja työtilaisuuksia heikennetään. Myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kannattajat puhuvat varhaiskasvatuksesta.

Opetusministeriön hallinnonalan kannattajat määrittelevät perustehtävän selkeästi varhaiskasvatukseksi ja painottavat lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen osana yhtenäistä oppimispolkua. Esiin nousevat lapsen kasvun ja oppimisen tuki ja erilaisten valmiuksien



kehittäminen riittävän varhaisessa vaiheessa. Merkittävänä perusteluna ovat lisäksi kunnissa jo tapahtuneet hallinnolliset ratkaisut, joilla on haluttu vahvistaa varhaiskasvatuksen jatkumoa ja varmistaa lasten sujuva siirtyminen päivähoidosta esikouluun ja edelleen peruskouluun tekemällä nivelkohdat entistä joustavammiksi. Pidetään tärkeänä, että valtionhallinnon tulisi olla linjassa kuntien valitseman hallintomallin kanssa. Muuttamalla päivähoiton asemaa valtionhallinnossa selkeytettäisiin hallintoa kuntien ja valtion välillä sekä jäntevoitettäisiin ja yhtenäistettäisiin varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää, joka tällä hetkellä jakautuu kahden ministeriön toimialalle. Opetusministeriön hallinnon alalla koko kasvatus- ja koulutusjärjestelmää voitaisiin ohjata ja kehittää nykyistä paremmin yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena.

## **5 SELVITYSHENKILÖIDEN KANNANOTOT**

### **5.1. PÄIVÄHOIDON HALLINNOLLISEN ASEMAN MUUTOKSEEN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ**

Kunnissa jo tapahtuneet päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen yhteistä hallintoa koskevat ratkaisut muodostavat vahvan perusteen sille, että myös valtionhallinto uudistettaisiin vastaamaan kuntien hallintokuntaratkaisuja. Tämä selkiyttäisi päivähoidon ja varhaiskasvatuksen valtakunnallista ohjausjärjestelmää ja sen rakennetta, koska koko toimintaa ohjattaisiin yhdeltä ja samalta hallinnonalalta. Näin koko kasvatusjärjestelmä muodostaisi yhden linjakkaan ja toimivan kokonaisuuden.

Kunnissa tapahtuneet päivähoidon ja sivistystoimen yhdistymiset kuvaavat sitä, että päivähoito tulkitaan aiempaa vahvemmin lapselle suunnattuna palveluna, jota kuvataan käsitteellä varhaiskasvatus. Vastaava tulkinta ja ratkaisu valtionhallinnossa vahvistaisivat pedagogista jatkumoa ja auttaisivat keskittymään vielä selkeämmin varhaiskasvatuksen sisällön kehittämiseen. Valtionhallinnon ratkaisun pitäisi tukea kuntien enemmistön tekemää tulkintaa päivähoidon ja varhaiskasvatuksen perustehtävästä.

Päivähoidon siirto Opetusministeriön hallinnonalalle olisi muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta linjassa myös pohjoismaisten ja muualla Euroopan unionin jäsenmaissa tehtyjen ratkaisujen kanssa. Ruotsi siirsi päivähoidon hallinnon opetustoimeen vuonna 1996 ja Norja vuonna 2006.

Suomessa on 1990-luvulta lähtien tehty päivähoitoon liittyviä ratkaisuja, jotka ovat jälkikäteen arvioiden ennakoineet tässä selvityksessä käsiteltävää uuden hallintoratkaisun mahdollisuutta. Kun lastentarhanopettajien koulutus siirrettiin vuonna 1994 säädetyllä lailla lastentarhanopettajaopistoista yliopistoihin, lausui eduskunnan sivistysvaliokunta mietinnössään, että "varhaiskasvatus kytkeytyy alkuopetukseen ja siten koko peruskouluopetukseen". Lastentarhanopettajakoulutus tuli tässä muutoksessa osaksi opettajankoulutuksen kokonaisuutta.

1990-luvun alussa lapsille säädettiin subjektiivinen oikeus päivähoidon. Säännöksellä haluttiin ennen kaikkea tukea vanhempien, etenkin äitien työssäkäyntiä. Käytännössä subjektiivinen oikeus on merkinnyt sitä, että päivähoitopalveluista on tullut kaikille perheille ja lapsille suunnattuja universaalipalveluita. Alkujaan suppealle osalle alle kouluikäisistä lapsista sosiaalisin ja kasvatuksellisin perustein järjestetystä päivähoidosta on siirrytty kaikille perheille taattuun oikeuteen käyttää päivähoitoa sekä lapsille taattuun mahdollisuuteen osallistua varhaiskasvatukseen perheen niin valitessa.

Vuonna 1989 hyväksytty YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Sopimus painottaa lapsen etua ja oikeuksia yhtenä toiminnan peruslähtökohdana. Palvelujen järjestäminen lapsen tarpeista käsin on saanut meillä yhteiskuntakeskustelussa näkyvyyttä voimakkaammin vasta 2000-luvulla. Lapsen näkökulma ja osallisuus eivät näy nykyisessä päivähoitolaissa, jossa päivähoito-oikeus määritellään vanhempien oikeutena, ei lapsen oikeutena varhaiskasvatukseen. Päivähoitolain uudistamisessa näkökulmaa on tarkoitus muuttaa, sillä lähtökohdaksi on otettu lain muuttuminen nimeltään laiksi varhaiskasvatuksesta.

Kuusivuotiaat lapset saivat subjektiivisen oikeuden maksuttomaan esiopetukseen vuoden 2001 elokuussa. Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa ja se kuuluu Opetusministeriön alaisuuteen. Kun muu varhaiskasvatus ja päivähoito kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle, varhaiskasvatus jakautuu hallinnollisesti kahdelle ministeriölle. Tämä on omiaan heikentämään varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kokonaisvaltaista hallintoa, ohjausta ja johtamista.

Eduskunnan sivistysvaliokunta otti vuonna 2008 kantaa varhaiskasvatuksen hallinnon siirtoon lausunnossaan ministeriön selvityksestä toimenpiteistä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Lausunnossa esitetään, että varhaiskasvatus on osa kasvatusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on edistää lapsen tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista laadukkaan varhaispedagogiikan avulla.

Sivistysvaliokunnan lausuntoon on liitetty myös lausuma, jossa sivistysvaliokunta kannattaa yksimielisesti varhaiskasvatuksen liittämistä hallinnollisesti perusopetukseen sekä valtakunnallisesti että paikallisesti.

Kunnissa erityisen tuen tarpeessa olevat lapset ovat erityisen huolen kohteena. Erityisen tuen tarpeessa olevien lasten tukeminen on yksi merkittävä muutostekijä, kun arvioidaan niitä

tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoidon hallinnon organisointiin. Hallinnon rajat ovat aina esteenä tiedon siirrolle ja yhteiselle vastuulle, vaikkei näin saisi olla.

Suomalainen päivähoitojärjestelmä on rakenteiltaan ja palveluiltaan korkealla tasolla. Palvelujärjestelmän kehittäminen on jatkossa enemmän kiinni taloudellisista voimavaroista ja perheiden ja yhteiskunnan väliseen työnjakoon liittyvästä arvioinnista kuin varsinaisista uusista palvelutarpeista. Yleinen arvio on, että kehittämisen keskiöön tulisi nostaa varhaiskasvatuksen sisältö.

## **5.2. SELVITYSHENKILÖIDEN KANNANOTTO PÄIVÄHOIDON ASEMAAN VALTIONHALLINNOSSA**

**Selvityshenkilöt ovat selvitystyön perusteella päätyneet esittämään, että päivähoidon hallinto siirrettäisiin kokonaisuutena Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta Opetusministeriön hallinnonalalle.**

Päivähoidon kokonaisuuteen kuuluvat kunnan ja yksityisten tahojen järjestämä päivähoito, avoimet varhaiskasvatuspalvelut, yksityisen hoidon tuki ja kotihoidon tuki. Hallinnonalan vaihdoksen jälkeen päivähoitopalvelut eivät olisi enää sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluita vaan varhaiskasvatuspalveluita.

Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen siirtäminen Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriön hallinnonalalle merkitsisi sitä, ne henkilötyövuodet, jotka on suunnattu päivähoito- ja varhaiskasvatusasioiden käsittelyyn Sosiaali- ja terveysministeriössä ja sen alaisissa virastoissa tai laitoksissa siirrettäisiin Opetusministeriöön ja sen alaisiin virastoihin tai laitoksiin. Siirrettäviin henkilötyövuosiin sekä toimitiloihin ja muihin toimintamenoihin liittyvät määrärahat tulisi budjetin yhteydessä siirtää Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriöön. Valtionavustusten, kuten kehittämisavustusten osalta tilanne tulee arvioida ministeriöiden ja virastojen välillä.

Suomalaisen päivähoidon perustehtävää kuvaa Educare-malli, jossa hoito, kasvatusta ja opetus yhdistyvät. Selvityshenkilöt pitävät perusteltuna, että Educare-malli on jatkossakin

varhaiskasvatuksen perustana. Selvityshenkilöt pitävät myös tärkeänä sitä, että varhaiskasvatuspalvelut ottavat jatkossakin lapsen tarpeiden lisäksi huomioon perheen tarpeet.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan toimintaa on perusteltua jatkaa myös Opetusministeriön yhteydessä.

Valtionhallinnon eri toimijoiden yhteistyö tulee jatkossa turvata yhteistoimintatapoja kehittämällä ja mahdollisesti myös rakenteellisilla ratkaisuilla. Hallintouudistus edellyttää lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön välisen yhteistyön vahvistamista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen yhteistyö tulee arvioida osana kokonaisuutta.

Hallinnonalan muutoksen yhteydessä olisi arvioitava, miten Valviralle nykyisin kuuluvat tehtävät päivähoiton osalta jatkossa hoidetaan.

Sosiaalialan osaamiskeskusten toteuttaman varhaiskasvatuksen kehittämistyön osalta olisi erikseen pohdittava, miten alueellista kehittämistyötä jatkossa tehdään.

**Hallintomuutoksen aikataulun** osalta selvityshenkilöt toteavat, että suoraan hallinnon siirtoon liittyvät säännökset voitaisiin muuttaa varsin nopeasti. Lainsäädännön sisältöön sosiaalihuoltolakiin pohjautuvat useat ja periaatteellisia kannanottoja vaativat muutokset sen sijaan vaativat aikaa ja resursseja. Selvityshenkilöt pitävät mahdollisena, että muutokset tulisivat voimaan vuoden 2011 aikana. Selvityshenkilöt pitävät välttämättömänä, että muutos valmistellaan huolellisesti.

## **6 MUUTOKSEN VAIKUTUKSET**

### **6.1. SIIRRON VAIKUTUKSET VALTIONHALLINNON HENKILÖSTÖN ASEMAAN**

Päivähoidon siirtäminen Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriön hallinnonalalle merkitsisi sitä, että ne henkilöt, jotka nyt käsittelevät päivähoito- tai varhaiskasvatusasioita Sosiaali- ja terveysministeriössä ja sen alaisissa virastoissa tai laitoksissa siirrettäisiin työskentelemään Opetusministeriöön ja sen alaisiin virastoihin tai laitoksiin.

Henkilöstösiirtojen osalta on käytävä YT-neuvottelut. Mahdollisissa siirroissa toimitaan liikkeenluovutuksessa sovellettavien periaatteiden mukaisesti. Ministeriöiden henkilöstön siirtoon ei tarvita erillistä lakia. Sen sijaan virastoon tai virastosta tehtäviä siirretään yleensä lainsäädännön kautta ja silloin säädetään myös henkilöstön asemasta.

Aluehallintovirastoissa päivähoidon ja varhaiskasvatuksen sijoittuminen Opetusministeriöön vaikuttaisi korkeintaan vastuualueiden yksiköiden työnjakoon, koska sosiaali- ja terveystyöpalveluihin ja sivistystoimen palveluihin liittyvät tehtävät sijoittuvat niissä samaan vastuualueeseen.

Ministeriöillä ja muilla virastoilla on kullakin oma palkkausjärjestelmänsä. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriössä ja Opetusministeriössä sovelletaan eri palkkausjärjestelmää. Siirtyvä henkilöstö siirtyisi vastaanottavan viraston palkkausjärjestelmään. Heidän peruspalkkansa määräytyisivät tehtävän vaativuuden mukaisesti mahdollisesti lisätynä suoritusarviointiin perustuvalla henkilökohtaisella palkanosalla, joka on pääsäännön mukaan enintään 50 prosenttia vaativuuspalkasta. Tilastojen perusteella on vaikea arvioida, onko ministeriöiden ja virastojen välillä eroja palkkatasossa.

## **6.2. VAIKUTUKSET VALTION TALOUDESSA**

**Hallintouudistuksen yhteydessä** siirrettäviin henkilötyövuosiin sekä toimitiloihin ja muihin toimintamenoihin liittyvät määrärahat siirrettäisiin siis Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriöön. Tuottavuusohjelmassa yhden henkilötyövuoden hinnaksi on arvioitu 50 000 euroa, mikä ei pidä sisällään esimerkiksi toimitilamenoja. Jos toimitila- ja muita vastaavia säästöjä ei pystytä lähtöpäässä realisoimaan, vastaanottavassa päässä saattaa syntyä joitain siirtoon liittyviä lisämenoja.

Koska sekä päivähoiton että esi- ja perusopetuksen valtionosuudet myönnetään ja maksetaan vuoden 2010 alusta kaikki valtiovarainministeriöstä, päivähoiton siirto Sosiaali- ja terveysministeriöstä Opetusministeriöön ei aiheuttaisi valtionosuuksien siirtoa näiden ministeriöiden välillä. Valtionosuusuudistuksen vuoksi siirto olisi siten toteutettavissa yksinkertaisemmin kuin sektorikohtaisten valtionosuuksien aikana.

Valtionosuuksien yhdistäminen ei koske kunnille myönnettäviä valtionavustuksia, kuten kehittämisavustuksia, vaan ne jäävät Sosiaali- ja terveysministeriön tai Opetusministeriön budjetteihin ja hallintoon. Jos päivähoiton hallinnon siirto toteutetaan, tulee valtionavustusten tilanne arvioida ministeriöiden ja virastojen välillä.

## **6.3. VAIKUTUKSET VALTION VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN**

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot, laitokset, toimielimet ja yhtiöt uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle.

Hallintomuutos siirtäisi päivähoiton lainsäädännön valmistelun, valvonnan ja ohjauksen Sosiaali- ja terveysministeriöltä ja sen hallinnonalalta Opetusministeriölle ja sen hallinnonalalle. Opetusministeriön hallinnon alalla koko kasvatus- ja koulutusjärjestelmää voitaisiin ohjata ja kehittää yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena. Mahdollisen muutoksen yhteydessä olisi erityistä huomiota kiinnitettävä muutoksen johtamiseen, koska uudistukset usein aiheuttavat muutosvastarintaa hallinnon sisällä ja alan toimijoiden kesken.

Selvityshenkilöt ovat edellä raportin toimenpide-ehdotuksissa ottaneet kantaa valtionhallinnon eri toimijoiden yhteistyöhön ja sen kehittämistarpeeseen sekä todenneet, että hallintouudistus edellyttäisi erityisesti Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön välisen yhteistyön vahvistamista.

Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on lausunnossaan vuonna 2008, pohtiessaan nuorten syrjäytymisen ehkäisemistä ja oppilashuollon salassapitosäännöksiä, painottanut opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön tarvetta. Hallituksen helmikuussa 2009 pitämän politiikkariihen linjaukset lasten ja nuorten kasvuympäristön kehittämisestä toteavat, että sektorirajat ovat muodostaneet turhia yhteistyön esteitä lasten ja nuorten ongelmiin puututtaessa. Syyskuussa 2010 toimintansa päättävän Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman työryhmän tehtävänä on pohtia hallinnon rakenteita lapsinäkökulmasta. Toiminnassaan varsin itsenäisten ministeriöiden välisen yhteistyön kehittäminen on valtioneuvoston yleisenä tavoitteena.

OECD:n suorittamassa Suomen maa-arvioinnissa horisontaalisuus ja sen vaikutukset johtamiseen ovat keskeinen arviointikohde. Usean ministeriön koordinoitua tai kokoavasta johtamisesta on Suomessa jo kokemusta. Valtioneuvoston kanslian moniministeriölliset politiikkaohjelmat, kuten Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma, ovat esimerkkejä horisontaalisesta toiminnasta. Poikkihallinnollista, tavoitteellista yhteistyötä on kehitetty myös perustamalla ministeriryhmiä kuten sisäisen turvallisuuden ja Lasten ja nuorten politiikkaohjelman ministeriryhmät. Usean ministeriön toimialalle ulottuvissa tasa-arvoasioissa on päädytty malliin, jossa yksi ministeri vastaa tasa-arvoasioiden vastuuministerinä näiden asioiden koordinoinnista.

Valtionhallinnossa on hyviä kokemuksia myös siitä, miten strategiatyön yhdistäminen ja tavoitteiden asettaminen yhteisesti neuvottelemalla ja sopimalla on vienyt yhteistyötä eteenpäin. Esimerkkinä Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön yhteistyöstä voidaan mainita oppilashuollon kehittäminen. Neuvolatoiminnan osalta yhteistyövelvoite on asetettu lainsäädännössä.

Esimerkkeinä yksittäisistä hallintomuutoksen vaikutuksista voidaan nostaa esiin varhaiskasvatuslain uudistaminen ja tilastojen laadinta. Odottava kanta hallinnon järjestämiseen on haitannut päivähoitolain uudistamista ja uuden varhaiskasvatuslain lähtökohtien sopimista.



Hallintorakenteen selkiytyminen ja hallintomuutokseen joka tapauksessa liittyvät lakien muutokset vauhdittaisivat varhaiskasvatuslain valmistelua. Tilastojen laatiminen siirtyisi hallintouudistuksessa Opetusministeriön vastuulle. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tilastot ja tiedonkeruu ovat nyt järjestelmiltään ja tietosisällöiltään erilaisia.

#### **6.4. VAIKUTUKSET KUNNALLISTEN VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN**

Tämä selvitys koskee päivähoiton ja varhaiskasvatuksen asemaa valtionhallinnossa. Tällä selvityksellä ei ole tarkoitus mitenkään puuttua kuntien hallintoratkaisuihin. Selvityshenkilöt korostavat, että kuntien on saatava jatkossakin kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti itse päättää, minkä monijäsenisen toimielimen alaisuuteen ne haluavat päivähoiton ja varhaiskasvatuksen sijoittaa.

Useat kunnat ovat odottaneet päivähoiton osalta valtakunnallista ratkaisua ennen omien hallintoratkaisujensa tekemistä. Päivähoiton hallinnollisessa asemassa valtakunnallisella tasolla tapahtuvat uudistukset tulisivat todennäköisesti vaikuttamaan nopeastikin siten, että kunnat organisoisivat päivähoiton opetustoimeen niissä kunnissa, joissa asia on peruskunnan ratkaistavissa. Näin kuntatason ja valtakunnallisen tason hallintoratkaisut olisivat samassa linjassa valtakunnallisten ratkaisujen kanssa, mikä selkeyttäisi hallintoa. Kuntayhtymissä ja liikelaitoksissa asia on monisyisempi, koska osallisena on useita kuntia.

Päivähoiton henkilöstö on lähes täysin kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen piirissä. Opetusalan virka- ja työehtosopimuksen piiriin kuuluvat vain esiopetusta antavat lastentarhanopettajat silloin, kun esiopetus on järjestetty koulutoimen alaisena ja esiopetusta saavat oppilaat on otettu koulun oppilaiksi. Selvitystyön yhteydessä nostettiin hallintouudistuksen osalta sekä uhkana että mahdollisuutena se, että lastentarhanopettajat voisivat siirtyä opetuspuolen sopimuksen piiriin. Tämän on arvioitu voivan merkitä muutoksia tämän ammattiryhmän työehdoissa, muun muassa palkoissa ja työajoissa, mikä nostaisi kuntien kustannuksia. Työehtosopimusratkaisut tehdään kuitenkin erillään hallintoratkaisuista, joilla ei ole suoraa vaikutusta päivähoiton ja varhaiskasvatuksen henkilöstön työehtoihin.

Päivähoiton kehittäminen kunnissa on myös sidoksissa pitkään vireillä olleeseen tavoitteeseen päivähoitolain uudistamisesta laiksi varhaiskasvatuksesta. Tulevien vuosien kehitys kuntien

päivähoidossa onkin kiinni hallintoratkaisusta, kuntataloudesta ja päivähoitolain uudistamisesta. Lisäksi päivähoidon ohjausjärjestelmän suhteen tehtävillä ratkaisulla, kuten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tai vastaavien asiakirjojen suositusluonteisuudella tai normatiivisuudella voi olla omat vaikutuksensa.

Kunnissa opetustoimen ja varhaiskasvatuksen yhdistyminen kasvattaa opetustoimen budjettia ja henkilöstömäärää merkittävästi. Yhdistyminen tuottaa myös luottamushenkilöelimille uusia tehtäviä, mikä johtanee kunnissa erilaisiin ja toisista poikkeaviin ratkaisuihin kun haetaan päivähoidon kannalta luontevia tapoja päätöksentekoon.

## **6.5. YHTEISKUNNALLISET JA MUUT VAIKUTUKSET**

Yhteiskunnallisessa keskustelussa on esitetty pelko siitä, että päivähoidon siirto opetusministeriön hallinnonalalle merkitsisi hoidon ja kasvatuksen keskinäisen suhteen muuttumista niin, että oppiminen painottuisi liiaksi hoidon kustannuksella. Lisäksi on kannettu huolta muutoksen vaikutuksesta perheen asemaan ja perheelle annettavaan tukeen sekä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Pelot ovat perusteettomia, sillä uudistuksen tavoitteena on päivähoidon kasvatuksellisen sisällön kehittäminen, lapsiperheiden palveluista huolehtiminen sekä entistä tehokkaampi syrjäytymisen ehkäisy. Vastuu tavoitteista jakautuu sekä Opetusministeriölle että Sosiaali- ja terveysministeriölle.

Päivähoitopalveluita käyttää yli 300 000 perhettä ja lähes miljoona kansalaista. Päivähoitoa on jatkossakin kehitettävä ottaen huomioon kasvatuksen, perheiden, sosiaalihuollon ja työvoimapolitiikan näkökulmat.

Päivähoidon hallinnon muutoksen voidaan arvioida pitkällä tähtäimellä nostavan enemmän esille kasvatuksen ja opetuksen tavoitteita sekä korostavan lapsen kehitystä. On mahdollista, että tämä johtaa perheiden näkökulman kevenemiseen, vaikei tästä vielä olekaan kunnista näyttöä. Valtakunnallisesti ja kunnallisesti tultaneen kuitenkin huolehtimaan ohjauksesta siten, että uhka ei realisoidu. Muutosjohtamiseen on välttämätöntä ottaa aktiivinen ote. Kehitystä tulee jatkuvasti arvioida.

Päivähoidon toimintakulttuurissa korostuvat erityisesti lapsen kokonaisvaltainen, hoitoon ja hoivaan pohjautuva hyvinvointi, leikkiin painottuvat toiminta, vahva ja päivittäinen yhteistyö perheiden kanssa sekä tiimityö ja moniammatillisuus. Päivähoidossa kasvatus ja opetus ovat käytännössä synonyymejä eli niitä ei ole jaettu erillisiin, erikseen arvioitaviin osiin.

Opetustoimen kulttuuri on erilainen. Opetustoimessa korostuvat opetus ja oppimisen selkeät tavoitteet ja oppiainejakoisuus. Opetustoimessa opetus on yleensä yksittäisen opettajan, ei varsinaisen tiimin vastuulla. Esiopetus sijoittuu päivähoidon ja opetuksen rajapintaan.

Päivähoidon puolella esiopetuksessa näkyvät päivähoidon ja kouluissa vastaavasti opetustoimen kulttuuriset piirteet. Kuitenkin esiopetuksessa korostuvat aina sekä päivähoidossa että koulussa leikki ja kokonaisvaltainen toiminta.

Voidaan arvioida, että muutoksessa on suuri potentiaali, mikäli päivähoito ja perusopetus kohtaamisen ja muutosjohtamisen kautta voivat jakaa osaamistaan ja vahvuuksiaan. Tämä vaikutus realisoituu pitkäkestoisen ja määrätietoisen työn kautta.

Esiopetusuudistus on tuonut käytännössä kaikki kuusivuotiaat tavoitteellisen kasvatuksen ja opetuksen piiriin. Voidaan arvioida, että tarvetta oppivelvollisuusiän alentamiseen ei ole kasvatuksen ja opetuksen tavoitteista johtuvia tarpeita. Tältä osin yhteiskunnallinen konsensus on laajaa.

## 7. LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET

Päivähoitopalvelut ovat nykyisin sosiaalipalveluita ja laki ja asetus lasten päivähoidosta ovat osa sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Vastuuministeriön vaihdoksen taustalla olisi kuntien tekemien hallintoratkaisujen lisäksi päivähoidon perustehtävän painottaminen lapsen näkökulmaan ja varhaiskasvatukseen sen sijaan, että painotettaisiin lapsen hoitoa ja perheiden tukea sekä vanhempien työssä käynnin mahdollistamista. Muutoksen perusteet huomioon ottaen varhaiskasvatuspalveluja ei enää voisi pitää sosiaalihuoltolain tarkoittamina sosiaalipalveluina.

Näin ollen lainsäädännön muutokseksi ei riittäisi pelkästään vastuuministeriön vaihtaminen, vaan hallinnonalavaihdoksen lisäksi olisi uudistettava päivähoidon kokonaisuutta koskevaa lainsäädäntöä.

Päivähoitopalvelujen muuttaminen varhaiskasvatuspalveluiksi ja niiden irrottaminen sosiaalihuoltolain piiristä, merkitsisi varsin laajoja, osittain myös sisällöllisiä muutoksia lainsäädäntöön muutoinkin kuin päivähoitolain osalta. Kysymys on siitä, mitä palveluja ja etuuksia kuuluu varhaiskasvatuspalveluihin ja miten palvelut lainsäädännöllisesti järjestetään siten, että lapsen asema, palveluiden saanti ja palvelun laatu turvataan. Samalla olisi pohdittava, miten uudet rajapinnat ja yhteistyösuhteet sosiaalihuoltoon pitäisi järjestää nykyistä paremmin. Yhteistyösuhteiden pohtiminen olisi tarpeellista myös siinä tapauksessa, että päivähoito ja varhaiskasvatus päätettäisiin jättää Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle.

Kun päivähoito lakkaisi olemasta sosiaalipalvelu, sitä ei enää käsiteltäisi sosiaalihuollon asiakaslaissa eikä asiakasmaksulaissa. Opetusministeriön vastuualueelle tulisi myös yksityisiä palveluita ja niiden valvontaan liittyviä asioita, joista olisi laadittava uudet säännökset.

### 7.1. VASTUUMINISTERIÖN VAIHTOON LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

**Valtioneuvostosta annetun lain** mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Lain mukaan valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön, ja samoin voidaan menetellä määräajaksi nimitettyjen virkamiesten osalta määräajan päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkansa. Virastojen toimialasiirtoihin liittyvistä henkilöstösiirroista säädetään yleensä lailla.

Valtion talousarvioon liittyvien määrärahojen siirtämisestä ministeriön toimialan muuttuessa säädetään **valtion talousarviosta annetussa laissa**.

### **Valtioneuvoston ohjesääntö**

Valtioneuvoston ohjesäännössä sosiaalipalvelut, joihin päivähoito luetaan, on määritetty Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Esiopetus kuuluu Opetusministeriön toimialaan. Hallintouudistus edellyttää muutoksen tekemistä ohjesääntöön.

**Valtioneuvoston asetus Sosiaali- ja terveysministeriöstä** kuvaa ministeriön tehtäviä niin yleisellä tasolla, ettei asetukseen tarvittane muutoksia. Sen sijaan **Valtioneuvoston asetusta Opetusministeriöstä** olisi muutettava.

Hallintouudistuksen yhteydessä on tarkistettava, onko **Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta tai Opetushallitusta** koskevia säännöksiä uudistettava. Tilanne on tarkistettava myös **aluehallintovirastojen** osalta.

### **Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira)**

Jos päivähoito lakkaa olemasta sosiaalipalvelu, pitäisi huolehtia siitä, että Valviran päivähoiton osalta hoitamat lupa- ja valvontatehtävät järjestetään asianmukaisesti jatkossakin.

**Valtioneuvoston asetusta varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta** tulisi muuttaa siten, että neuvottelukunta siirtyisi Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta asiantuntijaelimenä Opetusministeriön hallinnonalalle. Neuvottelukunnan toiminta kannattaisi toteuttaa siten, että siihen otetaan edustus niistä ministeriöistä ja virastoista, joilla on vastuullaan päivähoitoon, esiopetukseen, varhaiskasvatukseen ja lapsiperheisiin liittyviä tehtäviä.

**Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetun lain** säännöksissä päivähoitoa ei mainita erikseen, minkä vuoksi lakia ei tarvinne muuttaa. Päivähoito ei uudistuksen jälkeen enää kuuluisi osaamiskeskusten tehtäviin.

## **7.2. SOSIAALIHUOLLON LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA MUUTOKSIA**

**Laki ja asetus lasten päivähoidosta** sisältävät säännökset päivähoidon toimintamuodoista ja sisällöstä sekä päivähoidon tavoitteet. Lisäksi lakiin on kirjattu muun muassa säännökset oikeudesta päivähoitoon sekä henkilöstön ja lasten suhdeluvut. Päivähoitolain uudistaminen on ollut pitkään vireillä. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan lakijaosto on 2009 laatinut lain muuttamista koskevan selvityksen, joka ei kuitenkaan ollut yksimielinen.

Jos päivähoito siirretään Opetusministeriön vastuulle, olisi nykyinen päivähoitolaki syytä korvata uudella varhaiskasvatuslailla. Olisi hyvä, jos uusi varhaiskasvatuslaki ja hallinnon muutosta koskevat säädökset voitaisiin laatia samanaikaisesti rinta rinnan. Jos näiden kahden lakikokonaisuuden yhtäaikaan valmistelu ei kuitenkaan onnistu esimerkiksi hallintomuutoksen odotuksesta johtuen, vanha päivähoitolaki voisi mahdollisesti olla pienehköin muutoksin hallintomuutoksen pohjana. Uudistus saattaa aiheuttaa muutoksia myös perusopetuslakiin.

### **Sosiaalihuoltolaki ja asetus**

Kunnan velvollisuus on järjestää päivähoitopalvelut, jotka ovat kunnan hallintoratkaisuista riippumatta sosiaalipalveluita ja muiden sosiaalipalveluiden tapaan Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnon alalla. Edellä on jo otettu kanta, ettei varhaiskasvatus voisi Opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvana enää olla sosiaalipalvelu.

Johonkin lakiin on siis kirjattava säännökset kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatuspalvelut ja päättää niiden toimeenpanosta vastuussa olevasta toimielimestä. Selvityshenkilöt pitävät tärkeänä, että kunnalla on jatkossakin oikeus valita, minkä monijäsenisen toimielimen alle varhaiskasvatus kuuluu. Lisäksi on säädettävä muutoksenhausta myös siltä osin, kun on kysymys yksilöä koskevista päätöksistä.

**Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista** on sisältänyt säännökset asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka varhaispalvelujen osalta jatkossakin turvata. Myös perusopetuslaki tuntee oppilaan oikeuksia, mutta sosiaalipuolella oikeuksien kirjo on laajempi. Se käsittää esimerkiksi säännellymmän itsemääräämisoikeuden, asiakkaan mielipiteiden ja toivomusten huomioonottamisen, oikeuden laadultaan hyvään sosiaalihoitoon ja oikeuden hyvään kohteluun.

Myös salassapitosäännökset ja vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset, jotka sisältyvät sosiaalihoitolakiin, on mietittävä hallinnonalamuutoksen yhteydessä sekä sisällöllisesti että kirjaamisen osalta. Sosiaalihoitolaki sisältää varsinaisten salassapitosäännösten lisäksi myös sellaista erityissääntelyä, jota ei ole muussa lainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus saamastaan kohtelusta esimerkiksi ylemmälle viranomaiselle. Asiakaslaissa on myös maininta sosiaaliasiamiehestä, joka tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja ohjaa asiakkaita sekä voi avustaa päivähoitossakin mahdollisen muistutuksen tekemisessä..

**Laki ja asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista** ei sellaisenaan sovellu Opetusministeriön hallinnonalan palveluihin. Kun päivähoito- ja varhaiskasvatuspalvelut ovat lähtökohtaisesti maksullisia palveluita, on maksuja koskevista yleisistä periaatteista ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksusta säädettävä erikseen, samoin tiedonsaantioikeudesta ja muutoksenhausta asiakasmaksuasioissa. Säännökset voisi mahdollisesti sisällyttää varhaiskasvatuslakiin. Siirtymävaiheessa saattaisi olla mahdollista myös viittaus sosiaalihuollon asiakasmaksulakiin.

**Laki ja asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista** määrittää nyt henkilöstön kelpoisuudet ja mahdollisuudet poiketa kelpoisuusehdoista silloin, kun kelpoista henkilöstöä ei ole saatavilla. Nykyinen, vuonna 2005 voimaan tullut laki sisältää monimutkaiset, lähinnä pitkien työurien turvaamiseksi säädetyt siirtymäsäännökset.

**Laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta** täydentää yleislakina päivähoitolaissa olevaa perussääntelyä. Yksityisen päivähoiton/varhaiskasvatuspalveluiden valvontaa koskeva sääntely on sisällytettävä johonkin opetuspuolen valvontaa koskevaan lakiin tai on muodostettava oma kokonaisuus. Tällöin on mm. päätettävä valvontaviranomaisista ja valvonnan sisällöstä, ilmoitusvelvollisuudesta, vastuuhenkilöistä sekä yksityisten palveluiden

antajien rekisteristä. Vuoden 2010 alusta yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot yhteistyössä Valviran kanssa.

**Laki lasten kotihoidon ja laki yksityisen hoidon tuesta** muodostavat yhdessä päivähoitolain kanssa kokonaisuuden, jota ei ole syytä pilkkoa. Tämän vuoksi myös kotihoidontuki ja yksityisen hoidon tuki olisi siirrettävä yhdessä päivähoitopalveluiden kanssa Opetusministeriön vastuualueelle. Tämän kaltaisia tukia ei ole aiemmin ollut Opetusministeriön hallinnonalalla. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen liittyvästä kunnallisesta lisästä päätökset tehdään kunnissa.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä on tullut voimaan 2009. Osa kunnista ottanee ostopalveluiden ja yksityisen hoidon tuen rinnalla käyttöön palvelusetelit myös päivähoitossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä annettua lakia ei suoraan voitaisi soveltaa varhaiskasvatuspalveluihin. Jos palvelusetelin käyttömahdollisuus varhaiskasvatuspalveluihin halutaan säilyttää yksityisen hoidon tuen rinnalla, säännökset palvelusetelistä ja muun muassa sen käytön periaatteista, palvelusetelin arvon määräytymisestä ja asiakkaan oikeuksista palveluseteliä käytettäessä, olisi kirjattava muuhun lainsäädäntöön. Tällöin olisi ehkä mahdollista viitata soveltuvilta osin lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Järjestelmää voidaan myös yksinkertaistaa valitsemalla lainsäädäntöön yksityisen hoidon tueksi joko nykymalli tai palveluseteli niiden merkittävän samankaltaisuuden vuoksi.

**Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä** koskee sähköistä tietojärjestelmää ja tiedonhallintaa. Järjestelmän kehittäminen, joka tosin on vasta alkuvaiheessaan, koskee myös päivähoitoa. Vastuuministeriön vaihdoksen yhteydessä Opetusministeriössä pitäisi pohtia, miten asia järjestettäisiin.

### **7.3. MUU LAINSÄÄDÄNTÖ**

#### **Arvonlisäverolaki**

Arvonlisäverolain mukaan arvonlisäveroa ei suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan laissa valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa



toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia muun muassa lasten ja nuorten huollosta sekä lasten päivähoitosta. Sosiaalipalvelujen arvonlisäverottomuuden edellytyksenä käytännössä on, että palvelujen tuottaja on sosiaalihuoltotoiminnan harjoittaja. Näitä voivat olla valtio, kunnan, kuntayhtymät ja myös yksityiset palvelujen tuottajat.

Jotta yksityisen palvelujen tuottajan tuottama sosiaalihuolto voisi olla arvonlisäverotonta, edellytetään, että palvelujen tuottaja kuuluu yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisteriin ja että toimintaa valvotaan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontalain mukaisesti. Lisäksi arvonlisäverottomuuden edellytyksenä on, että palveluja luovutetaan sosiaalihuoltoon oikeutetulle.

Arvonlisäverolain mukaan arvonlisäveroa ei myöskään suoriteta koulutuspalvelun myynnistä. Lain mukaan koulutuspalvelulla tarkoitetaan yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, korkeakouluopetusta sekä taiteen perusopetusta, jota lain nojalla järjestetään tai jota lain nojalla avustetaan valtion varoin. Lasten päivähoiton palveluja tuotetaan myös yksityisten palveluntuottajien toimesta. Jotta päivähoiton hallinnollinen siirto Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä Opetusministeriöön voitaisiin toteuttaa ilman merkittäviä kustannusvaikutuksia, olisi myös lasten päivähoito/varhaiskasvatus määritettävä lain mukaisesti koulutuspalveluksi.

### **Muut lait, joissa viitataan päivähoitoon tai päivähoitolakiin**

Koska päivähoito terminä esiintyy lukuisissa säädöksissä eri puolella lainsäädäntöä, olisi uuteen varhaiskasvatus/päivähoitolakiin laitettava siirtymäsäännös, jonka mukaan muualla lainsäädännössä oleva viittaus päivähoitoon tarkoittaisi viittausta uuden lain tarkoittamaan varhaiskasvatukseen/päivähoitoon.

## **Liitteet**

### **Haastattelut**

### **Kuulemistilaisuuden osallistujat**

	Kuulemistilaisuus Säätövaliokunta 15.1.2010		
1	Sosiaali- ja terveysministeriö	Kahiluoto, Tarja	Neuvotteleva virkamies
2	Opetusministeriö	Misukka, Heljä	Valtiosihteeri
3	Opetusministeriö	Rajanen, Jari	Opetusneuvos
4	Opetushallitus	Parkkinen, Hely	Opetusneuvos
5	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	Kekkonen Marjatta	Erityissuunnittelija
6	Etelä-Suomen aluehallintovirasto	Ellala, Esa	Johtaja
7	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	Laitila, Tuomo	Lääninsivistysneuvos
8	Pääkaupunkiseudun osaamiskeskus SOCCA	Marjamäki, Pirjo	Johtaja
9	Lapsiasiavaltuutettu	Aula, Maria Kaisa	
10	Lasten ja nuorten politiikkaohjelma	Wrede, Georg Henrik	Ohjelmajohtaja
11	Eduskunnan sivistysvaliokunta	Raija Vahasalo	Puheenjohtaja
12	Espoo	Tossavainen, Titta	Suomenkielisen varhaiskasvatuksen johtaja
13	Helsinki	Järvenkallas, Satu	Päivähoidon johtaja
14	Liperi	Korhonen, Sirkka	Varhaiskasvatuksen johtaja
15	Oulu	Lamberg, Arto	Päivähoidon johtaja
16	Salo	Kulmala, Vesa	Varhaiskasvatusjohtaja
17	Seinäjäki	Ekola, Kalevi	Päivähoidon päällikkö
18	Tampere	Viitasaari, Leena	Päivähoidon johtaja
19	Tuusula	Pietarinen, Leo	Varhaiskasvatuspäällikkö
20	Vantaa	Lounassalo, Jarmo	Vs. varhaiskasvatuksen johtaja
21	Ylöjärvi	Autio, Irma	Päivähoidon johtaja
22	Folkhälsan	Paldanius-Rehn, Anne-Maj	Lapsi- ja perhetoiminnan aluejohtaja
23	Lastensuojelun Keskusliitto	Sauro, Seppo	Ohjelmapäällikkö
24	Mannerheimin Lastensuojeluliitto	Kallioma, Milla	Järjestöjohtaja
25	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöjärjestö YTY	Kittilä, Riitta	Erityissuunnittelija
26	Helsingin yliopisto, Käyttäytymistieteellinen tiedekunta	Kalliala, Marjatta	Varhaiskasvatuksen dosentti
27	Tampereen yliopiston okl, varhaiskasvatuksen yksikkö	Karila, Kirsti	Yksikön johtaja, dosentti
28	Sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto	Säkinen, Juha	Lehtori
29	Selvityshenkilö	Petäjaniemi, Tuulikki	
30	Selvityshenkilö	Pokki, Simo	

## Selvityshenkilöiden haastattelemat organisaatiot ja niiden edustajat

2009

16.11. Opettajien ammattijärjestö OAJ, erityisasiantuntija Ritva Semi

16.11. Etelä-Suomen lääninhallitus, läänin sosiaalineuvos Esa Ellala

20.11. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto, sopimustoimitsija Riitta Rautanen  
sopimustoimitsija Sari Bäcklund, sopimustoimitsija Minna Pirttijärvi

20.11. Kuntatyönantajat, työmarkkinajohtaja Markku Jalonen, neuvottelupäällikkö Ulla-  
Riitta Parikka, neuvottelupäällikkö Vuokko Piekkala

20.11. Opetusministeriö, opetusneuvos Armi Mikkola

25.11. Sosiaalialan Työnantaja- ja Toimialaliitto, elinkeinopoliittinen asiantuntija Aino  
Närkki

25.11. Valtiovarainministeriön kuntaosasto, osastopäällikkö Päivi Laajala, hallitusneuvos  
Arto Sulonen

Valtiovarainministeriön budjettiosasto, budjettineuvos Raija Koskinen

1.12. Lastentarhanopettajaliitto, puheenjohtaja Anne Liimola, Opettajien ammattijärjestö,  
erityisasiantuntija Ritva Semi

1.12. Tehy, asiamies Eva Siitonen

2.12. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, puheenjohtaja Tero  
Ristimäki, erityisasiantuntija Marjo Varsa

2.12. Opetushallitus, pääjohtaja Timo Lankinen, johtaja Matti Lahtinen, opetusneuvos Hely  
Parkkinen

2.12. Kuntaliitto, johtaja Jussi Merikallio, kehittämisspäällikkö Juha Karvonen, neuvotteleva  
lakimies Sami Uotinen, erityisasiantuntija Anna-Maija Haliseva-Lahtinen

3.12. Opetusministeri Henna Virkkunen, valtiosihteeri Heljä Misukka, opetusministeriö

3.12. Sosiaali- ja terveysministeriö, osastopäällikkö Päivi Sillanaukee,  
apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä, johtaja Kari Ilmonen, neuvotteleva virkamies Riitta  
Säntti, neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto,

4.12. Opetusministeriö, yksikön päällikkö Eeva-Riitta Pirhonen, opetusneuvos Jari Rajanen

4.12 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer, johtaja Arja Niittynen, suunnittelija Leena Kaasinen-Parkatti, suunnittelija Lena Öhman-Jokinen

11.12. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, yksikön päällikkö Päivi Lindberg, erikoissuunnittelija Marjatta Kekkonen

11.12. Kirkkohallitus, kirkkoneuvos Pekka Huokuna, johtaja Marja-Leena Toivanen, varhaiskasvatussihteeri Heljä Petäjä

21.12. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto

21.12. Länsi-Suomen lääninhallitus, lääninsivistysneuvos Tuomo Laitila, sivistysjohtaja Taina Peltonen, Mänttä-Vilppula ja dosentti Jarmo Kinos, Turun yliopisto

22.12. Peruspalveluministeri Paula Risikko, sosiaali- ja terveysministeriö

2010

8.1. Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto JYTY, työmarkkina-asiamies Tuula Hosio ja työmarkkinalakimies Riikka Kolkkala

8.1. Valtiovarainministeriön kehittämisosaston rakenne- ja ohjausyksikkö, neuvotteleva virkamies Eeva Puttonen

13.1. Sosiaali- ja terveysministeriö, johtaja Eija Koivuranta ja hallitusneuvos Riitta Kuusisto sekä opetusministeriö, yksikön päällikkö Eeva-Riitta Pirhonen ja hallitusneuvos Anne-Marie Brisson

Selvityshenkilöt ovat lisäksi saaneet työssään arvokasta apua eri ministeriöiden virkamiehiltä ja eri organisaatioiden edustajilta.