

Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030

**Suuntaviivat varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseen
sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja
koulutuksen kehittämiseen**

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30

Kirsti Karila, Tuomas Kosonen, Satu Järvenkallas

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:30

Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030

Suuntaviivat varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseen
sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja
koulutuksen kehittämiseen

Kirsti Karila, Tuomas Kosonen, Satu Järvenkallas

Suomi
Finland
100

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN Nid.: 978-952-263-486-3

ISBN PDF: 978-952-263-487-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Teija Metsänperä

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Kesäkuu 2017
Tekijät	Kirsti Karila, Tuomas Kosonen, Satu Järvenkallas	
Julkaisun nimi	Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030. Suuntaviivat varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30	
Diaarinumero		Teema koulutus
ISBN painettu	978-952-263-486-3	ISSN painettu 1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-487-0	ISSN PDF 1799-0351
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-487-0	
Sivumäärä	120	Kieli suomi
Asiasanat	varhaiskasvatus, osallistumisaste, osaaminen, henkilöstörakenne, koulutus	
Tiivistelmä	<p>Tämä on kolmen hengen asiantuntijatyöryhmän selvitys varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisesta, varhaiskasvatuksessa tarvittavasta osaamisesta, koulutuksen kehittämistarpeista ja päiväkodin henkilöstörakenteesta Suomessa. Raportti on opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama.</p> <p>Selvityksessä kuvataan niitä linjauksia, joita maassamme on tehty viime vuosikymmenen kuluessa varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. Sen jälkeen raportissa kuvataan erilaisten varhaiskasvatukseen ja lasten hoitomuotoihin liittyvien politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Tässä osiossa keskitytään arvioimaan mihin ryhmiin varhaiskasvatukseen osallistumisella on positiivisimpia vaikutuksia ja mitkä seikat ovat tehokkaimpia näiden varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseksi. Selvitystyössä myös arvioidaan eri ryhmien herkkyydestä reagoida taloudellisiin kannustimiin ja muihin politiikkatoimenpiteisiin Suomessa. Lisäksi selvityksessä luodaan tilannekuva nykyisiin taloudellisiin kannustimiin osallistua työhön ja sitä kautta mahdollisista esteistä varhaiskasvatukseen osallistumiseen.</p> <p>Näiden eri tilannekuvien avulla luodaan eri arvioita, miten varhaiskasvatusmaksuja, lasten kotihoidon tukea ja lasten hoitovapaata muuttamalla varhaiskasvatuksen osallistumisaste muuttuisi. Lisäksi arvioidaan, paljonko eri vaihtoehtoissa julkisen talouden tilanne muuttuu huomioiden lisääntyneet varhaiskasvatuksen kustannukset, maksettujen tukien väheneminen ja ansiotuloista saatavien verotulojen lisääntyminen. Näissä arvioissa pyritään erottelamaan eri ikä- ja tuloryhmille tehtävät toimenpide ehdotukset. Taloudellisten kannustumien lisäksi esitetään myös informaatio-ohjaukseen ja palveluohjaukseen liittyviä ehdotuksia, joiden selvitysryhmä arvioi parantavan varhaiskasvatukseen osallistumisen astetta.</p> <p>Varhaiskasvatuksen ammatillisen osaamisen ja koulutuksen osalta esitetään tilannekuva, jossa kuvataan muun muassa varhaiskasvatuksen koulutusrakenteen ja sen eri osien tämänhetkinen tilanne. Päiväkotien henkilöstörakenteeseen ehdotetaan muutoksia, joita perustellaan laki- ja varhaiskasvatussuunnitelmakehyksestä sekä uusimmasta tutkimustiedosta nousevilla ammatillisten osaamisvaatimusten muutoksilla. Koulutuksen kehittämisen osalta esitetään varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämis- ja toimenpideohjelma. Siinä esitetään peruskoulutuksen osalta ehdotukset varhaiskasvatuksen koulutuksen kokonaisrakenteesta, eri tutkintojen määrällisistä tarpeista sekä koulutuksen sisältöjen kehittämisestä. Lisäksi ohjelma sisältää täydennyskoulutuksen suunnitelman. Ohjelma sisältää lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset.</p>	
Kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	Juni 2017	
Författare	Karila, Kirsti, Kosonen, Tuomas, Järvenkallas, Satu		
Publikationens titel	Vägkarta för småbarnspedagogiken för 2017–2030. Riktlinjer för en höjning av deltagarfrekvensen samt för utveckling av daghemspersonalens kompetens, personalstruktur och utbildning		
Publikationsseriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30		
Diarienummer		Tema	utbilning
ISBN tryckt	978-952-263-486-3	ISSN tryckt	1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-487-0	ISSN PDF	1799-0351
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-487-0		
Sidantal	120	Språk	finska
Nyckelord	småbarnspedagogik, deltagarfrekvens, kompetens, personalstruktur, utbildning		
Referat	<p>Bakom föreliggande utredning står en expertgrupp på tre personer. Vi har haft i uppgift att utreda hur deltagarfrekvensen kunde höjas, vilken kompetens som behövs inom småbarnspedagogiken, vilka utvecklingsbehov som föreligger angående utbildningen och hur personalsstrukturen ser ut i Finland idag. Rapporten har beställts av undervisnings- och kulturministeriet.</p> <p>I utredningen beskrivs riktlinjer na för utvecklingen av småbarnspedagogiken i vårt land under de gångna tio åren. Därefter presenteras forskningslitteratur om vilka konsekvenser olika politiska åtgärder haft för småbarnspedagogiken och olika former av barndagvård. Här ligger fokus på en utvärdering av för vilka gruppers del barnets deltagande i småbarnspedagogik har störst positiv effekt och vilka faktorer som är effektivast för att höja deltagarfrekvensen för dessa gruppers del. Dessutom utvärderas hur lätt olika grupper reagerar på ekonomiska incitament och andra politiska åtgärder nationellt. Därtill ger utredningen en lägesbild av de ekonomiska incitament som för närvarande sporrar vårdnadshavarna att delta i arbetslivet och vilka hinder som ur det perspektivet eventuellt påverkar barnets deltagande i småbarnspedagogiken.</p> <p>Med hjälp av dessa lägesbilder utvärderas hur ändringar som gäller avgifterna inom småbarnspedagogik, stödet för vård av barn i hemmet och vårdledigheter skulle påverka deltagarfrekvensen inom småbarnspedagogiken. Därtill utvärderas hur mycket de offentliga finanserna påverkas i de alternativa scenarier som presenteras, med beaktande av kostnadsnivån för småbarnspedagogiken, minskade stödutbetalningar och högre skatteintäkter från föräldrarnas löneinkomster. I samtliga utvärderingar har vi eftersträvat att specificera vilka åtgärder som föreslås för olika ålders- och inkomstgrupper. Utöver ekonomiska incitament presenterar vi förslag angående informationsstyrning och vägledningen till olika tjänster, som enligt den bedömning vi i arbetsgruppen kommit fram till är ägnade att förbättra deltagarfrekvensen inom småbarnspedagogiken.</p> <p>Med tanke på den yrkeskunskap och utbildning personalen inom småbarnspedagogiken har presenterar vi en lägesbild som bland annat beskriver hur utbildningen är strukturerad och läget inom olika delar av utbildningen i dag. I rapporten föreslås ändringar i daghemspersonalens struktur. Förslagen motiveras med utgångspunkt i de ramar som anges av lagstiftningen och grunderna för planen för småbarnspedagogik samt de förändrade kraven på personalens yrkeskunskaper som lyfts fram i den nyaste forskningen. Dessutom presenteras ett förslag till utvecklings- och åtgärdsprogram för att utveckla personalutbildningen inom småbarnspedagogiken. För grundutbildningens del föreslås en helhetsstruktur för utbildningen inom småbarnspedagogiken, vilka kvantitativa behov av olika examina som föreligger samt en utveckling av innehållet i respektive utbildningar. Programmet innehåller också en plan för kompletterande utbildning. I programmet ingår såväl förslag på kort som på längre sikt.</p>		
Förläggare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Education and Culture	June 2017
Authors	Karila, Kirsti, Kosonen, Tuomas, Järvenkallas, Satu	
Title of publication	Roadmap on the development of early childhood education for 2017–2030. Guidelines for increasing the degree of participation in early childhood education, and for the development of the skills of daycare centre staff, personnel structure and training	
Series and number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:30	
Register number		Subject Education
ISBN (printed)	978-952-263-486-3	ISSN (printed) 1799-0343
ISBN PDF	978-952-263-487-0	ISSN (PDF) 1799-0351
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-487-0	
Pages	120	Language Finnish
Keywords	early childhood education, degree of participation, competence, personnel structure, training	
Abstract	<p>This is a report by a three-person group of experts on increasing the degree of participation in early childhood education, the competence required in early childhood education, the need to develop training, and personnel structure of daycare centres in Finland. The report was ordered by the Ministry of Education and Culture.</p> <p>The report describes the policies followed in our country for the development of early childhood education during the past decade. After that, the report describes research literature on the impacts of different policy measures related to early childhood education and methods of caring for children. This section focuses on an assessment of the groups where participation in early childhood education has the most positive effects and which circumstances are the most effective for increasing the degree of participation in early childhood education. The work on the report also evaluates various groups' sensitivity in reacting to financial incentives and other policy measures in Finland. Furthermore, the report creates a situation picture of the current financial incentives for participating in the work and, thereby, of any obstacles for participating in early childhood education.</p> <p>These different situation pictures are used to create different assessments on how the degree of participation in early childhood education would be altered by changes in early childhood education fees, child home care allowance and child care leave. The report also estimates how much the status of public finances would change with the different alternatives, considering increasing costs for early childhood education, a decrease in allowances paid, and an increase in tax revenue from earned income. The report aims to distinguish between proposed measures for different age and income categories. Besides financial incentives, the report also presents proposals related to information steering and case management, which the working group evaluates will improve the degree of participation in early childhood education.</p> <p>With regard to vocational competence and training in early childhood education, the report presents a situation picture that describes, among other things, the current status of the education structure in early childhood education and its various sections. The report proposes amendments to the personnel structure at daycare centres, justified by changes in vocational competence requirements originating from the early childhood education framework and the latest research information. For the development of training, the report puts forward a development and action plan for training on early childhood education. It presents, in terms of basic training, proposals on the overall structure of training on early childhood education, quantitative needs for different qualifications, and the development of the contents of such training. In addition, the programme includes a plan for further training. The programme contains proposals for the short and the long term.</p>	
Publisher	Ministry of Education and Culture, Finland	
Printed by	Lönnerberg Print & Promo, 2017	
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

Lähtökohtia	11
1 Johdanto.....	11
2 Tilannekuva varhaiskasvatuksen muutoksesta Suomessa.....	16
I Varhaiskasvatukseen osallistuminen	22
1 Varhaiskasvatuksen osallistumisaste	22
1.1 Kirjallisuuskatsaus	22
1.2 Kansainvälisten varhaiskasvatusinstituutioiden vertailua.....	29
1.3 Suomen varhaiskasvatuksen ja lasten vanhempien työhön osallistumisen kuvailua.....	33
1.3.1 Äitien työhön osallistuminen.....	34
1.3.2 Varhaiskasvatukseen osallistuminen	36
1.3.3 Kotihoidontuen käyttö.....	40
2 Työn vastaanoton kannusteet	41
3 Suosituksia varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi	45
3.1 Varhaiskasvatusmaksut	46
3.2 Kotihoidontuki	58
3.3 Esiopetuksen merkitys ja mahdollinen laajentaminen	62
3.4 Muita suosituksia	64
3.5 Suositusten yhteiskunnallisia vaikutuksia	66
II Varhaiskasvatuksessa tarvittava osaaminen, sitä tukeva henkilöstörakenne päiväkoteissa sekä varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittäminen – tilannekuva ja toimenpide-ehdotukset	68
1 Päiväkotityössä tarvittava osaaminen	68
1.1 Kansainvälinen tutkimustieto ja suositukset osaamisen ja koulutuksen merkityksestä ..	69
1.2 Varhaiskasvatuksessa tarvittavan osaamisen sisällöt	70
2 Henkilöstörakenne, kelpoisuudet ja koulutus – nykytilanne ja havaitut pulmat..	78
2.1 Nykyiset kelpoisuusehdot	79
2.2 Nykyinen henkilöstörakenne.....	79
2.3 Koulutusrakenteen ja koulutuksen sisältöjen havaitut pulmat.....	80
3 Selvityshenkilöryhmän päiväkotien henkilöstörakennetta ja henkilöstön kelpoisuuksia koskevat ehdotukset	85
3.1 Päiväkotien henkilöstörakenteen kehittäminen.....	85
3.2 Eri ammattiryhmien tehtävä- ja osaamisprofiilit.....	87
3.3 Päiväkotien henkilöstön kelpoisuussuosituksset	89
3.4 Siirtymäsäädökset	90
3.5 Työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi.....	91

4	Varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämis- ja toimenpideohjelma	97
4.1	Koulutusrakenne ja koulutusten aloituspaikat	97
4.2	Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi	98
4.3	Yliopistotutkintojen kehittäminen.....	98
4.4	Ammattikorkeakoulututkintojen kehittäminen.....	103
4.5	Toisen asteen koulutuksen kehittämisehdotukset.....	106
4.6	Täydennyskoulutus- ja mentorointi	108
III	Tulevaisuuden varhaiskasvatuksen selvitystarpeet.....	110
IV	Varhaiskasvatuksen tiekartta – tiivistelmä selvityshenkilöryhmän lyhyen ja pitkän aikavälin suosituksista.....	113
	Lähteet	116

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Opetusministeri Sanni-Grahn-Laasonen nimitti helmikuussa 2017 kolme selvityshenkilöä, professori Kirsti Karilan, lastentarhanopettaja, kasvatustieteiden maisteri, eMBA Satu Järvenkallaksen ja tutkimusjohtaja Tuomas Kososen, tekemään selvitystä varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisesta, varhaiskasvatuksessa tarvittavasta osaamisesta sekä koontia varhaiskasvatuksen taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Selvityshenkilöryhmän tehtävä oli laatia esitys tarvittavista toimenpiteistä sekä niiden toteutumisen aikataulusta vuoteen 2030 asti hyödyntäen varhaiskasvatuksen, yhteiskuntatieteiden ja taloustieteiden tutkimus- ja selvitystöitä. Esityksen tuli sisältää ehdotus varhaiskasvatuksen lyhyen ja pitkän tähtäimen kehittämisen toimenpiteistä. Toimeksiannossa tehtävää tarkennettiin seuraavasti:

1. Osallistumisasteen nostaminen

Suomessa lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen selvästi vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa ja useimmissa OECD maissa. Selvityshenkilöiden tulee esittää, millä toimenpiteillä voidaan edistää lasten säännöllistä osallistumista varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen, jolla voidaan edistää lasten kehittymistä ja oppimista.

Selvityksessä tulee myös esittää, millä aikataululla toimenpiteet toteutettaisiin sekä tehdä alustava kustannusarvio esitetyistä toimenpiteistä.

2. Varhaiskasvatuksen taloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Selvityshenkilöiden tulee nostaa esiin keskeisiä tekijöitä varhaiskasvatuksen vaikuttavuudesta niin taloudellisesta, yhteiskunnallisesta kuin lapsen kehityksen ja oppimisen näkökulmasta hyödyntäen tehtyä tutkimustietoa.

Selvityshenkilöiden tulee tehdä esitys siitä, miten vaikuttavuutta voitaisiin Suomessa seurata tai tutkia.

3. Varhaiskasvatuksessa tarvittava osaaminen, koulutuksen kehittämistarpeet ja päiväkodin henkilöstörakenne

Selvityshenkilöiden tulee tehdä esitys siitä, millaista osaamista varhaiskasvatuksen opetus-, kasvatus-, hoito- ja johtotehtävissä tarvitaan, ja miten varhaiskasvatusalan koulutuksia (perus- ja täydennyskoulutus) tulee uudistaa, jotta tarvittava osaaminen saavutetaan ja voidaan turvata.

Selvityshenkilöiden tulee tehdä edellä mainittuun osaamista koskevaan selvitykseen pohjautuen esitys siitä, millaisella henkilöstörakenteella voidaan turvata päiväkodeissa laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen.

Luovutamme selvityshenkilöraportin kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Tampereella ja Helsingissä 2.6.2017

Kirsti Karila

Tuomas Kosonen

Satu Järvenkallas

Lähtökohtia

1 Johdanto

Varhaiskasvatus on ollut viime vuosikymmenien kuluessa maailmanlaajuisen huomion kohteena (ks. esimerkiksi Paananen, Kumpulainen ja Lipponen 2015). Kansainvälisesti vallitsevaksi tavaksi puhua varhaiskasvatuksesta on muodostunut ns. investointinäkökulma. Varhaisvuosiin sijoittaminen ja varhaiskasvatusjärjestelmien kehittäminen nähdään yhä useammin kaikkein tehokkaimmaksi investoinniksi. Tätä perustellaan sillä, että varhaisvuosien aikana lasten kehitys ja oppiminen on hyvin intensiivistä. Varhaislapsuuden aikana voidaan sekä tukea tätä kehitystä että tukea mahdollisimman lapsen kehityksen mahdollisia pulmia. Niillä ratkaisuilla, joita lasten varhaiskasvatuksen osalta tehdään, oletetaan olevan sekä yksilöiden että yhteiskunnan kannalta välittömiä ja pidemmälle aikajänteelle suuntautuvia vaikutuksia. Varhaiskasvatus nähdään myös aiempaa useammin osana elinikäistä oppimista, sen ensimmäisenä portaana. Samoin varhaiskasvatuksen vallitsevassa puhettavassa painotetaan lasten oikeutta varhaiskasvatukseen. Sen mukaan lapset nähdään kansalaisina, joilla on omana itsenään, ei vain perheensä jäsenenä, oikeus laadukkaaseen ja rikkaaseen elämään ja sivistykseen. Varhaiskasvatuksen nähdään olevan keskeinen myös syrjäytymisen ehkäisyssä ja koulutuksellisen tasa-arvon tuottamisessa. Vallitseva puhetapa siis korostaa varhaiskasvatuksen myönteisiä vaikutuksia jopa siinä määrin että osa tutkijoista on painottanut sitä, ettei varhaiskasvatuksen avulla kyetä ratkaisemaan kaikkia yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen tai syrjäytymiseen liittyviä pulmia (Morabito, Vandebroeck ja Roose 2013). Perusajatuksena varhaiskasvatusta kannattavana investointina tarkastelevassa ajattelutavassa on se, että varhaisvuosien aikana lapsille muodostuu ns. inhimillistä pääomaa, jonka muuntuu myös yhteiskunnan ihmismilliseksi pääomaksi. Inhimillisen pääoman rakentuminen auttaa lapsia myöhemmillä opinpoluilla ja työelämässä, samoin se tukee yhteiskunnan kehitystä tuottaen sekä taloudellista kehitystä että yhteiskunnan vakautta. Varhaiskasvatusta voidaan siis tarkastella niin yksilön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta. Samoin tarkastelu voi suuntautua erilaisille aikajänteille, nykyhetkeen tai tulevaisuuteen. Oheisessa kuviossa 1. on jäsennelty varhaiskasvatuksen erilaisia ulottuvuuksia.

	Nykyhetki	Tulevaisuus
Yksilö	Lasten elämänlaatu	Inhimillisen pääoman kasvu
	Vertaissuhteet	Menestys opinpolulla ja (työ)elämässä
	Uusien asioiden ja taitojen oppiminen	Osallisuus, kansalaisuus
Yhteiskunta	Miesten ja naisten mahdollisuus ylläpitää kohtuullisia elinoloja ja osallistua yhteiskuntaelämään	Inhimillisen pääoman kasvu
	Lasten tasavertaiset koulutusmahdollisuudet	Investointien hyödyn kumuloituminen Tasa-arvoinen yhteiskunta, jossa ihmisten osallisuus tuottaa yhteiskuntarauhaa

Kuvio 1. Varhaiskasvatuksen erilaisia ulottuvuuksia (Karila 2016)

Varhaiskasvatuksen ajatellaan olevan yhteydessä myönteiseen lasten kehitykseen silloin kun lapsen elinympäristö tukee inhimillisen pääoman muodostumista. Olennaiseksi tekijäksi onkin muodostunut lasten osallistuminen varhaiskasvatuspalveluihin. Niiden katsotaan tukevan lasten kotikasvatusta ja mahdollistavan ammatillisen varhaiskasvatuksen osaamisen hyödyntämisen siten, että lasten kehitys ja oppiminen ja pitkällä aikavälillä koko yhteiskunta kehittyvät suotuisasti. Laadukkaan varhaiskasvatuksen katsotaan myös mahdollistavan lapsille monipuoliset vertaissuhteet, joiden tiedetään olevan heidän hyvinvoinnilleen ja oppimiselleen keskeisiä.

Varhaiskasvatukseen yhteydessä olevien erilaisten vaikutusten arviointi on vaativa tehtävä. Kehityksellisiä vaikutuksia selvittäessään Melhuish, Ereky-Stevens, Petrogiannis, Ariescu, Penderi, Rentzou, Tawell, Slot, Broeckhuizen ja Leseman (2015) ovat tehneet laajan ja systemaattisen katsauksen asiaa koskevasta kansainvälisestä tutkimuksesta. He toteavat tutkimuksen näkökulmien ja painotusten vaihdelleen eri aikoina. Varhaisimmat tutkimukset käsittelivät erityisesti sitä, kehittyivätkö muiden kuin oman vanhemman kasvatettava na olevat lapset toisin kuin kotona hoidetut ja kasvatetut lapset. Tämän kaltaisen tutkimuksen anti on ollut ristiriitaista. Tutkittaessa politiikkavariaation avulla varhaiskasvatuksen kausaalista vaikutusta lasten koulumenestykseen ja kognitiiviseen kehitykseen ovat vaikutukset keskimäärin pieniä (esim. Havnes ja Mogstad 2011). Tutkimuksissa on myös raportoitu negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi stressiä ilmaisevilla mittareilla lyhyellä aikavälillä (Baker, Gruber ja Milligan 2008).

Seuraavassa tutkimusosalossa tarkastelu on tarkentunut kotona ja kodin ulkopuolella hankittujen kokemusten väliseen vuorovaikutukseen. Tällöin on huomattu, ettei kodin ulkopuolella tapahtuva hoito ja kasvatusta ole yksi ja sama asia kaikkialla, vaan että esimerkiksi tarjottavan varhaiskasvatuksen laadukkuudella on merkitystä kehitykselle. Korkealaatuisen varhaiskasvatuksen havaittiin tämän aallon tutkimuksissa olevan erityisen voimak-

kaassa yhteydessä heikommista oloista oleville lapsille ja heidän kehitykselleen. Näyttöä löytyi myös sille, että huonolaatuinen varhaiskasvatus saattaa olla negatiivisessa yhteydessä lasten kehitykseen.

Melhuishin ja muiden (2015) katsauksessa hyödynnetty tutkimus osoittaa, että lasten osallistumisella varhaiskasvatukseen alle kolmivuotiaana on positiivisia yhteyksiä lasten kognitiiviseen ja kielenkehitykseen sekä akateemiseen suoriutumiseen, joidenkin näistä yhteyksistä pysyessä merkittävänä nuoruuteen ja aikuisuuteen saakka. Tällaisia yhteyksiä on osoitettavissa erityisesti silloin, kun lapset ovat osallistuneet ryhmämuotoiseen, varhaiskasvatuksen ammattilaisten toteuttamaan varhaiskasvatukseen (centre-based), ja kun varhaiskasvatuksen aloitus on ajoittunut kahden kolmen vuoden ikään. Erityisen suuria hyötyjä laadukas varhaiskasvatus on tuottanut heikommista oloista tuleville lapsille, joskin sen on osoitettu hyödyttävän myös muita lapsia (Melhuish ja muut 2015; ks. myös Lese- man ja Slot 2014). Myös varhaiskasvatuksen kausaalisia vaikutuksia tutkinut kirjallisuus on havainnut vaikutusten olevan suurempia ja positiivisempia nimenomaan heikommista oloista tulevien lasten keskuudessa (Havnes ja Mogstad 2015 ja Cornelissen ym. 2016).

Varhaiskasvatuksella on havaittu olevan positiivisia yhteyksiä myös lasten sosiaalisten taitojen ja sosio-emotionaaliseen kehityksen kanssa. Sammonsin, Sylvan, Melhuishin, Sirajin, Taggartin ja Tothin (2013) tekemä ns. EPPSE (The Effective Preschool, primary and Secondary Education) – tutkimus on yksi tunnetuimmista eurooppalaisia varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta käsittelevistä tutkimuksista. Siinä on havaittu varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten olevan itsenäisempiä ja mukautuvampia, kykenevän keskittymään paremmin, omaavan hyvät yhteistyötaidot sekä olevan positiivisemmin oppimiseen suuntautuvia kuin ne lapset, jotka eivät ole varhaiskasvatukseen osallistuneet. Tutkimuksessa havaittiin varhaiskasvatukseen osallistumisen tuottavan merkittäviä hyötyjä lasten kielenkehitykselle, kognitiiviselle kehitykselle ja matemaattisille taidoille ja samoin havaittiin näiden heijastuvan useita vuosia myöhemmällä koulupolulla. (Ks. tarkemmin Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford ja Taggart 2004.)

Varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten nähdään olevan yhteydessä tuon inhimillisen pääoman muodostumiseen ja sen yhteiskunnallis-taloudellisiin merkityksiin. Heckman ja hänen tutkimuskumppaninsa näkevät varhaiskasvatuksen inhimillisen pääoman muodostumisen kannalta merkittävänä, koska varhaisvuosien oppimisella on pitkäkestoinen ja kauaksi tulevaisuuteen ulottuva vaikutus (Heckman 2011; Heckman, Pinto ja Savelyev 2013). Näiden teesien mukaan varhaiskasvatuksessa muodostuu kyky oppia, työskennellä toisten kanssa, olla kärsivällinen ja kehittää erilaisia taitoja, joita tarvitaan myöhemmällä koulupolulla ja yleisemminkin sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tällä tavoin laadukkaalla varhaiskasvatuksella on tämän teorian mukaan pitkälle nuoruusikään ja myöhempäänkin elämään ulottuvia seuraamuksia. Mikäli edellä mainittujen taitojen kehittyminen varhaislapsuudessa estyy, on sillä vastaavasti pitkälle aikajänteelle

ulottuvia vaikutuksia. Syntyneiden ongelmien korjaaminen myöhemmässä vaiheessa on toki mahdollista, mutta inhimillisesti raskasta ja taloudellisesti huomattavasti kalliimpaa kuin pulmien ennaltaehkäisy.

Varhaiskasvatukseen suunnatut investoinnit eivät ole merkityksellisiä vain varhaisvuosien palveluihin kohdistuvien investointien näkökulmasta, vaan niillä on kumulatiivinen vaikutus myös myöhempään koulutusinvestointeihin. Heckmanin (2011, 32) selkeä päätelmä onkin, että inhimillisten mahdollisuuksien epätasainen jakautuminen tuottaa negatiivisia sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Niitä taas voidaan ja niitä tulee ennaltaehkäistä investoimalla varhaiskasvatukseen, erityisesti vähäosaisiin lapsiin ja heidän perheisiinsä.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen positiivisten vaikutusten ajatellaan voivan kuitenkin toteutua vain laadukkaassa varhaiskasvatuksessa. Tällöin lapsille rakentuu mielekkään toiminnan kokemuksia yhdessä heille tärkeiden ikätovereiden ja korkeatasoisen ammatillisen osaamisen omaavan varhaiskasvatuksen henkilöstön kanssa. Laadukas varhaiskasvatus voi parhaimmillaan toimia yhdessä lapsen ensisijaisten kasvattajien, vanhempien, kanssa lapsen hyvinvoinnin ja oppimisen tukemiseksi.

Suomeen edellä kuvattu, kansainvälisesti jo vallitsevaksi muodostunut ajattelutapa, on siirtynyt vaihtelevasti. Suomalaista lastenhoidon politiikkaa on jo yli pari vuosikymmentä leimannut eräänlainen dualismi. Yhtäältä sekä valtio että lukuisat kunnat tukevat pienten lasten kotihoitoa ja muita kunnallisten palvelujen ulkopuolisia hoitomuotoja taloudellisin tuin. Toisaalta lasten subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen painottaa epäsuorasti palvelun kasvatuksellista merkitystä ja suuntaa sen käyttöön. (Alasuutari, Hautala, Karila, Repo & Lammi-Taskula 2016.) Varhaiskasvatusta koskeva suomalainen keskustelu on usein suhteellisen mustavalkoista: kotikasvatus ja ammattilaisten toteuttama varhaiskasvatus nähdään toisilleen vastakkaisina, vaikka niitä kumpaakin voitaisiin yhtä hyvin tarkastella lapsen elämänpiiriä ja hyvinvointia rikastuttavina asioina.

Suomalaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen on selkeästi alhaisempaa kuin muiden EU-jäsenmaiden ja muiden Pohjoismaiden lasten osallistuminen, suomalaislasten osallistumisaste jää selvästi eurooppalaisen keskiarvon alapuolelle. Suomi jää siten selvästi jälkeen EU:n vuonna 2014 asettaman varhaiskasvatukseen osallistumisen tavoitteesta (ET 2020 -ohjelma). Uusimmassa OECD:n tilastoinnissa perhepäivähoito sisällyttäminen uuden ISCED 2011-luokituksen mukaisesti vertailuihin nostaa Suomen ikävuosittaisia osallistumisasteita noin 10–15 prosenttiyksikköä verrattuna tilanteeseen, jossa perhepäivähoito ei olisi mukana. (Ks. Tuononen 2015.)

Tämän selvitystyön tehtävät liittyvät lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostoon, varhaiskasvatuksen muuttuneiden osaamisvaatimusten analyysiin sekä henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Nämä asiakokonaisuudet ovat maassamme

odottaneet ratkaisuaan jo pitkään. Toimeksiannon, ainakin osallistumisasteen nostamisen osalta, voidaankin katsoa koskettavan ns. pirullisia ongelmia (ks. Rittel ja Webber 1973). Pirulliset ongelmat ovat sellaisia, joista vallitsee erilaisia käsityksiä, ja joihin liittyy monia ulottuvuuksia ja toisilleen ristikkäisiä intressejä. Niihin ei myöskään tunnuta löytävän ratkaisua. Selvitysryhmä onkin siksi ollut vaativan tehtävän äärellä. Koska työskentelyn aika-aulu on ollut verrattain tiukka, ei työskentelyssä ole ollut mahdollisuutta erityiseen kuulemismenettelyyn. Selvityshenkilöt ovat kuitenkin keskustelleet opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä Opetushallituksessa varhaiskasvatuksen koulutuksessa vastaavien henkilöiden kanssa tavoitteenaan selvittää eri koulutusmuotojen viimeaikaista, erityisesti varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnin jälkeisiä kehityssuuntia.

Raportissa kuvataan aluksi niitä linjauksia, joita maassamme on tehty viime vuosikymmenen kuluessa varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. Sitä seuraa varhaiskasvatuksen osallistumisen tarkastelu. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisen tarkastelun yhteydessä esitetään suomalainen tilannekuva, josta selviää erilaisista taustoista tulevien, eri-ikäisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen tilanne. Lisäksi kuvataan erilaisten varhaiskasvatukseen ja lasten hoitomuotoihin liittyvien politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Selvitystyö sisältää arvioita eri ryhmien herkkyydestä reagoida taloudellisiin kannustimiin ja muihin politiikkatoimenpiteisiin. Lisäksi selvityksessä luodaan tilannekuva nykyisiin taloudellisiin kannustimiin osallistua työhön ja sitä kautta luoda tarve varhaiskasvatukselle.

Näiden eri tilannekuvien avulla luodaan eri skenaarioita, joissa arvioidaan, miten varhaiskasvatusmaksuja ja mahdollisesti myös lasten kotihoidon tukea ja lasten hoitovapaata muuttamalla varhaiskasvatuksen osallistumisaste muuttuu. Lisäksi arvioidaan, paljonko eri vaihtoehdoissa julkisen talouden tilanne muuttuu huomioiden lisääntyneet varhaiskasvatuksen kustannukset, maksettujen tukien väheneminen ja ansiotuloista saatavien verotulojen lisääntyminen. Pidemmän aikavälin mahdollisia kustannusvaikutuksia, esimerkiksi mahdollisia syrjäytymisen ehkäisemisestä syntyneitä kustannussäästöjä tai varhaiskasvatuksen mahdollisia vaikutuksia ansionkehitykseen lasten myöhemmissä elämäntapaissa ei tässä laskelmassa huomioida. Arvioissa pyritään erottelamaan eri ikä- ja tuloryhmille tehtävät toimenpide ehdotukset.

Taloudellisten kannustimien lisäksi esitetään myös sellaisia informaatio-ohjaukseen ja palveluohjaukseen liittyviä ehdotuksia, joiden selvitysryhmä arvioi parantavan varhaiskasvatukseen osallistumisen astetta. Näiden osalta kyse ei ole niinkään uusista käytännöistä, vaan pikemminkin varhaiskasvatuksen merkityksen aiempaa paremmasta huomioimisesta esimerkiksi neuvoloiden ja muiden lapsiperheille suunnattujen palveluiden toiminnassa.

Varhaiskasvatuksen ammatillisen osaamisen ja koulutuksen osalta esitetään tilannekuva, jossa kuvataan muun muassa varhaiskasvatuksen koulutusrakenteen ja sen eri osien

tämänhetkinen tilanne. Päiväkotien henkilöstörakenteeseen ehdotetaan muutoksia, joita perustellaan laki- ja varhaiskasvatussuunnitelmakehyksestä sekä uusimmasta tutkimustiedosta nousevilla ammatillisten osaamisvaatimusten muutoksilla. Koulutuksen kehittämisen osalta esitetään varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämis- ja toimenpideohjelma. Siinä esitetään peruskoulutuksen osalta ehdotukset varhaiskasvatuksen koulutuksen kokonaisuudesta, eri koulutusasteiden tutkintojen tarvittavista sisäänottomääristä sekä koulutuksen sisältöjen kehittämisestä. Lisäksi ohjelma sisältää täydennyskoulutuksen suunnitelman. Ohjelma sisältää lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset.

2 Tilannekuva varhaiskasvatuksen muutoksesta Suomessa

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen ohjaus on ollut vuodesta 2013 opetus- ja kulttuuriministeriössä. Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö on muuttunut 1.8.2015. Opetushallitus on laatinut ja vahvistanut Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (18.10.2016), jotka otetaan toimintaa ohjaavina käyttöön paikallistasolla 1.8.2017. Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen kehittäminen on siirtynyt Opetushallitukselle ja arviointi Kansallisen koulutuksen arviointikeskukselle.

Varhaiskasvatuslain uudistamisen tarpeet olivat tiedossa pitkään ja toisaalta lain uudistaminen oli pitkä prosessi. Päivähoitolaki oli säädetty vuonna 1973. Muutoksia ja täydennyksiä oli tehty vuosikymmenten aikana. Hallitusohjelmaa (22.6.2011) täsmentävän valtioneuvoston 15.12.2011 päättämän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisältyi säädettäväksi laki varhaiskasvatuksesta. Lainsäädännön uudistamista varten työskenteli työryhmä ajalla 7.12.2012–28.12.2014. Työryhmän työ perustui hallitusohjelmaan. Työryhmän työskentely ei ollut kaikilta osin yksimielistä. Varhaiskasvatuslaki astui voimaan 1.8.2015. Varhaiskasvatuslain toinen osa on valmistelussa, siten lainmuutos on vielä kesken.

Hallinnonalasiirrossa (laki 909/2012, HE 159/2012 vp) päivähoito lakkasi olemasta sosiaalihuoltolain 710/1982 tarkoittama sosiaalipalvelu. Nykyiseen varhaiskasvatukseen sovelletaan edelleen joitakin sosiaalipuolen säädöksiä, kuten esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, laki yksityisistä sosiaalipalveluista sekä laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Näitä sovelletaan sellaisina, kuin ne olivat vuonna 1.1.2013. Lisäksi sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. (Kohti varhaiskasvatuslakia, OKM työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11)

Hallituksen (29.8.2013) antamassa rakennepoliittisessa ohjelmassa ja ohjelman toimenpidepäätöksissä (29.11.2013) oli useita varhaiskasvatukseen vaikuttavia uusia toimenpiteitä, kuten subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen, kotihoidon tuen puolittaminen, asiaskasmaksujen tarkistaminen, kelpoisuuksien joustavoittaminen ja väljentäminen.

Subjekttiivista päivähoito-oikeutta on rajattu (29.1.2016/108). Vuoden 2016 syksystä kunnan on huolehdittava siitä, että ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista varhaiskasvatusta saa 20 tuntia viikossa. Varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti.

Lapsella on lisäksi oikeus säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Lapselle on kuitenkin järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista (Laki varhaiskasvatuksesta 11 a §).

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettiin 1.3.2017 alkaen (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista), siten että osalla perheistä maksut alenivat. Liittyen kannustusloukkujen purkamiseen hallitus päätti esittää 25.4.2017 varhaiskasvatusmaksujen alentamista pieni- ja keskituloisilta. Maksualennus tehdään muuttamalla maksujen määräytymiseen käytettävien tulojen määräytymisperusteita. Muutokset tulevat voimaan vuoden 2018 alusta. Mikäli näin toteutuu. On varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettu kaksi kertaa hallituskaudella.

Hallinnonalan muutos, varhaiskasvatuslaki ja varhaiskasvatussuunnitelman velvoittavuus ovat muuttaneet suomalaisen varhaiskasvatuksen roolia ja tuoneet sitä vahvasti osaksi suomalaista kasvatus- ja koulutusjärjestelmää.

Varhaiskasvatuksen kentällä toisaalta on odotettu pitkää uutta varhaiskasvatuslakia, jonka ensimmäinen osa on nyt valmis. Monia uusia suuntia ja kehittämisen kohtia on varhaiskasvatussuunnitelman uudistamisen kautta käynnistymässä.

Julkisuudessa varhaiskasvatuksesta käyty keskustelu on ollut osin eri suuntiin vievää. Keskustelua on käyty sekä varhaiskasvatuksen merkityksestä, järjestämisestä, maksuista että enenevässä määrin myös pedagogiikasta. Varhaiskasvatus oli laajasti kevään 2017 kuntavaaleissa puolueiden ohjelmissa. Varhaiskasvatuksen, erityisesti päiväkotien henkilöstö on nostanut esille myös keskustelua alan työolosuhteista.

Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä muodostuu eri hoitomuodoista, joista perheet voivat lain mukaan valita. Kunnan tehtävä on järjestää palvelu, se voi tehdä sen itse, yhdessä muiden kuntien, ostopalvelun, yksityisen hoidontuen ja kuntalisän tai palvelusetelin turvin. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa varhaiskasvatuspalveluja muilta palvelun tuottajil-

ta on kunnan tai kuntayhtymän varmistuttava siitä, että palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta palvelulta (Varhaiskasvatustalaki 10§ (28.12.2012/909), Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2016 s. 14). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet koskevat kaikkea ja eri tavoin järjestettyä varhaiskasvatustoimintaa. Suomessa laki määrittelee varhaiskasvatuksen reunaehdot ja ohjaa sisällön kehittämistä.

Kotihoito ja kasvatus ovat vaihtoehto ryhmämuotoiselle (päiväkoti, perhepäivähoito) varhaiskasvatukselle. Lisäksi monet kunnat järjestävät muuta varhaiskasvatusta, johon osallistumista ei usein systemaattisesti seurata. Näitä ovat esimerkiksi kerhot, avoimien päiväkotien toiminta ja leikkipuistotoiminta. Myös kolmas sektori, järjestöt ja seurakunta voivat järjestää laajastikin kerhotoimintaa, joka ei ole tilasoiduissa luvuissa mukana. Suomessa on jokaisella lapsella oikeus saada varhaiskasvatusta vähintään 20 tuntia viikossa, valinta osallistumisesta on lain mukaan perheillä.

Käytännössä perheiden valintaa ohjaavat kunnan ratkaisut palveluiden järjestämisestä (mitä muotoja on mahdollisuus valita) sekä kunnan oma ohjaus palveluihin (palveluohjaus). Varhaiskasvatuksen eri muodot (perhepäivähoito, päiväkoti, kerhotoiminta, kotihoidon tuki) poikkeavat toisistaan mm. järjestämisen, ryhmäkoon, ryhmärakenteen ja henkilöstön koulutusvaatimusten suhteen. Kotihoidon tuki on osa suomalaista varhaiskasvatusjärjestelmää, sen ohjaus on valtakunnan tasolla sosiaali- ja terveysministeriössä. Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta sovelletaan edelleen muun muassa lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2009). Palvelusetelin käyttöön sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä. Kunnan tavat järjestää ja tukea varhaiskasvatuksen eri muotoja vaikuttavat perheiden valinnan mahdollisuuksiin.

Yksityisesti, joko yksityisen hoidon tuella ja kuntalisällä tai palvelusetelillä järjestettävä varhaiskasvatus on kasvanut viime vuosina. Opetus- ja kulttuuriministeriön (2015) tekemän selvityksen mukaan vastanneet kunnat jakautuivat kolmeen erilaiseen ryhmään liittyen yksityisen hoidon tuen, palvelusetelin tai ostopalvelun käyttöä. Ensimmäisellä kolmasosalla (33 %, n=72) ei ole lainkaan yksityisen hoidon tuen käyttöä. Toisella kolmasosalla (33 %, n=72) yksityisen palvelun osuus on alle kymmenen prosenttia. Kolmannella kolmasosalla (33 %, n=72) yksityisen palvelun osuus kunnan varhaiskasvatuspalveluista on yli kymmenen prosenttia. Näistä neljällä prosentilla osuus on 30–39 % ja yhdellä yli 40 % kunnan varhaiskasvatuspalveluista. Suurin osa viimeiseen kolmannekseen kuuluvista kunnista järjestää yksityisesti 10–29 % varhaiskasvatuspalveluista. (OKM 2015.)

Uudistettu varhaiskasvatuksen lainsäädäntö ensimmäinen vaihe astui voimaan 1.8.2015, lakia Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistaminen on ollut pitkä ja on edelleen osin keskeneräinen kokonaisuus. Varhaiskasvatustalassa (1§ (8.5.2015/580)) varhaiskasvatus määritellään lapsen suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatustalassa keskeistä on varhaiskasvatuksen määritelmä ja sille asetetut uudet tavoitteet:

Varhaiskasvatuslain mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

1. edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, terveyttä ja hyvinvointia;
2. tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista;
3. toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
4. varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
5. turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;
6. antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen,
7. edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
8. tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
9. kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
10. varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;

Viime vuosien aikana varhaiskasvatus on saanut uuden viitekehyksen, kun lainsäädäntöä on uudistettu, sen ohjaus valtakunnan tasolla on muuttunut ja sisältö on saanut uuden toimintaa ohjaavan asiakirjan. Varhaiskasvatuslaki ja sen pohjalta tehty kuntia velvoittava varhaiskasvatussuunnitelman perusteet korostavat aiempaa enemmän lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Tämä näkyy lain tavoitteissa, joissa korostetaan aiempaa selkeämmin lapsen etua ja lapsen oikeuksia. (Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artikla.) Lain tavoitteissa ilmenee muitakin yleissopimuksen keskeisiä periaatteita ja oikeuksia, kuten lapsen oikeus hänen hyvinvointiin liittyvään suojeluun ja huolenpitoon, tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen sekä lapsen näkökulmien huomioon ottamiseen. Lain tavoitteissa korostuu kasvun, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäksi aiempaa enemmän pedagoginen näkökulma ja lapsen oikeus oppimiseen.

Opetushallitus laatii ja päättää varhaiskasvatustilain nojalla varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, joiden tarkoituksena on ohjata varhaiskasvatuksen toteutumista Suomessa, toteuttaa laissa säädettyjä tavoitteita sekä ohjata laadun kehittämistä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet muodostavat varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen välille opetussuunnitelmallisen jatkumon. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (OPH 2016)) mukaan varhaiskasvatus on yhteiskunnallinen palvelu, jolla on monta tehtävää. Varhaiskasvatus edistää lasten kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä ja oppimista yhteistyössä huoltajien kanssa. Varhaiskasvatus on tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävä ja syrjäytymistä ehkäisevä palvelu. Varhaiskasvatuksessa opitut tiedot ja taidot vahvistavat osallisuutta ja toimijuutta yhteiskunnassa. (OPH 2016).

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on toiminnan sisältöä ohjaava valtakunnallinen määräys. Tämän perusteella laaditaan paikalliset varhaiskasvatuksen suunnitelmat ja toteutetaan varhaiskasvatusta. Suunnitelman normimuotoisuus velvoittaa uudella tavalla ja ohjaa kasvatuksellista ja opetuksellista toimintaa varhaiskasvatuksesta lähtien. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet luovat kasvatuksellista ja opetuksellista jatkumoa, joka alkaa varhaiskasvatuksesta ja jatkuu esiopetuksen kautta perusopetukseen.

Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat velvoittavia ja varhaiskasvatuksen järjestäjällä on velvollisuus niiden kehittämiseen ja arviointiin. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma, laatimisvelvoite koskee myös kunnan hankkimaa muuta varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatuksen järjestäjä voi sopia järjestäjärajat ylittävistä yhteistyöstä varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa, arvioitaessa ja kehitettäessä. (OPH 2016)

Varhaiskasvatuksen toimintaa arvioidaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) toimesta. Karvi toimii varhaiskasvatuksen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa. Varhaiskasvatuksen arviointi on lakisääteinen tehtävä (Varhaiskasvatustilain 36/1973, 9 b §). Arviointien lisäksi Karvi tukee varhaiskasvatuksen järjestäjiä laadunhallintaan liittyvissä asioissa ja kehittää arviointia yhdessä järjestäjän kanssa. Arvioinnin tarkoitus on lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen edellytysten edistäminen, lain tarkoituksen toteuttamisen turvaaminen, tiedon tuottaminen varhaiskasvatuksen kehittämiseksi paikallisesti ja poliittisen päätöksenteon pohjaksi. Karvin arviointisuunnitelman mukaisesti vuosina 2016–2019 toteutetaan seuraavat hankkeet: Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arviointi ja varhaiskasvatuksen järjestäjien tukeminen laadunhallinnassa. Varhaiskasvatuksen systemaattinen arviointi vahvistuu uuden lainsäädännön myötä. Valtakunnan tasoinen arviointitieto on Suomessa varhaiskasvatuksen osalta vasta muodostumassa.

Oulun yliopiston toteuttaman varhaiskasvatustilain muutosten vaikutuksia selvittävän VakaVai-hankkeen (Puroila ja muut 2017) ensimmäisen vaiheen tulosten mukaan uudistettu

lainsäädäntö selkiyttää varhaiskasvatuksen pedagogista tehtävää ja vahvistaa varhaiskasvatuksen asemaa osana koulutusjärjestelmää. Vahvistuva pedagoginen rooli on haaste erilaisille varhaiskasvatuspalveluille ja henkilöstön pedagogiselle osaamiselle.

Varhaiskasvatus on ollut viimeisten vuosien aikana voimakkaan kehittämisen ja muutoksen kohteena. Osa tehdyistä ratkaisuista antaa kunnille mahdollisuuden rajata palvelua ja siihen käytettyjä henkilöstöresursseja toisin kuin aiemmin. Tämä on uusi tilanne Suomessa ja tuottaa eroja resurssien käytössä varhaiskasvatukseen kuntien välillä. Kuntien subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja aikuisten ja lasten suhdeluvun muutoksia koskevien erilaisten ratkaisujen myötä Suomeen on rakentunut varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä, jossa lasten, vanhempien ja työntekijöiden arjen edellytykset vaihtelevat kuntien välillä (Puroila ja muut 2017).

I Varhaiskasvatukseen osallistuminen

1 Varhaiskasvatuksen osallistumisaste

Tässä osiossa selvitetään, mitkä tekijät vaikuttavat yleisesti varhaiskasvatukseen osallistumiseen, ja miten erityisesti Suomessa voisi osallistumisastetta nostaa. Ensin käydään läpi kansainvälistä kirjallisuutta eri tekijöiden vaikutuksista osallistumiseen ja toisaalta, miten pienten lasten eri hoidon muodot mahdollisesti vaikuttavat lasten myöhempään kehitykseen. Sen jälkeen tarkastellaan Suomen tilannetta varhaiskasvatuksen osallistumisen, työhön osallistumisen, varhaiskasvatusmaksujen ja työn vastaanottamisen kannustimien kannalta. Näitä tarkastellaan eri ryhmissä jaotellen tarkastelu alle ja yli kolmivuotiaisiin ja perheen taustan mukaan.

1.1 Kirjallisuuskatsaus

Seuraavaksi esitetään tiivistelmä erityisesti sellaisesta kirjallisuudesta, joka pyrkii arvioimaan eri lastenhoitoon ja varhaiskasvatukseen liittyvien politiikkatoimien vaikutusta lapsiin ja vanhempiin. Katsauksessa tarkastellaan erikseen saatavuuden, tukien ja maksujen vaikutusta vanhempien päätöksiin osallistua työelämään ja lasten osallistumiseen tuettuun ja julkisesti tuettuun varhaiskasvatukseen. Lisäksi keskeistä on tarkastella eri hoidon ja/tai varhaiskasvatuksen muotojen, mukaan lukien lasten kotihoito, vaikutusta lasten myöhempään kehitykseen. Silmällä pitäen myöhempää Suomen tilanteen tarkastelua, aiemmat tulokset pyritään erittelemään lasten iän ja perheen taustan mukaan. Katsaus painottuu Pohjoismaita tarkastelemaan kirjallisuuteen, koska Pohjoismaiden instituutiot ovat kotihoidon tukea lukuun ottamatta suhteellisen samankaltaiset Suomen instituutioiden kanssa. Koska hyviä tutkimuksia on harvassa, eivätkä Pohjoismaista tulevat tulokset ole tyhjentäviä, tarkastellaan myös muista maista tulevia tuloksia. Tuloksia raportoidessa ja arvioitaessa kiinnitetään huomiota mahdollisiin eroihin eri varhaiskasvatuksen järjestelmien ja toteuttamistapojen välillä.

Kirjallisuuskatsauksessa halutaan painottaa tuloksia, joissa eri politiikkamuutosten avulla arvioidaan, mitkä tekijät vaikuttavat esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumiseen ja miten varhaiskasvatukseen osallistuminen puolestaan vaikuttaa lapsiin. Tämän painotuksen vuoksi osa varhaiskasvatuksen aihealuetta käsittelevästä kirjallisuudesta jätetään tässä vähemmälle. Nämä vähemmälle tarkastelulle jätettävät tutkimukset saattavat valottaa, mitä varhaiskasvatuksessa lapsille tapahtuu, mutta eivät välttämättä kertoisi, miten varhaiskasvatus vaikuttaisi niihin lapsiin, jotka eivät sinne nyt osallistu. Erityisesti siis tässä katsauksessa on tärkeää pyrkiä arvioimaan politiikkamuutosten avulla, mitä niille ryhmille tapahtuisi, jotka jonkin toimenpiteen vaikutuksesta muuttavat käyttäytymistään, mutta eivät nykyisessä tilanteessa reagoi nykyiseen politiikkaan. Tämä on varsin haastava kysymys, ja siksi katsaus painottaa niitä harvoja tutkimuksia, jotka pystyvät tarjoamaan tähän vastauksia. Koska varhaiskasvatuksella voi olla erilainen vaikutus eri ryhmiin, on keskeistä pystyä vastaamaan kysymykseen, miten varhaiskasvatus vaikuttaa lapsiin eri ryhmissä eri tavoin.

Kirjallisuudessa on tunnistettu eri mekanismeja, jotka vaikuttavat varhaiskasvatukseen osallistumiseen ja liittyvät varhaiskasvatuksen merkitykseen lasten kehityksen kannalta. Nämä vaikutukset syntyvät tietoisesti valittujen politiikkatoimien ja vallitsevien instituutioiden yhdistelmänä. Tässä keskitytään erityisesti katsastamaan, miten julkisesti tuetun varhaiskasvatuksen saatavuus sekä sen maksujen ja vaihtoehtoisten tukien suuruuden on havaittu vaikuttavan hoitovalintoihin ja sitä kautta lapsiin. Lasten eri hoitomuodot luokitellaan tässä kolmeen eri muotoon: kotihoito, yksityinen päivähoito (joka voi olla myös esimerkiksi lapsen sukulaisen tarjoamaa hoitoa) ja julkisesti kontrolloitu varhaiskasvatus. Jälkimmäiseen luetaan siis tässä myös yksityinen palvelutuotanto, mutta lailla säädellyt laatukriteerit täyttävä päiväkodissa toteutettava varhaiskasvatus. Raportin yksi tavoite on tarjota keinoja julkisesti tarjotun varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi. Koska eri hoitomuodot on Suomessa haluttu nähdä vaihtoehtoina, näiden suhteellinen edullisuus vaikuttaa niiden yleisyyteen. Jos esimerkiksi kotihoito tehdään suurempien tukien avulla suositummaksi, se vähentää muiden hoitomuotojen käyttöä. Kaikkien hoidon ja varhaiskasvatuksen muotojen suosittuutta ja niiden suhteellista hintaa on siten mietittävä kokonaisuutena. Lisäksi kirjallisuudessa on havaittu, että lasten hoidon ja varhaiskasvatuksen muoto ja äitien työhön osallistuminen ovat voimakkaassa yhteydessä toistensa kanssa. Äidit voivat jäädä työelämän ulkopuolelle juuri sen takia, että heillä ei ole varaa maksaa lasten hoitoa tai varhaiskasvatusta. Sen lisäksi äitien työhön osallistumiseen vaikuttavat muutkin kuin lasten varhaiskasvatuksen ja hoidon muotoon sidotut tuet ja verot. Tästä syystä muidenkin tukien ja verojen vaikutuksia vanhempien työhön osallistumiseen on syytä tarkastella kokonaisuutena.

Julkisesti tarjotun varhaiskasvatuksen saatavuus voi olla yksi sen käyttöä rajoittava tekijä. Suomessa subjektiivinen päivähoito-oikeus edellyttää, että kunnan tulee tarjota varhaiskasvatusta siinä laajuudessa kuin sille ilmenee tarvetta. Nykyään kunnilla on mahdollisuus rajoittaa tätä oikeutta 20 tuntiin viikossa, mutta tästä huolimatta voi arvioida, että saata-

vuus ei ole Suomessa yhtä rajoittava tekijä kuin jos subjektiivista oikeutta paikkaan ei olisi lainkaan. Subjektiivisesta oikeudesta huolimatta saatavuuskin voi muodostua rajoittavaksi tekijäksi, jos paikkoja ei esimerkiksi ole yllättävän kysyntäpiikin sattuessa kaikille tarjolla tai ensiksi tarjottu paikka on vanhempien näkökulmasta hankalan matkan päässä tai ei muulla tavoin vastaa vanhempien toiveita ja tarpeita (ks. Hietamäki ja muut 2017).

Kansainvälisessä kirjallisuudessa saatavuuden lisäämisen onkin nähty vaikuttavan merkittävästi julkisesti tarjotun päivähoiton käyttöön. Esimerkiksi Havnes ja Mogstad (2011a) havaitsivat Norjassa julkisesti tarjotun päivähoiton laajennuksen voimakkaasti lisäävän sen käyttöä 1970-luvun puolivälissä. Koska vanhempien työssäkäynti ei juurikaan lisääntynyt, tuloksen tulkinta on, että vielä 1970-luvulla Norjassa tavallinen epämuodollinen hoito sukulaisten tai palkattujen lastenhoitajien toimesta väheni julkisesti tarjotun päivähoiton tieltä. Julkisen päiväkotihoidon käyttö lisääntyi noin 10 %:sta yli 28 %:iin tutkimuksessa tarkastellulla aikavälillä. 1970-luvun reformissa julkisen päivähoiton tarjontaa lisättiin erityisesti 3–6-vuotiaille. Havnes ja Mogstad (2011b sekä 2015) myös tutkivat julkisesti säädellyn päivähoiton vaikutusta lasten koulutuksesta suoriutumiseen ja aikuiselämän ansioihin. Julkiseen päivähoitoon meneminen paransi lasten koulutusta, esimerkiksi vähentämällä lukion keskeyttämistä ja parantamalla arvosanoja. Vaikutus aikuiseksi kasvaneisiin lapsiin ei kuitenkaan ollut suoraviivaisen positiivinen kaikkien lasten kohdalla. Huonommasta perhetaustasta tulleet hyötyivät varhaiskasvatukseen osallistumisesta, kun taas paremmasta perhetaustasta, esimerkiksi korkeasti koulutettujen tai hyvätuloisten vanhempien lapsilla, vaikutus saattoi olla jopa negatiivinen. Tämä jälkimmäinen tulos päti erityisesti aikuiseksi kasvaneiden lasten ansioihin. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että norjalaisen ja suomalaisen varhaiskasvatuksen välillä (erityisesti 1970-luvulla verrattuna nykypäivään) saattaa olla laatueroja, esimerkiksi aikuisten määrä suhteessa lapsiin, mutta Norjan ja Suomen varhaiskasvatuksen laatuero eivät ole kattavasti tiedossa.

Hieman lähempää nykypäivää ja nuorempiin lapsiin kohdistuen Drange ja Havnes (2015) tarkastelevat julkisen päivähoitopaikan saamista Oslossa 2000-luvun alkupuolella. Yliksynnän takia kaikille noin 19 kuukauden ikäisille lapsille ei riittänyt hoitopaikkaa ja sen takia saadakseen paikan alle kaksivuotiaalle lapselle vanhemmat joutuivat osallistumaan arvontaan. Ehkä koska näin nuorille lapsille normaali vaihtoehto julkiselle päivähoidolle oli kotihoito, arvonnassa päivähoitopaikan lapselleen aiemmin saaneet vanhemmat reagoivat menemällä töihin aiemmin kuin vanhemmat, jotka eivät menestyneet päivähoitopaikka-arvonnassa. Drange ja Havnes ovat tutkimuksessaan mitanneet päivähoitoon aiemmin menemisen vaikutuksia kouluarvosanoihin silloin kun lapset ovat seitsenvuotiaita. Tulokset ovat pääosin positiivisia, mutta eivät kuitenkaan kovin suuria. Toisaalta arvonnassa päivähoitopaikan saaneet aloittivat päivähoitossa keskimäärin neljä kuukautta aiemmin kuin ne, jotka eivät arvonnassa paikkaa saaneet. Siten näiden eri ryhmien kohtelussa ei ollut suurta eroa, mihin saadun vaikutuksen suuruus pitää suhteellistaa.

Cornelissen, Dustmann, Raute ja Schönberg (2017) tutkivat niin ikään julkisesti tarjotun päivähoiton lisäämistä Saksassa 1990-luvulla. Myös heidän tutkimassaan instituutio-naalisessa ympäristössä päivähoiton saatavuus rajoittaa päivähoiton käyttöä. Tutkimus hyödyntää muutosta, jossa vuoden 1996 jälkeen päivähoiton saatavuutta lisättiin voimakkaasti erityisesti kolmivuotiaille. Tämän lisäyksen vaikutus oli erisuuruinen entisen Länsi-Saksan alueen eri kunnissa: joissain kunnissa tarjottiin julkista päivähoitoa huomattavasti aiempaa enemmän, kun taas toisissa lisäystä ei juuri havaittu. Tutkimuksen tulosten mukaan päivähoiton käyttö lisääntyikin voimakkaasti tarjonnan lisäyksen myötä. Tällä oli erisuuntaisia vaikutuksia lasten koulukypsysteissä, joita Saksassa tehdään systemaattisesti kaikille lapsille heidän ollessa kuusivuotiaita. Erisuuntaiset vaikutukset voi tiivistää niin, että sellaiset lapset jotka eivät erityisesti hyötynet varhaiskasvatuksesta verrattuna vanhempien kotihoitoon, osallistuivat sinne suhteellisesti useimmiten. Tällaisia ovat erityisesti paremmasta perhetaustasta (korkeammin koulutetut tai hyvätuloiset vanhemmat) tulevat lapset. Sen sijaan sellaiset lapset, jotka reformin avulla mitattuna hyötyivät erityisen paljon päivähoitosta, eivät osallistu päiväkotihoidon niin usein kun ikätoverinsa. Tällaiset lapset tulevat huonommasta perhetaustasta, kuten köyhemmistä oloista.

Julkisesti tarjotun päivähoiton käyttöön on pyritty vaikuttamaan myös sen maksuilla. Tulokset näistä ovat hiukan ristiriitaisia ja riippuvat päivähoiton käytön yleisyydestä, saatavuudesta ja muista tekijöistä. Baker, Gruber ja Milligan (2008) tutkivat Quebecin provinssissa, Kanadassa, päivähoiton maksuja alentanutta reformia. He vertasivat päivähoiton tilannetta muihin Kanadan provinssihin, joissa vastaavaa muutosta ei samaan aikaan tehty. Quebecissä päivähoitomaksut alennettiin vuodesta 1997 eteenpäin asteittain eri ikäryhmille, lähtien neljävuotiaista, viiteen dollariin päivältä selkeästi alentaen päivähoitomaksuja aiemmasta. Tulosten mukaan julkisesti tarjotun päivähoiton käyttö yleistyikin merkittävästi. Myös äitien työhön osallistuminen lisääntyi. Vaikutukset lasten lyhyen aikavälin tulemiin olivat kuitenkin negatiivisia; lasten stressi-indikaattorit ja myös lasten ja vanhempien välistä suhdetta mittaavat indikaattorit osoittivat huonompia lukemia päivähoiton aloittamisen jälkeen. Vaikka julkisen päivähoiton laatua Kanadassa valvotaan muiden länsimaiden tapaan lailla, on tässä katsauksessa tehtävälle tarkastelulle huomionarvoista, että päivähoiton laatu oli siellä heikompaa kuin Suomessa nykyään: Esimerkiksi huomattava osa, n. 40 % Quebecin julkisesti tuetusta päivähoitosta toteutettiin perhepäivähoitona, jossa esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ovat päiväkotihoidon jäljessä.

Päivähoiton maksuilla ei sen sijaan näytä olleen mitään vaikutusta julkisesti tarjotun varhaiskasvatuksen käyttöön Ruotsissa Lundinin, Öckertin ja Mörkin (2008) tutkimuksen mukaan. Heidän tutkimassaan asetelmassa aiemmin kunnallisesti vaihdelleita päivähoitomaksuja yhtenäistettiin ja erityisesti korkeammat maksut parempituloisilla alenivat joissain kunnissa merkittävästi. Yksi selitys tälle nollavaikutukselle on jo ennen maksujen alentamista vallinnut varsin korkea varhaiskasvatuksen osallistumisaste ja myös vanhempien työhön osallistumisen korkea aste.

Myöskään Black, Devereux, Løken ja Salvanes (2014) eivät löytäneet päivähoitomaksujen variaation vaikuttavan päivähoidon käyttöön tai vanhempien työllisyyteen. He käyttivät tutkimuksessa epäjatkuvuuksia 5-vuotiaiden päivähoitomaksuissa vanhempien tulojen mukaan selvittääkseen maksujen suuruuden vaikutuksia päiväkodissa tapahtuvan varhaiskasvatuksen käyttöön ja päivähoitomaksujen vaikutuksiin lapsiin 1990-luvun Norjassa. Kuitenkin tutkimuksen tulosten mukaan lasten myöhempi koulumenestys kehittyi alempien maksujen myötä paremmin. Koska maksujen variaatio ei kuitenkaan vaikuttanut varhaiskasvatukseen (joka oli jo korkealla asteella), yksi askarruttava piirre tutkimuksessa on, mikä selittää positiivisen vaikutuksen. Tutkimuksen tekijöiden tarjoama selitys on, että alemmat maksut lisäsivät perheen käytettävissä olevia tuloja, ja siten myös rahaa joka perheellä oli käytettävissä muutoin lasten hyödyksi.

Kolmas keskeinen lasten hoitomuotoihin vaikuttava tekijä on lasten kotihoidon eri muotojen tukeminen. Kuten yllä todettiin, jos kotihoito tehdään pidempien lastenhoitovapaiden tai anteliaampien tukien muodossa houkuttelevammaksi, vähenee mahdollisesti muiden lasten hoitomuotojen käyttö. Toisaalta suuremmat tuet lisäävät perheiden käytettävissä olevia tuloja, jonka yleensä ajatellaan hyödyttävän lapsia. Äitiysvapaa tai vanhempainrahakauden pidentäminen on yksi instituutio, joka on tehnyt nuorimpien lasten kotihoitoa suosittumaksi. Carneiro, Løken ja Salvanes (2015) tutkivat äitiysvapaan pidennystä 1970-luvulla Norjassa. Ennen vuoden 1977 reformia äitiysvapaa oli palkaton ja kesti 12 viikkoa, ja reformin jälkeen äitiysvapaa oli 4 kuukautta palkallista ja 12 kuukautta palkatonta. He eivät löydä vaikutusta äitien työtuloihin tai työllisyyteen: äidit viettivät pidemmän vapaan johdosta enemmän aikaa pienen lapsensa kanssa, mutta palasivat sitten töihin. Sen sijaan lapsiin tutkijat löytävät positiivisen vaikutuksen pidempien ja paremmin tuettujen äitiysvapaiden myötä. Aikuisiksi kasvaneiden lasten ansiot olivat pidemmän kotihoidon myötä paremmat ja lapset jättivät lukio-opinnot harvemmin kesken. Samaan tapaan Liu ja Skans (2010) hyödyntävät tutkimuksessaan Ruotsissa vuoden 1988 vanhempainvapaan pidennystä. Muutoksen seurauksena palkallinen vanhempainvapaa pidentyi 12 kuukaudesta 15 kuukauteen. Muutoksen seurauksena tutkimuksen havainnon mukaan lapsia myös hoidettiin kotona hieman aiempaa pidempään. Toisaalta Liu ja Skans eivät löydä yleisesti pätevää vanhempainvapaan pidennyksen vaikutusta lapsiin lasten myöhemmällä koulutuksella mitattuna. Tutkijat kuitenkin havaitsivat yhdestä osaryhmästä, niistä joiden äidit ovat käyneet ylemmän korkeakoulututkinnon, että kotihoidon pidentäminen muutamalla kuukaudella vaikutti positiivisesti lasten koulutukseen. Tässä on huomioitavaa, että 1980-luvulla Ruotsissa kotihoidon vaihtoehto oli julkinen päivähoito. Siten tuloksen tulkinta on, että korkeasti koulutettujen äitien pienet lapset hyötyivät julkisen päiväkotihoidon aloittamisesta muutamaa kuukautta myöhemmin. Muilla ryhmillä vastaavaa hyötyä ei ollut.

Lasten kotihoidon tuen vaikutuksia on tutkinut myös Kosonen (2014). Kyseinen tutkimus on tälle selvitykselle aiheellinen, koska siinä tutkitaan kotihoidon tuen suuruuden variaa-

tiota kuntalisen muodossa Suomessa ja aineistolla joka ulottuu aikajaksolle 1995–2005. Tutkimuksen tuloksena selviää, että erityisesti äidit reagoivat varsin voimakkaasti korkeampiin kotihoidon tukiin viivästyttämällä työhön osallistumistaan. Kososen tulosten perusteella kotihoidon tukien aiheuttama osallistumisjousto, eli herkkyys millä äidit reagoivat työhön osallistumisen kannustimiin, on jopa 0,8. Tämä jousto on varsin korkea verrattuna moneen muuhun tukien ja verojen aiheuttamaan työhön osallistumisreaktioon, eli suuremman kotihoidon tuen myötä äidit jäävät varsin herkästi kotiin hoitamaan lastaan pidemmäksi aikaa. Myös Gathmann ja Sass (2017) tutkivat lasten kotihoidon tukemisen vaikutusta eri lasten hoitomuotoihin, äitien työhön osallistumiseen ja lasten myöhempiin tulemiin. Heidän tutkimansa reformi on niin ikään relevantti Suomen kannalta, koska institutio on kotihoidon tuki, jota tarjotaan entisen Itä-Saksan alueella, jossa julkisesti tuettua varhaiskasvatusta on sitä haluaville saatavilla. Eroina Suomen järjestelmään on esimerkiksi tuen alhaisempi taso, noin 150 euroa kuukaudessa, kun sitä Suomessa voi saada yli kolmesta sadasta yli seitsemään sataan euroon riippuen hoito- ja kuntalisistä. Tämä saattaa esimerkiksi vaikuttaa siihen, haluavatko hyvätuloiset käyttää tätä tukimuotoa. On myös huomattava, että Saksassa kotihoidon vaihtoehtona oleva varhaiskasvatus poikkeaa suomalaisesta varhaiskasvatuksesta esimerkiksi henkilöstön koulutuksen osalta. Gathmannin ja Sassin tulosten mukaan Saksan kotihoidon tuki alensi julkisen päivähoiton käyttöä noin kahdeksalla prosenttiyksiköllä ja kotihoidon tuki myöhensi äitien työhön osallistumista. Kolmas vaikutuskanava näyttää olleen epämuodollisen hoidon vähentyminen. Kiinnostava tulos on myös, että kun perheen nuorinta lasta hoidetaan kotona, myös heidän vanhemmat sisaruksensa hoidetaan useammin kotihoidossa, vaikka nämä eivät ole suoraan oikeutettu kotihoidon tukeen. Kotihoidon tukemisella näytti olleen positiivinen vaikutus poikiin lyhyen aikavälin kognitiivisessa testissä, kun taas tyttöihin ei vaikutusta löytenyt. Toisin kuin lapsiperheissä keskimäärin, alhaisen tulotason perheissä kotihoidon tuki ohjasi pitämään lapset pois julkisesti tuetun varhaiskasvatuksen piiristä, millä näyttää olevan negatiivinen vaikutus lasten lyhyen aikavälin kognitiivisessa kehityksessä.

Yhteenvetona kirjallisuudesta voi todeta, että eri hoitomuotojen tukemisen vaikutukset niin niiden käyttöön, vanhempien työn tarjontaan kuin tätä kautta vaikutukset lapsiin ovat moninaiset. Vaikutukset riippuvat esimerkiksi siitä, kuinka yleisesti lapsia hoidetaan laadukkaana varhaiskasvatuksen ulkopuolella, minkä ikäisiä lapset ovat, kun heidän hoitomuotoaan muutetaan ja kuinka yleistä vanhempien työssäkäynti on. Nuorempiin lapsiin (alle kaksivuotiaisiin) kotihoidon tukemisella saattaa olla keskimäärin positiivisempia vaikutuksia kuin vanhempiin erityisesti, mikäli kotiin jäävän vanhemman koulutustaso on korkea. Kuitenkin laadukas varhaiskasvatus näyttää olevan lasten kannalta parempi vaihtoehto kuin pelkkä kotihoito erityisesti silloin, kun lapset tulevat heikommasta perheestä (pienituloiset tai matalasti koulutetut vanhemmat). Yli kolmivuotiaiden lasten ryhmässä julkisen varhaiskasvatuksen löydetään harvemmin aiheuttavan negatiivisia vaikutuksia pitkällä aikavälillä silloin kun varhaiskasvatuksen laadukkuus on huomioitu tutkimusasetelmassa. Tällöinkin julkisesta varhaiskasvatuksesta näyttävät hyötyvän erityisesti

heikommasta asemasta tulevat, mutta juuri nämä ryhmät osallistuvat sinne suhteellisesti mitattuna harvoin. Se, miten lapset saadaan osallistumaan useammin julkisesti tuetun varhaiskasvatukseen piiriin, riippuu kuitenkin hyvin paljon vallitsevista instituutioista. Jos lapset eivät osallistu sinne ylikysynnän takia, näyttää paikkojen lisääminen lisäävän myös osallistumista voimakkaasti. Jos ylikysyntää ei ole, ei paikkojen lisäämisellä ole niin suurta vaikutusta osallistumiseen. Myös maksujen alentaminen ei aina johda voimakkaisiin osallistumisvaikutuksiin erityisesti, kun osallistumisaste on korkea jo ennen maksujen alentamista. Sen sijaan maksujen alentaminen saattaa tuottaa voimakkaampia vaikutuksia, jos osallistumisaste on matala ja maksut suhteessa vanhempien maksukykyyn korkeita. Vaikuttaisi siltä, että osallistumista saataisiin herkimmin nostettua silloin, kun osallistuminen ei ole jossain ryhmässä kovin yleistä ja paikkojen niukkuus, liian korkeat maksut suhteessa vanhempien tuloihin tai vaihtoehtoisten tukimuotojen suhteellinen suuruus muodostuvat todelliseksi esteeksi työhön vastaanottamisen kannustimien ja varhaiskasvatukseen osallistumisen kannalta.

Edellä on tarkasteltu varhaiskasvatukseen osallistumista ensisijaisesti lapsen varhaiskasvatuksen ratkaisuja pohtivan perheen kokonaistalouteen ja erilaisiin perheiden tukijärjestelmiin liittyen. Ne ovat varsin keskeinen, joskaan ei ainut peruste vanhempien ratkaisuille. Vandenbroeck & Lazzari (2014) kehittivät laajan kirjallisuusanalyysin perusteella systeemisen mallin sellaisista tekijöistä, joiden voidaan ajatella eri tasoilla tukevan lasten tasavertaista varhaiskasvatukseen osallistumista. Malli jakautuu politiikkaohjauksen, palveluiden organisoinnin ja vanhempien tasoon.

Tässä mallissa politiikkaohjauksen tasolla on tärkeää esimerkiksi, että palvelut ovat julkisesti rahoitettuja, hoito ja kasvatusta integroituvat kokonaisuudeksi, palvelujärjestelmä on universaali eikä diskriminoi, maksujärjestelmä perustuu tuloihin ja järjestelmä sisältää laadunarviointia. Palvelujen organisoinnin tasolla keskeisiä tekijöitä ovat esimerkiksi erilaisten käyttäjäryhmien tavoittaminen, joustavat paikallisia tarpeita vastaavat aukioloajat ja monikulttuurinen henkilöstö. Vanhempien tasolla mallissa olennaista on mahdollisuus osallisuuteen ja saavutettava sekä mielekäs informaatio palveluista.

Kyseisten tekijöiden valossa Suomen tilannetta arvioitaessa voidaan havaita monien edellytysten jo täyttyvän ja toisaalta joidenkin vaativan erityistä huomiota ja uudenlaisia ratkaisuja. Päiväkotipaikkojen saatavuus, varhaiskasvatusmaksujen ja kotihoidon tuen tukeminen vaikuttavat potentiaalisesti paljonkin varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Tuomme seuraavassa esille joitakin kirjallisuuden mukaan vanhemmille tärkeitä tekijöitä, joiden vaikutuksen suuruutta ja siten kustannusvaikutuksia ei kuitenkaan ole pystytty kvantitatiivisesti arvioimaan. Vastikään julkaistu CHILDCARE – tutkimushankkeen (Hietämäki ja muut 2017) vanhemmille suunnatun kyselytutkimuksen raportti antaa joitain viitteitä niistä tekijöistä, joilla on merkitystä vanhempien lapsensa varhaiskasvatusta koskevien ratkaisujen kannalta. Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille kaksi näkökulmaa: varhais-

kasvatuksen laadun sekä perheen ja työelämän yhteensovittamisen kysymykset. Varhaiskasvatuksen laadun osalta tutkimuksen tulokset ovat kiinnostavia. Ne vanhemmat, joiden lapsi osallistui varhaiskasvatuspalveluihin, olivat palveluihin suhteellisen tyytyväisiä. Sen sijaan kotona hoidettavien lasten äideistä lähes puolet ja isistä vajaa kolmasosa ilmaisi, että syynä lapsen hoitamiseen kotona oli varhaiskasvatuksen laatu. Sen ei todettu vastaavan vanhemman toiveita. Lisäksi vaikeudet saada toivottua hoitopaikkaa oli tärkeä syy lapsen hoitamiseen kotona reilulla kolmasosalla vanhemmista. Mielikuvat varhaiskasvatuksen laadun puutteista ja palvelujen saatavuuteen liittyvät tekijät olivat merkittäviä asioita sille, että lasta hoidettiin kotona varhaiskasvatukseen osallistumisen sijaan.

1.2 Kansainvälisten varhaiskasvatusinstituutioiden vertailua

Tässä osiossa kuvaillaan tiivistetysti eri maiden varhaiskasvatuksen instituutioita ja empiirisiä avainlukuja niihin liittyen. Laajempia kansainvälisiä katsauksia ja lukuja löytyy esimerkiksi OECD:n Family Databasesta ja Euroopan Komission (2014) raportista, joita on tässä käytetty myös lähteenä. Katsaus keskittyy jonkin verran jälleen Pohjoismaiden tilanteen kuvaamiseen.

Instituutioissa Pohjoismaat ovat keskenään monilta osin samanlaisia verrattuna esimerkiksi muihin OECD maihin. Pohjoismaita voi yleisesti luonnehtia maiksi, joissa julkisesti tarjotaan laajasti laadukasta ja anteliaasti tuettua varhaiskasvatusta moniin muihin maihin verrattuna. Tuetut vanhempainvapaat ovat suhteellisen pitkiä, eivätkä joissain muissa maissa yleiset vähän koulutetut lastenhoitajat tai epämuodollinen hoito sukulaisten toimesta ole kovin yleistä. Yksi keskeinen ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on lasten kotihoidon tuki. Nykyään muissa maissa lastenhoitovapaat, ainakin tuettuna, päättyvät lapsen ollessa vuoden – puolentoista vuoden ikäinen. Suomessa sen sijaan lasten palkaton hoitovapaa ja lasten kotihoidon tuki yltävät siihen asti, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta.

Taulukko 1. Vertailua varhaiskasvatusjärjestelmistä ja osallistumisesta Pohjoismaissa

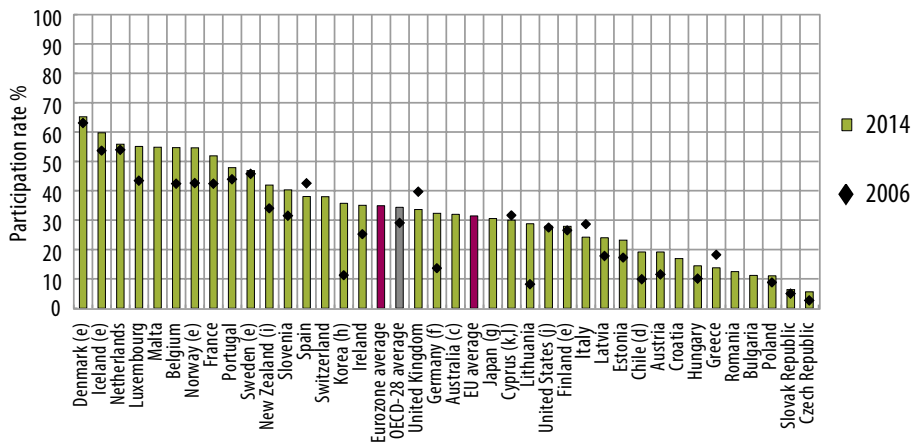
(mukaillut European Commission 2016; Eurostat 2016; Stockholm stad 2017; Copenhagen 2017; The City of Oslo 2017; OKM Selvityksiä 2014:12)

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Islanti
Ministeriö	Opetus ja kulttuuri	Opetus	Opetus ja tutkimus	Lapsi-, tasa-arvo-, integraatio ja sosiaali	Opetus ja kulttuuri
Kuvaus järjestelmästä	Hoito, kasvatust ja opetus	Pedagogista toimintaa 1–5-vuotiaille	Yhtenäinen järjestelmä Kieltä painotettu	Monia muotoja Vahva kieliohjelma	Ensimmäinen taso koulutusjärjestelmää, esiopetus ei velvoittava
Oikeus varhaiskasvatukseen	10 kk–7 v, esiopetus 6-v. (kaikilla 20 h)	Oikeus varhaiskasvatukseen 1–5-v. (kaikilla 15 h) 6-vuotiaana esiopetusluokka	Oikeus varhaiskasvatukseen 1–5-v. Koulu alkaa 6-vuotiaana	Oikeus varhaiskasvatukseen 26 viikkoa - kouluikä 6-vuotiaana velvoittava "lastentarhaluokka"	Koulu alkaa yleensä 6 vuoden iässä
Henkilöstörakenne	Vähintään joka kolmas lastentarhanopettaja (kandi, AMK) 2/3 lähihoitaja (ammattitutkinto) Esiopetuksessa lastentarhanopettaja tai luokanopettaja	4 erilaista opettajaohjelmaa, joista yksi suuntautuu esiopetukseen Varhaiskasvatuksessa opettaja (alempi yliop. tutkinto) Opettajia 53,5 % (2012) ja lastenhoitajia 38 %	Päiväkodeissa tulee olla hallinnollinen ja pedagoginen johto Varhaiskasvatuksen opettajia 36 % (tertiary university college degree) 36 % (2012)	Ei säännöksiä kelpoisuudesta, kunnilla ohjeistuksia Yli 3 vuotiailla, 60 % koulutettuja, pedagoginen tai muu koulutus	Lain mukaan 2/3 osassa kokopäiväisestä toiminnasta tulee olla opettaja
Maksut	Tulosidonnainen 0–290 euroa Esiopetus maksuton	Tulosidonnainen 0–1 287 SEK (n. 140 euroa) esim. Tukholma, maksimi, kun talouden bruttotulot kuussa 45 390 kr 3-vuotiaasta koulun alkuun maksuton varhaiskasvatust 525 h/ vuodessa	Tulosidonnainen ja maksimimaksu säädelty Oslo maksimi NOK 2 730/kk (ilman ruokaa) (291 euroa/ 2017)	Päivähoitomaksut esim. Kööpenhamina: (dagpleje) DKK 3 199/ kk (430 euroa) lounaalla Nursery 3 483 DKK/kk (n. 468 euroa) lounaalla Kindergarten 2 658 DKK/kk (357 euroa) lounaalla ja 2 021 DKK (272 euroa) ilman lounasta	Maksuissa eriluokkia
Osallistuminen	4-vuotiaat 75,1 % (2012)	4-vuotiaat 95,9 % (2012)	4-vuotiaat 97,3 % (2012)	4-vuotiaat 98 % (2012)	4-vuotiaat 97,2 % (2012)

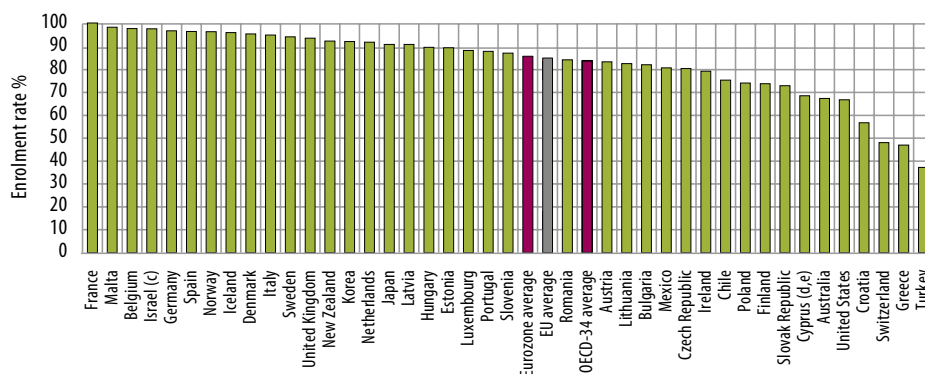
Taulukossa 1. vertaillaan eri Pohjoismaiden varhaiskasvatuksen käytäntöjä. Vaikuttaa siltä, että näissä järjestelmissä on paljon yhtenäistä verrattuna muualla maailmassa vallitseviin käytäntöihin. Kaikissa vertailun maissa on subjektiivinen oikeus paikkaan varhaiskasvatuksessa ainakin osaksi päivää. Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen ohjaus

nähdään Tanskaa lukuun ottamatta osana samaa ministeriötä opetuksen kanssa. Opettajilla on vaatimus pedagogisesta koulutuksesta, mutta se, missä määrin se on keskittynyt nimenomaan pienten lasten pedagogiikkaan, vaihtelee. Maksut riippuvat yleensä tuloista, ja maksimi maksuissa on jonkin verran vaihtelua eri Pohjoismaiden välillä. Ruotsissa osa varhaiskasvatuksesta on maksutonta. Vertailtaessa 4-vuotiaiden osallistumisasteita Suomi poikkeaa selvästi muista Pohjoismaista. Koska kuitenkin varhaiskasvatusinstituutioissa ei ole kovin selkeää eroa Pohjoismaiden välillä, täytyy tämän eron johtua muista tekijöistä kuten Suomen kotihoidon tuen järjestelmästä, vanhempien työn vastaanoton kannustimien eroista tai yleisemmin kulttuurista. On kuitenkin vaikea ymmärtää, miten pelkästään mainittuihin seikkoihin liittyvät kulttuuriset erot johtaisivat näin erilaisiin osallistumisasteisiin Pohjoismaiden välillä, joissa muuten vallitsee melko samanlainen kulttuuri.

Osallistumisasteet eri maissa vaihtelevat melko paljon laajemmassakin vertailussa ja tarkasteltaessa eri ikäryhmiä. Erityisen kiinnostavaa nykyisen tarkastelun kannalta on jaotella tämä tarkastelu alle kolmivuotiaisiin ja sitä vanhempiin, koska monessa maassa on lasten ikään sidottuja tukia ja maksuja tai päivähoidon saatavuus riippuu lasten iästä, ja ikäraja näissä on usein kaksi tai kolme vuotta.



Kuvio 2. 0–2-vuotiaiden osallistumisaste muodolliseen varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen (lähde: OECD)



Kuvio 3. 3–5-vuotiaiden osallistumisaste muodolliseen varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen (lähde: OECD)

Kahdessa esitettyssä kuviossa nähdään eri maiden osallistumisasteet varhaiskasvatukseen tai päivähoitopalveluihin eri maissa vuonna 2014 jaoteltuna alle kolmivuotiaisiin ja kolmesta viisivuotiaisiin. Osallistumisasteet alle kolmivuotiaiden ryhmässä jäävät tämän OECD Family Databasen tilaston mukaan kaikissa muissa maissa paitsi Tanskassa alle 60 %:n. Tässä ikäryhmässä Norjassa osallistumisaste oli 54,7 %, Ruotsissa 46,9 % ja Euroalueen keskiarvo oli 34,9 %. Suomen osallistumisaste, 27,9 %, jää selkeästi muita Pohjoismaita alemmalle tasolle ja myös Euroalueen ja OECD 28 maiden keskiarvon alapuolelle.

3–5-vuotiaiden ryhmässä osallistumisasteet ovat selkeästi korkeammalla tasolla, monessa maassa 90 %:n tuntumassa tai yli. Muissa Pohjoismaissa osallistumisasteet tässä ikäryhmässä ovat tilaston mukaan 95 %:n vaiheilla. Suomessa taas osallistumisaste on 73,8 %, mikä on huomattavasti Suomen nuorempaa ikäryhmää korkeammalla tasolla, mutta jää jälleen selvästi saman ikäryhmän tarkastelussa muiden Pohjoismaiden ja myös Euroalueen ja 34 OECD maan keskiarvon alapuolelle. Euroopan Unionin strategian tavoitteena vuonna 2020 on, että osallistuminen varhaiskasvatukseen 4 –vuotiailla olisi vähintään 95%, mitä lähelle siis muut Pohjoismaat yltävät, mutta mistä Suomi jää kauas.

Ikäryhmien mukainen ja laajemman maajoukon avulla tehty tarkastelu vahventaa kuvaa siitä, että Suomen alhainen osallistumisaste on jopa poikkeuksellinen. Alle kolmivuotiaissa tavallinen selitys on lasten kotihoidon tuki, mitä ei niin laajassa muodossa esiinny missään muualla maailmassa. Alhainen osallistumisaste myös vanhempien lasten ikäryhmässä on kuitenkin huomioitavaa. Suomessa on julkisesti tuettua varhaiskasvatusta, jonka laatu on kansainvälisissä vertailuissa hyvä, ja jota kontrolloidaan lailla. Lapsilla on myös subjektiivinen oikeus paikkaan varhaiskasvatuksessa. Näistä tekijöistä huolimatta osallistumisaste on suhteellisen alhainen verrattuna moneen muuhun maahan, joissa moni näistä instituutioista on heikommalla tolalla. Palaamme mahdollisiin selityksiin tarkasteltuamme ensin tarkemmin Suomen osallistumisasteeseen mahdollisesti vaikuttavia instituutioita seuraavissa osioissa.

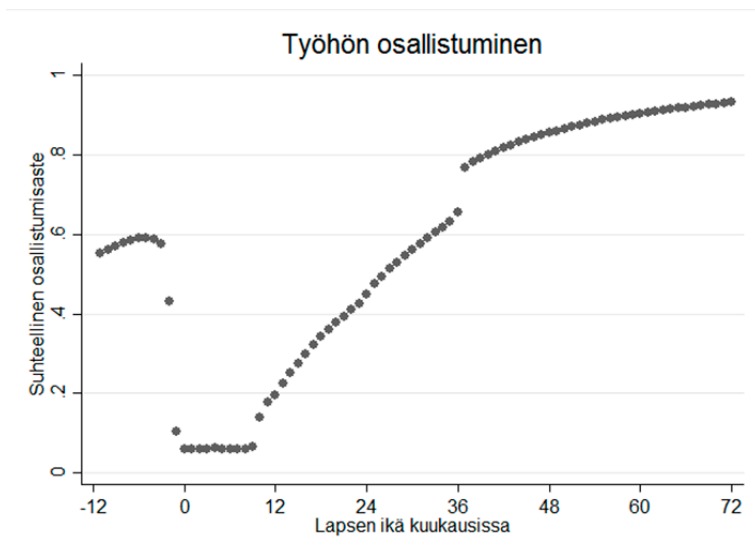
1.3 Suomen varhaiskasvatuksen ja lasten vanhempien työhön osallistumisen kuvailua

Tässä kuvaillaan varhaiskasvatukseen, kotihoidon tukeen ja työhön osallistumisen asteita. Tarkastelun tavoite on näyttää, missä osaryhmissä osallistutaan suhteellisesti eniten verrattuna muihin ryhmiin. Suhteellisia osallistumisasteita tarkastellaan aina lapsen iän mukaan ja tarkastelu jaotellaan tulojen ja koulutuksen mukaan eri ryhmiin.

Tarkasteltavat kuviot on tehty hyödyntäen Tilastokeskuksen Yhdistettyä työntekijä-työnantaja-aineistoa eli FLEED aineistoa, joka sisältää koko Suomen työvoiman. Tähän on yhdistetty tietoa lasten syntymästä THL:n aineistosta ja tietoa eri lapsiin liittyvien tukien ja palveluiden käytöstä KELA:n LAPE aineistosta. Jälkimmäinen aineisto on 60 %:n satunnaisotos ja tässä käytettävä ensimmäinen saatavilla oleva tieto on vuodelta 1999 ja viimeinen vuodelta 2011. Siten tarkastelu ei ole täysin ajankohtainen, mutta suhteellisissa osallistumisasteissa ei ole havaittu merkittäviä muutoksia 2000-luvun alusta, joten laadullisista eroista saa tämän aineiston avulla hyvän kuva. Laajan satunnaisotoksen vuoksi kuvaillut osallistumisasteet yleistyvät hyvin koko tarkasteltuun ryhmään. Varhaiskasvatukseen osallistumisasteen kuvailua täydennetään pienemmällä, mutta ajankohtaisemmalla kuvailulla Tulonjaon Palveluaineistosta vuodelta 2015.

Tarkasteluun on otettu äidit aina kulloisenkin hetken nuorimman lapsen tilanteen mukaan (sen jälkeen, kun lapset ovat syntyneet). Siten esimerkiksi sama äiti voi olla mukana tarkastelussa ensimmäisen lapsen osalta siihen asti, kun tämä on kaksivuotias ja sen jälkeen siirtyä takaisin syntymähetken tarkasteluun seuraavan lapsen syntyessä.

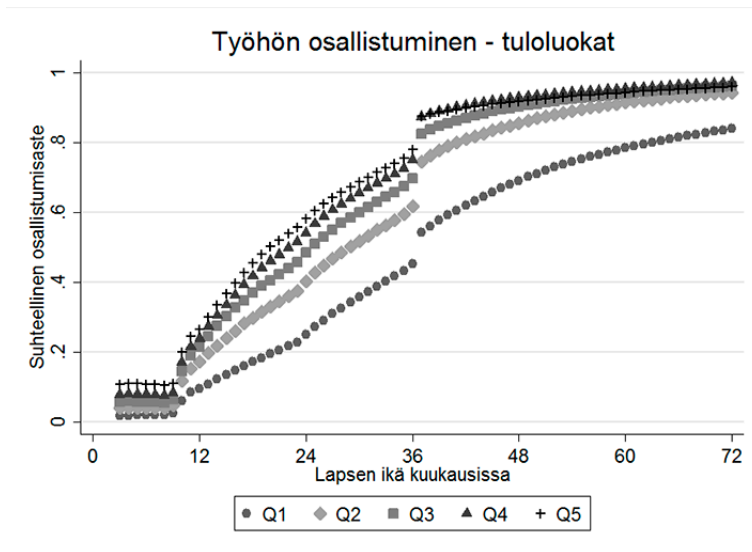
1.3.1 Äitien työhön osallistuminen



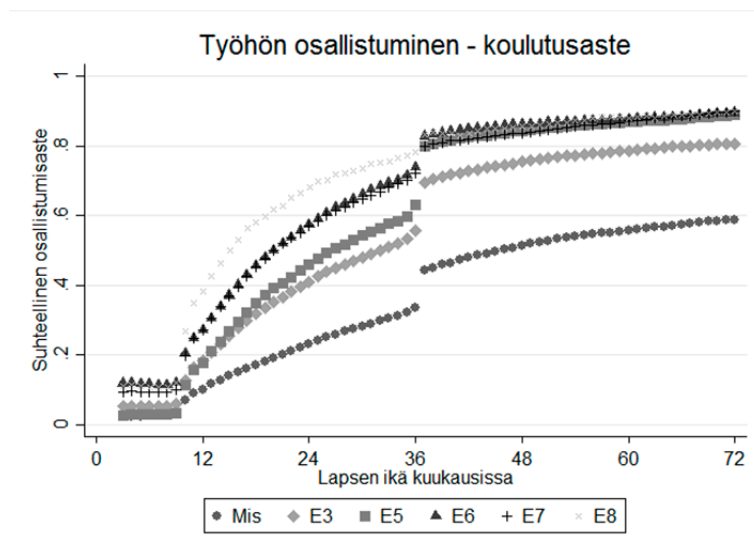
Kuvio 4. Äitien työhön osallistuminen lapsen iän mukaan

Äitien työhön osallistumisaste eri ryhmissä riippuu voimakkaasti lapsen iästä. Tämä ei ole yllättävää, koska vastasyntyneen hoito on vanhempainrahakauden tarkoitus. Hieman yllättävää on äitien osallistumisasteen jääminen alhaiselle tasolle vielä pitkälle lapsen lähestyessä kolmen vuoden ikää, jolloin kotihoidon tuki ja lasten hoitovapaa päättyvät. Kuviossa näkyvä hyppäys osallistumisasteessa lapsen 36 ikäkuukauden kohdalla on osittain aito lisäys työhön osallistumisessa juuri sillä kohtaa, kun lasten hoitovapaa päättyy, ja osittain keinotekoinen, sillä työllisyysasteen laskennassa on käytetty apuna tietoa lasten kotihoidon jaksoista. Tukia ei ole enää mahdollista käyttää lapsen täytettyä kolme vuotta, joten työllisyysaste saattaa tukitiedon puuttuessa tällä kohtaa nousta ylöspäin. Nouseva trendi osallistumisastetta kohti tuota lapsen kolmen vuoden ikärajaa sen sijaan kuvaa aitoa käyttäytymistä. Yleisesti voisi siis todeta, että äitien työhön osallistumisasteet yli kolmivuotiaiden lasten äitien ryhmässä ovat varsin korkealla tasolla, samoin kuin ennen nuorimman lapsen syntymää. Sen sijaan nuorimman lapsen ollessa alle kolmivuotias osallistumisaste jää varsin alhaiseksi. Osallistumisprofiilissa on ikään kuin kolmen vuoden pituinen "kuoppa".

Tarkastellaan seuraavaksi äitien työhön osallistumisasteita kuviossa 5 vanhempien yhteisen tulotason ja kuviossa 6 äidin koulutustason mukaan. Koska äidin omat tulot kyseisenä ajanhetkenä ovat mekaanisesti riippuvaisia työtilanteesta, äidille käytetään tulo-
luokan määrittämisessä tuloja ennen lapsen syntymää ja puolisolle kulloisenkin ajanhetken tuloja.



Kuvio 5. Työhön osallistumisasteet perheen tuloviidenneksen mukaan



Kuvio 6. Työhön osallistumisasteet äidin koulutuksen mukaan

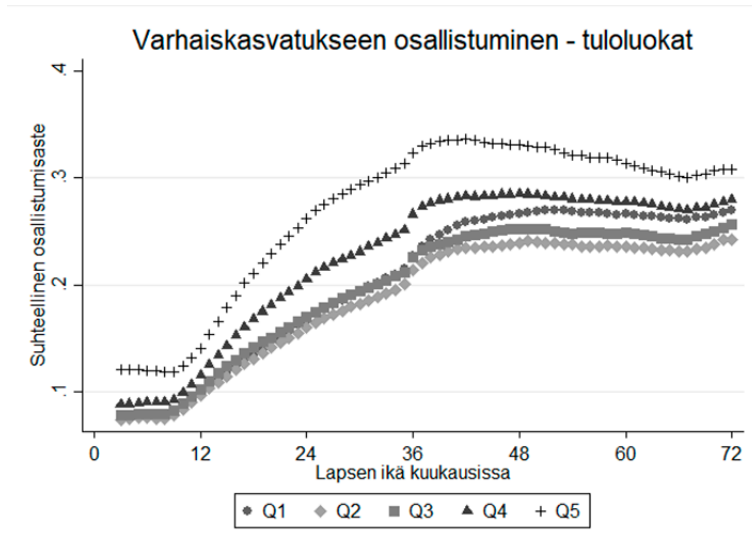
Tässä tarkastelussa perheen tulot on siis jaettu viiteen tuloluokkaan. Alin tuloviidennes on merkitty kuviossa symbolilla "Q1" ja korkein tuloviidennes symbolilla "Q5". Havaitaan, että työhön osallistumisasteet ovat tuloluokan mukaisessa järjestyksessä, eli korkeimman tuloluokan vanhemmat osallistuvat eniten töihin. On kuitenkin kuvaavaa, että kaikissa luokissa osallistumisaste lähtee varsin matalalta tasolta vanhempainrahakauden päätyttyä lapsen ollessa noin 10 kuukautta, ja nousee sen jälkeen voimakkaasti lapsen iän myötä. Korkeim-

mankin tuloluokan äitien osallistumisaste jää alle 60 %:n lapsen ollessa 24 kuukauden ikäinen, ja kaikissa tuloluokissa osallistumisaste jää myöhempää kehitystä alhaisemmalle tasolle vielä lapsen täytettyä kolme vuotta. Erityisesti alhaisimmissa tuloluokissa osallistumisasteet jäävät varsin alhaiselle tasolle lastenhoitovapaan aikana ja vielä sen jälkeenkin.

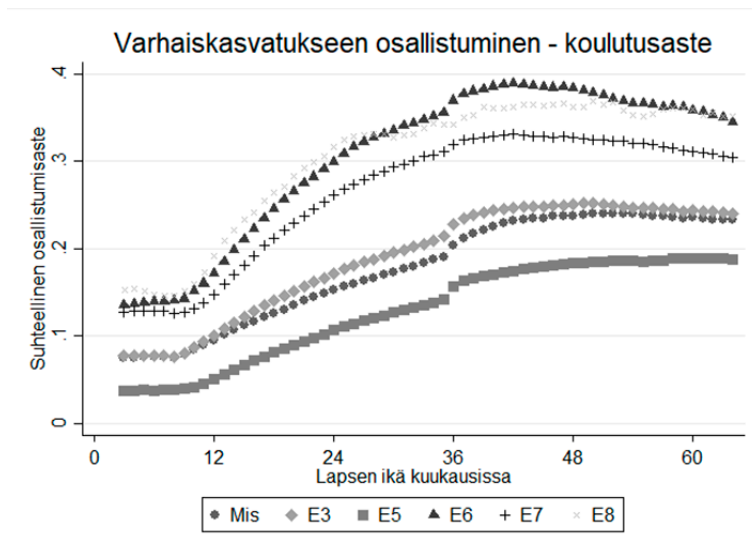
Äidin koulutustaso on tarkastelussa jaettu kuuteen luokkaan, joista ensimmäinen (Mis) on, että koulutustasoa ei havaita, ja sen jälkeen koulutusluokat kasvavat keskiasteen koulutuksen (E3) kautta kohti ylempää korkeakoulututkintoa (E7) ja tutkijakoulutusta (E8). Havaitaan, että työhön osallistuminen jää varsin alhaiselle tasolle vielä lapsen ollessa kolmi- vuotias alimmassa koulutustasoryhmässä ja että työhön osallistumisasteen profiili kasvaa koulutustason mukaan. Tutkijakoulutetut osallistuvat työhön varsin korkealla asteella jo lapsen ollessa kaksivuotias. Monessa koulutusryhmässä työhön osallistumisasteet jäävät selvästi alle 50 %:n vielä lapsen täyttäessä kaksi vuotta.

1.3.2 Varhaiskasvatukseen osallistuminen

Perheen tuloilla ja äidin koulutuksella vaikutti olevan selkeä yhteys työhön osallistumiseen. Tämän mahdollinen kääntöpuoli on näiden samojen ryhmien varhaiskasvatukseen osallistumisaste. Seuraavassa tarkastellaankin suhteellista varhaiskasvatukseen osallistumisastetta näissä samoissa ryhmissä. Mitatussa julkisen varhaiskasvatuksen käytössä on kuitenkin puuttuvia havaintoja, joten varhaiskasvatuksen todellinen käyttö on korkeampi kuin esitettävä taso. Koska ei kuitenkaan ole syytä olettaa, että puuttuvat havainnot tulisivat yliedustetusti jostain tietystä ryhmästä, kuvastaa osallistumisasteet sitä, missä lapsen ikä tai perheen tuloryhmässä julkista varhaiskasvatusta käytetään eniten suhteessa muihin ryhmiin.



Kuvio 7. Varhaiskasvatuksen suhteellinen osallistuminen tuloluokan mukaan ennen lapsen syntymää.



Kuvio 8. Varhaiskasvatuksen suhteelliset osallistumisasteet äidin koulutuksen mukaan jaoteltuna

Esitetystä kuviossa 7 varhaiskasvatuksen suhteellisesta osallistumisasteesta havaitaan, että varhaiskasvatuksen käyttöaste nousee lapsen iän myötä samalla kuin äidin työhön osallistumisaste, kohti lapsen kolmivuotissyntymäpäivää. Myöskin kahden ylimmän tuloluokan osalta tilanne on samankaltainen kuin äidin työhön osallistumisen suhteen, näissä ryhmissä varhaiskasvatusta käytetään suhteellisesti eniten. Sen sijaan alempien tuloluokkien kanalta tilanne ei ole aivan yhtä selkeä ja alimmassa tuloluokassa varhaiskasvatusta käytetään enemmän kuin seuraavaksi alemmassa.

Kuviossa 8 esitetään varhaiskasvatukseen osallistumisen koulutuksen mukaan. Siitä havaitaan, että kolmen korkeimman koulutustason omaavat äitien lapset ovat ikätovereitaan selkeästi useimmiten julkisen varhaiskasvatuksen piirissä. Näiden sisäinen järjestys on kuitenkin niin, että alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet osallistuvat julkiseen varhaiskasvatukseen useimmiten lapsen ollessa kolmevuotias tai vanhempi. Tämä järjestys poikkeaa työllisyysasteen mukaisista koulutusryhmien eroista, mutta saattaa selittyä yksityisen palveluntarjoajan tuottaman varhaiskasvatuksen¹ käytöllä eniten koulutettujen ryhmässä. Samaan tapaan ne, joiden koulutusaste puuttuu (Mis) vievät lapsiaan suhteellisesti enemmän julkiseen varhaiskasvatukseen kuin ne, joiden koulutusaste on alin korkea-aste (E5). Yhteenvetona julkisen varhaiskasvatuksen tarkastelusta FLEED ja LAPE aineistoilla voi todeta, että suunnilleen samoissa ryhmissä ja samoilla nuorimman lapsen ikäryhmillä äidit osallistuvat töihin ja vievät lapsensa julkiseen varhaiskasvatukseen. Yhteys ei tarkkojen osaryhmien välillä kuitenkaan ole täydellinen, mikä voi johtua esimerkiksi yksityisen varhaiskasvatuksen käytöstä tai siitä, että työttömyyden seurauksena maksujen perusteena olevat ansiotulot alenevat, ja siten työttömät voivat viedä lapsensa julkiseen varhaiskasvatukseen ilman varhaiskasvatusmaksua.

Seuraavaksi tarkastellaan päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistumisastetta hyödyntäen Tulonjaon Palveluaineistoa vuodelta 2015, uusimmassa käytössä olevassa aineistossa. Kyseisen aineiston avulla saa kattavan tiedon koko maan tasolla osallistumisesta eri ryhmissä, koska aineisto on kerätty satunnaisotannalla ja siihen on kysytty tietoa varhaiskasvatukseen osallistumisesta lasten osalta. Aineisto on korotuskertoimella korotettuna siten edustava maan tasolla, mutta aineiston pienen havaintomäärän takia siitä ei kannata muodostaa kovin pieniä osaotoksia. Toisaalta aineistossa ei ole puuttuvia tietoja, joten aineistosta lasketut osallistumisasteet pitävät paikkansa tasossakin, joskin tunnuslukujen luottamusväli on kohtuullisen suuri.

Ensimmäisessä taulukossa (taulukko 2) kuvataan tilannetta yleisesti jaoteltuna lapsen ikävuosien mukaan. Kolme saraketta kuvaavat osallistumisastetta julkiseen päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen, yksityiseen päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen ja näiden tilannetta yhteensä. Koska lapsi voi vaihtaa varhaiskasvatuksen muotoa kesken vuoden, kaksi ensimmäistä saraketta eivät summaudu yhteen suoraan keskenään. Kriteerinä julkiseen tai yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistumiseen vuoden aikana on käytetty tässä, että hoitokuukausia kussakin on vähintään kuusi vuodessa (osa- ja kokopäiväinen yhteenlaskettuna). Kuusivuotiaiden osalta osallistumisastetta vähentää esiopetus ja joidenkin lasten meneminen kouluun vuoden aikana.

¹ Jatkossa tekstissä käytetään käsitettä yksityinen varhaiskasvatus tarkoittamaan yksityisen palveluntarjoajan tuottamaa palvelua ja julkinen varhaiskasvatus tarkoittaen kunnan omaa toimintaa.

Taulukosta 2. selviää, että keskimäärin yksivuotiaista todella harva osallistui päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen vuonna 2015. Kaksivuotiaista päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistui 40 %. Tästä eteenpäin osallistumisaste kasvaa lapsen iän myötä nopeasti ja saavuttaa 76 %:n asteen viisivuotiailla. Julkinen varhaiskasvatus on selvästi yleisempää kuin yksityinen, mutta neljävuotiaista jopa 24 % on ollut ainakin osan päivää yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

Taulukko 2. Osallistumisasteet eri varhaiskasvatusmuotoihin

Lapsen ikä	Julkin.	Yksit.	Yht.
1	0.03	0.01	0.06
2	0.36	0.08	0.40
3	0.49	0.14	0.59
4	0.63	0.24	0.73
5	0.68	0.21	0.76
6	0.58	0.18	0.71
Keskiarvo	0.47	0.15	0.55

Varhaiskasvatukseen osallistumisaste jaetaan seuraavassa taulukossa (taulukko 3) kotitalouden käytettävissä olevien tulojen mukaan. Samansuuntaisen kuvan saisi, jos jakaisi osallistumisasteen esimerkiksi äidin koulutusasteen mukaan, kuten yllä isommalla aineistolla tehty tarkastelu indikoi. Jokaisessa osassa taulua ovat samat kolme muotoa kuin yllä: julkinen, yksityinen ja nämä yhteensä. Ensimmäisessä osassa taulukkoa ovat kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot ovat alle 50 000 euroa vuodessa, toisessa osassa ne, joiden tulot ovat 50 000 ja 80 000 euron välillä ja kolmannessa ne, joiden käytettävissä olevat tulot ylittävät 80 000 euroa vuodessa. Nämä kolme luokkaa jakavat aineiston suunnilleen yhtä suuriin osiin.

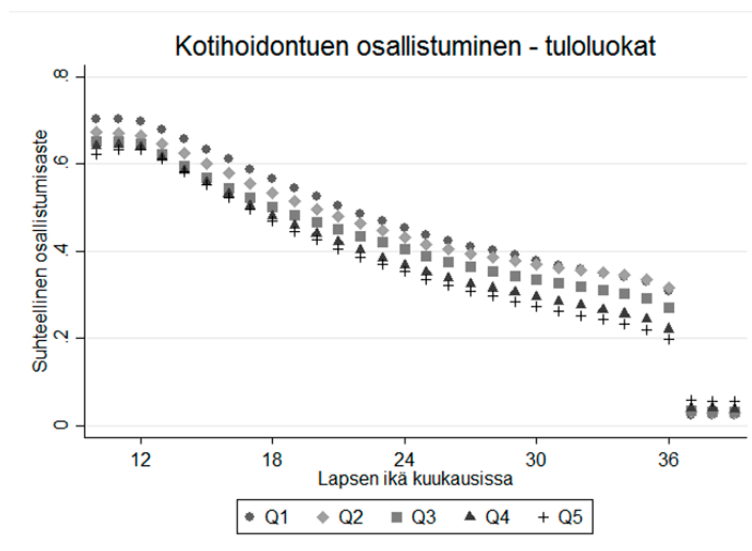
Taulukko 3. Osallistumisaste kotitalouden käytettävissä olevien tulojen mukaan

Lapsen ikä	ktulo < 50 t euroa			50 >= ktulo < 80 t euroa			ktulo >= 80 t euroa		
	Julkin.	Yksit.	Yht.	Julkin.	Yksit.	Yht.	Julkin.	Yksit.	Yht.
1	0.01	0.00	0.05	0.04	0.01	0.06	0.04	0.10	0.14
2	0.34	0.07	0.37	0.35	0.08	0.40	0.44	0.10	0.50
3	0.41	0.15	0.50	0.52	0.13	0.59	0.58	0.19	0.79
4	0.58	0.27	0.66	0.65	0.23	0.75	0.67	0.22	0.81
5	0.65	0.15	0.69	0.69	0.21	0.77	0.67	0.28	0.83
6	0.60	0.14	0.73	0.58	0.20	0.71	0.55	0.18	0.69
Keskiarvo	0.38	0.11	0.44	0.50	0.15	0.58	0.55	0.19	0.68

Taulukosta havaitaan, että keskimäärin päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen ylipäättään osallistutaan sitä useammin mitä korkeammat ovat perheen käytettävissä olevat tulot. Ero on varsin selvä katsottaessa varhaiskasvatusta ylipäättään, mutta jako julkisen ja yksityisen välillä ei ole niin selvä. Suurempituloisissa kotitalouksissa käytetään muita ryhmiä selvästi useammin yksityistä varhaiskasvatusta, kun taas julkiseen päiväkotihoittoon osallistuminen on suunnilleen samalla tasolla keskituloisten ryhmän kanssa ainakin vanhempien lasten osalta. Suurempituloisissa kotitalouksissa osallistutaan muita ryhmiä selvästi nuorempana kaikkiin varhaiskasvatusmuotoihin. Sen sijaan pienimmässä tuloryhmässä varhaiskasvatukseen osallistutaan muita ryhmiä selvästi harvemmin.

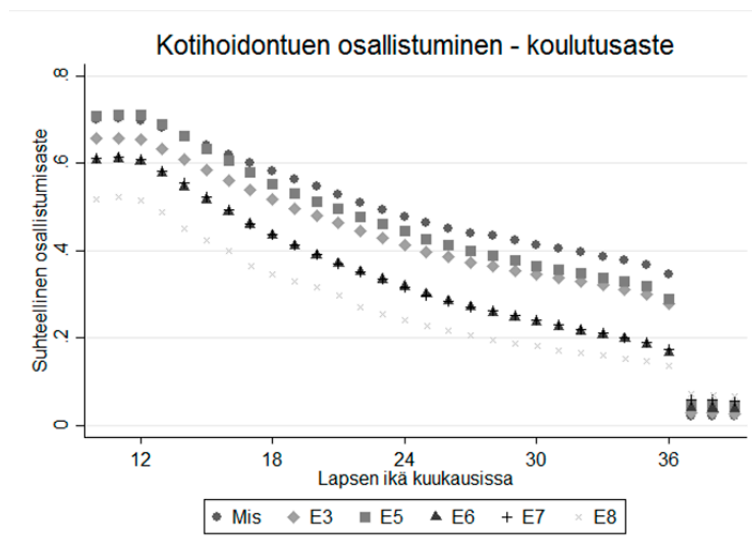
1.3.3 Kotihoidon tuen käyttö

Kotihoidon tuen käyttö on Suomessa nähty vaihtoehtona julkiseen varhaiskasvatukseen osallistumiselle ja kotihoidon tuen käyttö on erittäin yleistä. Alla oleva kuvio 9 näyttää eri tuloluokissa kotihoidon tuen käyttöasteen lapsen iän mukaan. Kaikissa tuloryhmissä kotihoidon tukea käyttää yli 60 % ja joissain yli 70 % äideistä lapsen ollessa noin vuoden ikäinen. Tämän jälkeen kotihoidon tuen käyttöprofiili lapsen iän mukaan on laskeva. Kuitenkin vielä lapsen ollessa kahden vuoden ikäinen käyttöaste on 35–45 % ja juuri ennen kuin lapsi täyttää kolme vuotta käyttöaste on 20–35%. Suurimmassa tuloluokassa kotihoidon tukea käytetään vähiten, mutta käyttöaste pienenee tulojen mukana korkeintaan kymmenen prosenttiyksikköä lapsen iästä riippuen.



Kuvio 9. Kotihoidon tukeen osallistumisaste vanhempien tuloluokan mukaan

Koulutusasteen mukaan mitattuna (kuvio 10) kotihoidon tuen käytössä on hieman enemmän eroja. Erityisesti tutkijakoulutusta saaneet (E8), mutta myös korkeakoulututkinnon suorittaneet (E7) käyttävät kotihoidon tukea selvästi muita ryhmiä vähemmän. Silti näissäkin ryhmissä kotihoidon tukea käyttää vielä lapsen ollessa lähellä kolmen vuoden ikää miltei viidennes äideistä. Sen sijaan niillä äideillä, joiden koulutusaste on puuttuva, kotihoidon tuen käyttöaste on pitkälle yli lapsen 24 kuukauden iän yli 40 %. Kotihoidon tukeen osallistumisaste vaikuttaakin seuraavan käänteisesti sekä perheen tulojen, että äidin koulutustason mukaan mitattua äidin työllisyyttä ja myös lasten varhaiskasvatukseen osallistumista.



Kuvio 10. Kotihoidon tukeen osallistuminen äidin koulutusasteen mukaan.

2 Työn vastaanoton kannusteet

Yllä on esitetty tuloksia aiemmasta kirjallisuudesta, joiden mukaan varhaiskasvatukseen osallistumiseen vaikuttaa moni seikka, joihin voidaan vaikuttaa poliittisen päätöksenteon keinoin. Tässä osiossa keskitytään näistä varhaiskasvatusmaksujen ja kotihoidon tuen vaikutukseen. Lapsen hoidon ja varhaiskasvatuksen muodon hinnalla on suora vaikutus kyseisen palvelumuodon käyttöön. Jos esimerkiksi julkisen varhaiskasvatusmaksuja alennetaan, lapset ovat keskimääräistä useammin julkisen kunnan tarjoaman päiväkodissa toteutettavan varhaiskasvatuksen piirissä ja vastaavasti pois kotihoidosta tai yksityisen palveluntarjoajan tuottamasta varhaiskasvatuksesta. Näillä maksuilla ja tuilla on myös hieman epäsuoremmin vaikutusta lasten hoitomuotoon vanhempien työn vastaanoton kautta. Jos esimerkiksi suuri kotihoidon tuki tai varhaiskasvatusmaksut johtavat siihen, että vanhem-

pi ei koe työntekoa kannattavaksi eikä siten tee töitä, hoitaa vanhempi usein tällöin myös lapset kotona. Samoin saattaa käydä, jos muiden tukien tai verojen johdosta työn vastaanotto on taloudellisesti epäkannattavaa, saattavat vanhemmat hoitaa samalla lapsiaan kotona. Yllä esitetty empiirinen tarkastelu osoitti, että sellaisissa ryhmissä, joissa äiti ei tee töitä, hoidetaan lapsi usein myös kotona. Siten lasten hoitomuodon (kotihoito/varhaiskasvatuspalvelut) ja äidin työnteon välillä vaikuttaa vallitsevan Suomessa suuri yhteys. Empiirisesti usein juuri äidin työhön osallistuminen on yhteydessä lapsen hoitomuotoon, koska isien pitkät isyysvapaat ovat vielä suhteessa harvinaisia, joskin yleistymässä.

Työn vastaanoton kannustimilla tarkoitetaan, kuinka kannattavaa on ottaa työtä vastaan, kun on huomioitu kaikki verot ja maksut. Ne ovat lasten vanhemmille tärkeä osa kokonaisuutta mietittäessä lasten varhaiskasvatukseen osallistumista. Varhaiskasvatusmaksut ja kotihoidon tuki ovat osa laajempaa kokonaisuutta, monen muun tuen ja työnteon verotuksen ohella. Keskeistä kannustimien kannalta on, että kun huomioidaan kaikki verot ja tuet, henkilön käytettävissä olevat tulot lisääntyvät työhön osallistumisen myötä. Lisäksi voidaan tarkastella, kuinka paljon lisää työtä kannattaa tarjota tai tuloa pyrkiä hankkimaan ehdolla, että jo tekee työtä.

Kotihoidon tuki yleensä vähentää työn vastaanoton kannustimia. Tämä johtuu siitä, että tuki on sidottu kotihoitoon, ja useimmille vanhemmille lasten kotihoito onnistuu vain silloin, kun ei itse tee töitä, ainakaan kokopäiväisesti. Periaatteessa kotihoidon tukea voisi nostaa ja tehdä samalla työtä, jos esimerkiksi lasten isovanhempi hoitaa lapsia (vaikka tähän on tarkoitettu toinen tukimuoto, yksityisen hoidon tuki), mutta tässä ei yksinkertaisuuden vuoksi tarkastella tätä käytännössä melko harvinaista vaihtoehtoa. Kuten kirjallisuuskatsauksessa todettiin, Kosonen (2014) havaitseekin että suurempi rahallinen kotihoidon tuki vähentää äitien työhön osallistumista melko merkittävästi. Sen sijaan kotihoidon tuen hoitoraha ei periaatteessa vaikuta työnteon määrään työhön osallistumisen jälkeen, koska ansaittujen työtulojen suuruus ei enää vaikuta siihen, että kotihoidon tukea ei saa silloin kun tekee töitä ja lapset ovat varhaiskasvatuksen piirissä.

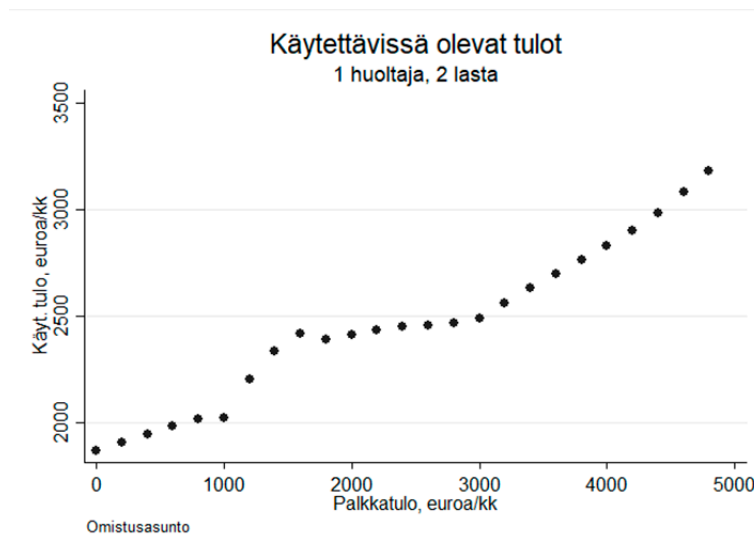
Varhaiskasvatusmaksut vaikuttavat sekä työhön vastaanoton kannustimiin, että lisätulojen hankkimisen kannustimiin. Varhaiskasvatusmaksut vaikuttavat työhön osallistumiseen, koska tulottomalle perheelle maksuja ei ole. Sen sijaan maksut lisääntyvät nopeasti perheen yhteenlaskettujen ansioiden myötä. Jos siis lapsia kotona hoitava äiti harkitsee töihin menoa, hänen pitää vähentää saamistaan nettotuloista varhaiskasvatusmaksut. Siten varhaiskasvatusmaksujen huomioimisen jälkeen käytettävissä olevat tulot eivät lisäänty työn vastaanoton myötä niin paljon kuin ne muuten lisääntyisivät, ja tämä muodostaa potentiaalisen negatiivisen kannustimen työn vastaanotolle. Maksut myös vähentävät lisätulon hankkimisen kannustimia silloin kun ne lisääntyvät tulojen myötä. Tämä tilanne vallitsee, kunnes tulot ylittävät tulorajan, jonka jälkeen maksut ovat saman maksimimäärän suuruisia tulojen suuruudesta riippumatta. Tuloalueella, jossa maksimisuuruiset maksut on

saavutettu, ei lisätulojen hankkimiselle muodostu negatiivista kannustinta. Negatiivisen kannustimen suuruus riippuu siitä asteesta, jolla maksut lisääntyvät tulojen myötä, mitä suurempi aste sitä suuremmat negatiiviset kannustimet.

Näitä työn vastaanoton ja lisätulojen tekemisen kannustimia voi havainnollistaa tarkastelemalla, miten kotitalouden käytettävissä olevat tulot kasvavat toisen vanhemman palkkatulojen myötä. Mikäli käytettävissä olevat tulot kasvavat nopeasti ansioiden myötä, ei verojen ja maksujen lisääntyminen tai tukien väheneminen ansioiden myötä vie suurta osaa ansioista, ja siten kannustimet lisätulojen hankkimiselle ovat hyvät. Toisaalta jos käytettävissä olevat tulot eivät juurikaan lisääny ansioiden myötä verojen, maksujen tai tukien muutosten johdosta, on joko lisätyön tai työn vastaanoton kannustimet huonot.

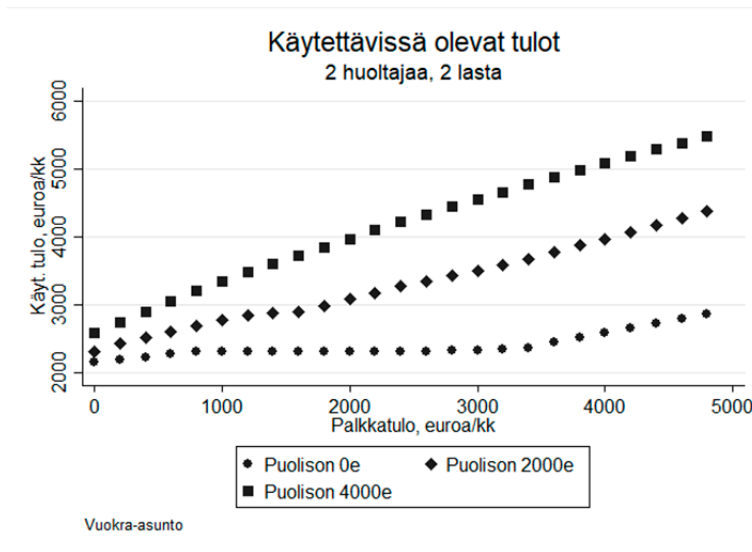
Seuraavassa kuvataan nykytilanteessa kotitalouden käytettävissä olevien tulojen kehitystä ansioiden myötä. Nämä esimerkkilaskelmat ovat laskettu SISU-mallilla. Tämän simulointimallin vahvuus on siinä, että siinä voi ottaa eri tuet ja verot samanaikaisesti huomioon ja laskea, miten tietyt muutokset vaikuttavat kokonaisuudessaan perheen tai yksilön käytettävissä oleviin tuloihin. Sen sijaan SISU-mallissa ei ole huomioitu mahdollisia käyttäytymisen muutoksia, joten niitä pitää arvioida erikseen, kun on ensin tiedossa laskennalliset käytettävissä olevien tulojen muutokset. Tässä kuvataan tulojen kehittymistä kahdessa esimerkkitapauksessa: kahden lapsen yksinhuoltajalla ja kahden lapsen pariskunnalla muutamalla eri puolison ansiotasolla. Näillä kummallakin oletetaan olevan vuokra-asunto.

Ensimmäisessä kuviossa 11 kuvataan käytettävissä olevien tulojen kehitys palkkatulojen mukaan yksinhuoltajalla, jolla on kaksi alle kouluikäistä lasta. Tällaisia yksinhuoltajia, joilla oli kaksi tai useampi lapsi joista ainakin yksi alle kouluikäinen, oli laskettuna vuoden 2014 populaatio-aineistosta (FLEED) noin 21 000, kun taas vastaavia kahden huoltajan kotitalouksia oli noin 126 000. Siten ohessa kuvattava skenaario ei ole kaikista tavallisista, mutta kuvaten tilannetta noin 15 % kahden tai useamman lapsen perheestä, on kuitenkin merkittävä monelle. Kuviossa 11 nähdään, että työttömänä tai muuten työvoiman ulkopuolella ollessaan kahden lapsen äiti saisi noin 2 000 euroa kuukaudessa käytettävissä olevia tuloja. Käytettävissä olevat tulot kasvavat loivasti tuhanteen euroon asti, sen jälkeen jyrkemmin, kunnes suuremmilla kuin noin 1 500 euron kuukausiansioilla käytettävissä olevat tulot eivät juurikaan kasva pitkälle yli kolmentuhannen euron ansioiden. Tämä väli kuvastaa erittäin heikkoja tulonhankkimiskannustimia, ja koska väli on niin laaja, vaikuttaa myös siihen, että työn vastaanoton kannustimet ovat heikot. Käytettävissä olevat tulot eivät siis kovin merkittävästi kasva työhön osallistumisen johdosta, vaikka ansiot olisivat 3000 euroa kuukaudessa. Tämä 1 500–3 300 euron tuloväli on myös siinä mielessä relevantti, että tässä tehtyjen laskelmien mukaan tällä välillä työskentelisi työhön osallistutuaan merkittävä osa kahden lapsen yksinhuoltaja äideistä (noin 10 000). Ansioiden kasvaessa yli kolmentuhannen käytettävissä olevat tulot rupeavat lisääntymään suuremmassa suhteessa ja siten tulonhankkimiskannusteet paranevat.



Kuvio 11. Käytettävissä olevien tulojen kehitys ansioiden mukaan yksinhuoltajalla, jolla on kaksi alle kouluikäistä lasta.

Seuraavassa kuviossa 12 kuvataan kahden huoltajan taloudessa käytettävissä olevien tulojen kasvua kolmessa vaihtoehdossa: silloin kun puolison tulot ovat 0 euroa, silloin kun ne ovat 2 000 euroa ja silloin kun ne ovat 4 000 euroa kuussa. Kuvioista havaitaan, että tulot lisääntyvät ensimmäisen puolison ansioiden myötä sitä enemmän mitä suuremmat ovat toisen puolison ansiot. Erytisen huomioitavaa on, että toisen puolison ollessa työtön ei ensimmäisen puolison ansiot vaikuta kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin juuri ollenkaan, kunnes nämä ansiot ylittävät yli kolmentuhannen euron rajan. Tämä johtuu tässä esimerkkilaskelmassa pitkälti siitä, että toimeentulotukea vähennetään yksi yhteen ansioiden myötä, ja toimeentulotuki on perhekohtainen. Lapset lisäävät toimeentulotuen tasoa. Populaatioaineistossa vuonna 2014 kahden tai useamman lapsen ja kahden huoltajan perheitä, joissa isä oli työtön, oli noin 14 000 kun taas vastaavia perheitä, joissa isä oli töissä, oli noin 112 000. Yhteensä perheitä, joissa oli vähintään yksi alle kouluikäinen lapsi, oli noin 231 000. Siten erittäin heikoilla työhön osallistumisen kannustimilla on merkityksellinen määrä perheitä.



Kuvio 12. Käytettävissä olevien tulojen kehitys ansioiden mukaan kahden huoltajan perheessä, jolla on kaksi alle kouluikäistä lasta kolmella eri toisen huoltajan kuukausiansiolla

Sekä kahden että yhden huoltajan kotitalouksissa on siis heikkoja työn vastaanoton kannustimia erityisesti silloin, kun työllistyessään pysytään hiukan alle kolmentuhannen kuukausiansioilla. Lisäksi kahden huoltajan tapauksessa silloin, kun toinen vanhempi ei osallistu töihin tai on muuten pienituloinen. Yllä kuvailussa vanhempien työhön osallistumisen ja heidän lastensa varhaiskasvatukseen osallistumisen asteista havaittiin, että juuri pienituloisilla nämä osallistumisasteet ovat kaikista matalimmat. Siten voi vahvasti epäillä, että heikoilla työn vastaanoton kannustimilla on jotain tekemistä alhaisten työn ja varhaiskasvatuksen osallistumisasteiden kanssa. Nämä heikot kannustimet eivät ole pelkästään varhaiskasvatusmaksujen luomat, vaan heikkoja kannustimia muodostaa myös kotihoidon tuen ohella toimeentulotuen poisperintä ansiotulojen myötä sekä vuokra-asujilla yleisen asumistuen väheneminen ansioiden myötä tietyillä ansiotulon alueilla.

3 Suosituksia varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi

Yllä on kuvattu, miten Suomessa varhaiskasvatukseen osallistumisasteet vaihtelevat eri ryhmissä, ja miten tämä eroaa esimerkiksi muista Pohjoismaista. Osallistumisasteet ovat matalampia Suomessa kuin monessa muussa maassa, ja erityisesti pienituloisten perheiden tai vähän koulutettujen äitien lapset osallistuvat suhteellisesti vähiten varhaiskasvatukseen. Kansainvälisen kirjallisuuden tulosten perusteella juuri näissä ryhmissä lasten

varhaiskasvatukseen osallistumisesta on havaittu olevan eniten hyötyä lapselle mitattuna esimerkiksi parempana myöhempänä koulumenestyksenä.

Osallistumisasteet nousevat lapsen iän myötä, ja samoin lasten äitien työhön osallistuminen lisääntyy lapsen iän myötä. Myös perheen (äidin aiemmilla) tuloilla tai äidin koulutusteella mitattuna samoissa ryhmissä osallistutaan harvemmin varhaiskasvatukseen ja äiti osallistuu töihin. Siten äidin työn vastaanoton kannustimet ja lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen kannustimet vaikuttavat olevan voimakkaasti tekemisissä keskenään. Vaikuttaisi siis siltä, että jos äitien työn vastaanoton esteenä ovat huonot kannustimet siihen, saataisiin myös lapsia varhaiskasvatukseen näissä ryhmissä, jos äitien työn vastaanoton kannustimia parannettaisiin.

Seuraavassa esitetään täsmällisiä ehdotuksia varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi.

3.1 Varhaiskasvatusmaksut

Varhaiskasvatusmaksuja tulisi alentaa erityisesti pienillä tuloilla.²

Esitämme, että varhaiskasvatusmaksuja alennettaisiin eniten pienillä tuloilla, jotta varhaiskasvatusmaksut eivät estäisi pienituloisten perheiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumista.

Sen lisäksi maksuja voisi korottaa nykyistä pienemmällä asteella ansioiden kasvaessa, koska silloin maksut eivät jarruta lisäansioiden vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin yhtä merkittävästi, ja siten lisäansioiden hankkiminen tulee kannattavammaksi.

Erittäin suurilla tuloilla maksujen alentamista ei kannata tehdä, koska suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin maksut ovat suurituloisilla pienet verrattuna pienempituloisiin. Lisäksi analyysimme mukaan suuremmilla tuloilla päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistutaan jo varsin usein, eivätkä maksut näytä muodostuvan julkiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen esteeksi. Esitämmekin suurimpien mahdollisten maksujen korottamista maksukertymän pienenemisen hillitsemiseksi.

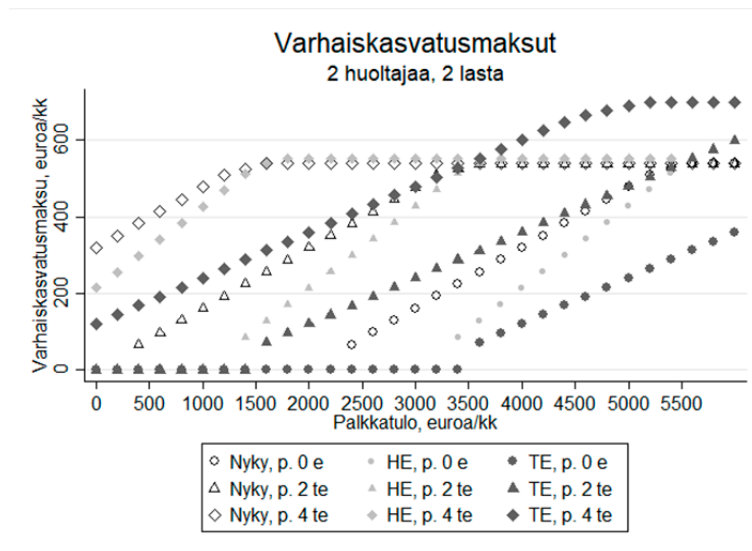
² Toinen tapa hallitukselle nostaa varhaiskasvatukseen osallistumisastetta olisi korottaa yksityisen hoidon tukea. Koska yleensä tämä on kuitenkin käyttäjilleen kalliimpaa (kunnallisista lisistä riippuen), kuin kunnan oman palvelutuotannon paikat, arvioimme että tehokkaampaa osallistumisasteen nostamiseksi on alentaa julkisen varhaiskasvatuksen enimmäismaksuja.

Lisäperusteita sille, että korkeammilla ansiotuloilla maksut eivät alenisi näemme, että hyvätuloisesta tai korkean koulutustausta omaavissa perheissä lapsi hyötyy suhteellisesti vähemmän varhaiskasvatukseen menemisestä. Kansainvälisissä tutkimuksissa onkin havaittu, että lapsen ollessa vielä vuoden tai kahden ikäinen kotihoidosta saattaa olla enemmän hyötyä kuin varhaiskasvatuksesta hyvätuloisten tai korkeakoulutettujen äitien lapsille. Lisäkustannuksia saattaisi myös tulla sitä kautta, että koska hyvätuloiset perheet käyttävät yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita nykytilanteessa, he saattaisivat reagoida julkisen varhaiskasvatuksen suureen maksualennukseen vaihtamalla yksityisen palveluntarjoajan päiväkodista julkiseen. Tämä viimeinen näkökulma riippuu kuitenkin kunnan palveluntarjonnan nettokustannuksista verrattuna kunnan tarjoamien yksityisen hoidon tukien ja palveluseleiden anteliaisuuteen. Yllämainituista syistä esimerkiksi täysin maksuton julkinen varhaiskasvatus nostaisi julkisen sektorin kustannuksia, koska maksut jäisivät siten keräämättä kaikilta jo julkiseen osallistuvilta ryhmiltä ja koska osa sinne tulevista lapsista tulisi julkiseen varhaiskasvatukseen yksityisen varhaiskasvatuksen puolelta. Koska yksityisen, valvotun ja kansallisia säädöksiä noudattavan päiväkotimuotoisen varhaiskasvatuksen laatu saattaa olla yhtä hyvä kuin julkisen, ei tästä tällä oletuksella olisi siten selkeää hyötyä lasten kannalta. Sen sijaan se toisi kustannuksia julkiselle sektorille.

Siten esityksemme myötäilee hallituksen puoliväliriihen esitystä varhaiskasvatusmaksuista sen osalta, että varhaiskasvatusmaksut voisivat aleta pienillä tuloilla, mutta eivät suuremmilla. Suosituksemme poikkeaa hallituksen esityksestä siinä, että maksut nousisivat loivemmin tulojen mukaan. Näin vältettäisiin tietyt yllä analysoidut kannustinloukut. Näin vanhemmat myös olisivat potentiaalisesti aiempaa halukkaampia ottamaan työtä vastaan, ja veisivät samalla lapsensa varhaiskasvatukseen. Suosituksessamme maksutaulukon suurimmat maksut olisivat nykyistä suuremmat, mutta koska maksut nousevat nykyistä loivemmin tulojen mukaan, nykyistä suuremmille maksuille päätyisi vasta keskituloa huomattavasti suuremmilla tuloilla. Suosituksen tämä osa korjaa hieman muuten alennetuista maksuista syntyvää vajetta kunnan saamiin varhaiskasvatusmaksutuloihin. Suositus kuitenkin alentaa kertymää varhaiskasvatusmaksuista. Siten suositeltava maksujen alentamisvara riippuu siitä, missä määrin menetetty maksukertymä pystytään korvaamaan muilla tavoin kunnille, jotta laadukkaan varhaiskasvatuksen tarjonta ei vähenisi taloudellisten syiden johdosta. Suositus tuleekin nähdä suuntaa antavana, ja sen avulla voi nähdä miten eri parametrit (maksujen alin tuloraja, maksujen kasvuaste tulojen mukaan ja suurimmat mahdolliset maksut) vaikuttaisivat tiettyjen ryhmien kannustimiin osallistua töihin ja viedä lapsensa varhaiskasvatukseen, ja miten nämä muuttuisivat, jos maksutaulukko olisi erilainen.

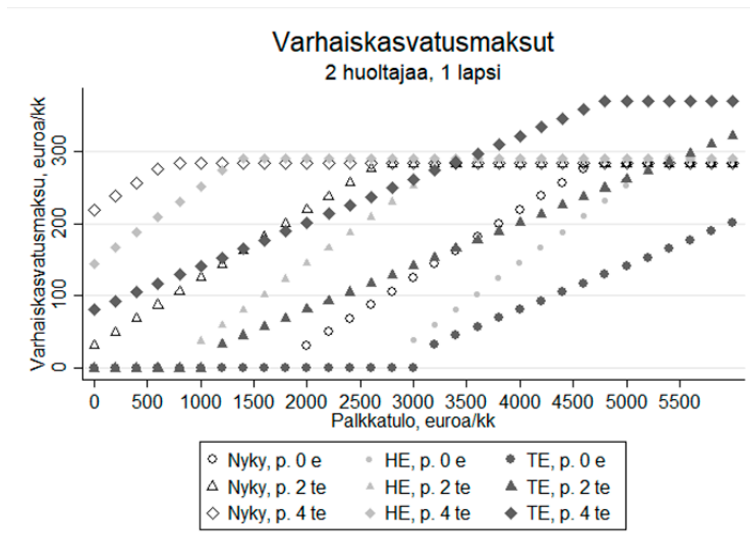
Hallituksen puoliväliriihen esitys oli nostaa tulorajoja, joiden mukaan varhaiskasvatusmaksut määräytyvät ja alentaa toisen lapsen maksua. Kuviosta 13 selviää miten kahden huoltajan ja kahden lapsen tapauksessa vuoden 2016 mukaiset (Nyky), hallituksen esityksen mukaiset (HE) ja työryhmän esityksen mukaiset (TE) maksut kehittyvät ensimmäisen puolison palkkatulojen myötä kolmessa eri toisen puolison palkkatuloskenaariossa (puoli-

solla ansiot 0 euroa, 2 000 euroa ja 4 000 euroa kuukaudessa). Sekä nykyjärjestelmässä että hallituksen esityksessä maksut nousevat alimman tulorajan jälkeen tulojen mukaan varsin jyrkästi. Työryhmän esityksessä maksujen nousu tulojen mukaan on loivempi. Kuviosta nähdään, että jyrkkä maksujen nousu tulojen myötä johtaa maksujen pomppaamiseen nollassa maksimiin varsin kapealla ansiotulojen alueella. Erityisesti toisen puolison ollessa vähintään keskiansioilla ensimmäisen puolison melko matalatkin tulot nostavat perheen varhaiskasvatusmaksut suurimpaan maksuluokkaan. Sen sijaan työryhmän esityksessä tämä korjaantuu niin, että suurimmat maksut saavutetaan paljon myöhemmin. Työryhmän näkemyksen mukaan tämä korjaisi työn vastaanoton ja lisätyön tekemisen haitallisia kannusteita, ja siten esteitä lasten varhaiskasvatukseen osallistumiselle.



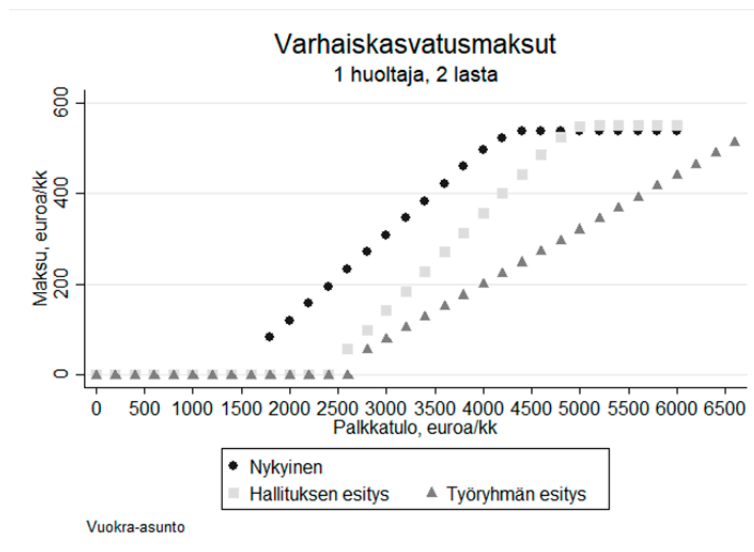
Kuvio 13. Varhaiskasvatusmaksut eri skenaarioissa kahden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen perheessä ensimmäisen huoltajan ansioiden ja kolmen toisen huoltajan ansiotason mukaan.

Seuraavassa kuviossa 14 esitetään vielä samat maksuskenaariot yhden lapsen ja kahden huoltajan tapauksessa. Tässä tapauksessa maksujen nouseminen suurimpaan mahdolliseen nykyjärjestelmässä ja hallituksen esityksessä vielä korostuu. Maksut nousevat näissä suurimpaan mahdolliseen vielä pienemmillä tuloilla. Työryhmän esityksessä myös yhden lapsen tapauksessa maksut nousisivat tulojen myötä huomattavasti nykyistä hitaammin.



Kuvio 14. Varhaiskasvatusmaksut eri skenaarioissa kahden huoltajan ja yhden alle kouluikäisen lapsen perheessä ensimmäisen huoltajan ansioiden ja kolmen toisen huoltajan ansiotason mukaan.

Seuraavassa kuviossa 15 kuvataan vielä maksujen kehittyminen ansioiden myötä yhden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen tapauksessa. Nykyjärjestelmässä maksut alkavat jo hieman yli 1 500 euron kuukausiansioilla, kun hallituksen ja työryhmän esityksissä noin 2 500 euron kuukausiansioilla. Hallituksen esityksessä suurimmat mahdolliset maksut saavutetaan noin 4 500 euron kuukausiansioilla, kun taas työryhmän esityksessä suurimmat maksut saavutetaan huomattavasti suuremmilla tuloilla. Täten verrattuna muihin skenaarioihin työn vastaanoton kannustimet noin 4 000 euron kuukausiansioilla kasvaisivat reilut kaksisataa euroa kuussa.



Kuvio 15. Varhaiskasvatusmaksut eri skenaarioissa yhden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen perheessä.

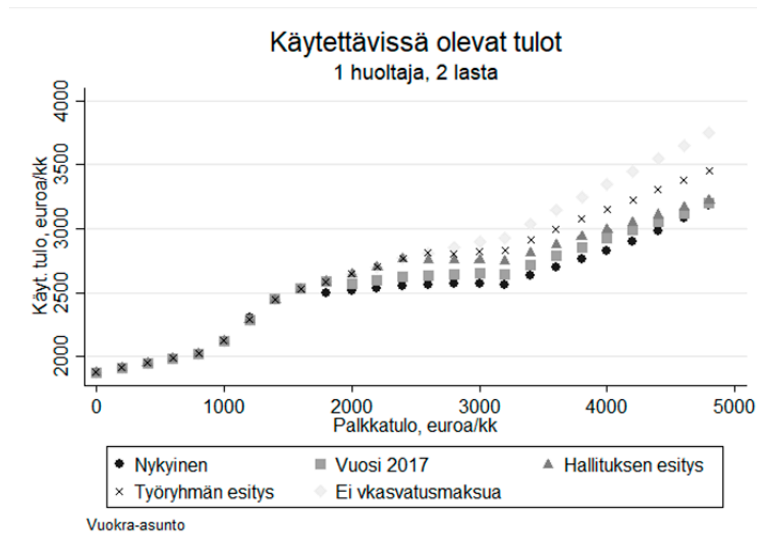
Yhteenvertaamalla eri maksutaulukoita havaitaan, että hallituksen esityksen mukaiset maksut alenisivat vuoden 2016 maksujen tilanteesta erityisesti alhaisilla palkkatasoilla. Siten alemmat maksut parantavat työn vastaanoton kannustimia. Sen sijaan esityksen mukaiset maksut kasvavat jyrkästi tulojen mukana, jyrkemmin kuin vuoden 2016 maksut. Tämä voi aiheuttaa ongelmia lisätöiden tekemisen kannustimissa ja myös vähentää halukkuutta käyttää julkisesti tarjottuja varhaiskasvatuspalveluita.

Alla olevassa taulukossa esitetään vielä varhaiskasvatusmaksujen parametrit. Taulukossa 4 esitetään vuoden 2016 sääntöjen mukaiset maksut, 1.3.2017 voimaantulevat, hallituksen esityksen mukaiset (HE) ja työryhmän esityksen mukaiset (TE). Työryhmän esityksen keskeinen ero hallituksen esitykseen verrattuna on alhaisemmat 6 %:n maksukertoimet.

Taulukko 4. Eri varhaiskasvatusmaksutaulukkojen parametrit

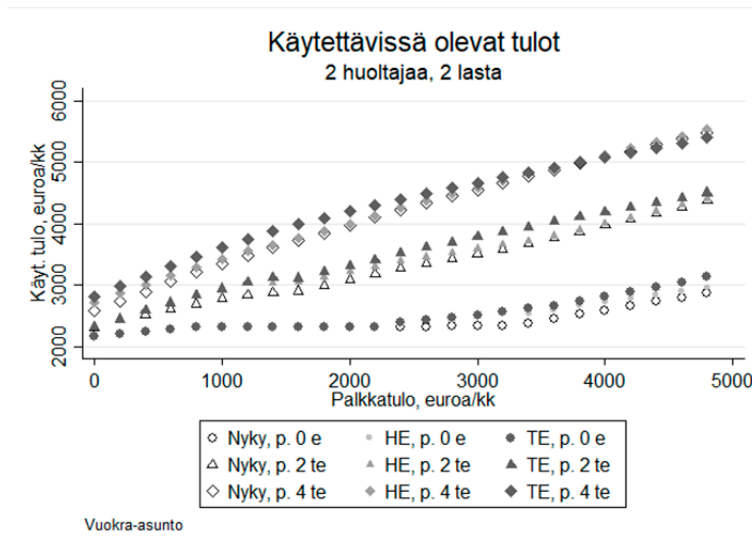
	1.8.2016	1.3.2017	HE	TE
Ensimmäinen tuloraja (2 hengen perhe)	1 403	1 915	2 050	2 050
Toinen tuloraja (3 hengen perhe)	1 730	1 915	2 646	2 646
Kolmas tuloraja (4 hengen perhe)	2 053	2 053	3 003	3 003
Neljäs tuloraja (5 hengen perhe)	2 192	2 191	3 361	3 361
Viides tuloraja (6 hengen perhe)	2 328	2 328	3 718	3 718
1. Maksukerroin (2 hengen perhe)	11,50 %	11,50 %	10,70 %	6,00 %
2. Maksukerroin (3 hengen perhe)	9,40 %	9,40 %	10,70 %	6,00 %
3. Maksukerroin (4- hengen perhe)	7,90 %	7,90 %	10,70 %	6,00 %
Ensimmäisen lapsen maksimi maksu	283	290	290	370
Toisen lapsen maksun %-osuus	90–100%	90 %	50 %	50 %

Tarkastellaan seuraavaksi käytettävissä olevien tulojen kehitystä eri varhaiskasvatusmaksuilla. Ensiksi kuviossa 16 tarkastellaan kahden lapsen yksinhuoltajan käytettävissä olevien tulojen kehitystä huomioiden viisi eri skenaariota varhaiskasvatusmaksuista: vuoden 2016 (nykyinen) mukaiset, suunnitellut vuoden 2017 maaliskuun mukaiset, hallituksen esityksen mukaiset, työryhmän esityksen mukaiset ja maksuttoman varhaiskasvatuksen mukaiset. Havaitaan, että työryhmän esityksen ja hallituksen esityksen mukaiset nostavat käytettävissä olevia tuloja juuri epäkannustavalla tuloalueella. Hallituksen esityksen mukaisissa maksuissa käytettävissä oleviin tuloihin jää kuitenkin tasainen vaihe noin 2 300–3 300 euron palkkatulojen alueelle. Työryhmän esityksen mukaisilla maksuilla käytettävissä olevat tulot kasvaisivat tälläkin tuloalueella hieman. Ilman varhaiskasvatusmaksuja tästä epäkannustavasta alueesta päästäisiin eroon, mutta silloin maksuja ei kerättäisi lainkaan edes tuloalueella, jossa osallistumisen tai lisätyön kannustimia ei työryhmän esittämällä maksuilla juurikaan olisi.



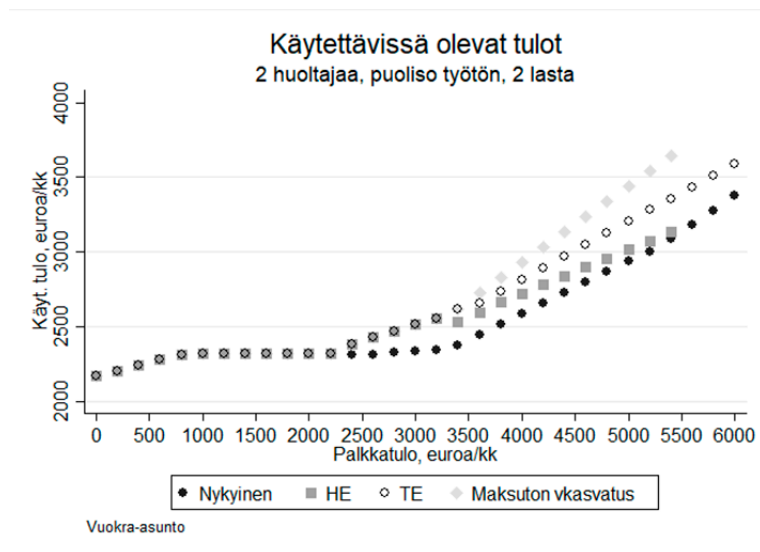
Kuvio 16. Käytettävissä olevien tulojen kehitys eri skenaarioissa yksinhuoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen perheessä

Kahden lapsen ja kahden huoltajan tilanteessa nykyiset, hallituksen ja työryhmän esityksen mukaiset varhaiskasvatusmaksut eivät näytä muuttavan kannustimia kovin paljoa. Käytettävissä olevat tulot lisääntyvät pienillä palkkatuloilla jonkin verran ja erityisesti alkavat lisääntyä suhteellisesti paljon alhaisemmilta ansiotuloilta kuin nykytilanteessa. Työryhmän esityksen ja hallituksen esityksen väliset erot näkyvät selkeimmin, kun toisella puolella on ansiotuloja. Tällöin työryhmän esitys parantaa paljon selkeämmin pieni- ja keskituloisen puolison työhön osallistumisen ja lisäänsioiden tekemisen kannustimia. Lisäksi kummankin puolison ollessa hyvätuloisia työryhmän esittämät suuremmat maksut alentavat tässä tilanteessa käytettävissä olevia tuloja, vaikkakaan merkitys ei nähtävästi ole kovin suuri. Ks kuvio 17.



Kuvio 17. Käytettävissä olevien tulojen kehitys ansioiden myötä eri skenaarioissa kahden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen perheessä

Seuraavassa kuviossa 18 otetaan vielä erikoiskäsittelyyn kahden lapsen ja huoltajan tapauksessa tilanne, jossa toinen huoltajista on työtön ja perhe saa toimeentulotukea. Tällöin alemmat varhaiskasvatusmaksut korjaavat tilannetta sikäli, että erittäin epäkannustava alue päättyy alemmilla ansioilla. Hallituksen esityksen mukaisissa maksuissa on sellainen haitallinen piirre, että käytettävissä olevien tulojen kasvuun tulee notkahdus hieman kolmeatuhatta euroa suuremmilla ansiotuloilla. Vastaavaa notkahdusta ei tule työryhmän esityksen mukaisilla maksuilla tai maksuttoman varhaiskasvatuksen tilanteessa. Maksuttoman varhaiskasvatuksen tilanteessa maksuja ei perittäisi edes kohtuullisen hyvätuloisilta, joilla osallistumisen tai lisätulojen hankkimiseen ei liity kovin suuria kannustinongelmia nykytilanteessa, tai varsinkaan työryhmän esityksen mukaisissa maksuissa. Toisaalta tällöin erittäin paljon maksuja jäisi keräämättä erityisesti suurempituloisilta vanhemmilta.



Kuvio 18. Käytettävissä olevien tulojen kehitys ansioiden myötä eri skenaarioissa kahden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen perheessä silloin kun puoliso on työtön

Seuraavassa lasketaan, kuinka monta lasta enemmän näissä eri vaihtoehdoissa osallistuisi varhaiskasvatukseen. Keskeistä on huomata, että eri vaihtoehdoissa alennetaan nimenomaan kunnan oman palvelutuotannon varhaiskasvatuksen enimmäismaksuja muiden varhaiskasvatuksen ja hoidon muotojen tukien pysyessä ennallaan. Maksualennuksen seurauksena julkisesti tarjottu varhaiskasvatus tulee siten suhteellisesti edullisemmaksi vaihtoehdoksi verrattuna muihin hoidon ja varhaiskasvatuksen muotoihin maksujen alentamista edeltäneessä tilanteessa.

Tässä ajatuksena on rinnastaa toisen vanhemman, empiirisesti useimmiten äidin, työn vastaanoton kannusteet ja lasten varhaiskasvatuksen osallistuminen. Kuten yllä on todettu, nämä ovat monesti rinnakkaisia tapahtumia. Jos lasten hoidolle ei olisi muita vaihtoehtoja kuin kotihoito vanhemman toimesta, tai vanhemman tehdessä töitä, julkinen varhaiskasvatus, olisivat nämä käyttäytymisvaihtoehdot täsmälleen yhtä suuria. Koska lapsille on muitakin hoidon ja varhaiskasvatuksen muotoja, voidaan ajatella, että alentamalla tarpeeksi julkisen varhaiskasvatuksen hintaa, julkiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen kasvaa enemmän kuin vanhempien työhön osallistuminen. Esimerkiksi maksujen alentamisen seurauksena vanhemman jo osallistuessa töihin lasta eivät hoidakaan lapsen iso-vanhemmat, vaan lapsi osallistuu julkiseen varhaiskasvatukseen. Toinen esimerkki on, että lapsi osallistuu yksityiseen päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen, mutta koska julkinen tulee tätä niin paljon edullisemmaksi, lapsi siirtyy yksityisestä varhaiskasvatuksesta julkiseen varhaiskasvatukseen. Tätä mekanismia rajoittaisi, jos kunnat reagoisivat julkisen varhaiskasvatuksen maksujen alentamiseen korottamalla muiden hoitomuotojen tukemista esimerkiksi kuntalisten muodossa, mutta tätä oletusta ei tilanteen monimutkaisuuden

vuoksi laskelmissa tehdä. Siten tässä rinnastetaan varhaiskasvatuksen maksun alentamisen vaikutukset vanhemman työhön vastaanottoon ja siihen liittyviin kannustimiin, mutta ajatellaan, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen reagoi enemmän kuin vanhempien työhön osallistuminen, eli osallistumisjousto on suurempi. Koska maksujen muutos vaikuttaa kannustimiin samalla tavalla suhteessa muihin tuloihin, käytetään samaa työhön osallistumisen kannustimia mittaavaa ajatuskehikkoa. Käytännössä tässä seurataan kirjallisuudessa vakiintunutta tapaa laskea osallistumisvaikutuksia, joita esimerkiksi Kannustinloukkutyöryhmä (2017) käytti vastikään.

Tarkemmin ottaen työn vastaanoton kannustimia kuvaa käytettävissä olevien tulojen nettomuutos siitä, kun ei osallistu töihin siihen, kun osallistuu töihin suhteutettuna bruttotulojen muutoksella. Tämä on siis työn vastaanoton suhteellinen hyöty. Jos suhteellinen hyöty on lähellä nollaa tarkoittaa se, että käytettävissä olevat tulot eivät juurikaan kasvaneet työhön osallistumisen johdosta. Osallistumisveroaste saadaan laskemalla $1 -$ suhteellinen hyöty, eli mitä lähempänä osallistumisveroaste on lukua yksi, sitä heikommat kannustimet työhön osallistumiselle ovat. Käytettävissä olevat tulot lisääntyvät työllistyttäessä sitä vähemmän mitä suuremmat varhaiskasvatusmaksut ovat. Siten käytettävissä olevien tulojen muutos varhaiskasvatusmaksujen muutoksen seurauksena saadaan suoraan vertailemalla maksujen muutoksia tietyllä vanhemman ansiotulotasolla. Suhteellinen muutos osallistumisveroasteessa saadaan kahden eri varhaiskasvatusmaksuskenaarion johdosta näiden kahden osallistumisveroasteen muutoksena jaettuna ennen muutosta vallitseva osallistumisveroaste. Lopulta arvio siitä, kuinka monta lasta enemmän osallistuu varhaiskasvatukseen sen maksujen alentamisen seurauksena, saadaan kertomalla osallistumisveroasteen suhteellinen muutos lasten lukumäärällä, jotka eivät vielä osallistu ja kertomalla tämä puolestaan osallistumisjoustolla. Tässä oletetaan lasten osallistumisjoustoksi 0,5, ja seuraten viimeaikaista kirjallisuutta äitien työhön osallistumisen joustoksi oletetaan 0,25. Koska tämä jousto kerrotaan kaavaan, esimerkiksi tuplaamalla joustoarvio, kaksinkertainen henkilömäärä lisää osallistuisi varhaiskasvatukseen tai töihin.

Taulukko 5 esittää laskelman lasten lukumäärän muutoksesta varhaiskasvatuksessa ja äitien työhön osallistumisen muutoksesta hallituksen esityksen mukaisilla maksuilla ja taulukko 6 työryhmän esityksen mukaisilla maksuilla. Kumpikin taulukko on jaettu kahteen ikäryhmään, 1–2-vuotiaat ja 3–6-vuotiaat, silloin kun tämän ikäryhmän lapsi on perheen nuorin. Laskelma on tehty erikseen äidin koulutusasteen mukaan, mutta taulukossa esitetään näiden yhteenlaskettu tulos. Tällä tavoin tehtynä arvio on tarkempi, koska eri koulutustasolla on erilaiset osallistumiskannusteet ja äideillä on eri ryhmissä keskimäärin eri määrä lapsia. Laskelman mukaan Hallituksen esityksen mukaisilla varhaiskasvatusmaksuilla lapsia tulisi varhaiskasvatukseen vain noin 1 200 nykyistä enemmän. Lapsia, jotka nykyoloissa eivät sinne eri ryhmissä osallistu, on noin 180 000, joten varhaiskasvatusmaksujen alentaminen tällä tavoin ei toisi valtavaa suhteellista lisäystä osallistumisasteeseen. Arvion mukaan noin 400 äitiä nykyistä enemmän siirtyisi työelämään.

Työryhmän esityksen mukainen varhaiskasvatusmaksujen muutos toisi varhaiskasvatuksen piirin arvion mukaan lähes 4 000 lasta nykyistä enemmän. Työelämään siirtyisi noin 1 000 huoltajaa. Useimmiten nämä olisivat äitejä.

Muiden maiden osallistumisasteisiin suhteutettuna nämäkään eivät ole lisäyksenä merkittäviä, mutta kuitenkin kertaluokkaa suurempia kuin Hallituksen esityksen mukaisilla varhaiskasvatusmaksujen alennuksilla. Pienet arviot johtuvat osittain siitä, että myös muut verot ja tuet kuten toimeentulotuki ja kotihoidon tuki vaikuttavat osallistumisen kannattavuuteen. Seuraavassa tarkastellaankin kotihoidon tuen muutoksen vaikutuksia osallistumiseen. Tässä esityksessä toimeentulotuki jää tarkastelun ulkopuolelle, mutta vaikuttaa siltä, että toimeentulotuen väheneminen yksi yhteen tulojen myötä on suuri kannustavuusongelma, eivätkä pienet muutokset suojaosuuksiin korjaa ongelmaa kovin suurelta osin.

Taulukko 5. Hallituksen väliriihen mukaisen varhaiskasvatusmaksutaulukon vaikutuksia

Ikäryhmä	Osall. veroasteen suhteellinen muutos	Lapsia ei v.kasvatuksessa	Lasten jousto	Lapsia v.kasvatukseen	Huoltajia ei osallistu	Huoltajien osall. Jousto	Huoltajia töihin
1–2-vuotias	-0,010	128 772	0,5	857	63 767	0,25	221
3–6-vuotias	-0,012	54 979	0,5	382	45 461	0,25	192
Yhteensä				1 238			412

Taulukko 6. Työryhmän esityksen mukaisen varhaiskasvatusmaksutaulukon vaikutuksia

Ikäryhmä	Osall. veroasteen suhteellinen muutos	Lapsia ei v.kasvatuksessa	Lasten jousto	Lapsia v.kasvatukseen	Huoltajia ei osallistu	Huoltajien osall. Jousto	Huoltajia töihin
1–2-vuotias	-0,024	128 772	0,5	2 989	63 767	0,25	563
3–6-vuotias	-0,024	54 979	0,5	904	45 461	0,25	442
Yhteensä				3 893			1 005

SISU-mallilla ja rekisteriaineistoja hyödyntäen on myös laskettu varhaiskasvatuksen asiakasmaksukertymiä, verojen ja maksujen kertymiä sekä kunnallisverokertymiä ja niiden muutoksia nykytilanteessa ja hallituksen esityksen ja työryhmän esityksen mukaisilla varhaiskasvatusmaksuilla. Laskelmien mukaisissa muutoksissa verojen ja maksujen osalta oletetaan, että henkilömäärien muutokset olisivat yllä kuvaillun kaltaisia. Lisäksi laskelmissa on huomioitu SISU mallilla lasketut nykyiset maksu- ja verokertymät sekä kuinka monta henkilöä eri tilanteissa väestössä on.

Havaitaan, että maksuja kertyisi vuoden 2017 tammikuun mukaisilla maksuilla noin 480 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen mukaisilla taulukoilla ilman lisälapsia varhaiskasva-

tuksessa maksukertymä vähenisi noin 45 miljoonaa euroa ja työryhmän esityksen mukaisilla maksuilla noin 105 miljoonaa euroa. Käyttätymisvaikutusten myötä nämä maksukertymien muutokset korjautuisivat hieman ylöspäin eli tappiota tulisi vähemmän, mutta käyttätymisvaikutukset eivät muuttaisi merkittävästi tilannekuvaa. Luonnollisesti koko noin 480 miljoonan euron maksut jäisivät kertymättä, jos varhaiskasvatus olisi kokonaan maksutonta. Verojen muutokset olisivat positiivisia johtuen siitä, että useampi vanhempi olisi työelämässä. Kuitenkin nämä verokertymät ovat kertaluokkaa pienemmät kuin varhaiskasvatusmaksujen menetykset siinä tapauksessa, että varhaiskasvatus olisi kokonaan maksutonta. Toisaalta tämä on vain yhden vuoden tilannearvio. Jos vanhemmat pääsevät aiemman töihin palaamisen johdosta paremmalle palkkauralle, kertyisi pitkällä aikavälillä myös lisäverotuloja enemmän.

Lisäksi kustannuksia ehdotuksen mukaisista maksujen alennuksista tulee siitä, että usean arvion mukaan lapsi maksaa kunnan oman palvelutuotannon varhaiskasvatuksessa karkeasti arvioiden noin 12 000 euroa vuodessa (mm. Kannustinloukkutyöryhmä 2017). Jos maksuista kertyy noin 2 000 euroa vuodessa, tulisi nettokustannuksia lisälapsista noin 10 000 euroa kertaa arvio osallistuvien lasten määrän lisääntymisestä. Tästä voisi siis tulla työryhmän esityksen mukaisilla maksuilla noin 40 miljoonaa euroa lisäkustannuksia. Tämä jälkimmäinen arvio on aika karkea johtuen siitä, että kustannusarviot siitä, miten paljon juuri lisää osallistuvat lapset aiheuttavat ovat heikolla tietopohjalla. Lisäksi kunnat saattavat reagoida äkilliseen lisäkysyntään esimerkiksi korottamalla yksityisenhoidontuen kuntalisää tai tarjoamalla ensisijaisesti päiväkodissa toteutettavaa varhaiskasvatusta vähemmän säädeltyjä kerhotoiminnan muotoja, mikä tekee tilanteesta vielä monisyisemmän.

Taulukko 7. Eri varhaiskasvatusmaksujen muutosten taloudellisia vaikutuksia, M euroa

Ikäryhmä	V.kasvatusmaksujen kertymä	Verot ja maksut	Kunnallisverot
Työr. muutos	-107	3,5	1,3
HE muutos	-47	2	0,6
Nykytila	484	1 597	901

Yhteenvedona varhaiskasvatusmaksujen kokonaismuutoksista voidaan todeta, että varhaiskasvatusmaksujen muutosten tulee olla melko suuria, jos halutaan merkittäviä muutoksia osallistumisasteisiin.

Nämä isommat muutokset vähentävät varhaiskasvatusmaksuista saatavia kertymiä, mikä ei kompensoidu verotulojen lisäyksillä. Jos varhaiskasvatusmaksuja alennetaan, pitääkin kunnille huolehtia korvaavaa rahoitusta menetettyjen maksujen paikkaamiseksi, että kunnan mahdollisuudet järjestää laadukasta varhaiskasvatusta eivät heikkene. Lisäksi muutos-

ten toimeenpanon aikataulussa olisi huomioitava, että kunnilla on riittävästi aikaa reagoida osallistumisasteen nousuun ja järjestää lisäpaikkoja tai tiloja.

3.2 Kotihoidon tuki

Työryhmä esittää kotihoidon tuen ja lastenhoitovapaan lyhentämistä vuodella. Nykyisin nämä päättyvät nuorimman lapsen täyttäessä kolme ja työryhmä esittää, että ne päättyisivät nuorimman lapsen täytettyä kaksi vuotta.

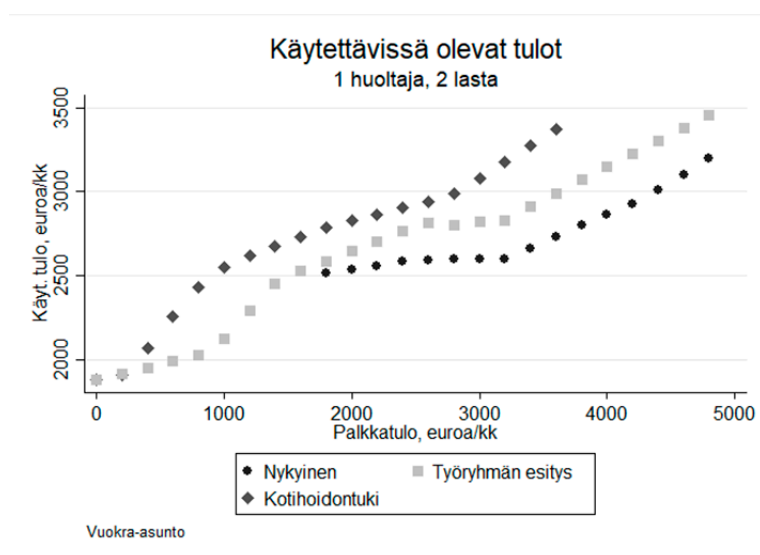
Yllä esitetyn lapsen iän mukaisen kotihoidon tuen käyttöasteen mukaan nuorimman lapsen ollessa kaksivuotias kotihoidon tuen käyttöaste on hieman yli 50 %:sta hiukan alle 20 %:iin perheen tuloluokasta ja lapsen ikäkuukausista riippuen. Työryhmän arvion mukaan tällä olisi suhteellisen suuri vaikutus lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteen lisäämiseksi. Tämä johtuu osittain siitä, että kotihoidon tuki on antelias ja suosittu järjestelmä. Erityisesti äitien on havaittu reagoivan työn tarjontapäätöksissään, ja samalla päätöksissään lasten varhaiskasvatukseen osallistumisesta, voimakkaasti kotihoidon tuen luomiin taloudellisiin kannustimiin.

Kotihoidon tuki on periaatteessa sidottu lasten kotona hoitamiseen ja siten samalla työhön osallistumattomuuteen. Käytännössä voi olla tapauksia, joissa kotihoidon tukea nostetaan, mutta työhön osallistutaan ja lapset hoidetaan muulla tavoin kuin varhaiskasvatuspalveluissa. Kosonen (2014) kuitenkin havaitsi, että kotihoidon tuen muutokset vaikuttavat voimakkaasti nimenomaan äitien työhön osallistumiseen. Lisäksi yllä esiteltyssä kuvailussa havaitaan voimakas yhteys kotihoidon tuen käytön ja äitien työhön osallistumisen välillä. Näistä syistä tässä keskitytään käytännössä normaalin tilanteen arviointiin, jossa kotihoidon tuen vaihtoehtona on äidin työhön osallistuminen. Kuten Gathmann ja Sass (2017) havaitsivat, kun *kotihoidon tukeen oikeutettu lapsi hoidetaan kotona, johtaa se usein siihen, että myös vanhemmat alle kouluikäiset sisarukset hoidetaan kotona. Siten kotihoidon tuen muutokset tietyssä ikäryhmässä voivat johtaa varhaiskasvatukseen osallistumiseen myös muissa alle kouluikäisten lasten ikäryhmissä.* Suomessa lisäksi jotkut kunnat tarjoavat vanhemmille kotihoidon tuen kunta-lisää, jonka saamisen ehtona voi olla, että kaikki perheen alle kouluikäiset lapset hoidetaan kotona. Toiseen suuntaan vaikuttaa se, että kaikki lapset, jotka eivät ole kotihoidossa, eivät osallistu varhaiskasvatuspalveluihin, vaan esimerkiksi epämuodolliseen hoitoon. Tässä arvioitaessa osallistumismääriä näitä lisävaikutuksia ei kuitenkaan oteta huomioon.

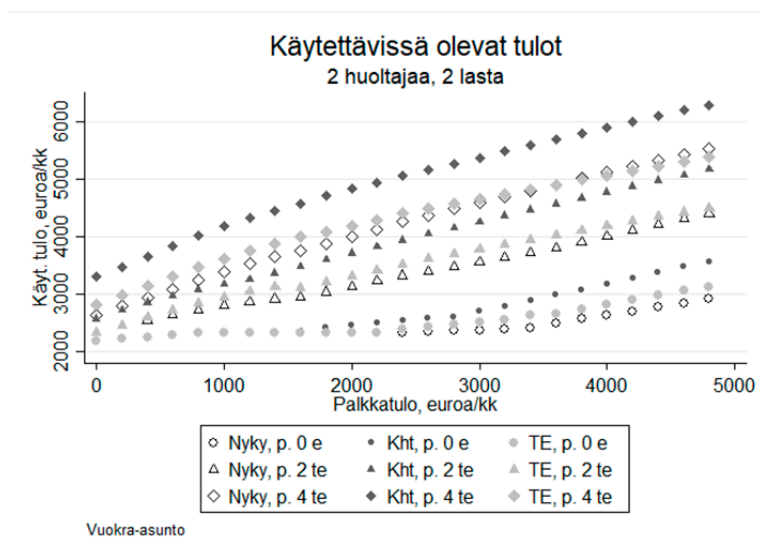
Kotihoidon tuki kannustaa yllä esitetyn kuvailun mukaan selvästi monia äitejä pysymään pitkiä aikoja kotona hoitamassa lapsiaan. Erityisen suosittua kotihoidon tuen käyttö on ryhmissä, joissa kansainvälisten tutkimusten mukaan lapset hyötyisivät aikaisemmasta varhaiskasvatukseen osallistumisesta, eli pienempituloisissa perheissä ja vähemmän koulutettujen äitien keskuudessa. Kuitenkin kotihoidon tuen käyttö on myös muissa ryhmissä yllättävän suosittua. Nuorempien sisarusten kotihoito vaikuttaa myös siihen, että van-

hempia sisaruksia hoidetaan kotona sen sijaan, että he osallistuisivat varhaiskasvatukseen. Tämä saattaa osaltaan selittää, miksi myös 3–5-vuotiaiden ryhmässä varhaiskasvatuksen osallistumisasteet Suomessa jäävät alemmaksi verrattuna moneen muuhun maahan.

Seuraavassa kuvataan vielä kotihoidon tuen vaikutuksia käytettävissä oleviin tuloihin. Kuviossa 19 esitetään käytettävissä olevien tulojen kehitys nykyisillä varhaiskasvatusmaksuilla (Nykyinen), työryhmän esityksen mukaisilla (Työryhmän esitys) ja vaihtoehtona näille se, että vanhempi saa kotihoidon tukea (Kotihoidon tuki). Kuviossa 19 nämä näytetään yhden huoltajan ja kahden lapsen tapauksessa ja kuviossa 20 kahden huoltajan ja kahden alle kouluikäisen lapsen tapauksessa. Jälkimmäisissä on yllä esitetyn kuvailun tapaan kolme vaihtoehtoista ansiotulotasoa toiselle puolisolalle, 0 euroa, 2 000 euroa ja 4 000 euroa kuukaudessa. Kuvioon on selvyden vuoksi laskettu käytettävissä olevat tulot samalla kun nauttii kotihoidon tukea varsin korkeillakin ansiotuloilla. Kuten yllä todettu, tämä ei käytännössä kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto useimmille vanhemmille, koska kokopäivätoita tehdessä lapsen hoito pitää järjestää jotenkin, ja ainakaan varhaiskasvatuspalveluja käytettäessä ei voi saada kotihoidon tukea. Kuvioista 19 havaitaan, että yhden huoltajan tai kuviossa 20 toisen puolisoista ollessa tuloton, kotihoidon tuki ei vaikuta käytettävissä oleviin tuloihin ensimmäisen puolison pienillä tuloilla. Tämä johtuu toimeentulotuen tarveharkinnasta. Sen sijaan puolison saadessa tuloja kotihoidon tuki vaikuttaa työhön osallistumista selkeästi heikentävästi. Tämä johtuu siitä, että käytettävissä olevat tulot silloin kun ei osallistu töihin, jäävät korkeammalle tasolle kotihoidon tukea saadessa kuin jos kotihoidon tukea ei saa. Siten, jos kotihoidon tukea ei olisi mahdollista saada, olisivat kannustimet osallistua töihin paremmat.



Kuvio 19. Käytettävissä olevien tulojen kehitys yksinhuoltajaperheessä ansioiden mukaan kotihoidon tuella ja ilman kotihoidon tukea nykyisillä ja työryhmän esityksen mukaisilla varhaiskasvatusmaksuilla



Kuvio 20. Käytettävissä olevien tulojen kehitys kahden huoltajan perheessä ansioiden mukaan kotihoidon tuella ja ilman kotihoidon tukea nykyisillä ja työryhmän esityksen mukaisilla varhaiskasvatusmaksuilla

Käytännössä kotihoidon tuen muutosten vaikutusta voi arvioida samantapaisesti kuin varhaiskasvatusmaksujen muutosta. Erona on, että kotihoidon tuen muutos vaikuttaa siihen, kuinka paljon käytettävissä olevat tulot muuttuvat silloin kun huoltaja ei osallistu töihin. Sen sijaan varhaiskasvatusmaksujen muutokset vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin silloin kun huoltaja osallistuu töihin. Toinen ero on oletetun osallistumisjouston, eli sen kuinka herkästi ihmiset reagoivat tukien muutoksiin osallistumispäätöksissään, suuruus näissä eri tapauksissa. *Aiemman tutkimuksen perusteella vaikuttaakin siltä, että äidit reagoivat voimakkaammin kotihoidon tuen muutoksiin, kuin varhaiskasvatusmaksujen muutoksiin.* Monessa ruotsalaisessa ja norjalaisessa tutkimuksessa varhaiskasvatusmaksuilla ei havaittu olevan juurikaan vaikutusta, kun taas Kosonen (2014) havaitsee kotihoidon tuen maksujen osallistumisjouston olevan jopa 0,8. Jos lisäksi lastenhoitovapaan kestoa lyhennetään, voi tästä tulla lisävaikutusta sekä äitien työhön osallistumiseen, että lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen.

Laskentakehikko siis seuraa yllä esitettyä varhaiskasvatuksen maksun muutoksen laskentakehikkoa. Tässä tapauksessa lasketaan käytettävissä olevien tulojen muutos vaihtoehdossa, että töihin ei osallistuta. Käytettävissä olevien tulojen muutos seuraa tällöin johtuu kotihoidon tuen muutoksista. Laskelma tehdään jälleen erikseen äidin koulutusasteen mukaan ja lopuksi lasketaan yhteen joka ryhmän henkilömäärän muutokset. Laskelmissa on pyritty huomioimaan joidenkin muiden tulonsiirtojen korvaavan menetettyä kotihoidon tukea laskemalla käytettävissä olevia tuloja lapsiperheillä, jotka eivät kotihoidon tukea saa. Lisäksi, koska toimeentulotuki korvasi kotihoidon tukea yksi yhteen, on joka ryhmälle laskettu osuus niistä, jotka nauttivat toimeentulotukea, jos kotihoidon tukea ei olisi. Tälle potentiaalisesti

toimeentulotukea nauttivalle osuudelle kotihoidon tuen menettäminen ei vähennä käytettävissä olevia tuloja. Käytettävissä olevien tulojen avulla, silloin kun osallistuu ja silloin kun ei osallistu töihin lasketaan yllä kuvatulla tavalla osallistumisveroaste. Osallistumisveroasteen suhteellinen muutos saadaan vertaamalla osallistumisveroasteen muutosta kotihoidon tuen muutoksen johdosta ja jakamalla ennen muutosta vallinneella osallistumisveroasteella. Tämä suhteellinen muutos kerrotaan osallistumisjoustolla (0,8), joka puolestaan kerrotaan kunkin ryhmän henkilömäärällä, jotka ovat kotihoidon tuella kotona. Lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen muutoksia laskettaessa kerrotaan mukaan kaikki vanhemmatkin sisarukset, jotka ovat kotihoidossa, ja joiden nuorempi sisar on kaksivuotias.

Taulukossa 8 olevassa laskelmassa kotihoidon tuki poistetaan siis kaksivuotiailta. Lasketaan kuinka monta lasta tämän ikäryhmän perheissä on, kerrotaan osallistumisjoustolla ja suhteellisella käytettävissä olevien tulojen muutoksella. Tämän laskelman seurauksena saadaan, että noin 5 500 lasta nykyistä enemmän siirtyisi varhaiskasvatuksen piiriin. Lisäksi työelämään osallistuisi arvion mukaan yli 4 000 huoltajaa nykyistä enemmän. Näin ollen vaikutus on huomattavasti suurempi kuin yllä arvioidussa varhaiskasvatusmaksujen alentamisskenaariossa.

Taulukko 8. Laskelma vaikutuksista kotihoidon tuen poistamisesta kaksivuotiailta

Osall. veroasteen suhteellinen muutos	Lapsia khtu	Lasten jousto	Lapsia vkasvatukseen	Huoltajia khtu	Huoltajien osall. Jousto	Huoltajia töihin
-0,149	42 756	0,8	5 600	33 073	0,8	4 300

Seuraavassa taulukossa lasketaan vielä taloudellisia vaikutuksia kotihoidon tuen poistamisen kaksivuotiailta seurauksena. Seurauksena arviosta, että jopa yli 4 000 äitiä lisää osallistuisi töihin, nousisi vero- ja maksukertymä yhteensä ja myös kuntien saamat verotulot selvästi enemmän kuin varhaiskasvatusmaksujen alentamisen seurauksena. Suorat kotihoidon tukeen käytettävät menot julkiselle sektorille vähenisivät myös selvästi (noin 130 miljoonaa euroa) johtuen siitä, että kotihoidon tuen käyttö on niin suosittua ja kotihoidon tuen taso niin korkea. Toisaalta osa kotihoidon tukimenojen muutoksista korvautuisi sillä, että joitain muita tukia maksettaisiin niille vanhemmille, jotka eivät osallistuisi työelämään kotihoidon tuen poistamisesta huolimatta. Lopulta varhaiskasvatuskustannukset lisäntyisivät yli 50 miljoonaa euroa käyttäen yllä esitettyä nettokustannusta 10 000 euroa per vuosi per lapsi.

Jos kotihoidon tuki poistettaisiin joltain ryhmältä, voisi erityisesti niissä perheissä, joissa ei kotihoidon tuen poistosta huolimatta vanhempi tai vanhemmat osallistu töihin, käydä niin että käytettävissä olevat tulot alenevat. Tutkimusten mukaan pienituloisten perheiden lasten koulumenestykselle olisi edullista, jos perheen käytettävissä olevat tulot ovat

hyvällä tasolla. Tästäkin näkökulmasta käytettävissä olevien tulojen alenemisen voi nähdä ongelmana. Tämän korjaamiseksi työryhmä suosittelee sellaisten tulonsiirtojen lisäämistä pienten lasten perheille, jotka eivät ole sidottu lasten kotona hoitamiseen. Esimerkiksi lapsilisien korotus ja samalla siirtäminen veronalaiseksi tuloksi voisi olla tällainen toimenpide. Jos lapsilisiä korotetaan merkittävästi, ne olisi tarpeen siirtää veronalaiseksi tuloksi, koska muuten ne lisäävät kaikkien, myös suurituloisten perheiden käytettävissä olevia tuloja. Tämä puolestaan olisi julkiselle taloudelle kallista, ja myös tarpeetonta köyhyysongelmien ratkaisemiseksi. Veronalaisena tulona nettolisäys lapsilisissä olisi suhteellisesti suurempi pieni- kuin suurituloisille kotitalouksille. *Tärkeää joka tapauksessa olisi hoitaa tulonjako-asioita niin, että ne eivät johtaisi voimakkaasti käyttäytymistä ohjaavien tukien käyttöön, jollainen juuri kotihoidon tuki on, koska se on sidottu lasten kotihoitoon.*

Yhteenvedona näistä taloudellisista vaikutuksista voi todeta, että kotihoidon tuen poistamisella olisi laskelmien mukaan suurempi vaikutus varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi kuin kohtuullisen anteliaallakin varhaiskasvatusmaksujen alentamisella. Koska kotihoidon tuen talouslaskelma ei kyennyt ottamaan huomioon, että jotkut muut tulonsiirtoihin käytetyt menot lisääntyisivät kotihoidon tuen poistamisen myötä, se saattaisi vaikuttaa julkisen talouden näkökulmasta hieman esitettyä negatiivisempaan. Tästä huolimatta myös julkisen talouden tasapainon näkökulmasta näyttävät kotihoidon tuen alentaminen paljon positiivisemmalta kuin varhaiskasvatusmaksujen alentaminen.

Taulukko 9. Kotihoidon tuen poistamisen kaksivuotiailta taloudellisia vaikutuksia, M. euroa

Veroyht. muutos	Kunn. veromuutos	Khtu menot muutos	Vkasv. Nettokust. lisäys
24	10,8	-130,8	56,2

3.3 Esiopetuksen merkitys ja mahdollinen laajentaminen

Suomalaisen esiopetuksen kehityshistoria osoittaa sen olleen suosittua jo ennen kuin siitä tuli velvoittavaa. Vuonna 2013 esiopetuksessa oli noin 99 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta (OPH 2014). Onkin kiinnostava kysymys, mistä syystä osallistumisaste nousee niin merkittävästi, kun lapsi tulee esiopetusikänsä. Nykyään Suomessa esiopetus on maksutonta 20 tuntia viikossa ja se on vuodesta 2015 alkaen ollut velvoittavaa kuusivuotiaille lapsille. Esiopetus on määritelmällisesti varhaiskasvatusta, vaikka sen järjestämisestä on säädetty perusopetuslaissa. Se on myös kuulunut opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan muuta varhaiskasvatusta varhaisemmassa vaiheessa. Esiopetuksen tavoitteena ja yleisenä tehtävänä on "Varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus sekä perusopetus muodostavat lapsen kasvun ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden ja perustan elinikäiselle oppimiselle. Esiopetuksen keskeisenä tehtävänä on edistää lapsen kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytyksiä. Toimintaa suunnitellaan lapsilähtöisesti ja sen tehtävä on

vahvistaa lapsen myönteistä minäkuvaa ja käsitystä itsestään oppijana. Esiopetusta kehitetään inklusion periaatteiden mukaisesti. Esiopetuksella on suuri merkitys lasten kasvun ja oppimisen tuen tarpeiden varhaisessa havaitsemisessa, tuen antamisessa ja samalla vaikeuksien ehkäisemisessä.” (Esiopetussuunnitelman perusteet, OPH 2014)

Esiopetuksen asema on vakiintunut ja sen pedagogiikka on nähty vahvasti lapsen kokonaisvaltaista oppimista, oppimisen iloa, leikkiä, lapsuuden itsearvoista merkitystä ja lapsen oikeuksia tukevana toimintana. *Selvitysryhmän näkemyksen mukaan pitkällä aikavälillä on tarpeen tarkastella esiopetuksen asemaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välissä ja niiden yhdessä muodostamassa tärkeässä pedagogisessa oppimisen jatkumossa. Tulisi harkita, onko tarpeen tehdä nykyisenlaista erontekoa lainsäädännöllisesti siten, että varhaislapsuuteen sisältyy kolmen erillisen lainsäädännön ohjausta. Yksi mahdollisuus lisätä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen astetta olisi laajentaa esiopetuksen käsitettä koskemaan jo nuorempia lapsia, aluksi 5-vuotiaita. Tällöin esiopetuksen ensimmäinen vuosi voisi olla vapaaehtoinen ja toinen vuosi ennen oppivelvollisuusiän alkua velvoittava, kuten tälläkin hetkellä. Esiopetustoiminnan tulisi tällöin olla maksutonta, ja sitä täydentävä varhaiskasvatus siihen saumattomasti nivoutuva kokonaisuus siten, että esiopetus ja sitä täydentävä varhaiskasvatus eivät muodostaisi kahden erillisen järjestelmän eriytynyttä mallia vaan toimisivat edelleen holistisen ja integroidun järjestelmän periaatteiden mukaisesti.*

Maksuton viikoittainen 20 tunnin esiopetus myös nuoremmille ikäluokille alentaisi kokopäiväisen varhaiskasvatuksen hintaa. Vaikka aiemmin on esitelty tutkimuksia, joiden mukaan maksujen alentamisen vaikutukset ihmisten käyttäytymiseen näyttävät melko pieniltä, toisi maksuttomuus kuitenkin maksujen suhteellisen suuren alentumisen muodossa lisää lapsia esiopetuksen myötä varhaiskasvatuksen piiriin. Lisäksi on mahdollista, että esiopetuksella sinällään on osallistumisastetta korottava merkitys ja siten 5-vuotiaiden esiopetus voisi nostaa osallistumisastetta sen maksuttomuuden vaikutusta enemmän. Ottaen huomioon nykyisen esiopetuksen vakiintuneen aseman ja sen tehtävän, voisi sen laajentaminen edelleen edesauttaa kasvun ja oppimisen häiriöiden vielä varhaisempaa havaitsemista, siten tukemista ja auttaa jokaisen lapsen mahdollisuutta suotuisaan, mahdollisimman hyvään kasvuun ja oppimiseen.

Toisaalta tässä maksuttomuuden todellisia vaikutuksia kulttuurisen muutoksen vauhdittajana on vaikea arvioida. Maksuttomuuteen siirryttäisiin asteittain.

3.4 Muita suosituksia

Raporttimme alkuosassa on tuotu esille, että suomalainen varhaiskasvatus hakee vielä monin tavoin paikkaansa. Yleinen tietoisuus varhaiskasvatuksen merkityksestä on rakentunut ehkä muita Pohjoismaita hitaammin. Siksi osallistumisasteen nostamiseksi tarvitaan myös

sellaisia toimenpiteitä, joiden voidaan olettaa vaikuttavan kansalaisten tietoisuuden lisääntymiseen varhaiskasvatuksen positiivisesta merkityksestä sekä lasten elämänlaadulle, kehitykselle ja oppimiselle, että yhteiskunnan vakaudelle ja hyvinvoinnille. Tässä mielekäs ja saavutettava informaatio on keskeisessä asemassa. Kuntien varhaiskasvatuspalveluiden ja neuvoloiden vanhemmille suunnatusta palveluohjauksesta on olemassa vielä varsin vähän tietoa. Alustavan ymmärryksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että palveluohjausta on syytä tutkia ja arvioida ja siihen osallistuvien ammattilaisten ammatillista osaamista tulee vahvistaa.

Esitämme, että Opetushallitus organisoisi asiaa koskevan tukimateriaalin laadinnan kuntien varhaiskasvatuksen ja neuvoloiden palveluohjaukseen osallistuvien käyttöön. Samoin pidämme tärkeänä, että palveluohjauksen tematiikka sisällytetään varhaiskasvatuksen korkea-asteen tutkintojen ja neuvoloiden palveluohjauksessa työskentelevien ammattilaisten koulutuksen opetussisältöihin. Palveluohjauksen merkitystä on syytä pohtia laajasti lapsen, perheen ja yhteiskunnan näkökulmasta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arvioinnin on syytä huomioida palveluohjaus osana varhaiskasvatuksen järjestäjäorganisaatiota koskevaa arviointia.

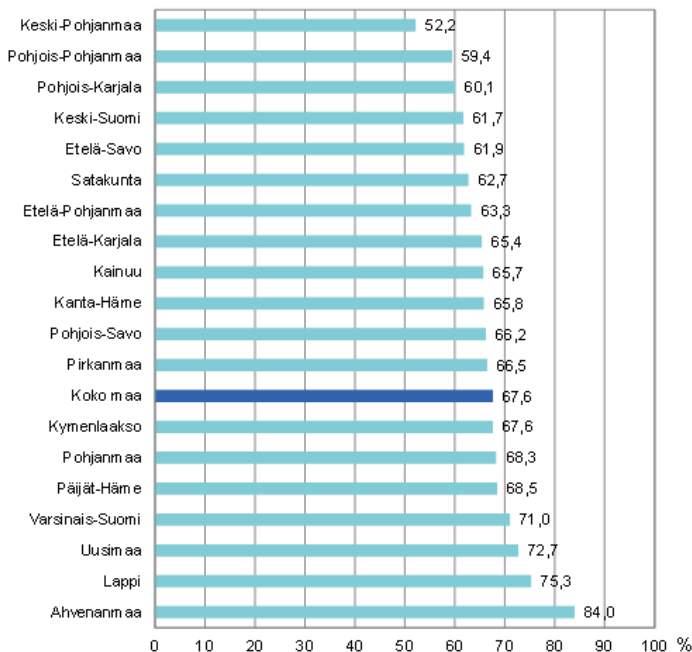
CHILDCARE –tutkimushankkeen (Hietamäki ja muut 2017) tuloksista johtopäätöksenä voidaan todeta, että varhaiskasvatuksessa on panostettava laatutyöhön, mutta myös siihen, että laadukkaasta varhaiskasvatuksesta kerrotaan vanhemmille. Tämä edellyttää varhaiskasvatuspalveluiden tiedottamisen kehittämistä niin kunta- kuin toimintayksikötasollakin. *Karvin vastuulla oleva varhaiskasvatuksen laatujärjestelmän kehittäminen on tähän tarkoitukseen sopiva ja juuri oikeaan aikaan ajoitettu kehittämishanke.*

Suomalainen yhteiskunta on muuttunut ja muuttumassa entistä monikulttuurisemmaksi. Palveluiden kehittämisessä on aiempaa vahvemmin huomioitava se, että varhaiskasvatukseen osallistumisen tulee tuntua perheille ja lapsille mielekkäältä ratkaisuilta. Kulttuurisen osaamisen vahvistaminen henkilöstön koulutuksessa luo edellytyksiä tähän. Varhaiskasvatustuki vahvisti vanhempien osallisuutta palveluiden kehittämiseen, ei ainoastaan oman lapsensa vaan varhaiskasvatuksen kokonaisuuden näkökulmasta. On tärkeää sisällyttää *palvelurakenteen kulttuurinen relevanssi ja vanhempien osallistumisen mahdollistaminen myös paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadintaan ja arviointiin.*

Edellä on jo todettu, että matalamman koulutustason omaavat vanhemmat (usein äidit) hoitavat lasta kotona kotihoidon tuen turvin. Epävakaan työmarkkina-aseman lisäksi näillä äideillä voi korkeasti koulutettuja äitejä useammin olla ns. epätyypillinen työaika. Erityisesti pienten lasten kohdalla tämä hankaloittaa merkittävästi perheen arkea. Epätyypilliset työajat haastavat sekä varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjät, että työnantajat. *On tärkeää, kuinka työnantajat ja työelämä kokonaisuutena huomioivat ja mahdollistavat vanhempien joustavan osallistumisen työelämäään. Joustavan hoitorahan kaltaiset politiikkatoimet saa-*

vat vanhempien kannatuksen, mutta ne edellyttävät myös työelämän ja palkkatyön rakenteiden muutoksia. CHILDCARE-kyselyyn (Hietämäki ja muut 2017) vastanneista vanhemmista, jotka hoitivat lasta kotona ja joilla oli työpaikka, noin puolet ilmoitti, että ainakin yksi syy lapsen kotihoidolle oli vanhemman halu pitää taukoa työelämästä. Kiivas työtahti, hankalat työajat ja matala palkkataso olivat äideillä myös keskeisiä syitä lapsen kotona hoitamiseen isiä useammin. Vanhempien työn joustavuus ja riittävä palkkataso ovat merkittäviä tekijöitä, kun vanhemmat tekevät työhön palaamisen liittyviä ratkaisuja.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen asteet vaihtelevat Suomessa alueittain kuten seuraava kuvio 21 osoittaa.



Kuvio 21. Varhaiskasvatuksessa olleiden lasten osuus (Varhaiskasvatus 2015 tilastoraportti. Terveys- ja hyvinvoinninlaitos).

Alueellisen tasa-arvon ja lasten keskinäisen tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää, että kunnat varhaiskasvatuspalveluiden ja kuntakohtaisten kuntien järjestämisestä ja myöntämisestä vastaavina tarkastelevat arvioiden oman kuntansa varhaiskasvatukseen osallistumisastetta ja selvittävät sitä, millaisiin seikkoihin kuntakohtainen osallistumisaste liittyy. Tärkeää on myös tunnistaa se, ketkä varhaiskasvatukseen osallistuvat ja ketkä ovat palveluiden ulkopuolella. *Kuntien on samoin tarpeen arvioida sitä, millainen merkitys heidän palvelutarjonnallaan on lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteeseen. Kokonaisuudessaan*

kunnissa on syytä pureutua varhaiskasvatuksen merkitykseen kuntien elinvoimaisuuden lisäämisessä ja kunnassa asuvien lasten nykyhetken ja tulevaisuuden suuntaamisessa.

Hallinnonalan muutoksen ja uusien perusteiden käyttöön oton myötä on Suomessa ensi kertaa ensi syksystä lähtien selkeä ja vahva sisällöllinen jatkumo varhaiskasvatussuunnitelmien, esiopetuksen suunnitelmien ja perusopetuksen opetussuunnitelmien kautta aina varhaislapsuudesta perusopetuksen päättymiseen asti. Tämä toisaalta vahvistaa ja toisaalta haastaa muuttamaan varhaiskasvatuksen toimintakulttuuria ja rakenteita. Varhaiskasvatus on selkeämmin osa kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Suomen varhaiskasvatuksen on tärkeä säilyttää yhtenäinen pohjoismainen malli varhaiskasvatuksen ja lapsuuden omaleimaisuudesta, jossa hoito, kasvatus ja opetus näyttäytyvät kokonaisvaltaisesti lapsen elämässä. Samaan aikaan tulee löytää identiteetti ja paikka osana kasvatuksen ja koulutuksen järjestelmää sekä antaa panoksensa elinikäisen oppimisen perustana.

3.5 Suositusten yhteiskunnallisia vaikutuksia

Suosituksemme osallistumisasteen nostamisesta ovat tiivistetysti varhaiskasvatusmaksujen alentaminen, kotihoidon tuen ja hoitovapaan poistaminen kaksivuotiailta ja palvelunohjauksen ja laatutietoisuuden kehittäminen sekä samalla kunnallisten eriarvoistavien käytäntöjen yhdenmukaistaminen.

Koska lapsia on alle kolmevuotiaiden ryhmässä noin 120 000 ja varhaiskasvatusmaksujen alentaminen sekä kotihoidon tuen rajoittaminen alle kaksivuotiaisiin toisi yhteensä tässä ikäryhmässä noin 6 000 lasta lisää varhaiskasvatuksen piiriin, nousisi osallistumisaste noin 5 prosenttiyksikköä arvion mukaan (nykyään noin 30 %). 3–5-vuotiaiden ryhmässä on noin 200 000 lasta ja toimenpiteiden seurauksena siellä olisi lapsia lisää noin 4 000. Siten osallistumisaste nousisi noin 2 prosenttiyksikköä laskelmien mukaan (nykyään noin 75 %).

Osallistumismäärien arviot perustuvat tutkimuskirjallisuuden tuloksiin, jotka mittaavat kuinka herkästi ihmiset reagoivat maksujen tai tukien muutoksiin lyhyellä aikavälillä, esimerkiksi kotihoidon tuen suuruuden muutosten välittömiä vaikutuksia äitien työllisyyteen. Pitkällä aikavälillä suuri muutos esimerkiksi kotihoidon tuen kestossa saattaa johtaa kulttuurin muutokseen, jolloin vaikutukset voivat olla pidemmällä aikavälillä työhön osallistumisen tai varhaiskasvatukseen osallistumisessa suurempiakin. Näitä on kuitenkin hankala arvioida niitä koskevien vaikutusarvioiden puuttuessa. Yllä arvioimme myös, että pienet osallistumisasteet saattavat johtua muiden tukien tai verojen luomista kannustimien puutteesta, erityisesti analyysissa nousi esiin toimeentulotuki. Jotta saataisiin suurempia vaikutuksia lasten osallistumisasteen nostamiseksi, tulisikin harkita myös remonttia näissä muissa tuisa, jotka johtavat kannustavuusongelmiin.

Yhteiskunnallisia vaikutuksia näillä on lasten kannalta siten, että arviomme mukaan osallistumisaste nousisi eniten pienituloisissa ja vähän koulutusta saaneiden vanhempien perheissä. Tässä ryhmässä on tutkimusten mukaan havaittu olevan lapselle eniten hyötyä siten, että lapset ovat esimerkiksi pärjänneet paremmin myöhemmin koulussa mitattuna kognitiivisilla testituloksilla tai esimerkiksi pienemmällä lukion kesken jättämisasteella. Laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset saattavat joidenkin tulosten mukaan myös ansaita paremmin aikuisina työelämässä ja olla aikuisena terveempiä, kuin ne ikätoverit, jotka eivät ole olleet laadukkaan varhaiskasvatuksen piirissä. Nämä tulokset kuitenkin vaihtelevat jonkin verran eri tutkimuksissa.

Lasten vanhempien, erityisesti äitien, kannalta suositusten mukaisilla toimenpiteillä olisi välittömästi heidän työllisyyteen osallistumisasteensa nostaminen. Välillisesti tämä työhön osallistuminen myös voisi kasvattaa perheen käytettävissä olevia tuloja. Samalla kuitenkin työhön osallistuvat äidit olisivat enemmän erossa lapsistaan, jolla periaatteessa voisi olla negatiivinen vaikutus lapsiin. Tutkimusten mukaan kuitenkin kaksivuotiaista ylöspäin laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistuminen ei aiheuta haittaa lapsen kannalta, vaikka lapset ovat erossa äidistään tämän ajan. Siten perheen saama käytettävissä olevien tulojen lisäys lisääntyneiden ansioiden myötä dominoisi tässä. Pidemmällä aikavälillä aiemmin töihin palaavien vanhempien palkkakehitys on myöhemmin töihin palaavia parempaa. Siten vanhempien elinkaaritulot olisivat korkeammalla tasolla. Lisäksi erityisesti lyhyemmän lastenhoitovapaan myötä yritykset saattaisivat haluta aiempaa herkemmin palkata naisia töihin, mikäli nykytilanteessa ne empivät sen riskin tähden, että nykytilanteessa naiset empiirisen tarkastelun valossa saattavat jäädä pitkille hoitovapaille lapsen saatuaan. Lisäksi välittömiä vaikutuksia kotihoidon tuen keston lyhentämisellä olisi niihin perheisiin, joissa huoltaja ei työllisty, käytettävissä olevien tulojen mahdollinen pieneneminen. Tällä voi olla negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi lapsiperheiden köyhyyden muodossa ja siten välillisesti lasten heikompaan koulumenestykseen. Tämä tulisikin huomioida kompensoimalla käytettävissä olevien tulojen menetystä muiden tukien muodossa, mitkä eivät kuitenkaan olisi suoraan sidottu kotona olemiseen, esimerkiksi veronalaiset lapsilisät.

Jos kunnat yhtenäistävät varhaiskasvatuskäytäntöjään ja kaikkialla Suomessa tarjottaisiin laadukasta varhaiskasvatusta samalla tavoin, vähenisi alueellinen eriarvoisuus. Samoin alueellisesti perheet voivat olla eri tilanteessa esimerkiksi kunnallisiin lisiin liittyvien varhaiskasvatukseen osallistumista estävien sääntöjen myötä (esimerkiksi, että kaikki lapset tulee hoitaa kotona saadakseen kunnallista lisää). Näiden eriarvoistavien sääntöjen vähentäminen ilmiselvästi lisäisi alueellista tasa-arvoisuutta. Kunnallisen itsemääräämisoikeuden takia kuitenkin kunnallisten päättäjien tulisi itse ymmärtää laadukkaan varhaiskasvatuksen arvo, ja ohjata päätöksenteollaan tähän suuntaan.

II Varhaiskasvatuksessa tarvittava osaaminen, sitä tukeva henkilöstörakenne päiväkodeissa sekä varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittäminen – tilannekuva ja toimenpide-ehdotukset

Selvityshenkilöiden toimeksiantoon kuului laatia esitys myös siitä, millaista osaamista varhaiskasvatuksen opetus-, kasvatus-, hoito- ja johtotehtävissä tarvitaan ja miten varhaiskasvatusalan koulutuksia (perus- ja täydennyskoulutus) tulee uudistaa, jotta tarvittava osaaminen saavutetaan ja voidaan turvata. Lisäksi tehtävänä oli tehdä edellä mainittuun osaamista koskevaan selvitykseen pohjautuen esitys siitä, millaisella henkilöstörakenteella voidaan turvata päiväkodeissa laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen.

Aloitamme tämän osion tarkastelemalla varhaiskasvatuksen nykyisiä ja tulevia, monin tavoin aiemmasta muuttuneita, ammatillisista osaamisvaatimuksista. Tämän jälkeen esittelemme nykyistä henkilöstörakennetta ja henkilöstön kelpoisuusehtoja sekä niihin liittyviä keskeisiä muutostarpeita. Lopuksi teemme ehdotuksen varhaiskasvatustilainsäädännön tavoitteiden ja muun normiohjauksen toteutumisen edellyttämästä päiväkotien henkilöstörakenteesta sekä koulutusrakennetta, mukaan lukien eri koulutusten aloituspaikkatarpeita ja perus- ja täydennyskoulutuksen sisällöllisiä painotuksia koskevat kehittämissuositukset.

1 Päiväkotityössä tarvittava osaaminen

Varhaiskasvatuksen henkilöstön ammatillisen osaamisen tasoa pidetään yhtenä keskeisimmistä varhaiskasvatuksen laatutekijöistä. Henkilöstön korkealaatuisen osaamisen ajatellaan olevan yhteydessä varhaiskasvatuksen laatuun ja sen kautta mahdollistavan hyvät edellytykset lasten, kehitykselle ja oppimiselle varhaiskasvatuksen piirissä (Manning ja muut 2017).

Osaamistasoon ja osaamisen kehittämiseen panostamista voidaan pitää myös kustannustehokkaana, ovathan henkilöstömenot varhaiskasvatuspalveluiden keskeisin kuluerä. Henkilöstön osaamistason varmistamisen ja osaamisen sisältöjen oikean kohdentamisen avulla voidaan turvata se, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua ja varhaiskasvatukseen suunnatut taloudelliset panokset ohjautuvat tavoitteiden suuntaisesti.

Selvitysryhmän työskentelyn lähtökohtana on ollut käsitys siitä, että varhaiskasvatuksessa tarvittava osaaminen on historiallisesti ja kulttuurisesti määriteltyä. Eri aikakausien vaihtelevat tavat määrittää varhaiskasvatuksen tehtäviä heijastuvat kansallisen lainsäädännön ja muun ohjauksen sisältöihin. Nämä taas luovat normitason kehyksen kasvatusinstituutioiden toiminnalle ja osoittavat samalla suunnan ja tason vaaditulle ammatilliselle osaamiselle. Suomessa uudistuneen varhaiskasvatuslain tavoitteet ja niitä konkretisoiva normimuotoinen Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet – asiakirja asettavat ammatilliselle osaamiselle uudenlaisia vaatimuksia. Jotta kansallisella tasolla jo aiemmin päätetyt varhaiskasvatuksen suuntaviivat voisivat toteutua arjen käytännöissä, on henkilöstön osaamistasoa parannettava aiemmasta ja kehitettävä pedagogista osaamista painottavaan suuntaan (ks. myös Puroila ja muut 2017). Tässä selvitystyössä yhden keskeisen osaamisvaatimusten perustan muodostavat siis Suomen varhaiskasvatuksen lainsäädännössä esitetyt varhaiskasvatuksen tehtävät sekä niiden toteuttamista suuntaava normimuotoinen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet – asiakirja. Varhaiskasvatuksen ammattilaisilta vaadittavan osaamisen tunnistamiseen vaikuttaa myös jatkuvasti lisääntyvä varhaiskasvatusta, varhaislapsuutta, varhaiskasvatuksen instituutioiden toimintaa, lasten kehitystä ja oppimista sekä varhaiskasvatuksen ammatillisuutta ja ammatillista osaamista koskeva tutkimustieto, joka tulee esille myös uudistuneessa opetussuunnitelmakehyksessä.

Gloaalissa maailmassa sekä kansainväliset että paikalliset tulkinnat varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisista tehtävistä ja niiden toteuttamisen vaatimasta ammatillisesta osaamisesta ohjaavat osaamisvaatimusten määrittelyä. Tässä selvitystyössä hyödynnetään kansallisten ohjausasiakirjojen ohella OECD:n ja EU:n piirissä tehtyjä varhaiskasvatuksen osaamista ja ammattitaitovaatimuksia koskevia raportteja. Selvitystyössä hyödynnetään myös henkilöstön osaamista koskevaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta.

Kuvaamme seuraavaksi tulkintaamme varhaiskasvatuksessa nyt ja tulevaisuudessa tarvittavasta osaamisesta. Aloitamme tarkastelun osaamisen ja koulutuksen merkitystä analysoivasta tutkimuskirjallisuudesta, etenemme erilaisten kansainvälisten ja kansallisten arviointien ja kuvausten kautta päiväkotityössä tarvittavan osaamisen jäsenyykseen.

1.1 Kansainvälinen tutkimustieto ja suositukset osaamisen ja koulutuksen merkityksestä

Aiemmin on todettu, että varhaiskasvatuksen positiiviset seuraamukset näkyvät vain silloin, kun varhaiskasvatus on laadukasta. Laaja yhteisymmärrys vallitsee myös sen osalta,

että hyvään ammattitaitoon tarvitaan riittävän laajuinen, riittävästi varhaiskasvatukseen paneutuva ja riittävän tasoinen koulutus. Henkilöstön koulutustason on kansainvälisissä tutkimuksissa todettu olevan lasten kehittymisen ja oppimisen näkökulmasta merkityksellinen (Fukkink & Lont 2007; Sylva ja muut 2004; Manning ja muut 2017).

Laadukkaan koulutuksen omaavan henkilöstön on osoitettu kykenevän tarjoamaan muuta henkilöstöä stimuloivampaa, lämpimämpää ja lasta tukevampaa vuorovaikutusta sekä näistä elementeistä koostuvan vuorovaikutusympäristön, millä nähdään olevan positiivisia yhteyksiä lapsen kehitykseen. (OECD 2006; Manning ja muut 2017).

Korkean koulutustason ja osaamisen on todettu olevan yhteydessä myös siihen, kuinka henkilöstö kykenee organisoimaan päivittäisiä aktiviteetteja ja tarjoamaan lapsille mahdollisuuksia monipuolisiin, sosiaalisesti ja kielellisesti rikkaisiin kokemuksiin (Manning ja muut 2017). Laajan eurooppalaisen CARE-tutkimuksen mukaan kasvattajan korkea koulutustaso ja hyvät täydennyskoulutusmahdollisuudet voivat kompensoida suuresta ryhmäkoosta aiheutuvia ongelmia työssä (ks. tarkemmin <http://ecec-care.org/resources/publications/>). Myös suomalaisen Alkuportaatt-seurantatutkimuksen (ks. tarkemmin <https://www.jyu.fi/ytk/laitokset/psykologia/huippututkimus/alkuportaatt>) tulokset osoittavat korkeamman koulutustason ja pidemmän työkokemuksen omaavien kasvattajien kykenevän sujuvampaan ja tehokkaampaan lapsiryhmän toiminnan organisointiin.

Henkilökunnan ammattitaidon ja varhaiskasvatuksen laadun yhteyksiin on kiinnitetty huomiota myös useissa suosituksissa. Toukokuussa 2011 varhaiskasvatuksesta annetuissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan varhaiskasvatustaluiden laatua voitavan parantaa tukemalla varhaiskasvatustyöntekijöiden ammattitaitoa painottaen heidän osaamisensa, pätevyytensä ja työolojensa kehittämistä ja ammatin arvostuksen vahvistamista. Myös varhaiskasvatuksen eurooppalaisen laatukehys (European Quality Framework for Early Childhood and Care. 2014) ja OECD:n varhaiskasvatuksen laatukehys painottavat varhaiskasvatuksen henkilöstön ammattitaidon ja varhaiskasvatukseen keskittyvän merkitystä varhaiskasvatuksen laadulle ja lasten oppimistuloksille (Eurofound 2015).

1.2 Varhaiskasvatuksessa tarvittavan osaamisen sisällöt

Varhaiskasvatuksessa tarvittavan osaamisen analyysiä on tehty Suomessa jo pitkään ja monissa eri työryhmissä (STM 2007, Karila ja muut 2013, OKM 2015). Näiden työryhmien tulokset ovat keskenään pääosin yhteneväisiä.

Vuonna 2007 toimineen varhaiskasvatuksen osaamisen ja koulutuksen ryhmän raportissa varhaiskasvatuksen osaaminen kuvataan Karilan & Nummenmaan (2000) ja Karilan ryhmän työtä varten tuottamia jäsenyyksiä hyödyntäen seuraavasti: Kaikille ammattiryhmil-

le yhteinen osaaminen kattaa varhaiskasvatustyön eettiset periaatteet, toimintaympäristön ja perustehtävien tulkintaan liittyvän osaamisen, yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyvän osaamisen sekä valmiudet jatkuvaan osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Kaikilta ammattiryhmiltä edellytetään myös varhaiskasvatuksen substanssin hallintaa. Tämä osaamisen alue on kuitenkin eri ammattiryhmillä eritasoista ja eri tavoin painottunutta. Ammattiryhmillä on myös omat erityiset osaamisalueensa. Lisäksi osaamisessa voidaan nähdä tilannesidonnaisia osaamisen alueita (ks. tarkemmin STM 2007). Hyödynnämme seuraavassa tarkastelussa kyseisen työryhmän työskentelyn aineistoa sekä varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnin yhteydessä esille nousseita osaamisen kuvauksia. Näiden laadinnan jälkeen sekä varhaiskasvatuksen lainsäädäntöä että opetussuunnitelmallista kehystä on uudistettu. Uudenlainen normikehys ei sinällään muuta varhaiskasvatustyön perusjäsenystä, mutta tuo uusia painotuksia eri ydinosaamisen alueille. Nivomme myös niitä tähän päiväkotityössä tarvittavan osaamisen kuvauksemme.

Tietoisuus siitä yhteiskunnallisesta ja kulttuurisesta maailmasta, jossa institutionaalinen varhaiskasvatus ja varhaiskasvatustyö toteutuvat, auttaa henkilöstöä paikantamaan omaa *työtään ja näkemään sen yhteydet laajempaan kokonaisuuteen. Näille teemoille rakentuu toimintaympäristön ja perustehtävien tulkintaan liittyvää osaamisalue*. Muuttuvan toimintaympäristön ominaispiirteiden ja vaatimusten tiedostaminen on yksi henkilöstön osaamishaasteista. Kasvatus on yksi varhaiskasvatustyön keskeisistä ulottuvuuksista. Kasvatus on aina sidoksissa vallitsevan kulttuurin perusolettamuksiin. Kasvatuksen yhteiskunnallisten ja kulttuuristen lähtökohtien tiedostaminen on yksi toimintaympäristöön liittyvän osaamisen ulottuvuuksista. Myös lapsuuden yhteiskunnallisen ja kulttuurisen luonteen tunnistaminen on tärkeää.

Myös tietoisuus työtä kulloinkin ohjaavasta lainsäädännöstä ja muusta ohjauksesta on osa sitä ydinosaamista, joka sisältyy toimintaympäristön ja perustehtävien tulkintaosaamiseen. Lainsäädännön ja ohjausympäristön tuntemus auttaa henkilöstöä kehittämään arkipäivän työtään kulloistakin sääntelyä vastaavaksi. Myös lapsen ja perheiden arjen kokonaisuuden tuntemus on välttämätöntä, jotta varhaiskasvatuksen julkiset instituutiot kykenevät toimimaan luontevana osana tätä kokonaisuutta.

Työn substanssiin eli varhaiskasvatukseen liittyvä osaamisalue koostuu moniaineellisesta ydinosaamisesta. Uudistunut varhaiskasvatustalaki lähtee lasten oikeuksista varhaiskasvatukseen. Tällä hetkellä julkinen varhaiskasvatus, erityisesti päiväkodit, ovat muotoutumassa osaksi suomalaista kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Niille asetetaan uusia odotuksia lasten oppimisen tukemiseksi ja laadukkaan oppimisympäristön rakentamiseksi. Kun toiminnan tavoitteeksi lainsäädännössä ja ohjauksessa on asetettu edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, terveyttä ja hyvinvointia sekä tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-ar-

von toteuttamista, on luonnollista, että henkilöstöllä on oltava riittävää osaamista näiden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Suomalainen varhaiskasvatus on luonteeltaan holistista ja painottaa kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toisiinsa nivoutumista. Kasvatusosaaminen on yksi varhaiskasvatuksen ydinosaamisista. Kasvatuksessa on aina mukana menneisyys, nykyhetki ja tulevaisuus. Menneisyys sisältyy kasvatukseen traditioiden kautta. Se on läsnä myös henkilöstön omissa kasvatukseen liittyvissä uskomuksissa ja käsityksissä, jotka ovat muotoutuneet heidän elämäkokemuksensa myötä. Yksi kasvatusosaamisen ulottuvuuksista onkin omien kasvatukseen liittyvien uskomusten ja käsitysten tiedostaminen ja arviointi. Vaikka perinteiden turvallisuutta ja jatkuvuutta luova merkitys onkin tärkeä, ei henkilöstö voi tukeutua vain menneiden sukupolvien ratkaisuihin. Voidakseen auttaa lasta hankkimaan valmiuksia, jotka kantavat häntä nykyhetken ohella pitkälti tulevaisuuteen, ammattilaiset tarvitsevat kuvan sekä tavoittelusta että toteutumaan pyrkivästä tulevaisuudesta. Tämä vaatii niiden arvojen pohtimista, joiden varaan tulevaisuutta rakennetaan. Arvokeskustelut, tulevaisuuden kuvien luominen ja kasvatuksellisten seurausten pohdinta ovat seikkoja, jotka parhaimmillaan toteutuvat yhdessä lasten vanhempien ja koko työyhteisön kanssa. Tulevaisuuteen suuntautuminen ja tulevaisuuden ennakointi ovat nykypäivän kasvattajien keskeisiä taitoja. Henkilöstön vankka kasvatusosaaminen luo perustan laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamiselle. Se auttaa henkilöstöä myös näkemään sen, mikä on olennaista ihmiseksi kasvamisessa ja mitkä lopulta ovat sellaisia kasvatuksellisia tavoitteita, sisältöjä ja menetelmiä, jotka voivat auttaa lasta tässä ihmiseksi kasvamisen prosessissa. Monikulttuurisessa maailmassa tietoisuus erilaisista arvoista ja kasvatuksen päämääristä on tärkeää.

Alle kouluikäisen lapsen suotuisan kehityksen kannalta hänen kokonaisvaltainen hyvinvointinsa on ensiarvoisen tärkeää. Tämä edellyttää henkilöstöltä hoitoon ja terveyteen liittyvää osaamista. Tämä alue koostuu niistä tiedoista ja taidoista, joita tarvitaan esimerkiksi laadukkaan ravinnon, riittävän ulkoilun ja liikunnan, sopivan levon ja aktiivisen toiminnan vaihtelun sekä hygieenisen ympäristön turvaamiseen lapsille. Lapsen terveys ja fyysinen hyvinvointi muodostaa perustan hänen kehitykselleen ja oppimiselleen.

Päiväkoti-ikäistä lasta kuvataan usein tutkivaksi olennoksi, joka edistää omaa kehitystään toimimalla ympäristössään yhdessä aikuisten ja vertaistensa kanssa. Lapsen kehitystä ja oppimista sekä toimijuutta ja vertaissuhteita koskeva osaaminen onkin yksi keskeisistä päiväkotityössä vaadituista osaamisen sisällöistä. Pienten lasten oppiminen käynnistyy usein heidän kiinnostuksestaan ympäristönsä ilmiöitä kohtaan. Kiinnostuksen kehittymisen oppimista edistäväksi aktiiviseksi toiminnaksi vaatii kuitenkin tuekseen laadukasta oppimisen ympäristöä ja aikuisen ohjaavaa opetusta. Lasten oppimisympäristö rakentuu niistä käytännöistä ja olosuhteista, joissa lapset päivittäin ovat mukana. Päiväjärjestys, lapsiryhmien muodostamisen periaatteet, leikkivälineiden ja toimintamateriaalien sijoittelu ja laatu sekä tilojen ja materiaalien käyttöön liittyvät säännöt ovat esimerkkejä lapsen päivit-

täin kohtaamista oppimisen tukijoista tai rajoittajista. Tietoinen lapsen kehitystä ja oppimista sekä varhaiskasvatuksen tavoitteita tukevan toimintakulttuurin rakentaminen vaatii siihen liittyvää osaamista.

Lisääntynyt tieto lapsen oppimisesta, toimijuudesta ja vertaissuhteiden merkityksestä haastaa kehittämään uudenlaisia opetuksellisia ratkaisuja. Henkilöstön on tunnettava hyvin varhaiskasvatukseen soveltuvia opetuksen menetelmiä. Leikin, liikunnan ja taiteellisen ilmaisun, tutkivan toiminnan (mukaan lukien luonnontieteelliset ja matemaattiset ilmiöt) alueet ovat jo pitkään kuuluneet varhaiskasvatuksen pedagogiseen toimintaan. Viime aikoina tieto- ja viestintäteknologian, varhaisen kielenoppimisen ja ympäristökasvatuksen kysymykset ovat nousseet näiden rinnalle vahvaa osaamista vaativina alueina.

Varhaiskasvatus tapahtuu ryhmässä. Tämän vuoksi toiminnassa korostuvat yksilön huomioimisen lisäksi ryhmän ohjaamisen taidot ja osaaminen. Ryhmän ja toiminnan ohjauksessa tarvitaan tietoja ja taitoja, jotka mahdollistavat tavoitteiden mukaisen toiminnan lapsille ja luovat positiivisia kokemuksia ryhmässä ja laajemmin yhteisössä toimimisesta. Varhaiskasvatusta kehitetään inklusioperiaatteen mukaisesti: varhaiskasvatusta järjestetään kaikille lapsille yhdessä, lapsen tuen tarpeista, vammaisuudesta tai kulttuuritaustasta riippumatta. Tämä edellyttää, että henkilöstöllä on osaamista ottaa toiminnan järjestämisessä lapsen tarpeet huomioon osana ryhmän toimintaa. Kokoavasti voidaan todeta henkilöstöltä vaadittavan pedagogista osaamista, jotta yksittäisten lasten ja lapsiryhmän kehitys, oppiminen ja ihmisenä kasvaminen mahdollistuvat.

Varhaiskasvatuslaissa on määritelty aiempaa pedagogisemmin tavoitteet varhaiskasvatukselle. Normimuotoinen varhaiskasvatussuunnitelma edellyttää opetussuunnitelmaosaamisen vahvistamista. Eritasoisten opetussuunnitelmien laadinta, toteutus, arviointi ja kehittäminen vaativat hyvää osaamista. Osa tätä aluetta on opetussuunnitelmallisten jatkumoiden rakentamisen osaaminen.

Kasvatustyö on perusolemukseltaan yhteisöllistä työtä. Tämän vuoksi *yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyvä osaaminen* on välttämätöntä. Edellä on todettu kasvatuksen olevan yhteisöllinen ilmiö ja toteutuvan parhaimmillaan toista kunnioittavan dialogisen vuorovaikutuksen kautta. Tämä tuottaa mukanaan vaatimuksen yhteistyöosaamisesta. Tuota osaamista tarvitaan lasten, vanhempien, muun henkilöstön ja keskeisten yhteistyökumppaneidenkin kanssa työskennellessä. Yhteistyöosaamisen yksi keskeinen ulottuvuus on myös työn kielellinen hallinta. Työn kielellisen hallinnan merkitys on noussut selvästi esille viime vuosina esimerkiksi esiopetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmia laadittaessa sekä esi- ja alkuopetuksen jatkumoa ja yhteistyötä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa rakennettaessa. Työskentely vaatii yhteistyötä sekä toimintayksiköiden sisällä että koulujen opettajien kanssa, mikä taas edellyttää kykyä kuvata ja perustella omia näkökantoja kielellisesti. Samoin erilaiset kirjalliset tehtävät ja toiminnan arvioinnit ovat lisänneet työn kielellisen

hallinnan vaatimuksia. Voitaneen arvioida työn kielellisen hallinnan vaatimuksen tulleen osaksi varhaiskasvatustyön arkea. Varhaiskasvatustyössä tarvitaan myös vaikuttamisosamista, joka liittyy henkilöstön tehtäviin välittää arjen työssä havaitsemiaan seikkoja eri tasoilla tehtävään päätöksentekoon.

Kasvatusvuorovaikutus on varhaiskasvatustyön keskeinen ulottuvuus. Niinpä vuorovaikutukseen ja ammatillisiin keskusteluihin liittyvä osaaminen on tärkeä kaikille kasvatukseen osallistuville. Jokainen työntekijä on kasvatuksellisessa vuorovaikutuksessa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kanssa. Tuon vuorovaikutuksen laadun tiedostaminen ja kehittäminen ovatkin tärkeitä vuorovaikutusosaamiseen liittyviä seikkoja. Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden ja kuusivuotiaiden maksuttoman esiopetuksen myötä varhaiskasvatuspalveluja voi – vanhempien niin halutessa – käyttää koko ikäluokka. Varhaiskasvatuksen ammattilaiset ovat siis kasvatusvuorovaikutuksessa hyvinkin erilaisten lasten ja perheiden kanssa. Lisääntynyt monikulttuurisuus tuottaa haasteita henkilöstön osaamiselle myös kasvatusvuorovaikutuksessa. Kumppanuuslähtöinen, vanhempien osallisuutta painottava työskentely erilaisten perheiden kanssa vaatii hyvää kulttuurista lukutaitoa.

Muuttuvassa työympäristössä myös jatkuvaan kehittämiseen liittyvä osaaminen on keskeistä. Nykyisen käsityksen mukaan ammatillinen peruskoulutus kykenee tarjoamaan ainoastaan perustan ammattitaidon tai asiantuntijuuden kehittymiselle. Muuttuvat työn ehdot ja tiedon nopea lisääntyminen ovat siirtäneet asiantuntijuuden ja osaamisen kehittymisen painopisteen työssä oppimiseen. Työssä oppiminen vaatii osaamista kaikilta varhaiskasvatuksen työntekijöiltä. Oman työn arviointi ja tutkiminen, reflektiivinen työote, edellyttävät reflektio-osaamista. Tiedon nopea lisääntyminen ja varhaiskasvatuksen alueella tutkimuksen lisääntyessä myös aiemman tiedon kumoutuminen edellyttävät henkilöstöltä tiedon hankinnan ja prosessoinnin taitoja. Näihin liittyy myös kriittinen suhtautuminen tietoon. Tällaista osaamista voidaan kutsua *tiedonhallinta-osaamiseksi*. Varhaiskasvatuspalveluiden viimeaikaiset muutokset haastavat kehittämis- ja arviointiosaamisen kehittämiseen.

Edellä kuvatut varhaiskasvatustyön keskeiset osaamisalueet ja niihin sisältyvä ydinosaaminen voidaan koota seuraavasti:

Taulukko 10. Päiväkotityössä tarvittava osaaminen

Keskeiset osaamisalueet	Ydinosoaminen
Toimintaympäristön ja perustehtävien tulkintaan liittyvä osaaminen	Kasvatuksen ja lapsuuden yhteiskunnallisten ja kulttuuristen lähtökohtien tiedostaminen Tietoisuus työtä kulloinkin ohjaavasta lainsäädännöstä ja muusta ohjauksesta Lapsen ja perheiden arjen kokonaisuuden tuntemus
Varhaiskasvatukseen liittyvä osaaminen	Kasvatusosaaminen Opetusosaaminen Terveysteen ja hoitoon liittyvä osaaminen Opetussuunnitelmaosaaminen Lapsen kehitystä ja oppimista koskeva osaaminen Pedagoginen osaaminen Hyvinvointiosaaminen
Yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyvä osaaminen	Vuorovaikutusosaaminen Ammatillisten keskustelujen osaaminen Yhteistyöosaaminen Työn kielellinen hallinta Verkosto-osaaminen Vaikuttamisosaaminen
Jatkuvaan kehittämiseen liittyvä osaaminen	Reflektio- ja tiedonhallinta-osaaminen Arviointi- ja kehittämisosaaminen

Edellä on kuvattu niitä osaamisen alueita, jotka ovat keskeisiä tämän hetken päiväkotityössä. Samoin on jäsennetty kullekin osaamisalueelle luonteenomaisia ydinosoamisen alueita. Toimintaympäristöön ja perustehtävien tulkintaan, yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä jatkuvaan kehittämiseen liittyvän osaaminen ovat sellaisia osaamisalueita, joihin liittyy perusosaamista edellytetään kaikilta päiväkodin henkilöstöryhmiltä. Luonnollista on kuitenkin se, että pidemmän, yliopistollisen ja ammattikorkeakoulutasoisen koulutuksen saaneilta henkilöiltä odotetaan näillä alueilla syvällisempää osaamista kuin toisen asteen koulutuksen saaneilta. Myös heidän tehtäväkuvansa ja vastuunsa näillä alueilla ovat erilaiset, mikä tuottaa erilaisia osaamisvaatimuksia.

Varhaiskasvatuksen osaamisalue on puolestaan se alue, joka rakentuu selkeimmin sekä eri henkilöstöryhmien erityisosaamiselle että sen perustalta rakentuvalle ryhmän yhteiselle moniammatilliselle osaamiselle. Varhaiskasvatuksen ydinosoamisen alueista kasvatusosaaminen on kaikkia hoito- ja kasvatushenkilöitä yhdistävä osaamisen alue. Opetus- ja opetussuunnitelmaosaaminen, samoin kuin pedagogiseen johtamiseen liittyvä osaaminen taas on myöhemmin esitettävien tehtävämääritysten perusteella varhaiskasvatuksen opettajien erityisosaamisen aluetta. Myös muiden henkilöstöryhmien on omattava riittävä määrä varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan liittyvää osaamista, jotta he voivat toimia ryhmässä lasten kanssa. Varhaiskasvatuksen opettajan erityisosaamiseen liittyy myös yhteistyöosaamisen osalta erilaisten kasvatuksellisten ja koulutuksellisten jatkumoiden rakentamisen kysymykset. Myös lasten kehitykseen ja oppimiseen tukeen liittyvä osaaminen on heidän erityis-

osaamisensa aluetta. Varhaiskasvatuksen sosionomien erityisosaaminen liittyy erityisesti lasten ja perheiden arjen ja siitä nousevien tuen tarpeiden tuntemukseen sekä yhteistyöhön muiden sosiaali- ja terveysalan lapsiperheiden asiantuntijoiden kanssa. Lastenhoitajien erityisosaamisen aluetta puolestaan on terveyteen ja hoitoon liittyvä osaaminen.

Se, että moniammatillisen ryhmän jäsenten tehtävät ja osaamishaasteet eriytyvät, ei merkitse, että heidän työnsä olisi merkitykseltään erilaista. Moniammatillisen ryhmän yhteisenä osaamishaasteena onkin varhaiskasvatuksen osaamisen muodostama kokonaisuus. Moniammatillisuuden kehittämisessä on olennaista tunnistaa samoissa toimintatilanteissa läsnä olevien tai yhteistä työtä jakavien ammattiryhmien erityisosaamisen alueet. Jotta ammattilaiset kykenevät suhteuttamaan oman ammatillisen osaamisensa laajempaan yhteyteen, heidän tulee tiedostaa oma ja toisaalta muiden osaaminen. Tarvitaan siis systemaattista relationaalisen asiantuntijuuden kehittämistä (ks. Edwards 2011). Moniammatillisuus ei siis merkitse oman ammatillisen peruskoulutuksen ja sen pohjalta rakentuneen osaamisen mukanaan tuoman perspektiivin häivyttämistä. Pikemminkin kyse on oman erityisosaamisen kirkastamisesta siten, että se on mahdollista tuoda osaksi moniammatillisen ryhmän yhteisen osaamisen rakentamista. Moniammatillisen ryhmän osaamista tarvitaan myös muissa tilanteissa kuin toiminnan toteuttamisessa. Moniammatillisen ryhmän yhteiset suunnittelu- ja arviointitilanteet ovatkin parhaimmillaan tilanteita, joissa koko ryhmän erityisosaaminen ja yhteinen osaaminen saadaan käyttöön. Yhteisen osaamisen hyödyntäminen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon suunnittelussa ja arvioinnissa tukee myös niitä työntekijöitä, jotka erityisosaamisensa perusteella arjen tilanteissa vastaavat erilaisten toimintojen toteutuksesta.

Varhaiskasvatuksen johtamisen osaamisen haasteet ovat kasvaneet yhtäältä lainsäädännön muutosten kautta. Varhaiskasvatuksessa on myös aiempaa enemmän johtamistehtäviä, joissa yhdellä johtajalla on johdossaan useampi päiväkotitai päiväkotiyksikkö on aiempaa suurempi. Yhä useamman päiväkodinjohtajan työ suuntautuu varhaiskasvatuksen johtamiseen kokonaisuudessa, jossa johtaja ei toimi lastentarhanopettajana samankaltaisesti lapsiryhmässä. Kuntien ratkaisut johtamisen kokonaisuuksissa vaihtelevat. Johtamisen osaamisen alueet ovat monimuotoistuneet ja muuttuneet vaativimmiksi niin pedagogisen sisällön, työn organisoimisen, henkilöstön johtamisen sekä laajemmin oppimisympäristön ja toiminnan yhteensovittamisen näkökulmasta. OECD 2012 maaraportissa Suomesta, liittyen henkilöstökysymyksiin tuotiin esille, että jotta Suomi voisi varmistaa varhaiskasvatuksen jatkuvan laadun, Suomen tulisi keskittyä henkilöstön osaamiseen ja vahvistamiseen, myös johtamisen näkökulmasta.

Varhaiskasvatukseen liittyvä erityisosaaminen muodostuu aiemmin kuvattujen varhaiskasvatuksen ydinosaamisille ja niiden muodostamalle varhaiskasvatuksen kokonaisuudelle. Ohjauksen ja lainsäädännön, sekä kunnan toiminnan tunteminen on johtamisessa keskeistä. Lainsäädännössä erityisesti uudet asiat, edellyttävät tulevana vuosina myös

uudistuvaa johtamista ja sitä kautta vahvistuvia osaamisen alueita käytännön varhaiskasvatustyössä. Johtajan tulee tunnistaa ja ymmärtää ydinosaamisen merkitys eri ammattiryhmien työssä sekä osata uudistukseen liittyvät keskeiset tekijät, jotta voi johtaa toimintakulttuurin muutosta. Uudenlaisen toiminnan käytäntöön vieminen edellyttää asioiden hallintaa, vuorovaikutusta ja yhteistä keskustelua siitä, mitä ne tarkoittavat varhaiskasvatuksen kasvatus- ja opetuskäytännöissä eri ammattiryhmien erityisen ja yhteisen osaamisen osalta.

VakaVai -selvityksen (Puroila ja muut 2017) ensimmäisessä vaiheessa tuodaan esille lainsäädännön tuomia muutoksia varhaiskasvatukseen. Näiden voidaan katsoa olevan uusia osaamisen alueita, jotka tulee toiminnan johtamisessa erityisesti tunnistaa. Varhaiskasvatuksen määritelmän mukaisesti painottuu aiempaa enemmän suunnitelmallinen pedagogiikka ja varhaiskasvatuksen pedagoginen toiminta. Keskeistä on kasvatustoiminnan johtaminen varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden, lapsen varhaiskasvatussuunnitelman ja kunnan niihin perustuvien omien suunnitelmien pohjalta. Toiminnan kokonaisuuden tulee aiempaa selkeämmin perustua pedagogisiin ratkaisuihin ja lain tavoitteiden toteuttamiseen. Tällaisia kokonaisuuden kannalta oleellisia ratkaisuja ovat esimerkiksi lapsiryhmien muodostaminen lasten tarpeiden ja toisaalta henkilöstön osaamiseen perustuen, pedagoginen suunnittelu kokonaisuudessa ja kokonaisuutena, lasten ja vanhempien osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet, kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen, turvallinen ja esteetön varhaiskasvatusympäristö. Uusi osaamisen alue on varhaiskasvatuksen arviointi.

Kuluneen vuosikymmenen aikana, kun varhaiskasvatus on ollut monenlaisten muutosten kohteena, on myös tehty erilaisia arviointeja siitä, millä alueilla osaamista tulisi kehittää. Laajan, kaikkia varhaiskasvatuksen alan koulutuksia käsittäneen arvioinnin tehnyt varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmä (Karila ja muut 2013) suosittelee varhaiskasvatuksen koulutusten opetussuunnitelmien kehittämistä seuraavien sisältöjen osalta:

- yhteiskunnan ja kulttuurin muutosta koskevat sisällöt
- lapsuutta ja sen muutosta koskevat sisällöt
- lasten kehitystä ja oppimista koskevat sisällöt
- varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa koskevat sisällöt sekä
- moniammatillista työtä, kasvatusyhteisöjen toimintaa ja kehittämistä koskevat sisällöt.

Mainittujen sisältöjen todettiin olevan eri tavoin painottuneina toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksissa, mutta kaikkien koulutusten opetussuunnitelmissa nähtiin kehittämisen varaa, kuitenkin kullakin eri alueilla.

Myös aiempi varhaiskasvatuksen neuvottelukunta (OKM 2015) totesi osaamisen kehittämistarvetta ilmenevän seuraavilla alueilla:

- Pedagoginen osaaminen
- Lapsen ja perheen tuen tarpeiden huomioimiseen ja vastaamiseen liittyvä osaaminen
- Lasten osallisuus ja toimijuus
- Kulttuuri- ja sukupuolisensitiivinen osaaminen varhaiskasvatuksessa
- Liikkuminen
- Tiedekasvatus
- Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen liittyvä osaaminen varhaiskasvatuksessa
- Varhaiskasvatuksen johtamis- ja esimiestyön osaaminen, pedagogisen työn johtaminen
- Kansalaisyhteiskuntakehityksen (vrt. aktiivinen ja osallistuva kansalaisuus) edistämiseen liittyvä osaaminen varhaiskasvatuksessa
- Monialaiseen yhteistyöhön liittyvä osaaminen.

Arvio on pääosin yhteneväinen varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmän johtopäätösten kanssa, vaikka käytetyt käsitteet ja tarkastelun taso osin poikkeavatkin toisistaan. VakaVai-hankkeessa (Puroila ja muut 2017) on sivuttu henkilöstön osaamisen arviointia muun muassa Manner-Suomen kuntien varhaiskasvatusjohtajille suunnatussa kyselyssä. Kyselyn pohjalta laadituissa toimenpidesuosituksissa painotetaan panostamista henkilöstön pedagogiseen osaamiseen sekä perhepäivähoidon ohjauksen ja pedagogisen johtamisen kehittämiseen.

Viime aikojen maahanmuuttoon liittyvä tilanne luo paineita monikulttuurisuutta koskevien sisältöjen lisäämiseen koulutukseen. Tämä on ollut painotuksena myös eurooppalaisissa suosituksissa (ks. myös Lazzari ja muut 2013).

2 Henkilöstörakenne, kelpoisuudet ja koulutus

– nykytilanne ja havaitut pulmat

Varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä käytiin keskusteluja myös henkilöstörakenteeseen tarvittavista muutoksista, mutta keskustelut eivät johtaneet vielä säädösten muutoksiin. Myös henkilöstön kelpoisuusehtojen osalta voimassa ovat vanhat säädökset. Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuuksista säädetään laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Laki on kumoutunut ja sitä noudatetaan varhaiskasvatuksen osalta sellaisena kuin se on 1.1.2013.

2.1 Nykyiset kelpoisuusehdot

Tällä hetkellä kelpoisuus päiväkotien lastentarhanopettajan tehtäviin rakentuu kahta, toisistaan poikkeavaa väylää. Lain 7 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena lastentarhanopettajan tehtäviin on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus, taikka sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot sen laajuusina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Valtioneuvoston asetus 608/2005 sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista toteaa (1 §), että sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 7 §:n mukaiset varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot ovat yhteensä vähintään 60 opintopisteen laajuiset. Kuten myöhempi tarkastelu osoittaa, nämä opinnot ovat ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa toisistaan poikkeavat.

Kelpoisuuslain 8 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena lähihoitajan tehtäviin on tehtävään soveltuva sosiaali- ja terveysalan tutkinto tai muu vastaava tutkinto. Muuna vastaavana tutkintona on varhaiskasvatuksessa pääasiassa pidetty lapsi- ja perhetyön tutkintoa, jonka tutkintonimike on lastenohjaaja.

Lain 9 § koskee sosiaalihuollon erityistyöntekijöitä ja varhaiskasvatuksessa se koskee erityislastentarhanopettajan tehtäviä. Kelpoisuusvaatimuksena erityistyöntekijän tehtäviin on tehtävän edellyttämä peruskoulutus ja sen lisäksi suoritettu soveltuva erikoistumiskoulutus tai jatkotutkinto. Edellä mainittu asetus toteaa, että erikoistumiskoulutuksena tai jatkotutkintona erityislastentarhanopettajan tehtäviin ovat: a) yliopistojen tutkinnoista annetun asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset opinnot; b) kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/1995) 14 §:n 2 momentin mukaiset erityisopettajan opinnot; taikka c) kasvatustieteellisistä tutkinnoista ja opinnoista annetun asetuksen (530/1978) 35 §:n mukaiset erilliset erityisopettajan opinnot.

Sosiaalihuollon johtotehtävistä säädetään lain 10 §:ssä, jonka mukaan kelpoisuusvaatimuksena kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon pääasiassa hallinnollisiin johtotehtäviin on 3 §:n mukainen kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Kelpoisuusvaatimuksena lasten päivähoidon ammattillisiin johtotehtäviin on 7:n mukainen kelpoisuus sekä riittävä johtamistaito.

2.2 Nykyinen henkilöstörakenne

Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteesta säädetään asetuksessa lasten päivähoitosta (239/1073). Asetuksen 6 §:n mukaan päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito-

ja kasvatustehtävissä toimivalla olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain, sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013, 7 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus (lastentarhanopettaja) ja muilla hoito- ja kasvatustehtävissä toimivilla 8 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus (lähihoitaja tai vastaava).

Nykyiset kelpoisuusehdot ja henkilöstörakennetta koskevat säädökset tuottavat päiväkoteihin henkilöstörakenteen, jossa sosiaali- ja terveysalan tutkinnon suorittaneita on huomattavasti enemmän kuin kasvatustutkinnon suorittaneita. Samoin toisen asteen tutkinnon suorittaneita on huomattavasti enemmän (2/3) kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneita (1/3). Vallitseva tilanne ei vastaa varhaiskasvatuksen tehtävien ja painopisteiden muutoksia eikä näistä muuttuneita osaamisvaatimuksia. Tähän seikkaan kiinnitti huomionsa myös Vaka-Vai-tutkimushanke suosittellessaan sekä henkilöstörakenteen että henkilöstön kelpoisuuskriteerien arvioimisen tarvetta suhteessa uudistettuun lainsäädäntöön. (Puroila ja muut 2017.)

Suomalaisen varhaiskasvatuksen yhtenä ideaalina pidetään moniammatillista työyhteisöä. Moniammatillisuuden juuret voidaan paikantaa 1990-luvulle. Moniammatillisuus on suomalaisessa päiväkotikontekstissa näyttäytynyt sekä ammatillisuuden ihanteena että ammattikuntien välisiä ristiriitoja tuottavana seikkana (Kinos 1997, 2008). Viime vuosikymmenenä moniammatillisuus on saanut päiväkotikontekstissa tulkinnan, joka osaamisen ja vastuiden erilaisuuden tiedostamisen ja hyödyntämisen sijaan lähtökohtana on eri ammattilaisten yhdenmukaiseksi oletettu toiminta. Tämä on johtanut ns. kaikki tekevät kaikkea – työkulttuuriin, jossa ammattilaisten vastuut ja velvoitteet eriytyvät työvuorojen mukaan. Se, millainen koulutus tai osaaminen henkilöllä on työvuoron sisältämiin tehtäviin, ei ole ollut keskeistä tässä tulkinnassa. Paikoitellen on otettu käyttöön myös ns. omahoitajakäytäntöjä. Tällöin yhden ammattilaisen vastuulla olevan pienryhmän lapset eivät todellisuudessa saa koko kasvattajatiimin osaamista tuekseen. Moniammatillisuus, tai pikemminkin sen vallitseva tulkinta, on kovasti kiistanalainen seikka varhaiskasvatuksen kentällä. Kiistanalaisuus ulottuu paikoitellen myös kasvattajatiimien tasolle, jolloin eri ammattiryhmien oikeudet ja velvollisuudet ovat jatkuvan keskustelun kohteena. (Ks. tarkemmin Karila & Nummenmaa 2000; Karila & Kupila 2010; Onnismaa & Kalliala 2010) Viimeisten vuosien aikana tällaisen toimintakulttuuriin pulmat on pantu merkille laajemminkin kuin tutkijoiden keskuudessa. Joitakin korjausliikkeitä on tehty: Monet kunnat ovat selkeyttäneet lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien erilaisia ammatillisia profiileja, vastuuta ja velvoitteita laatimalla uusia tehtäväkuvauksia. Myös varhaiskasvatuslainsäädännössä ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet – asiakirjassa on selkeytetty lastentarhanopettajan vastuuta erityisesti pedagogisten prosessien johtamisen ja varhaiskasvatussuunnitelmien laadinnan osalta.

2.3 Koulutusrakenteen ja koulutuksen sisältöjen havaitut pulmat

Varhaiskasvatuksessa tarvittava osaaminen konkretisoituu henkilöstörakenteen ja koulutusvaatimusten kautta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin edeltäjät,

Koulutuksen arviointineuvosto ja Korkeakoulujen arviointineuvosto, toteuttivat Suomessa vuosina 2010–2013 mittavan varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutuksen arvioinnin. Sen tavoitteena oli tuottaa kokonaiskuva ja tietoa varhaiskasvatuksen koulutuksen tilasta, eri koulutusten vahvuuksista ja kehittämishaasteista suhteessa varhaiskasvatustyön kehittyviin ja muuttuviin osaamisvaatimuksiin ja koulutusjärjestelmän toimivuuteen. Arvioinnin piiriin rajattiin ne tutkinnot ja koulutukset (n=9), jotka kattavat valtaosan alle kouluikäisten varhaiskasvatuksen hoito-, kasvatus-, opetus- ja johtamistehtäviin kelpoisuuden tuottavista tutkinnoista. Näitä tutkintoja järjestivät arviointiajankohtana seitsemän yliopistoa, 21 ammattikorkeakoulua ja 70 ammatillisen koulutuksen järjestäjää. Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiraportissa (https://karvi.fi/app/uploads/2014/09/KKA_0713.pdf) on kuvattu eri tutkintojen tilannetta ja arviointia ja kehittämisehdotuksia seikkaperäisesti, joten tässä esitetään vain keskeisimpiä huomioita.

Arviointi osoitti, että varhaiskasvatuksen koulutus on eriytynyt koulutuksen järjestämistahojen mukaisesti erillisiksi, toisiinsa hyvin löyhässä yhteistyösuhteessa oleviksi osiksi. Samoin varhaiskasvatuksen koulutus- ja henkilöstörakenteen keskinäiset suhteet hämmentävät sekä varhaiskasvatuksen koulutus- että ammatillista kenttää. Arviointiryhmä suosittelikin, että arvioinnin kanssa samanaikaisesti meneillään olleen varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi selkeytetty, millaista osaamista varhaiskasvatuksen tulevat työtehtävät henkilöstöltä edellyttävät ja millaisella henkilöstö- ja koulutusrakenteella tätä osaamista voidaan parhaimmillaan tuottaa. Samoin suositeltiin, että varhaiskasvatuksen koulutuksen aloituspaikkojen määrää tarkastellaan kokonaisuutena ja eri tutkintojen aloituspaikkojen keskinäisiä suhteita arvioidaan kansallisen tulevaisuuteen luotaavan varhaiskasvatuspolitiikan näkökulmasta. Arviointiryhmän toivomus henkilöstörakenteen selkiyttämiseksi ei toteutunut lainsäädäntötyön osalta, koska sitä koskevia osioita ei lopulta sisällytetty lakiin. Tästä osin tilanne on siis edelleen auki. Myöskään aloituspaikkojen keskinäisten suhteiden tarkastelusta ei ole tätä kirjoitettaessa ole tehty selkeää, kaikkia koulutuksen järjestäjiä ohjaavaa päätöstä.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen kokonaisuuden pitkään hiertäneet ja koulutusten kehittämistä vaikeuttaneet pulmat kiteytyvät siihen, kuinka paljon varhaiskasvatuksen osaamista ja millaista osaamista ammattilaisilta edellytetään. Yliopistojen kandidaattikoulutusta ja toisen asteen lastenohjaajakoulutusta lukuun ottamatta, muut varhaiskasvatuksen hoito- ja kasvatustehtäviin kelpoistavat koulutukset pyrkivät ns. geneerisyyteen, toisin sanoen laajaan, erilaisille kentille siirrettävissä olevaan osaamiseen. Sekä sosiaali- ja terveysalan perustutkinnoissa (lähihoitaja) että ammattikorkeakoulujen sosionomikoulutuksissa geneerisyys toteutuu sosiaali- ja terveysalan kehityksessä. Yksi geneerisyyden perusteluista on aiemmin ollut se, että henkilöstöä on helppo liikutella sosiaali- ja terveysalan tehtävissä muuttuvien työvoimatarpeiden mukaan. Tietoa siitä, kuinka paljon tätä on tapahtunut, ei ole käytettävissä. Tämä perustelu ei kuitenkaan vastaisuudessa ole relevantti, koska varhaiskasvatus on siirretty kasvatus- ja opetuslalle ja tulevan maakuntauudistuksen myötä

esimerkiksi toisen asteen koulutuksen saaneiden lähihoitajien työnantajina tulee kasvatus- ja opetuspalveluissa toimimaan kunta tai kunnan valvoma yksityinen palveluntuottaja. Sen sijaan esimerkiksi vanhustenhuollon palvelut ovat siirtymässä maakuntien vastuulle. Vaikka geneerisellä koulutuksella joillain muilla alueilla saattaakin löytyä perusteluja, on se varhaiskasvatuksen alueella osoittautunut pulmalliseksi (ks. esimerkiksi OECD 2006). Kun geneerisyys rakentuu sosiaali- ja terveysalan kontekstissa, jää riittävä varhaiskasvatukseen syventyminen koulutuksen aikana toteutumatta.

Niin korkea-asteen kuin toisen asteen koulutusta vaativiin ammatteihin on mahdollista pätevyitä kahta erilaista koulutusväylää myöden: yliopistollisen kasvatustieteen kandidaattikoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen sosiaalitieteisiin painottuvan sosionomikoulutuksen kautta. Tällä hetkellä voimassa olevien kelpoisuusehtojen mukaan sosionomi (AMK)-tutkinto ja kasvatustieteen kandidaatin tutkinto ovat esiopetuksen tehtäviä lukuun ottamatta kelpoisuuden tuottajina toisiinsa rinnastettavia. Suoritetun varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin perusteella sosionomitutkinto (sisältäen kelpoisuuden lastentarhanopettajan tehtäviin) ja kasvatustieteiden kandidaatin tutkinto (sisältäen kelpoisuuden lastentarhanopettajan tehtäviin) ovat kuitenkin tietoperustaltaan varsin erilaisia. Kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon tiede- ja tietoperusta rakentuu kasvatustieteen tai varhaiskasvatustieteen pohjalle, jota täydentävät yhteiskunnallis-humanistiset opintojaksot. Opiskelijoiden sivuainevalinnat tuottavat yksilötasolla jonkin verran vaihtelua tutkintojen tietoperustaan. Sosionomi (AMK) -koulutuksen tietoperusta rakentuu yhteiskunta- ja sosiaalitieteisiin ja varhaiskasvatuksen tietoaimes sisältäen varhaiskasvatuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antaviin opintoihin. Opiskelijoiden henkilökohtaiset valinnat tuottavat tässäkin jonkin verran vaihtelua. Henkilöstön kelpoisuusehtojen mukaan lastentarhanopettajan kelpoisuus edellyttää kummassakin tutkinnossa 60 opintopisteen laajuisen varhaiskasvatukseen ammatillisia valmiuksia antavan opintokokonaisuuden sisältymistä tutkintoon. Tämä opintokokonaisuus muodostuu tarkasteltavissa tutkinnoissa erilaiseksi. Kasvatustieteen kandidaatin tutkinnossa koko 60 opintopisteen kokonaisuus muodostuu varhaiskasvatuksen substanssiopinnoista. Sosionomi (AMK) -koulutuksessa opintokokonaisuus sisältää harjoittelun (10 op) ja opinnäytteen (15 op), jotka kasvatustieteen kandidaatin tutkinnossa sisältyvät pääaineen opintoihin. Näin ollen sosionomitutkinnon sisältämä varhaiskasvatuksen ammatillisiin tehtäviin valmiuksia antava opintokokonaisuus on sisällöltään suppeampi kuin vastaava kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon opintokokonaisuus. Lisäksi kandidaatin tutkinto kokonaisuudessaan tähtää varhaiskasvatuksen tehtäviin, kun taas sosionomin tutkinto tähtää sosiaalialan tehtäviin. Laajuudeltaan sosionomi (AMK)-tutkinto on kasvatustieteiden kandidaatin tutkintoa 30 opintopistettä laajempi. Kasvatustieteen kandidaatin tutkinto toteutuu paitsi kasvatustieteen, myös opettajan koulutuksen kontekstissa. Sosionomi (AMK) -koulutuksen kontekstin muodostaa sosiaali- ja terveysala. Kyseinen tutkinto tuottaa varhaiskasvatuksen alueen ohella kelpoisuuden myös sosiaaliohjaajan tehtäviin. Varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnin jälkeen

korkea-asteen koulutusten opetussuunnitelmia on kehitetty jonkin verran, mutta erilliset opetussuunnitelmakehykset ovat edelleenkin olemassa.

Suoritetussa varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnissa kuvatut eroavaisuudet nousivat esille sekä opetussuunnitelmavertailuissa, koulutusten järjestäjien itsearvioinneissa että työelämäkyselyssä. Tutkinnot siis näyttävät tuottavan profiililtaan erilaista osaamista. Sosionomien (AMK) osaamisen vahvuudeksi muodostuivat kyseisten aineistojen perusteella yhteistyötaidot perheiden kanssa ja kasvatuskumppanuusosaaminen. Kasvatustieteiden kandidaattien osaamisvahvuudeksi arvioitiin lapsen kehityksen ja oppimisen ja varhaispedagogiikan osaaminen. Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmän mukaan oli tarpeen selkiinnyttää kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon ja sosionomi (AMK) -tutkinnon keskinäistä suhdetta ja kummankin tutkinnon asemaa työmarkkinoilla.

Toisella asteella kelpoisuuden varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtäviin voi saada suorittamalla kasvatus ja humanistisen alan (lastenhoitaja) tai sosiaali- ja terveystieteiden tutkinnon (lähihoitaja). Tutkintoja voidaan suorittaa joko ammatillisina perustutkintoina tai näyttötutkintoina. Arviointiryhmä korosti sitä, että näyttötutkintojen osalta on huolehdittava tutkintojen perusteissa esitettyjen osaamistavoitteiden toteutumisesta. Samoin huomautettiin, että tutkintojen perusteissa ilmaistut osaamistavoitteet tulee kuvata siten, että tutkinnon laajuuden huomioon ottaen ne on mahdollista saavuttaa. Kehitettäessä varhaiskasvatusalan ammatillisia koulutuksia nykyisten tutkintojen puitteissa arviointiryhmän näkemyksen mukaan yksiselitteisenä vaatimuksena ja lähtökohtana on varmistaa jokaisen alalle kelpoisuuden antavan tutkinnon tuottaman varhaiskasvatusosaamisen riittävyys. Tällöin rinnakkaiset tutkinnot voivat osaltaan myös laajaa-alaistaa ja monipuolistaa toiseen asteen koulutusten tuottamaa varhaiskasvatuksellista osaamista. Rinnakkaisia tutkintoja edustava malli voi myös joustavoittaa mahdollisuuksia vastata tulevaisuudessa tapahtuviin osaamisvaatimuksiin, toimintamuotoja, palvelurakenteita ja palvelujen tarjoajia koskeviin muutoksiin. Rinnakkaisten tutkintojen mahdollinen lisäarvo kuitenkin edellyttää, että työelämä pystyy ja osaa hyödyntää eri tutkintojen tuottamaa osaamispotentiaalia. Arviointiryhmä korosti koulutuksen järjestäjien ja työelämän säännöllisen yhteistyön merkitystä koulutuksen ja niiden tuottaman osaamisen suunnitelmallisen hyödyntämisen kehittämisessä. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan tämä edellyttää myös selkeämpiä linjauksia työhön liittyvistä vastuista ja ammattirakenteesta. Arvioinnissa ilmaistiin myös huoli siitä, ettei soveltuvuuden arviointi kuulunut pakollisena toisen asteen opiskelijavalintoihin.

Koulutuksen kehittämistä vaikeuttavat myös puuttuvat ratkaisut siitä, millaisella sisällöllisellä profiililla lastentarhanopettajia tulisi kouluttaa, ja miten eri koulutusten aloituspaikkamäärien tulisi muodostua. Tätä koskeva päätöksenteko on ollut jossain määrin epäselvää. Henkilöstön kelpoisuuksien määrittelyn yhteydessä sekä ammattikorkeakouluista että yliopistoista valmistuneiden todetaan olevan kelpoisia lastentarhanopettajan tehtäviin. Vuonna 1990 ns. Pohjanoksan työryhmä teki ehdotuksen lastentarhanopettajakoulutuk-

sen yliopistoon siirtämisestä, mikä opistoissa ja yliopistojen ns. ULO-koulutuksissa tapahtuneen koulutuksen osalta toteutuikin vuonna 1995. Ammattikorkeakoulusektorin laajeneminen varhaiskasvatuksen koulutuksen alueella siinä laajuudessa kuin se nyt toteutuu, on tapahtunut tämän jälkeen ilman erillistä tietoista päätöstä.

Yliopistojen osalta lastentarhanopettajien kelpoisuuden saavien kasvatustieteiden kandidaattien tutkintotavoitteista sovitaan yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä neuvotteluissa. Sopimuskauden 2013–2016 tutkintotavoitteet yliopistolliselle lastentarhanopettajakoulutukselle olivat: Lastentarhanopettajat 475, erityislastentarhanopettajat 121. Sopimuskauden 2017–2020 tutkintotavoitteet ovat: Lastentarhanopettajat 590, erityislastentarhanopettajat 195. Lisäksi yliopistojen kanssa sovittiin 2016 neuvotteluissa 160 henkilön suuruisesta aloituspaikan lisäyksestä. Varhaiskasvatuksen yliopistokoulutettujen määrää on pyritty lisäämään viime vuosina. Eduskunta on vuosina 2012–2015 osoittanut 6,3 milj. euron erillisrahoituksen yliopistollisen lastentarhanopettajakoulutuksen lisäykseen. Tämä on merkinnyt yhteensä noin 450 koulutuspaikan lisäystä seitsemässä yliopistossa. Jotkut yliopistot hakivat hakijasuman purkamiseen tarkoitettuja määrärahoja lastentarhanopettajakoulutuksen lisäykseen. Kolmessa yliopistossa toteutui 44 koulutuspaikan lisäys vuosina 2014–2015 näillä määrärahoilla.

Ammattikorkeakoulujen kanssa ei sovita erikseen tutkintomääristä eivätkä koulutuksen järjestäjät itse aseta erillisiä aloituspaikkakiintiöitä eri aloille. Esimerkiksi sosionomikoulutuksen sisällä opiskelijat saavat siis itse valita, mille alalle he suuntautuvat. Ammattikorkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä tulosneuvotteluissa 2017 on sovittu, että kukin ammattikorkeakoulu pohtii omaa profiiliaan ja sitä, mille aloille he haluavat koulutuksessaan painottua. Tämä työ on parhaillaan meneillään.

Opiskelijoiden keskuudessa ammattikorkeakoulujen varhaiskasvatukseen suuntautuneet opinnot ovat olleet hyvin suosittuja. Tästä on seurannut se, että nykyisin ammattikorkeakouluissa lastentarhanopettajan tehtäviin kelpoistavia opintoja opiskelee noin 800 opiskelijaa. Yksittäisen ammattikorkeakoulun osalta opiskelijamäärät vaihtelevat suuresti.

Toisen asteen koulutuksen osalta eri alojen koulutusvolyymit ovat myös erilaiset. Sosiaali- ja terveysala on volyymiltaan humanistista ja kasvatusalaa selkeästi suurempi. Vuonna 2015 Humanistisen ja kasvatusalan lapsi- ja perhetyön perustutkinnosta valmistui 638, sosiaali- ja terveysalan lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen osaamisalalta 1996 suomenkielistä ja 87 ruotsinkielistä (Vipunen).

3 Selvityshenkilöryhmän päiväkotien henkilöstörakennetta ja henkilöstön kelpoisuuksia koskevat ehdotukset

Esitämme seuraavassa päiväkotien henkilöstörakenteen ja varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämistä koskevat ehdotuksemme ja sen, minkä toimijatason vastuulle ehdotuksen toteuttaminen kuuluu.

3.1 Päiväkotien henkilöstörakenteen kehittäminen

Henkilöstörakenteen kehittämistä koskevien ehdotustemme tavoitteena on mahdollistaa varhaiskasvatuksen toteuttaminen sellaisena kuin se on varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä ja normimuotoisessa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa esitetty. Viimeaikaisten varhaiskasvatuksen kansallisen tason linjausten myötä henkilöstölle asetuvat osamisvaatimukset ovat laajentuneet ja syventyneet, mikä edellyttää osaamisen vahvistamista.

Nykyisen lainsäädännön mukaan varhaiskasvatusta tarjotaan päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Lisäksi monet kunnat järjestävät muuta varhaiskasvatusta, johon osallistumista ei usein systemaattisesti seurata ja joiden sääntely on päiväkodeissa järjestettyä varhaiskasvatusta löyhempää. Näitä ovat esimerkiksi kerhot ja avoimien päiväkotien toiminta. *Koska tutkimus tunnistaa henkilöstön koulutustason olevan merkittävä tekijä varhaiskasvatuksen laadukkuuden kannalta, on erityisesti muun varhaiskasvatuksen ja päiväkodissa tapahtuvan varhaiskasvatuksen välistä suhdetta selkiytettävä ja sääntelyä yhtenäistettävä.* Tässä raportissa ehdotetun henkilöstörakenteen määrittelyt koskevat päiväkodeissa tapahtuvaa varhaiskasvatusta.

Selvityshenkilöryhmän toisena tavoitteena on ollut se, että esitettyjen henkilöstörakenteen muutosten tulee selkeyttää jo vuosikymmeniä jatkunutta epä tietoisuutta erilaisen koulutuksen saaneiden ammattilaisten tehtäväkuvista ja vastuista. Epäselvästä tilanteesta johtuen henkisiä ja taloudellisia voimavaroja on tarpeettoman pitkään kulunut muuhun kuin itse varhaiskasvatuksen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen tai laadun kehittämiseen. Henkilöstörakenteen epäselvyydet ovat merkittävästi vaikeuttaneet myös varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämistä.

Henkilöstörakenteen kehittämis ehdotuksen yksi ulottuvuus on toisen asteen ja korkea-asteen koulutettujen suhteellinen osuus henkilöstöstä. Tällä hetkellä henkilöstörakenne on toisen asteen koulutuksen saaneita voimakkaasti painottava. *Selvityshenkilöryhmä esittää tämän suhteen muuttamista siten, että selkeä enemmistö päiväkotien hoito-, kasvatusta ja opetushenkilöstöstä on korkea-asteen koulutuksen suorittaneita ammattilaisia.* Aiemmin varhaiskasvatuksen osaamisen kuvauksen yhteydessä on osoitettu, että henkilöstöllä on oltava riittävän syvällistä varhaiskasvatusta ja sen eri ulottuvuuksia koskevaa osaamista. Lisäksi varhaiskasvatus ja päiväkotien toiminta tulee jatkossakin olemaan muutoksessa

johtuen yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän muutoksista. Varhaiskasvatuspalveluiden voidaan todeta olevan kenttä, jossa yhteiskunnan muutokset näkyvät hyvin nopeasti. Varhaiskasvatuksen henkilöstö on siten avainasemassa näiden heikkojen signaalien tunnistamisessa ja niiden välittämisessä kansalliseen ja paikalliseen päätöksentekoon sekä varhaiskasvatuksen käytäntöjen kehittämiseen. Jotta varhaiskasvatuspalvelut voivat toimia yhteiskunnan muutoksia pikemmin ennakoiden kuin niihin viiveellä reagoiden, tarvitaan henkilöstöltä vahvaa kehittämisosaamista. Varhaiskasvatuslaki tuottaa velvoitteen varhaiskasvatuksen arvioinnin lisäämisestä. Kehittävä arviointi edellyttää henkilöstöltä sitä koskevaa osaamista. Korkea-asteen koulutettujen määrän lisäämisen voidaan arvioida tulevaisuudessa pitävän erityisopettajien tarpeen nykyisellään tai mahdollisesti jopa vähentävän sitä, kun muulla henkilöstöllä on riittävä osaaminen havaita lasten tuen tarpeita ja niihin voidaan vastata mahdollisimman varhain laadukkaasti varhaiskasvatuksen pedagogiikan keinoin. Nykyisellä henkilöstörakenteella erityislastentarhanopettajien tarve on kasvanut huomiota herättävän paljon. Osin tämä saattaa indikoida aitoa erityiskasvatuksen tarpeen lisääntymistä, mutta osin sen voidaan arvioida muodostuvan myös henkilöstön riittämättömästä osaamisesta erityisesti lapsen kehityksen ja oppimisen sekä varhaiskasvatuksen pedagogiikan alueilla.

Toinen henkilöstörakenteen kehittämis ehdotuksen ulottuvuus liittyy päiväkotien ammattiryhmien tehtävien ja vastuiden selkiyttämiseen. Päiväkotitulee jatkossakin olemaan moniammatillinen työyhteisö. Jotta moniammatillisuuden hyödyt toteutua, on eri ammattiryhmien ammatillisten profiilien oltava selkeitä. *Tämän vuoksi selvityshenkilöryhmä esittää ammattinimikkeiden uudistamista ja siinä yhteydessä ammattilaisten tehtävien ja vastuiden selkiyttämistä.* Ammattinimikkeiden selkiyttämisen arvioidaan myös helpottavan varhaiskasvatuksen koulutusten profiilien selkiyttämistä ja niiden opetus suunnitelmatyötä.

Selvityshenkilöryhmä esittää päiväkotien hoito- kasvatus- ja opetushenkilöstön henkilöstörakenteesta seuraavaa:

Päiväkotien hoito-, kasvatus- ja opetushenkilöstö koostuu päiväkotien johtajista, varhaiskasvatuksen erityisopettajista, varhaiskasvatuksen opettajista, varhaiskasvatuksen sosionomeista ja lastenhoitajista.

Lapsiryhmissä toimivien varhaiskasvatuksen opettajien, varhaiskasvatuksen sosionomien ja lastenhoitajien suhteelliset osuudet uudessa hoito- ja kasvatushenkilöstön rakenteessa ovat seuraavat
- vähintään 40 % henkilöstöstä on varhaiskasvatuksen opettajia,
- enintään 60 % henkilöstöstä on joko varhaiskasvatuksen sosionomeja tai lastenhoitajia.

Esitys saa perusteensa esitetystä tutkimuskirjallisuudesta ja se noudattelee muiden Pohjoismaiden linjauksia. *Varhaiskasvatuksen opettajien määrän selkeä lisäys ja vähintään 40 % osuus koko hoito- ja kasvatushenkilöstöstä saa perusteensa myös uudistuneen lainsäädännön ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sisällöistä. Esityksemme mukaan jokaisessa lapsiryhmässä tulee olla vähintään yksi varhaiskasvatuksen opettaja. Suomalaisen varhaiskasvatuksen lähtökohtana on holistinen, lasten kokonaisvaltaista hyvinvointia ja kasvatusta painottava näkemys. Varhaiskasvatuksen opettajien lisäksi tarvitaan siksi sekä lastenhoitajia että varhaiskasvatuksen sosionomeja. Näiden henkilöstöryhmien keskinäiset suhteelliset osuudet voivat vaihdella alueella esiintyvän tarpeen mukaan. Joillain alueilla lapsiryhmien henkilöstö voi muodostua esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajista ja lastenhoitajista, joilla toisilla alueilla varhaiskasvatuksen opettajista, varhaiskasvatuksen sosionomeista ja lastenhoitajista. Ennakoimme varhaiskasvatuksen sosionomien tarpeen olevan noin 20–25 % henkilöstöstä, mutta tarkemmat laskelmat vaativat kuntien oman alueensa tuntemuksen hyödyntämistä. Lastenhoitajien tarve on arviomme mukaan 35–40 %.*

Koska tarve saattaa kunnan eri alueilla, eri päiväkodeissa vaihdella, esitämme että eri henkilöstöryhmien osuutta henkilöstön kokonaismäärästä tarkastellaan kuntakohtaisesti. Kuntien tulee sopia alueellaan toimivien yksityisten palveluntuottajien kanssa siitä, miten suhteelliset osuudet toteutuvat yksityisesti tuotetuissa palveluissa.

Lisäksi päiväkodeissa työskentelee varhaiskasvatuksen erityisopettajia ja varhaiskasvatuksen johtajia.

3.2 Eri ammattiryhmien tehtävä- ja osaamisprofiilit

Päiväkoti on moniammatillinen kasvatusyhteisö, jossa tarvitaan monenlaista, toisiaan täydentävää osaamista. Kasvatus, opetus ja hoito ovat päiväkodin toiminnassa toisiinsa kiinteästi nivoutuneina. Olennaista on rakentaa lasten arki kokonaisuudessaan sellaiseksi, että se tukee varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa esitettyjä arvolähtökohtia, tavoitteita ja painotuksia. Lasten kasvun ja oppimisen kannalta yhtä merkityksellisiä ovat tilanteet, jotka tapahtuvat eteisessä, leikkihetkissä, ulkoilussa, ruokailussa kuin erilaisissa ohjatuissa tilanteissakin. Tästä seuraa se, että kaikki päiväkodin ammattilaiset ovat tekemisissä kasvatuksen, hoidon ja opetuksen kanssa – kukin kuitenkin oman tehtäväkuvansa mukaisesti. Toimiva moniammatillisuus edellyttää sekä oman että muiden ammattiryhmien ydinosamisen ja vastuiden tunnistamista ja tunnustamista. Tällaisen prosessin kautta kaikkien ammattiryhmien erilaisen koulutustaustan tuottama osaaminen voidaan hyödyntää ja kehittää relationaalista asiantuntijuutta (ks. Edwards 2011)

Varhaiskasvatus kokonaisuutena ja päiväkodit sen osana, ovat kiinteästi sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan. Varhaiskasvatuksen ammattilaisten tehtäviin kuuluukin toimia eräänlaisina välittäjinä eri toimintatasojen – perheiden, päiväkotit-instituutioiden ja kun-

nan palvelurakenteen välillä. Tällainen vuorovaikutus ja havaintojen välittäminen tukee palveluiden laadun kehittämistä.

Seuraavassa esitetään alustava ehdotus päiväkodin eri ammattiryhmien ammatillisista profiileista tiivistetysti.

Varhaiskasvatuksen opettaja vastaa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisvaltaisesti pedagogisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja arvioinnista kasvattajatiimissä. Varhaiskasvatuksen opettaja vastaa ryhmän opetuksesta ja siihen liittyvien suunnitelmien laadinnasta ja niiden toteuttamisesta yhteistyössä kasvattajatiimin kanssa. Varhaiskasvatuksen opettaja osallistuu koko kasvatusyhteisön toimintakulttuurin arviointiin ja kehittämiseen. Hänen vastuullaan on moniammatillinen ja verkostoihin liittyvä yhteistyö koulun, terveydenhuollon sekä lasten erityispalveluiden kanssa erityisesti silloin kun yhteistyö liittyy lapsen kehityksen ja oppimisen kysymyksiin. Hän vastaa myös yhteistyöstä perheiden kanssa mainittuihin asioihin liittyen. Varhaiskasvatuksen opettaja vastaa myös sellaisten käytäntöjen kehittämisestä, jotka mahdollistavat vanhempien osallistumisen varhaiskasvatustoiminnan kehittämiseen. Lisäksi hän vastaa ryhmän pedagogisen toiminnan viestinnästä.

Varhaiskasvatuksen sosionomi osallistuu lapsiryhmän hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen sekä yhdessä varhaiskasvatuksen opettajan kanssa lapsiryhmään toiminnan arviointiin ja kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen sosionomi osallistuu myös koko kasvatusyhteisön toimintakulttuurin arviointiin ja kehittämiseen. Hänen vastuullaan on moniammatillinen ja verkostoyhteistyö sosiaali- ja terveyspalveluiden ja erityispalveluiden kanssa erityisesti silloin kun yhteistyö liittyy lapsen elämäntilanteeseen. Varhaiskasvatuksen sosionomin vastuusiin kuuluu myös tiivis yhteistyö perheiden kanssa lapsen hyvinvoinnin ja perheiden keskinäisen verkostoitumisen tukemiseksi. Varhaiskasvatuksen sosionomi tuntee kunnan ja maakunnan perhepalveluiden verkoston, palvelut ja toimintatavat ja osaa ohjata perheitä erilaisissa tukea tarvitsevilla tilanteilla matalalla kynnyksellä. Koska varhaiskasvatuksen sosionomeja ei mahdollisesti toimi kaikissa lapsiryhmissä, kuuluu tehtävään kasvattajayhteisön muun henkilöstön tukeminen tällä erityisvastuualueella.

Lastenhoitaja toimii osana kasvattajatiimiä ja osallistuu toiminnan kehittämiseen ja arviointiin. Työssä keskeistä on sensitiivinen vuorovaikutus lasten kanssa. Lastenhoitajan tehtävässä painottuu erityisesti lasten kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen. Lastenhoitaja toimii yhteistyössä perheiden kanssa tehtävälueellaan.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajan tehtäväkuva vaihtelee riippuen siitä, toimiiko hän konsultaatio- vai ryhmän ohjaustehtävissä. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja toimii asiantuntijana lapsen tuen tarpeen havaitsemiseen suunnitteluun ja arviointiin liittyvissä asioissa, sekä näiden huomioimiseen lapsen, ryhmän, aikuisten ja päiväkodin toiminnassa. Samoin hän toimii asiantuntijana oppimisympäristöjen ja pedagogiikan kehittämisessä se-

kä lasten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin, kasvun ja oppimisen edistämässä. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja tuntee kunnan erityisen tuet palvelut ja osaa ohjata henkilöstöä ja perheitä palveluihin hakeutumisessa.

Päiväkodin johtaja vastaa kasvatusyhteisön toiminnasta, päiväkodin pedagogiikan kokonaisuudesta sekä toimintakulttuurin tietoisesta rakentamisesta, arvioinnista ja kehittämistä varhaiskasvatusta koskevien lakien, asetusten ja toimintaa ohjaavien pedagogisten suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suunnitelmien mukaisesti.

Päiväkotien hoito- ja kasvatushenkilöstön tehtäväkuviin ei sisälly erityisiä laitoshuollon tehtäviä, vaan niitä varten palveluntuottajien tulee palkata oma henkilöstönsä. Tätä on tärkeää valvoa, jotta henkilöstöllä on mahdollisuus keskittyä päiväkodin hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen sekä erilaisiin yhteistyön kysymyksiin. Samoin tällä turvataan lain edellyttämän aikuisten ja lasten suhdeluvun säilyminen.

3.3 Päiväkotien henkilöstön kelpoisuussuositukset

Päiväkotien henkilöstörakenteen muutoksiin tulee liittää muuttuneita ammattinimikkeitä ja muuttuneita osaamisvaatimuksia vastaavien uusien kelpoisuusehtojen säätäminen. Selvitysryhmä esittää, että varhaiskasvatuslain jatkotyöstämisen yhteydessä säädetään päiväkotien hoito-, kasvatus-, opetus- ja johtotehtävien kelpoisuuksista seuraavasti:

Varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin kelpoisuuden tuottaa yliopistoissa suoritettu kasvatustieteiden kandidaatin tutkinto, johon sisältyy varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtäviin kelpoisuuden antavat 60 opintopisteen laajuiset opinnot. Vastaavan kelpoisuuden tuottaa myös kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, jonka lisäksi on suoritettu varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtäviin kelpoisuuden antavat 60 opintopisteen laajuiset opinnot ja 15 opintopisteen laajuinen varhaiskasvatuksen pedagoginen harjoittelu.

Pitkällä aikavälillä varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuudeksi tulee muuttaa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto johon sisältyy tai jota täydentämään on suoritettu varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen kelpoistavat opinnot (60 op) sekä varhaiskasvatuksen vähintään 15 opintopisteen laajuinen pedagoginen harjoittelu.

Varhaiskasvatuksen sosionomilta edellytetään sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu 60 opintopisteen laajuiset

varhaiskasvatukseen kelpoisuuden antavat opinnot. Jälkimmäisessä tapauksessa on huolehdittava siitä, että tutkintoon sisältyy vähintään 15 opintopisteen laajuinen varhaiskasvatuksen harjoittelu.

Lastenhoitajan tehtävään kelpoisuuden tuottaa toisen asteen sosiaali- ja terveystieteiden tai humanistisen ja kasvatustieteiden perustutkinto, jossa on suoritettu riittävä määrä varhaiskasvatuksen opintoja.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajan tehtävään kelpoisuuden antavat tehtävän edellyttämän peruskoulutuksen jälkeiset opinnot säilyvät alkuvaiheessa ennallaan. Pitkällä aikavälillä, mikäli varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus muutetaan soveltuvaksi ylempiä korkeakoulututkinnoksi, tätä tulee edellyttää myös varhaiskasvatuksen erityisopettajilta.

Päiväkotien johtajien tehtäviin kelpoisuuden tuottaa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtäviin kelpoistavat opinnot sekä vähintään 15 opintopisteen laajuinen varhaiskasvatuksen harjoittelu.

Päiväkotien yksikkökoot ovat kasvaneet viime vuosina suuresti. Samoin johtajilla voi olla johdettavanaan useita yksiköitä. Pitkällä aikavälillä tuleekin selvittää tarkemmin päiväkodin varajohtajana tai ns. vastuupettajana työskentelevän henkilöstön tehtäväkuva ja vastuut. Samoin pitkällä aikavälillä päiväkotien varajohtajina tai ns. vastuupettajina työskenteleviltä varhaiskasvatuksen opettajilta tulee edellyttää samaa kelpoisuutta kuin päiväkotien johtajiltakin eli soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtäviin kelpoistavat opinnot sekä vähintään 15 opintopisteen laajuinen varhaiskasvatuksen pedagoginen harjoittelu.

3.4 Siirtymäsäädökset

Ammattirakenteen ja kelpoisuusehtojen muutokset edellyttävät suhteellisen pitkää siirtymäkautta. Todennäköinen siirtymäkauden pituus lienee noin 5-8 vuotta riippuen siitä, milloin tarvittavat lainsäädäntö ja muut mahdolliset säätelymuutokset saadaan päätökseen. Siirtymäkauden pituuteen vaikuttaa myös se, miten koulutuksen uudistamisessa edistytään.

Esitämme, että pääsääntöisesti nykyisin tehtävissä toimivat henkilöt säilyttävät kelpoisuuden siihen tehtävään, johon heidät on aikanaan rekrytoitu. Tämä ei kuitenkaan koske varhaiskasvatuksen opettajakelpoisuuden osalta nykyisissä lastentarhanopettajan tehtävässä toimivia sosionomi (AMK) tutkinnon suorittaneita. Jotta heidän sinällään hyvää osaamistaan voidaan suunnata nykyisiä pedagogisia osaamisvaatimuksia paremmin vastaavaksi, tulisi sitä haluaville tarjota mahdollisuus hakeutua suorittamaan 25 opintopisteen laajuinen täydennysopintokokonaisuus.

Sen järjestäminen tulee rahoittaa erillisrahoituksella ja järjestämisvastuu tulee antaa varhaiskasvatuksen koulutusta järjestävien yliopistojen opettajankoulutusyksiköille. Tämän opintokokonaisuuden suoritettuaan henkilö on kelpoinen toimimaan myös esiopetuksen tehtävissä. Varhaiskasvatuksen sosionomin tehtävään nykyisissä lastentarhanopettajan tehtävissä toimivat sosionomi (AMK) tutkinnon suorittaneet ovat kelpoisia.

Henkilöstörakennetta ja kelpoisuuksia koskevien ehdotusten toimeenpano jakautuu opetus- ja kulttuuriministeriölle ja kunnille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on varhaiskasvatuslainsäädännön jatkotyöstäminen, erityisesti koskien henkilöstörakennetta ja henkilöstön kelpoisuusehtoja ja tarvittavia siirtymäsäädöksiä. Valmius tähän on olemassa, koska valtioneuvosto on päättänyt kevään 2017 budjettiriihessä voimavarojen suuntaamisesta varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämiseen.

Kunnat varhaiskasvatuksen järjestäjinä ovat keskeisessä asemassa rekrytointien suuntaamisesta sen jälkeen kun lainsäädäntö ja muut säädösmuutokset ovat valmistuneet. Kuntien päiväkotien henkilöstön henkilöstörakenne vaihtelee jonkin verran, joten niiden on tarpeen ryhtyä proaktiivisesti arvioimaan esitettyjen muutosten vaikutuksia omassa henkilöstössään. Päiväkotipalveluita tuotetaan yhä enenevässä määrin myös yksityisesti, joten sama arviointi- ja suunnittelulvelvoite koskee myös yksityisiä palveluntuottajia. Todennäköistä on, että uudet rekrytoinnit tulevat pääpainoisesti suuntautumaan varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden omaaviin ammattilaisiin.

3.5 Työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi

Varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskeva systemaattinen tilastointi ja seuranta ovat puutteellisia, mikä vaikeuttaa merkittävästi varhaiskasvatuksen kehittämistä sen eri osa-alueilla. Tähän seikkaan kiinnitti huomionsa jo vuonna 2007 työskennellyt varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan alainen varhaiskasvatuksen osaamisen ja koulutuksen jaosto (STM 2007, 20–21). Tietotarpeiden on arvioitu koskevan erityisesti tietoa varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvista lapsista sekä heidän huoltajistaan ja varhaiskasvatuksen henkilöstöstä sekä kustannuksista. Vuonna 2015 muodostettiin varhaiskasvatuksen tietotuotannon kehittämiseen tähtäävä VARDA-hanke, joka tehtäväksi asetettiin toteuttaa hallintokuntien yhteisesti hyödynnettävä valtakunnallinen varhaiskasvatuksen tietovaranto. Kehittämishankkeen lopputuloksena tavoitellaan automatisoitua tiedonkeruuta, jonka lähteenä toimivat varhaiskasvatuksen järjestäjien operatiiviset tietojärjestelmät. Varhaiskasvatuksen tietovaranto tulee sisältämään varhaiskasvatuksen toimintaa kuvaavaa tietoa varhaiskasvatuksen lasten, henkilökunnan sekä toimipaikkojen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt keväällä 2017 varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnatun omaa koulutustaustaa ja täydennyskoulutusta koskevan tiedonkeruun, mutta sen kattavuudesta ei ole vielä tietoa. Puutteellinen tietoperusta vaikeuttaa myös työvoima- ja koulutustarpeen ennakointia.

Varhaiskasvatuksen selvityshenkilöryhmä esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriö kiirehtii varhaiskasvatuksen työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnissa tarvittavan tiedon hankintaa ja että henkilöstöä koskevasta tiedonkeruusta rakennetaan säännönmukainen ja pysyvä käytäntö. Samoin esitetään, että kunnat vahvistavat omalla alueellaan henkilöstöä koskevaa tiedonkeruuta sekä seuraavat vuosittain sitä, kuinka henkilöstörakenteen uudistaminen edistyy.

Selvitysryhmän arvio henkilöstötarpeesta

Kuten edellä on todettu työvoima- ja koulutustarpeen ennakointiin ei ole käytettävissä systemaattisesti kerättyä tietoperustaa. Siksi tässäkin selvitystyössä on jouduttu käyttämään useista lähteistä olevia tietoja henkilöstö- ja koulutustarvetta ennakoitaessa.

Henkilöstötarpeeseen vaikuttavat monet tekijät kuten lasten määrä 1–6-vuotiaiden ikäluokassa, ennakoitu varhaiskasvatukseen osallistumisen aste eri-ikäisillä lapsilla, päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä, eri ammattiryhmiin kuuluvan henkilöstön nykyinen määrä, mahdolliset eläköitymiset ja muut alalta poistumiset sekä muutokset henkilöstörakenteessa ja niistä muodostuvat eri ammattiryhmien muuttuneet koulutustarpeet. Osasta mainituista tekijöistä voidaan esittää vain arviointeja. Siksi tulemme tässä esittämään suuntaviivoja tarvittavista koulutusmääristä. Tässä esitettyjä laskelmia on mahdollista tarkentaa tulevan aiempaa systemaattisemman tiedonkeruun kautta saatavan tiedon myötä.

Tarvittava henkilöstömäärä

0–6-vuotiaiden lasten määrä ja heidän varhaiskasvatukseen, erityisesti päiväkotitoimintaan osallistumisen asteensa on keskeisin varhaiskasvatuksen ammattilaisten määrään vaikuttava tekijä. Syntyvyys on ollut Suomessa laskusuunnassa. Mikäli suunta edelleen jatkuu, tulevat ikäluokat pienenemään. Tulevien vanhempien positiivisiksi kokemat perhepoliittiset ratkaisut saattavat myös nostaa syntyvyyttä. Olemme aiemmin arvioineet, että osallistumisaste saattaisi esittämillämme toimenpiteillä nousta nuorempien ryhmässä noin 5 prosenttiyksikköä ja 3–6-vuotiaiden ryhmässä noin 2 prosenttiyksikköä.

Päiväkotikasvatus on ollut viime vuosina perhepäivähoitoa yleisempää, kasvu on ollut 41 % vuodesta 2005. Vuonna 2015 lisäys edelliseen vuoteen verrattuna oli 1,8 %. (THL 2015.) Tämä merkitsee ja on siis jo aiemmin merkinnyt päiväkotitoimintaan kelpoi-

sen henkilökunnan tarpeen kasvua. Vuonna 2015 päiväkotitoimintaan osallistui yhteensä 184 326 lasta, joista alle 3-vuotiaita oli yhteensä 33 055 ja 3–6-vuotiaita 151 271. Näistä alle kolmivuotiaista osa-aikaiseen päiväkotitoimintaan osallistui 1 651 lasta ja 3–6-vuotiaista 41 329 lasta. Ruotsinkielisten lasten osuus päiväkotitoimintaan osallistuvista lapsista on noin 6 prosenttiyksikköä. (THL 2015, Sotkanet.)

Seuraavaan taulukkoon 11 on koottu tällä hetkellä voimassa olevat päiväkotien aikuisten ja lasten suhdelukua koskevat säädökset, vuoden 2015 tiedot päiväkotitoimintaan osallistuvien lasten määrästä, sekä niihin lisättyinä arviomme osallistumisasteen nousun merkityksestä ja näiden pohjalta lasketut luvut päiväkotien ryhmissä toimivan hoito- ja kasvatushenkilöstön tarpeesta.

Taulukko 11. Laskelma henkilöstötarpeesta

	aikuisten ja lasten suhdeluku	Lapsia + osallistumisasteen nousun merkitys	Työntekijätarve + osallistumisasteen nousun merkitys
Alle 3-vuotiaat, kokopäiväinen	1/4	31 404+6 000 yhteensä 37 404	7 851+1 500 yhteensä 9 351
Alle 3-vuotiaat, osapäiväinen	1/4	1 651	412
Yli 3-vuotiaat, kokopäiväinen	1/8	109 942+4 000 yhteensä 113 942	13 742+ 500 yhteensä 14 242
Yli 3-vuotiaat, osapäiväinen	1/13 kasvattajaa	41 329	3 179
		yhteensä 194 326	yhteensä 27 184

Laskelmassa on siis huomioitu esitykseemme sisältyvien toimenpiteiden arvioitu vaikutus osallistumisasteeseen. Koska lapsia on alle kolmivuotiaiden ryhmässä noin 120 000 ja varhaiskasvatusmaksujen alentaminen sekä kotihoidon tuen rajoittaminen alle kaksivuotiaisiin toisi yhteensä tässä ikäryhmässä noin 6 000 lasta lisää varhaiskasvatuksen piiriin, nousisi osallistumisaste noin 5 prosenttiyksikköä arvion mukaan (nykyään noin 30 %). 3-5-vuotiaiden ryhmässä on noin 200 000 lasta ja toimenpiteiden seurauksena siellä olisi lapsia lisää noin 4 000. Siten osallistumisaste nousisi noin 2 prosenttiyksikköä laskelmien mukaan (nykyään noin 75 %). Koska monet osallistumisasteen nostoa koskevat esityksemme kiinnittyvät osin vanhempien työelämään siirtymiseen, voidaan olettaa lasten olevan kokopäiväisesti varhaiskasvatuspalveluiden piirissä. Varmuutta siitä, kuinka moni lapsista osallistuisi päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen, ei ole. Tässä arviointitietoon perustuvassa laskelmassa kaikki lapset on laskettu päiväkotikasvatuksen piiriin kuuluviksi. Todellisuudessa pieni osa (vrt. päiväkotikasvatuksen lisääntyminen) heistä tulisi olemaan perhepäivähoidossa. Esiopetusta koskeva esityksemme ajoittuu pitkälle aikavälille, joten sen vaikutusta ei tässä vaiheessa ole mielekäästä laskea.

Seuraavaksi tarkastellaan henkilöstörakennetta koskevan esityksemme vaikutusta eri henkilöstöryhmien tarpeeseen käyttäen edellä kuvattua henkilöstötarvearviota (yhteensä 27 184). Eri ammattiryhmien henkilöstötarve esittämällämme rakenteella olisi taulukon 12 mukaisesti seuraava:

Taulukko 12. Esitetyn henkilöstörakenteen mukainen henkilöstötarve

Henkilöstötarve	Kieli
vähintään 40 % varhaiskasvatuksen opettajia	10 873 (652 ruotsinkielisiä)
20–25 % varhaiskasvatuksen sosionomeja	5 436 (326) – 6 796 (407 ruotsinkielisiä)
35–40 % lastenhoitajia	9 514 (570) – 10 873 (652 ruotsinkielisiä)

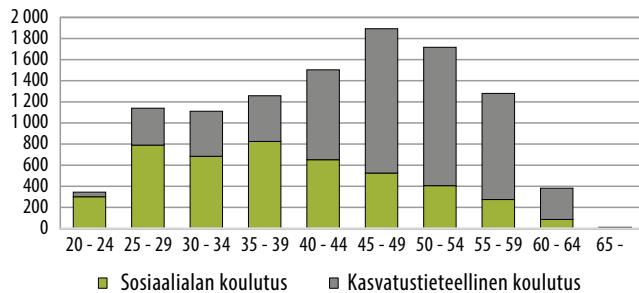
Henkilöstön tulevan tarpeen arvioinnissa yksi olennainen seikka on, kuinka paljon esitetyt henkilöstörakenteen muutokset ja osallistumisasteen noston huomioiva henkilöstötarve poikkeaa nykyisestä henkilöstömäärästä. Nykyisestä henkilöstömäärästä on ollut vaikeaa löytää ajantasaista, tarkkaa tietoa. Nykyinen varhaiskasvatuksen henkilöstötilanne lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien osalta on vuoden 2014 tietoihin perustuen taulukon 13 kaltainen:

Taulukko 13. Varhaiskasvatuksen henkilöstötilanne 2014

Lastentarhanopettajat	14 024
Lastenhoitajat	21 930
Yhteensä	35 240

* Luvut sisältävät myös sijaiset ja osa-aikaiset työntekijät.

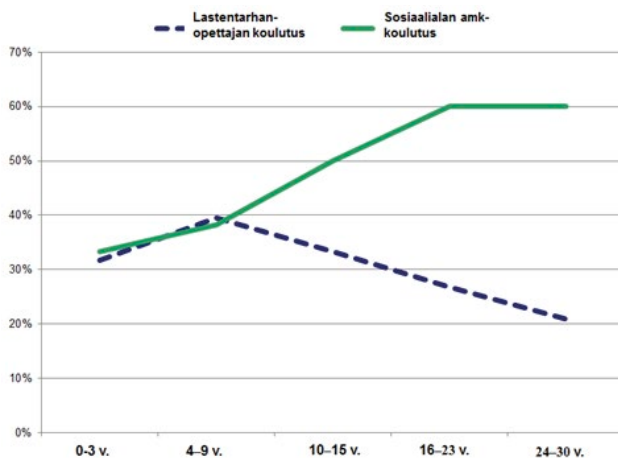
Vertaamalla taulukon 13 nykyisiä henkilöstömääriä taulukossa 12 esitettyihin lukuihin havaitaan, että lastenhoitajia tällä hetkellä töissä on tulevaa tarvetta merkittävästi enemmän ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden osalla taas jonkin verran nykyistä vähemmän. Täysin varmaa tietoa siitä, millainen koulutustausta lastentarhanopettajien ammattiryhmässä toimivilla on, ei ole käytettävissä. Alla on esitetty OAJ:n tilastokeskuksen tietojen perusteella laatima kuvio, josta on havaittavissa, että ammattikorkeakoulu- ja yliopistotaustaisten (tai näitä edeltävien koulutusmuotojen) ammattilaisten osuudet vaihtelevat eri ikäryhmissä. Kokonaisuudessaan lastentarhanopettajan tehtävissä työskennelleistä 43 % on sosiaalialan ja 57 % kasvatustieteen koulutuksen saaneita.



Kuvio 22. Lastentarhanopettajien koulutustausta ikäryhmittäin. OAJ.

Tämän perusteella voidaan siis arvioida, että nykyisin (2014) töissä olevasta lastentarhanopettajasta kasvatustieteellisen koulutuksen saaneita on 7 993 ja sosiaalialan koulutuksen saaneita 6030. Määrät ovat arvioita ja suhteelliset osuudet vaihtelevat ikäryhmittäin kuten kuvio 22. osoittaa.

Julkisuudessa on käyty jonkin verran keskustelua siitä, kuinka eri tavoin koulutetut lastentarhanopettajat pysyvät varhaiskasvatuksen työtehtävissä. Onnismaa ja muut (2013) ovat selvittäneet tätä pääkaupunkiseudulla tekemässään tutkimuksessa. He havaitsivat, että alttius hakeutua pois lastentarhanopettajan tehtävistä kasvaa ammatin induktiovaiheessa molemmilla koulutusryhmillä. Pedagogisesti painottuneen lastentarhanopettajan koulutuksen suorittaneilla lähtöhalukkuus alkaa laskea tämän jälkeen suoraviivaisesti. Sosiaalialan koulutuksen suorittaneilla (sosionomit) lähtöhalukkuus vauhdittuu induktiovaiheen jälkeen ja alkaa tasaantua vasta noin 20 työvuoden jälkeen. Ero ryhmien välillä on tilastollisesti merkitsevä. Kuvio 23. kuvaa tilannetta.



Kuvio 23. Ammatista lähtöhalukkuus eri koulutuksen omaavilla lastentarhanopettajan tehtävissä toimivilla työuran eri vaiheissa (Onnismaa ja muut, 2013)

Tutkimus antaa aiheen pohtia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat nuorten ammattilaisten hakkuuteen siirtyä muihin tehtäviin. Kokonaisuudessaan kuitenkin alan vaihdosta (koskee myös lastentarhanopettajien siirtymistä luokanopettajiksi) ja niiden perusteista ei ole riittävästi tutkimusperustaista tietoa.

Toinen merkittävä tekijä tulevan työvoima- ja erityisesti koulutustarpeen ennakoinnissa on henkilöstön eläköityminen. Niin lastentarhanopettajien kuin lastenhoitajienkin eläköityminen tulee olemaan tulevina vuosina varsin suurta. Taulukko 14. kuvaa ennakoitua eläkkeelle siirtyvien määrää eri koulutusryhmissä. Arviossa eläkeiäksi on oletettu 65 vuotta.

Taulukko 14. Ennakoitu eläkkeelle siirtyvien määrä koulutustaustoittain

	2025 mennessä	2030 mennessä
Lastentarhanopettaja (yo)	1 690	3 130
Sosionomi (amk)	300	600
Lastenhoitajat	5 860	8 990
Yhteensä	7 850	12 720

1) THL 2014; OAJ:n materiaali, jossa käytetty Tilastokeskuksen 2015 tietoja; Vipunen

Lisäksi OAJ:n suorittamien laskelmien perusteella vuosina 2015–2020 keskimäärin 70 päiväkotien johtajaa ja 130 lastentarhanopettajaa tai erityislastentarhanopettajaa on eläköitymässä vuosittain. Vuosina 2021–2025 vastaavat luvut ovat 160 johtajaa ja 340 opettajaa.

Ammattibarometri antaa jotain tietoa nykyisen henkilöstön saatavuudesta. Lastentarhanopettajista on pulaa, jonka laajuus vaihtelee hieman eri puolilla Suomea. Ammattibarometrin (<https://www.ammattibarometri.fi/kartta2.asp?vuosi=17i&ammattikoodi=2342&kieli=fi>) suurin pula koulutetuista lastentarhanopettajista on Varsinais-Suomessa, mutta myös Etelä-Pohjanmaalla, Lapissa, Itä-Suomessa ja eteläisessä Suomessa. Tällä hetkellä pulaa on myös erityislastentarhanopettajista. Myös ruotsinkielisistä lastentarhanopettajista on pulaa.

Yhteenvedon edellisistä arvioista voidaan todeta, että selvityshenkilöryhmän tekemät henkilöstörakenteen muutoksia ja osallistumisasteen nostoa koskevat tekemät yhdistettynä voimakkaaseen eläköitymiseen tuottavat seuraavia seuraamuksia eri ammattiryhmien henkilöstötarpeessa:

Lastenhoitajien osalta heidän suhteellista osuuttaan henkilöstön kokonaismäärästä esitetään alennettavaksi. Vaikka eläköityminen on suurta, ei ole ennakoitavissa henkilöstön lisätarvetta.

Sosionomi (AMK) tutkinnon suorittaneiden osalta ei myöskään ole tarvetta lisäykseen. Nykyisin työelämässä lastentarhanopettajan tehtävissä toimiville sosionomi (AMK) esitetään mahdollisuutta saada kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin suorittamalla 25 op laajuinen täydentävä koulutus. Se, kuinka moni tämän koulutuksen haluaa ja voi suorittaa, tulee heijastumaan sekä uusien varhaiskasvatuksen opettajien että varhaiskasvatuksen sosionomien tarpeeseen.

Varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoisten osalta on nähtävissä selkeä henkilöstön lisätarve. Se, miten suuri tämä lisästarve on, ratkeaa tarkemmin tulevana vuosina. Koska lisätarve on ollut tiedossa jo pitkään ja lainsäädännön ja varhaiskasvatussuunnitelmien sisällöllinen painotus on ennestään vahvistanut tätä tarvetta, on välttämätöntä tehdä koulutusmäärien lisäystä koskevat pysyvät ratkaisut mahdollisimman pian.

4 Varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämis- ja toimenpideohjelma

Varhaiskasvatuksen tehtävissä ja osaamisvaatimuksissa tapahtuneet muutokset heijastuvat myös alan koulutukseen. Samoin edellä esitetyt ammattirakenteen ja kelpoisuusehtojen muutoksia koskevat ehdotukset heijastuvat koulutuksen sisältöihin ja järjestämiseen. Koska kyseessä on mittava kehittämisprojekti, esitämme seuraavassa vuosille 2017–2030 ajoittuvan kehittämis- ja toimenpidesuunnitelman. Suunnitelma sisältää ehdotukset

1. koulutusrakenteesta ja eri koulutusten aloituspaikoista
2. koulutusten välisestä yhteistyöstä ja yhteisestä kehittämisfoorumista
3. eri ammattiryhmien peruskoulutusten sisällöllisten kehittämisen tarpeet ja
4. täydennyskoulutuksen kehittämistarpeet

4.1 Koulutusrakenne ja koulutusten aloituspaikat

Selvityshenkilöryhmän tekemän henkilöstörakennesuosituksen perusteella varhaiskasvatuksen alan koulutusta tarvitaan jatkossakin yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja toisella asteella. Koulutuksen muutostarpeet kohdistuvat kunkin koulutusmuodon profiilin kirkastamiseen ja siten koulutuksen sisältöihin sekä eri koulutusmuodoista valmistuvien ammattilaisten määrään, mikä ilmenee konkreettisesti eri koulutusten tarvittavina aloituspaikkamäärinä.

Koulutuksen sisäänoton lisäämistarve kohdistuu varhaiskasvatuksen opettajakelpoisuuden antavaan yliopistolliseen kandidaattikoulutukseen. Ammattikorkeakoulujen varhais-

kasvatukseen suuntautuvan sosionomikoulutuksen tarve vähenee nykyisiin koulutusmääriin verrattuna selkeästi. Samoin toisen asteen koulutustarve varhaiskasvatuksen alueella vähenee merkittävästi. Ammattikorkeakoulu- ja toisen asteen tutkintojen kokonaistarve riippuu osaltaan sosiaali- ja terveystieteiden muiden tehtäväalueiden työvoima- ja koulutustarpeesta.

4.2 Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmä (Karila ja muut 2013) havaitsi, että varhaiskasvatuksen eri koulutusmuotojen välinen yhteistyö on lähes olematonta ja esitti erillisen yhteistyöfoorumin perustamista. Toistaiseksi tällaista ei ole perustettu. Mikäli henkilöstörakennetta ja ammatillisia profiileja selkiytetään selvitysryhmän esittämän suuntaisesti, merkitsee se myös tarvetta uudistaa peruskoulutusten opetussuunnitelmia ja täsmentää, millaista osaamista koulutusten tulee tuottaa. Tämä edellyttää toimivaa yhteistyötä eri koulutusmuotojen kesken. *Esitämme, että varhaiskasvatuksen perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämiseksi perustetaan varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämisfoorumi. Sen tehtävänä on eri varhaiskasvatuksen (päiväkotien) ammattilaisten osaamisprofiilien täsmentäminen, peruskoulutuksen opetussuunnitelmien kokonaisuuden koordinointi ja koulutusten muutosprosessin seuraaminen ja arviointi sekä kehittämisehdotusten laatiminen.* Samoin foorumin tehtäviin kuuluu varhaiskasvatuksen alan täydennyskoulutuksen ja mentorointikäytäntöjen koordinointi, arviointi ja kehittämisehdotusten laatiminen. Varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämisfoorumi voi toimia varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan yhteydessä tai opettajankoulutusfoorumin tapaan omana hankkeenaan. Foorumi koostuu opetus- ja kulttuuriministeriön, opetushallituksen, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen varhaiskasvatuksen koulutuksen sekä aluehallinnon edustajista ja varhaiskasvatuksen järjestäjien edustajista.

4.3 Yliopistotutkintojen kehittäminen

Esitetty henkilöstörakenteen muutos yhdistyneenä pedagogisen koulutuksen saaneiden lastentarhanopettajien suureen eläköitymisen määrään merkitsee erityisen suurta koulutuspaikkojen lisästarvetta varhaiskasvatuksen yliopistokoulutukselle. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen yliopistokoulutus on vetovoimaista, alan opiskelijat ovat motivoituneita ja opintojen keskeyttämisistä on varsin vähän. Varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnissa koulutuksen arvioitiin toteuttavan erinomaisesti sille asetettuja tavoitteita. Varhaiskasvatuksen yliopistokoulutuksella on harjoittelun ja erilaisten kehittämishankkeiden myötä luonnolliset ja toimivat työelämäyhteydet. Yliopistokoulutuksen vahvuutena on myös luonteva yhteys muuhun opettajankoulutukseen, opiskelijoilla on mahdollisuus jo opintojensa aikana toimia yhdessä tulevien opettajakollegojensa kanssa ja siten oppia koulutuksellisten jatkumoiden rakentamista. (Ks. Karila ja muut 2013.) Yliopistoissa tapahtuva varhaiskasvatuksen alan opettajankoulutus on mukana Opettajankoulutusfoorumin

toiminnassa ja koulutuksen kehittämistä suuntaavat yhdeltä osin tässä yhteydessä tehdyt suomalaisen opettajankoulutuksen kehittämisen linjaukset.

Yliopistokoulutuksen ominaispiirre on sen tutkimusperustaisuus. Hieman yli 20 vuoden yliopistossa sijaintiaikansa kuluessa, varhaiskasvatus on onnistunut kehittämään selkeän tutkimuksellisen identiteetin, mikä näkyy aktiivisena julkaisu- ja toimintana, onnistumisena ulkoisen rahoituksen hauissa sekä tiiviissä kansainvälisissä yhteyksissä. *Onkin tärkeää huolehtia siitä, että yliopiston tutkimustehtävä voi koulutuksen laajenemistarpeesta huolimatta säilyä vahvana. Vahvan tutkimuksen avulla voidaan tukea paitsi varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen myös varhaiskasvatuksen käytäntöjen tutkimusperustaista kehittämistä.*

Tutkintotavoitteet ja aloituspaikat

Yliopistoista valmistuneiden varhaiskasvatuksen opettajien tarve tulee kasvamaan osin eläköitymisestä ja osin esitetystä henkilöstörakenteen muutoksesta johtuen. Kyseisen ryhmän eläköityminen ja pedagogisen koulutuksen saaneen henkilöstön tarve on ollut tiedossa varsin pitkää, mutta sitä ei ole huomioitu tähän mennessä riittävästi koulutusmäärien lisäyksenä vaikka korjausliikkeitä onkin tehty. Viimeinen korjausliike on ollut hallituksen puoliväliriihessä 2017 tekemä päätös, jonka mukaan yliopistokoulutettujen lastentarhanopettajien koulutusmääriä nostetaan edelleen. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämiseen varataan vuosina 2018–2021 yhteensä 28 miljoonaa euroa. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua ja pedagogiikkaa sekä lisätä lasten ja perheiden saamaa moniammatillista tukea.

Selvitysryhmän esitykseen kuuluu myös se, että nykyisin tehtävissä toimineiden olisi heidän halutessaan mahdollisuus suorittaa varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin kelpoistava 25 opintopisteen laajuinen kelpoistava koulutus. Tietoa siitä, kuinka moni tämän koulutuksen olisi valmis suorittamaan ja sen myötä toimimaan varhaiskasvatuksen opettajan tehtävissä ole käytettävissä. Tällä on merkitystä yliopistojen aloituspaikkatarpeen lisäysmääriin.

Esitämme, että varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin kelpoisuuden antavan kasvatustieteiden kandidaatin tutkinnon tutkintotavoitteita (aloiuspaikkoja) nostetaan selvästi kaikissa koulusta tällä hetkellä antavissa yliopistoissa. Aloituspaikkamäärien kasvattamisen tulee tapahtua asteittain siten, että vuosittain opintonsa aloittaa noin 1 000 varhaiskasvatuksen alueella kasvatustieteiden kandidaattitutkintoon opiskelevaa opiskelijaa. Kuten aiemmin on todettu, määrä tarkentuu sitä mukaa kuin asiaa koskevia ratkaisuja tehdään.

Koska uusien varhaiskasvatuksen opettajien tarve on näin suuri, esitämme, että yliopistot tämentävät kasvatustieteiden kandidaatin ja kasvatustieteiden maisterin (varhaiskasvatuksen alueella) tutkintojen keskinäistä suhdetta. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan näillä tutkinnoilla on erilainen työelämärelevanssi ja niiden määrälliset koulutustarpeetkin ovat erilai-

set. Kasvatustieteiden kandidaattitutkinnon suorittaneiden työkenttänä ovat pääsääntöisesti varhaiskasvatuksen opettajan tehtävät. Kasvatustieteiden, erityisesti varhaiskasvatuksen maisterikoulutuksen suorittaneet työskentelevät varhaiskasvatuksen opettajan tehtävien lisäksi varhaiskasvatuksen ammatillisissa ja hallinnollisissa johtotehtävissä ja erilaisissa varhaiskasvatuksen alueen asiantuntija- ja kehittämistehtävissä. Varhaiskasvatuksen asiantuntijuutta tarvitaan myös laajemmin yhteiskunnassa lapsille suunnattujen palveluiden kehittämisessä ja esimerkiksi lapsivaikutusten arvioinnissa. *Maisterikoulutus tuottaa kelpoisuuden myös mahdollisiin tieteellisiin jatko-opintoihin. Päiväkotien johtajien eläköityminen, uusien kehittämistehtävien muodostuminen varhaiskasvatuksen alueelle sekä tulevien kouluttajien ja tutkijoiden tarve edellyttävät kuitenkin riittävää varhaiskasvatukseen suuntautunutta maisterikoulutusta kaikissa varhaiskasvatuksen koulutuksen antavissa yliopistoissa.*

Kaikkien varhaiskasvatuksen koulutusta antavien yliopistojen tulee huomioida alan lisääntynyt tutkija- ja tohtoritason kouluttajatarve myös varhaiskasvatukseen suuntautuneiden tohtoriopiskelijoiden sisäänoton osalta.

Sisällölliset painotukset³

Vaikka yliopistollinen lastentarhanopettajakoulutus onkin vakiinnuttanut asemansa osana kasvatustieteiden tiedekuntien koulutuksen kokonaisuutta suhteellisen hyvin, on tarpeen kehittää kaikkien tiedekunnan opettajien tietoisuutta varhaiskasvatuksen merkityksestä ja sen uusimmasta tutkimustiedosta. Varhaiskasvatuksen yliopistokoulutuksessa ns. pääaineena on kasvatustiede tai varhaiskasvatustiede. On tärkeää arvioida kasvatustieteen perus-, aine- ja syventävien opintojen sisältöä siltä osin, huomioivatko ne riittävän hyvin varhaiskasvatuksen merkityksen osana koulutus- ja kasvatusjärjestelmän kokonaisuutta, ja kuinka hyvin niissä tulee esille varhaiskasvatuksen erilaiset vaikutukset sekä varhaiskasvatustutkimusinstituutioiden muuttuneet yhteiskunnalliset tehtävät.

Kasvatustieteiden kandidaattikoulutuksen sisällölliset painotukset

Varhaiskasvatukseen suuntautuneen kasvatustieteiden kandidaattikoulutuksen sisällöllinen painopiste vastaa jo nykyisellään suhteellisen hyvin muuttuneita osaamisvaatimuksia. Varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden tuottaessaan koulutuksen sisällöllisen profiilin ytimenä ovat lapsen kehityksen ja oppimisen, varhaiskasvatuksen pedagogiikan, opetussuunnitelmatyön ja kasvatusyhteisöjen ja -instituutioiden toiminnan kehittämisen, arvioinnin kysymykset. Myös lapsuuden yhteiskunnallis-kulttuurisen luonteen ymmärtäminen kuuluu varhaiskasvatuksen opettajan opintojen ydinsisältöihin. Varhaiskasvatuk-

3 Tämän raportin eri tutkintoja koskevissa sisällöllisen kehittämisen painotuksissa on keskitytty varhaiskasvatuksen osaamisen sisältöihin. Kaikki tutkinnot tuottavat myös tätä laajempaa osaamista. Tähän tutkinnon tuottamaan kokonaisosaamiseen ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä paneuduttu tarkemmin.

sen opettajan tehtäviin kuuluu kasvattajatiimin pedagoginen johtaminen. Samoin nykyiset lastentarhanopettajan työskentelevät jo nyt perhepäivähoidon ohjauksen tehtävissä. Koulutuksen sisältöihin tulee siten sisällyttää aikuisten ohjauksen ja tiimien johtamisen teemoja. Samoin kasvatuksellisten ja koulutuksellisten jatkumoiden kysymykset ovat muiden opettajaopiskelijoiden kanssa yhteisten opintojen teemoja. Lapsen kehityksen ja oppimisen ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan alueella tarvitaan myös uudenlaisia avauksia. Monikulttuuristuvassa maailmassa kielen ja kulttuurin oppimisen kysymykset nousevat aiempaa vahvemmin esille.

Varhaiskasvatukseen suuntautuvan maisterikoulutuksen sisällölliset painotukset

Maisterikoulutuksessa perustuu tutkimusperustaisen asiantuntijuuden kehittymiseen. Varhaiskasvatukseen suuntautuvan maisterikoulutuksen sisällölliset painopisteet kohdistuvat kasvatusyhteisöjen – ja instituutioiden toiminnan arviointiin, kehittämiseen ja pedagogiseen johtamiseen kasvatusyhteisön tasolla. Olennaisena on kehittää myös sellaisia sisältöjä, jotka rakentavat varhaiskasvatuspalveluiden kehittämisessä tarvittavaa osaamista. Kasvatusinstituutioiden toiminnan kehittäminen edellyttää vahvaa lapsia ja lapsuutta sekä instituutioiden toimintaa koskevien sisältöjen hallintaa.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajan koulutus

Esityksemme ei sisällä muutoksia nykyiseen erityislastentarhanopettajan koulutukseen. Varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnissa tämä koulutus sai erinomaiset arviot. Kuten aiemmin on esitetty, arvioimme päiväkotien henkilöstön osaamistason nostamisen merkitsevän erityisopettajien tarpeen säilymistä ennallaan tai jopa pienenevän. Siksi emme näe tarvetta muuttaa nykyisiä koulutuksen sisäänottomääriä.

Pitkällä aikavälillä, mikäli varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuudeksi määritellään maisteritason tutkinto, myös varhaiskasvatuksen erityisopettajakoulutusta tulee kehittää maisteritasoiseksi.

Kelpoistavat opinnot muuntokoulutuksena

Edellä on todettu, että henkilöstörakenteen muutosesitykset merkitsevät yliopistoille suuria aloituspaikkalisäyksiä. *Tilanteen helpottamiseksi ja työvoimatarpeen mahdollisimman pikaiseksi tyydyttämiseksi on tarpeen kehittää myös väliaikaisia ratkaisuja, joilla pedagogisen koulutuksen saaneiden osuutta henkilöstöstä voidaan lisätä suhteellisen nopeasti. Tähän tarkoitukseen tulee rakentaa kaksi muuntokoulutusväylää kelpoisuuden saamiseksi. Tätä varten yliopistoille tulee suunnata kohdennettu erillirahoitus.*

1. Aiempia kasvatustieteen ja varhaiskasvatuksen kannalta keskeisten sisältöjen opintoja jo aiemmin suorittaneille rakennetaan varhaiskasvatuksen tehtäviin kelpoisuuden tuottava muuntokoulutus. Tällaisesta ratkaisusta on olemassa hyviä kokemuksia, kun vastaava koulutus on toteutettu ns. lisäkoulutusmäärärahojen turvin. Ratkaisu voisi tuoda varhaiskasvatuksen kentälle esimerkiksi aiempia humanististen alojen opintoja (kielet, taideaineet) omaavia ja siten rikastuttaa päiväkotien osaamisperustaa. Aiemmin suoritettujen opintojen hyväksi lukeminen ja henkilökohtaisen opetussuunnitelman laadinta mahdollistaisivat normaalista nopeamman opintojen valmistumisen. Tällaiseen muuntokoulutukseen tulisi kuitenkin sisällyttää 15 opintopisteen laajuinen pedagoginen harjoittelu. Koulutukseen valinnassa tulee arvioida hakijoiden soveltuvuus alalle.
2. Tällä hetkellä tehtävässä toimiville sosionomi (amk) tutkinnon suorittaneille ja lastentarhanopettajan kelpoisuuden tällä hetkellä omaaville rakennetaan työmarkkinakelpoisuuden säilyttämiseksi 25 opintopisteen laajuinen varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoisuuden tuottava täydennysmoduuli. Tämän moduulin suoritettuaan henkilö on kelpoinen myös esiopetuksen tehtäviin. Moduulin sisällöt painottuvat lapsen kehitykseen ja oppimiseen, varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan sekä kasvatuksellisten ja koulutuksellisten siirtymien ja jatkumoiden kysymyksiin.

Yliopistoille tulee varata tähän tarkoitukseen erillinen rahoitus. Tarkoituksenmukaista on, että yliopistot toimivat tässä hankkeessa yhteistyössä hyödyntäen erilaisten tutkimusprofiiliensa kautta rakentunutta, toisiaan täydentävää osaamistaan koulutuksen sisältöalueilla ja rakentaen tarkoitusta varten digitaalisen oppimisympäristön. Tällainen digitaalinen ympäristö voi toimia osana 25 opintopisteen laajuista moduulia ja täydentää lähiopetusta. Yliopistoilla on mahdollisuus hyödyntää kehittämäänsä digitaalista oppimismateriaalia myös perustutkinto-opiskelijoiden koulutuksessa ja siten varmistaa resurssiensa riittävyys moniin koulutustehtäviin.

Erikoistumiskoulutus monikulttuurisuuden teemoista

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ovat jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestävät erikoistumiskoulutuksia korkeakoulututkinnon suorittaneille ja niille, joilla korkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät

tiedot ja valmiudet. Erikoistumiskoulutus on oma koulutusmuotonsa korkeakoulujen tutkintokoulutuksen ja täydennyskoulutuksen rinnalla.

Selvityshenkilöryhmä esittää, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut hakevat yhdessä rahoitusta erikoistumiskoulutuksen järjestämiseen, jonka teemana on monikulttuurisuus varhaiskasvatuksessa. Monikulttuurisuuteen liittyvälle osaamiselle on tarvetta maassamme. Vaikka kyseinen teema tuleekin sisältymään uudistuvaan koulutukseen, tarvitaan kyseisen alan osaajia välittömästi.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmän suosituksia mukaillen esitämme, että opiskelijavalintaan tulee sisältyä soveltuvuuden arviointi.

4.4 Ammattikorkeakoulututkintojen kehittäminen

Varhaiskasvatukseen kelpoisuuden antava sosionomi (AMK) tutkinto on suosittu opin-toala. Selvityshenkilöryhmän henkilöstörakennetta koskevan ehdotuksen toteutuessa sosionomi (AMK) tarve tulee asteittain vähenemään varhaiskasvatuksen alueella. Kuten to-dettu tutkinto tuottaa kelpoisuuden myös sosiaalihoajaajan tehtäviin, joten koulutettavien kokonaistarvetta ei voi tämän selvityksen perusteella arvioida.

Keskeisimmät kehittämisen kohteet varhaiskasvatuksen sosionomeja kouluttavien yksiköiden toiminnassa liittyvät koulutuksen sisällöllisten painotusten täsmentämiseen ja – ammattikor-keakoulujen autonomian tiedostaen – sen ratkaisemiseen, kuinka monessa ammattikor-keakoulussa koulutusta annetaan.

Tutkintotavoitteet ja aloituspaikat

Sosionomi (amk)

Sosionomien tarve täsmentyy selvitysryhmän esityksessä oman tehtävänimikkeen ja am-matillisen profiilin myötä. Eläkkeelle sosionomi (AMK) -tutkinnon suorittaneita tulee siirty-mään vähemmän kuin yliopistoista lastentarhanopettajan kelpoisuuden saaneita. Selvit-yshenkilöryhmän esitykseen sisältyy se, että nykyisin tehtävissä toimineiden olisi heidän halutessaan mahdollisuus suorittaa varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin kelpoistava 25 opintopisteen laajuinen kelpoistava koulutus. Tällä hetkellä ei ole mahdollisuuksia arvioi-da, kuinka moni tehtävissä toimivista haluaisi suunnata työnkuvaansa opettajan tehtäviin ja kuinka moni haluaisi toimia uudenlaisen ammatillisen profiilin mukaisissa tehtävissä (joihin heillä olisi sellaisenaan kelpoisuus). Tämä vaikeuttaa jonkin verran tarvittavien kou-lutusmäärien ennakoimista.

Tällä hetkellä tutkintoja valmistuu 700–800 vuodessa. Nykyinen määrä riittää kattamaan tarpeen siten, että varhaiskasvatuksen alalle suuntautuneiden opiskelijoiden koulutusmääriä on syytä vähentää.

Kuten aiemmin on todettu, ammattikorkeakoulujen tutkintotavoitteista ei neuvotella yliopistojen tutkintotavoitteiden tapaan opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Ammattikorkeakoulut eivät myöskään aseta erillisiä kiintiötä sille, moniko opiskelija varhaiskasvatuksen tehtäviin kelpoistavia opintoja voi opiskella. Valmistuneiden tutkintojen määrät ovat siten pääosin seurausta opiskelijoiden valinnasta. Ammattikorkeakoulujen kanssa on kuluvana vuonna kuitenkin keskusteltu niiden mahdollisista profiloitumisista. Tällä hetkellä lastentarhanopettajan tehtäviin kelpoisuuden voi saada 21 eri ammattikorkeakoulussa. Eri yksiköiden tutkintomäärät vaihtelevat suuresti alkaen seitsemästä ja päättyen pitkälle toiselle sadalle. Mikäli tutkintoja suorittavien määrä on kovin alhainen, on todennäköistä, ettei ammattikorkeakoululla ole tarvetta rekrytoida varhaiskasvatuksen asiantuntijoita koulutustehtäviin. Tästä seuraa se, etteivät opiskelijat varmuudella saa koulutuksestaan riittävän syvällistä varhaiskasvatuksen alueen opetusta. Myös erilaisten ammattikorkeakouuilta odotettujen varhaiskasvatuksen kehittämishankkeiden toteuttaminen vaarantuu.

Selvityshenkilöryhmä esittää, että ammattikorkeakoulut sopivat opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa selkeästi siitä, mitkä yksiköt profiloituvat sellaiseen sosionomi (AMK) koulutukseen, joka tuottaa kelpoisuuden varhaiskasvatuksen sosionomin tehtäviin päiväkodeissa. Koulutus- ja työvoimatarpeen ennakointi on vaikeaa, mikäli varhaiskasvatukseen kelpoistavia koulutus- ja tutkintomääriä eri ammattikorkeakouluyksiköissä ei säädellä. Selvityshenkilöryhmä esittää siksi, että varhaiskasvatukseen profiloituvien yksiköiden lisäksi, ammattikorkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulee sopia eri yksiköiden varhaiskasvatuksen alueelle suunnatuista tutkintomääristä ja ammattikorkeakoulusektorin varhaiskasvatuksen sosionomin tehtäviin kelpoistavien koulutuspaikkojen /tutkintojen kokonaistavoitteista.

Sisällölliset painotukset

Samoin kuin yliopistokoulutuksen osalla, on tärkeää vahvistaa kaikkien sosionomi (AMK) tutkinnon kouluttajien tietoisuutta varhaiskasvatuksen merkityksestä ja sen uudistuneista tehtävistä. Käytännössä tämä merkitsee kaikkien tutkintoon kuuluvien opintokokonaisuuksien arvioimista siltä osin, huomioivatko ne riittävän hyvin varhaiskasvatuksen, ja kuinka hyvin niissä tulee esille varhaiskasvatuksen erilaiset vaikutukset sekä varhaiskasvatustutkintotavoitteiden muuttuneet tehtävät.

Sosionomi (AMK) tutkinto tuottaa tällä hetkellä kelpoisuuden lastentarhanopettajan tehtäviin. Selvityshenkilöryhmä esittää kuitenkin, että korkea-asteen tutkintojen suorittaneiden ammatillisia profiileja täsmennettäisiin siten, että varhaiskasvatuksen opettajan

kelpoisuuden saivat yliopistojen kasvatustieteiden kandidaatin tutkinnon suorittaneet ja että sosionomi (AMK) tutkinnon suorittaneiden ammattinimike olisi varhaiskasvatuksen sosionomi. Olemme aiemmin kuvanneet näiden tehtävien ammatillisia profiileja ja vastuita. Kuvattu ammatillinen profiili toimii perustana myös koulutuksen sisällöllisessä kehittämisessä. Selvityshenkilöryhmän esityksen toteutuessa on tarpeen uudistaa myös varhaiskasvatukseen suuntautuneen sosionomi (AMK) tutkinnon opetussisältöjä. Kuten aiemmin on kuvattu, varhaiskasvatuksen sosionomi osallistuu lapsiryhmän hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen sekä yhdessä varhaiskasvatuksen opettajan kanssa lapsiryhmään toiminnan arviointiin ja kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen sosionomi osallistuu myös koko kasvatusyhteisön toimintakulttuurin arviointiin ja kehittämiseen. Hänen vastuullaan on moniammatillinen ja verkostoyhteistyö sosiaali- ja terveystieteiden ja erityispedagogiikan kanssa erityisesti silloin kun yhteistyö liittyy lapsen elämäntilanteeseen. Varhaiskasvatuksen sosionomin vastuisiin kuuluu myös tiivis yhteistyö perheiden kanssa lapsen hyvinvoinnin ja perheiden keskinäisen verkostoitumisen tukemiseksi. Varhaiskasvatuksen sosionomi tuntee kunnan ja maakunnan perhepalveluiden verkoston, palvelut ja toimintatavat ja osaa ohjata perheitä erilaisissa tukea tarvitsevilla tilanteilla matalalla kynnyksellä.

Lapsen kehitystä ja oppimista sekä varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa, kasvatusyhteisöjen toimintaa ja toimintakulttuureita, niiltä osin kuin ne kuuluvat varhaiskasvatuksen sosionomin ammatilliseen profiiliin, koskeva osaaminen muodostaa yhden tutkinnon osaamisalueista. Edellisen kuvauksen perusteella varhaiskasvatuksen sosionomin erityisosaaminen liittyy lapsiperheille suunnattujen sosiaali- ja terveystieteiden kokonaisuuteen ja niiden ja varhaiskasvatuspalveluiden yhteistoiminnan kehittämisosaamiseen, perheiden kanssa tehtävän yhteistyön osaamiseen lasten hyvinvoinnin alueella ja erityisen tuen tarpeiden tunnistamiseen tällä alueella. Kokonaisuudessaan sosionomi (AMK) tutkinnossa painottuu myös kehittämisosaaminen.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arvioinnin perusteella sosionomikoulutuksen voidaan arvioida vastaavan suhteellisen hyvin niihin haasteisiin, mitä tässä raportissa esitettyssä ammatillisessa profiilissa on kaavailtu heidän työhönsä kuuluviksi. Tarvitaan kuitenkin ydinosaamisen selkeyttämistä ja sen myötä opetussuunnitelmien uudistamista.

Erikoistumiskoulutus monikulttuurisuuden teemoista

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ovat jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestävät erikoistumiskoulutuksia korkeakoulututkinnon suorittaneille ja niille, joilla korkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet. Erikoistumiskoulutus on oma koulutusmuotonsa korkeakoulujen tutkintokoulutuksen ja täydennyskoulutuksen rinnalla.

Selvityshenkilöryhmä esittää, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut hakevat yhdessä rahoitusta erikoistumiskoulutuksen järjestämiseen, jonka teemana on monikulttuurisuus varhaiskasvatuksessa. Monikulttuurisuuteen liittyvälle osaamiselle on tarvetta maassamme. Vaikka kyseinen teema tulee sisällyttämään uudistuvaan koulutukseen, tarvitaan kyseisen alan osaajia välittömästi.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmän suosituksia mukaillen esitämme, että opiskelijavalintaan tulee sisältyä soveltavuuden arviointi.

4.5 Toisen asteen koulutuksen kehittämisehdotukset

Lastenhoitajat (toinen aste)

Esitetystä mallissa lastenhoitajien tarvittava määrä alenee nykyisestä siinä määrin, että nykyinen määrä riittää kattamaan tarpeen, kun laskelmissa nykyisistä määristä on vähennetty eläkkeelle siirtyvät. Jottei alalle tule ylikoulutusta on tarpeen harkita koulutusmäärien alentamista. Kuten aiemmin on todettu, koulutusmäärissä on huomioitava toisen asteen tutkinnon suorittaneiden työllistyminen sosiaali- ja terveysalan tehtäviin ja näiden työmarkkinoiden kehitys.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tutkintorakenneasetuksessa on jo päätetty uudesta kasvat- ja ohjausalan perustutkinnosta, jonka perusteet voimaan 1.8.2018. Nykyiset kolme perustutkintoa (lapsi- ja perhetyön pt, viittomakielisen ohjauksen pt ja nuoriso- ja vapaa-ajanohjauksen pt) ovat voimassa vielä siirtymäajan eli 31.7.2021 asti. Parhailaan tehdään perustetyötä ja kehitetään Varhaiskasvatuksen ja perhetoiminnan osaamisalan perusteita.

Toinen koulutusala, eli sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala on tällä hetkellä vielä entisellään, mutta sitä koskevaa tutkintorakenneuutosta valmistellaan opetus- ja kulttuuriministeriössä. Siihen liittyen on perustettu työryhmä, joka valmistelee uusia tutkinnon perusteita. Niissä on tarkoitus vahvistaa varhaiskasvatuksen osaamista, erityisesti tarkentaa osaamisalaa ja laatia uutta tutkinnon osaa varhaiskasvatukseen. Näiden kahden alan varhaiskasvatusosaamista on tarkoitus kehittää yhdessä pyrkimyksenä vahvistaa varhaiskasvatustyöhön valmiuksia antavaa kelpoisuutta.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmä painotti, että lähihoitajan ja lastenhoitajan koulutuksissa tulee turvata riittävä varhaiskasvatuksen osaaminen. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta. Se pitää tärkeänä, että vahvistetaan sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon (lähihoitaja) ja lapsi- ja perhetyön perustutkinnon (lastenhoitaja) antamaa varhaiskasvatukseen liittyvää osaamista uudistamalla tutkinnon perusteet. (OKM 2015.) Jälkimmäinen ehdotus onkin parhaillaan toteutumassa.

Selvityshenkilöryhmä esittää, että toisen asteen koulutuksen varhaiskasvatuksen sisältöjä kehitetään edelleen siten, että vuoteen 2023 mennessä muodostetaan yksi varhaiskasvatusalan perustutkinto, jossa voidaan riittävällä syvyydellä huomioida varhaiskasvatuksen tehtävien vaatima osaaminen. Jo nykytilanteen ja lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteen oletetun nousun myötä varhaiskasvatus on huomattavan suuri työkenttä, joka tarvitsee juuri tälle alalle koulutetun henkilöstön.

Tällä hetkellä ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on sosiaali- ja terveysalalla 61 ja kasvat- ja humanistisella alalla 11. Koska varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävissä tarvittavan henkilöstön määrä tulee vähenemään selvitysryhmän henkilöstörakennetta koskevien ehdotusten toteutuessa, tulee varhaiskasvatuksen alan toisen asteen koulutuksen uudistamisen yhteydessä myös pohtia sitä, kuinka monelle koulutuksen järjestäjälle on tarpeen myöntää järjestämislupa.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmän suosituksia mukaillen esitämme, että varhaiskasvatuksen alan toisen asteen koulutuksen opiskelijavalintaan tulee sisältyä soveltuvuuden arviointi. Arviointiryhmä korosti sitä, että näyttötutkintojen osalta on huolehdittava tutkintojen perusteissa esitettyjen osaamistavoitteiden toteutumisesta. Myös selvityshenkilöryhmä haluaa painottaa tätä seikkaa ammatillisen koulutuksen kehittämisessä.

Sisällölliset painotukset

Samoin kuin yliopistokoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen osalla, on tärkeää vahvistaa kaikkien varhaiskasvatuksen toisen asteen tutkintojen kouluttajien tietoisuutta varhaiskasvatuksen merkityksestä ja sen uudistuneista tehtävistä. Käytännössä tämä merkitsee kaikkien tutkintoon kuuluvien opintokokonaisuuksien arvioimista siltä osin, huomioivatko ne riittävän hyvin varhaiskasvatuksen kentän, ja kuinka hyvin niissä tulevat esille varhaiskasvatuksen erilaiset yhteiskunnalliset ja yksilötason vaikutukset sekä varhaiskasvatusinstituutioiden muuttuneet tehtävät.

Lastenhoitajan tehtäviä on esitetty täsmennettäväksi siten, että lastenhoitaja toimii osana kasvattajatiimiä ja osallistuu toiminnan kehittämiseen ja arviointiin. Työssä keskeistä on sensitiivinen vuorovaikutus lasten kanssa. Lastenhoitajan tehtävässä painottuu erityisesti lasten kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen. Lastenhoitaja toimii yhteistyössä perheiden kanssa tehtäväalueellaan. Lastenhoitajan koulutukseen tulee sisältyä riittävä määrä lapsen kehitystä ja oppimista sekä kasvatusvuorovaikutusta käsitteleviä sisältöjä. Lastenhoitajan koulutukseen tulee kuulua myös varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan liittyviä sisältöjä siinä laajuudessa kuin lapsiryhmässä toimiminen edellyttää. Erityisosaamisen alueena lastenhoitajan tehtävissä on selvitysryhmän esityksessä lasten terveyteen ja hoitoon liittyvä osaaminen. Tällaisten sisältöjen tulee kuulua vahvana lastenhoitajan opintoihin toisella asteella. Näihin sisältöihin kuuluvat myös päiväkotien hygie-

niaan ja lasten lääkehoitoon päiväkodissa kuuluvat sisällöt. On tärkeää, että myös toisen asteen koulutuksen sisältöihin kuuluvat yhteiskunnan ja kulttuurin muutoksiin, toimintakulttuuriin ja sen kehittämiseen sekä varhaiskasvatuksen käytäntöjen – erityisesti lastenhoitajan tehtäväalueella – kehittämisen kysymykset.

4.6 Täydennyskoulutus- ja mentorointi

Varhaiskasvatuksen tehtävien ja tavoitteiden muutokset sekä lapsuutta, lapsen kehitystä ja varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa koskevan uuden tutkimustiedon lisääntyminen edellyttävät voimavarojen suuntaamista varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutukseen. Henkilöstörakenteen ja koulutuksen tässä raportissa esitettyjen muutosten toteuttaminen vie useita vuosia, joten tarvitaan myös nopeampia välineitä osaamisen kehittämiseen. Tällaisessa tilanteessa täydennyskoulutus on toimiva ratkaisu. Varhaiskasvatus on muutoinkin ala, jolla tiedon voidaan ennakoida kaiken aikaa lisääntyvän ja siksi täydennyskoulutuksen kehittäminen on tärkeää.

Varhaiskasvatuksen koulutuksen arviointiryhmä tarkasteli myös perus- ja täydennyskoulutuksen suhdetta ja kehotti varhaiskasvatustalveluiden tuottajia ja koulutuksen järjestäjiä tiivistämään yhteistyötään täydennyskoulutuksen järjestämisessä siten, että peruskoulutuksesta ja täydennyskoulutuksesta muodostuu selkeä jatkumo. Tältä osin suosituksen täytäntöönpanossa on edistytty, kun Opetushallituksen opettajien täydennyskoulutukseen osoitettiin rahoitusta ensi kertaa vuonna 2015 myös varhaiskasvatuksen alueella.

Selvitysryhmä esittääkin, että tästä rahoituksesta muodostuu pysyvä ja että seuraavien viiden vuoden ajalle osoitetaan merkittävä lisärahoitus varhaiskasvatuksen alueen opetustoimen henkilöstökoulutukseen. Varhaiskasvatuksen alueella on tärkeää sisällyttää koulutuksen piiriin kaikki varhaiskasvatuksen henkilöstöryhmät sekä muutosta tukevana toimena myös kouluttajat.

Tärkeitä täydennyskoulutuksen sisältöjä ovat tällä hetkellä monikulttuurisuus, opetussuunnitelmatyö, lasten kehitys ja oppiminen sekä varhaispedagogiikka ja sen johtaminen. Koska erilaisen koulutustaustan omaavien henkilöiden mainittuja teemoja koskeva aiempi osaaminen on erilaista, on tärkeää että eri henkilöstöryhmille järjestetään erillisiä, myös sisällöltään hieman eri tavoin painottuneita koulutuksia. Lastenhoitajien tehtävissä toimivien osalta on tärkeää organisoida uusinta tutkimustietoa hyödyntävää koulutusta lapsen kehityksen ja oppimisen teemoista sekä varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan liittyvistä sisällöistä siltä osin kuin ne liittyvät heidän tehtäväkuvaansa. Samoin on tärkeää vahvistaa lastenhoitajien osaamista heidän omalla erityisalueellaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä.

Varhaiskasvatuksen opettajille suunnatun täydennyskoulutuksen ajankohtainen teema ovat varhaiskasvatuksen pedagogiikan ja kasvattajatiimin johtamisen kysymykset sekä

muun muassa lasten kielikasvatukseen, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen ja monilukutaitoon sekä monikulttuurisuuteen liittyvät sisällöt. Varhaiskasvatuksen sosionomeille tulee suunnata täydennyskoulutusta lasten kehityksen ja oppimisen sekä monikulttuurisuuden teemoista sekä varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan liittyvät sisällöt siltä osin kuin ne liittyvät heidän tehtäväkuvaansa.

Osa täydennyskoulutuksesta tulee suunnata erityisesti toisen asteen, *mutta mahdollisesti myös osalle ammattikorkeakoulujen henkilöstöä tarkoitettuun kouluttajakoulutukseen*, jonka sisältönä on lasten kehitys ja oppiminen, sekä varhaispedagogiikka siltä osin kuin se liittyy lastenhoitajien ja sosionomi (AMK) koulutuksen sisältöihin. Myös varhaiskasvatuksen kehityksen ja yhteiskunnallisen merkityksen sisällöt ovat tässä koulutuksessa keskeisiä. Tämän koulutuksen tarkoitus on turvata varhaiskasvatusta koskevan uuden tutkimustiedon välittyminen myös ammattikorkeakouluihin ja toiselle asteelle, jossa kaikilla varhaiskasvatuksen teemoihin liittyvien jaksojen kouluttajilla ei ole varhaiskasvatuksen alan erityisasiantuntijuutta.

Samoin osa täydennyskoulutuksesta tulee suunnata mentorointikoulutukseen, joka kohdentuu erityisesti uudistuviin ammatillisiin profiileihin. Tämä koulutus on tarpeen järjestää erikseen lastenhoitajille ja korkea-asteen koulutetuille. Varsinainen mentorointi kuuluu kuntien toimintaan, osana henkilöstönsä perehdyttämistä ja ammatillisen kehittymisen tukemista. Kunnat tarvitsevat kuitenkin tällaisen koulutuksen tarjoaman tuen siihen, että ammatilliset profiilit voisivat aidosti uudistua.

Kuten osaamisen yhteydessä on todettu, *päiväkotien tai varhaiskasvatuksen johtajien* osaamisvaatimukset ovat kasvaneet. Tälle ryhmälle tulee rakentaa erillinen täydennyskoulutusmuotoinen varhaiskasvatuksen johtajavalmennus. Kasvatustieteiden maisterikoulutuksen kehittämisen yhteydessä sen teemoja tulee sisällyttää kasvatustieteiden maisteritutkintoon. Kaikkea johtamiseen ja johtajuuteen liittyvää tematiikkaa ei kuitenkaan ole mahdollista sisällyttää tulevaisuudessakaan maisteritutkinnon osaksi. Siksi johtajavalmennusta tarvitaan täydennyskoulutusmuotoisena jatkossakin.

Täydennyskoulutuksessa varhaiskasvatuksen johtamisen valmennukseen kuuluvia keskeisiä sisältöjä ovat uusiutuvan varhaiskasvatuksen johtaminen varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteiden ja varhaiskasvatuslain mukaisesti. Tämän teeman keskeisiä kokonaisuuksia ovat mm. pedagogiikan johtaminen, osaamisen ja kehittämisen johtaminen, työyhteisötaidot ja osallistavien menetelmien hallinta työyhteisön ja perheiden kanssa. Yhtenä kokonaisuutena koulutuksessa on lainsäädäntöön, kunnan toimintaan sekä työsuojeluun, työterveyteen ja työturvallisuuden liittyvien asioiden tietämys osana varhaiskasvatuspalvelun järjestämistä ja johtamista sekä hyvää hallintoa. Muutosten johtaminen ja muutosten viestintä, sekä oman johtajuuden kehittäminen ja toiminnan arviointi kuuluvat myös koulutuksen sisältöihin.

III Tulevaisuuden varhaiskasvatuksen selvitystarpeet

Selvityshenkilöryhmän yhtenä tehtävänä oli tehdä esitys siitä, miten vaikuttavuutta voitaisiin Suomessa seurata tai tutkia. Tässä tehtävässä on tarpeen seurata sitä, millä tavoin esitetyt politiikkamuutokset siirtyvät paikalliselle tasolle. Olemme aiemmin raportin eri osioissa viitanneet seurannan tarpeeseen tai ehdotuksia siitä, millaisia asioita tulisi seurata. Kokoamme ne tähän yhteenvetona.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen osalta on tarpeen seurata sitä, kuinka paljon lapsia varhaiskasvatukseen osallistuu. Yhteiskunnallisen tasa-arvon kannalta on tärkeää myös olla tietoinen siitä, ketkä palveluja käyttävät ja ketkä eivät käytä. Tällainen seuranta antaa tietoa sekä valtakunnalliseen että paikalliseen päätöksentekoon. Olemme esittäneet, kuinka varhaiskasvatukseen osallistuminen vaihtelee alueittain. Tätä on tarpeen seurata valtakunnallisesti ja siten tuottaa kunnille tietoa oman alueen tilanteesta suhteessa toisiin alueisiin. Seurantatieto mahdollistaa kunnille oman varhaiskasvatuspolitiikkansa arvioinnin ja auttaa kuntia suuntaamaan palvelutarjontaansa osallistumista tukevaksi. Kuntien itsensä on tarpeen arvioida sitä, millainen merkitys heidän palvelutarjonnallaan on lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteeseen. Kokonaisuudessaan kunnissa on tärkeää pureutua varhaiskasvatuksen merkitykseen kuntien elinvoimaisuuden lisäämisessä ja kunnassa asuvien lasten nykyhetken ja tulevaisuuden suuntaamisessa.

Koska päiväkotien henkilöstörakenteen muutosesityksellä tavoitellaan merkittävää varhaiskasvatuksen osaamistason nostoa, tulee henkilöstörakenteen kehittymistä seurata säännöllisesti. Henkilöstörakenteen muutos on siirtymäsäädöksistä johtuen verrattain hidas. Kuntien tuleekin arvioida vuosittain, millainen henkilöstötilanne kunnan alueella vallitsee, ja millaisia korjausliikkeitä tarvitaan esitettyyn henkilöstörakenteeseen pääsemiseksi. Samoin kuntien tulee arvioida, millaista osaamisen kunnan eri alueilla tarvitaan, ja kuinka yksittäisten päiväkotien henkilöstön tulisi osaamisanalyysin perusteella koostua. Emme pidä tätä kunnille asettuvana uutena tehtävänä, vaan mielekkäänä tapana kehittää omaa palvelutoimintaansa osana kunnilla jo olevaa varhaiskasvatuksen arviointivelvoitetta.

Suomessa kunnan vastaavat varhaiskasvatuksen järjestämisestä, mutta palveluita voivat tuottaa julkisten toimijoiden ohella yksityiset palveluntuottajat. On tärkeää, että kunnat varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjinä velvoittavat yksityisiä palveluntuottajia arvioimaan ja kehittämään henkilöstörakenteen tilannetta omalla alueellaan.

Esitämme myös, että henkilöstörakenteen tilaa seurataan valtakunnallisesti säännöllisesti. Tämä seuranta voitaneen sisällyttää kehittyvään VARDA-järjestelmään. Karvin tehtävänä on rakentaa varhaiskasvatuksen laatujärjestelmä. Kehitystyö käynnistyy syksyllä 2017. On tarkoituksenmukaista miettiä, millä tavoin osa edellä kuvatuista seurattavista asioista voitaisiin liittää tämän laatujärjestelmän osaksi.

Varhaiskasvatuksen vaikutusten tutkiminen on seurantatiedon keräämistä haastavampaa. Tässä raportissa on katsastettu varhaiskasvatukseen osallistumiseen ja varhaiskasvatuksen ammatilliseen osaamiseen ja koulutukseen liittyvää kirjallisuutta. Näissä on pyritty painotamaan ja ottamaan huomioon parasta saatavilla olevaa tutkimukseen perustuvaa tietoa. Lisäksi on selvitetty Suomen varhaiskasvatukseen liittyviä instituutioita. Näiden pohjalta asiantuntijaryhmä on tehnyt suosituksia toimenpiteistä niin osallistumisasteen nostamiseksi kuin ammatillisen osaamisen ja koulutuksen vahvistamiseksi. Paras saatavilla oleva tieto ei kuitenkaan tarkoita, että suositusten perusteella olevat vaikutusarviot eivät voisi muuttua, jos vielä parempaa uutta tietoa tulisi saataville. Siten keskeinen osa varhaiskasvatuksen kehittämisestä Suomessa tulevaisuudessa on vahvistaa tietopohjaa varhaiskasvatukseen liittyvien tekijöiden vaikuttavuudesta.

Suomessa on tekeillä runsaasti tutkimusta varhaiskasvatuksesta, joka ei ehtinyt valmistua tämän raportin tarpeisiin (Strategisen tutkimuksen neuvoston (Suomen Akatemia) rahoittamat hankkeet CHILDCARE, Taidot Työhön, TITA; TEAS-rahoitteinen VakaVai -hanke). Lisäksi Suomi on osallistunut laajaan kansainväliseen CARE-hankkeeseen, jonka tulokset ovat hyödyllisiä suomalaisen varhaiskasvatuksen kehittämisessä. Ilmeinen suositus onkin, että hallitus seuraisi näitä ja muita tutkimustuloksia, ja voisi mahdollisen uuden tiedon perusteella tarkistaa tässä esitettyjä ja muita varhaiskasvatuksen linjauksia. Tutkimuksissa voi esimerkiksi selvittää tärkeitä seikkoja varhaiskasvatuksen vaikutuksesta lapsiin tai tekijöitä liittyen varhaiskasvatuksen laatutekijöihin ja kunnallisiin käytäntöihin.

Koska luotettavia vaikuttavuutta selvittäviä tutkimuksia tarvittaisiin enemmänkin, olisi pitkällä aikavälillä syytä myös pitää yllä edellytyksiä tehdä niitä. Rahoituksen lisäksi keskeistä tässä on politiikkavariaation olemassaolo, joita vaikuttavuusarvioon pyrkivät tutkimukset usein tarvitsevat. Paras tapa järjestää näitä edellytyksiä tutkimukselle olisivat kokeilut. Esimerkiksi tässä esitetyt suositukset varhaiskasvatusmaksujen vaikutuksesta varhaiskasvatukseen osallistumiseen juuri Suomessa olisivat varmemmalla pohjalla, jos olisi kokeiluun perustuvaa tietoa eri maksuasteikkojen vaikuttavuudesta osallistumiseen. Vakuuttavampia kokeilut ovat silloin, kun ne perustuvat henkilötasoiseen satunnaistamiseen, mutta muun-

kinlaisia kokeiluja voi tehdä. Kokeilujen ollessa mahdottomia toteuttaa tutkimukselle olisi edullista, jos politiikassa olisi esimerkiksi pilotointeja ennen valtakunnallista käyttöönottoa tai politiikkatoimien vaihtelua kohdistuen eri ihmisryhmiin eri tavoin.

Lisäksi tutkimusedellytyksiä luo varhaiskasvatukseen liittyvän tilastotiedon kehittäminen. Esimerkiksi Strategisen tutkimuksen neuvoston (Suomen Akatemia) rahoittamassa hankkeessa Taidot Työhön kerätään historiatietoja lasten neuvoloissa tehtävistä kehitystesteistä. Näistä saa pitkältä ajalta tietoa lasten kehityksen tilanteesta ja trendeistä eri puolilla Suomea. Kyseinen aineisto on kuitenkin tutkijoiden omasta aloitteesta ja melko suurilla resursseilla keräämä. Tämän kaltaisia tietovarantoja, jotka periaatteessa sijaitsevat julkisen sektorin piiriin kuuluvissa rekistereissä, pitäisi saada nykyistä helpommin ja halvemmalla tutkijoiden käyttöön. Näin saataisiin myös lisää tutkittua tietoa varhaiskasvatukseen liittyvistä asioista, joihin sitten tulevaisuuden varhaiskasvatuksen kehittäminen voisi perustua.

IV Varhaiskasvatuksen tiekartta – tiivistelmä selvityshenkilöryhmän lyhyen ja pitkän aikavälin suosituksista

Tekemämme selvitystyö on osoittanut, että varhaiskasvatuksen kehittäminen on tarpeen nostaa Suomessa laajemman yhteiskunnallisen huomion kohteeksi. Erityisesti osallistumisasteen nostamisen pohdinta osoittaa selkeästi, etteivät asiaa koskevat ratkaisut löydy pelkästään varhaiskasvatuspalveluiden sisäisen kehittämisen avulla. Tarvitaan laajempia perhevapaajärjestelmän, työelämän joustojen ja yleisen varhaiskasvatuksen merkitystä koskevan tietoisuuden kehittämisen toimia. Varhaiskasvatuksen kehittämisestä on siis tehtävä koko yhteiskunnan projekti. Varhaiskasvatuksen kehittämistä voidaan verrata koko peruskoulujärjestelmän rakentamiseen ja kehittämiseen, mikä on myöhemmin osoittautunut monella tavoin Suomelle suotuisaksi hankkeeksi.

Selvitystyö osoittaa myös sen, että varhaiskasvatuksen kehittäminen vaatii pitkän aikajänteen suunnitelmaa. Osa tekemistämme ehdotuksista on mahdollista toteuttaa niin haluttaessa hyvinkin nopeasti, osa taas vaatii pidemmän aikajänteen. Esitämme hieman myöhemmin tiivistelmän raportissa tarkemmin esittelemistämme suosituksista. Suosituksemme ajoittamiseen pitkälle aikajänteelle on syynä: Suosituksemme koskevat monia organisaatioita ja käytäntöjä ja niiden on saatava aikaa mukauttaa toimintansa uusiin vaatimuksiin. Suositusten toteuttaminen tuottaa menoja sekä valtiolle että kunnille ja kokonaismenokehysten muuttaminen vaatii oman aikansa. Haluamme kuitenkin painottaa sitä, että suosituksemme toteuttamisesta aiheutuvia kuluja tulee tarkastella pitkällä aikajänteellä, ei pelkästään yhden budjettivuoden näkökulmasta. Kuten olemme johdannossa esittäneet, varhaiskasvatukseen tehtyjen investointien uskotaan olevan tehokkaita ja oikea-aikaisesti tehtynä ne saattavat alentaa myöhempiä kustannuksia. Pidämme tärkeänä sitä, että kuntia tuetaan taloudellisessakin merkityksessä niiden varhaiskasvatuksen järjestämisen tehtävässä. Asia ei ole vähämerkityksinen: tekemistämme varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostoa koskevista sekä osaamisen kehittämisen ja koulutuksen uudistamisen kysymyksistä koituu oletettuja positiivisia seuraamuksia ainoastaan, mikäli varhais-

kasvatuspalvelut ovat laadukkaita. Henkilöstöllä on siten oltava hyvät työolosuhteet ja lapsilla laadukas päiväkotiarki. Esitämme seuraavassa tiivistelmän suosituksistamme:

Osallistumisasteen nostamista koskevat lyhyen aikavälin suositukset

1. Varhaiskasvatuksen maksujärjestelmän uudistaminen varhaiskasvatukseen ja työhön osallistumiseen kannustavaksi
2. Kotihoidon tuen ja lasten hoitovapaan alentaminen kahteen vuoteen tavoitteena varhaiskasvatukseen ja työhön osallistumisen kannustaminen
3. Varhaiskasvatuksen positiivisia seuraamuksia koskevan tietoisuuden lisääminen yhteiskunnassa, erityisesti varhaiskasvatuksen ja neuvoloiden palveluohjauksessa
4. Kunnallisten varhaiskasvatukseen osallistumiseen liittyvien eriarvoistavien käytäntöjen tiedostaminen ja yhdenmukaistaminen

Osallistumisasteen nostamista koskevat pitkän aikavälin suositukset

1. Maksuttoman esiopetuksen merkityksen ja laajentamisen arviointi
2. Työn ja perheen yhteensovittamisen tukeminen lisäämällä työelämän joustoja lapsiperheväiheessä
3. Muiden työhön ja varhaiskasvatukseen osallistumista epäkannustavaksi tekevien tukien uudistaminen, esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuki

Henkilöstön osaamisen ja koulutuksen kehittämisen lyhyen aikavälin suositukset

1. Varhaiskasvatustalouden toisen vaiheen pikainen käynnistäminen ja sen yhteydessä henkilöstörakenteen ja henkilöstön kelpoisuusvaatimusten uudistaminen
2. Yliopistollisen lastentarhanopettajakoulutuksen sisäänoton kasvattaminen välittömästi erillisrahoituksella ja seuraavien opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisten tulosneuvottelujen yhteydessä pysyvästi
3. Ammattikorkeakoulujen varhaiskasvatukseen painottuneiden sosionomikoulutuksen tutkintomääristä ja koulutuksen järjestäjistä neuvottelu ammattikorkeakoulujen profiloitumisen yhteydessä
4. Toisen asteen varhaiskasvatukseen kelpoistavan koulutuksen tutkintomääristä ja koulutuksen järjestämistä vastusta neuvottelu
5. Rahoituksen varaaminen varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutukseen ja täydennyskoulutuksen toteuttaminen

6. Työvoima- ja koulutustarpeen ennakointitiedon rakentamisen kii-
rehtiminen ja sen hyödyntäminen koulutuksen kehittämissuositus-
ten täsmentämisessä
7. Varhaiskasvatuksen koulutuksen yhteistyöfoorumin perustaminen
8. Varhaiskasvatuksen koulutusten opetussuunnitelmien uudistami-
nen suosituksia vastaavalla tavalla

Henkilöstön osaamisen ja koulutuksen kehittämisen pitkän aikavälin suositukset

1. Varhaiskasvatuksen opettajakelpoisuuksien nostaminen maisteritasolle
2. Varhaiskasvatukseen suuntautuvan perustutkinnon rakentaminen
toiselle asteelle
3. Pysyvän täydennyskoulutusjärjestelmän kehittäminen varhaiskasva-
tukseen.

Lähteet

- Alasuutari, M., Hautala, P. Karila, K., Repo, K. & Lammi-Taskula, J. 2016. Suomalainen lastenhoitopolitiikka ja tasa-arvon kysymykset. CHILDCARE-tutkimuskonsortio. Tilannekuvaraportti 2015. Suomen Akatemia. Luettavissa: <http://www.aka.fi/globalassets/33stn/tilannekuvaraportit/stn2015-hankkeet/equa-alasuutari-suomalainen-lastenhoitopolitiikka-ja-tasa-arvo.pdf>
- Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. 2008. Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.
- Black, S., Devereux, P., Løken, K. & Salvanes, K. 2014. Care or Cash? The Effect of Child Care Subsidies on Student Performance. *The Review of Economics and Statistics*, 96(5), 824–837.
- Carneiro, P., Løken, K. & Salvanes, K. 2015. A Flying Start? Maternity Leave Benefits and Long-Run Outcomes of Children. *Journal of Political Economy*, 123(2), 365–412.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A. & Schönberg, U. 2016. Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. Working paper.
- Drange, N. & Havnes, T. 2015. Child Care Before Age Two and the Development of Language and Numeracy: Evidence from a Lottery. IZA Discussion Paper, No. 8904.
- Edwards, A. 2011. Building common knowledge at boundaries between professional practices: relational agency and relational expertise in systems of distributed expertise. *International Journal of Educational Research*, 50 (1), 33–39.
- Eurofound. 2015 Early childhood care: Accessibility and quality of services. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Luettavissa: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf
- European Commission. 2011. Early childhood education and care: providing all our children with the best start for the world of tomorrow. Communication from the commission. Luettavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:EN:PDF>
- European Commission. 2014. Education and Training Monitor 2014.
- European Commission. 2016. Eurydice. Northern Countries. Luettavissa: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>
- European Quality Framework for Early Childhood and Care. 2014. Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. Luettavissa: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf
- Eurostat. 2016. Participation in early childhood education. Luettavissa: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00179&plugin=1>
- Fukkind, R. G., & Lont, A. 2007. Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 294–311.
- Gathmann, C. & Sass, B. 2017. Taxing Childcare: Effects on Childcare Choices, Family Labor Supply and Children. Working paper.
- Havnes, T. & Mogstad, M. 2011a. Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95 (11–12), 1455–1465.
- Havnes, T. & Mogstad, M. 2011b. No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2), 97–129.
- Havnes, T. & Mogstad, M. 2015. Is universal child care levelling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100–114.
- Heckman, J. 2008. The case for Investing in Disadvantaged Children. Luettavissa: <http://heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children>
- Heckman, J. 2011. The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31–47.

- Heckman, J., Pinto, R. & Savelev, P. 2013. Understanding the Mechanism Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052–2086.
- Heckman, J. & Masterov, D. 2007. The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29(3), 446–493.
- Hietamäki, J., Kuusiholma, J., Räikkönen, E., Alasuutari, M., Lammi-Taskula, J., Repo, K., Karila, K., Hautala, P., Kuukka, A. & Eerola, P. 2017. Varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisut yksivuotiaiden lasten perheissä. CHILDCARE-kyselytutkimuksen 2016 perustulokset. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Työpäpaperi, 24.
- Johnsen, J. & Løken, K. 2015. Nordic family policy and maternal employment. *Nordic Economic Policy Review* 2, 115–132.
- Kannustinloukkutyöryhmä. 2017. Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä. Luettavissa: vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Luettavissa: <https://karvi.fi/varhaiskasvatus/>
- Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus. Varhaiskasvatuksen tilannekatsaus. Opetushallituksen julkaisuja. Raportit ja selvitykset 2016:16.
- Karila, K. & Kupila, P. 2010. Varhaiskasvatuksen työidentiteettien muotoutuminen eri ammattilaissukupolvien ja ammattiryhmien kohtaamisissa. Työsuojelurahaston hanke 108267. Loppuraportti. Luettavissa: https://www.tsr.fi/c/document_library/get_file?folderId=13109&name=DLFE-4301.pdf
- Karila, K., Harju-Luukkainen, H., Juntunen, A., Kainulainen, S., Kaulio-Kuikka, K., Mattila, V., Rantala, K., Ropponen, M., Rouhiainen-Valo, T., Siren-Aura, M., Goman, J., Mustonen, K. & Smeds-Nylund, A.-S. 2013. Varhaiskasvatuksen koulutus Suomessa. Arviointi koulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Korkeakoulujen arviointineuvosto. Julkaisuja 2013:7. Helsinki. Luettavissa: http://karvi.fi/app/uploads/2014/09/KKA_0713.pdf
- Karila, K. & Nummenmaa, AR. 2001. Matkalla moniammatillisuuteen. Kuvauskohteena päiväkotit. Juva. WSOY.
- Kinos, J. 1997. Päiväkotit ammattikuntien kamppailujen kenttänä. Turun yliopiston julkaisuja C:133. Turun yliopisto.
- Kinos, J. 2008. Professionalism – a breeding ground for struggle. The example of the Finnish day-care centre. *European Early Childhood Education Research Journal*, 16(2), 224–241.
- Kosonen, T. 2014. To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 14(3), pages 32, July 2014.
- Laaksonen, R. & Lamberg, K. 2014. Varhaiskasvatus tilastojen valossa. Koonti tilastotiedosta varhaiskasvatusta koskevan lain säädännön valmisteluun. Liiteosa 1. Teoksessa K. Alila, M. Eskelinen, E. Estola, T. Kahiluoto, J. Kinos, H.-M. Pekuri, M. Polvinen, R. Laaksonen & K. Lamberg. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän tueksi Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmän alainen valmisteluryhmä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2009. Luettavissa: http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110922_ajantasainen_lainsaadanto.
- Lazzari, A. & Vandenbroeck, M. 2012. Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe. Teoksessa J. Bennett (toim.) *Early Childhood Education and Care (ECEC) for Children from Disadvantaged Backgrounds: Findings from European Literature Review and Two Case Studies*. Study commissioned by the Directorate general for Education and Culture. Brussels. European Commission.
- Lazzari, A., Vandenbroeck, M. & Peteers, J. 2013. The early years workforce: A review of European research and good practices on working with children from poor and migrant families. Background paper for the Transatlantic Forum on Inclusive Early Years in New York, 10–12th of July 2013.
- Leseman, P. & Slot, P. 2014. Breaking the cycle of poverty: challenges for European childhood education and care. *European Early Childhood Research Journal*, 22(3), 314–326.
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. 2008. How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15(4), 647–659.
- Manning, M., Garvis, S., Fleming, C. & Wong, T. W. G. 2015. The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood care and learning environment. *Campbell Systematic Reviews* 2017:1.
- Melhuish, E., Sammons, P., Sylva, K., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. 2015. Home, Pre-school and Primary school effects when children are aged 11. Teoksessa E. Mellou (toim.) *Kindergarten Teachers's Handbook: Theory and Action*, 1,2,3. Athens.
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Slot, P., Broekhuizen, M., & Leseman, P. 2015. A review of research on the effects of early childhood Education and Care (ECEC) upon child development. CARE project. Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC). Luettavissa <http://ecec-care.org/resources/publications>
- Morabito, C., Vandenbroeck, M. & Roose, R. 2013. 'The Greatest of Equalisers': A Critical Review of International Organisations' Views on Early Childhood Care and Education. *Journal of Social Policy*, 1-17.
- OECD 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

- OECD 2012. Quality Matters in Early Childhood Education and Care – Finland. Organization for Economic Co-Operation and Development. Paris: OECD.
- Onnismaa, E.-L. & Kalliala, M. 2010. Finnish ECEC Policy: Interpretation, Implementation and Implications. *Early Years*, 30(3), 267–277.
- Onnismaa, E.-L., Tahkokallio, L., Lipponen, L. & Reunamo, J. 2013. The Impact of Educational Background on the Early Attrition and Job Commitment Among Kindergarten Teachers. Paper presented at the annual meeting of EECERA, Tallinn, August 28-31.
- OPH 2014. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Määräykset ja ohjeet 2016:1. Tampere: Juvenes Print.
- OPH 2016. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Määräykset ja ohjeet 2016:17. Tampere: Juvenes Print.
- OKM 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatukselle koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmän alainen valmisteluryhmä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12.
- OKM 2015. Varhaiskasvatuksen kehittämisen ja tutkimuksen painopistealueet. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:19.
- OKM 2017. Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut. Valtakunnallinen selvitys 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017: 3. Luettavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79206/okm03.pdf>
- Opetushallitus 2014. Koulutuksen tilastollinen vuosikirja. Toim. T. Kumpulainen. Seurantaraportit 2014:10. Luettavissa: http://www.oph.fi/download/163331_koulutuksen_tilastollinen_vuosikirja_2014.pdf
- Paananen, M., Kumpulainen, K. & Lipponen, L. 2015. Quality drift within a narrative of investment in early childhood education. *European Early Childhood Education Research Journal*, 23(5), 690–705.
- Puroila, A.-M., Kinnunen, S & Keränen, V. 2017. Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamiseen tarvitaan johdonmukaisuutta ja yhteistä tahtoa. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta. Policy brief, 4. Luettavissa: <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=18901>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Sammons, P., Elliot, K., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. 2004. The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception. *British Educational Research Journal*, 30(5), 691–712.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj, I., Taggart, B., Smees, R., & Toth, K. 2014. Influences on students' social-behavioural development at age 16. Effective pre-school, primary and secondary education project (EPPSE). Research Brief RB351. London: Department of Education.
- STM 2007. Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus ja osaaminen. Nykytila ja kehittämistarpeet. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:7. Helsinki.
- Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. 2004. The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education. London: DfES /Institute of Education, University of London.
- THL 2016. Varhaiskasvatus 2015. Tilastoraportti. Helsinki. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016122931722>
- The City of Copenhagen. 2017. What are the costs for the different day care options in Copenhagen? Luettavissa: <https://international.kk.dk/artikel/what-are-costs-different-day-care-options-copenhagen>
- Tuononen, M. 2015. Suomessa varhaiskasvatukseen osallistuminen vähäisempää kuin OECD-maissa keskimäärin. Tieto ja trendit. Talous- ja hyvinvointikatsaus, 5. Luettavissa: <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/144/#sthash.4iVMC5EB.dpuf>
- Urban, M., Vandenbroeck, M., Peeters, J., Lazzari, A. & Van Laere, K. 2011. CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care. Final report. Luettavissa: http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/2011/core_en.pdf
- Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. 2014. Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 327–335.
- VN 2011. Hallitusohjelma (22.6.2011) Valtioneuvosto 15.12.2011 Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma. http://www.aavistus.fi/wp-content/uploads/2011/12/Kesu_2011_2016_fi.pdf. Tämä oli ainut linkki, minkä löysin aiheeseen edes jotenkin liittyen. Oliko tuo viite uutinen vai tästä suunnitelmasta johonkin osaan viittaaminen? Uutisia nimittäin löysin joitain
- VN 2013. Hallitus 29.8.2013. Rakennepoliittinen ohjelma. Ohjelman toimenpidepäätökset 29.11.2013. Luettavissa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a-7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a> onko linkki oikea? Voisiko tämä olla muotoa: Hallituksen päätös 28.8.2008 rakennepoliittisesta ohjelmasta. Ohjelman täsmennetyt toimenpidepäätökset 29.11.2013. (Tämä tieto löytyi http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_finland_fi.pdf sivulta 29.)
- VN 2015. Luonnos hallituksen esitykseksi. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta. Luettavissa: http://stm.fi/documents/1271139/1643419/HE_yks.hoidon+tuki_LUONNOS_10.9.2015.pdf/68d39684-4c50-47b3-b4ed-7b9236e3cc88 entä tämä?

- VN 2017. Hallituksen päätös 25.4.2017 liittyen kannustinluokkien purkamiseen. Luettavissa:
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/4592272/Hallituksen-kannustinloukkulinjaukset.pdf/21072aa5-5f1b-46c8-a121-76c30a5ca838>
- Stocholm stad. 2017. Avgifter och inkomst. Luettavissa:
<http://www.stockholm.se/ForskolaSkola/forskola/Avgifter/>
- The city of Oslo. 2017. Prices and payment. Luettavissa:
<https://www.oslo.kommune.no/english/kindergarten/prices-and-payment/>
- Varhaiskasvatuslaki 2015/580. Luettavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036#a8.5.2015-580>, ajantasainen lainsäädäntö.



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-486-3

ISBN: 978-952-263-487-0 (PDF)

ISSN: 1799-0343

ISSN: 1799-0351 (PDF)