



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Lasten yhdenvertaisuus ja varhais- kasvatuslaki

Maria Pirttilä

2018 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Lasten yhdenvertaisuus ja varhaiskasvatus- laki

Maria Pirttilä
Sosionomi (AMK)
Opinnäytetyö
helmikuu 2018/2018

Maria Pirttilä

Lasten yhdenvertaisuus ja varhaiskasvatustilanne

Vuosi 2018 2018

Sivumäärä 30

Opinnäytetyön tavoitteena on kuvata tiivistetysti varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn kokonaisuudistukseen liittyvien varhaiskasvatustilanteen 11 a §:n ja lasten päivähoitolaista annetun asetuksen 6 §:n uudistusten vaikutuksia varhaiskasvatustilanteen lasten päivähoiton järjestämiseen erityisesti lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tutkimusaineistona opinnäytetyössä on yhteistyössä Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatustilanteen kanssa toteutettu kysely kunnallisten päiväkotien johtajille ja varajohtajille.

Opinnäytetyö on laadullinen tutkimusharjoitus, jossa kyselytutkimuksen tuloksia on analysoitu teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Alhaisen vastausprosentin vuoksi niukaksi jäänyt kyselytutkimusaineisto täydennetään lastentarhanopettajan haastattelulla sekä pykälämuutosten voimaantulon jälkeisillä vaikuttavuusarvioilla (Valtioneuvoston rahoittama VakaVai-hanke sekä Kuntaliiton Varhaiskasvatustilanteen kyselyraportti I). Lisäksi opinnäytetyössä käydään läpi valikoitujen toimijoiden lakiesityksen lausuntokierroksella antamia lausuntoja pykälämuutosten vaikutuksista varhaiskasvatustilanteen käytännön järjestämiseen ja varhaiskasvatustilanteen lasten yhdenvertaisuuteen.

Kyselytutkimuksen tulosten perusteella varhaiskasvatustilanteen käytännön arjessa kokemukset yhdenvertaisuutta vaarantavista asioista liittyvät pikemminkin varhaiskasvatustilanteen henkilöstön asenteisiin ja toimintakäytäntöihin kuin varhaiskasvatustilanteen toteuttamista ohjaavaan lainsäädäntöön. Sääntelyn näkökulmasta on kuitenkin selvää, että pykälämuutokset heikentävät varhaiskasvatustilanteen lasten yhdenvertaisuutta.

Opinnäytetyöprosessin aikana oma käsitykseni siitä, että mainitut pykälämuutokset ovat ongelmallisia etenkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta, sai vahvistusta. Yllättävä huomio oli kuitenkin se, että varhaiskasvatustilanteen koskevan sääntelyn ongelmakohtat eivät nousseet lainkaan esiin päiväkotien johtajille ja varajohtajille suunnatun kyselyn tuloksissa.

Asiasanat: päivähoito, varhaiskasvatus, yhdenvertaisuus

Maria Pirttilä

Children's equality and the act on early childhood education

Year 2018	2018	Pages	30
-----------	------	-------	----

The objective of this thesis is to describe the changes in public day care services caused by the reform of early childhood education legislation from an equality's viewpoint. The research material of this thesis was collected in cooperation with the early childhood education services of Hyvinkää via a survey addressed to managers and assistant managers of public day-care centres.

This thesis is a qualitative study. The results of the survey were analysed using theoretical content analysis. Due to the scantiness of the survey results the research material was complemented by a nursery school teacher's interview and assessments of the legislative reform's effects drafted by Council of State (VakaVai) and Kuntaliitto (Varhaiskasvatuskyselyraportti I).

The survey results show that the main concerns related to equality in public day-care centres' everyday routine go with the nursing staff's attitude and practise rather than the legislative guidance. However from the legislative point of view it is clear that the reform of early childhood education legislation weakens children's equality.

Keywords: day care, early childhood education, equality

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Lähtökohdat	7
2.1	Yhdenvertaisuus	11
2.2	Varhaiskasvatuksen järjestäminen	12
2.3	Varhaiskasvatus sosiaalipalveluiden rinnalla	15
2.4	Vaikuttavuusarviot	16
2.5	Asiantuntija-arviot uudistusten vaikutuksista	17
3	Opinnäytetyön toteutus	18
3.1	Kysely päiväkotien johtajille	19
3.2	Lastentarhanopettajan haastattelu ja käytännön esimerkit	20
4	Tulokset	21
4.1	Uudistusten vaikutus esimerkkipäiväkodeissa ja perheissä	21
4.2	Päiväkotien johtajille suunnatun kyselyn tulokset	22
5	Johtopäätökset	24
5.1	Uudistusten tavoitteet ja asiantuntijalausunnoissa esitetyt näkemykset	24
5.2	Kunnallisen varhaiskasvatuksen tilastoja	25
6	Pohdinta	30

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on vertailla lainsäädännön uudistukselle sen valmisteluvaiheessa asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista. Tarkastelun kohteena on sosiaalipalveluiden ja sivistyspalveluiden rajapintaan sijoittuva varhaiskasvatus - erityisesti subjektiivinen päivähoito-oikeus ja varhaiskasvatuksen ryhmäkoot - ja näkökulmana lasten yhdenvertaisuus.

Yhdenvertaisuus on aina ajankohtainen ja kiinnostava käsite, jota voi lähestyä monella eri tavalla. Varhaiskasvatuslain muutosten vaikutus lasten yhdenvertaisuuteen valikoitui opinnäytetyön aiheeksi erityisesti sen vuoksi, että se tarjosi mahdollisuuden hyödyntää opinnäytetyössä aiempaa osaamistani juridiikan alalta. Oma kiinnostukseni aiheeseen liittyy toki myös siihen, että olen kahden varhaiskasvatusikäisen pojan äiti ja seurannut varhaiskasvatuslainsäädännön uudistamisen ympärillä käytyä yhteiskunnallista keskustelua jo pitkään.

Tässä opinnäytetyössä käydään tiivistetysti ja yksinkertaisesti läpi, millaisia muutoksia varhaiskasvatuslain kokonaisuudistukseen sisältyvät subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen ja päiväkotien henkilöstömitoituksen muuttaminen lapsiperheiden ja varhaiskasvatukseen arkeen tuovat. Opinnäytetyö saattaa siis olla kiinnostavaa luettavaa paitsi päiväkotikäisten lasten vanhemmille ja muille suomalaisesta varhaiskasvatuksesta kiinnostuneille myös sellaisille kuntapäätäjille, joiden luottamustoimiin varhaiskasvatusta koskevien kunnallisten linjauksien valmistelemineen ja niistä päättäminen kuuluvat.

Varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn uudistusten tarkastelu rajataan päivähoito-oikeutta koskevaan varhaiskasvatuslain 11 a §:ään (29.1.2016/108) ja varhaiskasvatuksen ryhmäkojoja koskevaan lasten päivähoitosta annetun asetuksen 6 §:ään (21.8.1992/806) sekä niiden valmisteluaineistoon. Tarkastelussa pääasiallisena näkökulmana on uudistusten vaikutus lasten yhdenvertaisuuteen. Uudistuksilla on toki merkittäviä vaikutuksia myös varhaiskasvatuksen laatuun ja päivähoitoikäisten lasten vanhempien yhdenvertaisuuteen, joita käsitellään tarvittavin osin. Lähtökohtana on kuitenkin ajatus siitä, että laadukas varhaiskasvatus on ensisijaisesti lapsen oikeus.

Osa-aikaisen päivähoiton lisääntymiseen on osaltaan vaikuttanut myös hoitoaikaan perustuva päivähoitomaksu. Hoitoaikaa lyhentämällä syntyvä säästö päivähoitomaksuissa on toiminut osalle perheistä kannustimena siirtymään kokopäivähoitosta osapäivähoitoon. Osapäivähoiton maksuluokat vaihtelevat kunnittain ja ovat nähdäkseni osoittautuneet jo itsessään varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuutta heikentäväksi tekijäksi, mutta tässä opinnäytetyössä vapaaehtoisesti valittuun osapäivähoitoon ja vaihteleviin maksuluokkiin liittyvät epäkohdat sekä osapäivähoiton lisääntymisen mukanaan tuomat vaikutukset päiväkotien arkeen jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitusta tarkastellaan opinnäytetyössä yli kolmevuotiaiden lasten ryhmien osalta, koska alle kolmevuotiaiden lasten päivähoitoryhmissä aikuisten ja lasten välinen suhdeluku säilyi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:ää uudistettaessa entisellään. Henkilöstömitoitusta koskeva sääntely velvoittaa sekä kunnallisia että yksityisiä varhaiskasvatuspalvelujen tarjoajia, mutta tässä opinnäytetyössä keskitytään käytännön syistä kunnallisten päiväkotien tilanteeseen: sekä haastattelemani lastentarhanopettaja että kyselytutkimukseen vastanneet päiväkotien johtajat työskentelevät kunnallisissa päiväkodeissa.

Yhdenvertaisuus on varsin laaja käsite ja ulottaa jäljempänä esiteltävin tavoin vaikutuksensa käytännössä kaikkeen viranomaistoimintaan ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Varhaiskasvatuksessakin yhdenvertaisuus muodostuu monenlaisista asioista: saatavuuden ja henkilökuntamitoituksen lisäksi kokemuksiin päivähoidon yhdenvertaisuudesta vaikuttavat esimerkiksi päivähoitopaikan sijainti suhteessa asuinpaikkaan, päiväkotien käytössä olevat resurssit esimerkiksi tarvikkehankintoihin, päivähoidon maksut ja päivähoitohenkilöstön ammattitaito. Näitä muita varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuteen vaikuttavia asioita käsitellään opinnäytetyössä vain siltä osin kuin ne tulevat esiin aineistoon kuuluvissa lastentarhanopettajan haastattelussa ja päiväkotien johtajille suunnatussa kyselytutkimuksessa.

Käsitteitä varhaiskasvatus ja päivähoito käytetään opinnäytetyössä rinnakkain viittaamassa ensisijaisesti siihen hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen, jota päivähoitoikäiset lapset kunnallisessa tai yksityisessä päivähoidossa saavat. Käytäntö on valittu lähinnä tekstin sujuvoittamiseksi ja toisteisuuden välttämiseksi. Varhaiskasvatus on kuitenkin käsitteenä laajempi kuin päivähoito, jonka voi nimensä mukaisesti ajatella keskittyvän hoivaan ja huolenpitoon eli lapsen perustarpeista huolehtimiseen. Varhaiskasvatukseen sisältyvät paitsi hoiva ja huolenpito myös kasvatus ja opetus. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista varhaiskasvatus määritellään lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaksi kasvatukselliseksi vuorovaikutukseksi, ”jonka tavoitteena on edistää lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista”. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 9.) Tässä opinnäytetyössä varhaiskasvatuksella kuitenkin tarkoitetaan päiväkodissa tai muussa päivähoidon toimintayksikössä tarjottavaa varhaiskasvatusta. Päivähoitoa koskevaa sääntelyä uudistettaessa tarkoituksena oli korvata päivähoidon käsite varhaiskasvatuksen käsitteellä, mutta lakimuutoksista huolimatta päivähoito säilynee vielä pitkään varhaiskasvatus-käsitteen rinnalla yleiskielen käytössä (HE 341/2014, Yleisperustelut, kohta 3).

2 Lähtökohdat

Lasten päivähoitoa koskevan sääntelyn uudistaminen kirjattiin tavoitteeksi vuoden 2011 hallitusohjelmaan, ja samassa yhteydessä tehtiin linjaus varhaiskasvatuksen siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen (Valtioneuvos-

ton kanslia 2011, 32). Siirto toteutui jo vuoden 2013 alusta varhaiskasvatuslain 8 §:n muutosten voimaantulon myötä. Uudistetussa pykälässä tehtiin työnjako opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välille:

Varhaiskasvatuslaki 8 § (28.12.2012/909)

Lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Aluehallintovirastolle kuuluvat lasten päivähoidon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi päivähoidon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo päivähoitoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat: 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa tulostavoiteasiakirjan päivähoitoon liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi sovittuaan tulostavoitteista opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Uudistuksen jälkeenkin suuri osa käytännön ohjaus- ja valvontatyöstä tehdään - ainakin tois- taiseksi - pykälässä kuvatun työnjaon mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä ja sen alai- sissa toimielimissä. Siirtymä sosiaalipalvelusta sivistyspalveluksi kuvastaa kuitenkin suomalai- sen varhaiskasvatuksen muutoksia sen sotien jälkeiseltä ajalta alkaneessa historiassa, jonka aikana päivähoito on muuttunut äitien työssäkäynnin mahdollistajasta jokaisen lapsen oikeu- deksi. Yhteiskuntarakenteen muutoksista johtunut lisätyövoiman tarve käynnisti suomalaisen päivähoitojärjestelmän kehittymisen. Aluksi järjestelmä vastasi käytännössä yksinomaan yh- teiskunnallisiin tarpeisiin, ja oikeastaan vain lastensuojelullisin perustein päivähoitopaikan saaneiden lasten osalta varhaiskasvatuksen voidaan ajatella toteuttaneen myös lapsen tar- peista noussutta tehtävää. (Alila ym. 2014, 8-9.) Alkuun lastentarhoja koskeva sääntely olikin sisällytetty lastensuojelulakiin (Alila ym. 2014, 12).

Suomalaista päivähoitoa koskevaan sääntelyyn on tehty lukuisia uudistuksia ja muutoksia sen jälkeen, kun ensimmäinen laki lasten päivähoidosta tuli voimaan vuonna 1973 (36/1973). Muutokset seurasivat aikakaudelle tyypillisiä yhteiskunnan ja politiikan muutoslinjoja. Merkit- tävä askel kohti lapsilähtöistä ja yhdenvertaista varhaiskasvatusta oli vuonna 1996 voimaan tullut muutos, jolla päivähoidon tarveharkintaisuudesta luovuttiin ja päivähoidosta tuli jokai- sen lapsen subjektiivinen oikeus. (Alila ym. 2014, 12-13.) Päivähoito-oikeuden subjektiivisuus ei ole kuitenkaan johtanut siihen, että kaikki varhaiskasvatukseen ikäluokassa osallistumisprosentti on kansainvälisestikin arvioiden melko matala. Taloudellisen yhteistyön

ja kehityksen järjestö OECD:n tuoreimman varhaiskasvatustilaston perusteella alle kolmevuotiaista suomalaislapsista vain noin kolmannes on päivähoidon piirissä, kun vastaavat luvut esimerkiksi muissa Pohjoismaissa vaihtelevat Ruotsin hiukan alle viidestäkymmenestä prosentista Tanskan 65 prosenttiin. Tilasto perustuu vuoden 2014 tietoihin, joten subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen vaikutukset osallistumisprosenttiin eivät tilastossa vielä näy. (OECD 2017, 123.)

Suomalaisen päivähoidon muutos näkyy yksinkertaisesti ja tiivistetysti varhaiskasvatukselle laissa asetettuja tavoitteita vertailemalla. Vuoden 1973 päivähoitolain 2.2 §:n mukaan päivähoito oli pyrittävä järjestämään siten, että se edistää lapsen kehitystä ja oppimahdollisuuksia sekä tarjoaa jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan. Voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa tavoitteita kuvataan seuraavasti:

Varhaiskasvatuslaki 2 a § (8.5.2015/580)

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

- 1) edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, 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, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
- 7) tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
- 8) kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
- 9) varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;

10) toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Muutos on siis johtanut siihen, että varhaiskasvatuksella ajatellaan olevan hyvin moninaisia tavoitteita ja tehtäviä. Myös yhteiskunnallisesta näkökulmasta varhaiskasvatusta voidaan tarkastella monesta erilaisesta näkökulmasta: varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa on huomioitava niin sivistykselliset kuin sosiaaliset ja terveydellisetkin näkökulmat, perhepolitiikka, tasa-arvo sekä työvoima- ja talouspolitiikka. Toimiva varhaiskasvatus mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin ja tukee vanhemmuutta, ja varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus on myös vanhempien yhdenvertaisuutta. (Puroila & Kinnunen 2017, 8.) Silti keskiöön nousee lapsen oikeus: varhaiskasvatuksen keskeinen tavoite on edistää jokaisen lapsen kasvua ja kehitystä ja tukea hänen oppimisen edellytyksiään.

Varhaiskasvatustalouden uudistukselle asetetut tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi vaikuttavat keskenään hiukan ristiriitaisilta: voidaanko rajaamalla ja vähentämällä saavuttaa enemmän ja laadukkaampaa? Vuoden 2011 hallitusohjelmassa talouden tasapainottaminen oli keskeisessä asemassa. Myös varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn muutoksilla voidaan ajatella olevan selkeä talouspoliittinen tarkoitus. Nimenomaisina kirjauksina hallitusohjelmassa olivat kuitenkin työn ja perheen joustavan yhdistämisen tukeminen ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyttäminen sekä päivähoiton kehittäminen syrjäytymistä ehkäisevänä palveluna (Valtioneuvosto 2011, 32). Valmistelutyön edetessä vaihtuivat sekä hallitus että tavoitteet, ja vuoden 2015 hallitusohjelmassa subjektiivisesta oikeudesta kokopäiväiseen hoitoon luovuttiin, vaikka varhaiskasvatuksen kehittäminen lapsen hyvinvoinnin tukena kirjattiin hallitusohjelmaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman osaksi (Valtioneuvoston kanslia 2015, 21; hallitusohjelman liitteet, 16).

Varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua vain, jos toimintaedellytyksistä huolehditaan ja varhaiskasvatuksen laatua valvotaan. Laadukas varhaiskasvatus on investointi tulevaisuuteen, ja jo varhaiskasvatuksen sisältöjä suunniteltaessa tulisi arvioida myös niiden tulevia hyötyjä (Bruce 2011, 40-41; Karila 2016, 11-12). Varhaiskasvatuksen myönteiset vaikutukset saavutetaan, kun varhaiskasvatus on laadukasta ja saavutettavissa. Saavutettavuuden ohella on tuki ratkaiseva merkitys sillä, kuinka suuri osa päiväkotikäisistä lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen. (Karila 2016, 21, 24-25.)

Yksittäisistä laatutekijöistä merkittävimpiä ovat henkilöstön vankka osaaminen ja vahva ammattitaito sekä aikuisten ja lasten välinen suhdeluku päivähoitoryhmissä. Ryhmäkooko vaikuttaa varhaiskasvatuksen laatuun vuorovaikutussuhteiden kautta: mitä isompi ryhmä on, sitä useammalle lapselle varhaiskasvattaja joutuu jakamaan huomiotaan. Myös lapsen näkökulmasta vuorovaikutussuhteiden lisääntyminen voi olla sosiaalisesti kuormittavaa ja siten varhaiskasvatuksen laatua heikentävää. (Karila 2016, 25-27.)

Varhaiskasvatukseen ammattilaisiksi koulutaudutaan ja pätevoidytään sekä kasvatustieteen että sosiaali- ja terveystieteiden tutkinnoilla, mikä sekä omalta osaltaan kuvaa päivähoitoa sivistyspalveluiden ja sosiaalipalveluiden rajapinnan ilmiönä. Päiväkotien ryhmät rakentuvat tyyppillisesti siten, että ryhmässä on kolme työntekijää, käytännössä usein yksi lastentarhanopettaja ja kaksi lastenhoitajaa. Lastentarhanopettajien koulutustaustana tavallisimmat nykyisistä tutkinnoista ovat kasvatustieteen kandidaatti ja tutkintoon lastentarhanopettajan kelpoisuuden tuottavilla opinnoilla täydentänyt sosionomi. (Lastentarhanopettajan haastattelu 2018.) Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentiaan kuuluvista sosionomeista lähes kolmasosalla ensimmäinen valmistumisen jälkeinen työpaikka on lastentarhanopettajana, ja lastentarhanopettaja onkin sosionomien yleisin tehtävänimike (Landgren & Pesonen 2017, 19).

2.1 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus on yksi keskeisimmistä sekä kansainvälisellä että kansallisella lainsäädännöllä turvatuista ihmisoikeuksista. Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista tärkeimpänä voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimusta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 85-86/1998), jonka 14 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö: Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Suomen perustuslaissa (731/1999) yhdenvertaisuudesta säädetään 6 §:ssä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kansalliseen lainsäädäntöömme sisältyy myös yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), jonka tarkoituksena on 1 §:nsä mukaisesti edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen että Suomen perustuslain syrjintää koskevan sääntelyn osalta on keskeistä huomioida, että syrjivinä pidettäviä arviointiperusteita ei ole edellä mainituissa lainkohdissa tyhjentävästi listattu. Lainkohdissa nimenomaisesti mainittujen perusteiden lisäksi on siis kiellettyä myös muuhun asemaan perustuva syrjintä (Euroopan ihmisoikeussopimus) ja muuhun henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjintä (Suomen perustuslaki).

Yhdenvertaisuuden takaavassa sääntelyssä ei ole ikärajoja: syrjinnän kieltö ja oikeus yhdenvertaisuuteen koskevat niin lapsia kuin aikuisiakin. Lasten oikeus yhdenvertaisuuteen on kuitenkin turvattu myös erityisesti lapsia koskevalla sääntelyllä. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 2(1) artiklan mukaan sopimusvaltioiden on kunnioitettava ja taatava yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille

ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Suomen perustuslain 2.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Lasten yhdenvertaisuus on kirjoitettu näkyviin myös varhaiskasvatuslain 2 a §:ään, jonka 1-kohdassa todetaan, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia, ja 6-kohdassa turvataan kaikkien lasten yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus ei tarkoita vain sitä, että kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on oikeus osallistua päivähoitoryhmän toimintaan, vaan laadukas varhaiskasvatus ulottaa vaikutuksensa paljon pidemmälle. Päivähoitoon osallistuminen tukee lapsen varhaisvaiheen kehitystä, mutta esimerkiksi oppimisvalmiuksiin ja sosiaalisiin taitoihin liittyvä kehitys ulottavat vaikutuksensa aikuisuuteen asti. Varhaiskasvatuksen positiiviset vaikutukset linkittyvät kuitenkin varhaiskasvatuksen laatuun: vain laadukkaalla päivähoitolla saavutetaan pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia positiivisia, yksilöllisiä vaikutuksia. (Karila 2016, 16-17.)

2.2 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Opinnäytetyön rajauksen mukaisesti tarkastelussa on kaksi lasten päivähoitoa sääntelevää pykälää: päivähoito-oikeudesta säädetään varhaiskasvatuslain 11 a §:ssä ja päivähoitossa olevan lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön suhdeluviista eli käytännössä päiväkotiryhmien koosta lasten päivähoitosta annetun asetuksen 6 §:ssä. Varhaiskasvatuslain 11 a §:stä on poimittu seuraavaan opinnäyte-työn aiheen kannalta olennaiset momentit 1-5 ja 9:

Varhaiskasvatuslaki 11 a § 1-5 ja 9 mom. (29.1.2016/108)

Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetus-laissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä tämän momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huolta- ja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.

Lapsella on lisäksi oikeus 1 momentissa 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.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien on kunnan päättämin määräajoin esitettävä selvitys 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee ilmoittaa kunnalle varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista viipymättä saatuaan niistä tiedon.

- - -

Kunnan on tarjottava 1 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat.

Varhaiskasvatuslain 11 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Oikeus kokopäiväiseen hoitoon oli ennen uudistetun varhaiskasvatuslain voimaantuloa subjektiivinen jokaisen lapsen oikeus. Uudistuksen myötä lähtökohtana on se, että jokaisella lapsella on oikeus osapäiväiseen tai osaviikkoiseen eli 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen.

Osapäivähoitoa laajemmasta oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslain 11 a §:n 2-4 momentissa. Ilman erityistä tarveharkintaa oikeus kokopäivähoitoon on vain lapsilla, joiden molemmat vanhemmat ovat kokopäiväisesti työssä, opiskelijoita tai yrittäjiä. Jos vanhemmat tai toinen heistä on työttömänä tai muutoin työelämän ulkopuolella tai hoitaa perhevapaalla perheen muita lapsia kotona, on kunta velvollinen tarjoamaan vain osa-aikaista varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa, ellei kokopäivähoidon katsota olevan tarpeen ja perusteltua joko vanhemman osa-aikaisen työn tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen tai muun 3 momentissa mainitun syyn vuoksi tai lapsen edun vuoksi 4 momentissa kuvatuin perustein. Oikeutta kokopäiväiseen päivähoitoon arvioidaan perhekunnittain eli yhden vanhemman perheissä ei eri osoitteessa asuvan toisen vanhemman työllisyystilanne vaikuta arviointiin.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:n 3-4 momentin perusteella syntyvä oikeus 20 viikkotuntia laajempaan varhaiskasvatukseen edellyttää, että vanhemmat esittävät määräajoin selvityksen niistä

syistä, joiden vuoksi laajennettu varhaiskasvatus on tarpeen. Käytännössä on kuitenkin kuntien harkintavallassa päättää, millaista selvitystä laajennetun varhaiskasvatuksen tarpeesta edellytetään vai myönnetäänkö kokopäivähoito-oikeus kaikille sitä hakeville. Myös osa-aikaisen varhaiskasvatuksen käytännöistä päättäminen on kuntien päätösvallassa. Mahdollista on esimerkiksi rajata osapäivähoidossa olevien hoitoaikaa siten, että hoitoaikaa ovat vain aamupäivät tai vain tietyt viikonpäivät. Yhtä lailla mahdollinen vaihtoehto on, että osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten vanhemmat valitsevat itse, miten käyttävät viikoittaisen hoitoajan. (Lastentarhanopettajan haastattelu 2018.)

Varhaiskasvatuksen henkilömitoitusta eli aikuisten ja lasten välistä suhdelukua säännellään lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6.1 §:ssä:

Asetus lasten päivähoidosta 6.1 § (21.8.1992/806)

Päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005), sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013, 7 tai 8 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmi-vuotiasta lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus. (22.10.2015/1282)

Ennen lakimuutosta aikuisten ja lasten välinen suhdeluku yli kolmevuotiaiden varhaiskasvatuksessa oli 1:7. Päiväkotiryhmissä, joissa on kolme varhaiskasvattajaa, suhdeluvun muutos tarkoittaa siis yksinkertaisimmillaan sitä, että 21 kokoaikaisessa hoidossa olevan lapsen päiväkotiryhmää kasvaa kolmella kokoaikaisessa hoidossa olevalla lapsella. Yhdistettynä subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamiseen ja muihin osapäiväisen päivähoidon vaihtoehtoihin varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen hahmottaminen vaatii kuitenkin hieman monimutkaisempia, kertoimiin perustuvia laskutoimituksia, joita käydään läpi myös jäljempänä luvussa 4. Käytännössä varhaiskasvatuksen kertoimet tarkoittavat sitä, että yli kolmevuotias kokopäiväisessä hoidossa oleva lapsi, jolla ei ole erityisen hoidon tai kasvatuksen tarvetta, saa kertoimen yksi, ja kaikki poikkeamat tästä vaikuttavat kertoimeen joko sitä suurentavasti tai pienentävästi. (Lastentarhanopettajan haastattelu.)

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:ssä on säännökset myös päivähoidossa olevan lapsen erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeen vaikutuksesta ryhmäkokoan sekä mahdollisuudesta poiketa säädetystä suhdeluvusta lyhytaikaisesti. Mikäli erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevalla lapsella on päiväkodissa erityinen avustaja, ei hänen erityisen tuen tarpeensa vaikuta kertoimeen eikä siten myöskään päiväkotiryhmän kokoon. Erityisen tuen tarve voi johtua esimerkiksi erilaisista kehitysviivästymistä tai siitä, että lapsen äidinkieli on jokin muu kuin päiväkodissa käytettävä kieli, minkä vuoksi hän saattaa tarvita erityistä tukea kie-

lolliseen kehitykseensä. Mikäli erityistä avustajaa ei ole, huomioidaan erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve kerrointa kasvattamalla, jolloin ryhmäkoko pienenee. Mahdollisuus poiketa ryhmäkoko koskevasta sääntelystä on tarkoitettu tilapäiseksi ja lyhytaikaiseksi, mutta päiväkotien arjessa poikkeamat saattavat olla valitettavan tavanomaisia ja jatkuviakin. (Lastentarhanopettajan haastattelu 2018.)

Osapäiväistä hoitoa koskien lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6.2 §:ssä säädetään, että hoito- ja kasvatustehtävissä tulee olla vähintään yksi henkilö enintään 13 osapäivähoitossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Mikäli kunnassa päätetään rajata varhaiskasvatusoikeutta siten, että kunta määrittää ajat, joina vain osapäiväiseen hoitoon oikeutetut lapset voivat olla päiväkodissa, ja perustaa erityisiä osapäivähoitoryhmiä, voi ryhmässä olla enimmillään 39 lasta kerrallaan niin sanotusti kahdessa vuorossa. Varhaiskasvatuksen henkilöstö kohtaisi tällaisissa osapäivähoitoryhmissä siis 78 lasta päivähoitopäivän aikana.

Sekä varhaiskasvatuslain 11 a § että lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § ovat luonteeltaan niin sanottua minimisääntelyä, eli ne määrittävät tason, joka varhaiskasvatuksessa on vähintään turvattava. Aikuisten ja lasten välinen suhdeluku ei siis voi, poikkeustilanteita lukuun ottamatta, olla suurempi kuin 1:8, ja kunnan on tarjottava jokaiselle päiväkotikäiselle lapselle varhaiskasvatusta vähintään 20 tuntia viikossa. Mikään ei kuitenkaan estä kuntia poikkeamasta minimivaatimuksista varhaiskasvatuksen saatavuutta parantamaan ja ryhmäkokoja pienentävään suuntaan, ja jäljempänä esiteltävistä kuvioista käykin ilmi, että osassa kunnista on lainsäädännön uudistusten jälkeenkin pitäydytty vanhan lain mukaisissa subjektiivisessa päivähoito-oikeudessa ja henkilöstömitoituksessa (ks. luku 5).

2.3 Varhaiskasvatus sosiaalipalveluiden rinnalla

Varsin merkityksellisenä tekijänä opinnäytetyön aihevalinnassa oli ajatus siitä, että edellä selostetusta hallinnonalasiirrosta huolimatta varhaiskasvatuksella on kiinteä yhteys lapsiperheiden sosiaalipalveluihin. Jo sosiaalialan opintojen aikainen kokemukseni työstä lapsiperheiden sosiaalipalveluissa on osoittanut, että valtaosalla lapsista asiat ovat - ainakin kokonaisuutena arvioiden - hyvin ja että vain hyvin pieni joukko lapsia tarvitsee kaiken sen avun ja tuen, jota suomalainen yhteiskunta erilaisin sivistys-, sosiaali- ja terveysalan palveluin kykenee tarjoamaan. Ääripäiden välissä on kuitenkin perheitä ja lapsia, jotka selkeästi tarvitsisivat tukea, mutta eivät sitä syystä tai toisesta saa.

Asiaa voi konkretisoida sosiaali- ja terveysalan työmenetelmäksi kehitellyn huolen vyöhykkeistön avulla. Olen ollut mukana lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan (Lape-hanke, ks. hankkeesta tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriö 2018) liittyvissä kunnallisissa työpajoissa pohtimassa huolen vyöhykkeistöä kunnan eri sosiaali-, sivistys- ja terveyspalveluiden toimijoiden näkökulmasta ja työpajatyöskentelyssä esiin tulleiden näkökulmien avulla täydentänyt Lastensuojelun käsikirjasta löytyvää vyöhykekarttaa:

EI HUOLTA	PIENI HUOLI	TUNTUVA HUOLI	SUURI HUOLI
Ei lainkaan huolta.	Huoli käy mielessä tai ihmettely herää.	Huoli on tuntuvaa.	Huoli on erittäin suuri.
Toimenpiteet ovat riittäviä ja oikea-aikaisia.	Huoli ei ole akuutti ja tarvittavien toimenpiteiden pohtimiselle on aikaa.	Tilanne vaatii mahdollisimman pikaisia toimenpiteitä.	Tilanteeseen tarvitaan välitön muutos.
Työntekijä ei epäile auttamismahdollisuuttaan ja kokee voimavarojensa riittävän.	Työntekijä luottaa omiin auttamismahdollisuuksiinsa, mutta pohtii lisävoimavarojen tarvetta.	Työntekijän voimavarat ovat ehtymässä ja lisävoimavaroille on selkeä tarve.	Työntekijällä ei ole keinoja eikä voimavaroja muutoksen aikaansaamiseen.

Kuvio 1. Huolen vyöhykkeet Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mallia mukailen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018, Lastensuojelun käsikirja).

Vaikka huolen vyöhykkeistö on ensisijaisesti lasten ja perheiden parissa työskentelevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työn tukemiseksi kehitetty menetelmä, sen avulla voi peilata erilaisten avuntarpeiden moninaisuutta ja varhaiskasvatuksen tehtävää huolen havainnoijana (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018, Lastensuojelun käsikirja). Varsin haasteellisiltakin tuntuvat perhetilanteet sijoittuvat huolettomuuden tai pienen huolen alueelle silloin, kun tarvittavat tukitoimet on järjestetty ja ne kannattelevat lasta ja perhettä. Perheelle riittävä apu saattaa olla jo se, että päivähoitokäisille lapsille haetaan päivähoitopaikka ja kirjoitetaan kokopäiväiseen hoitoon tarvittavat lausunnot perusteluineen ja siten vähennetään arjen kuormittavuutta perheessä. Perheessä, jonka huolet ja haasteet eivät ole päätyneet viranomaisverkoston tietoon, huoli saattaa kasvaa suureksikin ennen kuin siihen reagoidaan. Näkyväksi tulee yksi tärkeä varhaiskasvatuksen tehtävä: päiväkodin arjessa lasta havainnoidaan ja henkilöstön velvollisuus ilmoittaa huolistaan sosiaalihuoltoon (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 35 §) tai lastensuojeluun (lastensuojelulaki 417/2007, 25 §) vie viestiä perhetilanteesta tai lapsen tuen tarpeesta eteenpäin (lastentarhanopettajan haastattelu 2018).

2.4 Vaikuttavuusarviot

Uudistettu varhaiskasvatussäätely on varsin tuoretta: opinnäytetyössä tarkasteltavat varhaiskasvatuslain 11 a § ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § ovat opinnäytetyön valmistuessa olleet voimassaolevaa oikeutta noin puolentoista vuoden ajan (1.8.2016 lukien). Seuranta-aika uudistusten vaikutuksista päivähoitoa koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon ja varhaiskasvatuksen käytäntöihin on siis lyhyt, mutta vaikuttavuusarvioita on jo tehty. Valtioneuvoston rahoittamassa VakaVai-hankkeessa selvitettiin uudistusten kokonaisvaikutuksia, joita arvioitiin niin varhaiskasvatuksen laadun, sen yhteiskunnallisen merkityksen kuin eri osapuoltenkin näkökulmasta (Puroila & Kinnunen 2017, 11-12). VakaVai-hankeessa huomioitiin

sekä kunnalliset että yksityiset varhaiskasvatuspalvelut. Kuntaliiton Varhaiskasvatuskyselyraportin osassa I selvitettiin subjektiivisen päivähoito-oikeuden ja aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muutoksia kunnallisella tasolla kuntiin suunnatulla kyselytutkimuksella (Lahtinen & Selkee 2016, 2).

Opinnäytetyössä on hyödynnetty valmista tilastotietoa varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn uudistamisen vaikutuksista. Tilastotietoja on poimittu sekä VakaVai-hankkeessa uudistuksen kokonaisvaikutuksia tutkimaan asetetun työryhmän loppuraportista että Kuntaliiton toteuttaman varhaiskasvatuskyselyn raportista. Kertynyttä tietoa käydään tarkemmin läpi luvun 5 johdopäätöksissä.

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen taloudellisia vaikutuksia ja uudistuksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen laatuun tutkittiin valtioneuvoston rahoituksella VakaVai-hankkeessa, jossa tutkimusta johti Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnassa toimiva tutkimusryhmä. Hankkeen loppuraportti *Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista* julkaistiin 18.12.2017. Hankkeeseen koottiin aineistoa sekä laajoin kyselytutkimuksin että haastatteluin kuntien varhaiskasvatuksen johtajille, yksityisten päiväkotien johtajille, varhaiskasvatuksen työntekijöille ja varhaiskasvatuksessa olevien lasten vanhemmille. (VakaVai 2017.)

Kuntaliitto julkaisi vuonna 2016 kaksi varhaiskasvatuskyselyraporttia, joista ensimmäisessä tarkastelun kohteena olivat subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen ja ryhmäkokojen kasvamisen mahdollistanut muutos aikuisten ja lasten suhdeluvuissa. Raportin aineisto koottiin Manner-Suomen kuntiin suunnatulla kyselyllä, ja vastausprosentti oli varsin korkea: 86,2 prosenttia kunnista vastasi Kuntaliiton kyselyyn ainakin osittain. Kyselytutkimukset ajoittuivat helmikuulle 2016, jolloin varhaiskasvatuslain 11 a §:n ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n uudistukset olivat vasta tulossa voimaan, mikä selittää sen, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista ja ryhmäkokoja koskevia päätöksiä ei suuressa osassa kunnista oltu vielä tehty. Toisaalta laissa säädettyjen käytäntöjen soveltaminen ei välttämättä edellytä kunnilta nimenomaista päätöstä asiasta. Joissakin kunnissa käytännöt ovat siis saattaneet muuttua ilman kunnan päätöstäkin. (Lahtinen & Selkee 2016, 2-7.)

2.5 Asiantuntija-arviot uudistusten vaikutuksista

Varhaiskasvatuslain ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen uudistusten valmisteluaineistosta opinnäytetyössä on hyödynnetty hallituksen esityksen lisäksi valikoituja lausuntoja, joita erityisesti lasten oikeuksiin keskittyneet toimijat lakiesityksestä ja muutosehdotuksista antoivat niiden ollessa lausuntokierroksella. Aineistoon valikoituivat lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttilan, Mannerheimin lastensuojeluliiton, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, moniammatillisen varhaiskasvatuksen ammattilaisten Vain kaksi kättä -työryhmän sekä Helsingin yliopis-

ton yliopistonlehtori Marjatta Kallialan lausunnot subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamista koskevasta hallituksen esityksestä 80/2015 (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta). Varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja koskevista asiantuntijalausunnoista on tarkasteltu lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttilan lausuntoa.

Valikoidun lausuntoaineiston käyttäminen vaikuttaa väistämättä kuvaan, joka varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn uudistuksista ja niiden mahdollisista epäkohdista lausuntojen perusteella piirtyy. Opinnäytetyön rajatun laajuuden vuoksi kaikkea lakiuudistusten valiokuntakäsittelyn aikana kertynyttä materiaalia ei kuitenkaan ole mahdollista eikä perustelua sisällyttää opinnäytetyön aineistoon. Tarkasteluun otetut lausunnot on edellä selvitetyllä mukaisesti valikoitu toimijoilta, jotka oletusarvoisesti ovat huomioineet lausunnoissaan erityisesti lapsen oikeuksien näkökulman. Rajaus perustuu opinnäytetyön lähtökohdaksi valittuun ajatukseen siitä, että päivähoito-oikeus on ensisijaisesti lapsen oikeus.

3 Opinnäytetyön toteutus

Tämä opinnäytetyö on laadullisen tutkimuksen harjoitelma. Aineistona on päiväkotien johtajille ja varajohtajille suunnattu kyselytutkimus, jota täydentää lastentarhanopettajan haastattelu. Kyselytutkimusaineiston keräämiseen liittyvien haasteiden vuoksi aineisto on niukka, minkä vuoksi sen tukena on käytetty edellä selostettuja vaikuttavuusarvioita ja lainvalmisteluaineistoa.

Varhaiskasvatuslain valmisteluvaiheen muutokset olivat sikäli erittäin merkittäviä, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen voitaneen arvioida vaikuttavan suoraan sekä työn ja perheen joustavaa yhdistämistä hankaloittavasti että päivähoidon syrjäytymistä ehkäisevää vaikutusta heikentävästi. Opinnäytetyössä ristiriitaisten tavoitteiden ongelmaa lähestytään lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset ovat ensisijaisesti seuraavat:

- Millaisia tavoitteita ja näkökohtia varhaiskasvatuslain 11 a §:n ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n uudistamista koskevassa valmisteluaineistossa tuotiin esiin?
- Mitä uudistukset käytännössä tarkoittavat päiväkotien arjessa?
- Miten muutokset vaikuttavat päiväkotikäisten lasten yhdenvertaisuuteen?

Muita varhaiskasvatuslainsäädännön uudistustyön vaikutuksia lasten päivähoitoon ja varhaiskasvatusyksiköiden toimintaedellytyksiin käsitellään siltä osin kuin se on opinnäytetyön tutkimuskysymysten kannalta tarkoituksenmukaista. Tutkimuskysymyksiä lähestytään yhdenvertaisuuden käsitteen kautta.

3.1 Kysely päiväkotien johtajille

Varhaiskasvatuksen ammattilaisten ajatuksia päivähoidon yhdenvertaisuudesta selvittääkseni toteutin yhteistyössä Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatuksen kanssa kyselyn Hyvinkään kaupungin päiväkotien johtajille ja varajohtajille. Päätös kohdistaa kysely juuri päiväkotien johtajille ja varajohtajille syntyi yhdessä varhaiskasvatuksen johtajan kanssa. Suunnitteluvaiheessa toiveena oli, että vastausprosentti nousisi korkealle vastaajajoukon rajautuessa sellaisiin varhaiskasvatuksen ammattilaisiin, joiden työhön sisältyy paljon myös hallinnollisia tehtäviä. Tutkimusluvan hakeminen ja päätös tutkimusluvan myöntämisestä hoituivat varsin nopeasti ja vaivattomasti. Tutkimuslupapäätös on opinnäytetyön liitteenä 1.

Toteutin kyselyn Google Forms -palvelun avulla siten, että kyselyn vastaanottajat saivat sähköpostitse sekä kyselylomakkeen että linkin verkkoselaimessa täytettävään versioon lomakkeesta, ja molemmilla tavoilla annetut vastaukset tallentuivat anonymieina salanasuojatulle Google-tililleni. Vastauksia ei ole tallennettu muualle eikä tulostettu, ja ne poistetaan opinnäytetyön tultua hyväksytyksi. Kyselylomake on opinnäytetyön liitteenä 2.

Kyselylomakkeen sisältäneen sähköpostiviestin saatteessa kerroin vastaanottajille tutkimusksymyksistäni ja opinnäytetyöni tavoitteista sekä vastausten luottamuksellisen käsittelyn käytännöistä. Toteutin kyselyn marraskuussa 2017, ja vastausaika oli kolme viikkoa. Ensimmäisen sähköpostiviestin jälkeen lähetin vastaanottajille vielä kaksi muistutusviestiä avoimna olevasta kyselystä saadakseni mahdollisimman paljon vastauksia.

Sain kyselyyni kolme vastausta, eli vastausprosentti jäi hyvin pieneksi ollen 10,7 %. Varhaiskasvatustalain uudistusta valmisteltaessa varsin laajalle levinneen varhaiskasvatusalan ammattilaisten Vain kaksi kättä -kampanjan vuoksi arvelin, että lastentarhanopettajat innostuisivat yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta myös pienemmässä kaavassa ja kunnallisella tasolla, joten alhainen vastausprosentti oli hienoinen pettymys (ks. Vain kaksi kättä -mielenilmauksista esim. Yle 3.6.2015).

Olen tarkastellut kyselyyn saamiani vastauksia teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Vastausten vähäisyydestä johtuen analyysi jää valitettavan ohueksi. Varhaiskasvatuksen ammattilaisten näkökulma täydentyy kuitenkin lastentarhanopettajan haastattelulla. Pyrin keskittymään analyysissäni sellaisiin lasten yhdenvertaisuuteen vaikuttaviin tekijöihin, jotka toistuvat tavalla tai toisella kaikkien vastaajien vastauksissa. Selkeä ryhmittely, etenkin kysymyskohtaisesti, oli kuitenkin haasteellista, koska vastauksia oli vähän ja ne olivat hyvin lyhyitä. Vastaajista kaikki olivat pitkään (yli kymmenen vuotta) alalla työskennelleitä lastentarhanopettajia. Olen poiminut vastauksista muutamia kiinnostavia ja kuvaavia lainauksia tulosten yhteyteen lukuun 5.

3.2 Lastentarhanopettajan haastattelu ja käytännön esimerkit

Yhteistyössä haastattelemani lastentarhanopettajan kanssa kirjasimme käytännön esimerkkejä varhaiskasvatuslain 11 a §:n ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n muutosten vaikutuksista päiväkotien arkeen kuvaamalla kahta kuvitteellista päiväkotia ja kahta kuvitteellista perhettä. Päivä-kodeista toinen sijaitsee kunnassa A, jossa ryhmäkoot ja subjektiivinen päivähoito-oikeus säilyivät lakimuutoksista huolimatta ennallaan (päiväkoti I), ja toinen kunnassa B, jossa ryhmäkokoja on kasvatettu ja oikeutta kokopäiväiseen hoitoon rajattu (päiväkoti II). Vaikka opinnäytetyöhön kirjatut esimerkit eivät kuvaa tiettyjä yksittäisiä päiväkoiteja ja perheitä, ne ovat kuitenkin mahdollisia ja jopa todennäköisiä kuvauksia päiväkotien ja perheiden arjesta ennen lakimuutoksia ja lakimuutosten jälkeen.

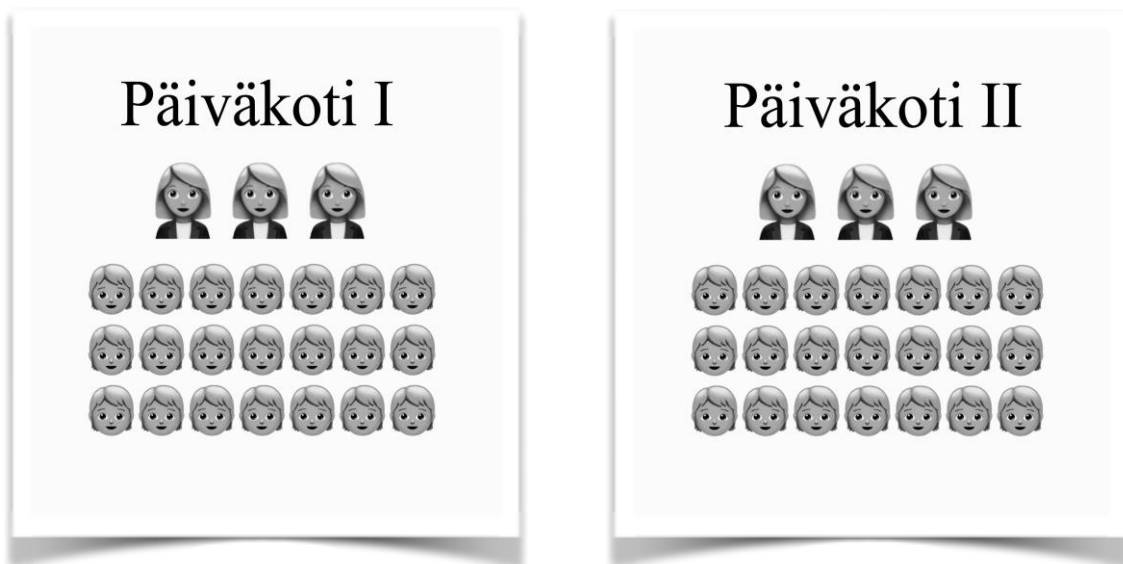
Lasten yhdenvertaisuuteen liittyviä eroja havainnollistaakseni sijoitin esimerkkipäiväkodit naapurikuntiin. Perheet asuvat haja-asutusalueella lähellä toisiaan, mutta kuntaraja kulkee heidän asuinpaikkojensa välillä. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen vaikutukset näkyvät erityisen selvästi esimerkkiperheissä, joissa perhetilanne on hyvin samankaltainen: perheessä on yksi yli kolmevuotias lapsi ja vanhemmista toinen on työttömänä, toinen työelämässä mukana.

Lähetin haastattelemalleni lastentarhanopettajalle etukäteen muutamia kysymyksiä ja teemoja, joita kävimme keskustellen läpi, ja keskustelun edetessä tein vielä tarkentavia kysymyksiä. Kokeneen ja ammattitaitoisen lastentarhanopettajan haastattelu auttoi merkittävästi etenkin päiväkotiryhmien muodostumiseen ja ryhmäkokojen laskemiseen liittyvissä asioissa ja päiväkotiarjen ymmärtämisessä varhaiskasvatuksen ammattilaisen näkökulmasta.

4 Tulokset

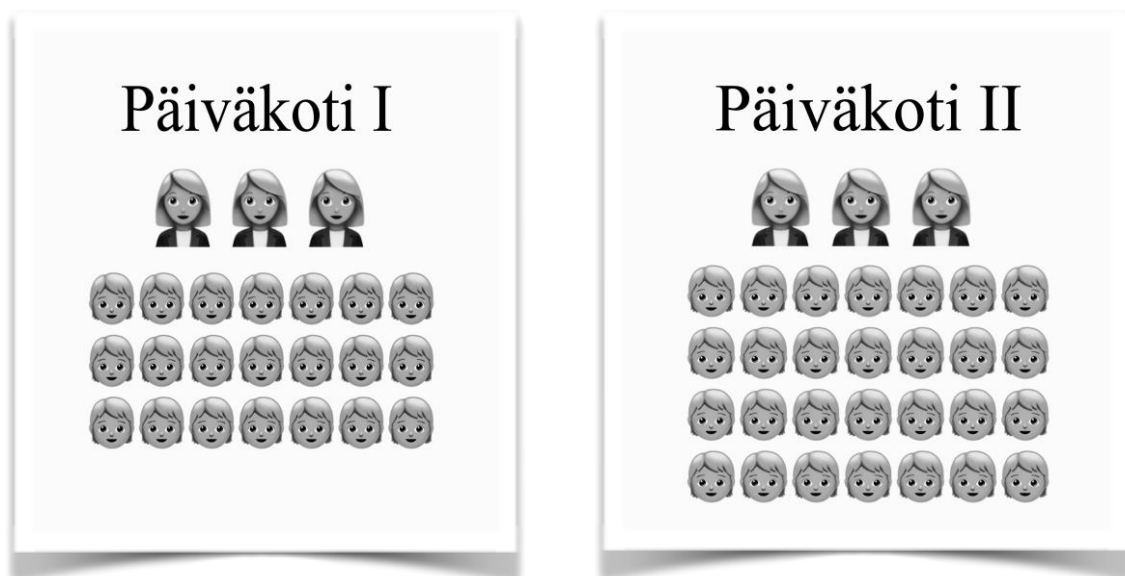
4.1 Uudistusten vaikutus esimerkkipäiväkodeissa ja perheissä

Tammikuussa 2016 esimerkkiperheiden lapset olivat kokopäiväisesti päivähoidossa. Ryhmäkoko oli molemmissa päiväkodeissa sama: yksi lastentarhanopettaja, kaksi lastenhoitajaa ja 21 kokopäivähoidossa olevaa lasta:



Kuva 1. Ryhmäkoko käytännössä ennen lakimuutosta.

Elokuussa 2016 varhaiskasvatuslain 11 a §:n ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n muutokset tulivat voimaan, ja ryhmän kokoonpano päiväkodissa II muuttui merkittävästi. Kunta rajasi oikeuden kokopäiväiseen hoitoon vain niille lapsille, joiden molemmat vanhemmat ovat kokopäiväisesti työssä tai opiskelemassa tai työllistyvät omassa yrityksessään. Vanhemmat saavat kuitenkin edelleen päättää itse siitä, miten osapäiväisen hoidon tunnit jakautuvat. Päiväkodissa II on nyt kuusitoista kokopäivähoitolasta (kerroin 1) ja kahdeksan osapäivähoitolasta (kerroin 0,5), joista kaikki aloittavat hoitopäivänsä aamulla ennen kello yhdeksää. Samanaikaisesti varhaiskasvatuksessa olevia lapsia on siis 28, vaikka kertoiminen mukaisesti laskettava ryhmäkoko säilyykin 24:ssä:



Kuva 2. Ryhmäkoko käytännössä lakimuutoksen jälkeen.

Kunnassa A asuvan perheen lapsi on kokopäivähoidossa päiväkodissa I. Kuntarajan toisella puolella kunnassa B asuvan perheen päivähoito-oikeus on rajattu 20 tuntiin viikossa, joten heidän lapsensa viettää aamupäivät päiväkodissa ja iltapäivät kotona. Mitään sellaista lapsen kasvuun ja kehitykseen tai perhetilanteeseen liittyvää huolta perheessä ei ole, jonka perusteella he voisivat hakea lapselle kokopäiväistä varhaiskasvatusta. Mikäli vanhemmat haluaisivat lapselle kokopäiväisen varhaiskasvatuksen, tulisi perheen toisenkin vanhemman työllistyä tai opiskella täysipäiväisesti tai perheen muuttaa kokopäivähoito-oikeuden perässä naapurikuntaan. Keskeistä on huomata, että sekä asuinpaikka että vanhempien työllisyystilanne ovat molemmat lapsesta riippumattomia perusteita rajata varhaiskasvatusoikeutta.

4.2 Päiväkotien johtajille suunnatun kyselyn tulokset

Yhdenvertaisuuden moninaisuus näkyi myös päiväkotien johtajille tehdyn kyselyn vastauksissa. Toimivan vuorovaikutuksen merkitys ja yksilöllisten lähtökohtien huomioiminen nousivat kuitenkin esiin kaikissa vastauksissa:

”Toiminnan arvopohja, suunnittelu ja toteutus on oltava kaikilla lapsille ja lapsiperheille yhtenevät.”

”Tasa-arvoinen kohtaaminen ja vuorovaikutus.”

”Jokainen lapsi on itsessään tärkeä ja hänellä on mahdollisuus osallistua ryhmän jäsenenä.”

Kyselyyn vastanneet kokivat yleisesti varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden olevan hyvällä tasolla tai ainakin tietoisien kehittämisen kohteena.

Kyselytutkimuksen vastausten perusteella keskeisimpiä uhkia lasten yhdenvertaisuudelle varhaiskasvatuksessa ovat lastentarhanopettajien kokemusten mukaan varhaiskasvattajien omista asenteista ja mielipiteistä kumpuavat joustamattomat käytännöt ja sukupuolisidonnaisuus, yksityisten palveluntarjoajien tuottaman varhaiskasvatuksen osuuden lisääntyminen sekä liian vähäiset tai tehottomasti kohdennetut resurssit. Varsin mielenkiintoista oli huomata, että varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön viimeisimpiä muutoksia ei mainittu yhdessäkään vastauksessa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuutta heikentävänä tekijänä.

”Kasvattajan omat vahvat asenteet näkyvät hänen toiminnassaan, ammatillinen suhtautuminen puuttuu.”

”Kuntien halu siirtää varhaiskasvatuksen palvelutuotantoa yksityiselle sektorille - - nakertaa vähä vähältä yhdenvertaisuuden arvopohjaa - -.”

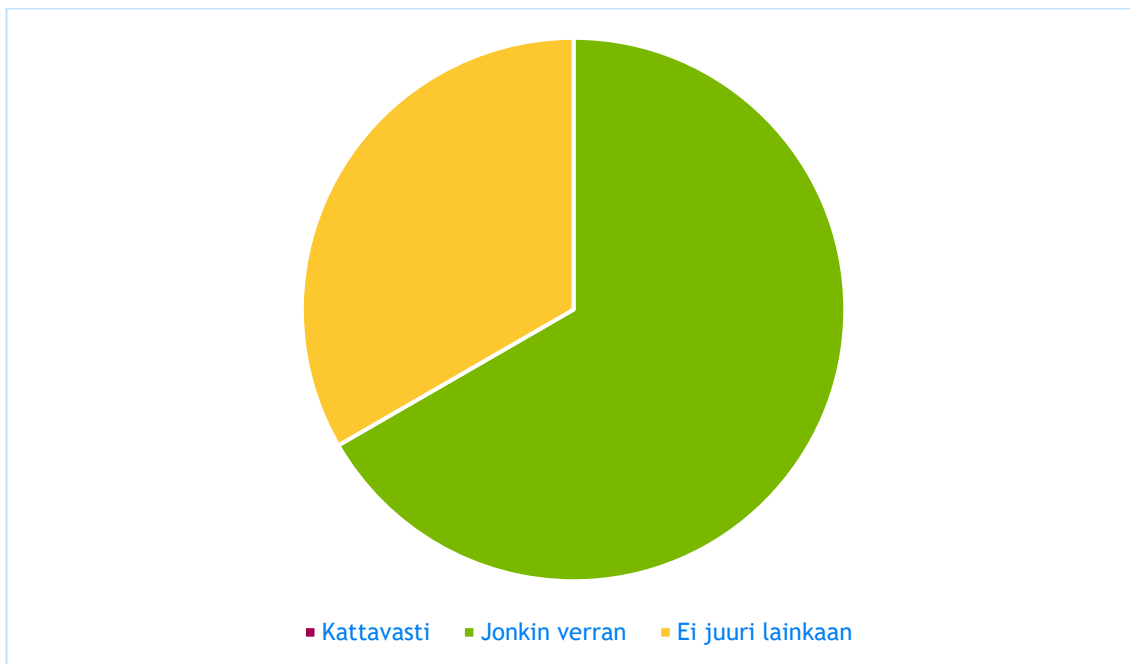
Varhaiskasvatuksen kehittämistarpeita yhdenvertaisuuden näkökulmasta koskevan kysymyksen vastauksissa näkyivät toisaalta poliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskunnallisiin arvovalintoihin liittyvät pohdinnat siitä, tulisiko varhaiskasvatuksen olla perusopetukseen verrattava koko ikäluokkaa velvoittava maksuton julkisen sektorin palvelu, mutta toisaalta myös ideat, joita kaikissa päiväkodeissa voitaisiin jo nyt edistää ja toteuttaa ja jotka eivät ole riippuvaisia lain tasoisesta ohjauksesta:

”Vaihtoehtoisten kommunikaatiotapojen lisääminen arjen työskentelyssä.”

”Kiusaamisen ennaltaehkäisy.”

”Vuorovaikutustaitojen harjaannuttaminen.”

Kyselyssä kysyttiin myös lastentarhanopettajien henkilökohtaisia kokemuksia siitä, kuinka kattavasti varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuutta heidän opinnoissaan käsiteltiin. Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että ainakaan jo pitkään työelämässä olleiden lastentarhanopettajien alalle pätevyittäneissä opinnoissa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus ei ollut keskeisessä roolissa:



Kuvio 2. Kuinka paljon yhdenvertaisuutta käsiteltiin lastentarhanopettajaopinnoissasi?

5 Johtopäätökset

5.1 Uudistusten tavoitteet ja asiantuntijalausunnoissa esitetyt näkemykset

Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajaamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 80/2015 esityksen tavoitteeksi kirjattiin varhaiskasvatusoikeuden turvaaminen ”jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit” (HE 80/2015, Yleisperustelut, kohta 3). Toisaalta hallitus totesi esityksessään, että varhaiskasvatukseen panostaminen on kannattava investointi: laadukas varhaiskasvatus vähentää pitkällä aikavälillä tarvetta korjaaville erityispalveluille, kuten lastensuojelulle, ja edistää tuottavalla tavalla elinikäisen oppimisen jatkumoa (HE 80/2015, Yleisperustelut, kohta 2.3). Lienee siis perusteltua todeta, että hallitus pyrki kustannussäästöihin tietoisena siitä, että pidemmän ajan tarkastelussa säästöt varhaiskasvatuksessa muuttuvat kasvaviksi kustannuksiksi toisaalla.

Opinnäytetyön aineistoon valikoituneissa lausunnoissa taloudellisten tavoitteiden painottamista lapsen edun kustannuksella kritisoitiin. Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila toteaa lausunnossaan yksiselitteisen suoraan, että uudistus on askel taaksepäin lapsilähtöisyyden näkökulmasta. Lausunnossa nostetaan esiin myös subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen selkeä ristiriita varhaiskasvatuksen nimenomaiseksi tavoitteeksi kirjatun yhdenvertaisuuden (varhaiskasvatuslain 2 a §, kohta 6) kanssa. (Kurttila & Helander 2015a.) Ristiriita lain tavoitteiden kanssa nostetaan esiin myös Mannerheimin lastensuojeluliiton lausunnossa (Kalliomaa & Iivonen 2015).

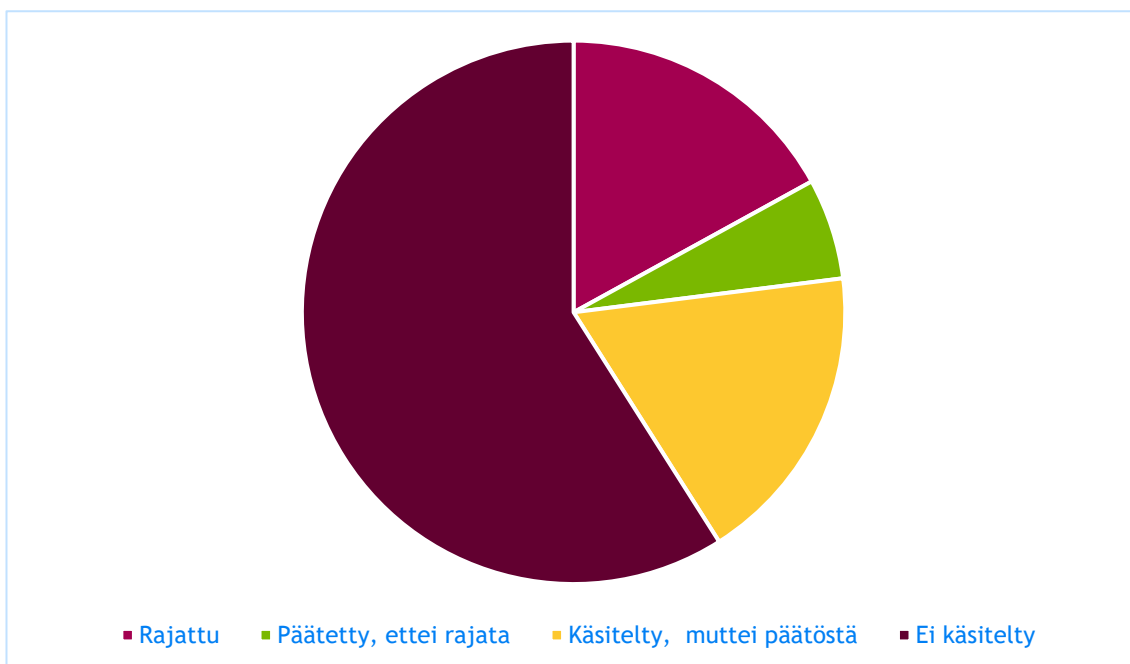
Vain kaksi kättä -työryhmän lausunnossa tuotiin esiin varhaiskasvatuksen kokonaisuus toimintana, jossa pedagogiikka ei ole eroteltavissa päiväkodin arjesta vaan toteutuu koko ajan myös hoivan ja huolenpidon lomassa (Heiskanen ym. 2015). Varhaiskasvatuksen kokonaisuuden turvaaminen myös osa-aikaisessa hoidossa oleville lapsille on haastavaa erityisesti silloin, kun vanhemmat voivat vapaasti valita osapäivähoidon ajankohdat eikä varhaiskasvatuksen henkilöstöllä siten ole mahdollisuutta jäsentää päiväkodin arkea kaikkien lasten kokonaisvaltaisen varhaiskasvatuksen turvaavalla tavalla (Kalliala 2015).

Asiantuntijalausunnoissa toistui hyvin selkeänä käsitys siitä, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen vaarantaa lasten yhdenvertaisuuden. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa korostetaan lisäksi, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen on muutos takaisin kohti tarveharkintaista varhaiskasvatusta eli merkittävä suunnanmuutos suomalaisen varhaiskasvatuksen kehityksessä (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2015).

Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttilan lausunnossa aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttamisesta yli kolmevuotiaiden päivähoitoryhmissä ryhmäkokojen kasvattamista vastustetaan, koska sen todetaan olevan ristiriidassa lapsen edun ensisijaisuuden kanssa (Kurttila & Helander 2015b). Sekä lapsiasiavaltuutetun lausunnossa että esimerkiksi Opetushallituksen varhaiskasvatusta käsittelevissä tilannekatsauksessa käydäänkin läpi erilaisia tutkimuksia, joissa ryhmäkoon todetaan olevan merkittävä tekijä varhaiskasvatuksen laatua arvioitaessa. Opetushallituksen raporttiin (Karila 2016) viitataan jo edellä luvussa 2.

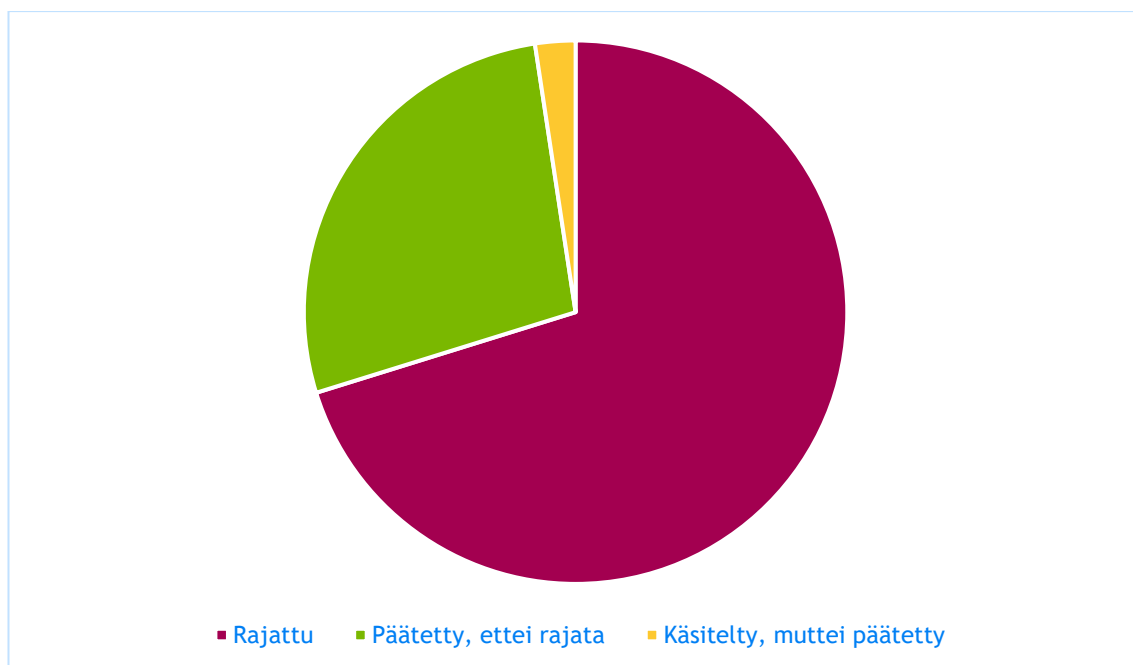
5.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen tilastoja

Kuntaliiton varhaiskasvatuskyselyn perusteella subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista oli helmikuussa 2016 käsitelty vasta alle puolessa kyselyyn vastanneista kunnista (kuvio 3):

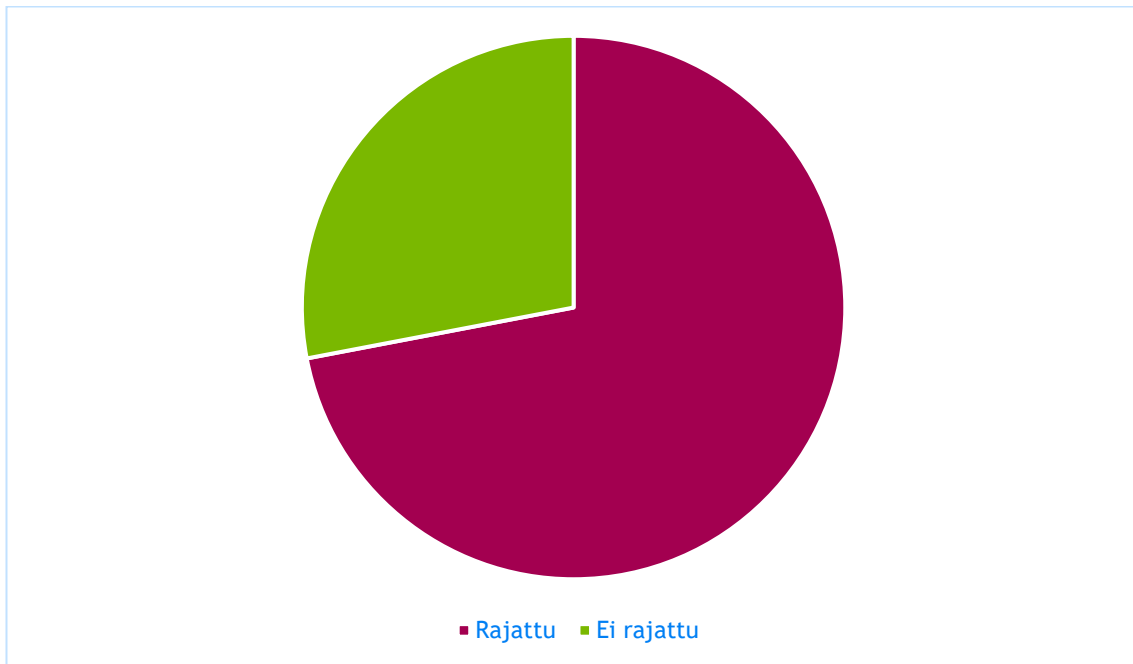


Kuvio 3. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, kaikki vastaajakunnat (Lahtinen & Selkee 2016, 6).

Varhaiskasvatusikäisten lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta informatiivisempia ja vertailukelpoisempia ovat kuviot 4 ja 5, joissa ovat mukana vain kunnat, joissa subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista on käsitelty (kuvio 4) ja joissa siitä on tehty päätös (kuvio 5). Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta päätöksen tehneistä kunnista osa teki päätöksen määräaikaikaisesti koskemaan vain vuotta 2016. Valtaosassa kunnissa päätös kuitenkin tehtiin toistaiseksi voimassa olevana. (Lahtinen & Selkee 2016, 10.)

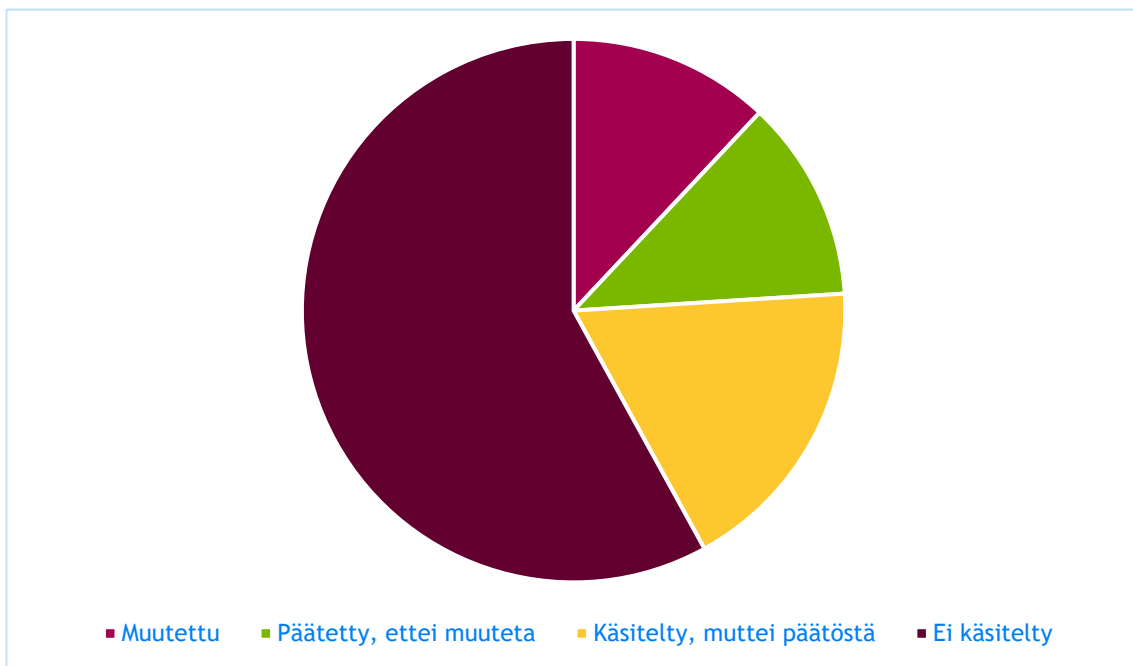


Kuvio 4. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, vain asiaa käsitelleet kunnat (Lahtinen & Selkee 2016, 6).



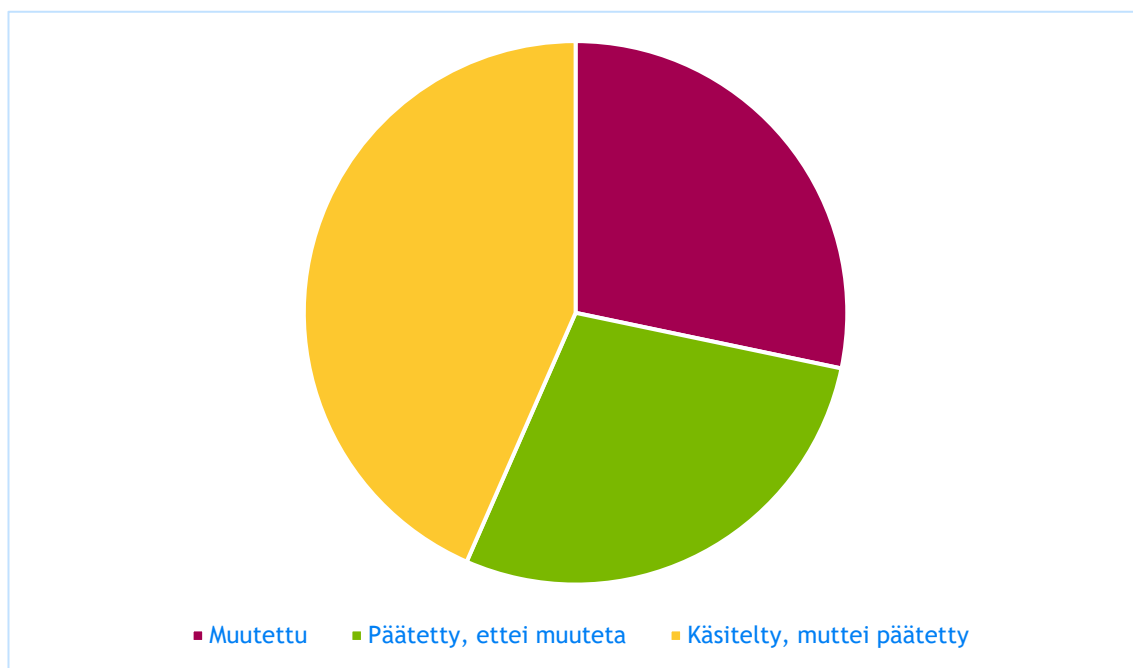
Kuvio 5. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, vain kunnat, joissa asiasta on päätetty (Lahtinen & Selkee 2016, 6).

Vastaavasti myös aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttamista varhaiskasvatuksessa oli helmikuussa 2016 käsitelty vain alle puolessa Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista (kuviot 6):

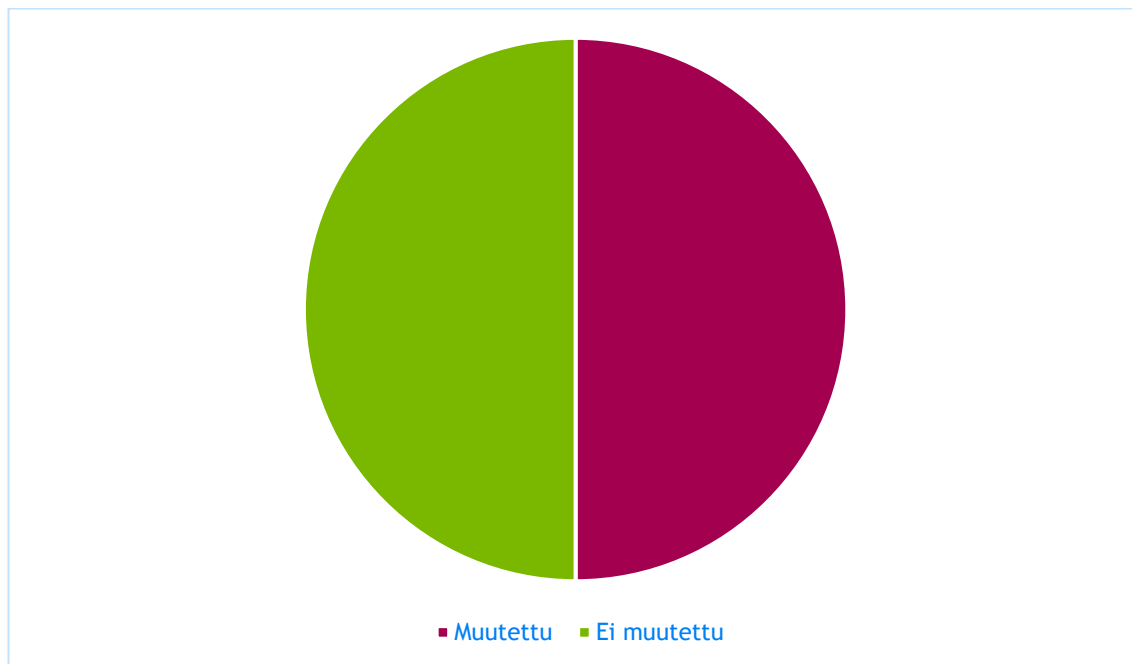


Kuvio 6. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, kaikki vastaajakunnat (Lahtinen & Selkee 2016, 11).

Niistä kunnista, joissa suhdeluvun muuttamista oli käsitelty, oli suhdeluvun muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä tehty nimenomainen päätös vain hiukan yli puolessa kunnista (kuvio 7). Päätöksen tehneistä kunnista puolet säilytti ryhmäkoon ennallaan ja puolet hyödynsi uudistetun lain tarjoaman mahdollisuuden ryhmäkokojen kasvattamiseen. (Lahtinen & Selkee 2016, 11.)



Kuvio 7. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, vain asiaa käsitelleet kunnat (Lahtinen & Selkee 2016, 11).



Kuvio 8. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, vain kunnat, joissa asiasta on päätetty (Lahtinen & Selkee 2016, 11).

Kuntaliiton varhaiskasvatuskyselyn ajankohta näkyy kyselyn tuloksissa selkeästi: moni kunta oli kirjannut vastauksiinsa tiedon siitä, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista ja ryhmäkokojen kasvattamista koskevat asiat ovat vasta tulossa käsiteltäviksi tai että uudistukset huomioidaan kunnan varhaiskasvatuskäytännöissä ilman nimenomaista päätöstä asiasta. Lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilastot ovat kuitenkin selkeitä. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista koskeva päätös oli helmikuussa 2016 tehty 58 kunnassa, joista kuvion 4 mukaisesti 72 % päätti rajata subjektiivista päivähoito-oikeutta ja 28 % säilytti kaikille lapsille yhtäläisesti kuuluvan oikeuden kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. (Lahtinen & Selkee 2016, 6-9.) Prosenttiosuudet huomioimattakin lopputulema on sama: lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen riippuu uudistetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n voimaantulon jälkeen hänen kotikunnastaan ja vanhempiensa elämäntilanteesta.

Vastaavasti kuin subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisessa, myös ryhmäkokojen kasvattamista koskevista tilastoista on nähtävissä selkeä kuntakohtainen vaihtelu. Kärjistäen voisi sanoa, että kaikkein heikoimmassa asemassa ovat lapset, jotka asuvat kunnissa, joissa molemmat lasten yhdenvertaisuutta ja varhaiskasvatuksen laatua heikentävät uudistukset otettiin käyttöön, ja joiden vanhemmista ainakin toinen on työelämän ulkopuolella siten, ettei perustetta kokopäiväisen hoidon myöntämiselle ole. Yksinkertaisen tiivistetysti varhaiskasvatuslainsäädännön uudistuksen vaikutukset todetaan VakaVai-hankkeen tuotoksena julkaistussa policy brief -artikkelissa:

”Kuntien erilaisten ratkaisujen myötä Suomeen on rakentunut varhaiskasvatuk-
sen palvelujärjestelmä, jossa lasten, vanhempien ja työntekijöiden arjen edel-
lytykset vaihtelevat kuntien välillä.” (Puroila & Kinnunen & Keränen 2017, 1.)

6 Pohdinta

Lasten yhdenvertaisuuden näkökulmasta varhaiskasvatustilain 11 a §:n ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n muutokset ovat mielestäni yksiselitteisen selvä askel huonompaan suuntaan, joskin varsin mielenkiintoinen oli havainto siitä, että varhaiskasvatuksen ammattilaisille suuntaamassani kyselyssä lakimuutoksia ei lainkaan mainittu varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuutta vaarantavana tekijänä. Toisaalta kuntakohtaiseen päätöksentekoon liittyvä eriarvoisuus ei näy yhden kunnan sisällä vaan eri kuntien välillä.

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen ja ryhmäkokojen kasvattaminen sekä kuntien vaihtelevat käytännöt tarkoittavat käytännössä sitä, että lapsen päivittäinen hoitoaika ja päivähoitopaikan toimintaympäristö riippuvat siitä, missä kunnassa lapsi asuu ja mikä on hänen vanhempiensa elämäntilanne. Vaikka vastaus tutkimuskysymykseen siitä, miten tarkasteltavana olleet lakimuutokset vaikuttivat ja vaikuttavat lasten yhdenvertaisuuteen, on selvä, herätti opinnäytetyön aineisto ja siihen perehtyminen myös lisäkysymyksiä. Erityisesti jäin pohtimaan aukkoa, jonka varhaiskasvatustilain uudistukset vaikuttavat tekevä lapsiperheiden palvelukokonaisuuteen ja joka aiheuttaa selkeän väliinputoamisen vaaran.

Varhaiskasvatustilain uudistamista koskevaa yhteiskunnallinen keskustelu tuntuu usein kilpistyvän väittelyksi siitä, kenellä on oikeus laittaa lapsensa päivähoitoon. Keskusteluun osallistuminen tai sen kurssin kääntäminen tuntuu sen vuoksi mahdottomalta: nähdäkseni edes vanhempien elämäntilanteeseen liittyvällä kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella ei pyritty muuttamaan lähtökohtaa, jonka mukaan varhaiskasvatus on ensisijaisesti lapsen oikeus. Sen sijaan, että kysymme, pitääkö työttömällä olla oikeus viedä lapsensa kokopäiväiseen hoitoon, meidän tulisi kysyä, pitääkö työttömän lapsella olla oikeus kokopäiväiseen hoitoon siinä missä työssäkäyvien vanhempien perheessä kasvavalla ikätoverillaan.

Laadukas varhaiskasvatus ulottaa vaikutuksena pitkälle tulevaisuuteen. Syrjintä varhaiskasvatustilain näkökulmasta nakertaa siis myös mahdollisuuksia tasa-arvoiseen kehitykseen ja kouluttautumiseen perusopetuksessa ja sitä seuraavissa opinnoissa. Mitään kohtalonyhteyttä kokopäiväisellä varhaiskasvatuksella ja esimerkiksi myöhemmällä opintomenestyksellä ei onneksi ole, mutta varhaislapsuudesta alkava lokerointi asettaa osan lapsista toisia huonompaan asemaa. Lokerointi on paitsi turhaa myös huonosti perusteltua. Seuraavaksi saattaisi olla mielenkiintoista pohtia ja tutkia sitä, miten lapsiperheiden sosiaalipalveluilla paikataan niitä aukkoja ja epäkohtia, joita varhaiskasvatustilain laatuun ja saatavuuteen vaikuttavat heikennykset väistämättä aiheuttavat.

Lähteet

Alila, Kirsi & Eskelinen, Mervi & Estola, Eila & Kahiluoto, Tarja & Kinos, Jarmo & Pekuri, Hanna-Maria & Polvinen, Minna & Laaksonen, Reetta & Lamberg, Kirsi 2014: Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat - Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75258/tr12.pdf?sequence=1> (viitattu 17.1.2018).

Bruce, Tina 2011: Early Childhood Education. 4th Edition. Hodder Education 2011.

HE 341/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 80/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

Heiskanen, Noora & Mälkönen, Laura & Muikku, Elina & Tilli, Sanna & Blomqvist, Anni-Maija 2015: Vain kaksi kättä -työryhmän lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle asiantuntijakuulemisessa 24.11.2015 hallituksen esityksestä laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-29730.pdf> (viitattu 18.1.2018).

Kalliala, Marjatta 2015: Lausunto hallituksen esityksestä (HE 80/2015 vp) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-29345.pdf> (viitattu 17.1.2018).

Kalliomaa, Milla & Iivonen, Esa 2015: Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen lisää lasten eriarvoisuutta - MLL:n lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle kuulemistilaisuudessa 19.11.2015 hallituksen esityksestä laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.mll.fi/2015/11/varhaiskasvatusoikeuden-rajaaminen-lisaa-lasten-eriarvoisuutta-2/> (viitattu 17.1.2018).

Karila, Kirsti 2016: Vaikuttava varhaiskasvatus - tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2016:6. http://oph.fi/download/176638_vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf (viitattu 10.1.2018).

Kurtti, Tuoma & Helander, Merike 2015a: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp). <http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/17022015.pdf> (viitattu 16.1.2018).

Kurtti, Tuomas & Helander, Merike 2015b: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) 6 § 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilömitoituksen muuttaminen) 29.11.2015. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/09/LAPS_lausunto_HE_varhaiskasvatusoikeuden-ja-henkilomitoituksen-muuttaminen_25092015.pdf (viitattu 18.1.2018).

Lahtinen, Jarkko & Selkee, Johanna 2016: Varhaiskasvatuskyselyraportti I: subjektiivinen oikeus ja suhdeluvut - Selvitys subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä aikuisten ja lasten välisestä suhdeluvun muutoksesta. Kuntaliitto 2016. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/vaka2016%20I_raportti_subj.oik_.lopullinen.pdf (viitattu 10.1.2018).

Laki lasten päivähoitosta 36/1973

Landgren, Saana & Pesonen, Tiia 2017: Vastavalmistuneiden urapolut 2017 - Vuosina 2015-2016 valmistuneiden Talentian jäsenten sijoittuminen työelämään. Talentia 2017. https://www.talentia.fi/wp-content/uploads/2017/11/vastavalmistuneiden_urapolut_2017.pdf (viitattu 4.1.2018).

Lastensuojelulaki 417/2007

Lastentarhanopettajan haastattelu 10.1.2018.

OECD 2017: Starting strong 2017 - Key OECD indicators on early childhood education and care. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#.WLTXu61DxmA#page18 (viitattu 9.1.2018).

Puroila, Anna-Maija & Kinnunen, Susanna & Keränen, Virve 2017: Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamiseen tarvitaan johdonmukaisuutta ja yhteistä tahtoa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, policy brief 4/2017. http://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/4_2017_Varhaiskasvatuksen+lainsaadannon+uudistamiseen+tarvitaan+johdonmukaisuutta+ja+yhteista+tahtoa/73b2c3fe-f409-4a5e-bce0-ee4a9437eebd?version=1.0 (viitattu 18.1.2018).

Puroila, Anna-Maija & Kinnunen, Susanna 2017: Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/78_Loppuraportti+Vaka-Vai+051217.docx.pdf/e1b46018-e928-476d-8569-f89bba427cbd?version=1.0 (viitattu 9.1.2018)

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

Sosiaali- ja terveysministeriö 2002: Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/113591/kasvatus.pdf?sequence> (viitattu 12.1.2018).

Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: <http://stm.fi/hankkeet/lapsi-ja-perhepalvelut> (viitattu 5.2.2018).

Suomen perustuslaki 731/1999

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015: Näkökohtia hallituksen esitykseen laiksi varhaiskasvatustlain muuttamisesta. Lausunto THL/34/4.00.00/2015. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-26130.pdf> (viitattu 17.1.2018).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018, Lastensuojelun käsikirja. <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja> (viitattu 4.1.2018).

VakaVai 2017: <https://vakavai.wordpress.com> (viitattu 10.1.2018).

Valtioneuvoston kanslia 2011: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a> (viitattu 18.1.2018).

Valtioneuvoston kanslia 2015: Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82 (viitattu 18.1.2018).

Varhaiskasvatustlain 36/1973

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014

Yle 3.6.2015: Mielenilmaus varhaiskasvatuksen säästösuunnitelmia vastaan laajeni valtakunnalliseksi - "Vain kaksi kättä" leviää nopeasti. <https://yle.fi/uutiset/3-8040582> (viitattu 9.1.2018).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 85-86/1998 (Euroopan ihmisoikeussopimus)

Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 60/1991

Kuviot

Kuvio 1. Huolen vyöhykkeet Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mallia mukailten.

Kuvio 2. Kuinka paljon yhdenvertaisuutta käsiteltiin lastentarhanopettajaopinnoissasi?

Kuvio 3. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, kaikki vastaajakunnat.

Kuvio 4. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, vain asiaa käsitelleet kunnat.

Kuvio 5. Oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, vain kunnat, joissa asiasta on päätetty

Kuvio 6. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, kaikki vastaajakunnat.

Kuvio 7. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, vain asiaa käsitelleet kunnat.

Kuvio 8. Aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun muuttaminen, vain kunnat, joissa asiasta on päätetty.

Kuvat

Kuva 1. Ryhmäkoko käytännössä ennen lakimuutosta.

Kuva 2. Ryhmäkoko käytännössä lakimuutoksen jälkeen.

Liite 1: Tutkimuslupa

1/1

HYVINKÄÄN KAUPUNKI
Sivistystoimi

Varhaiskasvatuksen johtajan päätös § 159 02.10.2017

TUTKIMUSLUPA / PIRTTILÄ MARIA

(Valmistelija: Rautiainen Riitta, toimistos sihteeri p. 019 459 4957)

Sivistystoimen toimintasäännön 8 § kohdan 8.14 mukaan varhaiskasvatuksen johtaja päättää palvelualueellaan luvan antamisesta tieteellisiin tutkimuksiin ja tietojen luovuttamisesta tähän tarkoitukseen.

Maria Pirttilä hakee tutkimuslupaa liittyen sosionomitutkinnon opinnäytetyöhön, jonka aiheena on varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia 1.8.2016 voimaan tulleen varhaiskasvatustlain ja lasten päivähoitosta annetun aseuksen muutosten vaikutusta lasten yhdenvertaisuuteen ja miten yhdenvertaisuus toteutuu varhaiskasvatuksessa.

Tutkimuksen aineisto kerätään sähköisellä kyselylomakkeella Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatuksen henkilöstöltä (päiväkodin johtajat ja varajohtajat). Opinnäytetyön arvioidaan valmistuvan tammikuussa 2018.

- Päätös** Myönnetään Maria Pirttilälle hakemuksen mukaisen tutkimusluvan Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatukseen. Ehtona on, että tutkimuksessa mukana olevat ovat tietoisia tutkimuksen tavoitteista ja ettei tutkimuksessa käytetä tutkimukseen osallistuvien henkilökohtaisia tietoja.
- Maria Pirttilä sitoutuu noudattamaan voimassaolevia tutkimusaineiston säilyttämiseen ja tietosuojalainsäädäntöön liittyviä ohjeita. Valmis, julkaistava materiaali tulee toimittaa Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatukseen kirjallisessa tai sähköisessä muodossa.



Varhaiskasvatuksen johtaja Eila Rapala

- Liitteet** tutkimuslupahakemus
tutkimussuunnitelma
- Tiedoksi** Maria Pirttilä
varhaiskasvatuksen palveluyksiköt
opela

Liite 2: Kyselylomake

1. Minkälaisista asioista yhdenvertaisuus varhaiskasvatuksessa mielestäsi muodostuu?

2. Millaiset asiat mielestäsi vaarantavat tai voisivat vaarantaa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden?

3. Miten lasten yhdenvertaisuus mielestäsi nykyisellään toteutuu omalla työpaikallasi tai varhaiskasvatuksessa yleisesti?

4. Mitkä ovat mielestäsi kolme tärkeintä kehittämistarvetta varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuteen liittyen?

5. Käsiteltiinkö yhdenvertaisuutta lastentarhanopettajaopinnoissasi

kattavasti
jonkin verran
ei juuri lainkaan?

6. Koulutuksesi

7. Työkokemuksesi

Alle 5 vuotta
5–10 vuotta
Yli 10 vuotta