

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Eskelinen, Mervi; Paananen, Maiju

Title: Lapsen tuen toteutuminen yksityisissä päiväkodeissa

Year: 2018

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat & Koulutuksen arviointikeskus, Helsingin yliopisto, 2018.

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Eskelinen, M., & Paananen, M. (2018). Lapsen tuen toteutuminen yksityisissä päiväkodeissa. e-Erika : Erytispedagogista tutkimusta ja koulutuksen arviointia, 2018(2), 4-9.
https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/e-erika_2_2018-s.pdf



Lapsen tuen toteutuminen yksityisissä päiväkodeissa

Kuva: Pixabay

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen toteutumista yksityisissä päiväkodeissa pohjautuen kahteen kansalliseen selvitykseen. Ensimmäinen oli varhaiskasvatuksen henkilöstöä ja lapsen tuen toteutumista koskeva selvitys (Eskelinen & Hjelt, 2017) ja jälkimmäinen valtioneuvoston TEAS-hankkeena toteutettu selvitys erityisopetuksen kehittämistarpeiden arvioinnista (Vainikainen ym., 2018). Varhaiskasvatuspalvelujen yksityistäminen näyttää johtavan palvelujen eriytymiseen etenkin resursseja vaativan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisen osalta. Vaikka yksityisiä päiväkoteja edustavat vastaajat arvioivat lapsen kehityksen ja oppimisen tuen tuottamisaan palvelussa riittäväksi, rakenteellisia tukitoimia järjestetään lapselle vain harvoin tai ei koskaan. Myös työnjako lapsen tuen järjestämisessä on kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä epäselvä.

Johdanto

Varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen on valtion kunnille asettama lakisääteinen tehtävä (varhaiskasvatuslaki 36/1973). Kunnilla on kuitenkin mahdollisuus päättää, tuottavatko ne toiminnan itse vai hankkivatko palvelut esimerkiksi toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan verovaroin. Vanhemmillä on ollut vuodesta 1996 ollut lakisääteinen oikeus saada Kansaneläkelaitoksen myöntämää yksityisen hoidon tukea kattamaan yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksua (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1228/1996). Varhaiskasvatus on perinteisesti ollut Suomessa osa julkista sektoria, mutta viime aikoina yksityiset varhaiskasvatuspalvelut ovat lisääntyneet merkittävästi ja nousseet näkyvämmiin kunnallisen varhaiskasvatuksen rinnalle.

Kunnilla on merkittävä rooli yksityisen varhaiskasvatuksen osuuden säätelyssä ja osa kunnista on pyrkinyt aktiivisesti lisäämään yksityisen varhaiskasvatuksen osuutta. Kunta voi tukea yksityistä varhaiskasvatusta muun muassa tarjoamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin, jolla katetaan yksityisen varhaiskasvatuspalvelun asiakasmaksua. Osa kunnista tukee yksityistä varhaiskasvatusta yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Toisin sanoen kunta voi maksaa yksityiselle varhaiskasvatuksen tuottajalle enemmän kuin laki yksityisen hoidon tuesta velvoittaa. Yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tarjoaminen ja käyttö on lisääntynyt, ja trendi on kasvava (Riitakorpi, Alila & Kahiluoto, 2017; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017). Varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista noin 16 prosenttia osallistuu yksityiseen

varhaiskasvatukseen. Yksityisistä palveluntarjoajista 53 prosenttia on yrityksiä ja 46 prosenttia on yhdistyksiä (Karvi eli Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2017). Yksityisen ja julkisen palvelun suhde varhaiskasvatuksessa eroaa näin ollen perusopetuksesta, jonka tulee olla maksutonta ja voittoa tuottamatonta. Tämä luo erilaisia vaateita myös varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmälle.

Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmässä määritellään varhaiskasvatuksen toimintamuodot ja niiden väliset suhteet ja työnjako. Ohjausjärjestelmä on uudistunut viime vuosina merkittävästi. Varhaiskasvatustalain on uudistettu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen astui voimaan vuonna 2015 ja jälkimmäinen 1.9.2018. Lakimuutosten lisäksi varhaiskasvatukselle laadittiin 2016 velvoittava opetussuunnitelma-asiakirja, varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Varhaiskasvatustalain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteet ohjaavat kaikkia varhaiskasvatuksen toimintamuotoja. Ohjausjärjestelmän kolmannen tason muodostavat paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat, joissa huomioidaan paikallisia erityispiirteitä sekä tarkennetaan valtakunnallista perusteasiakirjaa.

Ohjausjärjestelmässä säädetään myös lapsen kehityksen ja oppimisen tuesta. Varhaiskasvatustalain (36/1973)¹ lapsen tuen toteuttamista säädeltiin hyvin väljästi. Laissa mainittiin ainoastaan, että lapsen tuen tarve tulee tunnustaa ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä. Lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen tulee kirjata lapsen henkilökohtaiseen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Vaikka 1.9.2018 voimaantulleessa uudessa varhaiskasvatustalain (540/2018) säädökset tuen osalta eivät ole olennaisesti muuttuneet, niissä kuitenkin edellytetään, että lasten tuen tarve tulee tarvittaessa ottaa huomioon henkilöstömitoituksessa. Niin ikään edellytetään, että varhaiserityisopettajien

saatavuudesta tulee huolehtia. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa lapsen tuen järjestämisen osalta lakia on täydennetty muun muassa edellyttämällä oikea-aikaista ja oikein kohdennettua tukea lapselle. Tuki voidaan jakaa pedagogiseen ja rakenteelliseen tukeen (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2016).

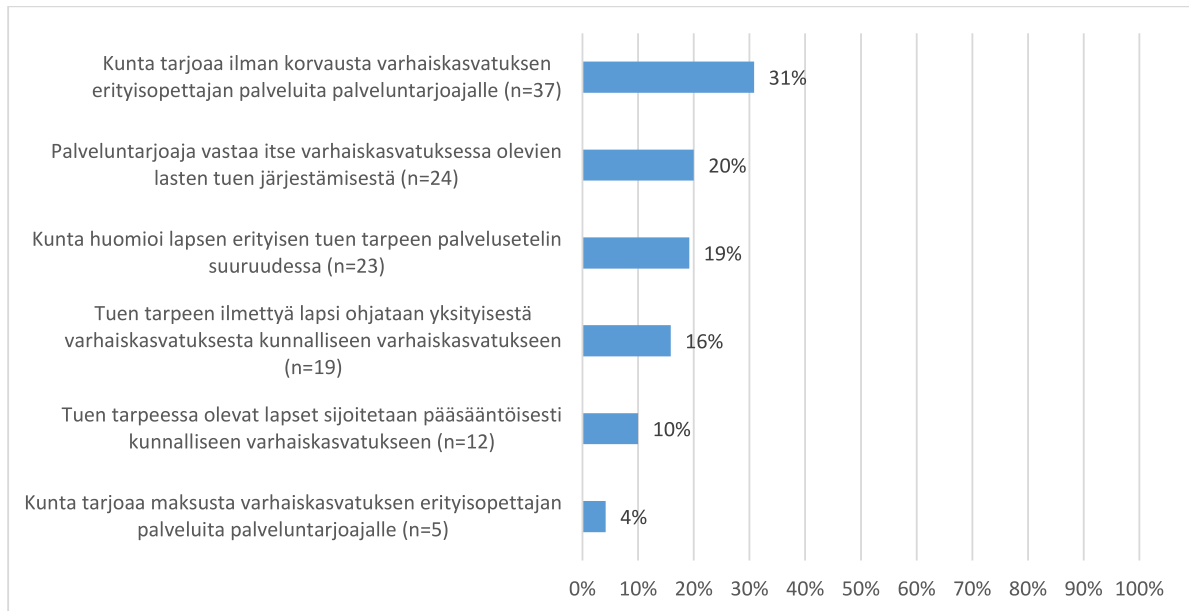
Tietoa siitä, miten tuki järjestyy yksityisessä varhaiskasvatuksessa, ei juuri ole ollut. Karvin selvityksen (Repo ym., 2018) perusteella yksityiset varhaiskasvatuksen tuottajat arvioivat käytössään olevat rakenteelliset tukitoimet riittämättömämmiksi kunnallisiin varhaiskasvatuksen järjestäjiin verrattuna. Kunnalliset järjestäjät arvioivat tuen järjestyvän nopeasti tuen tarpeen ilmettyä useammin kuin yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat. Epäselvää on ollut myös, onko yksityisen varhaiskasvatuksen saaman julkisen rahoituksen muodolla – palveluseteli tai yksityisen hoidon tuki – yhteyttä siihen, kuinka lapsen tarvitsema tuki järjestetään (Repo ym., 2018).

Tässä artikkelissa tarkastelemme näitä kysymyksiä valtioneuvoston rahoittaman ja vuonna 2018 julkaiseman selvityksen valossa. Selvitys on nimeltään *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämissarpeet*. Selvityksen aineisto koostui kyselystä, johon vastasivat päiväkotien johtajat ja varhaiserityisopettajat. Lisäksi aineistona oli yhdeksän kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavan viranhaltijan haastattelu.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen toteutuminen yksityisissä päiväkodeissa

Yksityisissä päiväkodeissa on vähemmän tuen tarpeessa olevia lapsia kuin kunnallisissa päiväkodeissa. Yksityisissä päiväkodeissa raportoitiin lapsista keskimäärin 8 prosentin tarvitsevan jonkinlaista tukea kehitykseensä ja oppimiseensa, kun vastaava osuus kunnallisissa varhaiskasvatuksessa oli 15 prosenttia. Prosenttiosuudet ovat merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi

¹ Tässä kirjoituksessa raportoitavien selvitysten laatimisen aikaan voimassa ollut varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö.



Kuvio 1. Lapsen tuen järjestäminen yksityisissä päiväkodeissa (Vainikainen ym., 2018)

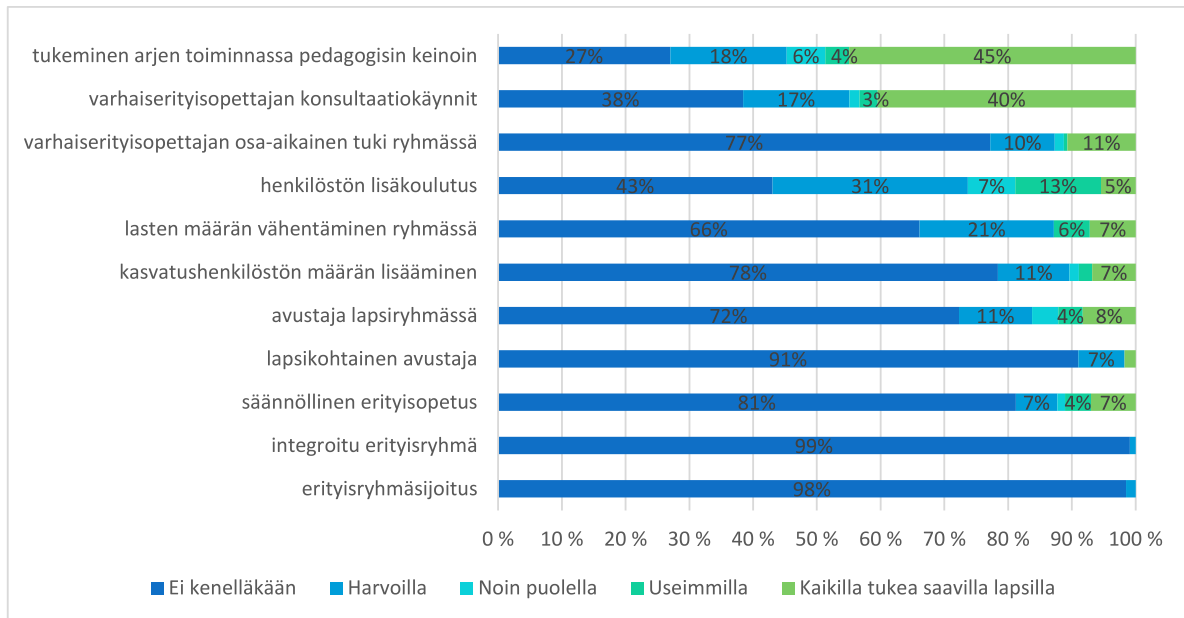
Pihlajan ja Neitolan (2017) tukea saavien lasten määrää raportoivassa selvityksessä. Voimme olettaa tämän johtuvan osin siitä, että kehityksen ja oppimisen tuen tarpeen arvioimiseksi ei ole riittävän täsmällistä ohjausta. Tuella ymmärretään eri paikoissa eri asioita. Huomionarvoista on kuitenkin se, että ero kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen välillä oli tilastollisesti merkitsevä. Kun perhe pohtii varhaiskasvatuksen muodon valintaa tilanteessa, jossa lapsen tuen tarve on jo selvillä, sekä kunnan palveluohjaus että yksityisen varhaiskasvatuksen toimijat ohjaavat lapsen lähtökohtaisesti kunnalliseen päiväkotiin. Yksityisessä päiväkodissa oleva lapsi saatetaan tuen tarpeen ilmettyä siirtää kunnalliseen päiväkotiin (Kuvio 1).

Selvityksen perusteella yleisin tuen järjestämisen muoto yksityisissä päiväkodeissa on se, että kunta tarjoaa maksutta varhaiserityisopettajan palveluita yksityisille päiväkodeille. Tyypillinen käytäntö näyttää olevan, että kunta tarjoaa nimenomaan varhaiserityisopettajan konsultatiivisia palveluita pedagogisen tuen suunnittelun tueksi mutta ei niinkään säännöllistä erityisopetusta. Yksityisten päiväkotien vastaajista 20 prosenttia ilmoitti toteuttavansa itse lapselle tarjottavan tuen (ml. varhaiserityisopettajan ja muiden asiantuntijoiden palvelut).

tyisopettajan ja muiden asiantuntijoiden palvelut).

Yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa työskentelevistä vastaajista 90 prosenttia arvioi, että lapset saavat riittävän tuen kehitykseensä ja oppimiseensa. Kuitenkin tarkasteltaessa yksityisissä päiväkodeissa käytössä olevia lapsen tarvitsemia tukimuotoja (Kuvio 2) saatiin havaita, että erillistä resurssia vaativia tukimuotoja oli yksityisissä päiväkodeissa saatavilla vain harvoin. Tämä tuli esiin myös selvityksen laadullisessa aineistossa. Vain kaksi yksityisessä varhaiskasvatuksessa työskentelevää päiväkodinjohtajaa ilmoitti, että päiväkotiin oli palkattu varhaiserityisopettaja. Näyttää siltä, että pääsääntöisesti yksityisissä päiväkodeissa tarjottava tuki on pedagogista tukea, jonka järjestämiseksi ja mahdollistamiseksi ei kuitenkaan ole tarjolla ylimääräisiä resursseja. (Eskelinen & Hjelt, 2017; Vainikainen ym., 2018.)

Yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä olevien tukea saavien lasten määrä ei eronnut eri tavalla rahoitettujen – yksityisen hoidon tuella rahoitettujen ja palvelusetelillä rahoitettujen – palveluiden välillä. Yksityiset päiväkodit, joiden rahoitusmuotona on palveluseteli, pystyvät kuitenkin tarjoamaan rakenteellisia tukitoimia



Kuvio 2. Lapsen tarvitsemien tukitoimien järjestäminen yksityisissä päiväkodeissa (n = 123) (Vainikainen ym., 2018)

hieman nopeammalla aikataululla kuin ne, joiden rahoitusmuotona on yksityisen hoidon tuki. Ero oli kuitenkin erittäin pieni.

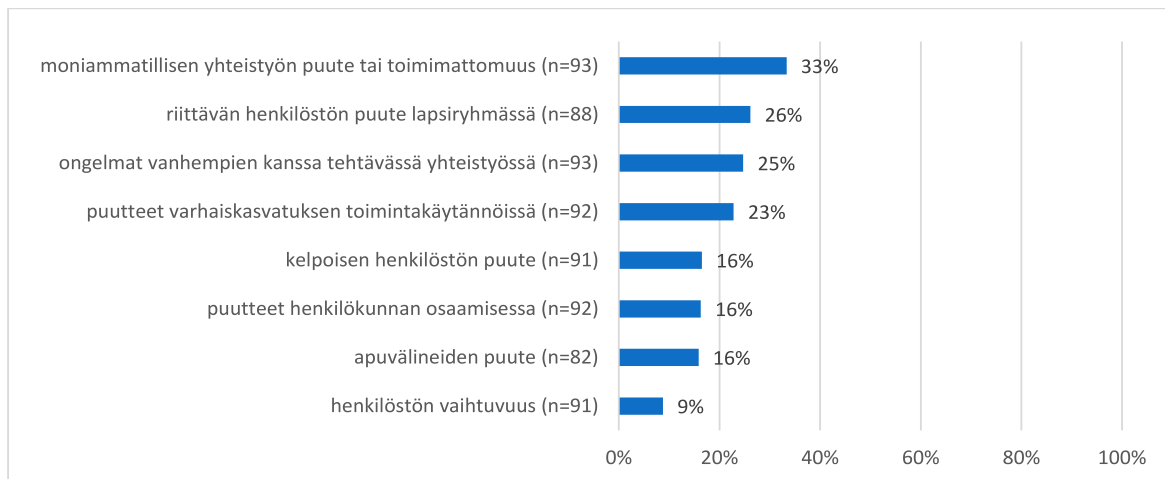
Palvelusetelillä rahoitettuja yksityisiä päiväkoiteja ohjataan kunnan laatimalla palvelusetelin sääntökirjalla. Palveluntuottajan palvelun maksamiseksi voidaan tarjota palveluseteliä, mikäli palveluntuottaja sitoutuu täyttämään sääntökirjassa asetetut ehdot. Sääntökirjoissa voidaan määrittellä esimerkiksi maksimihinta yksityisen päiväkodin asiakasmaksujen suuruudelle. Kunta voi määrittää palvelusetelin arvon palvelun tarpeen mukaan. Eri suuruisia palveluseteleitä voidaan tarjota esimerkiksi yli ja alle 3-vuotiaille lapsille². Vastaajista 19 prosenttia ilmoitti, että kunta huomioi lapsen tuen tarpeen palvelusetelin suuruudessa. Se, miten palvelusetelin korotus kohdentuu lapselle tarjottavaan tukeen ja valvotaanko palvelusetelin käyttöä näiltä osin vaatisi lisätarkasteluja. Tiedossa ei myöskään ole, missä määrin palvelusetelin sääntökirjoja käytetään yksityisten palveluntuottajien tarjoamien tuen järjestelyjen ja tuen tarjoamisen velvollisuuksien määrittelemisessä.

² Varhaiskasvatuksen henkilömitoitus vaihtelee yli ja alle kolmevuotiailla lapsilla. Alle kolmevuotiailla lapsilla henkilömitoitus on vähintään 1:4 ja yli kolmevuotiailla 1:8. Tästä johtuen palvelun järjestämisen kustannukset vaihtelevat eri ikäryhmien välillä.

Yksityisissä päiväkodeissa työskenteleviä vastaajia pyydettiin raportoimaan myös tuen järjestämiseen liittyviä pulmia. Vastaajien mukaan tuen järjestämättä jättämiseen (Kuvio 3) on yleisimmin syynä moniammatillisen yhteistyön puute tai toimimattomuus (33 %). Myös riittävän henkilöstön puute (26 %), ongelmat vanhempien kanssa tehtävässä yhteistyössä (25 %) sekä puutteet varhaiskasvatuksen toimintakäytännöissä (23 %) koettiin tavanomaisiksi tuen järjestämisen esteiksi.

Lopuksi

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki on määritelty varhaiskasvatuslaissa (36/1973) ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2016 -opetussuunnitelma-asiakirjassa varsin yleisellä tasolla. Täsmälliset tuen määritelmät, vastuut ja velvollisuudet ovat puuttuneet varhaiskasvatuksen kansallisen ohjausjärjestelmän tasolla. Näyttää siltä, että laissa käytetyt käsitteellistykset *lapsen tuen tarpeen tunnistaminen sekä tarkoituksenmukainen ja oikea-aikainen* tuki eivät anna riittävää tukea varhaiskasvatuksen järjestäjille ja tuottajille lapsen tuen tarpeen määrittelemiseksi ja tarkoituksenmukaisten tukitoimien valitsemiseksi. Tuen järjestäminen vaikuttaa olevan yksityisissä päiväkodeissa kirjavaa, ja tuen järjestämisen



Kuvio 3. Syitä sille, miksi lapselle ei ole järjestetty hänen tarvitsemiaan tukitoimia (Vainikainen ym., 2018)

vastuut ja velvollisuudet sekä eri toimijoiden välinen työnjako ovat epäselviä.

Tarkempaa tarkastelua tarvittaisiin siitä, mikälaista kehityksen ja oppimisen tukea lapsille yksityisissä päiväkodeissa tarjotaan. Tukimuodoista painottuu pedagoginen tukeminen arjen toiminnassa. Selvityksen perusteella jää epäselväksi, mitä tämä tuki pitää sisällään ja millaisiksi konkreettisiksi pedagogisiksi käytännöiksi se muotoutuu. Epäselväksi jää myös se, miten henkilöstön osaamista kehitetään ja miten henkilöstöä tuetaan tuen antamisessa. Aiempien tarkastelujen perusteella näyttää siltä, että yksityisten päiväkotien henkilökunta pääsee täydennyskoulutuksiin selvästi vähemmän kuin henkilökunta kunnallisissa päiväkodeissa (Eskelinen & Hjelt, 2017, 32). Herääkin kysymys, onko yksityisten päiväkotien henkilökunnalla riittävästi osaamista ja tukea tuen

tarpeiden tunnistamiseksi ja tarkoituksenmukaisten ja oikea-aikaisten tukitoimien toteuttamiseksi lapsille.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että palvelujen yksityistyminen tuottaa palvelun eriytymistä erityisesti resursseja vaativan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisen osalta. Näin ollen on syytä pohtia sekä kansallisen että paikallisen päätöksenteon tasolla, miten lapsen tuen tarpeisiin voitaisiin vastata yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa ja kuinka yksityisen palveluntuottajan ja julkisen järjestäjän väliset vastuut ja velvollisuudet jakautuvat. Lisäksi on syytä pohtia sekä kansallisesti että kunnallisesti, kuinka suuri osa varhaiskasvatuksesta voidaan järjestää yksityisenä palveluna, mikäli tukea tarvitsevat lapset ohjautuvat pääsääntöisesti kunnalliseen varhaiskasvatukseen. ■

Kirjoittajat



*Mervi Eskelinen, KM
Väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto
Yliopistonopettaja, Jyväskylän yliopisto
mervi.k.eskelinen@jyu.fi*



*Maiju Paananen, FT
Tutkijatohtori, Tampereen yliopisto
maiju.paananen@staff.uta.fi*

Lähteet:

Eskelinen, M. & Hjelt, H. (2017). *Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen. Valtakunnallinen selvitys*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:39. Haettu 7.9.2018 osoitteesta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80737/okm39.pdf>

Karvi (2017). Tilastoraportti. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arviointi. Infograafi. Haettu 14.9.2018 osoitteesta https://karvi.fi/app/uploads/2018/01/Karvi_Esite_2017_FIN_web.pdf

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1996). 20.12.1996/1128. Haettu 14.9.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (2009). 24.7.2009/569. Haettu 14.9.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>

Pihlaja, P. & Neitola, M. (2017). Varhaiserityiskasvatusta muuttuvassa varhaiskasvatuksen kentässä. *Kasvatus & Aika*, 11(3), 70–91.

Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Eskelinen, M., Gammelgård, L. ... & Marjanen, J. (2018). *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi – Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt*. Julkaisu 16:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Haettu 7.9.2018 osoitteesta https://karvi.fi/app/uploads/2018/08/Varhaiskasvatussuunnitelman-toimeenpanon-arviointi_2018.pdf

Riitakorpi, J., Alila, K. & Kahiluoto, T. (2017). *Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut. Valtakunnallinen selvitys 2015*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:3. Haettu 14.9.2018 osoitteesta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79206/okm03.pdf>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2017). Varhaiskasvatus 2016. Tilastoraportti 29/2017. Haettu 14.9.2018 osoitteesta http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135183/Tr29_17_vuositulasto.pdf

Vainikainen, M.-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N. ... & Hotulainen, R. (2018). *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018. Haettu osoitteesta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161062>

Varhaiskasvatuslaki (1973). 19.1.1973/36. Haettu 7.9.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>

Varhaiskasvatuslaki (2018). 13.7.2018/540. Haettu 7.9.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2016. Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2016:17. Haettu 7.9.2018 osoitteesta https://www.oph.fi/download/179349_varhaiskasvatussuunnitelman_perusteet_2016.pdf