

Päivähoito etsii hallinnollista kotia

päivähoidon ohjaus ja asiakkaiden tarpeet puntaroitavana hallinnollisessa valintatilanteessa

Kristiina Huhtanen

Tässä artikkelissa tarkastellaan päivähoiton lakimuutoksen tuomaa mahdollisuutta päivähoiton hallinnollisesta siirtymästä. Virinnyt keskustelu varhaiskasvatuksen hallinnollisesta siirtymästä sosiaalitoimen alaisuudesta opetustoimeen on nostanut Uno Cygnaeuksen jo 1800-luvulta esittämän ajatuksen ajankohtaiseksi. 1860-luvulla kansanopetusjärjestelmän isän Uno Cygnaeuksen ajatuksena oli liittää lastentarhat osaksi koulujärjestelmää. Vuoden 1866 kansakouluasetus ja vuoden 1921 laki oppivelvollisuudesta määräisivät koulun alkamiseksi 7 vuotta. Alun perin lastentarhat kuuluivat opetusministeriön alaisuuteen, mutta vuonna 1924 ne liitettiin osaksi sosiaaliministeriötä. Hallinnon muutoksen jälkeen alle 7-vuotiaiden kasvatuksessa korostuivat lastensuojelliset ja hoivaamiseen liittyvät näkökohdat. Se, minkälaiseksi päivähoitojärjestelmän hallinnointi muotoutuu, riippuu kunnan omista ja asiakkaiden tarpeista. Nämä tarpeet siirtyvät demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjausjärjestelmien kautta arjen päivähoitoon.

MUUTOKSEN LÄHTÖKOHDAT

Päivähoidosta on tullut sosiaalipolitiikan peruspalvelu, joka nähdään hyvinvointiyhteiskunnan kulmakivenä. Päivähoito on määritelty subjektiiviseksi oikeudeksi, jonka mukaan perheillä on oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Päivähoidosta on tullut päivähoitolain myötä yleinen sosiaalipalvelu. Päivähoidon hallinnon suhteen kunnalla on mahdollisuus valita opetus- ja sosiaalitoimen välillä. Päivähoidon hallinnointia koskevia säännöksiä on muutettu siten, että kunta saa päättää, minkä monijäsenisen toimielimen

hoidettavaksi lasten päivähoiton sekä kotihoiton ja yksityisen hoidon tuen hallinto kunnassa annetaan. Lainmuutokset ovat voimassa määräajan 1.8.2003 - 31.7.2008. Esityksen taustalla on eduskunnan lausuma, jossa on edellytetty annettavaksi kunnille mahdollisuus halutessaan siirtää päivähoiton hallinto ja ohjaus sosiaalilautakunnalta opetustoimesta vastaavalle lautakunnalle. Toisaalta esityksen taustalla on se tosiasia, että joissakin kunnissa vapaakuntakokeilusta annettu laki aikanaan innoitti siirtämään päivähoiton hallinnon opetuksesta vastaavan lautakunnan alaisuuteen eikä hallinnon siirtoa takaisin ole toteutettu. (StVM 49/2002 vp - HE 124/2001 vp.)

Arvioitavana on nyt se, minkä hallinnon alle päivähoito tai osia siitä tulisi kuulua? Päivähoito, lasten kotihoiton ja yksityisen hoidon tuki sekä esiopetus ovat etsimässä paikkaansa joko sosiaali- ja/tai opetuspalveluina, joiden lainsäädännöllinen, rahoituksellinen sekä muu ohjaus ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja opetuslautakunnan toimialaan. Kyseessä on kuntatason hallinnollisesta ratkaisusta. Muutos ei koske ministeriöitä. Perusteita kummallekin ratkaisumallille on olemassa. Käytännössä on tapahtunut päivähoiton siirtymiä opetustoimen alaisuuteen mm. Imatralla, Keravalla ja Askaisissa. Lisäksi vaihtoehtomallista on käytössä erilaisia hypridejä, jolloin esim. kunnassa koulujen esiopetus on opetustoimen ja päiväkodissa tapahtuva esiopetus on sosiaalitoimen alaista.

Pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämisessä lähtökohtana tulee olla lapsen edun paras toteutuminen. Kyse on kahden merkittävän kokonaisuuden uudelleen arvioinnista. Ensinnäkin se, miten hallinto nähdään ohjauksen välineenä. Toiseksi kehittämisen lähtökohtana on kehittää

päivähoito, esiopetus ja lasten hoidon tukijärjestelmä vastaamaan paremmin lasten ja perheiden tarpeita. Hallinnon tulee omalta osaltaan tukea lasten kasvuolojen kaikinpuolista jatkuvuutta. Oleellista on lapsen ja perheen tarpeiden huomioon ottamisessa ja tukemisessa kunnan eri toimialojen yhteistyö yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lasten ja perheiden kannalta oleellista on ehyt moniammatillinen palvelujärjestelmä ja palvelujen saatavuus. (StVM 49/2002 vp).

NORMIT, RESURSSIT JA INFORMAATIO OHJAAVAT PÄIVÄHOITO

Arviotaessa päivähoitajärjestelmään kohdistuvaa ohjausta, on tarkastelun ymmärtämiseksi syytä muistaa 1990-luvun yhteiskunnalliset muutokset. Näiden muutosten myötä eri hallinnon tasoilla syntyi vahva liike tuloksellisen toiminnan ja sen arvioinnin kehittämiseksi. Ohjausjärjestelmässä tapahtunut muutos merkitsi pitkälti siirtymistä kunnallista omavaraisuutta korostavaan hyvinvointiajattelun suuntaan. Tulosjohtaminen siirrettiin julkishallintoon, sen soveltamisella pyrittiin organisaatioiden kokonaisjärjestelmän muutokseen. Kyseessä on vastuiden sopimisesta uudella tavalla: hallinto- ja organisaatiojärjestelmien puitteissa on sovittu resursseja osoittavan ohjausyksikön ja palvelut tuottavan tulosyksikön kesken saavutettavista tavoitteista ja niiden arvioinnista. (Möttönen 1998; Summa & Virtanen 1998; Vanne 1995, 107.) Uoti (2002) toteaa, että Suomen kuntien siirryttyä 1990-luvun alun valtiosuusuudistuksen myötä itseohjautuvuuden ja omavalvonnan aikaan, siirryttiin samalla kuntalaisten oikeuksien sattumanvaraisen toteutumisen aikaan. Kun hyvinvointipalvelujen toteutumisen valvontajärjestelmät eivät täysin toimi tai sanktioitua valvontaa ei edes ole, jää yksilön vastuu, etenkin lasten oikeuksien, yhdenvertaisesta toteutumisesta kohtuuttoman suureksi.

Valtio ohjaa kuntien päivähoitoa sekä suoraan että epäsuorasti. Kunnilla on päivähoitopalveluiden järjestämisvastuu. Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään asukkaalleen sosiaalihuoltoa, mutta ei säätele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä ja järjestämistapaa. Ohjaus jaetaan kolmen päätyypin mukaan normi-, taloudelliseen - ja informaatio-ohjaukseen. Kansanomaisesti voidaan puhua kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta vallankäytön perusvalintoina.

Ohjauksen mallintamisessa asetelmaa voi soveltaa yleisemmin ohjaukseen ja kuntien päivähoitoon ohjaukseen. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 23.)

Normiohjauksella tarkoitetaan ohjausta, joka tapahtuu lähinnä lakien, asetusten, valtioneuvoston ja ministeriön päätösten kautta. Kunnissa voi olla käytössä olevia normeja, jotka täydentävät lainsäädäntöä. Paikallistason päätökset eivät voi olla ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Normiohjauksen tyypillinen piirre on normin sitovuus. Tavallisesti, jos normia ei noudateta, siitä seuraa sanktio. (Kahiluoto & Ilmonen 2001.) Pakarinen (1999, 8) toteaa, että perinteisesti Suomessa lain ja sääntöjen kunnioitus on ollut kansainvälisellä hyvällä tasolla. Luottamus julkisiin instituutioihin ja lainsäädännön toimeenpanoon on säilynyt hyvänä.

Päivähoidon näkökulmasta keskeisimmät lait ja asetukset, jotka ohjaavat päivähoitoa ovat perustuslaki (2000), kuntalaki (1995), erillislait, joita ovat kansanterveyslaki 1972 ja sosiaalilainsäädäntö 1990-luvulla sekä koulutuslainsäädäntö. Päivähoitoa ohjaa päivähoitolaki ja -asetus (36/1973). Laki ja asetus lasten päivähoitosta luovat edellytykset lasten päivähoitolaki ja sen piirissä annettavalle varhaiskasvatukselle ja määrittävät toiminnan vähimmäisvaatimukset. Esiopetus on osa varhaiskasvatusta perusopetuslain mukaista toimintaa (Perusopetuslaki (628/1998, muutettu 1288/1999).

Päivähoitolain ensimmäisen pykälän mukaan päivähoitolla tarkoitetaan päiväkotihoidon, perhepäivähoidon, leikkitoimintaa tai muuta päivähoitotoimintaa. Päivähoito on järjestettävä siten, että se tarjoaa lapselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan. Päivähoidon tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja kasvatustehtävässä ja edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä yhteistyössä kotien kanssa (Päivähoitolaki 2a). Vuonna 1994 päivähoitoon saatavuuden takaamiseksi säädettiin alle 3-vuotiaille subjektiivinen oikeus päivähoitoon. Lakia laajennettiin 1996 koskemaan kaikkia alle oppivelvollisuusikäisiä (11a 1§).

Resurssiohjaus on päätöksentekoa siitä, mihin voimavaroja käytetään. Valtion resurssiohjauksen keskeisin väline on talousarvio, jonka avulla eduskunta päättää vuosittain valtakunnan tasolla valtion käytettävissä olevien voimavarojen tasosta ja suuntaamisesta. Kunnanvaltuustot päättävät

kunnan budjetin yhteydessä voimavarojen käytöstä eri tehtäviin. Kunnilla on itsehallintonsa puitteissa mahdollisuus päättää voimavarojen käytöstä tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla, joskaan kunnan liikkumavara ei, ainakaan taloudellisen tilanteen ollessa heikko, ole kovin suuri, koska lakisääteiset tehtävät tulee hoitaa käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.)

Taloudellisessa ohjauksessa rahoituksella on eri tehtäviä. Siemenrahoituksella pyritään uuden toiminnan käynnistämiseen (esim. projektit). Priorisoivalla rahoituksella taas halutaan vauhtia erityisen tärkeään normaaliin toimintaan (esim. jonojen purku, lasten mielenterveyskysymykset). Vaihtoehtoisesta rahoituksesta voidaan puhua silloin kun sillä ylläpidetään toimintaa jota kunta ei rahoita (esim. Ray-rahoitus). Perusrahoituksella (valtionosuudella) luodaan kunnille edellytykset järjestää lakisääteiset ja muutkin palvelut tarvitta vastaavasti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003.)

Resurssiohjauksen yhteydessä tulee ensisijaisesti tarkastella taloudellista panosta, joka vaikuttaa päivähoiton järjestämisen muuhun resursointiin. Sosiaalipalveluiden yhteydessä voidaan puhua myös aineellista ja aineettomia resursseja. Kustannukset vaikuttavat suoraan aineellisiin resursseihin, joita päivähoitossa ovat mm. henkilöstön määrä ja koulutus, fyysiset puitteet (rakennukset, kalustus jne.) ja teknologia. Aineelliset resurssit ovat vuorovaikutuksessa aineettomiin resursseihin, joihin kuuluvat päiväkodin hoitokulttuuri, henkilöstön vuorovaikutus ja toimintatavat. Aineettomat ja aineelliset resurssit selittävät sosiaalipalveluiden tehokkuutta eli sitä, minkälaista päivähoitoa kunnan päiväkodeissa tarjotaan. Aineellisten resurssien ja taloudellisen panostuksen osuus näkyy palveluiden lopputuotoksena eli asiakaan hyvinvointina. (Pusa, Piirainen, Kettunen & Kainulainen 2003, 181 - 195.)

Resurssiohjaus on ensisijaisesti taloudellista resurssin suuntaamista niin, että palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat katetuksi. Kuntien päivähoiton osalta valtio ohjaa tätä resursointia valtionosuuksien kautta, jotka määrättyvät tiettyjen laskennallisten periaatteiden mukaan. Kunnan päätöksenteossa resurssi jakaantuu eri päivähoiton yksiköiden suhteen talousarviossa määriteltujen kriteerien perusteella. Resurssiohjaus on tulkittava mikrotasolla eli kunnan päivähoitoyksiköissä myös niinä

panoksina, joita palveluiden tuottamiseen sijoitetulla rahalla on saatavissa. Tällöin kyseessä ovat aineelliset ja aineettomat resurssit. Resurssit yhdessä tuottavat päivähoitopalveluita, joita arvioidaan tuloksellisuuden näkökulmasta. Tuloksellisuuden arvioinnin kohteina ovat taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Tavoitteena on tuottaa laadukkaita päivähoitopalveluita ja turvata näin lasten ja perheiden hyvinvointi. Resurssiohjauksen suhteen kunnat ovat eriarvoisessa asemassa. Näitä eroja aiheutuu mm. kunnan väestörakenteen, sijainnin, työssäkäynnin tason ja kunnallisverotuksen eroista.

Valtion ohjausjärjestelmä on kehittynyt informaatio-ohjauksen suuntaan. Informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan toimijaan. Informaatio-ohjauksen sisällöstä, laajuudesta tai toimeenpanosta ei yleensä ole lain säännöksiä. Informaatio-ohjaus voi olla koulutusta, tilastotai tutkimustiedon sekä asiantuntijapalvelujen välittämistä, oppaiden tai suositusten ja muiden julkaisujen laadintaa ja tiedottamista, kehittämissankkeiden tai projektien rahoittamista tai henkilöstön käyttöä näihin hankkeisiin. Tutkimustiedon ohella hankkeilla kehitetään uusia toimintamalleja. Informaatio-ohjausta ovat myös täydennyskoulutus sekä päivähoiton tilannetta kuvaavat kuntakohtaiset selvitykset. (Kahiluoto & Ilmonen 2001, Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 15; 2002.)

Informaatio ohjaus tähtää julkisen sektorin toiminnan laadukkaampaan järjestämiseen tutkimustiedon avulla. Virtanen (2000, 388) toteaa, että tieto ei ole valtaa, koska informaatio-ohjauksella ei voi käskyttää. Informaatio-ohjauksella voi tarjota aineksia ja ideoita niiden käyttöön, jotka asioista päättävät. Informaatio-ohjauksen on toisaalta syytetty kuntatasolla siitä, että tietoa on vaikea hyödyntää. Ministeriötasolla puolestaan on taipumus ajatella informaatio-ohjaukseen liittyvien ongelmien johtuvan siitä, että tutkimus- ja kehittämiskeskukset eivät tuota riittävästi tietoa.

Varhaiskasvatuksen sektorilla pääasiallisen tiedon tuottamisesta vastaavat Stakes, yliopistot, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, läänien sosiaali-, terveys- ja sivistysosastot sekä eri järjestöt. Vuoden 2002 alusta aloittivat toimintansa sosiaalialan osaamiskeskukset. Sosiaalialan osaamiskeskuksilla on keskeinen asema sosiaalialan alueellisina kehittäjinä. Niiden tarkoituksena on rakentaa toimiva yhteys käytän-

nön työn sekä sen kehittämisen, koulutuksen ja tutkimuksen välille. Ne toimivat alueellaan koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan koordinaattoreina ja seudullisen yhteistyön edistäjinä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003.)

Informaatio-ohjauksen yhtenä ajankohtaisena sisältönä on laatuajattelu. Valtioneuvoston antamassa periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista määritetään yhteiskunnan järjestämisen ja valvoman varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet ja kehittämisen suuntaviivat. Tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun kehittämistä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes laatii valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, opetushallituksen sekä Suomen Kuntaliiton ja muiden asiantuntijatahojen kanssa. Valtakunnallisten linjausten tavoitteena on toimia kunnallisten, yksikkökohtaisten ja lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien pohjana. Stakes kehittää varhaiskasvatuksen laadun toteutumisen ja vaikuttavuuden säännöllistä seurantaa ja arviointia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.)

YHTENÄINEN EUROOPPA - YHTENÄISET TOIMINTAMALLIT

Seuraavassa tarkastelen eri näkökulmista päivähoidon hallintoratkaisua ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Kansallisessa päätöksenteossa vaikuttavat paitsi alueelliset myös ylikansalliset tekijät. Näkemys yhtenäisestä Euroopasta ja yhtenäisten käytäntöjen luomisesta on vahva. Ylikansallisen ulottuvuuden palveluiden tarve nousi esille myös Euroopan sosiaalijärjestelmän uudistamisen ja hyvinvointivaltion kehittämisen yhteydessä vuonna 2000. (Euroopan yhteisöt 2000, 32.) Pyrkimyksenä on muokata sosiaalipalvelut ihmisten tarpeiden mukaan. Sopeutuminen olemassa oleviin oloihin ei yksistään riitä. (Doyal & Gough 1991, 50-55.)

Vertailun tekemiseen eri maiden välillä liittyy ongelmia, jotka johtuvat erilaisista näkemyksistä siitä, millainen toiminta katsotaan kuuluvaksi virallisen koulutusjärjestelmän koulutukseen. Pohjoismaista Ruotsi ja Islanti ovat siirtäneet päivähoidon opetustoimeen. Ruotsissa päivähoitonimike on poistunut ja käytössä on esikoulukäsite, jonka alla toimivat esikoulu eli entinen päiväkotitoiminta, per-

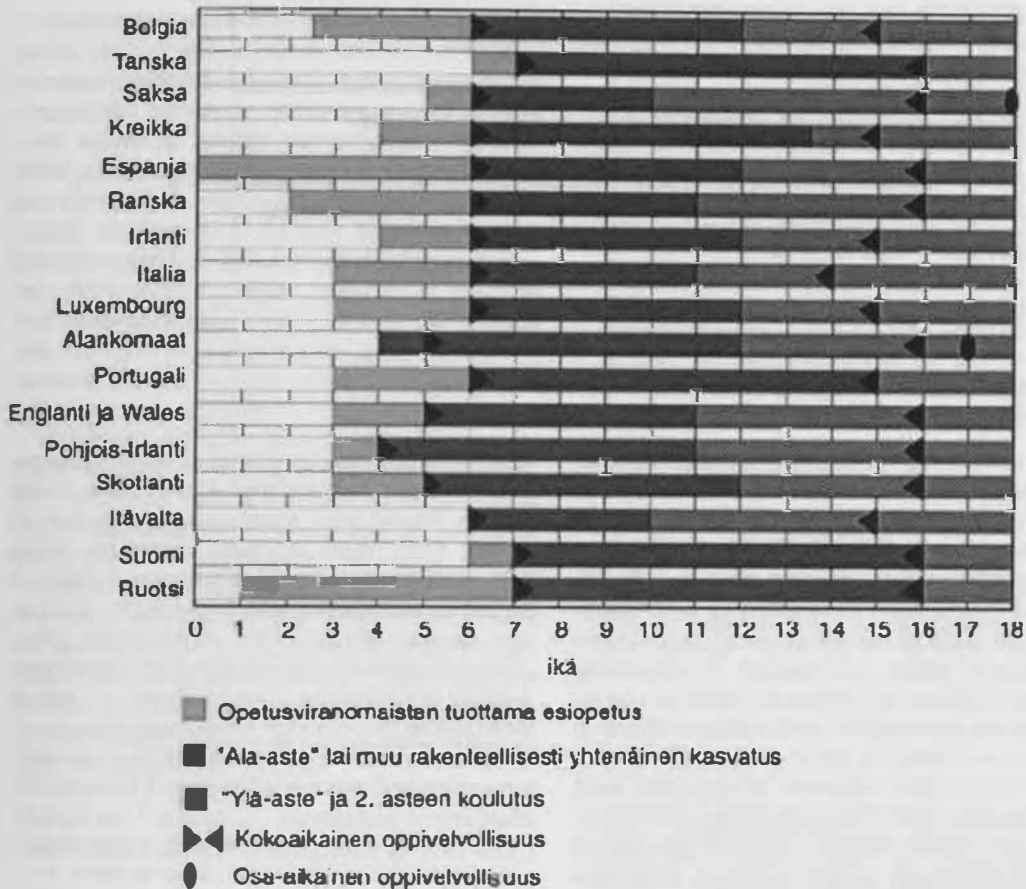
hepäivähoito ja avoin esikoulu. Lisäksi on olemassa kuusivuotiaiden esikoululuokka, joka toimii koulun yhteydessä. Tässä vapaaehtoisessa opetuksessa on 90 % kuusivuotiaista. (Viitala 2004, 35.)

Suomen varhaiskasvatuksen tilanne poikkeaa muista EU-maista, koska yleisesti EU-maissa varhaiskasvatusta tarjotaan kolmevuotiaista alkaen. Euroopan Unionin maissa opetustoimen alainen vapaaehtoinen esikoulu alkaa jo 3-vuotiaana Espanjassa, Ranskassa, Belgiassa ja Ruotsissa sitäkin varhemmin. Muiden EU-maiden ratkaisut nostavat paineita ensinnäkin päivähoidon siirtämiseksi pois sosiaalivaltion sektorilta ja toiseksi yleisen oppivelvollisuuden alentamiseen. Useimmissa maissa esiopetus päättyy lapsen ollessa kuuden vuoden ikäinen. Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) on nähtävissä esiopetuksen alkaminen EU-maissa.

VÄESTÖ IKÄÄNTYY JA PALVELUTARPEET MUUTTUVAT

Sosiaalipalveluiden sektori on laaja kokonaisuus, joka sulkee piiriinsä eri ikäluokkia. Suomalaisväestön ikärakenne on kallistumassa ikääntyvän väestön kasvuun, mikä merkitsee sosiaali- ja terveyspalveluiden painopisteen siirtymistä vanhusten hoivapalveluihin. Aineellisten ja aineettomien resurssien ennakoitiin tarpeen suurten ikäluokkien sosiaalipalveluiden tarpeen kasvaessa. Toisaalta uhkana on rakenteellinen työvoimapula ja toisaalta nuorille ikärakenteen muutos on valtava mahdollisuus, koska heillä on vara valita ja tarvetta työpaikkaan sitoutumiseen ei ole. Vanhusväestön hoivapalveluiden kysynnän kasvaessa eteen tulee kysymys työvoiman saatavuudesta ja resurssien riittävydestä. Samalla kun ikääntyvän aikuisväestön osuus kasvaa, lasten määrä pienenee. Tämä johtaa päivähoidon tarpeen vähenemiseen. Kauppinen (2004, 16) toteaa, että kunnallinen palvelutyö ja sen järjestämisen mallit ovat vaativan uusiutumisasihmisen kynnyksellä. Sosiaalipalveluiden priorisointi hyvinvointipalvelujärjestelmässä on rajallisten taloudellisten resurssien puitteissa väistämätöntä. Perusteltuna ratkaisuna voidaan pitää lakimuutoksen antamaa mahdollisuutta kunnille ennakoita tulevaa palvelutarvettaan ja sen ohjausta. Päivähoidon siirtyminen sosiaalisektorilta opetustoimeen antaa tilaa tulevaisuudessa

Taulukko 1. Opetusviranomaisten tuottaman esiopetuksen alkamisajankohdat EU-maissa. (Viitala 2004, 36).



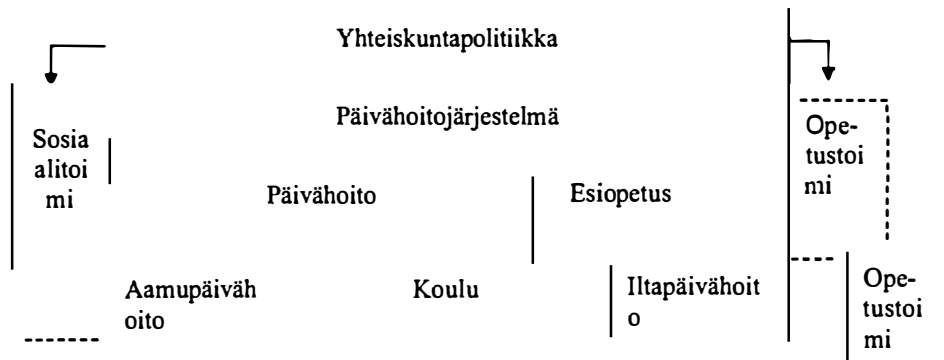
ikäntyvän väestön kasvaville sosiaalisille palveluille.

KASVATUSTIETEELLINEN LÄHTÖKOHTA

Alun perin lastentarhat kuuluivat opetusministeriön alaisuuteen, mutta vuonna 1924 ne liitettiin osaksi sosiaaliministeriötä. Muutosta edelsi keskustelu lastentarhojen ja alakoulun yhdistämisestä. Hallinnon muutoksen jälkeen alle 7-vuotiaiden kasvatuksessa korostuivat lastensuojelulliset ja hoivaamiseen liittyvät näkökohdat. (Haring 2003.) Tänä päivänä mukaan varhaiskasvatuksella tarkoitetaan ”Yhteiskunnan järjestämää tai valvomaa alle oppivelvollisuusikäisten

lasten kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuutta. Lähtökohtana on kasvatustieteelliseen, erityisesti varhaiskasvatukseen ja laaja-alaiseen, monitieteiseen tietoon ja tutkimukseen sekä pedagogisten menetelmien tuntemiseen perustuva kokonaisvaltainen näkemys lasten kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta.” (Varhaiskasvatussuunnitelma 2003.) Suomalaista hyvinvointivalttiollista lasten päivähoitojärjestelmää on kutsuttu educare-malliksi, jossa kasvatus, opetus ja hoito ovat kietoutuneet toisiinsa. Educare-mallissa hoitoon ja hoivaan liittyy aina opetuksellisia piirteitä ja vastaavasti kaikessa opetuksessa on mukana hoivan elementtejä. (Välimäki & Rauhala 2000, 387-405.)

Opetustoimen hallintoon siirtäminen on tul-



Kuvio 1. Päivähoidon ja koulutoimen hallinnon malli

kittu merkittävän huolenpidon osuuden vähene- mistä ja opetuksen korostumista. Tämän päivän yhteiskunnallisessa tilanteessa ei voi vähätellä lastensuojelun ja lasten hyvinvointia turvaavan päivähoiton sosiaalipoliittista tehtävää. Päivähoitohan toimii lastensuojelullisena avo- huollon- tukitoimenpiteenä. Päivähoidon piirissä olevien erityislasten määrä on kasvussa. Erityisen tuen tarve on jaettavissa karkeasti lasten ja perheiden sosiaaliin ongelmiin sekä lasten kehitys- ja käyttäytymishäiriöihin sekä oppimisvaikeuksiin. Lasten vaikeuksia hoidetaan yhteistyössä sekä sosiaalipalveluiden että pedagogisen kuntoutuksen avulla. Hallinnollisten muutosten yhteydessä tulee ensisijaisesti turvata lasten ja perheiden palveluiden saatavuus. Koska lasten erityisen tuen tarve ei pääty oppivelvollisuuteen on syytä huomioida, millä hallinnollisella ratkaisulla kyetään parhaiten hoitamaan paluiden ja tiedon kulun jatkumo päivähoitosta kouluun.

Opetustoimeen siirtymistä on perusteltu suunnittelun sekä aineellisten että aineettomien resurssien näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä (2001, 8) perusteina ovat yhteinen opetussuunnitelmatyö, ammatillinen yhteistyö, henkilöstön yhteiskäyttö, täydennyskoulutus sekä yhteiset materiaalihankinnat sekä yhteiset tukitoiminnot, kuten ruoka-, laitos- ja kiinteistöhuolto ja kuljetukset.

Varhaiskasvatuksensuunnitelman perusteissa lähtökohtana on kasvatustieteellinen tieto ja tutkimus. Tämän näkökulman painottuminen suuntaa keskustelua hallinnollisista ratkaisuista kasvatukseen ja päiväkodin toimintaan lapsen kasvatusyh-

teisönä, ei hoivaperusteisena sosiaalipalveluna. Pienten lasten huolenpitoon kuuluu hoito, mutta hoidon vaatimukset muuttuvat lapsen kasvun myötä. Pieni lapsi tarvitsee enemmän hoitoa kuin koululainen. Yhteiskunnallisten muutosten myötä on ymmärretty, että huolenpidon tarve ei lopu oppivelvollisuusiäkään. Huolenpidon jatkumoa on laajennettu lainsäädännöllä iltapäivätoimintaan kouluikäisille. Tämä ratkaisu on selkeä viesti lasten huolenpidon tärkeydestä yhteiskunnassamme, vaikka se kouluikäisille suunnatuna onkin erillinen metajärjestelmä koulupäivän alkaessa ja päättyessä. Kuviossa 1 on kuvattu päivähoito- ja koulujärjestelmää ja niiden hallinnointia.

Elinikäisen oppimisen näkökulmasta jatkumo päivähoitosta kouluun saman hallinnon alla ilman nivelvaiheita tuntuisi luontealta. Samalla poistuisi useissa kunnissa vallitseva epäkohta siinä, että kouluissa järjestettävä esiopetus on opetus- toimen alaista ja päiväkodeissa järjestettävä esiopetus on sosiaalitoimen alaista. Muutoksesta huolimatta päivähoito säilyttää itsenäisen tehtävän hoidon, kasvatuksen ja opetuksen toteuttajana. Mikäli kehitys olisi meillä samansuuntainen kuin Ruotsissa, tulisivat päiväkodin pedagogiset tehtävät korostumaan perhepoliittisten tehtävien sijaan. Tällöin päiväkodin ajatellaan olevan ensisijaisesti lasta varten, ei niinkään vanhempien työntekoa varten.

SEKTORIKESKEISYYDESTÄ SEKTOREITA YLITTÄVIIN MALLEIHIN

Hallinnolliset muutokset ovat muuttaneet kuntalaisten roolia hallinnon alamaisista kunnallishallinnon asiakkaita. Asiakaspalvelu ohjaa kunnallisten yksiköiden toimintaa. Päivähoidon asiakkaina ovat lapset ja heidän vanhempansa. Vuoden 2004 alusta voimaan astuva hallintolaki vahvistaa kuntalaisen asema. Kuntalaisesta ja palveluiden käyttäjästä on tulossa hallinnon kanssa tasavertainen kumppani, mikä merkitsee hallinnon avoimuutta ja tiedon saamista jo asioiden valmisteluvaiheessa (Haveri 2003). Mitä mieltä siis vanhemmat ja lapset ovat ja minkä hallintosektorin kanssa he ovat valmiita asioimaan päivähoiton kysymyksissä?

Päivähoidon hallinnollisesta ratkaisu kuntatasolla perustuu eri päätöksentekijöiden intresseihin, käytössä olevaan tietoon ja kunnallisten organisaatioiden näkemyksiin asiasta. Vaakakupissa painavat kuntalaisten tarpeet ja kunnan velvoite palveluiden järjestämiseen. Gunnar Myrdalin (1957) teoria siitä, että kuntien kehitys on spiraalimainen ja myönteisyydessään tai kielteisyydessään itseään vahvistava, pitää edelleen paikkansa. Tarkoituksena ei ole hoitaa päivähoitoa sektorilähtöisesti, vaan tavoitteena tulisi olla rajat ylittävään toimintamalli.

* Se vanha, jota ilmeisesti ollaan ylittämässä, on sektorijakoinen, ongelma- ja oirekeskeinen, tietynlaiseen yläpuoliseen asiantuntemukseen perustuva palvelujärjestelmä. Tämä fordistis-tayloristinen ositetun työn järjestelmä on tehokas palveluiden massatuotannon mekanismi. Se uusi, jonka mahdollisuudet ovat kypsyneet, on verkostomainen, sektorirajoja ylittävä, vuoropuhelukäytäntöihin asiantuntemusta pohjaava, osapuolten voimavarojen joustavaan yhdistämiseen pyrkivä palveluiden yhteispeli ja sen ohjausjärjestelmä” (Pietiläinen 2003, 32).

LÄHTEET

- Asetus lasten päivähoitosta 239/1973.
- Doyal, L. & Gough, I. 1991. *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.
- European Commission 2000. *Key data on education in Europe 2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Euroopan yhteisöt 2000. *Muuttuva Eurooppa*. Euroopan työllisyys- ja sosiaalipoliittika: politiikkaa ihmisiä varten. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto. Julkaisuksikkö. Bryssel.
- Haring, M. 2003. Esi- ja alkuopettajien pedagogisen ajattelun kohtaaminen. Soveltavan kasvatustieteen laitos, Kasvatustieteiden tiedekunta Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja, no 93.
- Haveri, K. 2003. *Hyvä Hallinto*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hynynen, E.-L. 2003. Valtionosuuskertoimet kuntien täsmälääkettä. *Kuntalehti* 17. 2003, 18-20.
- Kahiluoto, T. & Ilmonen, K. 2001. Päivähoidon ohjauksesta. Teoksessa Pihlaja, P. & Kontu, E. (toim.) 2001. *Työkaluja päivähoiton erityiskasvatukseen*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 14. Helsinki, liite 1.
- Kauppinen, J. 2004. Väestömuutos tulee - onko kunta valmis. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 1 / 2004 (32), 16 - 35.
- Laki lasten päivähoitosta (36/1973).
- Lehto, M. 2002. Laatusuosikset perustuvat tietoon. Artikkelissa Raivio, K. (toim.) *Ei pelkästään rahasta tai pakosta*. *Dialogi* 7/2002, 18-19.
- Möttönen, S. 1998. Tulosjohtamisen tavoitteet ja niiden toteutuminen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 2/98 (26). *Kunnallistieteen yhdistys*, 155-174.
- Oulasvirta, L. & Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. *Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19. Helsinki.
- Pakarinen, P. 1999. *Hyvinvointivaltio ja väestökehitys*. Teoksessa Hjerpe, R., Ilmakunnas, S. & Voipio, I. (toim.) 1999. *Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä*. VATT-vuosikirja 1999. VATT-julkaisuja 28:1. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Perusopetuslaki 628/1998, muutettu 1288/1999.
- Pietiläinen, E. (toim.) 2003. *Lapsi, perhe ja palvelunohjaus*. Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä palvelunohjauskokeilu 2001-2003. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:11.
- Pusa, O., Piirainen, K., Kettunen, A. & Kainulainen, S. 2003. *Hyvinvoinnin tuotantomalli*. *Janus* 3/03 Vol 11. Sosiaalipoliitikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2000. *Lasten päivähoiton kuntatason hallinnon järjestämävaihtoehtojen lisäämistä selvittävän työryhmän muistio*. Työryhmämuistioita 2000:1.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. *Varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista*. *Julkaisuja* 2002:9.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2003. *Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti*. Työryhmämuistioita 2003:3.
- Stakes 2003. *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet* 30.9.2003. Helsinki.
- StVM 49/2002 vp - HE 124/2002vp. Sosiaali- ja ter-

- veysvaliokunnan mietintö 49/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuoltolain 6§:n muuttamisesta eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Summa, H. & Virtanen, T. 1998. Tulosjohtaminen yliopistojen ainelaitoksilla: yleisen johtamismallin soveltuvuus akateemisen vapauden kontekstiin. Teoksessa M. Mälkiä & J. Vakkuri (toim.) Strateginen johtaminen yliopistossa. Tampereen yliopisto. Tampere: Jäljennepalvelu
- Uoti, A. 2002. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Acta Universitatis Tamperensis; 911. Tampereen yliopisto.
- Vanne, A. 1995. Teoksessa S. Takala (toim.) Tulosjohtamisen kehittyminen ja sen vaikutukset koulutuksessa. Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Varhaiskasvatussuunnitelma 2003. Saatavilla www.muodossa: http://www.stakes.fi/varttua/tietotori/varhaiskasvatus/vasu.pdf. Luettu 10.5. 2004 (Luettu 6.5.2004).
- Virtanen, M. 2000. Normi- ja informaatio-ohjaus. Yhteiskuntapolitiikka 5/ 2000 Vol. 65, 385-386.
- Viitala, R. 2004. Ruotsi siirsi päivähoidon opetustoiimeen 90-luvulla Dialogi 3/2004 , 35.
- Välimäki, A-L. & Rauhala, P-L. 2002. Lastenpäivähoidon taipuminen yhteiskunnallisiin murroksiin Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 5/ 2000 nro 5, 387-405.