



Linne Tiina

Seurantakysely valtion erityisavustuksen käytöstä ja vaikutuksista varhaiskasvatukseen

Pro gradu - tutkielma
KASVATUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA
Kasvatustieteiden laaja-alainen maisteriohjelma
2022

Oulun yliopisto

Kasvatustieteiden tiedekunta

Seurantakysely valtion erityisavustuksen käytöstä ja vaikutuksista varhaiskasvatukseen (Tiina Linne)

Pro gradu- tutkielma, 60 sivua, 8 liitesivua

Marraskuu 2022

Tässä tutkielmassa selvitettiin valtion erityisavustuksen käyttöä ja vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Valtio ohjaa kuntien toimintaa erilaisin toisiaan täydentävin ohjausmenetelmin. Resurssiohjauksen yhtenä osana ovat erityisavustukset, joihin sisältyy myös informaatio-ohjausta sekä normatiivista ohjausta tukevia elementtejä. Varhaiskasvatukseen suunnattujen erityisavustusten kohdentumista ja vaikuttavuutta on tärkeää tutkia sekä valtionhallinnon ohjausjärjestelmien että varhaiskasvatuksen järjestämisen arvioinnin ja kehittämisen näkökulmista.

Tämän tutkielman aineistona oli Opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta kerätyn seurantakyselyn vastaukset. Seurantakyselyn koskiessa covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseksi myönnettyä valtion erityisavustusta, antoivat vastaukset tuloksia myös covid-19 pandemian aiheuttamista vaikutuksista varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Tutkimusmenetelmänä käytettiin monimenetelmäistä tutkimusta. Laadullisen aineiston analyysimenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, jonka muodostamia analyysiyksiköitä kvantifioitiin. Kvantitatiivisen aineiston muodostavia muuttujia tarkasteltiin niiden jakaumien ja tunnuslukujen perusteella, sekä tehtiin SPSS-ohjelmaa apuna käyttäen normaaliustestaukset. Muuttujien ja taustamuuttujan välisiä tilastollisia merkitsevyyksiä testattiin parametrittömille muuttujille soveltuvalla Kruskal-Wallis testillä sekä ristiintaulukoimalla.

Tutkielman kohteena ollut erityisavustus on vaikuttanut pääasiassa lasten hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen tuen tehostamiseen, syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukemiseen, sekä varhaiskasvatuksen toiminnan kehittämiseen. Avustuksen kustannukset ovat kohdistuneet pääasiassa henkilöstökuluihin. Palkattu lisähenkilöstö on mahdollistanut lasten saaman tuen tehostamisen sekä laajemmin toiminnan kehittämisen. Covid-19 pandemian tuottamana myönteisenä vaikutuksena koetaan digitalisaation lisääntyminen sekä siihen liittyvät uudet toimintatavat varhaiskasvatuksessa. Tutkielman kohteena ollut erityisavustus on edistänyt pyrkimystä lasten yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen varhaiskasvatuksen toiminnassa, sekä lisännyt koulutuksellista tasa-arvoa. Kuntien välillä on eroa siinä, miten varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin kehittämiseen suhtaudutaan. Olemassa olevan henkilöstön työhyvinvointiin sekä työntekijöiden saatavuuteen ja riittävyteen liittyvät seikat ovat keskeisimpiä varhaiskasvatuksen järjestämisen haasteita ja tulevaisuuden tarpeita. Tutkielman tulosten perusteella erityisavustus on ollut ohjausvälineenä paitsi merkittävä, myös välttämätön covid-19 pandemian aiheuttamien vaikutusten tasoittamiseksi.

Avainsanat: varhaiskasvatus, valtion ohjausjärjestelmät, erityisavustus, varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Teoreettinen tausta	6
2.1	Valtion ohjausjärjestelmät	6
2.2	Valtion ohjausjärjestelmät varhaiskasvatuksessa.....	9
2.3	Varhaiskasvatuksen yhteiskunnalliset tehtävät.....	10
2.4	Covid-19 pandemia ja sen vaikutukset varhaiskasvatukseen.....	12
2.5	Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin rakentuminen.....	14
3	Tutkimuksen toteutus	16
3.1	Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset	16
3.2	Tutkimusaineisto ja sen käyttö	17
3.3	Tutkimusmenetelmät	18
3.4	Seurantakysely.....	19
4	Aineiston analysointi	20
4.1	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi.....	20
4.2	Määrällisen aineiston analyysi.....	26
4.3	Luotettavuus	29
5	Tutkimuksen tulokset	32
5.1	Avustuksen vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen.....	32
5.2	Avustuksen käytön kohdentuminen	36
5.3	Covid-19 pandemian vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen	38
5.3.1	<i>Myönteiset vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen</i>	38
5.3.2	<i>Varhaiskasvatuksen järjestämisen haasteet ja tulevaisuuden tarpeet</i>	40
5.4	Tulosten yhteenveto.....	43
6	Pohdinta	49
	Lähteet	55

1 Johdanto

Pro gradu -tutkielmani aiheena on valtion erityisavustus ohjausvälineenä. Tässä työssä tarkastelen erityisesti covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseksi jaetun valtion erityisavustuksen kohdentumista ja vaikutuksia varhaiskasvatukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä toteutuneen työharjoitteluni aikana ilmaisin kiinnostukseni pro gradu- tutkielman tekemiseen seurantakyselyllä kerätystä aineistosta. Aineisto oli kerätty juuri ennen työharjoitteluni alkamista ja aihe ajankohtainen sekä covid-19 pandemian ja sen seurausten pitkittymisen, että valtionavustusten jakamisperusteiden näkökulmasta. Aihe on kiinnostava varhaiskasvatukseen kohdennettujen erityisavustusten sekä erilaisten hankkeiden lisääntyä varhaiskasvatuksen kentällä viime vuosina huomattavasti.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategisessa tavoitteessa ”Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi”, otetaan kantaa koulutuksen epätasa-arvoistumiseen, varhaiskasvatuksen alhaiseen osallistumisprosenttiin sekä varhaisen koulutuspanoksen merkittävyyteen myöhempää kouluttautumista ajatellen. Alueellisten, sosioekonomisten sekä sukupuolten välisten erojen ja koulutuksen periytyvyyden todetaan näkyvän Suomessa entistä vahvemmin oppimisessa ja kouluttautumisessa. Kyseisen strategisen tavoitteen yhdeksi alatavoitteeksi on asetettu yhteiskunnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden rakentaminen koulutuksellisin keinoin. (Valtioneuvosto, 2019.)

Covid-19 pandemian vaikutusten laajuuden selvittyä kesäkuussa 2020, opetus- ja kulttuuriministeriö julisti hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti haettavaksi valtion erityisavustuksen varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaviruksen (COVID-19) aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi lukuvuodelle 2020–2021 (Opetus- ja kulttuuriministeriö [OKM], 2020a). Kesäkuussa 2021 julistettiin haettavaksi toinen erityisavustus, Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaepidemian (COVID-19) vaikutusten tasoittamiseksi vuosille 2021–2022 (OKM, 2021a). Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt edellä mainittujen hankkeiden kautta vuosina 2020 ja 2021 valtion erityisavustuksia covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa yhteensä noin 124 miljoonaa euroa. Näistä myönnettiin vuonna 2020 noin 84 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 noin 40 miljoonaa euroa. (OKM, 2021b; OKM, 2021c.)

Covid-19 pandemian vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä lasten ja perheiden hyvinvointiin on tutkittu jonkin verran, mutta valtion myöntämien erityisavustusten vaikuttavuutta suhteessa

varhaiskasvatuksen järjestämiseen kunnissa on tutkittu niukasti. Yhtenä syynä tälle on se, että erityisesti varhaiskasvatuksen puolella valtion avustuksia ja erityissavustuksia ei ole juurikaan myönnetty ennen kuluva hallituskautta. Ensimmäinen valtion erillisavustus varhaiskasvatuksen kehittämiseen myönnettiin vuonna 2018 (HE 55/2022 vp, Nykytila ja sen arviointi, luku 2). Kuluvan hallituskauden aikana avustuksia on myönnetty varhaiskasvatukseen ennätysellisen paljon, mutta niiden vaikuttavuutta pidemmällä aikavälillä ei tiedetä. Yleisesti valtionavustusten vaikuttavuutta on tutkittu eri viitekehyksissä jonkin verran (Karttunen, 2015; Lehtonen & Stenvall, 2019). Valtionvarainministeriöllä on myös parhaillaan käynnissä kehittämishanke valtionavustustoimintaan liittyen. Hankkeen tavoitteena on luoda kuvaus valtionavustuksista osana kuntien ohjaamista, sekä selkeyttää valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta niin kuntien kuin valtionkin näkökulmasta. Yhteisten toimintamallien avulla pyritään kohti läpinäkyvämpää ja vaikuttavampaa ohjausta (Valtiovarainministeriö 2021).

Omaakohtaiseksi tutkimusaiheen tekee se, että työssäni varhaiskasvatuksen erityisopettajana Järvenpäässä olen osallistunut aktiivisesti valtion erityisavustuksilla rahoitettuihin hankkeisiin omasta tehtävästäni käsin. Hankkeiden tavoitteiden ja saadun resurssin kohdentumisen pohdinnan lisäksi olen päässyt seuraamaan jo useamman hanketyöntekijöiden työtä ja olemaan myös heidän tukena kehittämistyössä. Tämän lisäksi ja ennen kaikkea elän omalla työalueellani varhaiskasvatuksen arkea yhdessä päiväkodinjohtajien sekä henkilöstön kanssa nähden ja kuullen hankkeiden vaikutuksista niissä päiväkodeissa, joihin työni kohdentuu. Olen pohtinut eri hankkeiden toteutumista seurattessani niiden merkittävyyttä varhaiskasvatuksen järjestämiseen pidemmällä aikavälillä. Miten hankkeiden vaikuttavuus näkyy hankkeiden jälkeen? Onko kunnan varhaiskasvatukseen saatu kehitettyä hankkeen avulla pysyviä uusia tapoja järjestää varhaiskasvatusta? Onko osaamista saatu lisättyä ja uusia toimintamalleja saatu kehitettyä? Onko hankkeen avulla saatu kehitettyä toimintaa, ja jos on, niin miten? Onko varhaiskasvatuksen työntekijät saatu osallisiksi hankkeeseen siten, että he kokevat hanketyöntekijöiden ja hankkeen tuomien asioiden olevan osa heidän varhaiskasvatuksen arkeaan?

Tässä tutkielmassa rakennetaan kokonaiskuvaa covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseen myönnetyn valtion erityisavustuksen käytöstä ja vaikutuksista koko maassa. Valtionhallinnon näkökulmasta ohjausjärjestelmän ja ohjauksen muotojen arviointi sekä jaetun resurssin tarkoituksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden todentaminen ovat tärkeitä tulevaisuudessa jaettavien resurssien näkökulmasta. Yksittäisille kuntatoimijoille ja varhaiskasvatuksen järjestäjille tutkielmani avaa laajempia ja uusiakin näkökulmia valtion erityisavustuksen käyttöön sekä varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja kehittämiseen tulevaisuudessa.

2 Teoreettinen tausta

Tutkimuksen teoreettinen tausta rakentuu sekä hallintotieteessä että kasvatustieteessä tutkittuun tietoon ja käsitteistöön. Valtion erityisavustuksen merkittävyyttä tutkittaessa hallintotieteisiin perustuva valtion ohjausjärjestelmien käsitteiden avaaminen ja määrittely on olennaista. Yleisesti valtion ohjausjärjestelmien kuvaamisen lisäksi avaan tarvittavilta osin kuntien rahoitusperiaatetta sekä valtionavustusten merkitystä kunnan toiminnan rahoituksessa. Varhaiskasvatuksen osalta tarkastelen valtion ohjausjärjestelmiä kokonaisuudessaan, varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisia tehtäviä sekä varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin muodostumista. Määrittelän myös mitä tasa-arvoisella varhaiskasvatuksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Myös covid-19 pandemia ja sen vaikutukset varhaiskasvatukseen aiemmin tehtyjen tutkimusten valossa ovat tarkastelun kohteena.

2.1 Valtion ohjausjärjestelmät

Valtio ohjaa kuntien toteuttamaa toimintaa eri tavoin. Valtionohjaus voidaan laajasti kuvata järjestelmälliseksi tavaksi, jolla julkisia palvelujärjestelmiä koskevia päätöksiä tehdään ja toteutetaan. Jalonen (2008, s. 2) esittää asian seuraavasti: ”Ohjauksessa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaava taho (esim. ministeriö) pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahon (esim. kunta) käyttäytymiseen.” Valtion ohjaustehtävät jaetaan perinteisesti informaatio-, normi- ja resurssiohjaukseen. Normiohjauksella tarkoitetaan lailla, asetuksilla ja säädöksillä toteutettua ohjausta, joka velvoittaa ohjauksen kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. Resurssiohjauksella viitataan toimintaan, jossa muun muassa talousarvioilla sekä valtion avustuksilla ja erityisavustuksilla ohjataan resurssien kohdentamista eri tarkoituksiin. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan puolestaan ohjaustoimintaa, jossa tiedon avulla pyritään vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen. Informaatio-ohjauksen merkittävänä erona verrattuna resurssi- ja normiohjaukseen on informaatio-ohjauksen perustuminen vapaaehtoisuuteen. Informaatio-ohjaus pohjautuu virkamiesten asiantuntijatyönä tekemiin suosituksiin, joiden vastaanottaminen ja käsittely on harkinnanvaraista. (Jalonen, 2008; Tynkkynen, Milen & Moisio, 2016, s. 9; Vartiainen, Raisio, Lundström & Niskanen, 2020, s. 41–42.) Stenvall ja Syväjärvi (2006, s.37) kuvaavat resurssi- ja normiohjauksen ministeriöiden perustehtävinä, jotka liittyvät prosesseina tiukasti poliittiseen päätöksentekoon. Informaatio-ohjaus taas liittyy heidän näkemyksensä mukaan toimeenpanoon.

Valtion ohjausjärjestelmät ovat muuttuneet ja muuttuvat ajan myötä yhteiskunnan ja johtamiskulttuurin muuttuessa. “Ohjauksen sisältöön vaikuttavat paitsi poliittiset tavoitteet koskien palvelujen laatua, saatavuutta ja tasa-arvoa, myös yleinen taloudellinen tilanne ja julkisen talouden rahoitusasema. Ohjausjärjestelmä on aina sidoksissa kulloiseenkin hallintojärjestelmään ja eri hallinnontasojen välisiin valtasuhteisiin” (Tynkkynen ym. 2016, s. 9). Valtiovarainministeriön väliraportissa todetaan, että eri ohjauskeinot voivat samaan aikaan olla toisiaan korvaavia ja täydentäviä tai pelkästään täydentäviä. Tästä esimerkkinä normiohjaus, jota voidaan täydentää tai tukea informaatio- ja resurssiohjauksella. Valtion avustukset ja erityisavustukset ovat näistä hyvä esimerkki (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 14–15.)

Valtionavustukset ovat osa valtion resurssiohjausta. Näillä valtion varoista myönnettävillä harkinnanvaraisilla rahoituksilla tuetaan jotakin yhteiskunnallisesti tarpeellista toimintaa tai hanketta. Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Se voidaan myöntää käyttötarkoituksensa mukaisesti yhteisölle, kuten kunnalle, tai yksityishenkilölle - tästä esimerkkinä taiteilijoille myönnettävät apurahat. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus myönnetään tarkemmin määriteltyä tarkoitusta varten. Erityisavustusta saa käyttää vain avustuspäätöksessä mainittuna käyttöaikana ja vain päätöksessä mainittuihin käyttökohteisiin. Erityisavustus voidaan myöntää muun muassa investointiavustuksena, hankeavustuksena tai apurahana. (Valtionavustuslaki, 688/2001, 2:5 §; Valtiovarainministeriö, 2021, s. 38–42.)

Eduskunnalle on jätetty kevään 2022 aikana kaksi valtionavustuksia koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä HE 55/2022 vp ehdotettiin muutettavaksi lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja lisättäväksi säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Kyseinen hallituksen esitys on hyväksytty ja täten säädösmuutos (489/2022) ja sen 44 a § koskien erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin astuvat voimaan 1.1.2023 (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, 489/2022). Hallituksen esitys 88/2022 vp koskee valtionavustuslain ja valtionkonttorista annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksen 88/2022 vp mukaisten lakimuutosten tarkoituksena on edistää hyvää ja avointa hallintoa sekä valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä. Tavoitteena on myös valtionavustusten tarkoituksenmukaisen kohdentamisen varmentaminen ja avustusten päällekkäisyyden vähentäminen. Yleisenä tavoitteena on muun muassa toiminnan strategisen ohjauksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistaminen sekä

valtionavustusten aseman selkeyttäminen politiikkaohjauksen välineenä. (HE 88/2022 vp, Asian tausta ja valmistelu, luku 1.)

Kun yhteiskunta monimutkaistui 2000-luvun loppupuolella informaation lisääntyessä, muun muassa Jalonen (2008) sekä Stenvall ja Syväjärvi (2006) esittivät ajatuksen informaation kytkeytymisestä tavalla tai toisella kaikkeen ohjaukseen. Heidän mukaansa ohjausmenetelmien jakaminen kolmeen sektoriin on keinotekoisia tai ainakin kompleksista. Normien ja resurssien kohdentuminen sekä poliittikkalinjaukset sisältävät aina myös informaatiota siitä, mikä on kulloinkin keskeistä ja tärkeää. Vartiainen ja kumppanit (2020) esittävät artikkelissaan kolmen perinteisen valtion ohjauskeinon rinnalle myös strategisen ohjauksen. Tällä he pyrkivät kiinnittämään huomion hallitusohjelmaan perustuvaan strategiseen ohjaukseen, sekä kompleksisen ajan mukanaan tuomiin asiakokonaisuuksiin. Alila ja Kinon (2014, s. 9) käyttävät myös käsitettä ohjelmaohjaus. Heidän mukaansa 2000-luvun alussa käynnistyneellä ohjelmaohjaamisella on pyritty kuntien toiminnan ohjaamiseen kohti kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Informaatio-ohjaus kietoutuu tiiviisti yhteen myös tämän tutkielman aiheena olevaan valtion erityisavustukseen, vaikka erityisavustus itsessään onkin resurssiohjausta. Kullekin avustukselle määritellyt käyttötarkoitukset ja hakuperusteet pitävät sisällään informaatiota, joka ohjaa kuntia toimimaan toivotulla tavalla. Useissa kunnissa valtion avustusten ja erityisavustusten muodossa saatava täydentävä rahoitus on tärkeä osa toiminnan rahoittamista.

Kuntien rahoituksen peruseriaatteena on, että kunnat rahoittavat lakisääteiset tehtävät pääasiassa asiakas- tai käyttömaksuin, kunnan omin verotuloin sekä valtionosuuksin. Valtion tehtävänä on kuitenkin huolehtia, että kunnat pystyvät huolehtimaan niille laissa säädettyistä tehtävistä, kuten varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Valtionosuus on valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon säädetty järjestelmä, jonka tarkoitus on tasata kuntien välisiä taloudellisia eroja ja näin varmistaa kansalaisille koko maassa tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Kuntien välisiä eroja tasataan sekä palvelujen järjestämisen kustannuksissa että tulopohjassa. Tulopohjaa tasataan kunnan verotulojen perusteella. Merkittävämpi rooli valtionosuusjärjestelmässä on kustannuserojen tasauksella, jossa laskentaperusteena ovat kunnan asukasmäärän ja ikärakenteen lisäksi erilaiset olosuhdetekijät. Kullekin kunnalle maksettava valtionosuus määräytyy kalenterivuositain niillä perusteilla, jotka on säädetty laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista (618/2021). Kunnan peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän mukaisesti valtio antaa kunnille valtionosuuksia tiettyjen peruspalvelutehtävien, muun muassa varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Valtionosuudet maksetaan kunnille ilman erillistä hakemusta yleiskatteellisena tuloeränä. Valtionosuuden tarkoituksenmukaisesta käytöstä kukin

kunta päättää itse. (Kuntaliitto 2022; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 618/2021, 2: 5–18 §; Valtiovarainministeriö 2022; Valtiovarainministeriö 2021, s. 14–31.)

2.2 Valtion ohjausjärjestelmät varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen ohjauksessa Suomessa voidaan erottaa aikakausia, joilla on ollut omat erityispiirteensä. Vuonna 1973 säädettiin ensimmäinen laki lasten päivähoidosta (36/1973). Tällöin päivähoidon kehittäminen oli hierarkkista ja valtiojohtoista. Lainsäädäntöä toimeenpantiin normatiivisesti erilaisilla yleiskirjeillä ja oppailla (Alila & Kinos, 2014, s. 10). 1990-luvun alussa voimaan astuneet valtionosuusuudistus (733/1992) sekä kuntalaki (365/1995) muuttivat valtion ja kuntien välistä suhdetta muun muassa varhaiskasvatuksen ohjaamisen liittyen. Kunnat saivat enemmän itsemääräämisoikeutta ja alkoivat kantaa suurempaa vastuuta varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Valtionosuuksien myötä sekä resurssi- että normiohjaus vähenivät. 2000-luvun alussa julkaistiin suositusluonteisia asiakirjoja ohjaamaan kuntien toimintaa yhdenmukaisemmaksi. Käynnistettiin myös erilaisia ohjelmia kansallisten tavoitteiden toimeenpanoa ja täyttämistä varmistamaan. (Alila, 2013, s. 132; Alila & Kinos, 2014, s. 9–10.)

Vuonna 2013 varhaiskasvatus siirtyi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön vastuualueelle. Hallinnonalan siirto oli ohjausjärjestelmän näkökulmasta suuri; päivähoito sosiaalipalveluna muuttui osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää. Vuonna 2015 säädetyssä laissa lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (580/2015) tehtiin periaatteellinen muutos varhaiskasvatuksen tehtävästä. Aiemmassa laissa, laki lasten päivähoidosta (36/1973), korostettiin vanhempien oikeutta saada lapsilleen päivähoitopaikka lain tehtävän ollessa lähinnä työvoima- ja tasa-arvopoliittinen. Lain tarkoituksena oli mahdollistaa molempien vanhempien työssä käyminen takaamalla lapselle turvallinen hoitopaikka työpäivän ajaksi. Laissa lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (580/2015) lähtökohtana oli lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatus nähtiin osana koulutuspolkua. Lain tavoitteena oli pykälän 2 a § mukaisesti muun muassa elinikäisen oppimisen ja koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen, sekä yksilöllisen tuen tarpeen tunnistaminen ja tarkoituksenmukaisen tuen järjestäminen. Samassa laissa säädettiin ensimmäisen kerran myös varhaiskasvatussuunnitelmasta varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden muuttuessa ohjaavasta asiakirjasta lakisääteisesti velvoittavaksi asiakirjaksi (Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 580/2015, 1: 2 a §, 7 a §, 9 §, 9 a §). Pian tämän jälkeen, vuonna 2018, astui voimaan kokonaan uusi varhaiskasvatuslaki

(540/2018) jättäen 1970-luvulla säädetyin lain lasten päivähoitolaista (36/1973) kokonaisuudessaan historiaan. Varhaiskasvatustalua (540/2018) täsmennettiin vielä vuonna 2022 erityisesti lapsen tukeen ja sen järjestämiseen liittyen (laki varhaiskasvatustalain muuttamisesta 1183/2022).

Viimeisen kymmenen vuoden aikana varhaiskasvatustuksen valtionohjauksessa voidaan todeta tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Vuonna 2013 tapahtuneen hallinnonalan muutoksen jälkeen varhaiskasvatustusta koskevaa normiohjausta on uudistettu lakimuutoksina vuosina 2015, 2018 sekä 2022. Paananen (2017) toteaa varhaiskasvatustuksen ohjauksen Suomessa olevan kaksinkertaista ohjauksen toteutuessa sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon toimesta. Ohjaus on informaatio-ohjauksen lisäksi myös normiohjausta (Paananen, 2017, s. 54.) Varhaiskasvatustuksen ohjauksessa normiohjauksen määrän voikin todeta lisääntyneen merkittävästi. Normiohjauksen lisääntymisestä esimerkkeinä voi mainita säädökset lasten ja kasvattajien välisen määrän suhteesta, kasvattajien koulutuksellisista vaatimuksista, kansallisen opetussuunnitelman käytöstä sekä lapsen tarvitseman tuen antamisesta. Normiohjauksen lisääntynyttä myös informaatio-ohjaus on lisääntynyt lakimuutosten täytäntöönpanoon liittyen. Myös varhaiskasvatustukseen kohdistunut resurssiohjaus on lisääntynyt hallituskauden 2018–2022 aikana huomattavasti valtionavustusten lisääntymisen myötä.

2.3 Varhaiskasvatustuksen yhteiskunnalliset tehtävät

Varhaiskasvatustuksella on useita yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka painottuvat yhteiskunnallisessa keskustelussa eri tavoin riippuen aikakaudesta ja näkökulmasta. Tehtäviä jaotellaan eri asiayhteyksissä hieman eri tavoin, ja ne ovat osittain päällekkäisiä. Alila ja Kinon (2014) määrittävät varhaiskasvatustukselle lapsipoliittisen, koulutuspoliittisen, tasa-arvoa edistävän, sosiaalipoliittisen ja perhepoliittisen tehtävän. Lapsipoliittisen tehtävän tavoitteena on taata jokaiselle lapselle mahdollisuus iän ja kehitystason mukaiseen varhaiskasvatukseen. Koulutuspoliittisen tehtävän tavoitteena on turvata jokaisen lapsen oikeus oppimiseen ja oppimismahdollisuuksien kehittämiseen. Tasa-arvoa edistävän tehtävän tavoitteena on paitsi lasten keskinäisen kehityksellisistä syistä ja sosiaalisesta taustasta johtuvien erojen tasoittaminen ja yhtäläisten oppimismahdollisuuksien takaaminen, myös naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutuminen työssä käymisen ja opiskelun mahdollistamisen suhteen. Edellä mainittujen lisäksi varhaiskasvatustuksella on vanhempien työssä käymisen mahdollistamisen kautta merkittävä työvoima- ja perhepoliittinen

tehtävä. Työvoima- ja perhepoliittisten tehtävien kautta pyritään mahdollistamaan työn ja perheen yhteensovittaminen sekä lapselle turvallinen ympäristö vanhempien työssäkäynnin ajaksi. Varhaiskasvatuksella on myös sosiaalipoliittinen tehtävä, jossa varhaiskasvatuksella on tärkeä rooli perheiden tukemisessa lapsi- ja perhepalveluiden kanssa yhteistyössä, keskiössä lastensuojelun tukitoimena toimiminen. (Alila & Kinos, 2014, s. 11; Karila, 2016, s. 18.)

Paananen (2017) osoittaa väitöstutkimuksessaan, että varhaiskasvatuksen arkipäiväiset käytännöt muotoutuvat varhaiskasvatukselle tuotettujen yhteiskunnallisten merkitysten ja ohjausvälineiden vuoropuhelussa. Hän esittää, että yhteiskunnalliset merkitykset muodostuvat paitsi kansallisesti, myös kansainvälisesti. Kansainväliset yhteiskuntapoliittiset trendit yhdessä kansallisen kehityksen kanssa muodostavat uutta paikallista politiikkaa, joka ohjaa varhaiskasvatuksen käytäntöjen rakentumista arjessa. Varhaiskasvatusta ja sen yhteiskunnallista tehtävää määrittävät näin tutkijoiden ja asiantuntijoiden ohella muun muassa paikalliset päättäjät, varhaiskasvatuksen toteuttajat sekä varhaiskasvatuksessa olevat lapset ja heidän huoltajansa. (Paananen, 2017, s. 12, 16, 77.)

Tasa-arvoinen varhaiskasvatus

Tasa-arvon määrittely vaihtelee kulloisenkin kontekstin mukaan. Julkisessa keskustelussa tasa-arvolla viitataan useimmiten sukupuolten väliseen tasa-arvoon tai eri väestöryhmien yhdenvertaisuuteen. Bernelius ja Huilla (2021) käyttävät selvityksessään käsitettä koulutuksellinen tasa-arvo kuvaamaan lasten ja nuorten asemaa suhteessa koulutuksen tai varhaiskasvatuksen saavutettavuuteen ja siinä toteutuvaan laajaan osallisuuteen, sekä lasten tasavertaisiin mahdollisuuksiin saavuttaa hyviä oppimistuloksia. Varhaiskasvatuksessa koulutuksellista tasa-arvoa edistetään tukemalla sosiaalista, kognitiivista ja kielellistä kehitystä. Tärkeä osa varhaiskasvatuksen koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisessa on kouluvalmiuksien saavuttaminen (Bernelius & Huilla, 2021, s. 16.) Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun muassa tukea lapsen oppimisen edellytyksiä, edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista, antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen sekä edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 1:3 §.) Periaatteisiin kuuluu kaikkia lapsia koskevat yhtäläiset oikeudet, tasa-arvoisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, moninaisuuden arvostaminen sekä sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys (HE 148/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta, s. 30–31.) Tässä tutkimuksessa tasa-arvoisella varhaiskasvatuk-

sella tarkoitetaan koulutuksellisesti tasa-arvoista ja kaikille lapsille yhdenvertaista varhaiskasvatusta. Tasa-arvo perustuu ajatukseen jokaisen lapsen yksilöllisyydestä ja oikeudesta osallistua varhaiskasvatukseen yksilöllisistä taustatekijöistä riippumatta.

2.4 Covid-19 pandemia ja sen vaikutukset varhaiskasvatukseen

Joulukuussa 2019 alkoi Wuhanissa Kiinassa epidemia, jonka aiheuttaja on ihmiselle uusi koronavirus. Sen aiheuttama tauti on viralliselta nimeltään COVID-19. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020 (World Health Organization, WHO, 2021). Suomessa hallitus julisti poikkeustilan 16.3.2020 ja linjasi toimenpiteistä covid-19 pandemian ehkäisemiseksi. Toimenpiteiden tarkoituksena oli suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Hallituksen päätöksellä varhaiskasvatuksen toimipisteet ja esiopetus pidettiin toiminnassa, mutta vanhemmille annettiin vahva suositus pitää lapset kotona. Päätöksen tavoitteena oli varmistaa kriittisten alojen henkilöstön pääsy töihin (Valtioneuvosto, 2020). Hallituksen päätöksen myötä varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä väheni huomattavasti (OKM, 2020b). Poikkeustilan toimenpiteiden rauettua varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä lisääntyi, mutta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastoraportin (THL, 2021) mukaan koronaepidemian vaikutus näkyi varhaiskasvatuksen läsnäolo-
päivien vähentymisenä koko vuonna 2020. Kevään ja kesän 2020 sekä lukuvuoden 2020–2021 ajan varhaiskasvatusta toteutettiin jonkinlaisissa poikkeusoloissa covid-19 pandemian sekä tähän liittyvien ohjeiden ja linjausten jatkuessa ja muuttuessa (THL, 2022, s. 55, 120).

Covid-19 pandemian vaikutuksia varhaiskasvatukseen sekä lasten ja perheiden hyvinvointiin on tutkittu jonkin verran jo vuoden 2021 aikana (Nurhonen, Chydenius & Lipponen, 2021; Närvi & Lammi-Taskula, 2021; Saranko, Alasuutari & Sulkanen, 2021; Sulkanen, Alasuutari & Saranko, 2021; Sulkanen, Alasuutari, Närvi & Lammi-Taskula, 2021). Jyväskylän yliopistossa on toteutettu laaja varhaiskasvatus ja koronapandemia -tutkimushanke, joka on päättynyt vuoden 2021 lopussa. Hankkeen osalta on julkaistu neljä tutkimusraporttia (Närvi & Lammi-Taskula, 2021; Saranko ym., 2021; Sulkanen ym., 2021; Sulkanen ym., 2021). Näistä varhaiskasvatuspalveluita käsittelevän julkaisun on kirjoittanut Saranko kollegoineen. (2021). Tämän lisäksi hankkeen osalta on tehty viisi opinnäytetyötä vuoden 2022 aikana (Hartikainen, 2022; Hotakainen & Auvinen, 2022; Huotari & Vääräsmäki, 2022; Muinonen, 2022; Pajula, 2022). Hankkeen osatutkimuksissa on tarkasteltu covid-19 pandemiaa varhaiskasvatuspalveluiden lisäksi lapsiperheiden hyvinvoinnin ja tukemisen näkökulmasta (Närvi & Lammi-Taskula, 2021;

Sulkanen ym., 2021; Sulkanen ym., 2021). Hankkeeseen liittyvien tutkimusten tutkimusaineisto on kerätty verkkokyselyillä loppuvuodesta 2020 ja hanke on tuottanut tietoa poikkeustilan aikaisista käytännöistä varhaiskasvatuksessa sekä lasten ja perheiden hyvinvoinnista covid-19 pandemian aikana (Jyväskylän yliopisto, 2021). Nurhonen ja kollegat (2021) ovat tutkineet koronan aiheuttamia poikkeusajan vaikutuksia varhaiskasvatukseen varhaiskasvatuksen yksiköiden johtajien, lasten ja huoltajien kohdalla. Heidän tutkimusaineistonsa on kerätty kevään 2020 poikkeusajalta, jolloin varhaiskasvatusta järjestettiin supistetusti. Myös kansallinen koulutuksen arviointikeskus on laatinut tiivistelmän pandemian aiheuttamista rajoituksista ja niiden pohjalta syntyneistä uusista toimintatavoista (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2021).

Nurhosen ja kollegoiden (2021) tutkimustulosten perusteella nimenomaan varhaiskasvatuksen koulutuspoliittinen tehtävä on toteutunut hyvin vaihtelevasti covid-19 pandemian aikana heikentäen varhaiskasvatuksen koulutuksellista tasa-arvoa. Heidän mukaansa varhaiskasvatussuunnitelman velvoittavuutta ja varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista tehtävää on tulkittu kunnissa poikkeusaikana eri tavoin. Opetushallitus linjasi muistiossaan 21.4.2020 (Opetushallitus [OPH], 2020) esiopetuksesta, että kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta etäopetuksena, mutta kunta voi halutessaan näin tehdä. Varhaiskasvatuksen osalta etätoteutuksesta ei esitetty opetushallituksen muistiossa linjausta. Nurhonen ja kollegat (2021) toteavat käytäntöjen vaihdelleen kunnittain ja päiväkotien välillä säädösten ollessa epäselvät. Myös Saranko ja kollegat (2021) raportoivat omissa tutkimustuloksissaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä olleen vaihtelua eri kuntien ja yksiköiden välillä kevään 2020 poikkeusolojen aikana. He raportoivat myös lasten saaman tuen muodoissa olleen eroja eri kuntien välillä.

Saranko kollegoineen (2021) raportoi, että yksityisistä päiväkodeista tarjottiin kunnallisia päiväkoteja useammin varhaiskasvatusta korvaavia tehtäviä kotona oleville lapsille. Heidän mukaansa alle puolet päiväkotien ja vain neljännesosa perhepäivähoidon esimiehistä kertoi kotiin jääneille lapsille tarjotun varhaiskasvatusta etäyhteyksin tai kotiin haettavien tehtäväpaketein. Myös Nurhonen kollegoineen (2021) toteaa, että osa päiväkodeista pyrki täyttämään lapsipoliittista ja koulutuspoliittista tehtäväänsä toteuttamalla varhaiskasvatuksen pedagogista toimintaa etäyhteyksin, kun samaan aikaan osa päiväkodeista supisti toimintaansa vahvasti. Näin suuri vaihtelu toiminnan toteuttamisessa aiheuttaa heidän mukaansa epätasa-arvoisuutta paitsi yksittäisten lasten ja perheiden, mutta myös alueiden ja kuntien välillä. Nurhonen ja kollegat (2021) pohtivatkin raportissaan, ymmärretäänkö varhaiskasvatus osana koulutuspolkua, sekä mitkä ovat lapsen oikeudet varhaiskasvatukseen poikkeusaikana. He toteavat, että varhaiskasvatuksen lapsi- ja koulutuspoliittiset tehtävät voidaan nähdä lapsen oikeutena. Lapsille tulisi tarjota myös

poikkeusaikoina tavoitteellista ja suunnitelmallista pedagogista toimintaa, joka tukee kehitystä, oppimista ja hyvinvointia. (Nurhonen ym., 2021.)

2.5 Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin rakentuminen

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (OPH, 2022, s. 29) varhaiskasvatuksen toimintakulttuuria kuvataan seuraavalla tavalla: ”Toimintakulttuuri on historiallisesti ja kulttuurisesti muotoutunut tapa toimia, joka muovautuu yhteisön vuorovaikutuksessa. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja varhaiskasvatusta johtavien henkilöiden tehtävänä on luoda edellytykset toimintakulttuurin kehittämiseksi ja arvioinnille varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoissa ja yksiköissä. Toimintakulttuurin kehittämisen lähtökohtana on inklusiivinen varhaiskasvatus, jossa kukin lapsi voi toimia, kehittyä ja oppia omana ainutlaatuisena yksilönään sekä yhteisön jäsenenä.” Varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri rakentuu samojen lainalaisuuksien varassa kuin minkä tahansa muunkin organisaation toimintakulttuuri. Tämän tutkielman taustalla viitataan Scheinin (1987) organisaatioteoriaan, jonka keskiössä on oppiminen ja ryhmädynamiikka. Scheinin (1987, s. 21) mukaan yhteiskunnassa ja organisaatioissa toimivat ryhmät kehittävät omia kulttuurejaan, jotka vaikuttavat ryhmän jäsenten ajattelutapaan, toimintaan sekä tunteisiin. Hänen mukaansa toimintakulttuuri muodostuu ryhmän jäsenten yhteisten kokemusten kautta, kun ryhmän yksilöillä on riittävästi yhteisiä kokemuksia ja näistä muodostuvia yhteisiä näkökulmia. Schein (1987, s. 24) toteaa organisaatioiden olevan avoimia järjestelmiä, jotka ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristöjensä kanssa. Scheinin (1987, s. 32) organisaatioteoria perustuu kolmeen tasoon, jotka ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Ensimmäisenä tasona on näkyvin pinnallinen artefaktien taso, se millaisena ryhmä tai organisaatio näyttäytyy ulkopuolisille. Tällä tasolla on nähtävissä muun muassa ryhmän työn tulos, kirjoitettu ja puhuttu kieli sekä ryhmän jäsenten havaittavissa oleva käyttäytyminen. Kulttuurissa itse elävät eivät välttämättä ole itse tietoisia aikaansaamistaan artefakteista, mutta ulkopuolinen tutkija pystyy havainnoimaan näitä. Vaikka artefaktien havainnoiminen onnistuukin helposti, niiden merkityksen ja keskinäisten suhteiden merkityksen selvittäminen on haastavaa. (Schein, 1987, s. 32–33.) Toiselle tasolle Scheinin (1987, s. 33–34) organisaatioteoriassa asettuvat arvot. Arvot liittyvät hänen mukaansa ajatukseen siitä, miten asioiden pitäisi olla, organisaation päämääriin sekä tavoitteisiin. Schein (1987) kuvaa arvojen olevan usein tietoisia ja selkeästi ilmaistuja ja niillä on hänen mukaansa moraalinen ja normeja luova tehtävä. Kun ryhmä on yhdessä kokenut tietyn arvon mukaisen toiminnan onnistuvan, arvo kokee vähittäisen muodonmuutoksen muuttuen uskomukseksi ja lopulta oletukseksi. Tällöin arvosta tulee itsestänselvyys ja se muuttuu

alitajuiseksi, pois tietoiselta arvojen tasolta. Scheinin (1987) organisaatioteoriassa nämä itsensänselvyydet asettuvat perusoletusten tasolle. Perusoletukset ovat tiedostamattomia ja kiistattomia uskomuksia, jotka ryhmän yksilöt jakavat. Perusoletukset ilmoittavat ryhmän jäsenille, kuinka heidän tulee ajatella, havainnoida ja tuntea. Organisaatioiden perusoletusten tutkiminen on usein haastavaa niiden ollessa yksilöille itsestäänselvyksiä. (Schein, 1987, s. 35–38.)

Kuntasektorin organisaatioissa on myös omia erityispiirteitään, jotka juontavat juurensa kuntien johtamisjärjestelmiin. Hintsan (2011, s. 71–75) kirjoittaa kunnissa vallan jakautuvan kuntapäättäjien ja virkamiesten kesken päätäntävällän ollessa kuntapäättäjillä, kun taas operatiivinen valta on virkamiehillä. Hänen mukaansa tutkimustulosten ja kirjallisuuden perusteella kuntaa voidaan kutsua hybridioorganisaatioksi, joka on sekoitus hierarkiaa ja projekteja sekä itsenäisten yksiköiden verkostomaista toimintaa. Kunkin kunta- tai kaupunkiorganisaation sisällä on palvelu- ja avainalueita, joiden alla voi nähdä olevan useita keskenään sisäkkäisiä pieniä organisaatioita johtotiimistä eri väliportaiden kautta yksittäiseen varhaiskasvatuksen lapsiryhmän työntekijöiden muodostamaan työtiimiin saakka. Jokaisessa sisäkkäisessä organisaatiossa on hieman omanlaisensa perusta ja toimintatavat, erilaiset toimintaympäristöt, motivaatiotekijät ja tarpeetkin, jotka kaikki vaikuttavat toinen toisiinsa. Myös eri päiväkodinjohtajien hieman omanlaisensa johtamisote luo kuhunkin päiväkotiin omaa toimintakulttuuriaan ja tietynlaiset työskentelyolosuhteet. Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin rakentumisen moninaisuus ja kuntaorganisaation erityispiirteet on tärkeää ottaa huomioon tässä tutkielmassa tutkittaessa avustuksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

3 Tutkimuksen toteutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti 9.3.–1.4.2022 kaikille avustusta saaneille varhaiskasvatuksen ja/tai esi- ja perusopetuksen järjestäjille seurantakyselyn vuosina 2020 ja 2021 varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseen myönnettyjen erityisavustusten käytöstä ja vaikutuksista. Covid-19 pandemian yhä jatkuessa kerättiin tietoa myös lasten ja oppilaiden sen hetkisestä tilanteesta sekä mahdollisista haasteista ja tulevaisuuden tarpeista. Lisäksi kerättiin palautetta avustusten hallinnollisesta prosessista. Tämä tutkielma on ensimmäisiä raportteja seurantakyselyllä kerätystä palautteesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä toteutuneen työharjoitteluni aikana ilmaisoin kiinnostukseni pro gradu -tutkielman tekemiseen seurantakyselyllä kerätystä aineistosta. Ministeriöstä pyydettiin kaikilta seurantakyselyyn vastanneilta kunnilta sähköpostitse 30.5.2022 lupa seurantakyselyn vastausten käyttöön pro gradu- tutkielmassa ilman vastaajien tunnistetietoja. Vastaajilla oli kaksi viikkoa (30.5. – 10.6.2022) aikaa kieltää vastausten käyttö tutkimuksessa. Sähköpostiin saatujen vastausten perusteella yhden kunnan seurantakyselyyn antamat vastaukset rajattiin tutkimusaineistosta pois. Kyselyn vastaajilta saadun luvan jälkeen anoin Opetus- ja kulttuuriministeriöltä virallista lupaa käyttää seurantakyselyn materiaalia pro gradu -tutkielmani aineistona. Tutkimuslupa sekä kirjallinen sopimus aineiston käytöstä myönnettiin 20.6.2022. Tämän jälkeen tutkimusaineisto luovutettiin käyttöni tutkielman tekemisen ajaksi.

3.1 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tässä pro gradu -tutkielmassa etsin vastauksia siihen, miten valtion erityisavustus toimii ohjausvälineenä suhteessa varhaiskasvatuksen järjestämiseen kunnissa. Erityisavustuksen vaikutukset sekä erityisavustuksen käytön kohdentuminen ovat tutkielmassani keskeisiä kartoitettavia asiakokonaisuuksia. Aineistoon tutustumisen yhteydessä aineistosta nousi esille runsaasti kokemuksia covid-19 pandemian vaikutuksista varhaiskasvatuksen järjestämiseen kunnissa. Tämän seurauksena muotoilin kolmannen tutkimuskysymyksen, jolla kartoitan covid-19 pandemian aiheuttamia vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen kunnissa. Etsin tutkimuskysymykseen vastauksia monimenetelmällisellä tutkimusotteella valmiiksi kerätyn aineiston sisältäessä sekä avoimia vastauksia että mielipideväittämiä. Tutkielmani on kuvaileva ja kartoittava, joten en aseta hypoteesia, vaan pyrin esittämään seurantakyselyn vastauksista esiin nousseet keskeiset asiat.

Tutkimuskysymyksiä on kolme, ja ne ovat:

1. Millä tavalla erityisavustus on vaikuttanut varhaiskasvatuksen järjestämiseen?
2. Mihin avustuksen käyttö on kohdennettu?
3. Minkälaisia vaikutuksia covid-19 pandemialla on ollut varhaiskasvatuksen järjestämiseen?

3.2 Tutkimusaineisto ja sen käyttö

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saamani tutkimusaineisto sisältää seurantakyselyn vastaukset Excel-muotoon taulukoituna sekä seurantakyselylomakkeen. Lisäksi sain käyttööni avustushakemukset ja -päätökset sekä lukuvuoden 2020–2021 osalta selvitykset avustusten käytöstä. Tämä tausta-aineisto annettiin käyttööni tarvittaessa syventämään varsinaisen seurantakyselyn tuloksia. Aineiston käytöstä laaditun sopimuksen mukaisesti säilytän kaikkea saamaani aineistoa pro gradu -tutkielman hyväksyntään, kuitenkin korkeintaan 31.12.2022 saakka. Tämän jälkeen tuhoan aineiston ja myös siihen liittyvät mahdolliset paperiset kirjoitukset. Sopimuksen mukaisesti aineisto on pro gradu -tutkielman teon ajan vain minun käytettävissäni. Aineisto on luovutettu käyttööni sähköisessä muodossa ja säilytän sitä tietoturvallisuudesta huolehtien Oulun yliopiston ICT-palveluiden ohjeistuksen mukaisesti Oulun yliopiston levyjärjestelmän kotihakemiston henkilökohtaisessa tallennustilassa.

Sain seurantakyselyn vastauksista muodostuvan aineiston käyttööni valmiiksi Excel-muotoon tallennettuna havaintomatriisina. Matriisissa oli 188 vastaajan antamat tiedot, kun yhden kunnan antamat vastaukset oli rajattu aineistosta pois. Matriisia tutkiessani huomasin yhden kunnan olevan matriisissa kahteen kertaan. Eri riveille samalla kunnan nimellä tallennetut tiedot erosivat toisistaan, joten luotettavuuden näkökulmasta tiputin kyseiset havaintorivit tutkimusaineistostani pois. Näin minulle jäi 186 kunnan tai yhdistyksen vastaukset analysoitavaksi.

Vuosina 2020 ja 2021 valtion erityisavustusta covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseen varhaiskasvatuksessa oli hakenut ja saanut 255 eri kuntaa tai yhdistystä. Seurantakyselyyn tuli annetussa määräajassa 189 vastausta varhaiskasvatuksen osalta, vastausprosentin ollessa 74 %. Sähköisen kyselyn kohdalla vastausprosentti on hyvä, sillä tyypillisemmin vastausprosentit jäävät alle 50 % (Vehkalahti, 2014).

3.3 Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa on luontevaa käyttää monimenetelmäistä tutkimusotetta seurantakyselyllä kerätyn aineiston sisältäessä sekä avoimia vastauksia että Likertin ja Osgoodin asteikolla kysytyjä monivalintakysymyksiä. Monimenetelmätutkimuksessa laadullisen ja määrällisen tutkimuksen periaatteet yhdistyvät mahdollistaen toisiaan täydentävien menetelmien käytön. Monimenetelmäinen tutkimus yhdistää laadullisen ja määrällisen tutkimuksen luoden parempaa ymmärrystä tutkimusongelmiin verrattuna tilanteeseen, jossa käytetään vain toista menetelmää yksinään (Alasuutari, 2011; Creswell & Plano Clark, 2018, s.12; Teddlie & Tashakkori, 2011, s. 285–286; Tuomi & Sarajarvi, 2018, s. 78). Monimenetelmäistä lähestymistapaa käytettäessä saadaan esiin niin laadullisen kuin määrällisenkin tutkimuksen vahvuudet ja sivuutetaan niiden heikkoudet (Creswell & Plano Clark, 2018, s. 12). Laadullisen tutkimuksen vahvuutena on tutkittavan kontekstin syvempi ymmärtäminen. Määrällisen tutkimuksen vahvuutena taas voidaan pitää sitä, etteivät tutkijoiden tekemät tulkinnat vaikuta tutkimustuloksiin samalla tavoin kuin laadullisessa tutkimuksessa. (Creswell & Plano Clark, 2018, s. 12–13.)

Monimenetelmätutkimuksessa tutkija kerää sekä laadullista että määrällistä aineistoa vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Kerätty aineisto ja aineiston tulokset yhdistetään siten, että niistä muodostuu looginen kokonaisuus. Aineistoa voidaan kerätä ja analysoida monimenetelmäisesti eri tavoin. Creswell & Plano Clark (2018) jakavat monimenetelmätutkimuksen kolmeen eri malliin aineiston keräämisen ja analysoinnin mukaan: 1) laadullinen ja määrällinen aineisto kerätään samanaikaisesti, aineistot analysoidaan toisistaan erillään ja lopuksi analyysien tuloksia verrataan ja yhdistetään toisiinsa, 2) ensin kerätään määrällinen aineisto, jota selittämään ja tuloksia syventämään kerätään myöhemmin laadullinen aineisto, 3) laadullisin menetelmin kerätty aineisto muutetaan määrälliseen muotoon analysointia varten (Creswell & Plano Clark, 2018, s. 65–67). Tässä tutkimuksessa laadullinen ja määrällinen aineisto on kerätty samanaikaisesti. Seurantakyselyssä avoimet vastaukset ja mielipidekysymykset täydentävät toinen toisiaan. Avoimilla kysymyksillä pyritään saamaan syvällisempää tietoa samoista aihepiireistä kuin monivalintakysymyksillä. Tutkielmassani analysoin laadullisin ja määrällisin menetelmin kerätyn aineiston erikseen, mutta yhdistäen ja tulkiten analyysien tuloksia yhdessä pyrkien näin löytämään syvempää ymmärrystä ja vastauksia tutkimuskysymyksiini. Kvantifioin myös laadullisin menetelmin kerättyä aineistoa analyysiyksiköiden lukumäärien laskemisen osalta. Laa-

dullisella aineistolla ja sille suoritettavalla analyysillä on aineiston luonteen takia tutkielmassani suurempi painoarvo, määrällinen aineisto on tutkielmassani tukemassa ja vahvistamassa laadullisen aineiston analyysiä.

3.4 Seurantakysely

Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama seurantakysely on standardoitu kysely, joka muodostuu 17 eri kysymyksestä (liite 1). Kysymykset on jaoteltu neljään osioon kysymysten aihepiirin mukaisesti. Kaikissa osioissa on sekä avoimia kysymyksiä että monivalintakysymyksiä. Kysymyksissä 1–3 kysytään vastaajan taustatietoja. Näistä vastauksista vastaajan nimi ja yhteystiedot on sopimuksen mukaisesti poistettu käytöstäni. Seuraavissa kysymyksissä kartoitetaan vuotta tai vuosia, jolloin kunta on saanut avustusta ja onko kunta sisällyttänyt hakemuksensa yksityisiä palveluntuottajia. Edellä mainittuja taustoittavia tietoja on käytetty tutkielmassa taustamuuttujina. Kysymykset 4–7 kuuluvat osioon *Avustuksen käyttö*. Monivalintakysymyksissä vastaajia on pyydetty arvioimaan prosenttiosuuksina avustuksen käytön ja kustannusten jakautumista. Kysymykset 8–10 kuuluvat osioon *Arvio avustuksen vaikutuksista*. Tämän osion monivalintakysymyksessä on käytetty Likertin 4-portaista asteikkoa (1 = täysin eri mieltä – 4 = täysin samaa mieltä). Kysymykset 11–14 kuuluvat osioon *Koronaepidemia varhaiskasvatuksen järjestäjän näkökulmasta*. Tässä osioissa mielipideväittämässä on käytetty Osgoodin 7-portaista asteikkoa (1 = ei ollenkaan – 7 = merkittävässä määrin). Kysymykset 15–17 kuuluvat osioon *Palaute avustusprosessista*. Tämän osion seurantakyselystä jätän pro gradu -tutkielmani ulkopuolelle aihepiirin ollessa tutkimuskysymysteni kannalta epäolennainen.

4 Aineiston analysointi

Käytän tämän tutkielman laadullisen aineiston analyysissä aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Määrällisen aineiston osalta tarkastelen muuttujien jakaumia ja tunnuslukuja, sekä testaen muuttujien ja taustamuuttujan välisiä tilastollisia merkitsevyyksiä Kruskal-Wallis testillä. Analysoin tässä tutkielmassa opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttamasta seurantakyselystä (liite 1.) kysymysten 4–14 vastaukset. Kysymykset 4–10 koskevat avustuksen käyttöä sekä kuntien arviota avustuksen vaikuttavuudesta ja ovat täten keskeisiä tutkimukseni kannalta. Kysymykset 11–14 käsittelevät covid-19 pandemiaa varhaiskasvatuksen järjestäjän näkökulmasta, myös tämän osion kysymyksissä on tutkimuskysymysteni kannalta oleellisia vastauksia. Kysymykset 15–17, jotka koskevat itse avustusprosessia, jätän tutkielmani ulkopuolelle.

4.1 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Laadullisen aineiston analyysimenetelmänä käytän tässä tutkielmassa aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Tutkielmani laadullinen aineisto koostuu seurantakyselyyn vastanneiden kuntien edustajien tuottamista kirjallisista vastauksista avoimiin kysymyksiin. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä laadullisessa tutkimusperinteessä ja sen tavoitteena on saada tutkittavasta ilmiöstä kuvaus yleiseen sekä tiivistettyyn muotoon. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 103, 117; Schreier, 2012, s. 7–8.) Sisällönanalyysin tarkoituksena on aineiston informaatioarvon lisääminen luomalla hajanaisesta aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota tutkittavasta asiasta. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122).

Tässä tutkimuksessa tein jokaisen avoimen kysymyksen vastauksille oman sisällönanalyysin. Koska jokaiseen yksittäiseen kysymykseen oli runsaasti vastauksia vastaajien määrän takia ($n=186$), aloitin analyysin siirtämällä kuhunkin kysymykseen annetut vastaukset omaan havaintomatriisiinsa. Luin vastaukset läpi useasti saaden täten hahmotettua kokonaiskuvaa aineistosta kunkin kysymyksen osalta sekä muodostettua käsitystä koko aineiston sisällöstä. Sisällönanalyysissä aineisto pelkistetään eli redusoidaan etsimällä tekstistä tutkimuksen kannalta oleelliset kohdat ja kirjoittamalla ne uudestaan tiivistettyyn muotoon (Tuomi & Sarajärvi, s.124–127). Aloitin aineiston pelkistämisen värikoodaamalla kirjoitetuista vastauksista tutkimuskysymysteni kannalta oleellisia avainsanoja ja keskeistä sisältöä. Yhteneväisyyksiä ja samankaltaisuuksia kuvaavia käsitteitä etsimällä ja värikoodaamalla pelkistin näin aineistoa poistamatta siitä mitään. Käytin esimerkiksi punaista väriä erottaakseni tekstistä lapsen tukeen liittyvät ilmaukset, violettiä erottaakseni toiminnan kehittämiseen ja koulutukseen liittyviä asioita, keltaisella

henkilöstön hyvinvointiin liittyviä asioita sekä vihreällä perheiden ja vanhemmuuden tukeen liittyviä ilmauksia. Värikoodauksen jälkeen aloitin aineiston varsinaisen redusoinnin kirjoittamalla jokaisesta vastauksesta tiivistetyssä muodossa olevat pelkistetyt ilmaukset.

Redusoinnin jälkeen pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään eli klusteroidaan siten, että samaa asiaa tarkoittavat ilmaukset muodostavat alaluokan (Tuomi & Sarajärvi, s.124–127). Siirsin vastauksista nousseet pelkistetyt ilmaukset uuteen taulukkoon luokittelua varten. Siirtäessäni pelkistetyjä ilmauksia ryhmittelin ne sisältönsä mukaisesti. Samalla laskin tiettyyn ryhmään kuuluvien pelkistettyjen ilmausten määrän kuhunkin kysymykseen annettujen vastausten joukosta. Sisältöjen mukaan ryhmitellyistä pelkistetyistä ilmauksista muodostin alaluokkia. Sisällönanalyysissä luokittelua jatketaan yhdistelemällä alaluokat yläluokiksi, pääluokiksi ja lopulta yhdistäväksi luokaksi (Tuomi & Sarajärvi, s.124–127). Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä analyysiyksiköitä ei ole valittu ennalta eikä teorian ohjaamina, vaan ne valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s.108). Tässä tutkielmassa analyysiyksiköitä ovat yhdistävät luokat, pääluokat ja yläluokat. Yhdistävistä luokista toiminnan kehittäminen ja henkilöstö toistuivat kaikissa kysymyksissä niiden alla olevien pääluokkien ja yläluokkien kuitenkin vaihdellessa kysymyksen asettelun mukaisesti.

Kunkin kysymyksen vastauksissa esiintyneiden kuhunkin alaluokkaan kuuluvien pelkistettyjen ilmausten lukumäärän perusteella laskin kuinka moneen kertaan kuhunkin yhdistävään luokkaan ja/tai pääluokkaan kuuluva ilmaus esiintyi vastauksissa. Kvantifioimalla aineistoa edellä mainitulla tavalla sain laskettua myös prosenttiosuudet kunkin yhdistävän luokan ja pääluokan esiintymiselle vastauksissa. Prosenttiosuus lasketaan jakamalla tiettyyn ryhmään kuuluvien pelkistettyjen ilmausten lukumäärä kaikkien vastausten lukumäärällä ($n=186$) ja kertomalla näin saatu tulos luvulla 100.

Taulukossa 1. on esimerkki aineistolle suorittamastani klusteroinnista ja abstrahoinnista, sekä aineistossa esiintyvien redusoitujen ilmausten lukumäärän laskemisesta. Taulukossa 1 olevan esimerkin mukaisesti yhdistävän luokan *lasten tuki* ($n=139$) prosentuaalinen esiintyminen vastauksissa lasketaan seuraavaa kaavaa käyttäen: $139 \div 186 \times 100 = 74,7$. Lasten tukeen liittyviä ilmauksia on siis 75 % vastauksia.

Taulukko 1. Esimerkki klusteroinnista ja abstrahoinnista sekä aineistossa esiintyvien pelkistettyjen ilmausten lukumäärän laskemisesta

Pelkistetyt ilmaukset	Alaluokat	Yläluokat	Pääloukat	Yhdistävä luokka
oppimisen, kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin tuki vahvistui (46)	oppimisen, kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin tuki (48)	oppimisen, kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin tuki (78)	lasten hyvinvoinnin tukeminen (85)	lasten tuki (139)
lasten hyvinvoinnin tukeminen (2)				
lasten tukeminen (24)	lasten tukeminen (24)			
tukea arkeen nopeammin	tuki lapsiryhmiin (6)			
riittävä tuki lapsille				
tukitoimet ryhmiin (2)				
tuen kohdentaminen strukturoidusti apuvälineiden, laitteiden ja materiaalien avulla				
nopea reagoiminen ja tuen rakentaminen interventio-tyyppisesti				
tuki tunne-elämän, itsesäätelyn ja keskittymisen haasteisiin (2)	itsesäätelyn tuki (3)	tuki tunne- ja vuorovaikutustaitoihin (7)		
lasten tunneilmaisun ja itsesäätelyn parantaminen				
lasten tunnetaitojen vahvistaminen (3)	tuki tunne- ja vuorovaikutustaitoihin (4)			
vuorovaikutustaitojen ja oppimisen edellytysten parantaminen				
kohdennettu tuki (23)	kohdennettu tuki (25)	kohdennettu tuki (25)	kohdennettu yksilökohtainen tuki (54)	
tehostettu ja kohdennettu tuki (2)				
oikea-aikainen ja oikein kohdennettu tuki (2)	oikea-aikainen tuki (9)	oikea-aikainen tuki (9)		
oikea-aikainen tuki (7)				
tukea lapsille, joiden kehitykseen korona vaikuttanut eniten (5)	tukea lapsille joihin korona vaikuttanut eniten (5)	yksilökohtainen tuki (20)		
yksilökohtainen tuki (10)	yksilökohtainen tuki (15)			
tuki yksittäisille lapsille (5)				

Kysymyksen 10 *avustuksen vaikutukset varhaiskasvatuksessa* yhdistäviksi luokiksi muodostuivat *lasten tuki, toiminnan kehittäminen, henkilöstö ja perheiden tuki*. Nämä muodostuivat pääluokista ja yläluokista, jotka ovat kuvattuna taulukossa 2.

Taulukko 2. Analyysiyksiköt kysymykseen 10 avustuksen vaikutukset varhaiskasvatuksessa

Yhdistävä luokka	Pääluokat	Yläluokat
lasten tuki (139)	lasten hyvinvoinnin tukeminen (85)	oppimisen, kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin tuki (78) tuki tunne- ja vuorovaikutustaitoihin (7)
	kohdennettu yksilökohtainen tuki (54)	kohdennettu tuki (25) yksilökohtainen tuki (20) oikea-aikainen tuki (9)
toiminnan kehittäminen (114)	toimintatapojen muuttaminen (40)	uudet pedagogiset työtavat (28) toimintakulttuurin ja rakenteiden kehittäminen (12)
	oppimisympäristöjen ja materiaalien kehittäminen (14)	uudet oppimisympäristöt (2) uudet materiaalit (12)
	digitalisaatio (36)	digihankinnat (5) digiosaamisen kehittäminen (31)
	yhteistyö (8)	yhteistyön kehittäminen (8)
	tasa-arvoinen varhaiskasvatus (16)	S2/R2 kielen oppimisen tuki (16)
henkilöstö (70)	henkilöstöresurssi (27)	erityisopettajan tuki (7) lisähenkilöstö (14) hanketyöntekijät (6)
	henkilöstön osaaminen ja hyvinvointi (43)	Henkilöstön osaamisen vahvistaminen (35) henkilöstön työhyvinvointi (8)
perheiden tuki (23)	perheiden kanssa tehtävä yhteistyö (10)	perheiden kanssa tehtävän yhteistyön kehittäminen (8)
	vanhemmuuden tuki (13)	vanhemmuuden tuki (13) osallisuus (2)

Kysymyksen 11 *varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät haasteet ja tulevaisuuden tarpeet* yhdistäviksi luokiksi muodostuivat *henkilöstö, toiminnan kehittäminen, perheiden tuki ja tasa-arvoinen varhaiskasvatus*. Taulukossa 3. on kuvattuna kyseiset yhdistävät luokat, sekä yläluokat ja pääluokat.

Taulukko 3. Analyysiyksiköt kysymykseen 11 varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät haasteet ja tulevaisuuden tarpeet

Yhdistävä luokka	Pääluokat	Yläluokat
henkilöstö (159)	henkilöstöresurssi (83)	sijaisten saamisen vaikeus (26) henkilöstöresurssin riittävyyden haasteet (21) rekrytointihaasteet (20) henkilöstöresurssin kohdentaminen (2) riittävä henkilöstöresurssi vastaamaan lasten tuen tarpeisiin (14)
	henkilöstön osaaminen (17)	henkilöstön osaamisen kehittäminen (11) varhaiskasvatuksen henkilöstön kouluttaminen (4) varhaiskasvatuksen peruskoulutusten vahvistaminen (2)
	henkilöstön hyvinvointi (59)	henkilöstön jaksaminen ja hyvinvointi (44) henkilöstön pitkät poissaolot (15)
toiminnan kehittäminen (81)	yhteistyö (17)	moniammatillisen yhteistyön kehittäminen (9) yhteistyön kehittäminen sote- ja 3. sektorin toimijoiden kanssa (8)
	yhteisöllisyyden vahvistaminen (5)	henkilöstön yhteisöllisyyden edistäminen (1) yhteisöllisyyden vahvistaminen (4)
	arjen rikkonaisuuden aiheuttamat haasteet (29)	arjen rikkonaisuudesta johtuvat toiminnan suunnittelun ja toteutuksen haasteet (17) henkilöstön poissaoloista johtuva henkilöstön vaihtuvuus (9) lasten turvattomuus (3)
	tiedottamisen ja yhteistyön haasteet (8)	nopeasti muuttuvat tilanteet (2) muuttuvat ohjeistukset (1) haasteet vanhempien kanssa tehtävässä yhteistyössä (5)
perheiden tuki (62)	perheiden lisääntyneet tuen tarpeet (62)	perheiden tuen tarpeet (37) perheiden ja vanhemmuuden haasteet, vaikutus lasten hyvinvointiin (25)
tasa-arvoinen varhaiskasvatus (13)	lasten osallisuuden vahvistaminen (6) perheiden osallisuuden ja tasa-arvoisuuden vahvistaminen (7)	pitkien poissaolojen vaikutukset osallisuuteen (4) yhteydenpito kotona oleviin lapsiin (2) perheiden ja lasten syrjäytyminen ja eriarvoistuminen (3) perheiden yhteisöllisyyden ja osallisuuden lisääminen (4)

Kysymyksen 14 sisällön analyysin yhdistäviksi luokiksi muodostuivat *digitalisaatio*, *toiminnan kehittäminen*, *tasa-arvoinen varhaiskasvatus* sekä *henkilöstö*. Taulukossa 4. on kuvattuna tämän kysymyksen analyysin tuloksena muodostuneet yläluokat, pääluokat ja yhdistävät luokat.

Taulukko 4. Analyysiyksiköt kysymykseen 14 myönteiset asiat, joita korona-aika on tuottanut

Yhdistävä luokka	Pääluokat	Yläluokat
digitalisaatio (197)	digitalisaation lisääntyminen (65)	digitalisaation kehittäminen (14) digitalisaation lisääntyminen (18) digiosaaminen lisääntynyt (33)
	digitaalisten välineiden, järjestelmien ja menetelmien käyttö (132)	digitaalisten välineiden, järjestelmien ja menetelmien käyttö (29) etäyhteyden käyttäminen palaverissa, kokoontumisissa ja kokouksissa (28) etäkoulutukset (31) ajankäytön ja työnteon tehostuminen etäyhteyksien avulla (13) moniammatillinen yhteistyö etäyhteyksin (11) etäyhteydenpito huoltajiin etäyhteyksin (20)
toiminnan kehittäminen (86)	uusien toimintatapojen kehittäminen (42)	uusien toimintatapojen kehittäminen (15) oppimisympäristöjen laajempi ymmärtäminen (9) yhteistyön kehittäminen (18)
	työelämä- ja johtamistaidot (44)	terveysturvalliset työtavat (20) poikkeustilanteisiin varautuminen parantunut (8) oman työn johtaminen (16)
lapsilähtöinen tasa-arvoinen varhaiskasvatus (32)	perustehtävän äärelle rauhoittuminen (19)	perustehtävän äärelle rauhoittuminen (6) lapsen kohtaaminen lisääntynyt (13)
	varhaiskasvatuksen arvopohja (13)	varhaiskasvatuksen arvot (10) lasten tasa-arvo (3)
henkilöstö (19)	henkilöstön valmius kohdata haasteita ja muuttaa toimintaa (15)	henkilöstön valmius kohdata haasteita ja muuttaa toimintamalleja lisääntynyt (11) henkilöstön osaamisen ja toimintaedellytysten vahvistuminen (4)
	henkilöstöresurssi (4)	lisähenkilöstö (4)

4.2 Määrällisen aineiston analyysi

Tämän tutkielman aineistossa määrällisesti analysoitavia kysymyksiä on neljä. Näistä kahdessa vastaajia on pyydetty arvioimaan prosentteina eri vastausvaihtoehtoja, yhdessä on käytetty Likert-asteikkoa ja yhdessä Osgoodin asteikkoa. Sain seurantakyselyn vastauksista muodostuneen aineiston käyttööni Excel-muotoisessa havaintomatriisissa. Aloitin määrällisen aineiston analysoinnin koko seurantakyselyn havaintomatriisiin tarkastelulla. Tämän jälkeen erottelin omiksi havaintomatriiseikseen niiden neljän kysymyksen vastaukset, joita tässä tutkimuksessa analysoin määrällisesti. Luotuaani vastauksista Excel-muotoiset havaintomatriisit, muokkasin ne numeeriseen muotoon ja siirsin datan SPSS-tietojenkäsittelyohjelmaan. SPSS-ohjelman havaintomatriisissa nimesin muuttujat uudelleen sanallisesti tulosten tulkinnan helpottamiseksi.

Seurantakyselyn osioon *Avustuksen käyttö* kuuluva kysymys 4 ”Arvioikaa, kuinka avustuksen käyttö on jakautunut ja/tai jakautumassa eri kohteiden välillä. Vastatkaa prosenttiosuuksina siten, että yhteissummaksi tulee 100.” ohjaa vastaamaan suoraan numeerisessa muodossa. Eri kohteita, joille prosenttiosuuksia pyydetään jakamaan, on kysymyksessä 4 seitsemän kappaletta. Nämä avustuksen käyttökohteet ovat kuvattuina taulukossa 5.

Taulukko 5. Avustuksen käyttökohteet

kehityksen ja oppimisen tuen tehostaminen
suomi/ruotsi toisena kielenä-opetus
lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lievittäminen
syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukeminen
moniammatillisen yhteistyön tehostaminen tai uusien toimintamallien kehittäminen
huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen
jokin muu

Kysymys 6 ”Arvioikaa, kuinka avustuksen käyttö on jakautunut ja/tai jakautumassa eri kustannuskohteiden välillä. Vastatkaa prosenttiosuuksia siten, että yhteissummaksi tulee 100.” ohjaa vastaamaan numeerisesti samoin kuten kysymys 4. Tässä kysymyksessä kohteita, joille prosenttiosuuksia pyydetään jakamaan, on kymmenen kappaletta. Taulukossa 6 ovat kuvattuina avustuksen kustannuskohteet.

Taulukko 6. Avustuksen kustannuskohteet

varhaiskasvatuksen opettajien palkkaaminen
varhaiskasvatuksen erityisopettajien palkkaaminen
varhaiskasvatuksen sosionomien palkkaaminen
varhaiskasvatuksen lastenhoitajien palkkaaminen
avustajien palkkaaminen
digimentorien palkkaaminen
henkilöstön osaamisen kehittäminen
pedagogisten materiaalien hankinta
laitteiden ja pedagogisten ohjelmistojen hankinta
jokin muu

Molempien kysymysten jälkeen vastaajilta pyydettiin lisätietoja ja tarkennuksia avoimilla kysymyksillä vastausvaihtoehtoon ”jokin muu” liittyen. Tarkastelin kysymyksiin 4 ja 6 prosenttilukuina annettuja vastauksia aluksi sellaisenaan saadakseni muodostettua kokonaiskuvan avustuksen käytöstä ja kustannusten jakautumisesta kaikkien vastaajien osalta. Laadin vastaajien kuhunkin vastausvaihtoehtoon antamien prosenttilukujen keskiarvon perusteella ympyrädiagrammit, joista näin miten myönnetyt avustuksen jakautuvat kohteittain. Tämän jälkeen luokittelin prosentteina annetut vastaukset uudelleen analysointia helpottaakseni. Aloitin uudelleen luokittelun tutkimalla SPSS-ohjelman avulla prosenttilukuina annettujen vastausten jakaumia. Jaoin muuttujille prosenttiosuuksina annetut vastaukset kuuteen yhtä suureen luokkaan muuttujien fraktiilien perusteella. Näin muodostuivat uudet luokat, 1 = 0–16, 2 = 17–33, 3 = 34–50, 4 = 51–66, 5 = 67–83 ja 6 = 84–100.

Mielipideväittäjä ”Arvioikaa seuraavia väittämiä myönnetyistä avustuksista omasta näkökulmastanne.” edustaa tutkimusaineistossa Likert-asteikollista monivalintakysymystä neliportaisella asteikolla. Vastausvaihtoehdot ovat täysin erimieltä (1), osittain eri mieltä (2), osittain samaa mieltä (3) ja täysin samaa mieltä (4). Mielipideväittäjä ”Missä määrin näette edelleen lisäresurssoinnin tarvetta seuraaviin tarkoituksiin koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten johdosta?” on rakennettu seitsemänportaiselle Osgoodin asteikolle. Vastausvaihtoehdot ovat numeroituna 1–7 välille vaihtoehdon 1 ollessa ”ei ollenkaan” ja vaihtoehdon 7 ollessa ”merkittävässä määrin”.

Taustamuuttujana olen käyttänyt kuntatietojen perusteella rakentamaani *maakunta-* muuttujaa. Tässä taustamuuttujassa kunnat on luokiteltu Tilastokeskuksen kuntien ja maakuntien välistä luokitusavainta apuna käyttäen. Maakunnille on annettu taustamuuttujassa numerotunnukset 1–19 Tilastokeskuksen luokituksen mukaisesti. Maakunnat ja niitä vastaavat numerotunnukset ovat kuvattuina taulukossa 7.

Taulukko 7. Tilastokeskuksen maakuntaluokitus pois lukien Ahvenanmaa (Tilastokeskus, 2022)

Maakunnat 2022	
1	Uusimaa
2	Varsinais-Suomi
4	Satakunta
5	Kanta-Häme
6	Pirkanmaa
7	Päijät-Häme
8	Kymenlaakso
9	Etelä-Karjala
10	Etelä-Savo
11	Pohjois-Savo
12	Pohjois-Karjala
13	Keski-Suomi
14	Etelä-Pohjanmaa
15	Pohjanmaa
16	Keski-Pohjanmaa
17	Pohjois-Pohjanmaa
18	Kainuu
19	Lappi

Tässä tutkielmassa kaikkia kvantitatiivisen aineiston muodostavia muuttujia on tarkasteltu niiden jakaumien ja tunnuslukujen perusteella tukemassa laadullisen sisällönanalyysin tuloksia. Kaikille kvantitatiivisen aineiston muuttujille tehtiin SPSS-ohjelmaa apuna käyttäen normaaliustestaukset, joiden perusteella muuttujat voitiin todeta ei-normaaliksi jakautuneiksi, parametrittömiksi muuttujiksi. Muuttujat olivat pääasiassa vinoja, joidenkin muuttujien ollessa myös huipukkaita. Muuttujien ja taustamuuttujan ”maakunta” välisiä tilastollisia merkitsevyyksiä testattiin parametrittömille muuttujille soveltuvalla Kruskall-Wallis testillä. Kruskall-Wallis testi on parametritön vastine normaaliksi jakautuneiden muuttujien testaukseen käytettävälle varianssianalyysille. Kruskall-Wallis testiä voidaan käyttää Likertin ja Osgoodin asteikoilla

kerättyjen järjestysasteikollisten muuttujien testaamiseen, joten se soveltui hyvin tämän tutkielman aineistoon. (Peltonen, 2022.) Kahden muuttujan sekä taustamuuttujan ”maakunta” väliltä löytyi Kruskal-Wallis testin perusteella tilastollisesti merkitsevä yhteys ($p \leq .02$) ja kolmen muuttujan sekä taustamuuttujan väliltä melkein merkitsevä yhteys ($p \leq .05$).

Taulukko 8. Taustamuuttujan ”maakunta” ja viiden muuttujan välinen merkitsevyys

Hypothesis Test Summary				
	Null Hypothesis	Test	Sig. ^{a,b}	Decision
1	The distribution of K4 pitkien poissaolojen seurausten lievittäminen is the same across categories of Maakunta.	Independent-Samples Kruskal-Wallis Test	,033	Reject the null hypothesis.
2	The distribution of K12 lasten pitkittyneiden poissaolojen seurausten lieventäminen is the same across categories of Maakunta.	Independent-Samples Kruskal-Wallis Test	,030	Reject the null hypothesis.
3	The distribution of K12 S2 ja R2 opetuksen lisääminen ja tehostaminen is the same across categories of Maakunta.	Independent-Samples Kruskal-Wallis Test	,012	Reject the null hypothesis.
4	The distribution of K12 tukitoimien vahvistaminen is the same across categories of Maakunta.	Independent-Samples Kruskal-Wallis Test	,040	Reject the null hypothesis.
5	The distribution of K6 varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaaminen is the same across categories of Maakunta.	Independent-Samples Kruskal-Wallis Test	,020	Reject the null hypothesis.

a. The significance level is ,050.

b. Asymptotic significance is displayed.

Muuttujille ”K4 pitkien poissaolojen seurausten lievittäminen”, ”K12 lasten pitkittyneiden poissaolojen seurausten lieventäminen”, K12 S2 ja R2 opetuksen lisääminen ja tehostaminen”, K12 tukitoimien vahvistaminen taustamuuttujalle” ja ”K6 varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaaminen” sekä taustamuuttujalle ”maakunta” tehtiin ristiintaulukointi muuttujien välisten yhteyksien tarkempaa tutkimista varten.

4.3 Luotettavuus

Laadullisen ja määrällisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta ja tutkimuksen eri vaiheissa. Tässä alaluvussa käsitellään tutkimusmenetelmien valintaan sekä aineiston analysointiin liittyvää luotettavuutta. Reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen piirissä, mutta niitä käytetään metodikirjallisuudessa yleisesti kuvaamaan tutkimuksen luotettavuutta. Validiteetilla pyritään kuvaamaan sitä, onko tutkimuksessa tutkittu sitä mitä on luvattu, kun taas reliabiliteetti kuvaa tutkimuksen toistettavuutta. Laadullisen tutkimuksen piirissä luotettavuutta kuvaavia käsitteitä on useita, riippuen eri henkilöiden painotuksista sekä englanninkielisten käsitteiden suomennoksesta. Laadullisen

tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on valitusta käsitteestä huolimatta tiettyjä seikkoja, joita tutkijan tulee tarkastella. Näitä ovat muun muassa aineiston keruuseen, tutkimusmenetelmien valintaan ja aineiston analysointiin liittyvät kokonaisuudet. (Tuomi & Sarajärvi, 158–166.) Tämän tutkielman edustaessa monimenetelmäistä tutkimusotetta, tulee luotettavuutta tarkastella validiteetin ja reliabiliteetin lisäksi muistakin näkökulmista. Puusa ja Julkunen (2020, s. 189) toteavat, että laadullisessa tutkimuksessa täydellistä objektiivisuutta on mahdoton saavuttaa jokaisen tutkimuksessa tehdyn ratkaisun perustuessa viimekädessä tutkijan subjektiivisiin valintoihin. Aaltion ja Puusan (2020, s. 177–178) mukaan tutkijan refleksiivisyys tutkimusprosessiin nähden on keskeinen tekijä laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kannalta.

Tämän tutkielman luotettavuuteen vaikuttaa tutkimuksen rakentaminen valmiiksi kerätyn aineiston varaan, jolloin tutkimusasetelma on rakentunut vasta kyselyn laatimisen ja aineistonkeruun jälkeen. Erityisesti määrällisen aineiston kohdalla kysymyssarjan ja vastausvaihtoehtojen muodostaminen tutkimuksen tekoa varten olisi voinut lisätä tilastollista merkitsevyyttä muuttujien kesken. Koska tutkielman aineisto ei ole normaalisti jakautunut, tilastollisia merkitsevyyksiä on testattu parametrittömillä menetelmillä, jotka eivät ole niin vahvoja kuin normaaliksi jakautuneille muuttujille sovellettavat menetelmät. Tutkielman aineistossa on parametrittömillä menetelmillä osoitettavissa tilastollisesti merkitseviä yhteyksiä muuttujien välillä, mutta yhteyksien sisäinen merkitsevyys vaatii tarkempaa tutkimista. Tässä pro gradu -tutkielmassa määrällisen aineiston arvo onkin muuttujien tunnusluvuissa sekä jakaumien tarkastelussa laadullisen sisällönanalyysin tulosten tukena. Aineiston validius täyttyy hyvin kysymyksiin annettujen vastausten tuottaessa tutkimuskysymysten kannalta merkittävää tietoa sekä määrällisten että laadullisten kysymysten kohdalla. Puusan ja Julkunen (2020) mukaan reliabiliuteen vaikuttaa ihmisten, tässä tapauksessa kyselyyn vastanneiden henkilöiden käyttäytymisen aika- ja tilannesidonnaisuus. Eri ajankohtana samoillakin kysymyksillä todennäköisesti saataisiin hieman erilaiset tulokset. (Puusa & Julkunen, 2020, s. 189–190.) Tämän pro gradu -tutkielman kohdalla reliabiliteettiin voi ajatella vaikuttaneen vastaajien koulutustausta ja työtehtävä varhaiskasvatusorganisaatiossa, sekä vastausajankohta ja tilanne. Pyrinkin vahvistamaan tämän tutkielman reliabiliutta käyttämällä monimenetelmäistä tutkimusotetta, joka mahdollistaa tutkittavan ilmiön syvällisen ja monipuolisen tarkastelun eri analyysimenetelmien tuottamia tuloksia vertaamalla ja yhdistämällä.

Tutkielman laadullinen aineisto on paljon informaatiota sisältävä ja aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla siitä nousee esiin selkeitä asiakokonaisuuksia. Analyysiyksiköiden kvanti-

fiointi on auttanut laadullisen ja määrällisen aineiston yhteistä tarkastelua siten, että tutkimusaineistosta on muodostunut kokonaisuuksia tutkimuskysymysten ympärille. Kvalitatiivisen aineiston kvantifioinnissa on Schreierin (2012) mukaan kuitenkin eräitä luotettavuuteen liittyviä riskejä. Tulosten esittäminen kvantifioidussa muodossa voi hänen mukaansa johtaa siihen, että huomio kiinnittyy kvalitatiivisen aineiston muodostavien tapausten sijaan kvantifioituihin kategorioihin (Schreier, 2012, s. 231). Tunnistin Schreierin (2012) teoksessaan esittämät luotettavuuteen liittyvät riskit erityisesti kvantifioidun laadullisen aineiston kohdalla aineistoni sisältäessä suuren määrän analyysiyksiköitä ja näistä muodostuvia luokkia. Pysin parantamaan laadullisen sisällönanalyysin validiteettia lukemalla aineiston läpi useaan kertaan ennen analysointia. Muodostettuani aineistosta pelkistetyt ilmaukset, ala-, pää ja yläluokat palasin muutaman viikon kuluttua uudestaan raaka-aineistoon sekä pelkistettyihin ilmauksiin ja muodostin uudestaan ala-, ylä- ja pääluokat. Tämän jälkeen vertasin kahdella eri kerralla muodostamiani luokituksia, ja kun totesin niiden olevan samankaltaiset, muodostin yhdistävät luokat. Schreier (2012, s. 34) kutsuu tämänkaltaista työskentelyä tuplakoodaamiseksi, ja toteaa tämän olevan hyvä tapa reliabiliteetin testaamiseen laadullisessa aineistossa. Hänen mukaansa kahdella eri kerralla suoritettun luokittelun tulosten ollessa toistensa kaltaisia, voidaan ajatella aineiston tiivistämisen olevan luotettavaa.

5 Tutkimuksen tulokset

Etenen tulosten esittelyssä tutkimuskysymysten mukaisesti aihealue kerrallaan. Esitän ensin kuhunkin aihealueeseen liittyvät kvantitatiivisen analyysin tulokset ja heti perään samaan aihealueeseen liittyvän laadullisen sisällönanalyysin tulokset. Tutkimuskysymykseen ”Millä tavalla erityisavustus on vaikuttanut varhaiskasvatuksen järjestämiseen?” vastaavat tulokset on jaettu kahteen alalukuun. Alaluvussa 5.1 esittelen avustuksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja alaluvussa 5.3 covid-19 pandemian vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Tutkimuskysymykseen ”Miten avustuksen käyttö on kohdennettu hankkeen aikana?” vastaavat tulokset esitellään alaluvussa 5.2. Kvantitatiivisten muuttujien tarkastelua varten muodostamastani taustamuuttujasta ”maakunta” voidaan havaita miten avustusta hakeneet ja seurantakyselyyn vastanneet kunnat sijoittuvat maakuntiin. Eniten seurantakyselyyn vastanneita kuntia on Pohjois-Pohjanmaalla, tähän maakuntaan kuuluvista kunnista 20 on saanut erityisavustusta ja vastannut seurantakyselyyn. Seuraavaksi suurimmat määrät vastaajia on Uudellamaalla ($n=17$), Varsinais-Suomessa ($n=16$) ja Pirkanmaalla ($n=15$). Kaiken kaikkiaan seurantakyselyyn vastattiin kaikista maakunnista, joihin avustusta myönnettiin.

5.1 Avustuksen vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia avustusten vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Likertin neliportaiselle asteikolle rakennetulla mielipidekysymyksellä ”Arvioikaa seuraavia väittämiä myönneystistä avustuksista omasta näkökulmastanne” on kartoitettu vastaajien mielipidettä avustuksen vaikutuksista. Väittämiä on kymmenen ja niissä käsitellään avustuksen määrää, käyttötarkoituksia ja tarpeellisuutta, hankesuunnitelmien toteutumista sekä avustuksen vaikutusta lasten hyvinvoinnin, oppimisen ja kehityksen tukemiseen. Vastausvaihtoehdot ovat täysin eri mieltä, osittain eri mieltä, osittain samaa mieltä ja täysin samaa mieltä. Suurimmassa osassa väittämiä vastaajat ovat hyvin samanmielisiä erimielisten vastausten osuuden jäädessä alle kymmeneen prosenttiin vastauksista. Mielipiteitä jakavat eniten väittämät avustuksen määrän riittävydestä sekä suunniteltujen ammattiryhmien rekrytoinnin onnistumisesta.

Kaikki mielipidekysymyksen väittämät sekä niille annetut vastaukset Likertin neliportaisella asteikolla ovat koottuna taulukkoon 9.

Taulukko 9. Vastaajien arvio avustuksen vaikutuksista varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Väittämät	Likert -asteikolliset vastausvaihtoehdot %-osuus			
	Täysin samaa mieltä %	Samaa mieltä %	Eri mieltä %	Täysin eri mieltä %
Avustuksella on ollut merkittävä vaikutus lasten hyvinvoinnin tukemiseen	66	33	1	< 1
Avustus on ollut meille välttämätöntä koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi	74	23	3	0
Vastaava avustus on tarpeen myös jatkossa koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi	84	13	2	< 1
Avustuksella on ollut merkittävä vaikutus lasten kehityksen ja oppimisen tukemiseen	63	33	3	< 1
Avustuksen käyttötarkoitukset ovat mahdollistaneet rahoituksen kohdentamisen tarpeidemme mukaisesti	61	34	5	0
Avustuksella on kokonaisuudessaan ollut merkittävä vaikutus koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten tasoittamiseen	53	40	6	1
Olemme pystyneet käyttämään avustusta hankesuunnitelmamme mukaisiin toimenpiteisiin	58	35	7	< 1
Hankesuunnitelmamme mukaiset tavoitteet ovat täyttyneet tai täyttymässä	74	23	3	0
Olemme pystyneet rekrytoimaan suunnittelemaamme ammattiryhmiä	40	36	17	7
Avustuksen määrä on ollut riittävä tarpeeseemme nähden	19	47	29	5

Lähes kaikki vastaajat (99 %) arvioivat avustuksella olevan merkittävä vaikutus lasten hyvinvoinnin tukemisessa. Väittämän kanssa täysin samaa mieltä on 66 % vastaajista. Vain hieman pienempi määrä vastaajista (96 %) arvioi avustuksella olleen merkittävä vaikutus lasten oppimisen ja kehityksen tukemisessa. Tämän väittämän kanssa täysin samaa mieltä on 63 % vastaajista. Vastaajista 97 % on samaa mieltä siitä, että avustus on ainakin osittain ollut välttämätön

koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi ja tarpeellinen myös jatkossa. Vastaajista 95 % on samaa mieltä siitä, että avustuksen käyttötarkoitukset ovat mahdollistaneet rahoituksen kohdentumisen tarpeiden mukaisesti. Yli puolet vastaajista on ollut täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Avustusta on pystytty käyttämään hankesuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin ainakin osittain 93 % kunnista ja 92 % arvioi hankesuunnitelman mukaisten tavoitteiden täyttyneen tai olevan täyttymässä. Vastaajista 93 % arvioi avustuksella olleen kokonaisuudessaan merkittävä vaikutus koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten tasoittamiseen. 53 % vastaajista on täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Vastaajista 76 % on samaa mieltä siitä, että suunniteltujen ammattiryhmien rekrytointi on onnistunut kokonaan tai osittain. Avustuksen määrän on kokenut riittäväksi vastaajista 66 %. Eri mieltä avustuksen määrän riittävydestä on ollut 34 % vastaajista.

Avoimelle kysymykselle ”Mitkä ovat omasta näkökulmastanne olleet avustuksen keskeiset vaikutukset varhaiskasvatuksessa?” tehdyn aineistolähtöisen sisällönanalyysin perusteella avustus on vaikuttanut varhaiskasvatuksessa huomattavimmin lasten tukeen sekä toiminnan kehittämiseen. Lasten tukeen liittyvistä vaikutuksista raportoi 75 % vastaajista ($n = 139$). Avustus on vastausten perusteella vaikuttanut sekä kohdennetun yksilökohtaisen tuen antamiseen että kokonaisvaltaisemmin lasten hyvinvoinnin tukemiseen. 46 % mainitsee avustuksen keskeisenä vaikutuksena lasten hyvinvoinnin tukemisen ja 29 % kohdennetun yksilökohtaisen tuen mahdollistamisen. Analyysiyksikkö ”lasten hyvinvoinnin tukeminen” pitää sisällään oppimisen, kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin tukemisen sekä tunne- ja vuorovaikutustaitoihin suunnatun tuen. Kohdennettu yksilökohtainen tuki pitää sisällään ilmaukset kohdennetusta, yksilökohtaisesta sekä oikea-aikaisesta tuesta. Vastauksissa mainitaan myös aiempaa nopeampi reagointi tuen tarpeisiin sekä tukitoimien kohdentaminen lapsiryhmiin interventioiden, apuvälineiden, pedagogisten laitteiden ja materiaalien avulla.

Toiminnan kehittämiseen liittyvistä vaikutuksista raportoi 61 % vastaajista ($n = 114$). Avustus on vastausten perusteella vaikuttanut toimintatapojen muuttamiseen, oppimisympäristöjen ja materiaalien kehittämiseen, digitalisaatioon, yhteistyön kehittämiseen sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä opetukseen. Toimintatapojen muuttaminen pitää sisällään uusien pedagogisten työtapojen kehittämisen ja kokeilemisen sekä toimintakulttuurin ja rakenteiden kehittämisen. Pedagogisista toimintatavoista mainitaan pienissä ryhmissä toimiminen, pienryhmätoiminta sekä lasten yksilöllinen kohtaaminen 15 % vastauksista. Pienryhmätoimintaan viitataan osana

toimintakulttuurin muutosta, mutta samalla vastauksissa viitataan pienryhmätoiminnan mahdollistumiseen nimenomaan palkatun lisähenkilöstöresurssin myötä. Avustus on mahdollistanut vastausten perusteella uusien materiaalien hankintoja sekä omien materiaalien kehittämisen. Avustuksen vaikutuksena raportoidaan myös oppimisympäristöjen kehittäminen ja uusi, laajempi tapa ajatella oppimisympäristöjä. Materiaalien kehittämiseen ja oppimisympäristöihin liittyvissä vastauksissa viitataan hanketyöntekijöihin ja heidän rooliinsa toiminnan kehittämisessä. Toiminnan kehittämiseen liittyvänä vaikutuksena mainitaan digitalisaatio 19 % vastauksista. Hankeavustuksella on hankittu laitteita sekä koulutusta ja kehitetty uusia toimintatapoja. Joissakin kunnissa on palkattu digimentori kouluttamaan henkilöstöä. Digitalisaation käyttöönotto ja hyödyntäminen koettiin merkitykselliseksi vanhempien kanssa ja moniammatillisissa verkostoissa yhteistyötä tehdessä, sekä lasten pedagogisessa toiminnassa ja varhaiskasvatuksen rakenteisiin kuuluvien kokousten järjestämisessä. Vastausten perusteella digitalisaation kehittämisen myötä kehitetyt uudet toimintatavat tulevat olemaan useassa kunnassa uusia pysyviä käytäntöjä. Suomi tai ruotsi toisena kielenä- opetuksen lisääminen ja kehittäminen mainitaan toiminnan kehittämiseen liittyvien vaikutusten yhteydessä 7 % vastauksia.

Henkilöstöön liittyviä vaikutuksia nousi esiin 38 % vastauksia (n = 70). Henkilöstön kohdalla vaikutukset näkyivät osaamisen vahvistamisessa ja kehittämisessä sekä työhyvinvoinnissa. Hanketyöntekijät, lisähenkilöstö ja erityisopettajat nousivat esiin vakituisen henkilöstön osamista vahvistavina ja työhyvinvointia lisäävinä. Erityisesti varhaiskasvatuksen erityisopettajat lisäresurssina ovat lisänneet henkilöstön ammattitaitoa jakamalla pedagogista osaamista ja menetelmiä, kehittämällä työtapoja lapsiryhmissä ja tukemalla henkilöstön työtä ja työssä jaksamista. Lisäresurssin turvin on myös kehitetty uusia toimintamalleja, joko lisäresurssina olevan henkilön toimesta tai siten, että avustava lisähenkilö on mahdollistanut vakituisen henkilöstön kouluttautumisen ja uusien toimintatapojen aktiivisen kehittämisen. Uusien toimintamallien kehittämisen yhteydessä vastauksissa mainittiin yksittäisiin kuntiin palkatut sosionomit, digimentorit sekä ympäristö- ja taidekasvattajat. Muutamassa kunnassa alun perin hankkeen kautta palkattu lisähenkilö oli saatu vakinaistettua kuntaan jatkamaan työtään. Henkilöstön työhyvinvointia lisäävänä raportoitiin sekä osaamisen ja ammattitaidon kehittyminen, että lisäresurssin myötä kevyempi työmäärä.

Perheiden tukeen liittyviä vaikutuksia mainittiin 12 % (n = 23) vastauksia. Avustuksen raportoitiin vaikuttaneen perheiden saamaan tukeen pääasiassa perheiden kanssa tehtävän yhteistyön kehittämisen kautta, mutta myös vanhemmuuden tukemisen kautta.

5.2 Avustuksen käytön kohdentuminen

Likert-asteikolliset tulokset osoittavat, että vastaajista 95 % on sitä mieltä, että avustusten käyttötarkoitukset ovat mahdollistaneet rahoituksen kohdentumisen tarpeiden mukaisesti. Vastaajista 60 % on täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Seurantakyselyssä vastaajilta kysyttiin erikseen, miten avustuksen käyttö on jakautunut tai jakautumassa eri kohteiden välillä ja miten avustuksen käyttö on jakautunut tai jakautumassa eri kustannuskohteiden välillä. Esittelen ensin avustuksen jakautumisen käyttökohteiden mukaan, sitten kustannuskohteiden mukaan.

Kehityksen ja oppimisen tuen tehostaminen arvioitiin avustuksen käytön kohteeksi 97 % ($n=181$) vastauksia. Kuitenkin 66 % kunnista arvioi kehityksen ja oppimisen tuen tehostamiseen kohdentuneen korkeintaan puolet saadusta avustuksesta. Syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukeminen arvioitiin avustuksen käytön kohteeksi 66 % ($n=123$) vastauksia. Myös tämän käyttökohteen osalta suurin osa kunnista arvioi tähän kohteeseen kohdistuneen pieniä osia avustuksesta. Kolmannes vastaajista, 33 %, arvioi syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukemiseen kohdistuneen 17–33 % avustuksen kokonaismäärästä. Huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen arvioitiin avustuksen käyttökohteeksi 56 % ($n=105$) vastauksia. Avustuksen kokonaismäärästä myös tähän kohteeseen arvioitiin kohdistuvan kuitenkin pääasiassa pieniä osia: vain 2 % vastaajista ($n=4$) arvioi tähän kohteeseen käytetyn 34–50 % kokonaisavustuksesta ja 13 % ($n=25$) arvioi käytetyn 17–33 % muiden arvioidessa määrän tätäkin pienemmäksi. Moniammatillisen yhteistyön tehostaminen tai uusien toimintamallien kehittäminen mainitaan 64 % ($n=120$) arvioista avustuksen kohdentumisesta. Tähän kohteeseen yksikään vastaajista ei arvioinut kohdennetun yli 50 % avustuksesta. Hieman reilu neljännes vastaajista, 26 %, arvioi käyttötarkoitukseen kohdentuneen 17–33 % kokonaisavustuksesta. Lasten pitkittyneiden poissaolojen lieventäminen arvioitiin käyttökohteeksi 54 % ($n=100$) vastauksia. Samoin kuin edellä mainituissa käyttökohteissa, tämänkin kohdalla suurin osa arvioista oli pieniä osuuksia kaikkien arvioiden asettuessa alle 50 % kokonaisavustuksesta. Väittämän ”lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lieventäminen” ja maakuntamuuttujan välillä on Kruskal-Wallis testin perusteella tilastollisesti melkein merkitsevä yhteys ($X^2(17, 186) = 29.14, p = .033$). Muuttujien välistä yhteyttä ristiintaulukoimalla tarkastellen voidaan huomata, että Pirkanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnissa sijaitsevista yhteensä viidessä kunnassa on arvioitu avustuksen kokonaiskustannuksista 34–50 % jakautuvan lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lieventämiseen. Pohjois-Karjalaa lukuun ottamatta muissa maakunnissa olevien kuntien kohdalla kustannuskohteista arvioidaan jakautuneen tähän kohteeseen 17–33 %.

Pohjois-Karjalan maakunnan kunnissa tähän kustannuskohteeseen arvioidaan jakautuneen 0–16 % avustuksesta.

Suomi tai ruotsi toisena kielenä- opetus mainitaan avustuksen käyttökohteena 37 % ($n=68$) vastauksia ja jokin muu käyttökohde 11 % ($n=20$) vastauksia. Näitä muita käyttökohteita pyydettiin tarkentamaan seuraavaan kysymykseen. Muita käyttökohteita, joita ei ollut valmiissa vaihtoehdoissa olivat erilaiset digitaalisuuden kehittämiseen liittyvät kohteet sekä pedagogisten menetelmien kehittämiseen liittyvät kohteet.

Seurantakyselyyn vastanneista kuntien edustajista 62 % arvioi avustuksen kustannuksista vähintään puolet kohdentuneen henkilöstön palkkaamiseen. Lisähenkilöstöresurssiksi oli palkattu vaihtelevasti eri henkilöstöryhmiä. Varhaiskasvatuksen opettajan palkkaaminen arvioitiin kustannuskohteeksi 27 % vastauksia ($n=51$). Varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaaminen mainittiin kustannuskohteena 25 % vastauksia ($n=47$). Varhaiskasvatuksen lastenhoitajan palkkaaminen arvioitiin kustannuskohteeksi 47 % ($n=87$) sekä varhaiskasvatuksen avustajan palkkaaminen 43 % vastauksia ($n=80$). Vastaaajien arvioon avustuksen käytön jakautumisesta kustannuskohteiden välillä perustuen voidaan todeta varhaiskasvatuksen lastenhoitajien olleen suurin palkattu henkilöstöryhmä varhaiskasvatuksen avustajien ollessa lähes yhtä suuri palkattu henkilöstöryhmä. Yksittäisissä tapauksissa oli palkattu myös varhaiskasvatuksen sosionomeja ($n=17$), digimentoreita ($n=22$), taidepedagogi ($n=1$) ja ympäristökasvattaja ($n=1$). Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kunnissa oli palkattu useita eri henkilöstöryhmiä kustannusten jakautuessa täten useamman henkilöstöryhmän välille.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajan on arvioinut kustannuskohteeksi 25 % ($n=47$) vastaajista. Kustannuskohteen ”varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaaminen” ja maakuntamuuttujan välillä on Kruskall-Wallis testin perusteella tilastollisesti merkitsevä yhteys ($\chi^2(17, 186) = 31, p = .020$). Muuttujien välistä yhteyttä ristiintaulukoiden tarkasteltaessa voidaan todeta, että kaikista seurantakyselyssä mukana olevista maakunnista ($n=18$) suurimmassa osassa ($n=11$) on kohdennettu kokonaisavustuksesta 51–100 %t erityisopettajan palkkaamiseen. Varsinais-Suomen maakunnan kahdessa kunnassa, Päijät-Hämeen kahdessa kunnassa, Kymenlaakson yhdessä kunnassa, Pohjois-Karjalan kolmessa kunnassa sekä Keski-Pohjanmaan kahdessa kunnassa avustuksen käyttö on kohdennettu 84–100 % varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaamiseen. Kanta-Hämeen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Savon sekä Kainuun maakunnissa sijaitseissa kunnissa ei arvioitu avustuksen kustannusten kohdentuvan lainkaan varhaiskasvatuksen

erityisopettajien palkkaamiseen. Tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon varhaiskasvatuksen erityisopettajien rekrytointihaasteet, joista usea vastaaja mainitsee muiden kysymysten kohdalla. Se miten paljon kustannuksista kohdistuu varhaiskasvatuksen erityisopettajien palkkaamiseen, ei täten anna luotettavaa tietoa tahtotilasta kyseisen ammattiryhmän palkkaamiseen. Avointen vastausten analysoinnin perusteella näitä muita kustannuskohteita ovat olleet erilaiset profiloituneet työntekijäryhmät: perheohjaajat, kieli- ja kulttuuriohjaajat/-mentorit/ -tulkit, perhepäivähoitoon kohdennetut resurssiopettajat ja hoitajat sekä yhteisöpedagogi.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen kustannuskohteena mainittiin 37 prosentissa vastauksia ($n=69$), pedagogisen materiaalin hankinta 23 prosentissa ($n=43$), laitteiden ja pedagogisten ohjelmistojen hankinta 24 prosentissa ($n=45$) ja jokin muu kustannuskohde kuudessa prosentissa ($n=11$) vastauksia.

5.3 Covid-19 pandemian vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Korona-aika vaikutti varhaiskasvatuksen järjestämiseen usealla tavalla. Merkittävimminä positiivisina vaikutuksina vastauksista nousivat esiin toiminnan kehittämiseen sekä digitaalisuuden lisääntymiseen liittyvät seikat. 8 % vastaajista ($n = 14$) koki, ettei korona-aika ollut tuottanut varhaiskasvatukseen lainkaan myönteisiä asioita. Korona-ajan tuottamina haasteina ja tulevaisuuden tarpeina esiin nousivat henkilöstöön, toiminnan kehittämiseen, sekä lasten hyvinvointiin ja tuen järjestämiseen liittyvät asiat. Korona-ajan tuottaman sijaistarpeen lisäksi tulevaisuuden haasteeksi nousi vastauksissa henkilöstön riittävyyteen ja kelpoisuuteen liittyvät seikat.

5.3.1 Myönteiset vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Suurimpina myönteisinä asiakokonaisuuksina vastauksissa mainittiin digitalisaatio sekä toiminnan kehittämiseen liittyvät asiat. Digitalisaatioon ja sen mahdollistamiin erilaisiin työtapoihin viitattiin kysymyksen 14 vastauksissa 197 kertaa. Osa niistä vastaajista, jotka näkivät digitalisaation myönteiset vaikutukset varhaiskasvatukseen, nimesivät useamman kuin yhden digitalisaation mukanaan tuoman myönteisen vaikutuksen. Digitalisaatiolla nähtiinkin olevan positiivisia vaikutuksia usealla eri osa-alueella. Vastaajista 23 % koki myönteisenä vaikutuksena uusien toimintatapojen kehittämisen. Digitalisaation lisääntyminen liittyi vastauksissa kiinteästi toiminnan kehittämiseen. Vastaajista 35 % ($n = 65$) kertoi digitalisaation lisääntymisen vaikuttaneen myönteisesti varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Digitaalisten välineiden, järjestelmien ja menetelmien käyttö mainittiin 71 % vastauksia ($n = 132$). Etäyhteyksien käyttö eri

yhteyksissä mainittiin 55 % vastauksia. Covid-19 pandemian aikana yhteistyön rakenteita ja tarkoitusta on pysähdetty arvioimaan sekä luotu uusia etäyhteyksiin perustuvia yhteistyömuotoja. Digitalisaation ja etäyhteyksien kerrottiin lisänneen yhteistyötä huoltajien kanssa, sekä laajemmin verkostoyhteistyötä. Huoltajille etäosallistumisen mahdollisuuden todettiin antaneen uusia tapoja osallisuuteen. Digitalisaation koettiin mahdollistavan henkilöstön osallistumisen koulutuksiin siten, että yhä useampi pääsee osallistumaan ja kouluttautumaan, kun koulutuksiin voi liittyä esimerkiksi omalta työpaikalta osana työpäivää. Myös erilaisten varhaiskasvatuksen organisaation rakenteessa olevien kokousten järjestämisen etäyhteyksin koettiin helpottavan ja mahdollistavan useampien työntekijöiden osallistumisen. Hallinnollisessa työssä ja esimiestyössä etätyöskentelyn mahdollisuuden katsottiin tuovan paitsi joustoa ja työhyvinvointia, myös tehostavan työajankäyttöä merkittävästi. Erilaisten uusien toimivien digitaalisten työtapojen todettiin olevan varhaiskasvatuksen arkeen jääviä uusia tapoja tehdä työtä.

Toiminnan kehittäminen on näkynyt myös oppimisympäristöjen laajentumisena. Ulkotiloja ja luontoa on opittu hyödyntämään toimintaympäristöinä aikaisempaa enemmän. Erilaiset työelämä- ja johtamistaidot mainitsivat 24 % vastaajista. Terveysturvallisten työtapojen kehittäminen ja noudattaminen, poikkeustilanteisiin varautuminen sekä oman työn johtamisen taidot koettiin korona-ajan mukanaan tuomina positiivisina vaikutuksina. Tilojen siisteyteen ja hygieniaan on opittu korona-aikana kiinnittämään paremmin huomiota, hygieniaan liittyvät käytännöt ovat parantuneet ja erityisesti käsihygieniaa huolehditaan paremmin kuin ennen korona-aikaa. Poikkeustilanteita varten on luotu toimintasuunnitelmia, tämän lisäksi vastaajat raportoivat kasvatushenkilöstön olevan korona-ajan jälkeen valmiimpia toimimaan poikkeusoloissa ja reagoimaan muuttuviin tilanteisiin. Oman työn johtaminen kosketti vastauksissa lähinnä esimies- ja asiantuntijatyössä olevia. Heidän kohdallaan korona-ajan raportoitiin vaikuttaneen positiivisesti kykyyn priorisoida työtehtäviä, hallita asioita ja ajankäyttöä sekä tehdä ratkaisuja muuttuvissa tilanteissa.

Korona-ajan tuottamia myönteisiä vaikutuksia kysyttäessä vastauksista 17 % nousi esiin konkreettisten asioiden lisäksi varhaiskasvatuksen arvopohjaan ja tasa-arvoon liittyviä asioita. Positiivisina vaikutuksina koettiin asioiden uudenlainen arvostaminen, kestävän tulevaisuuden rakentamiseen liittyvä arvokeskustelu sekä pyrkimys erilaisista taustoista tulevien lasten tasa-arvoon varhaiskasvatuksessa. Perustehtävän äärelle rauhoittumisen sekä lasten yksilöllisemmän kohtaamisen mainitsi 10 % vastaajista. Henkilöstöön liittyviä positiivisia vaikutuksia mainitsi

10 % vastaajista. Näissä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta todettiin henkilöstön osaamisen ja toimintaedellytysten haastavissa tilanteissa parantuneen ja henkilöstön olevan nyt valmiimpaa kohtaamaan haasteita ja muuttamaan toimintaa tarpeita vastaavaksi.

5.3.2 Varhaiskasvatuksen järjestämisen haasteet ja tulevaisuuden tarpeet

Mielipideväittäjä ”Missä määrin näette edelleen lisäresurssoinnin tarvetta seuraaviin tarkoituksiin?” kartoittaa vastaajien ajatuksia tulevaisuuden lisäresurssoinnin tarpeista. Väittämän kysymykset on rakennettu Osgoodin 7 -portaiselle asteikolle. Numerolle 1 on annettu merkitys ”ei ollenkaan” ja numerolle 7 merkitys ”merkittävässä määrin”. Näiden väliin jääville numeroille 2–6 ei ole annettu lainkaan sanallista merkitystä. Numeroarvot 1–3 kuvaavat täten pientä lisäresurssoinnin tarvetta ja numeroarvot 5–7 suurta lisäresurssoinnin tarvetta. Väliin jäävä numero 4 on neutraali arvo. Vastausten tarkka jakautuminen Osgoodin 7 -portaisella asteikolla on nähtävissä liitteessä 2.

Kunnat arvioivat suurimpien lisäresurssoinnin tarpeiden kohdistuvan seuraaviin tarkoituksiin:

- 1) henkilöstön hyvinvoinnin tukeminen 99 %
- 2) lasten hyvinvointi sekä kehityksen ja oppimisen tuki 95 %
- 3) lasten kehityksen ja oppimisen vajeiden paikkaaminen 94 %
- 4) eriytymiskehityksen tasoittaminen 88 %
- 5) moniammatillinen yhteistyö ja palvelujen tehostaminen 84 %
- 6) perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen 76 %

Tulosten perusteella suurin lisäresurssoinnin tarve on henkilöstön hyvinvoinnin tukemiseen liittyviin asioihin. Vastaajista 99 % arvioi tähän tarkoitukseen tarvittavan lisäresurssointia. Näistä vastaajista 67 % näkee tarpeen olevan merkittävä. Toiseksi suurimpana lisäresurssoinnin tarpeen kokonaisuutena vastauksista nousevat esiin lasten hyvinvointiin ja tukeen liittyvät väittämät. Vastaajista 95 % arvioi suuren lisäresurssoinnin tarpeen lasten hyvinvoinnin tukemiseen, sekä kehityksen ja oppimisen tuen lisäämiseen tarvetta vastaavaksi. 94 % vastaajista arvioi lisäresurssoinnille olevan tarvetta varhaiskasvatuksen tukitoimien vahvistamiseen lasten kehityksen ja oppimisen vajeiden paikkaamiseksi. Väittämän ”taustaltaan erilaisten lasten välisen eriytymiskehityksen tasoittaminen” kohdalla vastaajista 88 % näkee tarvetta lisäresurssoinnille. Näistä vastaajista 45 % arvioi lisäresurssoinnin tarpeen olevan merkittävä. Muuttujan ”varhais-

kasvatuksen tukitoimien vahvistaminen lasten kehityksen ja oppimisen vajeiden paikkaamiseksi” ja maakuntamuuttujan välillä on Kruskall-Wallis testin perusteella tilastollisesti melkein merkitsevä yhteys ($X^2(17, 186) = 28.41, p = .040$). Ristiintaulukoimalla muuttuja ja taustamuuttuja voidaan huomata, että Pohjanmaan maakuntaan sijoittuvista seurantakyselyyn vastanneista kunnista ($N=9$) 89 % arvioi lisäresurssille olevan merkittävässä määrin tarvetta. Muiden maakuntien osalta merkitsevää yhteyttä ei löytynyt.

Moniammatillisen yhteistyön ja palvelujen tehostamiseen tarvitaan lisäresurssointia vastaajista 84 % mukaan. Perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseen lisäresurssoinnin tarpeen arvioi 76 % vastaajista. Lisäresurssoinnin tarvetta varhaiskasvatuksen digitoimintakulttuurin edistämiseen raportoi olevan 63 % vastaajista. Lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lievittämiseen lisäresurssoinnin tarvetta näkee 62 % vastaajista. 21 % taas arvioi, ettei tähän tarkoitukseen tarvita juurikaan lisäresurssointia. Muuttujan ”lasten pitkittyneiden poissaolojen seurausten lievittäminen” ja maakuntamuuttujan välillä on Kruskall-Wallis testin perusteella tilastollisesti melkein merkitsevä yhteys ($X^2(17, 186) = 29.49, p = .030$). Ristiintaulukoinnin perusteella voidaan todeta, että Lapin maakuntaan sijoittuvat seurantakyselyyn vastanneet kunnat arvioivat kaikista vastaajista eniten lisäresurssoinnin tarvetta pitkittyneiden poissaolojen lievittämiseen. Lapin maakuntaan sijoittuvista seurantakyselyyn vastanneista kunnista ($N=11$) 90 % arvioi lisäresurssoinnin tarpeen kyseiseen tarkoitukseen. Arvio vähäisestä lisäresurssoinnin tarpeesta jakautuu suhteellisen tasaisesti kaikkien maakuntien kesken.

Väittämän ”suomi/ruotsi toisena kielenä- opetuksen lisääminen tai tehostaminen” kohdalla vastaajista 41 % raportoi olevan lisäresurssoinnin tarvetta. Vastaajista suurempi osuus, 44 % ei näe juurikaan tarvetta lisäresurssille tässä asiassa. Kyseisen väittämän kohdalla vastaajien mielipiteet jakautuvat asteikolla tasaisemmin kaikille arvoille kuin muissa väittämissä. Muuttujan ”suomi/ruotsi toisena kielenä- opetuksen lisääminen ja tehostaminen” ja maakuntamuuttujan välillä on Kruskall-Wallis testin perusteella tilastollisesti merkitsevä yhteys ($X^2(17, 186) = 32.75, p = .012$). Ristiintaulukoimalla muuttuja ja taustamuuttuja voidaan todeta, että Uudellamaalla sijaitsevat kyselyyn vastanneet kunnat näkevät eniten lisäresurssoinnin tarvetta suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen tehostamiseen. Uudellamaalla sijaitsevista seurantakyselyyn vastanneista kunnista ($N=17$) 82 % arvioi lisäresurssoinnille olevan tarvetta. Näistä vastaajista 35 % arvioi tarpeen olevan merkittävä. Kaikkein vähiten lisäresurssoinnin tarvetta tähän kohteeseen arvioivat tarvitsevan Etelä-Karjalan maakunnassa sijaitsevat kyselyyn vastanneet kunnat ($N=7$). Näistä kunnista 57 % arvioi lisäresurssin tarpeen olevan pieni.

Henkilöstöön liittyvät seikat nousivat myös varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä haasteita ja tulevaisuuden tarpeita kartoittavan avoimen kysymyksen vastausten perusteella keskeisimmäksi asiakokonaisuudeksi. Vastaajista 85 % mainitsi henkilöstöresurssin riittävyyteen, henkilöstön osaamiseen sekä henkilöstön hyvinvointiin liittyviä haasteita ja tarpeita. Henkilöstön rekrytoinnin ja riittävyyden haasteet mainittiin 22 % vastauksia. Erityisesti varhaiskasvatuksen opettajien ja varhaiskasvatuksen erityisopettajien rekrytointi mainittiin hankalana. Henkilöstön saatavuuden haasteet näyttäytyivät vastausten perusteella paitsi vakinaisen henkilöstön, myös koulutettujen sijaisten rekrytoinnin haasteina. Vastaajista 14 % mainitsi sijaisresurssin saamisen olevan haasteellista. Erityisesti varhaiskasvatuksen opettajien, mutta myös varhaiskasvatuksen lastenhoitajien sijaisuuksiin kerrottiin olevan hankalaa saada kelpoisia sijaisia. Tulevaisuuden tarpeena nähtiin riittävän ja osaavan henkilöstöresurssin saaminen vastaamaan lasten lisääntyneisiin tuen tarpeisiin. Henkilöstön saatavuuden ja kelpoisuuden lisäksi vastaajista 32 % mainitsi koronaepidemian vaikuttaneen henkilöstön jaksamiseen negatiivisesti. Henkilöstön uupuminen ja kuormittuminen sekä pitkät poissaolot mainittiin haasteina 32 % vastauksia. Olemassa olevan henkilöstön hyvinvoinnista ja jaksamisesta huolehtiminen sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen ja lisääminen nousivatkin vastauksissa esiin tulevaisuudentarpeena.

Tulevaisuuden tarpeena nähtiin myös varhaiskasvatuksen toiminnan kehittäminen. Tämän analyysiyksikön alle kuuluu yhteistyö ja sen kehittäminen, yhteisöllisyyden vahvistaminen, tiedottamisen ja yhteistyön haasteet, sekä arjen rikkonaisuuden aiheuttaman haasteet. Vastauksista 44 % oli kommentti jostakin edellä mainitusta toiminnan kehittämiseen liittyvästä haasteesta tai tulevaisuuden tarpeesta. Yhteistyön kehittäminen moniammatillisissa verkostoissa, 3. sektorin ja sote-toimijoiden kanssa mainittiin 9 % vastauksia. Yhteisöllisyyden vahvistamisen haasteet mainittiin 3 % vastauksia ja tiedottamisen ja yhteistyön haasteet 4 % vastauksia. Toiminnan kehittämisen kannalta suurimmaksi haasteeksi vastauksissa nousi arjen rikkonaisuuden aiheuttamat haasteet, jotka mainittiin 16 % vastauksia. Sekä henkilöstön että lasten pitkät poissaolot koronaepidemian takia nousivat arjen rikkonaisuuteen liittyvissä vastauksissa esiin. Pitkien poissaolojen kerrottiin aiheuttavan arjen rikkonaisuutta, kykenemättömyyttä toimimaan suunnitelmallisesti, sekä tuen toteutumisen jäämistä osittaiseksi. Henkilöstön poissaolot lisäsivät lasten turvattomuutta ja arjen suunnitelmattomuutta vaihtuvien sijaisten tai sijaisten puuttumisen takia. Lasten pitkät poissaolot taas vaikuttivat heikentävästi heidän saamansa tuen oikea-aikaisuuteen sekä säännöllisyyteen, ryhmään liittymiseen, osallisuuteen ja sosiaalisiin kontakteihin. Osassa vastauksista arvioitiin lasten pitkittyneiden poissaolojen vaikuttavan heidän

tunne-elämän taitoihinsa sekä sosiaalisiin taitoihinsa heikentävästi. Monikulttuuristen lasten kohdalla pitkien poissaolojen katsottiin heikentävän suomen tai ruotsin kielen oppimista.

Perheiden tuen tarve tulee esiin 33 % vastauksista. Perheiden tuen tarpeella viitataan covid-19 pandemian vaikutuksilla muun muassa vanhempien työllisyyteen, taloudellisiin haasteisiin ja terveyteen, sekä näiden välilliseen vaikutukseen lasten hyvinvoinnissa. Perheiden lisääntyneenä tuentarpeena raportoitiin myös vanhemmuuden haasteet. Tasa-arvoisen varhaiskasvatuksen toteutuminen, lasten ja perheiden osallisuuden ja tasa-arvoisuuden vahvistaminen, mainittiin 7 % vastauksia haasteena ja tulevaisuuden tarpeena.

5.4 Tulosten yhteenveto

Tässä tutkielmassa olen pyrkinyt vastaamaan siihen, miten valtion erityisavustus toimii ohjausvälineenä varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Olen pyrkinyt löytämään vastauksia siihen, miten erityisavustus on kohdennettu varhaiskasvatuksen järjestämisessä, sekä siihen, millaisia vaikutuksia avustuksella on ollut varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Tutkimusaineistona olevan seurantakyselyn koskiessa covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseen myönnettyä valtion erityisavustusta, raportoin myös aineistosta esiin nousseet covid-19 pandemian aiheuttamat vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että avustuksella on ollut merkittävä rooli varhaiskasvatuksen järjestämisessä niissä kunnissa, jotka avustusta ovat hakeneet. Vastaajista 74 % koki avustuksen välttämättömäksi covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseksi ja peräti 93 % arvioi avustuksella olleen ainakin jossain määrin merkittävän vaikutuksen covid-19 pandemian aiheuttamien vaikutusten tasoittamiseen. Vastaajista 84 % arvioi vastaavan avustuksen olevan tarpeellinen myös jatkossa.

Avustuksen vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Tutkimuksen tulokset osoittavat avustuksen vaikuttaneen varhaiskasvatuksessa huomattavimmin lapsille järjestettävään tukeen. Vastaajista 75 % kertoi vastauksissaan erilaisista lasten tukeen liittyvistä vaikutuksista. Avustus on vaikuttanut sekä kohdennetun yksilökohtaisen tuen antamiseen että kokonaisvaltaisemmin lasten hyvinvoinnin tukemiseen. Vastaajista 63 % koki avustuksella olleen merkittävän vaikutuksen lasten oppimiselle ja kehitykselle ja 66 % arvioi avustuksella olleen merkittävän vaikutuksen lasten hyvinvoinnin tukemiseen.

Toisena keskeisenä avustuksen vaikutuksiin liittyvänä tutkimustuloksena aineistosta nousi esiin toiminnan kehittämiseen liittyvät asiat. 61 % vastaajista kertoi avustuksen vaikuttaneen toimintatapojen muuttamiseen, digitalisaation ja pedagogisten materiaalien kehittämiseen sekä yhteistyön kehittämiseen eri toimijoiden kanssa. Digitalisaation käyttöönotto ja hyödyntäminen koettiin merkitykselliseksi vanhempien kanssa ja moniammatillisissa verkostoissa yhteistyötä tehdessä, sekä lasten pedagogisessa toiminnassa ja varhaiskasvatuksen rakenteisiin kuuluvien kokousten järjestämisessä. Tulosten perusteella digitalisaation kehittämisen myötä kehitetyt uudet toimintatavat tulevat olemaan useassa kunnassa uusia pysyviä käytäntöjä.

Henkilöstöön liittyviä vaikutuksia nousi esiin 38 % vastauksia. Henkilöstön kohdalla vaikutukset näkyivät osaamisen vahvistamisessa ja kehittämisessä sekä työhyvinvoinnissa. Lasten saaman tuen lisääntyminen liitetään vastauksissa sekä toiminnan kehittämiseen että palkattuun lisähenkilöstöön ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen näiden asiakokonaisuuksien tukiessa toinen toisiaan.

Vastaajista 61 % koki, että avustukselle määritellyt käyttötarkoitukset mahdollistivat rahoituksen kohdentamisen tarpeiden mukaisesti. Puolet vastaajista arvioi hankesuunnitelman mukaisen tavoitteiden täytyneen tai olevan täyttymässä ja lisäksi 58 % vastaajista kertoi, että avustusta on pystytty käyttämään hankesuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin. Suunniteltujen ammattiryhmien rekrytointi on ollut osittain haasteellista tämän vaikuttaessa hankesuunnitelmien toteutumiseen. Yli puolet vastaajista koki myönnetyn avustuksen määrän ainakin osittain riittäväksi.

Avustuksen käytön kohdentuminen

Tutkimustulosten perusteella avustus on kohdentunut suurimmalta osin lasten kehityksen ja oppimisen tuen tehostamiseen sekä syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukemiseen. 97 % vastaajista arvioi avustuksen käytön kohteeksi kehityksen ja oppimisen tukemisen, 66 % syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukemisen. Lasten pitkittyneiden poissaolojen lieventäminen arvioitiin käyttökohteeksi 54 % vastauksia. Avustuksen keskeisenä käyttökohteena on tulosten mukaan ollut myös huoltajien kanssa tehtävän sekä moniammatillisen yhteistyön tehostaminen ja uusien toimintamallien kehittäminen.

Tulosten perusteella kuntien edustajista 62 % arvioi avustuksen kustannuskohteista suurimmaksi henkilöstön palkkaamisen. Lisähenkilöstöresurssiksi oli palkattu vaihtelevasti eri henki-

löstöryhmiä. Tulosten perusteella voidaan todeta varhaiskasvatuksen lastenhoitajien olleen suurin palkattu ammattiryhmä palkattujen varhaiskasvatuksen avustajien määrän ollessa lähes yhtä suuri. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kunnissa oli palkattu useita eri henkilöstöryhmiä kustannusten jakautuessa täten useamman ryhmän välille. Varhaiskasvatuksen opettajan palkkaaminen arvioitiin kustannuskohteeksi 27 % vastauksia ja varhaiskasvatuksen erityisopettajan palkkaaminen 25 %.

Avustuksen käyttö- ja kustannuskohteita verrattaessa voidaan todeta, että henkilöstöressin palkkaamisella on tuettu lasten kehitystä ja oppimista sekä lasten tasa-arvoa ja osallisuutta. Henkilöstöressin on käytetty sekä hankkeen ajan käytössä olevana avustavana lisäressinä, että toimintaa kehittävänä ja uusia toimintatapoja mallintavana ressurssina. Avustava lisäressin, varhaiskasvatuksen lastenhoitajat ja avustajat, ovat mahdollistaneet hetkellisesti paremmin lasten tuen tarpeisiin vastaavan toiminnan järjestämisen, pienemmissä ryhmissä toimimisen sekä tukea tarvitsevien lasten yksilöllisemmän huomioimisen. Toimintaa kehittävänä ja mallintavana henkilöstöressinä on tulosten mukaan ollut palkattuna varhaiskasvatuksen opettajia ja erityisopettajia, sekä muutamissa kunnissa sosionomeja, digimentoreita ja muutamia muita profiloituneita asiantuntijoita. Näissä tapauksissa palkattu henkilöstöressin mahdollisti vakituisen henkilöstön osaamisen vahvistamisen sekä uusien toimintatapojen kehittämisen. Useissa kunnissa kustannuskohteina oli sekä avustavaa että kehittävää henkilöstöressinä. Henkilöstön osaamisen kehittäminen kustannuskohteena mainittiin 37 % vastauksia kustannusten kohdistuessa erilaisiin koulutuksiin, konsultointiin sekä pedagogisten materiaalien käyttöönottoon.

Covid-19 pandemian vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Tutkimustulosten perusteella suurimpana myönteisenä covid-19 pandemian vaikutuksena varhaiskasvatuksessa koettiin digitalisaation lisääntyminen tai käyttöönotto. Digitaalisten välineiden, järjestelmien ja menetelmien käyttö covid-19 pandemian mukanaan tuomana positiivisena vaikutuksena mainittiin 71 % vastauksia. Digitalisaation lisääntymisellä ja käyttöönotolla onkin tutkimustulosten perusteella positiivisia vaikutuksia usealla eri osa-alueella. Digitalisaation ja etäyhteyksien kerrottiin lisänneen yhteistyötä huoltajien kanssa, sekä laajemmin verkostoyhteistyötä. Digitalisaation koettiin mahdollistavan henkilöstölle entistä paremman mahdollisuuden kouluttautua etäyhteyksin järjestettävien koulutusten avulla. Myös erilaisten varhaiskasvatuksen organisaation rakenteessa olevien kokousten järjestämisen etäyhteyksin koettiin helpot-

tavan ja mahdollistavan useampien työntekijöiden osallistumisen. Hallinnollisessa työssä ja esimiestyössä etätyöskentelyn mahdollisuuden katsottiin tuovan paitsi joustoa ja työhyvinvointia, myös tehostavan työajankäyttöä merkittävästi. Erilaisten uusien toimivien digitaalisten työtapojen todettiin olevan varhaiskasvatukseen arkeen jääviä uusia tapoja tehdä työtä.

Covid-19 pandemian aikana on kehitetty yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, yhteistyön rakenteita ja tarkoitusta on pysähdetty arvioimaan, sekä luotu uusia etäyhteyksiin perustuvia yhteistyömuotoja. Terveysturvallisten työtapojen kehittäminen ja noudattaminen, poikkeustilanteisiin varautuminen sekä oman työn johtamisen taidot koettiin korona-ajan mukanaan tuomina positiivisina vaikutuksina työelämä- ja johtamistaitoihin. Konkreettisten asioiden lisäksi covid-19 pandemian koettiin vaikuttaneen positiivisesti varhaiskasvatukseen liittyvään arvokeskusteluun. Perustehtävän äärelle rauhoittumisen sekä lasten yksilöllisemmän kohtaamisen mainitsi 10 % vastaajista.

Henkilöstöön liittyvät seikat nousivat tutkimustulosten mukaan keskeisimmäksi haasteeksi ja tulevaisuuden tarpeeksi. Vastaajista 85 % mainitsi henkilöstöresurssin riittävyyteen, henkilöstön osaamiseen sekä henkilöstön hyvinvointiin liittyviä haasteita ja tarpeita. Henkilöstön rekrytoinnin ja riittävyyden haasteet mainittiin 22 % vastauksia. Erityisesti varhaiskasvatukseen opettajien ja varhaiskasvatukseen erityisopettajien rekrytointi koetaan hankalana. Henkilöstön saatavuuden haasteet näyttäytyvät tulosten perusteella paitsi vakinaisen henkilöstön, myös koulutettujen sijaisten rekrytoinnin haasteina. Tulevaisuuden tarpeena on myös riittävän ja osaavan henkilöstöresurssin saaminen vastaamaan lasten tuen tarpeisiin. Henkilöstön saatavuuden ja kelpoisuuden lisäksi tulosten perusteella voidaan todeta covid-19 pandemian vaikuttaneen henkilöstön jaksamiseen negatiivisesti. Henkilöstön uupuminen ja kuormittuminen sekä pitkät poissaolot mainittiin haasteina 32 % vastauksia. Tutkimustulosten perusteella kunnat arvioivat tulevaisuudessa suurimman lisäresurssoinnin tarpeen kohdistuvan henkilöstön hyvinvoinnin tukemiseen. 67 % vastaajista kokee tälle olevan merkittävän tarpeen. Olemassa olevan henkilöstön hyvinvoinnista ja jaksamisesta huolehtiminen sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen ja lisääminen nousivatkin tuloksissa esiin suurimpana tulevaisuudentarpeena.

Tulosten mukaan toiseksi suurimmaksi haasteeksi ja tulevaisuuden tarpeeksi nousi lasten hyvinvointiin ja tuen järjestämiseen liittyvät kokonaisuudet. Vastaajista 62 % koki merkittävää lisäresurssoinnin tarvetta lasten hyvinvoinnin tukemiseen ja 57 % kehityksen ja oppimisen tukemiseen. Lisäksi 54 % vastaajista näki lisäresurssoinnin tarvetta tukitoimien vahvistamiselle

kehityksen ja oppimisen tuen vajeiden paikkaamiseksi ja 45 % eriytymiskehityksen tasoittamiselle. Tulevaisuuden tarpeena nähtiin myös varhaiskasvatuksen toiminnan kehittäminen. Toiminnan kehittämisen kannalta suurimmaksi haasteeksi nousi arjen rikkonaisuus. Sekä henkilöstön että lasten pitkät poissaolot ovat aiheuttaneet arjen rikkonaisuutta, kykenemättömyyttä toimimaan suunnitelmallisesti, sekä tuen toteutumisen jäämistä osittaiseksi. Henkilöstön poissaolot ovat lisänneet lasten turvattomuutta ja arjen suunnitelmattomuutta vaihtuvien sijaisten tai sijaisten puuttumisen takia. Lasten pitkät poissaolot taas ovat vaikuttaneet heikentävästi heidän saamansa tuen oikea-aikaisuuteen sekä säännöllisyyteen, ryhmään liittymiseen, osallisuuteen ja sosiaalisiin kontakteihin. Myös perheiden lisääntyneet tuen tarpeet nousevat tuloksissa esiin. Perheiden lisääntyneet tuen tarpeet vaikuttavat välillisesti lasten hyvinvointiin ja liittyvät tulosten mukaan korona-ajan tuomiin taloudellisiin paineisiin, terveyteen sekä vanhemmuuden haasteisiin.

Tutkimustulosten luotettavuus

Avointen kysymysten laadullisen sisällönanalyysin tulokset sekä mielipidekysymysten vastauksista muodostuneen kvantitatiivisen aineiston analysoinnin tulokset ovat tässä tutkielmassa saman suuntaisia ja toisiaan tukevia, joten analyysien tulosten voidaan katsoa olevan luotettavia. Laadullisen sisällönanalyysin kautta muodostuneet analyysiyksiköt ovat hyvin verrattavissa määrällisen aineiston analyysiyksiköihin. Tämä poistaa riskiä kvantifioitun kvalitatiivisen aineiston vääristä tulkinnoista. Avoimen kysymyksen vastaukset ja mielipidekysymyksen väittämiin annetut vastaukset lisäävät toistensa luotettavuutta ollessaan hyvin saman suuntaisia. (Creswell & Pano Clark 2018, s. 69). Schreierin (2012) mukaan tulosten tulkitsemisessä on oltava erityisen tarkkana, kun kvantifioitujen analyysiyksiköiden perusteella muodostettujen ryhmien prosentiosuuksia verrataan toisiinsa. Myös tietyn kategorian tai analyysiyksikön esiintymisen ilmoittaminen prosentiosuuksina voi myös olla harhaan johtavaa, mikäli esiintyvyys on pieni. (Schreier, 2012, s. 235–237.) Lisätäkseen tulosten luotettavuutta, olen pyrkinyt ilmoittamaan pienten prosentiosuuksien kohdalla myös tapausten lukumäärän. Kvantitatiivisen aineiston muuttujien välisien yhteyksien vertailu ei tämän tutkielman aineistolla ole täysin luotettavuuden kriteereitä täyttävää. Kruskal-Wallis testin osoittamia tilastollisia merkittävyyksiä tarkasteltaessa voidaan huomata, ettei parittainen tarkastelu osoita tilastollisia merkittävyyksiä, lisäksi muuttujien sisällöllinen tulkinta vaatisi tarkempaa analysointia. Näistä syistä tutkimustuloksissa esitetään pääasiassa muuttujien tunnuslukuja tukemassa laadullisen analy-

sin luotettavuutta. Tutkielman tulosten yleistettävyys koskemaan muita, seurantakyselyyn vastaamattomia kuntia on ainakin suuntaa antava. Henkilöstöressin merkityksen ja tarpeen, sekä lasten tarpeita vastaavan varhaiskasvatuksen kehittämisen osalta tulokset ovat kohtalaisen hyvin yleistettävissä koskemaan kaikkia valtion erityisavustuksia näiden asiakokonaisuuksien ollessa merkittäviä kaikessa varhaiskasvatuksen järjestämisessä.

6 Pohdinta

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta valtion erityisavustuksen olevan ohjausvälineenä vaikuttava varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Vaikuttavuus ei perustu pelkästään resurssiohjaukseen, vaan myös siihen sisältyvään informaatio-ohjaukseen. Jalonen (2008) sekä Stenvall ja Syväjärvi (2006) esittivät ajatuksen informaation kytkeytymisestä tavalla tai toisella kaikkien ohjaukseen. Myös Valtiovarainministeriön (2021) väliraportissa todetaan, että valtion eri ohjauskeinot voivat olla toisiaan täydentäviä. Avustushakemuksen myöntämisehdot ja käyttötarkoitukset pitävät sisällään informaatiota, joka vaikuttaa toiminnan järjestämiseen ja tapaan nähdä varhaiskasvatuksen yhteiskunnalliset tehtävät. Näin seurantakyselyn kohteena olleeseen covid-19 pandemian vaikutuksia tasoittamaan pyrkineeseen erityisavustukseen on jo lähtökohtaisesti sisällytetty varhaiskasvatuslain (540/2018) mukainen tavoite tasa-arvoisesta koulutuspolusta ja jokaisen lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen taustastaan riippumatta. Tutkielman aiheena oleva erityisavustus resurssiohjauksena ja siihen kietoutuvana informaatio-ohjauksena tukeekin vahvasti myös normiohjausta. Erityisavustuksen myöntämisehdot ja käyttötarkoitukset edesauttavat ja varmistavat varhaiskasvatuslain (540/2018) täytäntöönpanoa. Kyseistä valtion erityisavustusta hakeneiden ja saaneiden kuntien varhaiskasvatuksen järjestämisessä on jo lähtökohtaisesti ajatus siitä, että on tarkoituksenmukaista ja arvokasta tasoittaa lasten oppimiseen ja osallisuuteen liittyviä eroja, tässä tapauksessa eroja tuottavan syyn ollessa covid-19 pandemia. Näin toki kuuluukin olla ottaen huomioon varhaiskasvatuslain (540/2018) säädökset. Itseasiassa jo vuonna 2015 voimaan tulleen lain lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (580/2015) lähtökohtana oli lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatus nähtiin osana koulutuspolkua.

Avustuksen merkittävydestä kertoo, että 74 % seurantakyselyyn vastanneista koki avustuksen välttämättömäksi covid-19 pandemian vaikutusten tasoittamiseksi ja 84 % arvioi vastaavan avustuksen olevan tarpeellinen myös jatkossa. Avustusten merkittävyys tasa-arvoisen varhaiskasvatuksen järjestämisessä on tunnustettu jo aiemmin, ja keväällä 2022 eduskunnalle jätettiin hallituksen esitys (HE 55/2022 vp), jossa esitettiin muutettavaksi lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoittamisesta koskien erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Kyseinen hallituksen esitys on hyväksytty ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (489/2022) astuu voimaan 1.1.2023 mahdollistaen erityisavustusten myöntämisen ker-

rallaan neljäksi vuodeksi koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Muutoksella on vastattu tunnistettuun avustusten tarpeeseen tasa-arvoisen koulutuspolun vahvistamiseksi. Välillisesti säädösmuutoksen mahdollistamat nelivuotiset erityisavustukset mahdollistavat muun muassa pidempiä työsuhteita ja jatkuvuutta varhaiskasvatuksessa hankkeiden kestäessä useampia vuosia. Ajatus pidempiaikaisten erityisavustusten suoraviivaisesta vaikutuksesta henkilöstön pysyvyyteen perustuu toisaalta tämän tutkielman tulokseen siitä, että 62 % kuntien edustajista arvioi avustuksen kustannuskohteista suurimmaksi henkilöstön palkkaamisen, toisaalta siihen, että tämän tutkielman tulosten perusteella suurimmaksi haasteeksi toiminnan kehittämisen kannalta nousi henkilöstön vaihtuvuudesta johtuva arjen rikkonaisuus.

Erityisavustukselle määritellyt käyttötarkoitukset mahdollistivat rahoituksen kohdentamisen vastaajien arvioimien tarpeiden mukaisesti 61 % kuntia. Puolet vastaajista arvioi hankesuunnitelman mukaisten tavoitteiden täyttyneen tai olevan täyttymässä ja lisäksi 58 % vastaajista kertoi, että avustusta on pystytty käyttämään hankesuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin. Suurimpana suunnitelmien toteutumattomuuteen liittyvänä tekijänä tutkimuksen tulosten valossa on pula varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Erityisesti varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien rekrytointi on ollut paikoitellen haasteellista tämän vaikuttaessa hankesuunnitelmien toteutumiseen. Varhaiskasvatuksen henkilöstöpula ja rekrytointihaasteet eivät liity vain hankkeisiin, vaan koskettavat varhaiskasvatuksen järjestämistä kokonaisuudessaan. Erityisesti vakituisesta koulutetusta henkilöstöstä on ollut pulaa jo useamman vuoden ajan. Tilanne on kärjistynyt viimeisen kahden vuoden aikana paitsi covid-19 pandemian aiheuttaessa pitkiä poissaoloja sekä työn kuormittavuutta, mutta myös varhaiskasvatuksen lapsen tukea säätelevän lakimuutoksen takia. Päiväkodeissa tarvitaan yhä koulutetumpaa henkilökuntaa järjestämään lasten tarpeita vastaavaa toimintaa työn vaativuuden lisääntyessä. Tällä kaikella on suuri merkitys alan veto- ja pitovoimaan, johon varhaiskasvatuksen koulutuspaikkojen lisääminen ei ole ratkaisu. Varhaiskasvatustuksen tukea koskevan lakimuutoksen myötä varhaiskasvatuksen lapsi- ja koulutuspoliittinen tehtävä on noussut tärkeäksi ja arvoisekseen puheenaiheeksi perhe- ja työvoimapolitiittisten tehtävien rinnalle. Myös tämän tutkielman tulokset nostavat varhaiskasvatuksen lapsi- ja koulutuspoliittisen tehtävän näkyväksi.

Paananen (2017) toteaa väitöskirjassaan, että varhaiskasvatusta ja sen yhteiskunnallista tehtävää määrittävät niin tutkijat, asiantuntijat, paikalliset päättäjät, varhaiskasvatuksen toteuttajat kuin varhaiskasvatuksessa olevat lapset ja heidän huoltajansakin. Nurhosen, Chydeniuksen ja

Lipposen (2021) tutkimustulosten perusteella nimenomaan varhaiskasvatuksen koulutuspoliittinen tehtävä on toteutunut hyvin vaihtelevasti covid-19 pandemian aikana heikentäen varhaiskasvatuksen koulutuksellista tasa-arvoa. Heidän tutkimustuloksensa osoittivat koulutuspoliittisen tehtävän toteutumisissa olleen eroja paitsi paikkakuntien, mutta myös samalla paikkakunnalla sijaitsevien varhaiskasvatustyksiköiden välillä. Varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisen tehtävän määrittäminen ajasta ja paikasta riippuvaisesti on todennettavissa myös tämän tutkielman tuloksissa. Sen tulkitseminen, mistä erot johtuvat, on vaativaa. Seurantakyselyn yksittäisessä vastauksessa voi olla tulkittavissa paitsi vastaajan edustaman kunnan tai muun varhaiskasvatuksen järjestäjän arvot ja näkemykset varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisista tehtävistä, mutta myös kunkin yksittäisen vastaajan omat henkilökohtaiset arvot ja näkemykset. Tämän tutkielman tulosten valossa voi pohtia, ovatko Covid -19 pandemian aiheuttamat poikkeusolot ja niihin liittyvät hallituksen linjaamat toimenpiteet korostaneet tuloksissa varhaiskasvatuksen perhe- ja työvoimapolitiittisten tehtävien merkitystä. Paanasen (2017) esittämää ajatusta seuraten koko ympäröivä yhteiskunta määrittää varhaiskasvatusta ja sen yhteiskunnallista merkitystä kussakin ajassa ja paikassa. Näin ollen covid-19 pandemiaan liittyneet toimenpiteet ja ohjeet ovat vaikuttaneet myös varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisten tehtävien painottumiseen. Toisaalta tämän tutkielman tuloksista nousi hyvin vahvasti esiin varhaiskasvatuksen lapsi-, koulutus- ja tasa-arvopoliittisten tehtävien merkitys.

Tutkimustulosten perusteella tutkielman aiheena ollut valtion erityisavustus on kohdentunut suurimmalta osin lasten kehityksen ja oppimisen tuen tehostamiseen sekä syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukemiseen. Lasten hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen tuki nousi tulosten mukaan myös suurimmaksi lisäresurssoinnin tarpeeksi. Saadulla erityisavustuksella oli tulosten mukaan ollut myös suurin vaikutus lasten hyvinvointiin sekä kehityksen ja oppimisen tukeen. Bernelius ja Huilla (2021) esittävät, että varhaiskasvatuksessa koulutuksellista tasa-arvoa edistetään parhaiten tukemalla sosiaalista, kognitiivista ja kielellistä kehitystä. Tämän ajatuksen valossa tutkielman kohteena ollut erityisavustus on kohdentunut tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttanut koulutuksellista tasa-arvoa edistävästi. Myös henkilöstöressurssin palkkaamisella on pääasiassa tuettu lasten kehitystä ja oppimista sekä lasten tasa-arvoa ja osallisuutta. Henkilöstöressurssia on käytetty sekä hankkeen ajan käytössä olevana avustavana lisäresurssina, että toimintaa kehittävänä ja uusia toimintatapoja mallintavana resurssina. Avustava lisäresurssi, varhaiskasvatuksen lastenhoitajat ja avustajat, ovat mahdollistaneet hetkellisesti paremmin lasten tuen tarpeisiin vastaavan toiminnan järjestämisen, pienemmissä ryhmissä toimimisen sekä tukea tarvitsevien lasten yksilöllisemmän huomioimisen. Toimintaa kehittävänä ja mallintavana

henkilöstöressurssina on tulosten mukaan ollut palkattuna varhaiskasvatuksen opettajia ja erityisopettajia, sekä muutamissa kunnissa sosionomeja, digimentoreita ja muutamia muita profiloituneita asiantuntijoita. Näissä tapauksissa palkattu henkilöstöressurssi on mahdollistanut vaativaisen henkilöstön osaamisen vahvistamisen sekä uusien toimintatapojen kehittämisen ja täten välillisesti vahvistaneet lasten kehityksen ja oppimisen tukea.

Toiminnan kehittämiseen liittyvät seikat ovat tutkimustulosten mukaan lasten kehityksen ja oppimien tuen tehostamisen ohella keskeinen asiakokonaisuus, johon avustus on vaikuttanut. Yli 60 % vastaajista kertoi avustuksen vaikuttaneen toimintatapojen muuttamiseen, digitalisaation ja pedagogisten materiaalien kehittämiseen sekä yhteistyön kehittämiseen eri toimijoiden kanssa. Tutkimustulosten perusteella digitalisaation lisääntymisen ja käyttöönoton sekä varhaiskasvatuksen toiminnan kehittämisen koetaan olevan ei vain kyseessä olevan avustuksen, vaan korona-ajan tuottamaa myönteistä vaikutusta. Tutkimustulosten perusteella vastaajat kokivatkin suurimpana myönteisenä korona-ajan vaikutuksena juuri digitalisaation lisääntymisen, joka koettiin merkitykselliseksi monella eri tavalla. Digitalisaation tuottamia mahdollisuuksia on opittu käyttämään muun muassa vanhempien kanssa ja moniammatillisissa verkostoissa yhteistyötä tehdessä, sekä lasten pedagogisessa toiminnassa ja varhaiskasvatuksen rakenteisiin kuuluvien kokousten järjestämisessä. Tulosten perusteella digitalisaation kehittämisen myötä kehitetyt uudet toimintatavat tulevat olemaan useassa kunnassa uusia pysyviä käytäntöjä.

Kuntien välillä on vastausten perusteella eroa siinä, nähdäänkö varhaiskasvatuksen muutostarpeet ja kehittäminen positiivisessa valossa vai ongelmallisena haasteena. Tutkimustulosten perusteella toimintakulttuurin muuttaminen, uusien työtapojen kehittäminen ja kokeileminen sekä uudenlaiset tavat järjestää varhaiskasvatusta, näyttäytyvätkin vastaajan mukaan joko positiivisina tai negatiivisina asiakokonaisuutena. Scheinin (1987) mukaan yhteiskunnassa ja organisaatioissa toimivat ryhmät kehittävät omia kulttuurejaan, jotka vaikuttavat ryhmän jäsenten ajattelutapaan, toimintaan sekä tunteisiin. Hänen organisaatioteoriaansa viitaten selittävänä tekijänä vastaajien päinvastaisillekin näkemyksille voi ajatella olevan kuntaorganisaatioissa vallitsevat erilaiset toimintakulttuurit. Kussakin kunnassa ja kunkin kunnan varhaiskasvatuspalveluissa on omanlaisensa toimintakulttuuri, joka on vaikuttanut jo siihen, onko avustusta haettu vai ei. Schein (1987) kuvaa organisaation arvojen olevan usein tietoisia ja selkeästi ilmaistuja ja niillä on hänen mukaansa moraalinen ja normeja luova tehtävä. Perusoletukset taas ovat hänen mukaansa tiedostamattomia ja kiistattomia uskomuksia, jotka ryhmän yksilöt jakavat. Kunkin varhaiskasvatusta järjestävän kunnan tai toimijan organisaation toimintakulttuuri

rakentuu näiden perusoletusten ja arvojen varaan ja on vaikuttanut siihen, mihin käyttötarkoitukseen avustusta on haettu ja miten sen käyttöä on ajateltu kohdennettavan. Perusoletukset puolestaan määrittävät organisaation arvot ja niiden varaan rakentuvat strategiat. Organisaation toimintakulttuuri vaikuttaa myös siihen, miten avustus käytännössä kohdentuu, mitä organisaatiossa työskentelevät ihmiset avustuksesta ajattelevat ja miten erityisavustus on vaikuttanut toimintaan. Ratkaisukeskeisessä kehittämismyönteisessä organisaatiossa muutostarve nähdään todennäköisesti positiivisena haasteena ja mahdollisuutena kehittää toimintaa. Toiminnan arviointi ja kehittäminen on näissä organisaatioissa sisäänrakennettu työtapa. Kun tätä ajatuskulkua peilataan edelleen Scheinin (1987) organisaatioteoriaan, voidaan todeta sekä kuntatason organisaatioiden perusoletusten merkitys että kuntaorganisaatioiden kompleksisuus. Myös Hints (2019) käsittelee artikkelissaan kuntaorganisaatioiden kompleksisuutta ja monivivahteisuutta. Kuntaorganisaatioissa arvot ja strategiat ovat koko organisaation yhteisiä, usein laajoja ja monitulkintaisiakin. Kunkin kunnan organisaatio määrittää ja vaikuttaa sen sisällä toimivaan varhaiskasvatuksen organisaatioon. Toiminnan arviointi ja kehittäminen sekä tapa suhtautua muutokseen varhaiskasvatuksessa onkin monen tekijän summa, johon osaltaan vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen tarkoituksen ja yhteiskunnallisen tehtävän näkeminen kussakin kuntaorganisaatiossa.

Tämän pro gradu -tutkielman tekemisessä on huomioitu eettisyys koko prosessin ajan. Vastaa- jien henkilötiedot oli poistettu tutkimusaineistosta ennen sen luovuttamista minulle pro gradu - tutkielmaa varten. Kaikilta kyselyyn vastanneilta kysyttiin myös sähköpostitse lupa heidän antamiensa vastausten käyttöön pro gradu -tutkielman aineistona. Vastajien tunnistetiedot poistettiin aineistosta ennen luovutusta tutkielman tekoa varten, joten vastaajat ovat pysyneet anonyymeina. Koska aineisto ei ole julkinen, siitä ei ole nostettu vastaajien tuottamia suoria lainauksia tekstiin tukemaan tutkimustuloksia. Aineistoa on säilytetty koko tutkimusprosessin ajan tietoturvasyistä ja tutkielman valmistuttua se tuhoetaan sopimuksen mukaisesti. Tutkielman luotettavuutta olisi lisännyt kommenttien pyytäminen tutkimusprosessin eri vaiheissa paitsi ohjaajalta ja vertaisopiskelijoilta, myös Opetus- ja kulttuuriministeriöstä, jossa samaa aineistoa on käsitelty eri tavoin. Tutkielman tekoprosessi ei edennyt täysin suunnitelman mukaisesti aiheuttaen loppua kohden liian tiukan aikataulun, joka ei mahdollistanut laajempaa kommentointien pyytämistä.

Tässä tutkielmassa vaille syvällisempää tarkastelua jääneet tilastolliset merkitsevyydet erityisesti lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lieventämiseen sekä suomi/ruotsi toisena

kielenä -opetuksen lisäämiseen liittyvien muuttujien sekä maakuntamuuttujan välillä muodostavat mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Löytyisikö jokin selittävä tekijä sille, miksi lasten pitkittyneet poissaolot sekä suomi/ruotsi toisena kielenä – opetuksen tarve painottuvat tiettyihin maakuntiin? Jatkossa olisi myös mielenkiintoista tehdä seurantakysely ja tutkia muiden valtion erityisavustusten vaikutuksia varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Toistuvatko henkilöstöresurssiin liittyvät teemat sekä toiminnan kehittäminen saman suuntaisesti kuin kyseessä olleen covid-19 pandemian vaikutuksia tasoittamaan suunnatun hankkeen kohdalla? Varhaiskasvatukseen kohdentuneiden avustusten yleistyttyä olisi myös mielenkiintoista tutkia kunnissa varhaiskasvatuksen tehtävissä työskentelevien opettajien ja lastenhoitajien näkemyksiä hankkeiden vaikutuksista varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Miten hankkeet näyttäytyvät varhaiskasvatuksen arjessa heidän näkökulmastaan? Kokevatko he hankkeet osaksi omaa arkeaan, osaksi yhteistä, yhdessä järjestettävää varhaiskasvatusta?

Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 177–188). Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4. uud. p.). Tampere: Vastapaino.
- Alila, K. & Kinos, J. (2014). Katsaus varhaiskasvatuksen historiaan. Teoksessa Alila, K., Eskelinen, M., Estola, E., Kahiluoto, T., Kinos, J., Pekuri, H-M., Polvinen, M., Laaksonen, R. & Lamberg, K. (toim.) *Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat: Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:14.* (s. 8–21). Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Haettu 3.8.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-266-1>
- Alila, K. (2013). *Varhaiskasvatuksen laadun ohjaus ja ohjauksen laatu. Laatusuhteet varhaiskasvatuksen valtionhallinnon ohjausasiakirjoissa 1972–2012* (Väitöskirja). Tampere: Tampereen yliopisto. Haettu 3.8.2022 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9115-3>
- Bernelius, V. & Huilla, H. (2021). *Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7. Helsinki: Valtioneuvosto. Haettu 1.8.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4>
- Creswell, J. W. K. & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3. ed. International Student edition.). London: SAGE.
- Hartikainen, E. (2022). *Varhaiskasvatus ja koronapandemia: lähiesihenkilöiden näkemys henkilöstön työoloista sulkutoimenpiteiden aikaan keväällä 2020*. (Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto). Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ju-202205242885>
- HE 148/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustilain muuttamisesta. Haettu 1.8.2022 osoitteesta: [HE 148/2021 vp \(eduskunta.fi\)](http://eduskunta.fi/HE_148/2021_vp)
- HE 55/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Haettu 12.6.2022 osoitteesta: [HE 55/2022 vp \(eduskunta.fi\)](http://eduskunta.fi/HE_55/2022_vp)
- HE 88/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Haettu 12.6.2022 osoitteesta: [HE 88/2022 vp \(eduskunta.fi\)](http://eduskunta.fi/HE_88/2022_vp)
- Hintsa, R. (2011). *Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohdina* (Monografia.) Acta Wasaensia no 247. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Hotakainen, J. & Auvinen, J. (2022). *Varhaiskasvatusikäisten lasten vanhempien työn ja perheen yhteensovittaminen koronapandemian aikana*. (Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto). Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202205202803>
- Huotari, T. & Vääräsmäki, J. (2022). *Varhaiskasvatuksen työntekijöiden työhyvinvointi ja työhön suhtautuminen kevään 2020 poikkeusolojen aikana lähiesihenkilöiden arvioimana*. (Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto). Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202211025067>
- Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Artikkelijulkaisussa *Informaatiotutkimus*, 27 (2), s. 1–14. Noudettu 18.6.2022 osoitteesta: [\[PDF\] Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta \(researchgate.net\)](#)
- Jyväskylän yliopisto. (2021). Varhaiskasvatus ja koronapandemia: Tutkimushanke. Tiedote 20.5.2021. Haettu 26.10.2022 osoitteesta: [Varhaiskasvatus ja koronapandemia — Kasvatustieteiden ja psykologian tiedekunta \(jyu.fi\)](#)
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. (2021). *Korona varhaiskasvatuksen arjessa: Rajoituksia ja hyviä käytänteitä vuonna 2020. Tiivistelmät 4:2021*. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Haettu 26.10.2022 osoitteesta: [Korona varhaiskasvatuksen arjessa – Rajoituksia ja hyviä käytänteitä vuonna 2020 \(karvi.fi\)](#)
- Karila, K. (2016). *Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016*. Raportit ja selvitykset 2016:6. Helsinki: Opetushallitus.
- Karttunen, S. (2015). Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineenä – huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä. Artikkelijulkaisussa *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja*. Noudettu 10.6.2022 osoitteesta: [\(PDF\) Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineinä – huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analyysistä \(researchgate.net\)](#)
- Kuntaliitto. (2022). Valtionosuudet. Tiedote 23.6.2022. Haettu 19.9.2022 osoitteesta: [Valtionosuudet | Kuntaliitto.fi](#)
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. (29.6.2021/618). Haettu 19.9.2022 osoitteesta: [Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. (22.6.2022/489). Haettu 4.11.2022 osoitteesta: [Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta... 489/2022 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta. (16.12.2021/1183). Haettu 9.8.2022 osoitteesta: [Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta 1183/2021 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)

- Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (8.5.2015/580). Haettu 9.8.2022 osoitteesta:
- Lehtonen, K. & Stenvall, J. (2019). *Asiantuntijaselvitys liikunnan ja urheilun verkostojen ja ohjelmien valtionohjauksesta*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja. Jyväskylä: Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES. Haettu 10.6.2022 osoitteesta: [2838-Asian-tuntijaselvitys_Lehtonen-Stenvall.pdf \(likes.fi\)](#)
- Muinonen, M. (2022). *Varhaiskasvatuksen tarjoama tuki 0–5-vuotiaille lapsille ja heidän huoltajilleen koronan aiheuttamien sulkutoimenpiteiden aikana keväällä 2020*. (Pro gradu – tutkielma, Jyväskylän yliopisto). Haettu 2.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202205172746>
- Nurhonen, L., Chydenius, H. & Lipponen, L. (2021). *Korona tuli kylään – tutkimushankkeen loppuraportti: Koronakriisin vaikutuksia varhaiskasvatukseen*. Helsinki: Helsingin yliopisto. Haettu 1.8.2022 osoitteesta: [Korona_tuli_kytaan_tutkimushankkeen_loppuraportti.pdf \(helsinki.fi\)](#)
- Närvi, J. & Lammi-Taskula, J. (2021). *Lapsiperheiden hyvinvointi koronapandemian aikana*. Osaraportti 3: Vanhempien kokemukset työn ja perheen yhteensovittamisesta ja hoivan jakamisesta. JYU Reports 11. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Haettu 2.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8938-5>
- Opetushallitus. (2022). *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022*. Määräykset ja ohjeet 2022:2a. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus. (2020). Muistio 21.4.2020: Koronaviruksen leviämisen estämiseksi tarkoitettujen rajoitusten hallinnollinen toimenpito varhaiskasvatuksessa, opetuksessa ja koulutuksessa. Haettu 1.8.2022 osoitteesta: [ASIAKIRJAPOHJA OPH](#)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020a). Avustukset. Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaviruksen (COVID-19) aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi lukuvuodelle 2020–2021. Haettu 13.6.2022 osoitteesta: [Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaviruksen \(COVID-19\) aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi lukuvuodelle 2020-2021 - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020b). Tiedote 7.4.2020. Kuntakysely: Kuntien järjestämään varhaiskasvatukseen osallistuu keskimäärin 22 prosenttia lapsista, 1.–3. luokkien lähiopetukseen 9 prosenttia. Haettu 1.8.2022 osoitteesta: [Kuntakysely: Kuntien järjestämään varhaiskasvatukseen osallistuu keskimäärin 22 prosenttia lapsista, 1.-3. luokkien lähiopetukseen 9 prosenttia - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#)

- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021a). Avustukset. Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaepidemian (COVID-19) vaikutusten tasoittamiseksi luku- vuosille 2021–2022. Haettu 13.6.2022 osoitteesta: [Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaepidemian \(COVID-19\) vaikutusten tasoittamiseksi vuosille 2021–2022 - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021b). Myönnettyt avustukset. Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaviruksen (COVID-19) aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi lukuvuodelle 2020–2021. Pdf-tiedosto. Haettu 18.6.2022 osoitteesta: [Myönnettyt+avustukset+varhaiskasvatukseen+ja+esi-+ja+perusopetukseen+koronaviruksen+\(COVID-19\)+aiheuttamien+poikkeusolojen+vaikutusten+tasoittamiseksi+lukuvuodelle+2020-2021.pdf \(okm.fi\)](#)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021c). Myönnettyt avustukset 6.9.2021. Valtion erityisavustus varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen koronaepidemian (COVID-19) vaikutusten tasoittamiseksi vuosille 2021–2022. Pdf-tiedosto. Haettu 18.6.2022 osoitteesta: [Myönnettyt+avustukset+koronaepidemian+vaikutusten+tasoittaminen+2021.pdf \(okm.fi\)](#)
- Paananen, M. (2017). *Imaginations of Early Childhood Education: Societal roles of early childhood education in an era of accountability* (Väitöskirja). Helsinki: Helsingin yliopisto. Haettu 5.8.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-2882-9>
- Pajula, R. (2022). *Viisivuotiaiden lasten vanhempien kokemukset hyvinvoinnistaan varhaiskasvatuksen sulkutoimenpiteiden aikana 2020*. (Pro gradu- tutkielma, Jyväskylän yliopisto). <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202205242881>
- Peltonen, J. (2022). Kvantitatiivisen tutkimuksen jatkokurssi, kesä 2022. Luentomateriaali ja kurssin harjoitukset.
- Puusa, A. & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saranko, L., Alasuutari, M., & Sulkanen, M. (2021). *Varhaiskasvatuspalvelut koronapandemian aikana*. JYU Reports 2. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8614-8>
- Schein, E. H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. (3.p.), suom. Liljamo, R. & Miettinen, A. Jyväskylä: Gummerus.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE.


- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sulkanen, M., Alasuutari, M. & Saranko, L. (2021). *Lapsiperheiden hyvinvointi koronapandemian aikana*. Osaraportti 2: Hoito- ja varhaiskasvatusjärjestelyt koronapoikkeusaikana. JYU Reports 9. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8859-3>
- Sulkanen, M., Alasuutari, M., Närvi, J. & Lammi-Taskula, J. (2021). *Lapsiperheiden hyvinvointi koronapandemian aikana*. Osaraportti 1: Aineistonkeruu, metodit ja vastaajat. JYU Reports 4. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Haettu 3.11.2022 osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8694-0>
- Teddlie, C. & Tashakkori, A. (2011). Mixed methods research. Contemporary issues in an emerging field. Teoksessa Denzin, N. & Lincoln, Y. (toim.) *Qualitative research handbook* (s. 285-299). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Tilastoraportti 32/2021: Varhaiskasvatus 2020. Haettu 9.11.2022 osoitteesta: [Varhaiskasvatus 2020 \(julkari.fi\)](http://julkari.fi)
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. (2022). Covid -19 epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen: Asiantuntija-arvio, kevät 2022: Raportti 2022_004. Haettu 9.11.2022 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-865-1>
- Tilastokeskus, 2022. Tietoa tilastoista. Luokitukset/ Maakunta. Haettu 12.8.2022 osoitteesta: [Luokitus: Maakunnat 2022 | Tilastokeskus \(stat.fi\)](http://stat.fi)
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tynkkynen, L-K, Milen, A. & Moisio, A. (2016). Valtion ja julkisen talouden ohjausjärjestelmä. Teoksessa Keskimäki, I., Moisio, A. & Pekurinen, M. (toim.). (2016). *Julkisen talouden ohjaus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen rakenneuudistus. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2016*. (s. 9–14). Helsinki: Valtioneuvosto. Haettu 18.6.2022 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016101024923>
- Valtionavustuslaki. (27.7.2001/688). Haettu 12.8.2022 osoitteesta: [Valtionavustuslaki 688/2001 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®](http://www.finlex.fi)
- Valtioneuvosto. (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019: Osallistuva ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Helsinki: Valtioneuvosto. Haettu 13.6.2022 osoitteesta: [3.7 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi \(valtioneuvosto.fi\)](http://valtioneuvosto.fi)

Liite 1



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Erityisavustukset koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi varhaiskasvatuksessa 2020 ja 2021: Seurantakysely

 Pakolliset kysymykset merkitty tähdellä (*)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt vuosina 2020 ja 2021 valtion erityisavustuksia koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseen varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa yhteensä noin 124 miljoonaa euroa. Näistä heinäkuussa 2020 myönnettiin noin 84 miljoonaa euroa ja syyskuussa 2021 noin 40 miljoonaa euroa.

Tällä seurantakyselyllä kartoitetaan myönnettyjen avustusten käyttöä ja vaikutuksia. Koronaepidemian yhä jatkuessa keräämme tietoa myös lasten ja oppilaiden tämän hetkisestä tilanteesta sekä mahdollisista haasteista ja tulevaisuuden tarpeista. Lisäksi kerätään palautetta avustusten hallinnollisesta prosessista.

Mikäli olette saaneet avustusta sekä vuonna 2020 että vuonna 2021, pyydämme ajattelemaan avustuksia yhtenä kokonaisuutena. Varhaiskasvatuksen avustuksesta ja esi- ja perusopetuksen avustuksesta kysytään erikseen. Kyselyyn vastaamisen voi keskeyttää ja palata vastaamaan myöhemmin.

Kerätyt tiedot ovat luottamuksellisia eikä yksittäisiin opetuksen järjestäjiin tai henkilöihin liittyviä tietoja luovuteta ulkopuolisille. Saatuja vastauksia voidaan koontina hyödyntää viestinnässä.

Pyydämme vastaamaan kyselyyn 25.3.2022 mennessä. Kiitos vastauksistanne!

Lisätietoja kyselyyn vastaamisesta: erityisasiantuntija Mervi Eskelinen, mervi.eskelinen@gov.fi, puh. 0295 330 160, opetusneuvos Mika Puukko, mika.puukko@gov.fi, puh. 0295 330 032.

1. Taustatiedot *

kunta

vastaajan nimi

sähköpostiosoite

2. Olemme saaneet avustusta *

- 2020
- 2021
- molempina vuosina

3. Onko kuntanne sisällyttänyt hakemukseensa yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia? *

- kyllä
- ei

Avustuksen käyttö

4. Arvioikaa, kuinka avustuksen käyttö on jakautunut ja/tai jakautumassa eri kohteiden välillä. Vastatkaa prosenttiosuuksina siten, että yhteissummaksi tulee 100. *

a) kehityksen ja oppimisen tuen tehostaminen

b) suomi/ruotsi toisena kielenä -opetus

c) lasten pitkittyneiden poissaolojen seurauksien lieventäminen

d) syrjäytymisvaarassa olevien lasten tukeminen

e) moniammatillisen yhteistyön tehostaminen tai uusien toimintamallien kehittämisen

f) huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen

g) jokin muu (tarkenna seuraavaan kysymykseen)

Kenttien yhteenlaskettu summa: 0

5. Lisätietoja edelliseen kysymykseen

6. Arvioikaa, kuinka avustuksen käyttö on jakautunut ja/tai jakautumassa eri kustannuskohteiden välillä. Vastatkaa prosenttiosuuksina siten, että yhteissummaksi tulee 100. *

a) varhaiskasvatuksen opettajien palkkaaminen

b) varhaiskasvatuksen erityisopettajien palkkaaminen

c) varhaiskasvatuksen sosionomien palkkaaminen

d) varhaiskasvatuksen lastenhoitajien palkkaaminen

e) avustajien palkkaaminen

f) digimentorien palkkaaminen

g) henkilöstön osaamisen kehittäminen

h) pedagogisten materiaalien hankinta

i) laitteiden ja pedagogisten ohjelmistojen hankinta

j) jokin muu (tarkenna seuraavaan kysymykseen)

Kenttien yhteenlaskettu summa: 0

7. Lisätietoja edelliseen kysymykseen

Arvio avustuksen vaikutuksista

8. Arvioikaa seuraavia väittämiä myönnettyistä avustuksista omasta näkökulmastanne *

	täysin eri mieltä	osittain eri mieltä	osittain samaa mieltä	täysin samaa mieltä
a) avustus on ollut meille välttämätöntä koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) avustuksen määrä on ollut riittävä tarpeeseemme nähden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) olemme pystyneet rekrytoimaan suunnittelemlamme ammattiryhmiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) avustuksen käyttötarkoitukset ovat mahdollistaneet rahoituksen kohdentumisen tarpeidemme mukaisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) olemme pystyneet käyttämään avustusta hankesuunnitelmamme mukaisiin toimenpiteisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) hankesuunnitelmamme mukaiset tavoitteet ovat täyttyneet tai täyttymässä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	täysin eri mieltä	osittain eri mieltä	osittain samaa mieltä	täysin samaa mieltä
g) avustuksella on kokonaisuudessaan ollut merkittävä vaikutus koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten tasoittamiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) avustuksella on ollut merkittävä vaikutus lasten kehityksen ja oppimisen tukemiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) avustuksella on ollut merkittävä vaikutus lasten hyvinvoinnin tukemiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) vastaava avustus on tarpeen myös jatkossa koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Lisätietoja edelliseen kysymykseen

10. Mitkä ovat omasta näkökulmastanne olleet avustuksen keskeiset vaikutukset varhaiskasvatuksessa? *

Koronaepidemia varhaiskasvatuksen järjestäjän näkökulmasta

11. Millaisia keskeisiä varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä haasteita ja tulevaisuuden tarpeita näette tällä hetkellä koronaepidemiasta johtuen? *

12. Missä määrin näette edelleen lisäresursoinnin tarvetta seuraaviin tarkoituksiin koronaepidemian aiheuttamien vaikutusten johdosta? *

Valitkaa jokin vaihtoehdoista 1-7 väliltä.

	1	2	3	4	5	6	7	merkittävässä määrin
a) varhaiskasvatuksen tukitoimien vahvistaminen lasten kehityksen ja oppimisen vajeiden paikkaamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen lisääminen tai tehostaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) varhaiskasvatuksen digitoimintakulttuurin edistäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) moniammatillisen yhteistyön ja palvelujen tehostaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) lasten hyvinvoinnin tukeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) taustaltaan erilaisten lasten välisen eriytymiskehityksen tasoittaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) kehityksen ja oppimisen tuen lisääminen tarvetta vastaavaksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) lasten pitkityneiden poissaolojen seurauksien lieventäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) henkilöstön hyvinvoinnin tukeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Lisätietoja edelliseen kysymykseen

14. Mitkä ovat keskeiset myönteiset asiat, joita korona-aika on tuottanut omasta näkökulmastanne? *

Palaute avustusprosessista

15. Arvioikaa korona-avustuksiin liittyvää hallinnollista prosessia omasta näkökulmastanne. *

Mikäli olette hakeneet avustusta sekä vuonna 2020 että vuonna 2021, ajatelkaa niitä kokonaisuutena.

	täysin eri mieltä	osittain eri mieltä	osittain samaa mieltä	täysin samaa mieltä	ei koske meitä
a) avustuksen myöntämisen ehdot olivat selkeät	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) ministeriön palvelu ja neuvonta ovat toimineet hyvin hakuprosessin aikana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) ministeriön palvelu ja neuvonta ovat toimineet hyvin hankkeen aikana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) ministeriön palvelu ja neuvonta ovat toimineet hyvin hankkeen päätyttyä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) avustuksen hakuprosessi oli joustava	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) avustuksen hakuprosessi oli oikea-aikainen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) avustuksen hakuprosessi oli nopea	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) avustusprosessi oli varhaiskasvatuksen järjestäjän näkökulmasta kuormittava	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	täysin eri mieltä	osittain eri mieltä	osittain samaa mieltä	täysin samaa mieltä	ei koske meitä
i) avustuksen selvitysprosessi on työläs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Lisätietoja edelliseen kysymykseen

17. Palautetta ja kommentteja kyselyyn ja kyselyn teemaan liittyen
