

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 17.2.2011
KOM(2011) 66 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle

KOMISSION TIEDONANTO

Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle

1. JOHDANTO

EU:n tulevaisuus rakentuu älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun pohjalle. Jotta tällainen kasvu olisi mahdollista, koulutusjärjestelmien laatua ja vaikuttavuutta on parannettava kaikkialla EU:ssa. Tässä yhteydessä on muistettava, että varhaislapsuudessa saatu hoito ja opetus – varhaiskasvatus – luovat perustan ihmisen koko eliniän kestäväälle oppimiselle, yhteiskuntaan integroitumiselle, henkilökohtaiselle kehitykselle ja myöhemmässä vaiheessa myös työllistettävyydelle. Varhaiskasvatus täydentää perheen peruskasvatustyötä. Sillä on ihmisen elämään perustavanlaatuisia ja kauaskantoisia vaikutuksia, joita ei kyetä saamaan aikaan myöhemmässä vaiheessa toteuttavilla toimenpiteillä. Lasten ensimmäiset kokemukset ovat pohjana myöhemmälle oppimiselle. Jos vahva perusta saadaan valettua varhaislapsuuden aikana, myös myöhempi oppiminen on vaikuttavampaa. Silloin on myös todennäköisempää, että oppiminen jatkuu koko eliniän. Myös koulunkäynnin keskeyttämisriski pienenee ja koulutussaavutusten tasapuolisuus lisääntyy. Yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset pienenevät, kun ihmisten potentiaalia ei hukata ja sosiaali-, terveys- ja jopa oikeusjärjestelmiin käytettävät julkiset menot pienenevät¹.

EU on hyväksynyt laajan Eurooppa 2020 -strategian, johon sisältyy useita lippulaivahankkeita. Näistä yhdessä, *Nuoret liikkeellä* -lippulaivahankkeessa, korostetaan luovuuden ja innovoinnin roolia EU:n kilpailukyvyyn ja elintason säilyttämisessä pitkällä aikavälillä. Siinä painotetaan, että *kaikille* nuorille on annettava tilaisuus hyödyntää lahjojaan ja kehittää taitojaan mahdollisimman pitkälle. Varhaiskasvatuksella pystytään antamaan nuorille hyvät lähtökohdat tulevaisuutta varten ja katkaisemaan sukupolvesta toiseen jatkuva vähäosaisuuden kierre.

Laadukkaasta varhaiskasvatuksesta koituu monenlaisia sosiaalisia, taloudellisia ja koulutukseen liittyviä etuja. Varhaiskasvatuksella on tärkeä tehtävä, kun luodaan perustaa tulevien EU-kansalaisten osaamistason kohottamiselle. Tällaista perustaa tarvitaan, jotta EU voi vastata keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteeseen ja kouluttaa ammattitaitoisempia työntekijöitä, jotka kykenevät vaikuttamaan ja sopeutumaan teknologiseen muutokseen, kuten todetaan lippulaivahankkeessa *Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma*². On olemassa selkeää näyttöä siitä, että laadukas varhaiskasvatus johtaa huomattavasti parempiin tuloksiin perustaitoa mittaavissa kansainvälisissä testeissä, esimerkiksi PISA- ja PIRLS-testeissä. Laadukkaan varhaiskasvatuksen vaikutukset vastaavat 1–2 kouluvuoden oppimistuloksia³.

Korkealaatuinen varhaiskasvatus antaa vanhemmille mahdollisuuden sovittaa perhe- ja työelämä paremmin yhteen, mikä edistää työllistettävyyttä. Se tukee lapsia monella eri

¹ Komission tiedonanto *Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuus ja tasapuolisuus*, (KOM(2006) 481).

² Komission tiedonanto *Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen*, (KOM(2010) 682).

³ OECD (2010), *PISA 2009 results Vol.2: Overcoming Social Background*, s. 97–98; IEA (2007), *PIRLS 2006 International Report*, s. 158.

tavalla: se antaa valmiuksia tulevaan koulutukseen, tukee lasten integroitumista yhteiskuntaan, lisää hyvinvointia ja edistää heidän työllistymistään aikuisiällä⁴.

Varhaiskasvatuksesta on erityistä hyötyä vähäosaisille, muun muassa lapsille, joilla on maahanmuuttajatausta tai joiden vanhemmilla on matala tulotaso. Varhaiskasvatus voi auttaa lapsia pääsemään irti köyhyyden tai perheongelmien piiristä ja myötävaikuttaa näin Eurooppa 2020 -strategiaan kuuluvan *Euroopan köyhydentorjuntafoorumi* -lippulaivahankkeen tavoitteiden saavuttamiseen⁵.

Korkealaatuinen varhaiskasvatus antaa kaikille lapsille taitoja ja valmiuksia, joita he tarvitsevat voidakseen hyödyntää koko potentiaalinsa. Tämän vuoksi se voi vaikuttaa merkittäväällä tavalla Eurooppa 2020 -strategian kahden yleistavoitteen saavuttamiseen, jotka koskevat koulunkäynnin keskeyttävien nuorten osuuden vähentämistä alle 10 prosenttiin ja vähintään 20 miljoonan ihmisen saamista pois köyhyysriskin ja sosiaalisen syrjäytymisen piiristä.

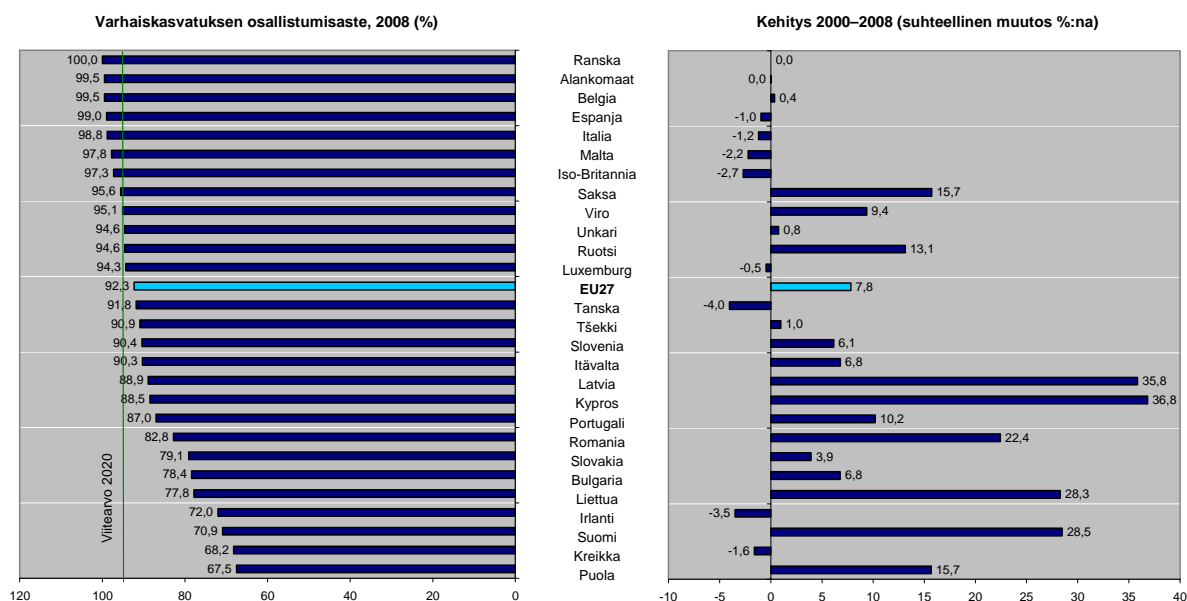
Nykytilanne ja EU:n rooli

Tähän mennessä EU-tason toiminnassa on pääosin keskitytty lastenhoito- ja esikoulupaikkojen määrän lisäämiseen, jotta useammat vanhemmat ja etenkin äidit pääsisivät työmarkkinoille. Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 jäsenvaltiot asettivat tavoitteeksi virallisen lastenhoitojärjestelmän paikkamäärien lisäämisen vuoteen 2010 mennessä niin, että ainakin 90 prosentille kolme vuotta täyttäneistä alle kouluikäisistä ja vähintään 33 prosentille alle kolmivuotiaista voitaisiin tarjota kokoaikainen hoitopaikka. Tavoitteen saavuttamisessa on edistytty epätasaisesti. Viisi maata on ylittänyt alle kolmivuotiaiden hoitoa koskevan 33 prosentin tavoitteen ja viisi maata on lähestymässä sitä. Suurin osa maista on kuitenkin vielä kaukana tavoitteesta, ja kahdeksassa maassa hoitopaikka voidaan tarjota vain 10 prosentille tai sitä pienemmälle osuudelle kolmivuotiaista⁶. Yli kolmivuotiaita koskevan 90 prosentin tavoitteen on ylittänyt kahdeksan maata, ja kolme maata on lähellä tavoitetta. Lähes kolmasosassa jäsenvaltioista hoitopaikka voidaan kuitenkin tarjota alle 70 prosentille lapsista. Vuonna 2009 opetusministerit tiukensivat tavoitteita asettamalla uudeksi EU:n viitearvoksi, että vähintään 95 prosenttia 4 vuotta täyttäneistä alle kouluikäisistä lapsista on varhaiskasvatuksen piirissä vuoteen 2020 mennessä. Kuten jäljempänä oleva kaavio osoittaa, EU:n tämänhetkinen keskiarvo on 92,3 prosenttia ja useat maat ovat kaukana tavoitteesta.

⁴ Neuvoston päätelmät maahanmuuttajataustaisten lasten koulutuksesta, 26.11.2009 (EUVL C 301, 11.12.2009, s. 2).

⁵ Neuvoston päätelmät koulutuksen sosiaalisesta ulottuvuudesta, 11.5.2010 (EUVL C 135, 26.5.2010, s. 2).

⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school age children* (SEC(2008) 2524).



Lähde: koulutuksen ja kulttuurin pääosasto, tiedot: Eurostat – UOE⁷

Esikouluopetuksen määrää on siis edelleen lisättävä merkittävästi. Varhaiskasvatuksen laadun on kuitenkin myös oltava hyvä. Tämän vuoksi jäsenvaltiot ovat viime vuosina kertoneet haluavansa tehdä EU-tasolla tiiviimpää yhteistyötä varhaiskasvatuksen laadun parantamiseen liittyvissä kysymyksissä. Vuonna 2006 ministerit totesivat, että varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta⁸. Vuonna 2008 he sopivat koulutuspolitiikan eurooppalaisen yhteistyön painopisteistä, jotka koskivat muun muassa paremmin saatavilla olevan korkealaatuisen esikouluopetuksen varmistamista⁹, ja vuonna 2009 he hyväksyivät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet vuoteen 2020 saakka. Yksi näiden strategisten puitteiden vuosiksi 2009–2011 sovitusta painopisteistä oli ”edistää esiopetuksen yleistä ja tasapuolista saatavuutta ja parantaa opetustarjonnan ja opettajille annettavan tuen laatua”¹⁰.

Koska varhaiskasvatuksella on tärkeä tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisten vähentämisessä ja siinä, miten koulutus edistää sosiaalista osallisuutta, se on mukana jäsenvaltioiden strategioissa, joilla tähdätään Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamiseen. Monet jäsenvaltiot pyrkivät aiempaa tehokkaammin tarkastelemaan varhaiskasvatusjärjestelmiään ja uudistamaan ne kokonaisuudessaan. Maiden lähtökohdat varhaiskasvatuksen osallistumisasteen, tarjonnan, laadun, resurssien, suunnittelun ja hallinnon suhteen ovat kuitenkin hyvin erilaiset.

Vaikka ala kuuluu olennaisilta osiltaan jäsenvaltioiden vastuulle, EU voi tuoda prosessiin huomattavaa lisäarvoa, sillä se voi helpottaa hyvien toimintatapojen kartoittamista ja vaihtoa, kannustaa varhaiskasvatuksen infrastruktuurin ja kapasiteetin kehittämistä ja tukea varhaiskasvatuksen laatua ja vaikutuksia käsittelevää EU:n laajuista tutkimustyötä.

⁷ Yhdistyneen kuningaskunnan sarjoissa on katkos vuosien 2002 ja 2003 välillä (aiemmat luvut on arvioitu liian suuriksi). Kreikkaa koskevat vuoden 2008 tiedot on korvattu vuoden 2007 tiedoilla.

⁸ Neuvoston päätelmät tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta koulutuksessa (EUVL C 298, 8.12.2006).

⁹ Neuvoston päätelmät *Nuorten valmistaminen 2000-lukuun: koulualan eurooppalainen yhteistyöohjelma* (EUVL C 319, 13.12.2008).

¹⁰ Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020) (EUVL C 119, 28.5.2009).

Tämä tiedonanto perustuu siihen, että jäsenvaltiot ovat ilmaisseet halunsa käynnistää yhteistyöprosessi, jonka avulla ne voivat vastata edellä kuvattuun kaksitahoiseen haasteeseen eli **tarjota varhaiskasvatuspalveluja** kaikille sekä **parantaa näiden palvelujen laatua**. Haasteeseen vastataan hyvin integroiduilla palveluilla, jotka perustuvat yhteiseen näkemykseen varhaiskasvatuksen tehtävistä, tehokkaimmista **varhaiskasvatussuunnitelmista** ja **henkilöstön ammattitaidosta** sekä tarvittavasta **hallinnosta**.

EU-jäsenvaltioista löytyy jo esimerkkejä varhaiskasvatuksen parhaista toimintatavoista koko maailmassa. Komissio aikoo käyttää avointa koordinoitimenetelmää auttaakseen jäsenvaltioita kartoittamaan, analysoimaan ja levittämään varhaiskasvatuksen tehokkaita toimintamalleja sekä soveltamaan niitä omiin olosuhteisiinsa. Komissio hyödyntää olemassa olevia välineitä – esimerkiksi elinikäisen oppimisen ohjelmaa ja rakennerahastoja – innovoinnin sekä henkilöstön ja infrastruktuurin kehittämisen tukemiseen varhaiskasvatusalalla. Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seitsemänneistä puiteohjelmasta tuetaan lisäksi varhaiskasvatusalan tehokkaimpia toimintamalleja koskevaa tutkimusta ja analysointia sekä tieteellisen näytön hankkimista EU:ssa ja sen ulkopuolella.

2 VARHAISKASVATUKSEN SAATAVUUS

2.1 Varhaiskasvatuspalvelut kaikkien saataville

Yleisesti saatavilla olevasta laadukkaasta ja osallistavasta varhaiskasvatuksesta on hyötyä kaikille. Se antaa lapsille keinoja oman potentiaalinsa hyödyntämiseen ja antaa vanhemmille ja muille perheenjäsenille mahdollisuuden osallistua työllistyvyyttä kohentaviin toimenpiteisiin, työhön liittyvään koulutukseen, vanhemmuutta tukevaan koulutukseen ja vapaa-ajan toimintoihin.

Juuri varhaislapsuudessa annettavalla kasvatuksella voidaan vaikuttaa tehokkaimmin lasten kehitykseen ja ehkäistä vähäosaisuutta. Tutkimustulosten mukaan köyhyydellä ja perheen toimintaan liittyvillä ongelmilla on voimakkain yhteys huonoon koulumenestykseen. Vauraiden ja köyhien perheiden lasten välillä on jo kolmen vuoden iässä suuria eroja kognitiivisessa ja sosiaalisessa sekä tunne-elämän kehityksessä, ja jollei niihin puututa, erot kasvavat viiteen ikävuoteen mennessä. Yhdysvaltalaiset tutkimustulokset osoittavat, että varhaiskasvatuksen positiiviset vaikutukset köyhien perheiden lapsiin ovat kaksi kertaa suurempia kuin vaikutukset lapsiin, joilla on paremmat lähtökohdat¹¹. Varhaiskasvatuksesta on siten erityisen paljon hyötyä esimerkiksi maahanmuuttaja- ja vähemmistötaustaisille lapsille ja perheille, joilla on heikommät sosiaaliset lähtökohdat¹². Varhaiskasvatuksen myönteiset vaikutukset ulottuvat kuitenkin myös varakkaiden perheiden lapsiin ja kaikkiin yhteiskuntaryhmiin, sillä sen aikana voidaan puuttua useisiin oppimisen ongelmiin kestävämmällä ja kustannustehokkaammalla tavalla kuin myöhemmässä vaiheessa¹³.

Varhaiskasvatuksella on tärkeä tehtävä myös koulunkäynnin keskeyttämisten vähentämisessä, sillä keskeyttäminen liittyy selkeästi sosioekonomiseen vähäosaisuuteen. Kaikkien saatavilla olevan laadukkaan varhaiskasvatuksen aikana voidaan kuroa umpeen sosiaalisesti paremmista ja heikommista lähtökohdista peräisin olevien lasten väliset erot sosiaalisessa kehityksessä sekä lasku- ja lukutaidossa. Näin voidaan katkaista heikkojen oppimistulosten ja

¹¹ S.W. Barnett (2004), *Maximising returns from prekindergarten education*, s. 10.

¹² J. Bennett (2008), *Benchmarks for early childhood services in OECD countries*, *Innocenti Working Paper*, s. 23; Joseph Rowntree Foundation (2010), *Poorer children's educational attainment*.

¹³ S.W. Barnett (2010), *Benefits and costs of quality per-school education: evidence based-policy to improve returns*, s. 11. Varhaiskasvatusta käsittelevän OECD-työryhmän (*OECD ECEC Network*) 7. kokouksessa esitelty asiakirja.

vieraantumisen kierre, joka usein johtaa koulunkäynnin keskeyttämiseen ja sen myötä köyhyyden siirtymiseen sukupolvelta toiselle¹⁴.

Maahanmuuttajaperheiden lapsia koskevat tiedot osoittavat, että kantaväestöön kuuluviin oppilaisiin verrattuna heidän koulutussaavutuksensa ovat yleensä huomattavasti heikommät, että monissa EU-maissa maahanmuuttajien toinen sukupolvi suoriutuu koulusta ensimmäistä sukupolvea heikommin ja että koulunkäynnin keskeyttäjien määrät ovat keskimäärin kaksinkertaiset¹⁵. Maahanmuuttajaperheet eivät yleensä tunne isäntämaan kieltä ja koulutusjärjestelmää, joten lasten opiskelun tukeminen voi olla heille erityisen haasteellista. On selkeää näyttöä siitä, että varhaiskasvatukseen osallistuminen voi edistää huomattavasti maahanmuuttajataustaisten lasten kognitiivista ja kielellistä kehitystä. Yhdysvalloissa toteutetuilla ohjelmilla on ollut merkittävien myönteisiä vaikutuksia osallistujien myöhempään koulumenestykseen ja tulotasoon. Niillä on myös onnistuttu ehkäisemään rikollista käyttäytymistä¹⁶. Jos eri kotikieltä puhuville lapsille annetaan jo varhaisessa vaiheessa kielellistä tukea, heidän oppimisvalmiutensa paranevat ja he pääsevät aloittamaan koulunkäynnin samalta lähtöviivalta muiden ikätovereidensa kanssa.

Esimerkiksi romanivähemmistön tilanne on usein vaikeampi, ja useimpien jäsenvaltioiden järjestelmien on vaikea tarjota sopivia koulutusmahdollisuuksia romanilapsille. Vaikka romanilapset tarvitsevat enemmän tukea, he osallistuvat varhaiskasvatukseen yleensä huomattavasti kantaväestöä harvemmin. Romanilasten osallistumisasteen lisääminen onkin keskeinen poliittinen haaste kaikkialla EU:ssa. Varhaiskasvatuksella voi olla ratkaiseva asema romanilasten heikkojen koulutuslähtökohtien kohentamisessa. Tämä on tullut esiin romanien integroitumista koskevissa pilottihankkeissa, joita toteutetaan parhaillaan muutamissa jäsenvaltioissa EU:n rahoitustuella¹⁷.

Liittyessään vammaisten oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ottamaan huomioon lapset, joilla on erityistarpeita, ja toteuttamaan osallistavan koulutuksen toimintamalleja¹⁸. Kuitenkin noin kahta prosenttia eurooppalaisista koululaisista opetetaan edelleen erillisissä ryhmissä. Varhaiskasvatus voi edistää erityisopetusta tarvitsevien lasten integroitumista antamalla heille valmiuksia, joiden avulla he voivat myöhemmässä vaiheessa siirtyä tavanomaisen kouluopetuksen piiriin.

Se, miten varhaiskasvatuksen tarjoamat mahdollisuudet vastata edellä kuvattuihin osallisuutta koskeviin haasteisiin voidaan hyödyntää, riippuu varhaiskasvatusjärjestelmän rakenteesta ja rahoituksesta. On selkeää näyttöä siitä, että laadukas kaikille lapsille annettava varhaiskasvatus on vaikuttavampaa kuin yksinomaan haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille kohdennetut toimenpiteet. Kohdennetun varhaiskasvatuksen ongelmana on, että kohderyhmän luotettava kartoittaminen on vaikeaa ja se saattaa aiheuttaa siihen osallistuvien leimautumista ja johtaa jopa heidän eristämiseensä koulunkäynnin myöhemmissä vaiheissa. Lisäksi kohdennettujen toimenpiteiden peruuttamisriski on suurempi kaikille tarkoitettuihin toimenpiteisiin verrattuna.

On syytä muistaa, että laadukaskin varhaiskasvatus voi ainoastaan osittain kompensoida perheiden köyhyyden ja sosioekonomisen vähäosaisuuden vaikutuksia. Jotta voidaan lisätä korkealaatuisen varhaiskasvatuksen pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia heikommista

¹⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Reducing early school leaving* (SEC(2011) 96), s. 15.

¹⁵ Neuvoston päätelmät maahanmuuttajataustaisten lasten koulutuksesta (EUVL C 301, 31.12.2009).

¹⁶ D. Nusche (2009), *What works in migrant education?*, *OECD Education Working Paper No. 22*, s. 27.

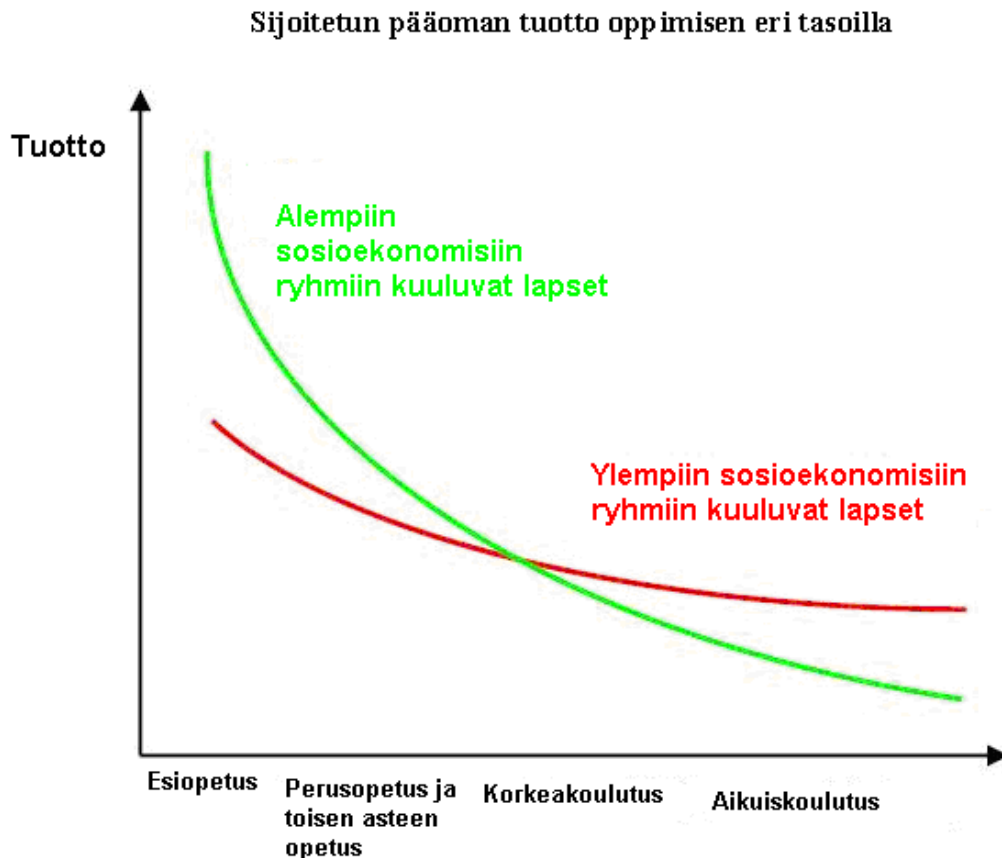
¹⁷ Lisätietoja: http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/roma/about_en.cfm?nmenu=2.

¹⁸ Kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet YK:n yleissopimuksen vammaisten oikeuksista (2006), ja suurin osa on ratifioinut sopimuksen.

lähtökohdista tuleviin lapsiin, varhaiskasvatus on nähtävä osana kokonaisvaltaista strategiaa, johon sisältyy aloitteita myös muilla politiikan (esimerkiksi työllisyys-, asunto- ja terveyspolitiikan) aloilla.

2.2 Tehokas ja tasapuolinen rahoitus

Kuten jäljempänä oleva kaavio osoittaa, parhaan tuoton investoinneille antaa varhaiskasvatus ja etenkin heikommista lähtökohdista olevien lasten opetus. Myöhemmässä vaiheessa tehtävistä koulutusinvestoinneista on yleensä enemmän hyötyä lapsille, joiden sosioekonomiset lähtökohdat ovat paremmat.



Lähde: KOM(2006) 481, s. 4.

Laadukkaan varhaiskasvatuksen yksikkökustannukset lasta kohden voivat olla vähintäänkin yhtä suuret kuin kouluopetuksen kustannukset, mutta tutkimukset osoittavat, että korkealaatuinen varhaiskasvatus voi parantaa kustannushyötysuhdetta. Varhaislapsuuteen kohdistuvat suuremmat investoinnit voivat tosin sanoen johtaa säästöihin myöhemmässä vaiheessa¹⁹. Useimmissa jäsenvaltioissa varhaislapsuudessa annettavaan opetukseen käytetään lasta kohden kuitenkin vähemmän julkista rahoitusta kuin missään muussa vaiheessa²⁰.

Jäsenvaltioissa on käytössä hyvin monenlaisia varhaiskasvatuksen rahoitusmalleja, jotka perustuvat julkisiin ja yksityisiin rahoituslähteisiin. Kaikki EU-maat rahoittavat yli 3-vuotiaiden varhaiskasvatuksen joko kokonaan tai osittain julkisista varoista. Alle puolet EU-

¹⁹ M.E. Lamb (1998), *Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences*, teoksessa W. Damon et al, *Handbook of Child Psychology*.

²⁰ OECD (2009), *Doing better for children*, s. 15.

maista kattaa lähes kaikki kustannukset, eikä perheiden tarvitse maksaa palvelusta. Alle kolmivuotiaiden varhaiskasvatus rahoitetaan sen sijaan yleensä yksityisin varoin. Jotkin jäsenvaltiot tukevat toimintaa taloudellisesti tai antamalla käyttöön lisähenkilöstöä. Ne voivat myös tarjota taloudellisia kannustimia, joilla varmistetaan henkilöstön pysyminen riskiryhmille tarjottavissa varhaiskasvatuspalveluissa.

Kun otetaan huomioon kasvava poliittinen kiinnostus varhaiskasvatusta kohtaan jäsenvaltioissa ja julkisten menojen rajoittamisen seuraukset, on erityisen tärkeää varmistaa, että rahoitus käytetään mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Liiketoiminnalliset varhaiskasvatuspalvelut voivat rajoittaa julkisen rahoituksen tarvetta sekä antaa enemmän valinnanvaraa ja päätösvaltaa vanhemmille. Niiden ei kuitenkaan pitäisi rajoittaa kaikkien saatavilla olevien laadukkaiden palveluiden tarjontaa. Edullisia päivähoitopalveluita tarvitsevat lasten ollessa pieniä yleensä juuri ne perheet, joilla on matala tulotaso, eikä heillä ole useinkaan varaa yksityisiin, markkinalähtöisiin palveluihin.

3. VARHAISKASVATUKSEN LAATU

3.1 Varhaiskasvatussuunnitelma

Varhaiskasvatuspalvelut olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne vastaavat kaikkien lasten kaikkia kognitiivisia, tunneperäisiä, sosiaalisia ja fyysisiä tarpeita. Nämä eroavat merkittäväällä tavalla vanhempien kouluikäisten lasten tarpeista. Tutkimusten mukaan lapsen ensimmäiset vuodet ovat kehityksen kannalta määräävimmit. Juuri tuolloin luodaan perusta lapsen toimintatavoille ja ajattelumalleille, jotka säilyvät läpi elämän.

Muiden kuin kognitiivisten taitojen (esimerkiksi sinnikkyuden, motivaation ja vuorovaikutustaitojen) hankkiminen varhaislapsuuden aikana on keskeinen edellytys myöhemmälle oppimiselle ja kansalaistaitojen kehittymiselle. Tämän vuoksi varhaiskasvatussuunnitelman tulisi kattaa kognitiivisten taitojen lisäksi muita kehitystä tukevia valmiuksia, esimerkiksi sosiaalisia taitoja. Hoidon ja opetuksen yhdistäminen on siksi välttämätöntä riippumatta siitä, jakautuuko varhaiskasvatusjärjestelmä a) 3 vuoden ikään saakka annettavaan päivähoitoon ja b) 3-vuotiaasta kouluikäen saakka annettavaan esikouluopetukseen vai perustuuko se yhtenäiseen malliin, joka kattaa kaikki ikäluokat oppivelvollisuusikäen saakka²¹.

Koska eri puolilla EU:ta on tällä hetkellä käytössä monia erilaisia malleja, on syytä kiinnittää erityistä huomiota varhaiskasvatussuunnitelman laatuun ja asianmukaisuuteen. Tässä yhteydessä on tarpeen analysoida jäsenvaltioiden hyviä kokemuksia ja ottaa niistä oppia, jotta voidaan varmistaa, että varhaiskasvatuksen myönteiset vaikutukset ovat mahdollisimman suuret.

3.2 Henkilöstö

Varhaiskasvatuksen laatuun vaikuttaa ratkaisevasti henkilöstön ammattitaito. Soveltuvan ammattitaidon omaavan henkilöstön palvelukseen saaminen, kouluttaminen ja sitouttaminen työpaikkaan on kuitenkin vaikeaa. Lasten päivähoidon ja esiopetuksen integroiminen toisiinsa lisää varhaiskasvatusalan henkilöstön ammatillistumista. Henkilöstöltä vaaditaan korkeampaa koulutusta ja eritasoisia koulutustaustoja, palkat ovat korkeampia ja työolot parempia työoloja, mutta kokonaisuudessaan henkilöstön ammattitaitoprofiili vaihtelee edelleen paljon. ”Opettamiseen” liittyvät tehtävät annetaan usein edelleen koulutetulle henkilöstölle ja

²¹ Eurydice-raportti (2009), *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*, s. 29.

”hoitoon” liittyvät tehtävät kouluttamattomille työntekijöille, mikä usein haittaa jatkuvuutta yksittäisen lapsen varhaiskasvatuksessa.

Lisäksi varhaiskasvatusalan henkilöstö kohtaa työssään monia erilaisia haasteita ja monia erilaisia lapsia, ja sen vuoksi on jatkuvasti arvioitava pedagogisia menetelmiä ja ammattipätevyyksiä koko järjestelmän näkökulmasta. Monissa maissa perusopetukseen kuuluu koulutus, joka antaa valmiudet riskiryhmiin kuuluvien lasten kanssa työskentelyyn, mutta monia muita erilaisuuteen liittyviä kysymyksiä ei käsitellä riittävällä tavalla. Varhaiskasvatusalan henkilöstöllä on lisäksi harvoin samankaltaiset mahdollisuudet työhön ohjaukseen, työharjoitteluun ja ammatilliseen täydennyskoulutukseen kuin luokanopettajilla.

Vaikka siis monissa jäsenvaltioissa ollaankin siirtymässä kohti ammatillistuneemman ja erikoistuneemman henkilöstön käyttöä varhaiskasvatusalalla, monissa maissa on lähdetty liikkeelle hyvin matalalta tasolta, ja tilanteen parantaminen onkin tärkeä osa varhaiskasvatuspalvelujen laajentamista.

Varhaiskasvatushenkilöstön sukupuolijakauma on myös merkittävä kysymys. Tällä hetkellä lähes kaikki työntekijät ovat naisia. Asiantila on aiheuttanut huolta jo pitkään, ja useissa maissa on asetettu tavoitteeksi miesten rekrytoiminen varhaiskasvatuksen ammatteihin tai pyritty kehittämään ammattia sukupuolisidonnaisuuden vähentämiseksi²². Kaikissa EU-maissa pitäisi kiireesti pystyä lisäämään varhaiskasvatusalan ammattien houkuttavuutta miesten keskuudessa.

3.3 Varhaiskasvatuksen hallinto

Laadukkaan varhaiskasvatuksen positiiviset vaikutukset kertaantuvat ajan myötä, minkä vuoksi koulutusjärjestelmän seuraavissa vaiheissa annettavan opetuksen on rakennettava niiden pohjalle, jottei hyvää starttia hukattaisi.

Järjestelmällinen varhaiskasvatuspalvelujen toimintamalli edellyttää tiivistä yhteistyötä eri politiikan alojen – esimerkiksi koulutus-, työllisyys-, terveys- ja sosiaalipolitiikan – toimijoiden välillä. Tällaiset lähestymistavat antavat hallinnolle mahdollisuuden suunnitella ja toteuttaa toimintalinjoja yksinkertaisemmin ja tehokkaammin ja yhdistää lapsia ja heidän perheitään varten varatut resurssit. Tässä edellytetään kaikkien sidosryhmien – myös vanhempien – yhteistä johdonmukaista visiota, koko järjestelmään sovellettavaa yhtenäistä poliittista kehystä ja johdonmukaisia tavoitteita sekä selkeästi määriteltyjä tehtäviä ja vastuualoja keskus- ja paikallistasolla. Tämä lähestymistapa mahdollistaa myös sen, että paikalliset tarpeet otetaan paremmin huomioon varhaiskasvatuspalveluissa. Hyviä toimintamalleja koskevien tietojen vaihto ja yhteistyö EU-tasolla voivat auttaa maita hyödyntämään muiden hyviä kokemuksia tässä tärkeässä ja haastavassa tehtävässä.

Sauman siirtyminen laitoksesta toiseen (esimerkiksi esikoulusta alakouluun) edellyttää toimivaa viestintää laitosten välillä sekä jatkuvuutta opetuksen sisällössä ja vaatimuksissa. Sitä mukaa kuin sosiaalinen monimuotoisuus EU:ssa lisääntyy ja on pystyttävä vastaamaan yhä erilaisemmista sosiokulttuurisista taustoista tulevien lasten tarpeisiin, siirtymävaiheet perheen piiristä varhaiskasvatuksen piiriin ja ikäryhmästä toiseen saman laitoksen sisällä kasvattavat merkitystään.

Varhaiskasvatuksen laadunvarmistusmenetelmien on yleensä perustuttava yhdessä sovittuun pedagogiseen kehykseen, joka kattaa koko lapsuuden oppivelvollisuusiän saakka. Tällaiset kehykset ovat laajempia kuin perinteiset varhaiskasvatus- tai opetussuunnitelmat. Niissä voidaan määritellä henkilöstön ammattitaitovaatimukset, pedagogiset suuntaviivat ja

²² OECD (2006), *Starting strong II*, s. 170–171.

vaatimukset sekä varhaiskasvatuspalvelujen sääntelykehys. Niissä voidaan myös määritellä tavoitteena olevat tulokset, jotka voivat auttaa lapsen kehityksen seurantaan lapsen vanhempien ja varhaiskasvatushenkilöstön yhteistyönä ja helpottaa lapsen siirtymistä seuraaviin koulutusvaiheisiin. Kehyksissä voidaan vahvistaa koko järjestelmää koskevat johdonmukaiset vaatimukset, joita voidaan käyttää perustana tulosten mittaamisessa ja laadunvarmistuksen toteuttamisessa.

4. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa on korostettu, että varhaiskasvatusta on tarpeen kehittää kaikkialla EU:ssa täydentämällä nykyisiä määrällisiä tavoitteita toimenpiteillä, joilla parannetaan varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja varmistetaan niiden laatu. Koska neuvosto kehotti vuosina 2008 ja 2009 antamissaan päätelmissä lisäämään poliittista yhteistyötä varhaiskasvatukseen liittyvissä kysymyksissä ja koska varhaiskasvatuksen osallistumisasteelle on asetettu uusi EU:n viitearvo, tiedonannossa ehdotetaan, että jäsenvaltiot alkaisivat komission tukemina tehdä yhteistyötä kysymyksissä, jotka ovat keskeisiä varhaiskasvatuksen saatavuuden ja laadun kannalta. Yhteistyösuunnitelma esitetään tiivistettynä jäljempänä tässä asiakirjassa. Yhteistyö toteutettaisiin avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa, ja se kohdistuisi yhteisten haasteiden ja hyvien toimintamallien kartoittamiseen ja analysointiin sekä siihen, miten hyviksi todettuja toimintamalleja voitaisiin hyödyntää toisissa järjestelmissä.

Varhaiskasvatuksella on tärkeä tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisten vähentämisessä, ja tämän vuoksi alan keskeiset ongelmat sekä mahdolliset ratkaisut olisi tuotava esiin jäsenvaltioiden kansallisissa uudistusohjelmissa, joilla tähdätään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen. EU-maiden on tärkeää ottaa oppia toistensa hyvistä toimintatavoista ja kokemuksista, sillä tällä tavalla voidaan parantaa varhaiskasvatuksen kehittämissäpolitiikan laatua.

Aiheet, joita ehdotetaan jäsenvaltioiden välisen poliittisen yhteistyön pohjaksi

Varhaiskasvatuksen saatavuus

- Varhaiskasvatuksen tehokas hyödyntäminen osallisuuden tukemisessa ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä
- Laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuuden parantaminen niin, että vähäosaisten perheiden lapset, maahanmuuttajat ja romanilapset pääsevät sen piiriin (esimerkiksi vähäosaisten perheiden lasten osallistumisen kannustimet, palvelujen mukauttaminen perheiden tarpeisiin, tarjonnan lisääminen ja hintojen laskeminen)
- Toisaalta kaikille tarkoitettujen ja toisaalta kohdennetuille ryhmille tarkoitettujen varhaiskasvatuspalvelujen etuja ja vaikutuksia koskevan näytön kokoaminen
- Tehokkaiden rahoitusmallien kehittäminen ja oikea tasapaino julkisen ja yksityisen rahoituksen välillä

Varhaiskasvatuksen laatu

- Kognitiivisten ja ei-kognitiivisten seikkojen asianmukainen tasapainottaminen varhaiskasvatussuunnitelmassa
- Varhaiskasvatusalan henkilöstön ammatillistumisen edistäminen: mitä ammattitaitoja missäkin tehtävissä tarvitaan
- Toimintamallien kehittäminen soveltuvan ammattitaidon omaavan varhaiskasvatushenkilöstön palvelukseen saamista, kouluttamista ja sitouttamista varten
- Sukupuolien välisen tasapainon lisääminen varhaiskasvatusalan henkilöstön piirissä
- Siirtyminen varhaiskasvatusjärjestelmiin, joissa yhdistetään päivähoito ja opetus, ja järjestelmän laadun, tasapuolisuuden ja tehokkuuden lisääminen
- Pienten lasten siirtymävaiheiden helpottaminen näiden siirtyessä perheen piiristä varhaiskasvatukseen piiriin ja koulutustasolta toiselle
- Laadunvarmistus: johdonmukaisten ja hyvin koordinoitujen pedagogisten kehysten suunnittelu yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa

Komissio tukee yhteistyötä

- edistämällä hyvien toimintalinjojen ja -tapojen kartoittamista ja vaihtoa jäsenvaltioiden koulutusyhteistyön (ET 2020) avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa
- tukemalla innovatiivisten lähestymistapojen kehittämistä elinikäisen oppimisen ohjelman kansainvälisissä hankkeissa ja verkostoissa
- tukemalla alan tutkimusta tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seitsemännen puiteohjelman puitteissa
- rohkaisemalla jäsenvaltioita tekemään investointeja näillä aloilla rakennerahastojen kautta ja etenkin tukemaan henkilöstön koulutusta ja esteettömien infrastruktuurien kehittämistä
-