

Päivi Pihlaja
KT, dosentti
Helsingin yliopisto

Lausunto
21.2.2022

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle
siv@eduskunta.fi

Asia: HE 224/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Asiantuntijalausunto.

Kiitän kutsusta tulla kuultavaksi sivistysvaliokunnan kuulemiseen ja mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta.

Kannatan yksityisen päiväkotitoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi. Alla perusteluni.

Esityksessä ehdotetaan muutettavan varhaiskasvatuslakia (540/2018) siten, että nykyisen ilmoitusmenettelyn sijaan laissa säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta.

Yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuuden pääperustelut liittyvät sekä lapsen että perheen etuun. Lapset ovat erityinen kohderyhmä, joka tarvitsee vahvasti yhteiskunnan suojelua ja erityistä huolenpitoa. Pysyvyys ja jatkuvuus ihmissuhteissa on turvattu laissa (3§, 5. mom.), sillä ne ovat kehityksen ja oppimisen kannalta olennaisia elementtejä. Tämä tulisi toteutua ilman että lapsi siirretään kesken toimintakauden toiseen päiväkotiin. Lisäksi lapsen etuun liittyy varhaiskasvatuslain kohta, jossa todetaan, *varhaiskasvatuksen on varmistettava kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen oppimisympäristö*. (3§, 4. mom). Luvanvaraisuuden kautta terveellinen, turvallinen ja oppimista edistävä oppimisympäristö tulee tarkempaan tarkasteluun. Laadukkaan varhaiskasvatuksen turvaaminen on olennaista.

Luvanvaraisuus tuo perheille luottamusta siihen, että toiminta on tarkastettua ja se täyttää tietyt laatuksiteerit. Tämä ennakollinen valvonta lisää jatkuvuutta ja pysyvyyttä, joka taas vaikuttaa osaltaan perheiden arkeen ja toimintaan tuoden nykyistä paremmin turvallisuutta siihen, että lapsen ei tarvitse siirtyä kesken toimintakauden toiseen päiväkotiin. Huoltajille on huojentavaa tietää, että toiminta on tarkastettu ja kriteerit ovat täyttyneet ja päiväkotitoimi on saanut luvan ennen kuin se on aloittanut toimintansa. Tämä lisää luottamusta.

Olennaista on tarjota korkealaatuista varhaiskasvatusta. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tilanteen, jossa tarkastuskäytännöt vaihtelevat eri kunnissa ja toiminta voidaan aloittaa ilman, että kaikkia toiminnan edellytyksiä on kunnolla käyty läpi ja tarkastettu. Tämä on riski toiminnan laadulle ja sitä kautta se asettaa lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, mihin kuntaan ja mihin päiväkotiin lapsi on menossa. Mikäli AVIt käsittelisivät luvat, niin tällöin mahdollistuu tasalaatuisempi luvan antaminen. Nyt kuntia on yli 300 ja ilmoittamismenettelyn kautta prosessissa on liikaa toimijoita sen suhteen ketkä toimijat saavat aloittaa toiminnan. Tähän AVIt tarvitsevat lisäresursseja, joita hallituksen esityksessä on esillä.

Luvanvaraisuus on erittäin tärkeää, sillä varhaiskasvatuksen kenttä on pirstaloitunut ja muuttunut etenkin viimeisen reilun 10 vuoden aikana. Nimittäin nykyistä varhaiskasvatustaloutta ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteita – siis nykyistä normipohjaa – on toteuttamassa hyvin moninainen joukko erilaisia toimijoita. Julkisella varhaiskasvatuksella on erityinen rooli sen järjestämisvastuussa. Yksityinen sektori on laajentunut ja toimijoita on monia ja tarkoituksiperät ja tavoitteet ovat monenlaisia. Osa yrityksistä tavoittelee taloudellista voittoa ja osa ei. Yritysten taustalla voi olla vanhempien muodostama yhdistys tai sitten on kyse ketjusta, jonka taustalta löytyy pääomasijoitusyhtiö tai kansainvälinen omistus. Rahoitus on hajaantunut ja tätä yritystoimintaa rahoitetaan vahvasti julkisin varoin. Kunnissa on yksityistä varhaiskasvatusta ostopalveluna, yksityisen hoidon turvin tai kunnassa on käytössä palveluseteli, joka lisääntyi vuoden 2009 lain jälkeen. Vanhempien suorittama palvelumaksu on pieni osa rahoituksesta.

Yksityisen varhaiskasvatuksen osuus eri kunnissa vaihtelee – joissain kunnissa ei ole lainkaan yksityisiä päiväkoteja ja jossain taas kaikki ovat yksityisiä. Muutos yksityisissä toimijoissa on laadullinen: yhdistyspohjaiset, tiettyyn pedagogiseen ideologiaan pohjaavat ja pienet alueelliset toimijat ovat saaneet rinnalleen maanlaajuisesti toimivia tai ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä (Ruutiainen Alasuutari & Karila 2018; Valkonen, Pesonen & Brunila 2021). Alla olevasta taulukosta 1 voi nähdä joidenkin isojen kuntien määrällisen muutoksen. Laajeneminen on edennyt ”hiljaisin mutta ripein askelin” ja se on ollut hallitsematonta (ks. Pihlaja & Laiho 2021), jonka vuoksi luvanvaraisuus on yksi keino nykyisessä tilanteessa vaikuttaa varhaiskasvatuksen yhtenäistämiseen ja laadun tasalaatuisuuteen.

Taulukko 1. Yksityisten päiväkotien määrät neljässä kunnassa

Kunta	1995 (n)	2019 (n)
Espoo	37	80
Oulu	2	63
Vantaa	10	32
Turku	12	53

Suomessa on viime vuosina tehty varhaiskasvatuksen yksityistämisestä tutkimusta eri yliopistoissa ja näiden tutkimusten mukaan selkein syy yksityistämiseen on ollut kuntien taloudelliset säästöt ja kunnan talouskehys (Fonsén, Pesonen & Valkonen 2021; Pihlaja & Laiho 2021; Ruutiainen, Alsutari & Karila 2018; Riitakorpi, Alila & Kahiluoto 2017). Taloustilanne on esitetty keskeiseksi varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisen ehdoksi, jota ei juuri ole kyseenalaistettu (Karila, Eerola, Alsutari ym. 2017). Tämä prosessi on saanut aikaan eriarvoistumista. Esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevat lapset, suomi/ruotsi toisena kielenä puhuvat lapset tai vuorohoitoa tarvitsevat lapset ovat suurimmaksi osassa edelleen julkisissa palveluissa (Fonsén ym.; Heiskanen ym. 2021; Pihlaja & Laiho 2021; Pihlaja & Neitola 2017). Mikäli erityistä tukea tarvitseva lapsi oli yksityisessä päiväkodissa, niin käytössä oli vain harvoin erillistä resurssia vaativia tuen muotoja (Eskelinen & Paananen 2018).

Valkosen, Pesosen ja Brunilan (2021) mukaan yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja moninaisuuden arvostaminen voivat olla uhattuna. Samoin lasten eriarvoinen asema on tuotu esiin tutkimuksissa (Heiskanen ym. 2021; Pihlaja & Neitola 2018). Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018) on todennut että kunnilla on velvollisuus valita vain sellaisia palveluntuottajia, jotka noudattavat lakia. Yksityisen varhaiskasvatuksen nopea lisääntyminen ei ole vain suomalainen ilmiö. Tämä kehitys on aiheuttanut huolta myös muualla alan tutkijoiden ja myös huoltajien piirissä. Helen Penn (2013) tuo esiin, että tämä palvelujen kasvava eriytyminen johtaa lisääntyviin sosiaalisiin kerrostumiin ja myös heikentää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Elina Fonsén (2021) kollegoineen tuo esiin, että päätökset kunnan varhaiskasvatuksesta ovat eettisiä, sillä valinnat vaikuttavat aina ihmisiin – pieniin ja isoihin.

Kiinnostavaa on, että talouskehystä ei juuri ole kyseenalaistettu siitä huolimatta, että julkiselle palvelulle on vyöryttynyt monia tehtäviä ja näin ollen kuluja, joita yksityinen toiminta on saanut aikaan. Kustannusten vertailu julkisen ja yksityisen välillä on ongelmallista. Nimittäin tuen tarpeessa olevat lapset, vuorohoitoa tarvitsevat lapset tai suomi/ruotsi toisena kielenä puhuva lapset ovat useimmiten julkisessa. Tämä varhaiskasvatus on kustannuksiltaan isompaa. Lisäksi kunnan järjestämisvastuu, valvonta, tarkastuskäynnit, palvelunohjaus, erityyppiset konsultaatiot ja ohjaukset tai esimerkiksi erityisopettajien tuki yksityiselle sektorille ovat osa kuntien kulurakennetta. Se, mitä tulisi myös pohtia, on perheiden kustannukset. Varhaiskasvatusmaksuissa ei ole yksityiselle sektorille säädetty ylärajaa, mikä taas kunnallisella sektorilla on. Lisäksi joissakin yksityisissä päiväkodeissa esimerkiksi lasten musiikkikerto tms. ovat toimintoja, joista vanhemmat maksavat erikseen. Kunnassa nämä ovat osa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaista toimintaa. Lisäksi opettajien palkat yksityisellä ovat noin 300€ pienemmät kunnalliseen verrattuna (ks. OAJ 2022).

Talouskehyksen muodostaessa suurimman perustelun yksityiselle päiväkotitoiminnalle on huolestuttavaa siitä syystä, että lasten ja perheiden etu tai varhaiskasvatuksen laatu on jäänyt unhoon. Tutkimusten mukaan yksityistä toimintaa perusteltaessa ei tullut esiin lapsen ja perheen etu tai laadun nostaminen. Nämä ovat unohtuneet tämän prosessin edetessä. (Fonsén, Pesonen & Valkonen 2021; Pihlaja & Warinowski 2018; Pihlaja & Laiho 2021). Mikäli taloudellisen ja sosiaalisen tasa-arvon sekä laadun diskurssit ja lapsilähtöisyys unohtuvat talouskehyksen ja valinnanvapauden alle, niin varhaiskasvatuslain ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaiset entistä velvoittavammat tehtävät ja laatuvaatimukset voivat jäädä toteutumatta. (Pihlaja & Laiho 2021.) Yksi kuluerä kunnille on myös elokuusta alkaen voimaan tuleva lasten

tuen tasojen (tehostettu ja erityinen tuki) hallintopäätökset, joista kunta vastaa riippumatta siitä, missä lapsi on varhaiskasvatuksessa.

Nykyisen lainsäädännön implementointi kunnissa on siis asettanut lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan, jota luvanvarisuus voi osaltaan korjata, mikäli laadun elementit otetaan selkeimmin huomioon. Varhaiskasvatuksen laatuun tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota ja siihen, miten laatuksiteerit täyttyvät. Varhaiskasvatuksen laatu on yksityisissä päiväkodeissa todettu yleisesti ottaen heikompana verrattuna kunnalliseen. Tämä johtuu mm. siitä, että varhaiskasvatuksen opettajien osuus on yksityisillä pienempi ja kasvatushenkilöstö joutuu tekemään myös muita tehtäviä (kuten siivous, keittiö). (Riitakorpi, Alila & Kahiluoto 2015). Olisi olennaista taata, että päiväkodissa olisi lain mukainen henkilöstö päiväkodin aloitettua toimintansa, jota voidaan varmentaa luvanvaraisuudella.

Olisi olennaista käydä laajemmin keskustelua varhaiskasvatuksen asemasta osana suomalaista koulutusjärjestelmää ja lasten sivistyksellisiä sekä koulutuksellisia oikeuksia. Tämä on olennaista, sillä pienten lasten oppiminen ja kehitys on nopeaa ja syvällistä ja todellakin - tämän päivän valinnoilla on pitkät seuraukset. Sivistyksen rakentaminen alkaa varhain. On kyse arvovalinnoista ja eettisistä periaatteista. Tutkimuksessamme (Pihlaja & Laiho 2021) heräsi kysymys: voiko pienten lasten opetus ja kasvatus olla alistettuna taloudellisen voiton tavoittelulle. Lisäksi pohdimme miksi tätä kysymystä ei käsitelty kun tämä voiton tavoittelun kieltäminen poistui päivähoitolaista (36/1973) 1980-luvulla osana sosiaali- ja terveystoimen reformia.

Luvanvaraistamisen perusteena on myös se, että varhaiskasvatus osana koulutusjärjestelmäämme on tällä hetkellä eriarvoisessa asemassa perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen verrattuna. Perusopetuksessa ja toisella asteella toiminta on luvanvaraista ja huomattavasti paremmin säädeltyä. Lisäksi pienten lasten kasvatus, opetus ja hoito on alistettu taloudellisen voiton tavoittelulle, jota perusopetuksessa tai toisella asteella ei sallita. Varhaiskasvatuksen yksityistämisen on pitkät juuret ja ne liittyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistämiseen (Laiho & Pihlaja 2022). Tämän johdosta varhaiskasvatus (ent. päivähoito) hyvinkin erilaisine tavoitteineen on mennyt tämän kokonaisuuden mukana ilman, että asiaa on riittävästi ja kunnolla arvioitu juuri päivähoitoon näkökulmasta. Nyt tilanne on toinen – varhaiskasvatus on osa opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa ja on hyvin outoa, että varhaiskasvatus linkittyy edelleen sosiaali- ja terveystoimeen.

Lähteet

- Eskelinen, M. & Paananen, M. 2018. Lapsen tuen toteutuminen yksityisissä päiväkodeissa. *e-Erika* 2.
- Fonsén, E., Pesonen, J. & Valkonen, S. 2021. Varhaiskasvatuksen johtajat valintojen äärellä, teoksessa A-S. Holappa, A. Hyyryläinen, P. Kola-Torvinen, S. Korva ja A-S. Semds-Nylund. *Kasvatus- ja koulutusalan johtaminen*. Jyväskylä: PS-kustannus, p. 81-98.
- Heiskanen, N., Neitola, M., Syrjämäki, M. Viljamaa, E., Nevala, E. Siipola, P. & Viitala, R. 2021. Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Karila, K., Eerola, P., Alasuutari, M., Kuukka, A. & Siippainen, A. 2017. Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82(4), 392 – 403.
- Laiho, A. & Pihlaja, P. 2022. Is Finnish early childhood education going private? – Legislative steps and local policy actors' representations of privatisation. *Policy Futures in Education* DOI: 10.1177/14782103221074474
- OAJ. 2022. Opettajien palkat ja palkkiot.
<https://www.oaj.fi/tyoelamaopas/palkka/palkat-ja-palkkiot/> (luettu 18.2.2022)
- Penn, H. 2014. The business of childcare in Europe. *European Early Childhood Education Research Journal* 22(4), 432 – 456.
- Pihlaja, P. & Neitola, M. 2018. Varhaiserityiskasvatus muuttuvassa varhaiskasvatuksen kentässä. *Kasvatus & Aika* 11(3), 70- 91.
- Pihlaja, P. & Warinowski, A. 2018. Yksivuotiaiden lasten päivähoito. Äitien toiveita ja valintoja. *Kasvatus* 49(2), 122-136.
- Pihlaja, P. & Laiho, A. 2021. Kustannustehokkuutta, valinnanvapautta ja ohjauksen haasteita – Varhaiskasvatuksen yksityistäminen kuntatoimijoiden puheessa. *Koulutuksen politiikat. Kasvatussosiologian vuosikirja 3*. J. Varjo, J. Kauko & H. Silvennoinen (eds.). Suomen kasvatustieteellinen seura, p. 143 - 17
- Riitakorpi, J. Alila, K. & Kahiluoto, T. 2017. *Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut*. Valtakunnallinen selvitys 2015. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Ruutiainen, V., Alasuutari, M. & Karila, K. 2018. Markkinoistuvat varhaiskasvatuspalvelut. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(4), 441 – 447.
- Ruutiainen, V., Alasuutari, M. & Karila, K. 2020. Rationalising public support for private early childhood education and care: The case of Finland. *British Journal of Sociology Education* 41(19, 32-47.

Valkonen, S., Pesonen, J. & Brunila, K. 2021. Varhaiskasvatuksen markkinat – Näkökulmana yksityistyvät palvelut. *Kasvatus* 52(2), 223- 234.