

29.12.2020

Apulaisprofessori Venla Bernelius

Tutkija Heidi Huilla

Asia: Lausunto käytettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvosta

Esitän tässä lausunnossani varhaiskasvatuspalveluja koskevia näkökohtia kiinnittäen huomioita tasa-arvon kysymyksiin kytkeytyviin alueellisiin ja yhteiskunnallisiin seikkoihin palvelujen tarjonnassa ja käytössä. Esittämäni seikat perustuvat ennen kaikkea STN:n rahoittamaan CHILDCARE-konsortiotutkimukseen ([www.jyu.fi/childcare](http://www.jyu.fi/childcare)).

Yhtäältä voitaneen todeta, että varhaiskasvatuspalvelujen tarjonnassa tasa-arvo toteutuu siinä mielessä, että kaikille lapsille on turvattu oikeus varhaiskasvatukseen, eikä siitä ole viitteitä, etteivätkö lapset varhaiskasvatuspalvelupaikan saisi silloin, kun vanhemmat sitä heille hakevat. Yksi- ja neljävuotiaiden lasten vanhemmille osoitetut CHILDCARE-projektin kyselytutkimukset myös osoittavat, että valtaosa vanhemmista on tyytyväisiä lapsen varhaiskasvatuspaikan järjestymiseen ja sijaintiin. Samalla kansallinen lainsäädäntö ja ohjaus turvaavat sen, että varhaiskasvatuspalvelujen rakenteellisten laatutekijöiden pitäisi olla lähtökohtaisesti samat alueesta riippumatta. Toki esimerkiksi koulutetun työvoiman saatavuuden ongelmista johtuen nämä laatutekijät eivät joka tilanteessa toteudu.

Toisaalta on selvää, että niin varhaiskasvatuspalvelujen käyttö kuin niiden järjestämisen tavat vaihtelevat alueittain. Tässä vaihtelussa ovat mukana hyvin monitasoiset seikat lähtien esimerkiksi kunnan maantieteestä, elinvoimaisuudesta, työpaikkatarjonnasta ja väestörakenteesta, jotka osaltaan kehystävät varhaiskasvatuspalvelujen tarjontaa koskevia ratkaisuja samoin kuin paikallisten lastenhoidon tukien tarjontaa.

CHILDCARE-projektissa olemme kiinnittäneet huomioita siihen, miten lastenhoidon tuet vaihtelevat alueellisesti ja kytkeytyvät varhaiskasvatukseen osallistumisen (mahdollisuuksien) vaihteluun. Kelan maksaman *kotihoidon tuen* osalta olemme kritisoineet *sisaruslisän* maksamista, koska se merkitsee taloudellista ”rankaisua” niille perheille, joissa alle kolmevuotiaan lapsen alle kouluikäinen sisarus osallistuu varhaiskasvatukseen. Tästä sisaruksesta perheelle ei tällöin makseta sisaruslisää toisin kuin perheelle, joka jättää varhaiskasvatuspalvelut käyttämättä. *Kotihoidon tuen kuntalisää* koskevat analyysimme ovat osoittaneet, että alle kaksivuotiaista lasta hoidetaan kotona useammin silloin, kun kunnan maksamaan kotihoidon tuen kuntalisään sisältyy sisaruslisä. Tämä viittaisi siihen, että tällöin perheessä hoidetaan myös muita perheen alle kouluikäisiä lapsia kotona. Paraikaa arvioitavana olevassa artikkelissa osoitamme myös, että kotihoidon tuen kuntalisä näyttää kannustavan erityisesti kolmeen ryhmään kuuluvia äitejä hoitamaan alle kaksivuotiaista lastaan kotona: äitejä, joilla ei ole ammattikoulutusta, keskituloisten perheiden äitejä ja kahden vanhemman perheiden äitejä. On kuitenkin huomattava, että tutkimuksemme lasta kotona hoitavista äideistä suurin osa oli korkeakoulutettuja, vaikka ammattikoulutusta vailla olevat äidit muodostivatkin tuloksissa oman ryhmänsä. Tarkastelussamme havaitsimme myös, että ne äidit, jotka olivat syntyneet muussa maassa kuin Suomessa, eivät eronneet alle

kaksivuotiaalle tehdyissä lastenhoitoratkaisussa Suomesta syntyneistä äideistä. Meidän ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, miltä osin tutkimukseemme osallistuneiden, muualla syntyneiden äitien voi katsoa edustavan esimerkiksi maamme muuttaneiden naisten/äitien ryhmää yleisesti.

Kunnille erityisesti kotihoidon tuen kuntalisä näyttää olevan mekanismi, jolla pyritään säätelemään varhaiskasvatuspalvelujen kysyntää. Säättely tapahtuu yhtäältä kotihoidon tuen määrällä, joka Lahtinen ja Svartsjön (2020) mukaan vaihteli vuonna 2020 alle 3-vuotiaasta lapsesta 77–350 euron välillä kunnasta riippuen. Sisaruskorotus vaihteli kyseisen selvityksen mukaan 25–200 euron välillä. Toisaalta kotihoidon tuen kuntalisään liittyvien ehtojen avulla kunnat pyrkivät myös säätelemään varhaiskasvatuspalvelujen käyttöä, sillä ehtoihin voi sisältyä esimerkiksi vaade perheen muiden alle kouluikäisten lasten kotihoidosta. Näin ollen kotihoidon tuen kuntalisä asettaa eri kunnissa asuvia perheitä eriarvoiseen tilanteeseen – ei pelkästään taloudellisesti – mutta myös sen osalta, missä määrin heidän on mahdollista käyttää varhaiskasvatuspalveluja alle kolmevuotiaan lapsen (josta kotihoidon tukea maksetaan) vanhempien sisarusten kohdalla. Kotihoidon tuen sisaruslisän sekä kuntalisän ja lapsen varhaiskasvatusoikeuden jännitteeseen toivoisi saatavan ratkaisu siten, että lasten ja perheiden oikeudet eivät eroaisi alueittain.

Toinen alueellista vaihtelua viimeisen kymmenen vuoden aikana lisännyt seikka liittyy *varhaiskasvatuspalvelujen lisääntyneeseen yksityistymiseen*. Yksityiset palveluntuottajat ovat myös entistä useammin voittoa tavoittelevia yrityksiä. Yksityisten palveluiden lisääntyminen on mahdollistettu kansallisen tason politiikalla, kuten voiton tavoittelun sallimisella sekä ottamalla käyttöön perheille myönnettäviä taloudellisia tukimalleja. Kunnat ratkaisevat kuitenkin itse, ottavatko ne käyttöön lainsäädännössä mahdollistettuja taloudellisia tukimalleja ja kuinka ne esimerkiksi kaavoituspolitiikalla tukevat yksityistä toimintaa. Reilu kolmannes kunnista (Lahtinen & Svartsjö 2020) onkin päätenyt myöntämään perheille *varhaiskasvatuksen palvelusetelin tai yksityisen hoidon tuen kuntalisää* yksityisen varhaiskasvatuksen kustannusten kattamiseksi. Monissa näistä kunnista yksityisen varhaiskasvatuksen osuus on kasvanut merkittävästi. Joissakin kunnissa yksityistä toimintaa ei puolestaan ole ollenkaan joko siksi, ettei yksityistä toimintaa olla päätetty tukea, tai siksi, että tuesta huolimatta kuntaan ei ole saatu yksityistä palveluntuotantoa.

Varhaiskasvatuspalveluiden yksityistyminen herättää alueelliseen ja paikalliseen eriytymiseen liittyviä kysymyksiä. Alueellinen eriytyminen liittyy kuntien erilaistuviin palveluntuotannon rakenteisiin ja siten perheiden erilaisiin mahdollisuuksiin eri kunnissa. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että toisissa kunnissa perheillä on mahdollisuus valita yksityisiä palveluita, toisissa ei. Hieman pidemmälle vietynä tätä kysymystä voidaan tarkastella kuntien myöntämien taloudellisten tukimallien näkökulmasta. Yleisimmät tukimallit, eli yksityisen hoidon tuen kuntalisä ja palveluseteli, eroavat toisistaan siten, että kuntalisä on yleensä kiinteä ja palveluseteli tulosidonnainen tukimalli. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalisällä kustannettuna yksityinen varhaiskasvatus on samanhintaista kaikille perheille, kun taas palvelusetelillä yksityisen palvelun hinta joustaa perheen tulojen mukaan samaan tapaan kuin julkisesti tuotetussa varhaiskasvatuksessa. Riippuen kunnan käyttämästä tukimallista yksityiset palvelut ovat siksi eri kunnissa eri tavoin taloudellisesti perheiden tavoitettavissa. Tämä näkemystä tukevat tällä hetkellä arvioitavana oleva yksityisten palveluntuottajien haastattelututkimus (kirjoittajina Ruutiainen, Alasuutari & Karila) sekä valmisteilla oleva artikkeli, joka pohjaa CHILDCARE-konsortion neljävuotiaiden lasten

huoltajille suunnattuun kyselytutkimukseen. Samaisen kyselyn perusraportti (Sulkanen ym. 2020) osoittaa, että korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat muita todennäköisemmin yksityisessä päiväkodissa. Syitä tähän voidaan hakea esimerkiksi huoltajien yksityiseen sekä julkiseen varhaiskasvatukseen liittämistä mielikuvista ja asenteista, sillä yksityisiä varhaiskasvatuspalveluja käyttävien huoltajien varhaiskasvatusratkaisujen perusteluissa painottuvat eri asiat kuin niiden huoltajien, joiden lapsi on julkisessa päiväkodissa (emt.). Tarkastelumme mukaan vanhempien palvelutyytyväisyys ei kuitenkaan ole yhteydessä siihen, onko lapsi yksityisessä vai julkisessa varhaiskasvatuksessa (Saranko, Räikkönen, Makkonen & Alasuutari 2021).

Eräs alueellisen vaihtelun kysymys, jota olemme CHILDCARE-projektissa tarkastelleet, liittyy *esiopetusvuoden opetus- ja hoitojärjestelyjen palvelujen kokonaisuuteen* (Kauppinen & Alasuutari 2018). Jo pelkästään kymmeneen hankkeen yhteistyökuntaan rajautunut tarkastelumme toi esiin huomattavaa vaihtelua kuntien välillä ja osin niiden sisällä sen osalta, miten esiopetus ja sen jälkeinen hoito/varhaiskasvatus erilaisissa palvelujen tarpeen tilanteissa lapselle järjestetään. Esiopetuksen ja sitä täydentävän hoidon/varhaiskasvatuksen palvelukokonaisuudet erosivat tarkastelukunnissamme toisistaan lasten hyvinvoinnin näkökulmasta erityisesti opetuksen ja hoidon pysyvyyden osalta: esiopetus ja sitä täydentävä hoito voitiin järjestää yhdessä, kahdessa tai jopa kolmessa eri ryhmässä. Ryhmät saattoivat sijaita myös eri paikoissa. Lisäksi eroja löydettiin lasten vuorovaikutussuhteisiin vaikuttavissa tekijöissä. Kaikkiaan esiopetusvuoden palvelujen järjestämisen vaihtelu herättää kysymyksen, luovatko palvelut yhdenvertaisesti edellytykset lasten hyvinvoinnille ja vertaissuhteiden kehittymiselle.

Tampereella 29.12.2020



Maarit Alasuutari  
Varhaiskasvatustieteen professori  
Jyväskylän yliopisto