



SATU VALKONEN – JAANA PESONEN – KRISTIINA BRUNILA

Varhaiskasvatuksen markkinat – Näkökulmana yksityistyvät palvelut

Valkonen, Satu – Pesonen, Jaana – Brunila, Kristiina. 2021. VARHAISKASVATUKSEN MARKKINAT – NÄKÖKULMANA YKSITYISTYVÄT PALVELUT. *Kasvatus* 52 (2), 223–234.

Tarkastelemme tässä artikkelissa varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän yksityistymistä ja selvitämme, millaisesta yhteiskunnallisesta ilmiöstä varhaiskasvatuksen markkinoitumisessa Suomessa on kyse. Markkinoitumisen ymmärrämme sisältävän yleisesti ne prosessit, joissa liiketoiminnan arvot, pyrkimykset ja käytännöt alkavat saada jalansijaa kasvatusinstituutioissa ja niitä koskevassa julkisessa keskustelussa. Analysoimme palvelujärjestelmän yksityistymistä suuntaamalla huomiomme yksityisten päiväkotien määrän ja laadun muutokseen sekä siihen, miten koulutuksen muuttuva hallinta kytkeytyy palveluiden tuottamiseen. Hyödynnämme tutkimusaineistona tilastoja ja julkisia aineistoja varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmistä. Hallinnan viitekehys nostaa esille koulutuksen globaalia, kansallista ja paikallista hallintaa sekä optimoinnin ja tehostamisen vaikutuksia kasvatukseen ja koulutuksen järjestämisen ehtoihin ja sisältöihin. Käsittelemme myös jo nyt havaittavissa olevia, mutta myös mahdollisia tulevia kehityssuuntauksia.

Asiasanat: varhaiskasvatus, yksityistyminen, palvelujärjestelmä, markkinat, hallinta

Johdanto

Tarkastelemme tässä artikkelissa sitä, millaisesta yhteiskunnallisesta ilmiöstä varhaiskasvatuksen markkinoitumisessa Suomessa on kyse. Lähestymme varhaiskasvatuksen markkinoitumista alan palvelujärjestelmän yksityistymisen näkökulmasta. Viittaamme markkinoitumisella yleisesti prosesseihin, joissa liiketoiminnan arvot, pyrkimykset ja käytännöt

alkavat saada jalansijaa kasvatusinstituutioissa ja niitä koskevassa julkisessa keskustelussa (ks. esim. Värrö 2018).

Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa uusliberalistisen ajattelun on katsottu vaikuttaneen vähemmän varhaiskasvatuksen järjestämiseen kuin maailmalla yleensä (ks. esim. Ruutiainen, Alasuutari & Karila 2020). Yksityistymisen tarkastelu kuitenkin osoittaa

uudenlaisen hallinnan olevan läsnä myös suomalaisessa varhaiskasvatuksessa ja kiinnittävän kansalliset reformit kansainväliseen koulutuksen markkinoitumiseen. Markkina- myönteinen ideologia on osana koulutuksen muuttuvaa hallintaa muokannut viimeisten vuosikymmenien aikana koulutusjärjestelmiä globaalisti ja kansallisesti. Erityisesti sen katsotaan vaikuttavan opettajuuteen ja opettajien työoloihin, oppijoiden kokemuksiin sekä perheiden koulutusvalintoihin. Uusliberalismilla viittaamme tässä yhteydessä poliittiseen rationaliteettiin ja kilpailullisiin markkinoihin, joiden tarkoituksena on tehostaa, yksityistää tai ulkoistaa hyvinvointivaltion julkisia palveluita sekä laventaa markkinoita sellaisille alueille, joilla sitä ei perinteisesti ole ollut (Brown 2015; Connell 2013).

Varhaiskasvatusta voidaan pitää varsin menestyksekkäänä sosiaalisena sijoituksena, sillä se legitimoit itsensä mahdollistamalla vanhempien työssäkäynnin ja opiskelun, tukemalla lasten kehittymistä ja oppimista sekä edistämällä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja täyttämällä näin varhaiskasvatuksen julkikirjoitettua tehtävää (Opetushallitus 2018, 14). Lasten koulutukseen panostamisen sosiaalinen suotavuus saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, että sekä kriittinen julkinen keskustelu että tieteellinen tutkimus varhaiskasvatuksen markkinoitumisesta ja palveluiden yksityistymisestä on Suomessa vähäistä. Toinen syy aiheen marginaalisuuteen voi olla Suomessa vallitseva vahva tasa-arvon myytti, jonka mukaan kasvatusta ja koulutusta pidetään edelleen tasa-arvon ja demokratian mahdollistajana (OECD 2018 b; Tervasmäki & Tomperi 2018). Tässä artikkelissa kuvaamme yksityisen varhaiskasvatuksen näkökulmasta, millaisten jatkuvien kamppailujen ja poliittisten neuvottelujen kohteena varhaiskasvatus Suomessa on edelleen, kuten osoitamme.

Tutkimuksen toteuttaminen ja aineisto

Analysoimme varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän yksityistymistä suuntaamalla

huomiomme yksityisten päiväkotien määrän ja laadun muutoksiin sekä siihen, miten muuttunut hallinta kytkeytyy palveluiden tuottamiseen. Hahmottaaksemme yksityistymistä osana laajempaa varhaiskasvatuksen markkinoitumista käsittelemme artikkelin lopuksi jo nyt havaittavissa olevia, mutta myös mahdollisia tulevia kehityssuuntauksia Suomessa asettamalla tutkimustuloksemme vuoropuheluun ilmiötä tarkastelevan kansainvälisen tutkimuksen kanssa. Hyödynnämme tutkimusaineistona tilastoja ja julkisia aineistoja varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmistä. Valmisaineistoja on mielekästä käyttää uuden tiedon tuottamisessa, tiedon kriittisessä ja kuvailuvassa tarkastelussa sekä muutoksen erittelyssä (Cohen, Manion & Morrison 2018).

Tutkimuksemme aineisto koostuu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) varhaiskasvatustilastoista vuosilta 2015–2019. Tarkastelumme alkaa vuodesta 2015, sillä tuolloin THL:n tilastoinnissa alettiin kerätä tietoja myös niistä lapsista, joille kunta on myöntänyt palvelusetelin varhaiskasvatuksen järjestämistä varten. Keskittyminen tähän aikajaksoon on perusteltua, sillä palvelusetelien käyttöönotto on merkittävästi lisännyt yksityisesti tuotettua varhaiskasvatusta (Lahtinen & Selkee 2016; Ruutiainen ym. 2020; Säkkinen & Kuoppala 2019, 2020). Lisäksi hyödynnämme Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tilastoraportteja varhaiskasvatuksen järjestämisestä vuosilta 2017 ja 2019.

THL:n varhaiskasvatustilastot kerätään vuosittain kaikilta Suomen kunnilta. Kyseiset tilastot on tarkoitettu alan tutkijoiden käyttöön tukemaan kansallista päätöksentekoa ja ohjausta. Karvin tilastot on kerätty kunnallisten järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toteuttamasta varhaiskasvatuksesta kaikissa Manner-Suomen kunnissa; vastausprosentti on ollut sata. Valmisaineistojen yhtenä etuna voidaankin pitää niiden laajuutta ja edustavuutta (Cohen ym. 2018). Havainnollistamme markkinoitumista ottamalla tarkasteluun myös kolmen suurimman yksityisen palveluntuottajan aseman palvelujärjestelmässä.

Hyödynnämme näiden yritysmuotoisten päiväkotiketjujen julkisesti saatavilla olevia tietoja, joihin lukeutuvat heidän omille verkkosivuilleen koostetut tiedot, kuten päiväkotien sekä työntekijöiden ja lasten määrä.

Kokosimme tilastot ja dokumenttiaineistot yhteiseen tarkasteluun ja hahmotimme aiemman varhaiskasvatusta koskevan tutkimuskirjallisuuden ja lainsäädännön sekä tutkimusaineistomme avulla, miten varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä ja lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen on muuttunut tarkasteltavalla aikavälillä. Tarkastelimme tutkimusintressimme kannalta keskeisten seikkojen ilmentymistä tutkimusdatassa ja jäsensimme havaintojamme pohtimalla, mitä aineisto kertoo varhaiskasvatuksen yksityistymisestä, mikä laajuudesta ilmiöstä oikein on kyse ja millaisia mahdollisia vaikutuksia sillä saattaa olla. Tämän perusteella rakensimme varhaiskasvatuksen yksityistymistä valottavan kuvauksen ja tulkinnan, joka on rikkaampi kuin hyödyntämämme valmisaineistot itsessään.

Reformien kohti varhaiskasvatuksen markkinoita

Hyvinvointivaltion ja markkinayhteiskunnan voidaan nähdä hakevan uutta valtatasapainoa (Saari 2017). Tässä suhteessa varhaiskasvatus on kiinnostavassa tienristeyksessä, sillä uuteen hallitusohjelmaan kirjattiin aikomus selvittää yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuutta ja voitontavoittelun rajaamista (Valtioneuvosto 2019, 167). Selvityksen lopputulos vaikuttaa siihen, voidaanko varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmää kehittää markkinaehtoisesti ja ”millaisia polkuja markkinointuminen Suomessa kulkee” (Ruutiainen, Alasuutari & Karila 2018, 445). Tuorin (2021) laatiman selvityksen mukaan yksityinen varhaiskasvatus on mahdollista muuttaa ilmoitusta edellyttävästä toiminnasta luvanvaraiseksi. Voitontavoittelun rajaaminen sen sijaan edellyttää perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä ja ratkenee näin ollen aikaisintaan seuraavalla hallituskaudella. Kokonaisuudessaan

suomalaisen päivähoitojärjestelmän tie nykyisenkaltaiseksi varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmäksi on ollut pitkä ja poukkoileva.

Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän synty ajoittuu Suomessa sotien jälkeiseen aikaan, yhteiskunnan jälleenrakentamiseen, jolloin luotiin hyvinvointivaltion perusedellytyksiä. Palvelujärjestelmällä pyrittiin vastaamaan muuttuneeseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa etenkin kaupungistuminen sekä naisten kodin ulkopuolinen työ ja opiskelu vaikuttivat merkittävästi järjestelmän rakentamiseen. Työvoima- ja sosiaalipoliittiset tekijät ovatkin olleet olennaisia varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän reformeissa. (Alila & Kinos 2014.) Sosiaalisen investoinnin paradigman mukaisesti varhaiskasvatuspalveluilla oli ja on edelleen tärkeä asema etenkin lasten vanhempien työnteon mahdollistajina ja myös lasten kouluttamisessa tuleville työmarkkinoille; päämääränä on varmistaa, että yhteiskunnassa on nyt ja tulevaisuudessa tuottavia kansalaisia (Naumann 2011).

Nykyisenkaltaista varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmää alettiin kehittää vuonna 1973 päivähoitolain tultua voimaan (Laki lasten päivähoitosta 1973). Päivähoitolaki takasi kaikille subjektiivisen päivähoito-oikeuden, ja tämä edellytti, että hoitopaikkoja oli saatavilla kaikille lapsille perheen sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Koska palvelujärjestelmä ei kuitenkaan aluksi pystynyt vastaamaan kaikkien perheiden tarpeeseen, paikat myönnettiin käytännössä sosiaalisiin perusteisiin. (Alila & Kinos 2014.) Palvelua kehitettiin universalistisen ideologian hengessä samoin kuin muita Suomessa rakenteilla olleita hyvinvointipalveluita. Tässä mallissa varhaiskasvatuspalvelut tuotetaan julkisin varoin, ja palvelu on jokaisen sitä tarvitsevan sosiaalinen oikeus (Naumann 2011).

Varhaiskasvatuspalveluita voidaan tuottaa myös markkinaehtoisesti, jolloin yksityiset toimijat tuottavat ne. Markkinamalli perustuu yksityishenkilöiden (perheiden) ja palveluntarjoajien (yritysten) väliseen vaihdantasuhteeseen, jossa asiakkaina olevat perheet

hankkivat itselleen parasta palvelua maksamalla palveluntarjoajille, jotka taas pyrkivät tekemään palvelullaan taloudellista voittoa. Mallin taustalla on ajatus kysynnän, kilpailun ja hinnan määrittämistä ehdoista palvelun laadulle, jolloin markkinoilta ajatellaan karsiutuvan pois ne palvelut, joihin perheet eivät ole tyytyväisiä. (Naumann 2011.)

Suomalainen varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä ei perinteisesti ole perustunut markkinamalliin vaan pikemminkin eräänlaiseen universalistiseen ja markkinamallin yhteensulautumaan. Mallia voidaan luonnehtia kvasi- eli näennäismarkkinamalliksi. Tässä yksityistyminen perustuu valtion luomiin ja säätelemiin markkinoihin (Lundahl, Arreman, Holm & Lundström 2013), jolloin julkinen hallinto kilpailuttaa muita toimijoita itse määrittämiensä ehtojen mukaisesti. Julkinen hallinto ei siis itse kilpaile, kuten markkinoilla tehdään, vaan pyrkii kilpailuttamaan muita itse sanelemiensa ehtojen mukaisesti. Markkinoita hallitaan yksityisille palveluntarjoajille myönnettyillä julkisilla tuilla. Kunnat tukevat yksityistä varhaiskasvatusta ostopalvelu- ja palvelusetelisopimuksin, myös Kelan yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan palveluntuottajalle. Julkisten tukien käyttöönottoa voidaan pitää yhtenä keinona avata varhaiskasvatuksen markkinoita (Ruutiainen ym. 2018). Yksityisten palveluiden markkinoiden kasvun katsotaan edustavan varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän kehittämisessä uusliberalistista ajattelua ja hallintaa (Alila & Kinos 2014).

Varhaiskasvatuksen yksityistyminen on noudatellut Suomessa julkisen sektorin palveluiden markkinoitumista (ks. Ruutiainen ym. 2020). Varhaiskasvatuksen markkinoiden perustaa rakennettiin 1980-luvulla, jolloin ostopalvelusopimukset mahdollistettiin. Tämän jälkeen markkinoihin ovat vaikuttaneet kuntien itsehallinnon vahvistuminen 1990-luvulta alkaen sekä vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän muutos, joka antoi kunnille yllikkeen säästävään politiikkaan. (Ruutiainen ym. 2018.) Lisäksi viimeaikaisena merkittävänä muutokseen vaikuttavana

tekijänä on pidetty palvelusetelien lisääntynyttä käyttöönottoa (Säkkinen & Kuoppala 2018, 2019, 2020). Palvelusetelien käyttö mahdollistui vuonna 2009, jolloin laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä astui voimaan (2009, 7. §).

Varhaiskasvatusta on viimeisten vuosien aikana kehitetty tiiviimmäksi suomalaisen koulutusjärjestelmän osaksi perustelemalla sitä lapsen kasvun, kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin argumenteilla. Varhaiskasvatuksen kansallisessa ohjausjärjestelmässä onkin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ensimmäkin vuonna 2013 varhaiskasvatus liitettiin osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää ja valtionhallinnon ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Toiseksi varhaiskasvatuslain ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuonna 2015 (Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 2015) ja uusi varhaiskasvatuslaki vuonna 2018 (Varhaiskasvatuslaki 2018). Kolmanneksi Opetushallituksen laatima Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Opetushallitus 2018) otettiin käyttöön 2017.

Myös varhaiskasvatuksen kansallinen arviointi on osa ohjausjärjestelmää, jonka julkittavoitteena on tuottaa laadukasta ja vaikuttavaa varhaiskasvatusta, joka edistää lasten kasvatuksellista ja koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä ehkäisee syrjäytymistä (Mikkola, Repo, Vlasov, Paananen & Mattila 2017). Varhaiskasvatusta pidetään lasten oikeutena osana laadukasta ja rikasta elämää sekä sivistystä (Karila, Kosonen & Järvenkallas 2017, 11). Sen vaikutuksia on pidetty merkittävänä erityisesti niille lapsille, joilla on katsottu olevan haasteita kehityksessä ja oppimisessa tai joiden elinoloja on luonnehdittu vaikeiksi (esim. OECD 2018a).

Varhaiskasvatuslaki (2018) painottaa aiempaa vahvemmin lapsen edun ensisijaisuutta varhaiskasvatuksen suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa sekä siitä päätettäessä. Lisäksi varhaiskasvatuksen tavoitteisiin on liitetty yhdenvertaisuuden edistäminen. Varhaiskasvatuslaki myös selkiyttää

varhaiskasvatuksen järjestäjien lakisääteisiä velvoitteita, mutta se ei aseta uusia velvollisuuksia kunnille eikä muille järjestäjille. Lisäksi laki edellyttää, että hankitut yksityiset palvelut vastaavat kunnallisten palveluiden tasoa. Voitontavoittelun ja voimassa olevan lain painotusten voidaan katsoa olevan jännitteisessä suhteessa, mitä käsittelemme myös tässä artikkelissa.

Koulutuksen muuttuva hallinta

Käsittelimme edellä varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisen sääntelyn muutoksia taustoittaaksemme uuden hallintatavan omaksumista ja soveltamista suomalaisessa varhaiskasvatuksessa. Hyvinvointivaltion toiminnan tavat ovat muotoutuneet uudelleen etenkin 1990-luvulta lähtien, ja myös kasvatusinstituutioita ovat muokanneet globaalit prosessit. Uusien hallinnan käytäntöjen vakiintuminen edellyttää, että ne muotoillaan paikallisia olosuhteita vastaaviksi. Näin hallinnan muutokset eivät välttämättä syrjäytä pohjoismaisen hyvinvointivaltion hallintatapaa, mutta kuten tässä tutkimuksessa havainnollistamme, ne voivat sitä voimallisesti haastaa. (Ks. Satka, Alanen, Harrikari & Pekkarinen 2011.) Esimerkiksi Suomessa kilpailu ja selektivismi eivät tulleet yhtä voimakkaasti osaksi koulutusjärjestelmää kuin anglosaksisissa maissa, sillä niin vanhemmat kuin paikalliset päättäjät tunnistivat koulu(tukse)n markkinoitumista seuraavan eriytymisen negatiiviset vaikutukset. Useimmissa Pohjoismaissa onkin otettu käyttöön niin sanottu pehmeä versio yksityistymisestä. (Kalalahti & Varjo 2020.)

Varhaiskasvatuksen reformit kytkeytyvät laajempiin kansainvälisiin koulutuksen hallinnan muutoksiin, joista on keskusteltu yhteiskuntatieteissä pitkään (ks. Paananen 2017). Suomessa koulutusta koskevat reformit ovat koko 2000-luvun kiihtyneet (ks. Brunila 2019; Hardy, Heikkinen, Pennanen, Salo & Kiilakoski 2020). Uutta tai muuttunutta hallintaa voidaan lähestyä myös täsmähallinnan käsitteellä (*precision education governance*). Täsmähallinta auttaa ymmärtämään koulutuksen globaalia,

kansallista ja paikallista hallintaa sekä suuntausta yhä individualisoidumpaan yksilöiden käyttäytymisen ja optimoinnin ohjaamiseen (ks. Brunila ym. 2019). Se kuvaa kansainvälisten organisaatioiden ja kaupallisten intressien ja yritysten aiempaa tiiviimpiä yhteenliittymiä (esim. Ideland 2021) sekä käyttäytymis- ja biotieteiden vahvempaa esiinnousua kyseisissä yhteenliittymissä (ks. Brunila, Harni, Saari & Ylöstalo 2021; Kuhl, Lim, Guerriero & van Damme 2019; Saari 2019; Williamson 2019). Täsmähallinnan näkökulmasta globaalit yhteenliittymät pystyvät tehokkaammin kohdistamaan painetta koulutuksen järjestämisen ehtoihin ja sisältöihin.

Kaiken kaikkiaan muuttuva hallinta kutsuu jo nyt mukaan uusia kumppanuuksia valtioiden, kansallisen ja ylikansallisen poliittisen ohjauksen, teollisuuden, tieteenalojen ja tutkimuslaitosten sekä koulutusteknologiayritysten (edu-tech) muodostamista verkostoista (esim. Ball 2012; Rönnberg 2017; Saari & Sääntti 2018; Williamson & Piattoeva 2020). Aiempi kansainvälinen varhaiskasvatuksen markkinoitumista koskeva tutkimus on osoittanut yhteenkietoutumia yksityistymisen, varhaiskasvatuksen pedagogiikan kaupallistumisen ja tuotteistumisen sekä esimerkiksi opettajien ammatillisuuden muutoksissa. (Bradbury & Roberts-Holmes 2018; OECD 2018c; Plum 2012.)

Yksityistyvä varhaiskasvatus

Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan kunnan ostopalveluna hankkimaa sekä palvelusetelillä järjestettyä tai Kelan yksityisen hoidon tuella tuettua varhaiskasvatusta (Forsell & työryhmä 2019, 35). Kunnat voivat siis järjestää varhaiskasvatuspalvelun itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, joita ovat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, säätiöt ja järjestöt sekä taloudelliseen voittoon pyrkivät yritykset. Analysoimme vuosien 2015–2019 tilastojen avulla palvelujärjestelmän yksityistymistä tarkastelemalla yksityisten päiväkotien määrän ja laadun

muutoksia. Tarkastelun perusteella vastaamme kysymykseen siitä, millaisesta yhteiskunnallisesta ilmiöstä varhaiskasvatuksen markkinointumisessa on kyse.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) mukaan noin puolet (54 %) kunnista tarjoaa yksityisiä varhaiskasvatuspalveluja: kunnallisia päiväkotia on 2 624 eli 72,5 prosenttia ja yksityisiä 993 eli 27,5 prosenttia (Repo, Vlasov & Leikkola 2019). Suurin osa lapsista osallistuu kunnalliseen varhaiskasvatukseen, mutta kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastoista koostettu taulukko 1 osoittaa, tarkasteltavana ajanjaksona yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on lisääntynyt.

Taulukko 1 kuvastaa varhaiskasvatuspalvelujen määrällistä muutosta vuosina 2015–2019. Lasten määrä yksityisessä varhaiskasvatuksessa on viimeisten viiden vuoden aikana kasvanut viisi prosenttia, joka vastaa noin 12 000 lasta. Tätä tutkimusta laajemmalla tarkasteluvälillä

on havaittu, että kahdenkymmenen vuoden aikana (1997 ja 2017) yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä ja osuus kaikista varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista on yli kaksinkertaistunut (Ruutiainen ym. 2018, 442). Lisäksi määrällistä muutosta tarkastelun aikavälillä on ilmennyt etenkin palvelusetelin käytössä (taulukko 2). Vuonna 2015 palvelusetelillä järjestettiin varhaiskasvatus yli 15 000 lapselle ja vuoteen 2019 mennessä yli 30 000 lapselle, eli viiden vuoden aikana palvelusetelin käyttö on kaksinkertaistunut (Säkkinen & Kuoppala 2020). Muutos on ollut kiihtyvää, sillä palvelusetelin käyttö on lisääntynyt vuosittain; samanaikaisesti yksityisen hoidon tuen käyttö on vähentynyt. Kunnat ovat ottaneet viime vuosien aikana palveluseteliä enenevässä määrin käyttöön (Lahtinen & Selkee 2016): vuonna 2017 palveluseteli oli käytössä 68 kunnassa (Repo & Vlasov 2017) ja kaksi vuotta myöhemmin 92 kunnassa (Repo ym. 2019).

TAULUKKO 1. Lasten määrät palveluittain ja prosentuaalisesti väestön 1–6-vuotiaista lapsista (Säkkinen & Kuoppala 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

	2015	2016	2017	2018	2019
lapsia kaikkiaan varhaiskasvatuksessa	245 650 (68 %)	243 946 (68 %)	247 968 (71 %)	252 216 (74 %)	253 727 (77 %)
kunnan/kuntayhtymän ja ostopalveluna hankituissa varhaiskasvatuspaikoissa päiväkodeissa	185 273 (76 %)	185 876 (76 %)	188 354 (76 %)	191 769 (76 %)	193 079 (76 %)
kunnan kustantamassa perhepäivähoidossa	27 629 (11 %)	23 349 (10 %)	20 578 (8,3 %)	18 361 (7%)	15 868 (6 %)
yksityisessä varhaiskasvatuksessa*	32 748 (13 %)	34 721 (14,2 %)	39 036 (15,8 %)	42 086 (17 %)	44 780 (18 %)

*Sisältää kunnan myöntämän palvelusetelin sekä Kelan yksityisen hoidon tuen

TAULUKKO 2. Yksityisen hoidon tuen ja palvelusetelin käyttö (Säkkinen & Kuoppala 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

	2015	2016	2017	2018	2019
Kelan yksityisen hoidon tuki	17 234 (7%)	16 338 (6,7 %)	15 587 (6,3%)	14 239 (6%)	12 924 (5 %)
Kunnan myöntämä palveluseteli	15 514 (6 %)	18 383 (7,5 %)	23 449 (9,5 %)	27 847 (11%)	31856 (13 %)

Kvasimarkkinat toimivat pääasiassa palvelusetelimallilla. Tällöin yritykset eivät myy suoraan palveluitaan niitä käyttäville perheille vaan kunnille, jolloin kunnan tarjoamien varhaiskasvatuspalveluiden kirjo laajenee. Palvelusetelillä rajataan julkisia kustannuksia, lisätään perheiden valinnanvapautta sekä tehostetaan varhaiskasvatuspalveluja (Le Grand 2011). Kunta määrittää palvelusetelille arvon ja hyväksyy palveluntarjoajat, jotka täyttävät hyväksymiselle asetetut edellytykset (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009). Kunta voi myös asettaa palveluntarjoajalle muun muassa toiminnan sisältöön ja laatuun liittyviä veloitteita ennen hyväksymistä (Lahtinen & Selkee 2016).

Määrällistä muutosta heijastelevat yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä sekä palvelusetelin käyttöönoton kasvu, joka on vauhdittanut yksityistymistä. *Laadullista muutosta* sen sijaan kuvastavat palveluntarjoajien muutokset (taulukko 3). Yhdistyspohjaiset ja pienet alueelliset toimijat ovat saaneet rinnalleen valtakunnallisia ja osin kansainvälisiäkin yrityksiä, jotka ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan (Ruutiainen ym. 2018); tätä muutosta kuvastavat Karvin tilastoraportit vuosilta 2017 ja 2019 (Repo & Vlasov 2017; Repo ym. 2019).

Selkeä laadullinen muutos on varhaiskasvatuspalvelujen ostaminen yhä useammin yrityksiltä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tai yhdistysten sijaan. Isot yritykset ovat pieniä paikallisia toimijoita paremmin pystyneet tarjoamaan kunnille varhaiskasvatuspalveluita edullisesti ja onnistuneet kasvattamaan markkinaosuuttaan. Kuntien onkin todettu näkevän yksityiset palvelut ensisijaisesti ratkaisuksi palvelujen kasvavaan kysyntään ja pitävän

niitä joustavana keinona vastata palveluntarpeeseen (Riitakorpi, Alila & Kahiluoto 2017).

Toinen laadullinen muutos kytkeytyy tiiviisti edellä mainittuun. Merkille pantavaa on, että jo muutaman vuoden aikana varhaiskasvatuspalveluita tarjoavien yritysten omistajuus on keskittynyt kolmelle suurelle päiväkotiketjulle (Repo ym. 2019). Tällä hetkellä suurin päiväkotiketju on Pilke-päiväkodit, jolla on 173 päiväkotia. Sen kaksituhatta palkattua työntekijää vastaa kymmentuhannen lapsen varhaiskasvatuksesta. Vuonna 2021 yritys aikoo avata seitsemän uutta päiväkotia. Toiseksi suurin on Touhula, joka myös vastaa kymmentuhannen lapsen varhaiskasvatuksesta 140 päiväkodissa 2 500 työntekijän avulla. Pienin kolmesta ketjusta on Norlandia Päiväkodit, jolla on 80 yksikköä ja jonka yli 2 700 lapsen varhaiskasvatuksesta vastaa yli 750 varhaiskasvatuksen ammattilaista. (Norlandia Päiväkodit 2020; Pilke-päiväkodit 2020; Touhula 2020.)

Varhaiskasvatuksen yksityistyminen muotoutuu nopeasti uudelleen. Kun Touhulalla oli 149 päiväkotia vuonna 2017, vuoden 2019 alussa määrä oli 177 (Repo ym. 2019). Maaliskuussa 2020 päiväkotia oli 180, mutta saman vuoden kesäkuussa tiedotettiin yrityssaneeruksesta, jonka vuoksi Touhula joutui sulkemaan 43 päiväkotia. Pilke-päiväkodit jatkoivat 18 Touhula-päiväkodin toimintaa. (Pilke-päiväkodit 2020; Touhula 2020.) Siitä huolimatta, että kolmen suurimman ketjun sisällä on tapahtunut muutoksia, yritysten ja yhdistysten osuus on edelleen samankaltainen (ks. taulukko 3). Kolme isointa ketjua ja yleisesti ottaen yksityinen varhaiskasvatus (ks. taulukko 1) ovat huomattavia kasvatus- ja opetusalan ammattilaisten työllistäjiä.

TAULUKKO 3. Yksityisten palveluntuottajien määrä ja muutos (Repo & Vlasov 2017; Repo, Vlasov & Leikkola 2019)

	2017	2019	Muutos
Päiväkotia yhteensä	501	468	- 33
yhdistysperustaisia	232 (46 %)	209 (44,6 %)	-23 (1,4%)
yrittäjäperustaisia	267 (53 %)	259 (55,3 %)	-8 (0,3 %)

Varhaiskasvatuksen yksityistyminen yhteiskunnallisena ilmiönä

Kuten tarkastelumme osoittaa, varhaiskasvatus on viimeisten viiden vuoden aikana enenevässä määrin yksityistynyt, minkä seurauksena sekä lasten että henkilöstön määrä yksityisessä varhaiskasvatuksessa on lisääntynyt. Erityisesti suuret yrityspohjaiset ketjut ovat kasvattaneet osuuttaan varhaiskasvatuspalveluiden tuottamisessa, kun taas yhdistysten omistamat voittoa tavoittelemattomat ketjut pysyvät pienimuotoisena toimintana: vuonna 2019 yhdistysten omistamissa ketjuissa oli maksimissaan kuusi päiväkotia (Repo ym. 2019). Tulosten valossa näyttää siltä, että hyvinvointivaltion kasvatusinstituutioiden toimintaympäristö on muuttumassa markkinamekanismiin perustavaksi (Saari 2017).

Samaan aikaan kun palvelusetelien käyttöönotto on voimistanut yksityistä varhaiskasvatusta, se on edelleen vahvistanut kvasimarkkinoita. Kvasimarkkinoilla valtion rooli on muuttunut palveluiden tuottajasta markkinoiden tukijaksi, mitä voidaan pitää merkkinä uusliberalistisesta hallinnasta (ks. Le Grand 2011). Palvelusetelien tarkoitus on laventaa asiakkaiden valinnanvapautta ja tuoda vaihtoehtoja kunnallisen varhaiskasvatuksen oheen (Lahtinen & Selkee 2016). Historiallisesti tarkasteltuna kunnat ovat kuitenkin pyrkineet valinnoillaan säästöihin eivätkä niinkään vaihtoehtojen luomiseen tai palveluiden laadun vaalimiseen (ks. Riitakorpi ym. 2017, 23; Ruutiainen ym. 2018, 442). Edelleen yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden valintaa perustellaan kuntatasolla tavallisesti nimenomaan säästövaikutuksilla (Ruutiainen ym. 2020). Kuntatason päätöksenteosta ja kunnan ja yksityisten toimijoiden valtasuhteista tarvitaan kuitenkin lisää tietoa. Kun kunta on valinnut palveluntuottajat joko hyväksymällä kaikki ehdot täyttävät tuottajat (ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009, 4. §, 5. §) tai kilpailuttanut ne (Kuntaliitto 2019), vanhemmat toimivat palveluiden kilpailuttajana, mutta myös niiden

säätelijöinä uusliberalistisen toimintalogiikan mukaan: oletuksena on, että vanhempien päätökset vaikuttavat varhaiskasvatuspalveluiden monipuolisuuteen ja laatuun.

Lain mukaan (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009, 7. §, 8. §) palvelusetelin arvon on oltava asiakkaalle kohtuullinen, joten perheiden varallisuus ei olennaisesti vaikuta valintaan yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen välillä. Perheillä ei kuitenkaan yleensä ole riittävästi tietämystä arvioida varhaiskasvatuspalveluiden laadukkuutta realistisesti (Naumann 2011), mikä voi kannustaa tuottamaan heikompileatuista varhaiskasvatusta (Ruutiainen ym. 2018). Riittämätön tietämys varhaiskasvatuksen sisällöistä ja laadusta, perheen voimavarat, mielikuvat palveluiden laadusta sekä kunnassa saatavilla olevien palveluiden tarjonta vaikuttavat siihen, millaisia edellytyksiä vanhemmilla on päätösten tekemiseen lapsensa varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Näin perheiden vapautta ja vastuuta painottava kehityskulku kohdistaa vanhemmille uudenlaisia, eriarvoisuuden kysymyksiin linkittyviä moraalisia paineita hyvään vanhemmuuteen. Kun varhaiskasvatusta tarkastellaan sen syrjäytymistä ehkäisevän tehtävän näkökulmasta, tulisi myös kysyä, miten valinnanvapaus eriarvoistaa perheitä, kun ne valitsevat, jotka voivat.

Stephen Ballin (2006) mukaan koulutusjärjestelmien markkinoitumista on syytä tarkastella kriittisesti juuri eriarvoisuuden näkökulmasta: on pohdittava, millaisia eettisiä ja moraalisia muutoksia yksityiset palvelut tuovat mukanaan kasvatukseen ja koulutukseen, sillä yksityistäminen ei muuta ainoastaan toiminnan tapoja, vaan myös sitä, mitä toiminnasta ajatellaan. Toiminnan sisältöjä ja laatua määrittävät olennaisesti henkilöstön osaaminen, pätevyys ja työolot (Karila 2016). On todettu, ettei yksityisessä varhaiskasvatuksessa aina tarkisteta henkilöstön kelpoisuuksia (Riitakorpi ym. 2017) ja että henkilöstön palkka on kunnallista pienempi päiväkodin johtajia lukuun ottamatta (ks. Fonsén, Pesonen & Valkonen 2021). Yksityisessä

varhaiskasvatuksessa säästöpyrkimysten on todettu johtavan muun muassa siihen, että siivous- ja keittiöhenkilökuntaa tai tarpeenmukaisia avustajia ei ole riittävästi. Tämä johtaa siihen, että varhaiskasvatuksen henkilöstön työtehtäviin kuuluu paljon muutakin kuin hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tehtäviä, mikä edelleen vaikuttaa pedagogiikan laatuun. (Riitakorpi ym. 2017.)

Kun taas tarkastellaan lasten tasa-arvoista osallistumista varhaiskasvatukseen, markkinoituminen näyttää vaikuttavan suoraan lasten eriarvoistumiseen. Vaikka kuntien käytännöt vaihtelevat, erityistä tukea tarvitsevat lapset sijoittuvat yleensä kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Heidät myös saatetaan siirtää kunnalliseen varhaiskasvatukseen tuen tarpeen ilmettyä. (Eskelinen & Hjelt 2017; Fonsén ym. 2021; Myyttejä ja mielikuvia yksityisestä varhaiskasvatuksesta 2019.) Käytäntö on ristiriidassa varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden kanssa. Olemme esittäneet, että lakia uudistettaessa lapsen etua korostettiin, mutta tutkimusten valossa näyttää siltä, ettei yksityisessä varhaiskasvatuksessa päde lapsen oikeus saada kokonaisvaltaiselle kasvulleen, oppimiselleen ja hyvinvoinnilleen tukea. Lisäksi yksityisessä varhaiskasvatuksessa asiakaskuntaa rajataan muun muassa lapsen iän, kielen tai kielellisten haasteiden sekä ajallisen varhaiskasvatustarpeen perusteella (Riitakorpi ym. 2017).

Varhaiskasvatuksen (kvasi)markkinoiden perimmäisenä tarkoituksena on saada aikaan toimivat markkinat ja reilu kilpailu, mutta riskinä on, että lasten yhtäläiset oikeudet saada varhaiskasvatuksesta edellytyksiä hyvinvoinnilleen ja oppimiselleen jäävät toteutumatta. Uusliberalistinen ajattelu voi ohjata palvelujärjestelmän kehittymistä suuntaan, jonka seurauksena suomalaisen varhaiskasvatuksen tavoittelemat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen vaarantuvat ja joka voi johtaa päiväkotien segregoitumiseen ja lisääntyvään sosiaaliseen kerrostumiseen (esim. Bernelius & Huilla 2021; Lloyd & Penn 2012).

Pohdinta

Koulutusta on tyypillisesti tarkasteltu Suomessa menestystarinana ja Suomea koulutuksen mallimaana. Koulutus on näyttäytynyt epäpoliittisena ja tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävänä yhteiskunnan osana. Sitkeä myytti on tullut kätkenneeksi jatkuvat poliittiset ristiriidat, jännitteet ja kamppailut ja estänyt samalla tunnistamasta myös suomalaista koulutusta koskevia laajempia hallinnan muutoksia sekä koulutuksen roolia eriarvoisuuden ja etuoikeuksien uusintajana (Tervasmäki & Tomperi 2018).

Yksi osoitus poliittisista dilemmoista on taloudellisen voiton tavoittelun salliminen varhaiskasvatuksessa, kun se aiemman päivähoitolain (Laki lasten päivähoidosta 1973) mukaan oli kiellettyä. Epäyhtenäisyys etäännyttää varhaiskasvatusta koulutusjärjestelmästä, sillä voiton tavoittelu on lailla rajattu pois muiden kasvatusinstituutioiden, kuten perusopetuksen, lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun toiminnasta. Ristiriitaisena näyttäytyy myös yksityistä varhaiskasvatusta vahvistaneen palvelusetelijärjestelmän perustuminen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, kun varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat hallinnonalaisesti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Hallitusohjelma pyrkii rakentamaan koulutuksella yhteiskunnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Sen lisäksi, että ohjelmaan on kirjattu pyrkimys selvittää varhaiskasvatuksen voiton tavoittelun rajaamista, siinä on esitetty toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi (Valtioneuvosto 2019, 166–167). Olemme osoittaneet, että tietyn ehdoin yksityisesti tuotetut varhaiskasvatuspalvelut voivat purkaa suomalaisen varhaiskasvatuksen arvoja, kuten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja moninaisuutta, sivistyksellisiä arvoja ja lapsuuden itseisarvoa. Koulutuksen muutoksien teoretisoinnit ovat myös nostaneet esiin, että uusliberalistisessa hengessä toteutetut kehitysreformit kaventavat käsitystä

kasvatuksen ja sivistyksen tarkoituksesta ja sisällöstä (esim. Ideland 2021; Rizvi 2016; Williamson 2017).

Sivistysihanteen sijaan koulutuksen muuttuva hallinta pyrkii kasvattamaan lapsista yritteliäitä, tuottavia ja menestyviä kansalaisia. Tämä tarkoittaa, että koulutuksen keinoin pyritään myös vaikuttamaan siihen, että menestystä häiritseviä tekijöitä voidaan seuloa ja poistaa ja että koulutus itsessään vapautuu menestystä estävistä tekijöistä. Tällaisen ajattelun johdonmukainen lopputulema on koulutuksen yksityistäminen. (Hänninen 2011.) Varhaiskasvatuksen toteuttamista ohjaava ajatus lapsuuden itseisarvosta tarjoaa kuitenkin vastavoiman palvelujärjestelmän kehittämiseksi syrjimättömyys- ja inklusioperiaatteen mukaisesti. Poliittisen päätöksenteon ja varhaiskasvatuksen tutkimusperustaisen kehittämisen tueksi tarvitaan suomalaista varhaiskasvatusta käsitteleviä tutkimuslähtöisiä, yhteiskunnallisia ja laajempia koulutuksen globaaleja trendejä huomioivia sekä ylikansallisen poliittisen ohjauksen intressejä kriittisesti avoimia tarkasteluja.

Lähteet

- Alila, K. & Kinos, J. 2014. Katsaus varhaiskasvatuksen historiaan. Teoksessa K. Alila, M. Eskelinen, E. Estola, T. Kahiluoto, J. Kinos, H-M. Pekuri, M. Polvinen, R. Laaksonen & K. Lamberg. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat: Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän tueksi. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12, 8–21.
- Ball, S. J. 2006. Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball. World Library of Educationalists. London: Routledge.
- Ball, S. J. 2012. Global education inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary. London: Routledge.
- Bernelius, V. & Huilla, H. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.
- Bradbury, A. & Roberts-Holmes, G. 2018. The datafication of primary and early years education: Playing with numbers. Foundations and Futures of Education. London: Routledge.
- Brown, W. 2015. Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution. Princeton, NJ: Zone Books.
- Brunila, K. 2019. Kiihdyttävä yliopisto. Teoksessa T. Autio, L. Hakala & T. Kujala (toim.) Siirtymiä ja ajan merkkejä koulutuksessa: Opetussuunnitelmatutkimuksen näkökulmia. Tampere: Tampere University Press, 349–376.
- Brunila, K., Mertanen, K., Tiainen, K., Kurki, T., Masoud, A., Mäkelä, K. & Ikävalko, E. 2019. Vulnerabilizing young people: Interrupting the ethos of vulnerability, the neoliberal rationality, and the precision education governance. Suomen Antropologi 43 (3), 113–120. <https://doi.org/10.30676/jfas.v43i3.82737>
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison K. 2018. Research methods in education. 8. painos. Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315456539>
- Connell, R. 2013. The neoliberal cascade and education: An essay on the market agenda and its consequences. Critical Studies in Education 54 (2), 99–112. <https://doi.org/10.1080/17508487.2013.776990>
- Eskelinen, M. & Hjelt, H. 2017. Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen: Valtakunnallinen selvitys 2017. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:39.
- Fonsén, E., Pesonen, J. & Valkonen, S. 2021. Varhaiskasvatuksen johtajat valintojen äärellä. Teoksessa A-S. Holappa, A. Hyyryläinen, P. Kola-Torvinen, S. Korva & A-S. Smeds-Nylund (toim.) Kasvatus- ja koulutusalan johtaminen. Jyväskylä: PS-kustannus, 81–98.
- Forsell, M. & työryhmä. 2019. Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2018. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 6/2019. Helsinki: Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, Espoon sivistystoimi, Vantaan sivistystoimi, Turun kasvatus- ja opetustoimi, Tampereen hyvinvointipalvelut & Oulun sivistys- ja kulttuuripalvelut.
- Hardy, I., Heikkinen, H., Pennanen, M., Salo, P. & Kiillakoski, T. 2020. The 'spirit of the times': Fast policy for educational reform in Finland. Policy Futures in Education, 0 (0), 1–22. <https://doi.org/10.1177/1478210320971530>
- Hänninen, S. 2011. Epilogi: Vapauden ja kontrollin kaksoissidos. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.) Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Tampere: Vastapaino, 391–403.
- Ideland, M. 2021. Google and the end of the teacher? How a figuration of the teacher is produced through an ed-tech discourse. Learning, Media and Technology 46 (1), 33–46 <https://doi.org/10.1080/17439884.2020.1809452>
- Kalalahti, M. & Varjo, J. 2020. Revisiting universalism in the Finnish education system. Research on Finnish Society 13, 25–40.
- Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus: Tilannekatsaus toukokuu 2016. Raportit ja selvitykset 2016:6. Helsinki: Opetushallitus.
- Karila, K., Kosonen, T. & Järvenkallas, S. 2017. Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030: Suuntaviivat varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen,

- henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30.
- Kuhl, P., Lim, S.-S., Guerriero, S. & van Damme, D. 2019. Developing minds in the digital age: Towards a science of learning for 21st century education. Educational Research and Innovation. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/562a8659-en>
- Kuntaliitto. 2019. Palveluseteli. <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/palveluseteli>. (Luettu 17.12.2020.)
- Lahtinen, J. & Selkee, J. 2016. Varhaiskasvatuskyselyraportti II: Hallinto, kuntalisät, palveluseteli. Selvitys varhaiskasvatuksen hallinnosta, kuntalisistä ja niiden maksuperusteista sekä palvelusetelistä. Helsinki: Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/varhaiskasvatuskysely2016%20II%20raportti.pdf>. (Luettu 4.8.2021.)
- Laki lasten päivähoitosta 1973. 36/19.1.1973.
- Laki lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta 2015. 580/8.5.2015.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009. 569/24.7.2009.
- Le Grand, J. 2011. Quasi-market versus state provision of public services: Some ethical considerations. *Public Reason* 3 (2), 80–89.
- Lloyd, E. & Penn, H. 2012. Childcare markets: Can they deliver an equitable service? Bristol: Polity.
- Lundahl, L., Arreman, I. E., Holm, A.-S. & Lundström, U. 2013. Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry* 4 (3), 497–517. <https://doi.org/10.3402/edui.v4i3.22620>
- Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. 2017. Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Julkaisu 22:2017. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2017/10/KARVI_2217.pdf. (Luettu 20.12.2020.)
- Myyttejä ja mielikuvia yksityisestä varhaiskasvatuksesta. 2019. Esite. Pilke päiväkodit Oy, Touhula varhaiskasvatus Oy & Norlandia päiväkodit. https://pilkepaivakodit.fi/wp-content/uploads/2019/12/Varhaiskasvatus_26042019.pdf (Luettu 4.8.2021.)
- Naumann, I. 2011. Towards the marketization of early childhood education and care? Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research* 2, 37–53. <https://doi.org/10.7577/njsr.2049>
- Norlandia Päiväkodit. 2020. <https://norlandiapaivakodit.fi/#>. (Luettu 21.12.2020.)
- OECD. 2018a. Engaging young children: Lessons from research about quality in early childhood education and care. Starting Strong. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>
- OECD. 2018b. Equity in education: Breaking down barriers to social mobility. PISA. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>
- OECD. 2018c. Early learning matters. The international early learning and child well-being study. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/education/school/Early-Learning-Matters-Project-Brochure.pdf>. (Luettu 28.11.2019.)
- Opetushallitus. 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018. Määräykset ja ohjeet 2018:3a. Helsinki: Opetushallitus.
- Paananen, M. 2017. Imaginaries of early childhood education: Societal roles of early childhood in an era of accountability. Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 3.
- Pilke-päiväkodit. 2020. <https://www.pilkepaivakodit.fi/>. (Luettu 21.12.2020.)
- Plum, M. 2012. Humanism, administration and education: The demand of documentation and the production of a new pedagogical desire. *Journal of Education Policy* 27 (4), 491–507. <https://doi.org/10.1080/02680939.2011.640944>
- Repo, L. & Vlasov, J. 2017. Tilastoraportti: Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arviointi. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2018/01/Karvi_Esite_2017_FIN_web.pdf. (Luettu 28.11.2019.)
- Repo, L., Vlasov, J. & Leikkola, S. 2019. Tilastoraportti varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/Karvi_vaka_tilastoraportti_2019-1.pdf. (Luettu 28.11.2019.)
- Riitakorpi, J., Alila, K. & Kahiluoto, K. 2017. Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut: Valtakunnallinen selvitys 2015. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:3.
- Rizvi, F. 2016. Privatization in education: Trends and consequences. Education Research and Foresight Series 18. Paris: UNESCO.
- 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 of Education* 41 (1), 32–47. <https://doi.org/10.1080/01425692.2019.1665497>
- Rönnberg, L. 2017. From national policy-making to global edu-business: Swedish edupreneurs on the move. *Journal of Education Policy* 32 (2), 234–249. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1268725>
- Saari, A. & Sääntti, J. 2018. The rhetoric of the 'digital leap' in Finnish educational policy documents. *European Educational Research Journal* 17 (3), 442–457. <https://doi.org/10.1177/1474904117721373>
- Saari, A. 2019. Out of the box: Behaviourism and the mangle of practice. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 40 (1), 109–121. <https://doi.org/10.1080/01596306.2018.1549707>

- Saari, J. 2017. Hyvinvointivaltio markkinayhteiskunnassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (4), 479–485.
- Satka, M., Alanen, L., Harrikari, T. & Pekkarinen, E. (toim.) 2011. *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino.
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2016. *Varhaiskasvatus 2015. Tilastoraportti 21/2016*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131666/Tr21_16.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (Luettu 25.3.2020.)
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2017. *Varhaiskasvatus 2016. Tilastoraportti 29/2017*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135183/Tr29_17_vuositolasto.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (Luettu 25.3.2020.)
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2018. *Varhaiskasvatus 2017. Tilastoraportti 32/2018*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136962/Tr32_18.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (Luettu 25.3.2020.)
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2019. *Varhaiskasvatus 2018. Tilastoraportti 32/2019*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138571/Tr32_19_vuositolasto.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (Luettu 28.11.2019.)
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2020. *Varhaiskasvatus 2019: Varhaiskasvatuksessa käytetään palveluseteliä yhä useammin. Tilastoraportti 33/2020*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140541/Tr33_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (Luettu 20.12.2020.)
- Tervasmäki, T. & Tomperi, T. 2018. *Koulutuspolitiikan arvovalinnat ja suunta satavuotiaassa Suomessa. niin & näin* 2/18, 164–200.
- Touhula. 2020. <https://touhula.fi/>. (Luettu 21.12.2020.)
- Tuori, K. 2021. *Asiantuntijaselitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:22. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162977/OKM_2021_22.pdf?sequence=2&isAllowed=y. (Luettu 4.8.2021.)
- Valtioneuvosto. 2019. *Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisu 2019:23. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (Luettu 28.11.2019.)
- Varhaiskasvatuslaki 2018. 540/13.7.2018.
- Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. 2018. *Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Julkaisu 24/2018*. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2018/10/KARVI_2418.pdf. (Luettu 20.12.2020.)
- Värrö, V.-M. 2018. *Kasvatus ekokriisin aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Williamson, B. 2017. *Big data in education: The digital future of learning, policy and practice*. London: Sage.
- Williamson, B. 2019. *Brain data: Scanning, scraping and sculpting the plastic learning brain through neurotechnology*. *Postdigital Science and Education* 1(1), 65–86. <https://doi.org/10.1007/s42438-018-0008-5>
- Williamson, B. & Piattoeva, N. 2020. *Objectivity as standardization in data-scientific education policy, technology and governance*. Teoksessa J. Jarke & A. Breiter (toim.) *The datafication of education*. Abingdon: Routledge, 81–93.

*Saapunut toimitukseen 5.3.2020
Hyväksytty julkaistavaksi 3.2.2021*