

## ARTIKKELIT

# Varhaiskasvatusjärjestelmän polkuriippuvuuksien jäljillä

Eeva-Leena Onnismaa, Maiju Paananen & Lasse Lipponen

*Varhaiskasvatuksen merkitystä korostetaan yleisesti sijoituksena lasten ja yhteiskunnan tulevaisuuteen. Lisäksi varhaiskasvatuksen rooli lasten oikeuksien ylläpitäjänä ja koulutuksellisen tasa-arvon edistäjänä on kansainvälisessä keskustelussa vahvasti esillä. Suomessa institutionaalisen varhaiskasvatusjärjestelmän merkitys vanhempien työssäkäynnin mahdollistavan päivähoidon tarjoajana on ollut vallitseva yli 40 vuotta vanhan lain lasten päivähoidosta voimassaoloajan. Artikkelissa tarkastelemme varhaiskasvatusinstituution historiallista kehityskulkua ja sen suhdetta tammikuussa 2013 käynnistyneeseen varhaiskasvatuslainsäädännön uudistamistyöhön. Erityisen tarkastelun kohteena ovat lainvalmistelun saatteeksi annetut lausunnot. Kysymme, millaisia taustaoletuksia lasten institutionaalisen hoidon ja kasvatuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä lausunnot sisältävät. Lähestymistapamme on diskurssianalyttinen ja käytämme apuna polkuriippuvuuden käsitettä (Mahon, Anttonen, Bergqvist, Brennan & Hobson 2012.) Aineistosta erottuu sekä suomalaisen varhaiskasvatus- ja päivähoitojärjestelmän sosialidemokraattisen polkuriippuvuuden mukaista että ylikansalliseen liberalistiseen ajatteluun kytkeytyviä puhetapoja. Lopuksi pohdimme, millainen dynamiikka näiden poliitikkojen välille on mahdollista muodostua.*

### Johdanto

Taloudelliseen kestävyYTEEN liittyvät huolenaiheet ovat johtaneet sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla enenevään keskusteluun tuottavista investoinneista. Ensisilmäyksellä näyttäisikin vallitsevan yksimielisyys siitä, että laadukas varhaiskasvatus on tuottava sijoitus. Varhaiskasvatuksen yhteiskunnallinen merkitys on moninainen (Paananen, Lipponen & Kumpulainen 2014): yhtäältä päivähoito mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin ja kasvattaa täten verotuloja sekä vähentää sosiaaliturvan tarvetta, toisaalta laadukas varhaiskasvatus edesauttaa lasten tasavertaisten kehittymismahdollisuuksien toteutumista, ehkäisee syrjäytymistä ja auttaa rakentamaan inhimillistä ja sosiaalista pääomaa. Syrjäytymisen ehkäisy ja inhimillisen pääoman rakentuminen todentuvat kuitenkin tutkimusten (Melhuish ym. 2004; Sylva ym. 2004) mukaan ainoastaan, jos varhaiskasvatus on laadukasta. Varhaiskasvatuksen laatu taas on kytköksissä sekä tavoitteenasetteluun että resursseihin. Mikäli varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisten merkitysten välistä suhdetta ei määritellä avoimesti, valinnat, jotka todellisuudessa ovat poliittisia, muuttuvat poliittisessa retoriikassa imperatiiviksi ja mahdollisuudet demokraattiseen keskusteluun ja päätöksentekoon kapenevat.

Artikkelissa tarkastellaan vuosina 2013–2014 käynnissä ollutta keskustelua suomalaisen varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä. Keskustelua lähestytään lainvalmisteluun annettujen sidosryhmälausuntojen valossa. Kysymme, millaisia taustaoletuksia lasten institutionaalista hoidosta ja kasvatuksesta ja sen yhteiskunnallisesta merkityksestä keskustelu sisältää. Tarkastelun apuna käytämme polkuriippuvuuden käsitettä, jonka avulla vertailevan tutkimuksen piirissä on pyritty teoretisoimaan kansallisia kehityslinjoja (Green 1999).

Polkuriippuvuus käsitteellistää prosessia, jossa aikaisemmat valinnat, tässä tapauksessa poliittiset päätökset tekevät tietyistä kehityspoluista hallitsevia samalla, kun toisista tulee mahdollisia tai marginaalisia. Polkuriippuvuudella viitataan tapahtumakulkujen palauttamattomuuteen: tiettyä polkua riittävän pitkään edenneiden prosessien kohdalla tapahtunutta ei enää saa tapahtumattomaksi – tai ainakin polun vaihtaminen on hankalaa (Mahoney 2000; Peltonen 2004; Mahon, Anttonen, Bergqvist, Brennan & Hobson 2012). Hallintojärjestelmän polkuriippuvuuden mukainen kehittyminen siten, että aiemmat valinnat ja tapahtumat vaikuttavat tuleviin tapahtumiin, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kehityksen suunta olisi ennalta määrätty. Kansallisten perinteiden ja kansainvälisten politiikkojen välillä syntyy hybridejä, jotka voivat muuttaa kehityspolun suuntaa (Vandenbroek, Peeters & Bouverne-De Bie 2013; Streeck & Thelen 2005).

Suomalainen varhaiskasvatus on murrosvaiheessa. Tämä tarjoaa hedelmällisen tarkastelupisteen kansallisten polkuriippuvuuksien ja ylikansallisten virtausten väliseen dynamiikkaan. Vuonna 2011 kautensa aloittaneen hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2011) todetaan, että maahan säädetään laki varhaiskasvatuksesta. Lainvalmistelun käynnistämisen taustalla oli jo pidempään esillä ollut tarve laatia ajanmukainen lainsäädäntö korvaamaan vanha laki lasten päivähoidosta.

Aloitamme tarkastelun kuvaamalla suomalaisen varhaiskasvatus- ja päivähoitojärjestelmän sosialidemokraattista polkuriippuvuutta voimassaolevan, maamme ensimmäisen, päivähoitolain laatimisesta vuonna 1973 uuden lain valmisteluun. Tarkastelemme valmisteluryhmälle osoitettuja lausuntoja tutkiaksemme, millaisia taustaoletuksia lasten institutionaalista hoidosta ja kasvatuksesta ja sen yhteiskunnallisesta merkityksestä rakentuu nykykeskustelussa. Sidoryhmälausuntoja tarkastellaan diskurssianalyttisestä kehyksestä käsin. Lopuksi pohdimme, millaisena lausunnoissa esiintunut ymmärrys varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä näyttäytyy suhteessa varhaiskasvatuksen kehittämistä koskeviin polkuriippuvuuksiin.

## **Laki lasten päivähoidosta – 1970-luvun sosiaalipalveluajattelua**

Suomalaisen päivähoidon ja siihen sisältyvän varhaiskasvatuksen polkuriippuvuus sijoittuu pohjoismaiseen sosialidemokraattiseen hyvinvointia ja hoivaa korostavan hallintojärjestelmän perinteeseen, jonka peruseriaatteisiin on kuulunut universaalisuus: kaikilla kansalaisilla on pääsy palveluiden piiriin. Järjestelmälle on ominaista julkisen sektorin keskeinen rooli palveluiden rahoittamisessa ja järjestämisessä (Mahon ym. 2012; ks. myös Onnismaa 2010, 245–246). Tällainen sosialidemokraattinen polkuriippuvuus on selkeästi jäljitettävissä suomalaisen päivähoitojärjestelmän historiassa. Vaikka polkuriippuvuuden juuret voidaan jäljittää historiassa kauemmas, aloitamme tarkastelun vuonna 1973 voimaan tulleen päivähoitolain laatimisesta, sillä tässä artikkelissa nykykeskustelua edustavat sidoryhmälausunnot nähdään kommentteina vuoden 1973 päivähoitolain viitoittamaan kehityspolkuun: uuteen lakiin kohdistetut toiveet sisältävät väistämättä asemoitumisen suhteessa voimassa olevaan lakiin.

Laki lasten päivähoidosta (1973/36) astui voimaan vuonna 1973 ja sen säätämistä edelsi usean valmistelevan komitean työskentely sekä vilkas yhteiskunnallinen keskustelu. Välimäki ja Rauhala (2000) kuvaavat 1960-luvun keskustelua taisteluna, jossa päivähoiton järjestämisen puolestapuhujina oli niin kansalaisjärjestöjä kuin radikaalin naisliikkeen ryhmiä. Syksyllä 1970 valtioneuvosto asetti Lasten päivähoitokomitean laatimaan valtakunnallista kokonaisuohjelmaa lasten päivähoiton järjestämistä varten. Päivähoitokomitea sai työnsä valmiiksi vajaassa vuodessa ja esitti mietinnössään ehdotukset sekä laiksi lasten päivähoidosta että perheen tulojen ja lapsiluvun mukaan porrastetusta lapsiavustuksesta, jota ei kuitenkaan sisällytetty hallituksen lakiesitykseen.

Komitean tavoitteena oli selkiyttää päivähoitopalvelujen nimikkeistöä ja vakiinnuttaa uusia määrittelyjä. Esikoulukomitean työn ollessa vielä kesken oli epäselvää, voisiko peruskouluun kuulua myös varhaiskasvatuksikäisiä. Peruskoululainsäädäntöön tuli sittemmin maininta lastentarhoista tai esiluokista, jotka voisivat toimia peruskoulun yhteydessä. Päivähoitokomitea rajasi omassa lakiesityksessään lapsiavustuksen ja päivähoiton piiriin kuuluvien yläkärjeksi oppivelvollisuusiän. Mikäli esikoulu katsottaisiin koulunkäynniksi, eivät 6-vuotiaat enää kuuluisi komitean mukaan päivähoitolain piiriin. (Komiteamietintö 1971 A:20, 50–51.)

Ennen päivähoitolain säätämistä päivähoito – lastentarhat, seimet ja yksityinen perhepäivähoito – toimi vuonna 1936 säädetyssä lastensuojelulain kehikossa. Laki lastentarhojen valtionavusta vuodelta 1927 toimi lastentarhojen toiminnan raamittajana päivähoitolain tulon saakka. Välimäki (1998) on nimennyt vuodet 1947–1972 kamppailuvaiheeksi päivähoidosta ja päivähoitolaista. Vuosien 1973 ja 1989 välillä päivähoitoa normitettiin valtiojohtoisesti ja sitä legitimoitiin sekä hallinnon, koulutuksen että itse päivähoitotoiminnan kautta. (Välimäki 1998, 205–207.)

Laki lasten päivähoidosta säädettiin tilanteessa, jossa elinkeinoelämän rakennemuutos oli käynnissä ja naisten työvoimareservi haluttiin saada tehokkaampaan käyttöön. Myös yksinhuoltaja- ja opiskelijaperheet olivat esillä lain tarvetta perusteltaessa. Lapsiperheitä asui edelleen runsaasti haja-asutusalueilla ja erääksi kiistakysymykseksi nousi etuuksien ulottaminen niille perheille, joilla ei ollut mahdollisuutta tai tarvetta lasten päivähoitoon äidin työskennellessä kotona maataloudessa. Esityksen laiksi lasten päivähoidosta antoi Rafael Paasion sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus (Paasio II), jonka toimikausi alkoi 22.2.1972 ja päättyi 4.9.1972. Kalevi Sorsan 4.9.1972 työnsä alkaneessa hallituksessa olivat mukana sosialidemokraattien lisäksi Keskustapuolue, Ruotsalainen Kansanpuolue ja Liberaalinen Kansanpuolue. Sorsan hallitus oli toiminnassa vielä eduskunnan hyväksyessä päivähoitolain huhtikuussa 1973.

Kun lakiesitystä käsiteltiin eduskunnassa istuntokaudella 1972–1973, oli siinä edustettuina kahdeksan puoluetta. Vallitsi niukka porvarienemmistö, ei-sosialistisilla puolueilla oli yhteensä 108 edustajaa. Vasemmistolla, sosialidemokraateilla ja Suomen Kansan Demokraattisella Liitolla (SKDL), oli puolestaan yhteensä 92 edustajaa.

Lasten päivähoiton ensisijaiseksi tehtäväksi nähtiin sijaishoidon järjestäminen vanhempien työssäoloajaksi. Lakiesityksen perusteluissa tosin todettiin, että myös kotihoidossa olevat lapset voivat tarvita "pedagogisesti korkeatasoista päivähoitoa, jonka tehtävänä on antaa lapselle sellaisia virikkeitä, joita hän ei voi muutoin saada" (HE n:o 138/1972 vp, 1). Lakiehdotuksen tarkoituksena oli, että "päivähoitotoiminnasta muodostuisi yleinen sosiaalipalvelujärjestelmä, johon jokainen tätä palvelua tarvitseva kansalainen voisi turvautua". Palvelusta voitaisiin myös periä korvaus. (HE n:o 138/1972 vp, 3.) Syysistuntokaudella käydyn eduskuntakeskustelun ja valiokuntakäsittelyjen jälkeen laki lasten päivähoidosta astui voimaan 1.4.1973. Laki lasten päivähoidosta yhdisti 3–6-vuotiaille tarkoitettujen lasten-

tarhat ja alle 3-vuotiaiden seimet ja uusi instituutio nimettiin päiväkodiksi. Nimike otettiin käyttöön, vaikka sanan kaiku ei ollut pelkästään myönteinen. Niin sanottuja laajennettuja seimiä oli aikaisemmin kutsuttu päiväkodeiksi ja Lasten päivähoitokomitean mukaan tämä laitostuoto oli varsinaisiin lastentarhoihin ja seimiin verrattuna "epäyhtenäinen ja laadullisesti kirjava" (Komiteanmietintö 1971:A 20, 17).

Perinteikkäästä ja kansainvälisesti tunnetusta lastentarha-nimikkeestä luopumiseen liepee useampiakin syitä. Keskeisenä syynä liepee ollut se, että tarvittiin uusi nimike, koska lastentarha oli kytköksissä lähinnä osapäiväiseen 3–6-vuotiaiden lasten viriketoimintaan ja seimet taas nähtiin pienimpien lasten hoidollisina laitoksina. On arveltu myös, että vasemmisto olisi halunnut uuden käsitteen avulla viedä kotihoitoa kannattaneilta ryhmiltä yksinoikeuden positiivisesti latautuneen kotisanan käyttämiseen. (Taipale 1999; Väänänen 1999.) Kun Ruotsista otettiin muutoinkin paljon mallia, sopi *daghem*-nimen käännös myös hyvin ajan henkeen.

Ajatus pienen lapsen hoidosta kodin ulkopuolella oli valtiopäiväkeskustelun perusteella lain laatimisen aikaan kansanedustajille vieras ja epäilyttävä (Onnismaa 2001, 360–361). Päivähoidon tarve tunnustettiin, mutta siihen suhtauduttiin välttämättömänä pahana tilanteessa, jossa äidin oli syystä tai toisesta pakko työskennellä muualla kuin kotona. Lapsinäkökulma oli keskustelussa esillä lähinnä turvallisuuskysymyksenä: ansioaitien avainkaulalapsen haluttiin saada turvaan kadun vaaroilta.

Varhaiskasvatuskäytäntö tuli keskusteluun puheenvuoroissa, joissa painotettiin kasvatuksellista tasa-arvoa ja epäedullisten kotitautosten vaikutusten ehkäisyä sekä koulutetun henkilökunnan merkitystä. (Onnismaa 2001, 358.) Välimäen ja Rauhalan (2000, 396) mukaan laki lasten päivähoitosta kytkeytyi 1960-luvun yhteiskunnalliseen murrokseen ja he näkevät päivähoitolain oman aikansa sosiaalisen ajattelun lippulaivana, joka korosti valtion vastuuta tasa-arvon lisääjänä ja resurssien jakajana.

Laki lasten päivähoitosta sementoi suomalaisen päivähoito- ja varhaiskasvatusjärjestelmän perustan sosialidemokraattiseen hallintojärjestelmään ja antoi suunnan myöhemmille reformeille, joita tarkastelemme polkuriippuvuuden näkökulmasta seuraavassa luvussa.

## **Osareformeilla kohti kokonaisuudistusta**

Lainsäädännön kehitystä ja varhaiskasvatuksen muotoutumista voidaan kuvata reformiaaltoina (taulukko 1), joista ensimmäisen (1967–1983) muodostaa maamme ensimmäisen lasten päivähoitoa koskevan lain säätäminen. Lain osareformit – säädöksiin tehdyt tarkennukset tai lain kokonaisuudistus – koskevat julkista varhaiskasvatusta, jonka keskeinen ympäristö on päivähoitojärjestelmä ja sen professionaalisenä ytimenä päiväkodit. Päivähoito voidaan mieltää palvelujärjestelmäksi, joka mahdollistaa pienten lasten vanhempien työssäkäynnin tai opiskelun (aikuis- ja yhteiskuntanäkökulma) sekä tarjoaa puitteet varhaiskasvatuksen toteuttamiselle (lapsinäkökulma). Suomessa pääpaino on lainsäädännöllisesti ollut päivähoiton tarjoamisessa ja kasvatukselliset tavoitteet on lisätty lakiin jälkikäteen. (Laki lasten päivähoitosta 19.1.1973/36.) Mahdollista olisi myös nähdä varhaiskasvatus yläkäsitteenä ja päivähoito olisi järjestettävissä sen yhteydessä. Artikkelissa järjestelmää lähestytään vuoden 1973 lainsäädännön viitekehyksessä.

Ensimmäinen reformiaalto kattaa päivähoitolain valmistelun viimeiset vaiheet, lain säätämisen vuonna 1973 sekä kasvatuksellisten tavoitteiden lisäämisen lakiin kymmenen vuotta lain säätämisestä. Seuraavassa aallossa (1985–1995) lakiin lisättiin subjektiivisen oikeuden periaate, joka koski ensin vain alle kolmevuotiaita. Järjestelmän universaali luonne vahvistui tällöin, olihan oikeus päivähoitopaikkaan ollut aluksi tarveharkintainen. Subjek-

tiivisen oikeuden periaate poisti tarveharkinnan asteittain alkaen vuodesta 1985, kokonaan se poistui vasta vuoden 1995 eduskunnan päätöksellä ulottaa subjektiivinen oikeus kaikkiin alle kouluikäisiin.

Esiopetus on osa varhaiskasvatusta, ja siksi reformeihin lukeutuvat myös kuusivuotiaiden esiopetusta koskevat säädökset, joita valmisteltiin 1990-luvulla ja jotka toteutuivat vuonna 1998, jolloin esiopetusta koskevat säädökset liitettiin perusopetuslakiin (1998/628). Osapäiväisen varhaiskasvatuksen – esiopetuksen – lisäksi useimmat kuusivuotiaat tarvitsevat myös täydentävää päivähoitoa ja näin ollen myös päivähoitolaki koskee myös esiopetusikäisiä.

Neljäs taulukossa 1. esitetty reformiaalto on vuosiin 2013–2014 ajoittuva lainsäädännön uudistamistyö. Lakiuudistuksen tarve on ollut esillä koko 2000-luvun ajan, mutta keskityimme artikkelissa lainvalmistelun käynnistysvaiheeseen. Vuonna 2013 toteutui päivähoiton ja varhaiskasvatuksen hallinnon siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön, tämän myötä toimiala ei enää kuulu sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin. Hallinnon siirto poikkeaa päivähoiton sosiaalipalveluluonnetta korostaneesta sosialidemokraattisesta polkuriippuvuudesta ja lähentyy ylikansallisia kehitystrendejä, joita luonnehtivat elinikäisen oppimisen ja inhimilliseen pääomaan investoimisen periaatteet (Paananen, Kumpulainen & Lipponen 2014).

	I reformiaalto 1967-1983	II reformiaalto 1985-1995	III reformiaalto 1995-1998	IV reformiaalto 2013- 2014
Lainsäädännössä tapahtui:	Laki lasten päivähoitosta 1973. Kasvatus tavoitteiden lisääminen lakiin 1983.	Subjektiivinen päivähoito-oikeus lisättiin lakiin lasten päivähoitosta - Alle 3-vuotiaat 1984(5)/1990 - Kaikki alle kouluikäiset 1995(6)	Kuusivuotiaiden maksuton esiopetus lisättiin perusopetus-lakiin 1998	Hallinnon siirto opetus- ja kulttuuriministeriöön 2013. - Varhaiskasvatuslainsäädännön valmistelu 2013–2014 (Lain arvioitu voimaantuloaika 2015)
Varhaiskasvatuksen muotoutumisen:	Palvelujärjestelmä saa säädöspohjan ja alkaa muotoutua päivähoiton ja varhaiskasvatuksen tarjoajana.	Päivähoidon vaiheittainen muuttuminen tarveharkintaisesta sosiaalipalvelusta lapsen subjektiiviseksi oikeudeksi.	Päivähoito on kaikkien ulottuvilla.  Osaksi varhaiskasvatusta määritelty esiopetus tulee kaikkien ulottuville.	Varhaiskasvatus ei ole enää osa sosiaalihuoltoa.  Varhaiskasvatuksen tavoitteiden ja sisällön tarkempi muotoutuminen on riippuvainen tulevan lakiesityksen ja valmiin lain sisällöstä.

Taulukko 1. Päivähoitoa ja kuusivuotiaiden esiopetusta koskevan lainsäädännön vaiheet neljänä reformiaaltona.

Mahonin ym. (2012) mukaan muiksi hallintoalueen polkuriippuvuudesta poikkeaviksi piirteiksi suomalaisessa varhaiskasvatuspolitiikassa voidaan tulkita vanhemmille vuodesta

1985 myönnetty oikeus käyttää kotihoidon tukea yksityisen hoidon maksamiseen ja vuonna 1997 myönnetty oikeus yksityisen hoidon tukeen. Nämä politiikkatoimet kiinnittyvät osittain liberalistiseen hallintotapaan, jolle tyypillistä on esimerkiksi pyrkimys valtion ohjauksen vähentämiseen ja yksityisen palvelutuotannon korostamiseen – varhaiskasvatuspolitiikassa vanhempien valinnanmahdollisuuksien ja päivähoidon palveluluonteen korostamiseen (Mahon 2010). Mahon ym. (2012) tulkitsevat tämän lähentymiseksi kohti varhaiskasvatuspolitiikan ylikansallista kehitystrendiä, joka on viime vuosikymmenen aikana painotanut yksilön oikeuksia ja vapauksia sekä koulutuksen kansantaloudellista merkitystä – inhimilliseen pääomaan sijoittamista (ks. myös Mahon 2010, Paananen, Lipponen & Kumppulainen, 2014.)

### **Lainvalmisteluun annetut lausunnot tutkimusaineistona**

Vuonna 2011 kautensa aloittaneen hallituksen, jossa päähallituspuolueiden Kokoomuksen ja SDP:n lisäksi ovat mukana Vihreät, Vasemmistoliitto (erosi hallituksesta maaliskuussa 2014), Ruotsalainen kansanpuolue ja Kristillisdemokraatit, ohjelmassa todetaan, että maahan säädetään ”laki varhaiskasvatuksesta”. (Valtioneuvosto 2011.) Työ käynnistettiin joulukuussa 2012 opetus- ja kulttuuriministerin nimitettyä työryhmän – hallitusohjelman sanamuodosta poiketen – ”valmistelevaan päivähoitoa koskevien säädösten uudistamista” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012.) Työryhmässä, jonka kokoonpano on esitetty taulukossa 2. (Liitteet), oli puheenjohtajien ja sihteerien lisäksi 16 jäsentä. Lisäksi ryhmään nimitettiin pysyviä asiantuntijoita ja sille asetettiin nelijäseninen valmisteleva työryhmä. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 7.12.2012–28.2.2014. Hallituksen esityksen on määrä valmistua kesäksi ja tulla eduskunnan käsittelyyn syysistuntokaudella 2014.

Tämän artikkelin aineistona ovat lainvalmistelun alkuvaiheessa jätetyt kaikki 24 lausuntoa, jotka on tallennettu opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuille. Valmistelutyön alkusi opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi lausunnot tahoilta, joiden toimialaan tai intresseihin lakiuudistus liittyi. Lausuntojen esittämistä varten ministeriö järjesti talvella 2013 kaksi kuulemistilaisuutta, joissa intressi- tai sidosryhmillä oli mahdollisuus käyttää viiden minuutin esittelypuheenvuoro laatimiensa kirjallisten lausuntojen pohjalta. Kuulemistilaisuudet järjestettiin 13.2 ja 20.2.2013 ja niihin pyydettiin lausunnot liitteissä (Liite 1.) esitetyiltä sidosryhmiltä. Kaikkien liitteessä 1. mainittujen tahojen lausuntoja ei löydy ministeriön sähköisestä arkistosta (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013), joten artikkelissa pitäydään tallennetuissa teksteissä. Lausunnot olivat 1–7 sivun mittaisia, yhteensä tekstejä oli 59 sivun verran.

Kuulemistilaisuudessa käsiteltäviä kysymyksiä, joihin lausunnoissa toivottiin keskityttävän olivat:

- 1) Mistä asioista uudistuvassa lainsäädännössä tulisi säätää ja miten?
- 2) Mitkä ovat perustelut lainsäädäntöön tarvittaville uudistuksille?
- 3) Mitkä ovat esitysten oletetut kustannus- ja muut vaikutukset?

Organisaatiot, joilta lausunnot pyydettiin, voidaan ryhmitellä taulukossa 3 esitetyllä tavalla. Enemmistö (9 kpl) lausunnonantajista oli lasten ja perheiden etujärjestöjä tai vastaavia toimijoita. Toiseksi eniten (6 kpl) lausuntoja pyydettiin työntekijäryhmiä edustavilta tahoilta (pois lukien ammattiryhmät, joilla katsottiin jo olevan edustus lakityöryhmässä). Lausunnot on laadittu kuvaamaan toivottavaa asiaintilaa, toisaalta niissä on myös mahdollista varoittaa vaaroista, joita lainvalmistelijoiden halutaan välttävän.

Työnantajien edustajat	3kpl
Työntekijöiden edustajat Kasvatus- ja opetusalan koulutus Sosiaali- ja hoitoalan koulutukset	2kpl 4kpl
Etnisten ja muiden vähemmistöryhmien edustajat	3kpl
Sosiaalialan hallinnolliset ja järjestötoimijat	1kpl
Lasten ja perheiden etuja ja ajavat järjestöt tai muut toimijat (mukaan lukien vammaisjärjestöt)	9kpl
Uskonnolliset yhteisöt (Suomen ev.lut.kirkko)	1 kpl
Eduskunnan apulaisoikeusasiamies	1 kpl
Tasa-arvoasiain neuvottelukunta	1kpl

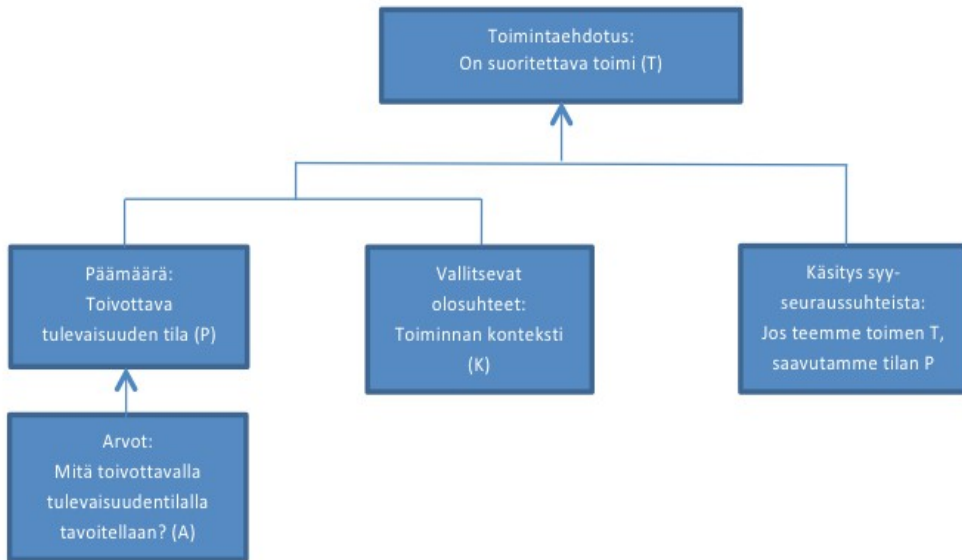
Taulukko 3. Kuulemistilaisuuteen kutsuttujen sidosryhmien jakautuminen toimialoittain.

## Tutkimusmenetelmä

Lausuntojen analyysissa ja tulkinnassa nojaututaan diskurssianalyttiseen tutkimusperinteeseen, jonka lähtökohtana on ajatus kielestä sosiaalisen todellisuuden rakentajana (Berger & Luckmann 1967). Lausuntojen kieli ei ole neutraalia kuvausta, vaan se luo ja rakentaa todellisuutta muodostamalla kuvailemistaan kohteistaan tulkintoja ja organisoimalla näitä tavalla, joka vallitsevien taustaoletusten valossa tekee kohteista merkityksellisiä. Tekstien voidaan myös edustavan ”vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan” lajityyppiä (Jokinen 1999, 126): ne argumentoivat pyrkimyksiä muovata tekeillä olevaa lakitekstiä.

Lasten institutionaaliseen hoitoon ja kasvatukseen liittyviä taustaoletuksia ja oletusten historiallista rakentumista tarkastellaan käyttäen apuna Fairclough'n (2012) argumentatiivisen skeeman käsitettä. Tarkastelumme lähtökohtana ei ole pyrkimys tehdä johtopäätöksiä tekstin kirjoittajien intentioista, vaan tarkastella tekstin avulla tuotettujen taustaoletusten historiallista rakentumista osana laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Argumentatiivisella skeemalla tarkoitamme järkeilyä ja perustelun rakennetta, joka liittyy premissit ja johtopäätöksen yhteen. Nämä käytännölliset argumentit rakentuvat vallitsevia olosuhteita kuvaavista väitteistä, tavoitteista, tavoitteiden taustalla vaikuttavista arvoista ja syy-seuraussuhteita kuvaavista väitteistä. Käytännöllisen argumentin rakenne on esitetty kuviossa 1.

Käytännöllisen argumentin rakennemalliin voidaan liittää toivottavan tulevaisuudentilan lisäksi myös uhkakuvat, jolloin syy-seuraussuhde esitetään kuvaamalla huonoon tulevaisuuteen johtavia toimia, ratkaisuja tai linjauksia. Tällöin kysymys on tavallaan rinnakkaisesta rakennemallista, jossa argumentoidaan uhkakuvan turvin siirtyen tämän jälkeen alkuperäiseen rakennemalliin esittämään ”oikea ratkaisu”.



Kuvio 1. Käytännöllisen argumentin rakenne. (Fairclough & Fairclough 2012, mukailleen.)

Tekstissä tuotettavia taustaoletuksia jäljitetään ja tarkastellaan diskurssianalyysin työkaluja hyväksikäyttäen (Fairclough & Fairclough 2012; Van Dijk 2006). Lausuntojen pohjana voidaan nähdä kuulemistilaisuuden kutsussa esitetyt kolme kysymystä, kysymyksiin vastaaminen ei kuitenkaan ollut systemaattista, vaan lausunnot muotoutuivat pitkälti kyseisen sidosryhmän intressien pohjalta. Tutkimuksessa tarkasteltavat lausunnot ovat luonteeltaan kannanottoja, jotka sisältävät oletuksia tavoiteltavasta asiantilasta ja ehdotuksia käytännön toimista.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa paikallistimme lausunnoista kohdat, joissa ilmaistiin, että jokin asiantila on välttämätön tai toivottava. Myös uhkakuvan välttäminen katsottiin tällaiseksi asiantilaksi. Analyysin toisessa vaiheessa tarkastelimme, millainen toimintaehdotus näihin välttämättömiksi tai toivottaviksi esitettyihin asiantiloihin liitettiin. Näitä paikantamiamme argumenttiketjuja tarkastelimme suhteessa sosialidemokraattiseen polkuriippuvuuteen ja toisaalta ylikansallisiin kehityskulkuihin.

## Tulokset

Sidosryhmälausuntojen argumentatiivisia skeemoja tarkastelemalla voitiin erottaa sekä sosialidemokraattista polkuriippuvuutta mukailevia, että siitä poikkeavia tavoitteita. Lausunnoista löydettyjä varhaiskasvatusjärjestelmää koskevia politiikkatoimia perusteltiin kolmella erilaisella tavoitteella: 1) yhteiskunnallista hyödyllisyyttä, 2) sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja 3) yksilöllisiä oikeuksia korostaviin tavoitteisiin. Tavoitteiden yksilöllisiä oikeuksia koskevat argumentit nivoutuivat ylikansalliseen kehityskulkuun, sosiaalista oikeudenmukaisuutta korostavien argumenttien voitiin puolestaan nähdä puolustavan sosialidemokraattiselle hallintoalueelle ominaista polkuriippuvuutta. Yhteiskunnallista hyödyllisyyttä painottavista argumenteista voitiin löytää näitä molempia – sekä ylikansallisia liberaalisia pyrkimyksiä edistäviä että sosialidemokraattisen polkuriippuvuuden mukaisia kehityskulkuja puolustavia ratkaisuehdotuksia.



**1. Varhaiskasvatus yhteiskunnallista hyötyä tuottamassa.** Osa hyötynäkökohtaa korostavista perusteluista noudatteli suomalaisessa varhaiskasvatuksessa korostunutta heikon perheen konstruktiota (Onnismaa 2010).

*Varhaiskasvatuksen asema lasten ja perheiden niin hyvinvointiin ja oppimiseen liittyvien ongelmien ennaltaehkäisyssä ja varhaisessa puuttumisessa on aivan keskeinen ja siksi panostus varhaiskasvatukseen laadun kehittämiseen ja arviointiin koituu myöhempien ikävaiheiden korjaavan työn säästöinä.* (Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus, Socca)

Toisaalta perusteluihin liittyi myös kansanterveydellisiä näkökohtia, kuten lapsiasiainvaltuutetun toimiston lausunnossa.

*Ylipaino-ongelmat ovat lasten yleisin kansanterveyshaaste. Varhaiskasvatuksen tueksi ja ohjenuoraksi kaivataan ohjelmaa, jossa liikkuminen on sisäänrakennettu kaikkeen lapsen kanssa tapahtuvaan toimintaan. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa perusteissa tulee ottaa huomioon tarve kansalliseen ohjaukseen lasten liikumis- ja hyvinvointiosaamisessa.* (Lapsiasiainvaltuutetun toimisto)

Myös työelämälähtöisten perustelujen keskeisyys on ollut suomalaiselle varhaiskasvatusjärjestelmälle ominaista (esim. Ojala 1994.) Hyötynäkökohtiin nojaavissa argumenteissa lyhyen aikavälin työelämähyödyt nousivat selvästi keskeisiksi. Esimerkiksi sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto perusteli vastustustaan lastentarhanopettajien kelpoisuusehtojen kiristämiseksi vedoten työvoiman saatavuuteen. Sen sijaan ylikansalliselle argumentoinnille tyypillinen inhimilliseen pääomaan sijoittamisen näkökulma oli niukemmin esillä tutkituissa lausunnoissa. Sosiaalialan osaamiskeskuksen korostama tutkimukseen ja kehitykseen panostaminen ja toisen asteen oppilaitosverkoston korostaman vaatimuksen sisällöllisen ohjauksen siirtämisestä opetushallitukselle voidaan nähdä edustavan inhimilliseen pääomaan sijoittamisen ajatusta.

Kun suomalaista varhaiskasvatusta on tarkasteltu taloudellisten linssien läpi, on varhaiskasvatus ja päivähoito perinteisesti nähty ensisijaisesti kulutuksen näkökulmasta: se on julkinen palvelu, josta koituu kustannuksia, mutta ei tuottoja (Paananen, Lipponen & Kumpulainen 2014). Tästä vallitsevasta puhettavasta huolimatta varhaiskasvatusta koskevat poliittiset ratkaisut ovat näyttäneet perustuvan muihin seikkoihin kuin kustannusten minimointiin: vanhempien työssäkäynnin mahdollistamiseen, työvoimapulan selättämiseen tai joustavan työvoimaresurssin tarjoamiseen. (Paananen ym. 2014.)

Tässä retoriikassa varhaiskasvatus näyttäytyykin ensisijaisesti päivähoitojärjestelmänä, joka on välttämätön, mutta lasten kannalta vain pakollinen paha, jonka haittoja pyritään minimoimaan: Esimerkiksi Lastensuojelun keskusliiton lausunnossa ehdotettiin päivähoitomaksujen määräytymistä joustavammin hoitoaikojen mukaan hoitoaikojen lyhenemiseen vedoten. Pienten lasten hoitoaikojen rajaamista kehoitettiin pohtimaan myös kiintymyssuhteen muodostumiseen liittyviin seikkoihin viitaten. (Lastensuojelun keskusliitto.) Tämän kaltainen suojeluun ja turvallisuuteen vetoaminen on myös aiemmin ollut suomalaiselle varhaiskasvatusretoriikalle tyypillistä: perhe nähdään yhteiskunnallista ohjausta tarvitsevana (Onnismaa 2010).

Työnantajien edustajien, eli Elinkeinoelämän keskusliiton, Kuntatyönantajien sekä Sosiaalialan työnantajien lausunnot korostivat kuntien jo merkittäviä taloudellisia velvoitteita, niissä vedottiin uudistusten kustannusneutraaliuteen tai tarpeeseen vähentää kustannuksia. Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa: ”Julkisen talouden vaikean tilanteen takia kus-

tannuksista lisäävistä muutoksista tulee pidättäytyä.” (Elinkeinoelämän keskusliitto.) Kustannusretoriikalla perusteltiin muun muassa tarvetta subjektiivisen päivähoito-oikeuden kriittiseen tarkasteluun ja tiukan normituksen väljentämistä.

*[– –] kunnat taistelevat taloudellisen kantokykynsä rajoilla ja kriisikuntia on yhä enemmän [– –] Tiukka normitus voisi johtaa siihen, että toimintaa jouduttaisiin 'ajamaan alas' kohtalokkaalla tavalla [– –] Jo nykyisellään on pulaa kelpoisista lastentarhanopettajista ja tilanne huononee entisestään. Sosiaalialan ammatillinen kelpoisuuslaki tulee avata varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä. (Kuntatyönantajat)*

**2. Varhaiskasvatus yksilöllisten oikeuksien näkökulmasta.** Lapsen oikeuksiin vetoavia toimenpide-ehdotuksia oli esityksissä huomattava määrä. Niitä löytyi lähes kaikista sidosryhmälausunnoista – poikkeuksia olivat kaikkien työnantajien edustajien (Elinkeinoelämän keskusliitto, Kuntatyönantajat ja Sosiaalialan työnantajat) lausunnot. Myöskään sosiaalialan osaamiskeskusten ja sosiaalialan AMK-verkoston lausunnoissa ei esitetty lapsen oikeuksilla perusteltuja toimenpide-ehdotuksia. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunnossa oikeudet olivat esillä ehdotuksessa subjektiivisen oikeuden säilyttämisestä, mutta lapsen oikeuksiin ei suoranaisesti viitattu: ”Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän asettamiskirjeessä todetaan, että päivähoito säilyy subjektiivisena oikeutena.” (Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.)

Lasten oikeuksilla perusteltiin 1) monikkosisarusten keskinäistä suhdetta kunnioittavan mutta kehitykselliset ja koulutukselliset näkökohdat huomioivaa arviointia, 2) vammaisen lapsen henkilökohtaista avustajaa ja osallisuutta arkisiin rutiineihin ja juhliin, 3) kommunikointia omalla äidinkielellä, 4) turvallista hoitopäivää, 4) kotihoidon tukea, 5) diabetesta sairastavien lasten lääkehoitoa, 6) vapautta ilmaista mielipidettä, 7) oman kulttuurin ja uskonnon tukemista ja väkivallalta, 8) välinpitämättömältä kohtelulta ja hyväksikäytöstä suojaamista, 9) taide- ja kulttuurielämään tutustumista sekä 10) laadukasta varhaiskasvatusta ja oppimista ja 11) päivähoiton maksuttomuutta. Mannerheimin Lastensuojeluliitto vetosi lasten oikeuksiin ja otti suoraan kantaa suomalaiseen tapaan esittää aikuislähtöisiä perusteluita varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa toteamalla, että varhaiskasvatuksen ensisijainen tehtävä ei ole sovittaa yhteen työtä ja perhe-elämää.

Vaikka moni näistä tavoitteista resonoi suomalaisen varhaiskasvatusinstituution historiallisen kehityspolun kanssa – ajatusta siitä, että varhaiskasvatus on universaalisuuden periaatteelle perustuva, tasavertaisia mahdollisuuksia turvaava instituutio – yksilön oikeuksiin vetoaminen on verrattain tuore, liberalistiseen retoriikkaan liitetty ilmiö. Liberalistiselle hallintotavalle on ominaista myös resurssien kohdistaminen riski- tai vähemmistöryhmiin (Mahon 2010). Tämänkaltainen painotus näkyy myös sidosryhmälausuntojen oikeuksiin vetoavien argumenttien kohdalla:

*Varhaiskasvatuslain tulee turvata saamelaislapsen oikeus omaan kulttuuriperintöönsä [– –] Henkilöstömitoituksen ja lapsiryhmän maksimikoon sääntelyssä on huomioitava, että saamenkielisillä lapsilla on suurempi hoitajatarve saadakseen riittävää tukea saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. (Saamelaiskäräjät)*

Lapsen oikeuksiin vetoamisen yleisyys voi kytkeytyä myös 1980-luvun ”lapsilakien” (Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja Lastensuojelulaki) myötä tapahtuneesta juridisen viitekehyksen muutoksesta perhekeskeisyydestä kohti lapsikeskeisyyttä. Suomi ratifioi

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen asetus pohjaisesti vuonna 1991, mikä on velvoittanut tarkastelemaan kaikkea lapsia koskevaa toimintaa lapsen oikeuksien sopimuksen normittamana. Lainsäädännön lisäksi sopimuksen velvoittavuus ulottuu kaikkeen lapsia koskevaan toimintaan yhteiskunnassa – myös kansalaisjärjestöihin.

Oikeuksiin vetoamisen retoriikka ei ollut läsnä ainoastaan lapsiin liittyvissä argumenteissa. Myös vanhempien vapautta valita lapselleen sopivin hoitomuoto korostettiin. Vaikka varhaiskasvatus on kautta sen historian nähty Suomessa nimenomaan vanhempien työssäkäynnin mahdollistamisen kautta, uutta on ollut sen tarkasteleminen palveluna, jolloin vanhemmat positioidaan kuluttajiksi. Tämänkaltaiset perustelut olivat keskeisesti esillä sidosryhmälausunnoissa: ”Pitkäaikaissairaana lapsen perheen todellinen valinnanvapaus päivähoidon järjestämistavassa on varmistettava siten, että lapsen turvallinen lääkehoito turvataan myös perhepäivähoidossa ja silloin, kun lapselle palkataan hoitaja kotiin.” (Diabetesliitto)

Myös kuntatyöntekijöiden ehdotus palvelusetelien käyttöönotosta ja sen perusteleva vanhempien valinnanvapauden lisääntymisenä edustaa sosialidemokraattisesta polkuriippuvuudesta poikkeavaa, liberalistista ideaalia yksityisten palvelujen roolin vahvistumisesta.

**3. Varhaiskasvatus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä.** Erilaisista elinolosuhteista johtuvien erojen tasoittaminen ja yhtäläisten kehittymismahdollisuuksien tarjoaminen on kuulunut suomalaisen ja pohjoismaisen päivähoidon ja varhaiskasvatuksen keskeisiin tavoitteisiin. Tätä polkuriippuvuutta jatkavia perusteluja oli löydettävissä tarkasteltaessa sidosryhmälausuntojen argumentatiivisia skeemoja. Tämänkaltaiset perustelut korostuivat erityisesti erityisryhmien edustajien: Sairaaloiden lastentarhanopettajat ry:n, Diabetesliiton ja Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat ry:n lausunnoissa, mutta myös Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunnossa.

Vaikka erityisryhmiin panostamista perusteltiin voimallisesti myös lasten oikeuksilla, sosialidemokraattiselle universalismille ominaista on ollut pyrkimys tarjota yhtä laadukasta palvelua kaikille ryhmille. Kuten edellä esitimme, oikeuksia painottava puhetapa näyttää muuttavan painotusta siihen suuntaan, että palveluita kehoitetaan kohdistamaan nimenomaan erityisryhmille. Poikkeuksen tästä puhetavasta teki Sateenkaariperheet ry:n lausunto, joka korosti erityisryhmään panostamisen sijasta sitä, että perheiden moninaisuuden tutustuminen on yhtä tärkeää kaikille lapsille. Lausunto onkin yhdistettävissä sosialidemokraattiseen polkuriippuvuuteen.

*Perheiden moninaisuuden tuominen esiin varhaiskasvatuksen arjessa ei pelkästään tue johonkin vähemmistöön kuuluvan lapsen perheidentiteettiä vaan antaa kaikille lapsille eväitä kasvussa monimuotoisen yhteiskunnan jäsenenä. Jokainen lapsi tarvitsee moninaisuuden kohtaamiseen liittyviä taitoja.  
(Sateenkaariperheet ry.)*

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ehdotus sukupuolisensitiivisyyden huomioimisesta varhaiskasvatuksen sisällöistä nivoutuu yhteen sosialidemokraattiselle hallintoalueelle tyypilliseen yhdenvertaisuuden tavoitteeseen. Opettajien autonomiaa korostavassa sosialidemokraattisessa perinteessä ei tarkka sisältöihin liittyvä ohjaus ole ollut tyypillinen ohjauksen muoto varsinkaan lainsäädännön tasolla (ks. Einarsdottir & Wagner 2006; Jensen 2009). Sisältöihin sidosryhmälausunnoissa puututtiinkin vain muutamassa lausunnossa ehdotuksin uskonnon, ihmisoikeuskasvatuksen ja kansalaisuuskasvatuksen sisällyttämisen turvaamista varhaiskasvatuksessa. Vaikka ihmisoikeuskasvatuksen perustana ovat universalistiset lapsen ihmisoikeuksien periaatteet ja ajatus ihmisoikeuksien jakamattomuudesta ja luovutta-

mattomuudesta, ne on mahdollista liittää myös liberalistiseen yksilöllisiä oikeuksia korostavaan puhetapaan. Tässä yhteydessä tarvetta ihmisoikeuskasvatukselle perusteltiin kuitenkin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta käsin.

## Pohdintaa

Artikkelin tavoitteena oli tarkastella lasten institutionaalisen hoidon ja kasvatuksen yhteiskunnallisesta merkityksiä lainvalmisteluun annettujen lausuntojen pohjalta. Apuna tarkastelussa käytettiin polkuriippuvuuden käsitettä ja lausunnoissa erottuu sekä sosialidemokraattisen polkuriippuvuuden mukaista ajattelua että ylikansalliseen liberalistiseen puhetapaan kytkeytyvää ajattelua, jossa korostetaan muun muassa yksilöllisiä oikeuksia. Vanhempien työssäkäynnin mahdollistamiseen tähtäävä sijaishoitoajattelu ei ollut aineistossa esillä samassa määrin kuin sosialidemokraattisen polkuriippuvuuden valossa olisi ollut oletettavissa. Myös yksilöllisiä oikeuksia painottava puhetapa oli polkuriippuvuudesta poikkeava piirre aineistossa. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta tuotiin esille, mutta se jäi vähemmän painokkaaksi kuin yksilöllisiä oikeuksia painottava puhetapa.

Pohjoismaiselle sosialidemokraattiselle hallintojärjestelmäperinteelle tyypilliset tiivis ammattijärjestöyhteistyö (ks. Mahon ym. 2012) ja monipuoluejärjestelmästä juontuva konsensushakuisuus näyttäisivät johtavan isoista kysymyksistä vaikenemiseen ja näennäiskonsensukseen varhaiskasvatuspolitiikassa ja siihen liittyvässä keskustelussa. Vaikka esimerkiksi lapsen yksilöllinen oikeus varhaiskasvatukseen näyttää olevan lausunnoissa dominantti puhetapa, aineistossa ei juuri ilmaistu tavoitteita tai toiveita varhaiskasvatuksen sisällylle – mitä varhaiskasvatuksen tulisi olla? Mihin lapsella tulisi siis olla oikeus? Lausuntojen pohjana olleet kysymykset olisivat mahdollistaneet myös varhaiskasvatuksen tavoitteisiin ja sisältöihin liittyviä kannanilmaisuja, mutta tähän mahdollisuuteen ei kuitenkaan juuri tartuttu. Tulkitsemme, että edellä mainitut suomalaisen järjestelmän piirteet auttavat ymmärtämään polkuriippuvuutta, sitä miksi ylikansalliset inhimilliseen pääomaan sijoittamista koskevat varhaiskasvatuspoliittiset virtaukset ovat pitkälti jääneet päätöksenteon ulkopuolisen keskustelun varaan.

Peltonen (2004) esittää, että polkuriippuvuus käsitteellistää erityisesti sosiaalisten ja historiallisten prosessien jäykkyyttä ja palautumattomuutta. Tämä ajan ja paikan keskeisyyden tiedostaminen instituutioihin liittyvien kehityskulkujen yhteydessä on olennaista – historia muokkaa jotkut kehityspotut dominanteiksi tehden samalla toisista mahdolltomia (Peltonen 2004). Voidaan myös Richard Sennettiä (2002, 45) mukaillen ajatella, että polkuriippuvuuteen voi yhdistyä jäykkyyden ohella joustavuuden (*flexibility*) käsite siinä merkityksessä, että joustava puunoksa tai vastaava esine taipuu, mutta sille on ominaista kyky palautua taivutuksen jälkeen muotoonsa eikä se murre samalla tavalla kuin jäykkä esine. Edelleen voidaan pohtia joustavan esineen murtumispistettä – tai taipumista lopullisesti asentoon, jossa se on jo muuttunut toiseksi. Ovatko sidosryhmälausunnoissa tunnistetut polkuriippuvuudet siis nähtävissä merkkeinä sosialidemokraattisen polkuriippuvuuden joustavuudesta vai jäykkyydestä? Vaikka retoriikan tasolla sidosryhmälausunnoissa näkyy lähentymistä ylikansallisiin kehityskulkuihin, esitetyt ratkaisut resonoivat voimakkaasti ennalta tuttuun polkuriippuvuuksien kanssa.

Diskursiivisten käytäntöjen lisäksi erilaiset tekniset ja käytännölliset järjestelyt vaikuttavat varhaiskasvatukseen institutionaaliseen rakentumiseen. On mahdollista, että näissä järjestelyissä ja niistä seuraavissa käytännöissä ylikansallinen kehitystrendi näkyy vahvemmin kuin tutkimissamme lausunnoissa. Tällainen tekninen järjestely olisi esimerkiksi hallituksen syksyllä 2013 esittämä tarveharkinnan palauttaminen. Paluu tarveharkintaan viittaisi

sosiaalipalveluajatteluun palaamiseen ja katkokseen universalismia korostavassa polkuriippuvuudessa. Samalla se voisi merkitä etäännyttämisestä esimerkiksi YK:n ja OECD:n esittämistä tavoitteista, joiden mukaan lasten osallistumista varhaiskasvatukseen tulisi lisätä. Toinen esillä ollut järjestely oli lain valmistelun yhteydessä esitetty tavoite maksujärjestelmän muuttaminen tuntiperustaiseksi, jolloin vanhemmat maksaisivat lapsensa päivähoitopaikasta käytettyjen tuntien mukaan. Mallia on sovellettu joissakin kunnissa, mutta laajojen kokemusten puuttuessa siitä ei ole vielä tutkimustietoa eikä maksupolitiikalla ohjaamisen vaikutuksista päiväkotien toiminnan laatuun ja vanhempien odotuksiin suomalaisessa kontekstissa vielä ole. Koska keskityimme artikkelissa diskursiivisten rakenteiden tarkasteluun, jää edellä mainittujen järjestelyjen yhteiskunnallisen merkityksen tarkastelu myöhemmän tutkimuksen tehtäväksi.

Varhaiskasvatuksen kehityslinjoja koskevien päätelmien tekemisellä lainvalmisteluun annettujen lausuntojen pohjalta on rajoituksensa. On otettava huomioon muun muassa se, että lausunnoissa oli pyydetty keskittymään tiettyihin kysymyksiin. Kysymykset edellyttivät kuitenkin erityisesti pohdintaa siitä, millaisia asioita uuden lainsäädännön tulisi sisältää, perusteluja tarpeellisiksi nähdylle uudistuksille sekä arviota haluttujen uudistusten kustannusvaikutuksista. Tältä pohjalta lausunnot sisälsivät runsaasti ainesta, jonka perusteella tutkimuskysymyksiin vastaaminen oli mahdollista. Työryhmän raportin valmistumisen jälkeinen lausuntokierros on pohjana lopullisen lakiesityksen valmistelulle. Lain valmistuttua jää tulevien tutkimusten tehtäväksi selvittää, mihin suuntaan suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä on lähtenyt kehittymään.

## **Lähteet**

### **Painetut lähteet**

HE n:o 138/1972 vp. Hallituksen esitys n:o 138 laiksi lasten päivähoidosta.

Komiteanmietintö 1971 A:20. Lasten päivähoitokomitean mietintö. Helsinki 1971.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. 8.4.1983/361 [www-lähde.] < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830361> > (Luettu 17.12.2013).

Laki lasten päivähoidosta. 19.1.1973/36 [www-lähde.] < <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036> > (Luettu 10.11.2013).

Lastensuojelulaki. 13.4.2007/417 [www-lähde.] < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417> > (Luettu 17.12.2013).

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän asettaminen. Asettamispäätös. Dnro 87/040/2012.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013 [www-lähde.] <[http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojen-Selailu.asp?h\\_id=18972&a\\_id=201126](http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojen-Selailu.asp?h_id=18972&a_id=201126)> (Luettu 10.11.2013).

Perusopetuslaki. 21.8.1998/628 [www-lähde.] < <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628> > (Luettu 12.4.2014).

Valtioneuvosto. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma [www-lähde.] < <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp> > (Luettu 17.12.2013).

### **Haastattelut**

Taipale, Vappu 1999. Haastattelu. Haastateltava on toiminut mm. kansanedustajana ja sosiaali- ja terveysministerinä 1982–1984 sekä Stakesin pääjohtajana 1992–2008. (Haastateltu Helsingissä 25.8.1999.)

Väänänen, Marjatta. 1999. Haastattelu. Haastateltava on toiminut mm. kansanedustajana ja toisena sosiaali- ja terveysministerinä 1982–1983. (Haastateltu Helsingissä 28.10.1999.)

## **Kirjallisuus**

- Berger, Peter.L. & Luckmann, Thomas 1994. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus.
- Einarsdottir, Johanna. & Wagner, Judith. (toim.) 2006. Nordic childhoods and early education – philosophy, research, policy, and practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden, Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Fairclough, Isabela & Fairclough, Norman 2012. Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students. London: Routledge.
- Green, Andy 1999. Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1), 55–71.
- Jensen, Bente 2009. A Nordic approach to Early Childhood Education (ECE) and socially endangered children, *European Early Childhood Education Research Journal*, 17 (1), 7–21.
- Jokinen, Arja 1999. Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 126–159.
- Mahon, Rianne 2010. After neo-liberalism? The OECD, the World Bank and the child. *Global Social Policy* 10 (2), 172–192.
- Mahon, Rianne, Anttonen, Anneli, Bergqvist, Christina, Brennan, Deborah, & Hobson, Barbara 2012. Convergent care regimes? Childcare arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden. *Journal of European Social Policy* 22 (4), 419–431.
- Mahoney, James 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29, 507–548.
- Melhuish, Edward, Quinn, Louise, Hanna, Karen, Sylva, Kathy, Siraj-Blatchford Iram, Sammons Pam & Taggart, Brenda 2004. The Effective Pre-school Provision in Northern Ireland (EPPNI) Project. Belfast: Northern Ireland Statistics and Research Agency.
- Ojala, Mikko 1994. IEA Preprimary Study in Finland 2. The use of early childhood settings in Finland. Joensuu: Joensuun yliopiston monistuskasutuskeskus.
- Onnismaa, Eeva-Leena 2001. Varhaiskasvatus ja -lapsuus lainsäädäntödiskurssissa. *Kasvatus* 32 (4), 355–365.
- Onnismaa, Eeva-Leena 2010. Lapsi, lapsuus ja perhe varhaiskasvatusasiakirjoissa 1967–1999. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 313. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014. Kohti varhaiskasvatuslakia. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11.
- Paananen, Maiju, Kumpulainen, Kristiina, & Lipponen, Lasse 2015 (tulossa). Quality drift within the narrative of investment in early childhood education. *European Early Childhood Education Research Journal*.
- Paananen, Maiju, Lipponen, Lasse. & Kumpulainen, Kristiina 2014 [lähetetty arvioitavaksi]. Hybridization as ousting space – a case from Finnish early childhood education.
- Peltonen, Lasse 2004. Paikallisen hallintatavan muutos – Tampereen aseveliakselin tie rintamalla regiimiksi. *Yhteiskuntasuunnittelu* 42 (3–4), 30–50.
- Sennett, Richard 2002 [1999]. Työn uusi järjestys. Miten kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Suom. Kivinen, E. & D. Tampere: Vastapaino.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (toim.) 2005. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press.

- Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9.
- Sylva, Kathy, Melhuish, Edward, Sammons, Pam, Siraj-Blatchford, Iram & Taggart, Brenda 2004. The Effective Provision of Preschool Education (EPPE) Project. Technical Paper 12: the final report. Effective Pre-school Education. London: Department for Education and Skills & Institute of Education, University of London.
- Vandenbroeck, Michel, Peeters, Jan, & Bouverne-De Bie, Maria 2013. Lifelong learning and the counter/professionalisation of childcare: A case study of local hybridizations of global European discourses. *European Early Childhood Education Research Journal* 21 (1), 109–124.
- Van Dijk, Teun A. 2006. Ideology and Discourse Analysis. *Journal of Political Ideologies* 11 (2), 115–140.
- Välimäki, Anna-Leena 1998. Päivittäin. Lasten (päivä)hoitojärjestelyn muotoutuminen varhaiskasvun ympäristönä suomalaisessa yhteiskunnassa 1800- ja 1900-luvulla. *Acta Universitatis Ouluensis E* 31. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Välimäki, Anna-Leena & Rauhala, Pirkko-Liisa 2000. Lasten päivähoiton taipuminen yhteiskunnallisiin murrokseen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 65:5, 387–405.

## **Liitteet**

### **Liite 1. Lähteenä käytetyt sidosryhmälausunnot**

Ammattikorkeakoulujen varhaiskasvatusverkosto

Diabetesliitto

Eduskunnan oikeusasiamies

Elinkeinoelämän keskusliitto ry

Kirkkohallitus (Suomen ev.lut. kirkko)

Kuntatyöntajat

Lapsiasianeuvottelukunta

Lapsiasiavaltuutettu

Lastensuojelun Keskusliitto

Mannerheimin Lastensuojeluliitto

Pelastakaa Lapset ry

Romaniasiain neuvottelukunta

Saamelaiskäräjät

Sairaaloiden lastentarhanopettajat ry

Sateenkaariperheet ry

Sosiaalialan amk-verkosto

Sosiaalialan osaamiskeskukset

Sosiaalialan Työntajat ry

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (VALVIRA)

Sosiaali- ja terveysalan toisen asteen oppilaitosten johtajien verkosto

Sosiaalijohto ry

Suomen erikoistuneet lastentarhanopettajat ry (Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat)

Suomen Monikkoperheet ry

Stadin ammattiopisto

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriö  
Valtakunnallinen vammaisneuvosto  
Vammaisfoorumi ry

## Liite 2.

Taulukko 2. Lakia valmisteleavan työryhmän kokoonpano

Nimi	Taustaorganisaatio
Eeva-Riitta Pirhonen (puheenjohtaja)	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Jari Rajanen	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Hannele Kerola	Valtiovarainministeriö
Pirjo Sarvimäki	Sosiaali- ja terveysministeriö
Arja-Sisko Holappa	Opetushallitus
Päivi Lindberg	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Tuomo Laitila	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Jarkko Lahtinen	Kuntaliitto
Anne Liimola	Lastentarhanopettajaliitto
Riitta Työläjärvi	Toimihenkilökeskus STTK
Tero Ristimäki	Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia
Minna Pirttijärvi	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
Tuomas Kurttila	Suomen sosiaali ja terveys ry.
Kirsti Karila	Tampereen yliopisto
Peter Johnson	Kokkolan kaupunki
Reino Taurovaara	Järvenpään kaupunki
Eva Siitonen	Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy
Johanna Perez	Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super

**FT Eeva-Leena Onnismaa** on varhaiskasvatuksen yliopistonlehtori Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksella.

**KM Maiju Paananen** on varhaiskasvatuksen tohtorikoulutettava Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksella.

**KT Lasse Lipponen** on varhaiskasvatuksen professori Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksella.