

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Ruutiainen, Ville; Räsänen, Tapio

**Title:** Universalismin ja markkinamallin välissä : varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle

**Year:** 2024

**Version:** Published version

**Copyright:** © Yhteiskuntapolitiikka

**Rights:** CC BY-NC-ND 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Please cite the original version:**

Ruutiainen, V., & Räsänen, T. (2024). Universalismin ja markkinamallin välissä : varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle. *Yhteiskuntapolitiikka*, 89(5-6), 473-485. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024112797220>



# Universalismin ja markkinamallin välissä

## Varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle

VILLE RUUTIAINEN & TAPIO RÄSÄNEN

Suomessa varhaiskasvatuspalvelut on tuotettu perinteisesti pääasiassa julkisesti. Yksityinen palveluntuotanto on kuitenkin lisääntynyt 2000-luvulla, koska kunnat ovat myöntäneet perheille taloudellisia tukia. Erityisesti palvelusetelien käyttö on yleistynyt. Artikkelissa tarkastellaan palvelusetelin käyttöönoton vaikutusta varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön ja niiden järjestämisen tapaan.

.....  
*English summary at the end of the article*

### Johdanto

Keväällä 2023 aloittaneen Petteri Orpon hallituksen ohjelma sisältää tavoitteen varhaiskasvatuksen palvelusetelien uudistuksesta sekä yksityisen hoidon tuen käytön lisäämisestä (Valtioneuvosto 2023). Molempien tukimallien avulla pyritään tukemaan yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden kysyntää ja tarjontaa, mutta niihin liittyy myös eroja, jotka heijastuvat muun muassa yksityisten palveluiden asemaan palveluverkostossa ja palveluiden tasa-arvoiseen saatavuuteen (Laiho & Pihlaja 2022; Ruutiainen ym. 2020) sekä laajemmin koulutuksen hallintaan liittyviin kysymyksiin (Valkonen ym. 2022). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan näiden yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntätukien vaikutusta varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön sekä varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen tapaan. Tutkimus osallistuu varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumista ja yksityistymistä koskevaan tieteelliseen keskusteluun, joka on ollut suomessa toistaiseksi niukkaa (Ruutiainen ym. 2018).

Varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen on Suomessa kuntien lakisääteinen tehtävä. Kunnat voivat päättää tuottavatko varhaiskasvatuspalvelut itse vai hankkivatko palveluita toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta (Varhaiskasvatuslaki 540/2018). Käytännössä kunnat ovat tuottaneet varhaiskasvatuspalvelut pääosin itse, mutta ne ovat myös hankkineet niitä yksityisiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta ostopalveluina. Vuodesta 1997 saakka perheiden on ollut mahdollista hankkia yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita yksityisen hoidon tuen ja kuntien sille mahdollisesti maksaman kuntalisän avulla. Vuonna 2009 palvelusetelilaki ulotettiin koskemaan varhaiskasvatuspalveluita, minkä jälkeen useat kunnat alkoivat myöntää perheille varhaiskasvatuksen palvelusetelitä (Ruutiainen ym. 2018). Tukien painopisteen siirtyminen tarjontapuolelta (ostopalvelut) kysynnän tukemiseen (yksityisen hoidon tuki ja palveluseteli) voidaan nähdä askeleena kohti markkinamallia, jossa perheet valitsevat keskenään kilpailevien palveluntuottajien väliltä haluamansa palvelun (Lloyd 2019; Ruutiainen ym. 2018; van der Werf ym. 2021).

Kysyntätukien käyttöönoton jälkeen yksityisesti tuotettujen varhaiskasvatuspalveluiden määrä ja yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistu-

—————  
*Kiitämme Jarkko Lahtista Kuntaliitosta.*

neiden lasten osuus ovat kasvaneet merkittävästi. Kun vuonna 2000 varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista 11 prosenttia oli yksityisten palveluiden piirissä, vuonna 2019 osuus oli noussut 18–19 prosentin välille. Saman ajanjakson aikana yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä kaksinkertaistui noin 24 000:sta noin 50 000:een (Karvi 2019; THL 2021).

Yksityisen palveluntuotannon lisääntymisestä huolimatta suurin osa palveluista tuotetaan kuitenkin edelleen julkisesti. Vuonna 2019 Suomen 3 617 päiväkodeista kunnallisia oli 2 624 (72,5 %) ja yksityisiä 993 (27,5 %). Yksityisten palveluiden osuus vaihtelee kuitenkin kunnittain merkittävästi. Lähes puolessa kunnista yksityistä palveluntuotantoa ei ollut ollenkaan vuonna 2019 (Karvi 2019). Toisaalta osassa kunnista taas yksityisten palveluiden osuus on noin 40 prosenttia (Lahtinen & Svartsjö 2022; Ruutiainen ym. 2021).

Yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntätukien keskinäinen suhde on myös ollut muutoksessa. Palvelusetelin suosio kasvoi 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, kun taas yksityisen hoidon tuen suosio laski saman ajanjakson aikana (Lahtinen & Svartsjö 2022; THL 2021). Vuonna 2015 palveluseteli oli myönnetty 15 067 lapselle ja yksityisen hoidon tukea sai 17 234 lasta. Vuonna 2019 palvelusetelin sai jo 31 856 lasta ja yksityisen hoidon tukea saavien määrä oli pudonnut 12 924 lapseen (THL 2021).

Edellä kuvattu kehitys viittaa siihen, että palveluseteli olisi korvaamassa yksityisen hoidon tukea yksityisen varhaiskasvatuksen ensisijaisena tukimuotona. Näyttäisi myös siltä, että palvelusetelin käyttöönotto on lisännyt yksityisten palveluiden käyttöä ainakin osassa sitä tarjoavista kunnissa. Palvelusetelin pilotointivaiheessa 1990-luvun loppupuolella havaittiin, että varhaiskasvatuksen palveluseteli lisäsi yksityisten palveluiden tarjontaa ja käyttöä. Julkisten palveluiden käyttö ei kuitenkaan vähentynyt, joten yksityisille palveluille oli oletettavasti piilevää kysyntää (Viitanen 2011). Palvelusetelin laajamittaisen käyttöönoton vaikutuksia palveluiden kysynnälle ja tarjonnalle ei ole kuitenkaan tutkittu. Myöskään palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksista yksityisen hoidon tuen käytölle ei ole tutkimusta. Tässä tutkimuksessa tätä tiedollista aukkoa pyritään täyttämään tuottamalla tietoa palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatuspalveluiden kysynnälle ja tarjonnalle. Lisäksi tutkimme korvaako palveluseteli järjestelmän yksityisen hoidon tukea

vai ovatko palvelusetelin käytön lisääntyminen ja yksityisen hoidon tuen käytön vähentyminen toisistaan riippumattomat ilmiöt.

## Tukimallit eri varhaiskasvatuksen järjestämisen logiikoiden ilmentyminä

### Universalismi ja markkinalogiikka varhaiskasvatuksen järjestämisen ideaaleina

Suomi on sijoitettu osaksi Pohjoismaisia sosiaalidemokraattisia hyvinvointi- (Esping-Andersen 1990) ja koulutusregiimejä (West & Nikolai 2013). Pohjoismaiselle mallille tyypillisesti varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen Suomessa on perustunut universalismin ajatukselle (Esping-Andersen 2009; Kildahl & Kuhnle 2005). Suomalaisten varhaiskasvatuspalveluiden yhteydessä universalismi voidaan nähdä sekä varhaiskasvatusjärjestelmän ideologisena perustana että varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ohjaavana periaatteena.

Ideologisesti universalismi kytkeytyy tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja yhteenkuuluvuuden ihanteisiin (Anttonen 2002; Kildahl & Kuhnle 2005) sekä korostaa kansalaisuusperusteisia oikeuksia tiettyihin sosiaalisiin etuuksiin (Naumann 2011). Nämä ideaalit ovat ilmentyneet esimerkiksi pyrkimyksenä mahdollistaa eri sukupuolten työssäkäynti ja lisätä lasten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua varhaiskasvatukseen. Universalismille perustuvissa järjestelmissä institutionaalinen kasvatus ymmärretään yhteiskunnan yhteisenä tehtävänä (Knjin & Lewis 2017), ja erilaista taustoista tulevien lasten yhtäläinen oikeus yhtäläisiin varhaiskasvatuspalveluihin nähdään tapana vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kaventaa sosiaalisia eroja (Ruutiainen 2022).

Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ohjaavana periaatteena universalismin ajatus on Suomessa tarkoittanut sitä, että palveluiden järjestäminen ja – suhteellisen maltillisia asiakasmaksuja lukuun ottamatta – rahoitus on julkisen sektorin vastuulla (Paananen 2017). Suurin osa varhaiskasvatuspalveluista on myös julkisen sektorin tuottamia kunnallisia palveluja (THL 2021). Universalismin ideaa heijastaa myös vanhempien subjektiivinen päivähoito-oikeus, joka muutettiin 2010-luvun puolivälissä lasten subjektiiviseksi oikeudeksi varhaiskasvatukseen (Lundkvist ym. 2017). Varhaiskasvatusjärjestelmän yhdenmukaisuus ja tasalaatuisuus on pyritty turvaamaan yhtä-

läisesti sekä julkisia että yksityisiä palveluntuottajia koskevalla opetus suunnitelmalla sekä lainsäädännöllä, joka sääntelee muun muassa varhaiskasvatuksen rakenteellisia laatutekijöitä. Yhteenvetona suomalainen julkinen varhaiskasvatusjärjestelmä voidaan nähdä melko tyyli puhtaana universalismin ajatuksen ilmentymänä (ks. Eerola ym. 2022; Fjällström ym. 2023).

Pohjoismaiselle hyvinvointiregiimille tyypillinen universalistinen tapa tuottaa varhaiskasvatuspalvelut poikkeaa markkinamallista, joka on ominaisempi liberaaleille hyvinvointiregiimeille (ks. Esping-Andersen 1990; Naumann 2011). Esimerkiksi Englannissa, Yhdysvalloissa ja Australiassa yksityisen sektorin ja markkinoiden rooli on varhaiskasvatuspalveluiden tuottamisessa suurempi kuin Pohjoismaissa (Brennan ym. 2012; Lloyd & Penn 2014). Varhaiskasvatuspalveluita ei kuitenkaan missään tuoteta täysin vapailla markkinoilla, vaan julkinen valta joko tukee tai sääntelee palveluiden tuottamista. Käytännössä markkinoistuneimmiskin maissa varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen perustuu eriasteisiin sektalouksiin, näennäismarkkinoihin tai monituohtajamalleihin (Ball & Youndell 2007). Moninai suudesta huolimatta varhaiskasvatuksen markki namallille on mahdollista hahmotella sen ydinaja tuksia kuvaava jäsenyys, joka saa erilaisia muotoja erilaisissa kansallisissa ja paikallisissa konteksteista (ks. Naumann 2011).

Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen markkinamallin ideologiset juuret kytkeytyvät (uus) liberaaliin ajatuskehykseen (Brennan ym. 2012; Ruutiainen 2022), joka korostaa kollektiivisen vastuun sijaan yksilön vastuuta sekä valinnan vapautta ja kilpailua (Lundkvist ym. 2017; Nyby ym. 2018). Varhaiskasvatuspalveluiden markkinamallissa vanhemmat nähdään kuluttajina, jotka valitsevat kilpailevien palveluntuottajien joukosta omia preferenssejään vastaavat palvelut ja vaihtavat tarvittaessa palveluntarjoajaa. Markkinoiden ajatellaan myös korjaavan itseään siten, että tarjonta sopeutuu kysynnän määrään, palveluiden hinta-laatusuhde parantuu kilpailun ansiosta ja heikompilaatuisten tai tehottomien palveluntuottajien on kehitettävä toimintaansa tai ne tulevat syrjäytetyksi markkinoilla (Cleveland & Krashinsky 2004; Lloyd 2019; Moss 2009; Naumann 2011; Vandenbroeck ym. 2022). Varhaiskasvatusjärjestelmää voidaan markkinointaa kysyntää tukemalla eli myöntämällä huoltajille yksityisten palveluiden valinnan mahdollistavia ta

loudellisia tukia sekä lisäämällä yksityisen sektorin roolia palveluiden tuottajana (Anttonen & Meagher 2013; van der Werf ym. 2021).

### **Varhaiskasvatuksen tukimallit ja kysyntätuet Suomessa**

Kunnat voivat tukea yksityisen varhaiskasvatuksen kysyntää joko yksityisen hoidon tuella ja sen kuntalisällä tai palvelusetelillä (Laiho & Pihlaja 2022). Yksityisen hoidon tuki on Kelan myöntämä etuus, joka koostuu kiinteästä ja tulosidonnaisesta osuudesta, jotka vuonna 2022 olivat yhteensä noin 330 euroa kuukaudessa per lapsi. Koska yksityisen hoidon tuen arvo jää tulosidonnaisen osuuden kansakin suhteellisen matalaksi, monet kunnat maksavat sille myös yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Kuntalisä on yleensä kiinteä summa, mutta se voi sisältää myös tulosidonnaisia osia. Vuonna 2022 kuntalisä oli keskimäärin 306 euroa yli ja 412 euroa alle kolmevuotiaalle lapselle (Lahtinen & Svartsjö 2022). Palveluseteli puolestaan on kuntien myöntämä etuus, joka on yleensä tulosidonnainen. Palveluseteli eroaa tulosidonnaisuutensa lisäksi yksityisen hoidon tuesta siten, että siihen liittyvä palvelusetelin sääntökirja mahdollistaa kunnalle yksityisen hoidon tukea voimakkaamman yksityisten palveluntuottajien sääntelyn, kuten asiakasmaksujen hintakaton.

Sekä kuntapäätäjät (Ruutiainen ym. 2020) että yksityiset palveluntuottajat (Ruutiainen ym. 2021) näkevät palveluseteli- ja yksityisen hoidon tuki -järjestelmien eroavan toisistaan. Palvelusetelipäiväkodit ymmärretään osana kunnan omaa palvelujärjestelmää, ja palvelusetelin tulosidonnaisuuden nähdään mahdollistavan taloudellisesti yksityisten palveluiden valinnan kaikissa tulo luokissa oleville perheille. Yksityisen hoidon tuella tuotetut palvelut asemoidaan puolestaan julkisesta järjestelmästä erilliseksi sektoriksi, jonka sääntely on jossain määrin palvelusetelipäiväkoteja vähäisempää ja jossa yksityisillä palveluntuottajilla on mahdollisuus vaikuttaa enemmän palveluidensa hinnoitteluun sekä asiakaskuntaan, mikä puolestaan voi johtaa yksityisen hoidon tuella toimivien päiväkotien asiakaskuntien valikoitumiseen (ks. myös Laiho & Pihlaja 2022). Empiiristen tutkimusten perusteella näin näyttäisi myös tapahtuvan. Perheen tulotaso ei ole yhteydessä palvelusetelin käyttöön, mutta keski- ja hyvätuloiset perheet ovat yliedustettuina yksityisen hoidon tuen saajissa (Ruutiainen ym. 2022; 2023; Räsänen & Österbacka 2023). Yleisesti yksityisten palvelui-

den asiakaskunnissa julkisiin palveluihin verrattuna ovat yliedustettuina korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ja aliedustettuina erityistä tukea ja vuoroa tarvitsevat lapset (Heiskanen ym. 2021; Pihlaja & Neitola 2017; Ruutiainen ym. 2022; Vainikainen ym. 2018).

Varhaiskasvatusjärjestelmien muutoksen on esitetty olevan polkuriippuvainen prosessi, jossa aiemmat ratkaisut sekä olemassa oleva institutionaalinen ja kulttuurinen todellisuus asettavat ehtoja sille, kuinka uuden ideat kuhunkin kansalliseen kontekstiin kotoutuvat (Brennan ym. 2012; Onnismaa ym. 2014). Ingela Naumann (2011) on argumentoinut, että vaikka universalismi ja markkinoistuminen ovat monelta osin ristiriitaisia ja kilpailevia varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen logiikkoja, ne eivät ole kuitenkaan ole täysin toisiansa poissulkevia kehityskulkuja, vaan molemmat voivat muokata varhaiskasvatusjärjestelmiä yhtä aikaa ja muodostaa erilaisia hybridejä (ks. myös Valkonen ym. 2022). Se, millainen yhdistelmä universalismista ja markkinalogiikasta lopulta syntyy, näyttäisi liittyvän siihen kumpi järjestelmä oli ensin olemassa (Mahon ym. 2012; Naumann 2011; Ruutiainen 2022; Westberg & Larsson 2020)

Esitämme tässä tutkimuksessa havainnollistamisen vuoksi universalismin ja markkinalogiikan kuitenkin saman jatkumon ääripäinä. Kuviossa 1 julkinen varhaiskasvatusjärjestelmä sekä yksityisen hoidon tuki ja palveluseteli -mallit on sijoitettu kyseiselle jatkumolle. Kuviota voidaan tulkita siten, että jatkumon universalistisessa päässä korostuvat universalismille tyypilliset ideologiset ja käytännölliset piirteet. Jatkumon toisessa päässä sen sijaan korostuvat markkinalogiikalle tyypilliset piirteet universalististen ajatusten jäädessä vähäisemmiksi. Näiden ääripäiden väliin jää erilaisia sekatalouksia (Lloyd 2019) ja näennäismarkkinoi-

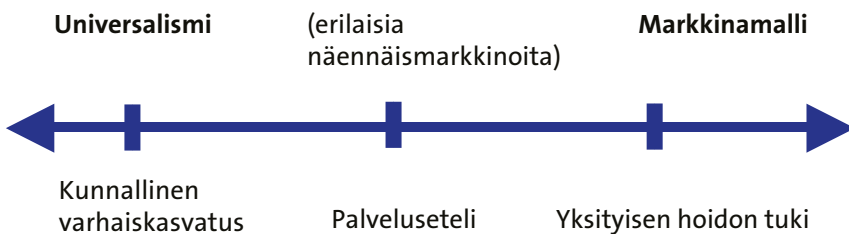
ta (Carlbaum ym. 2023), joilla universalismin ja markkinalogiikan ajatukset yhdistyvät eri tavoin (Ruutiainen 2022).

Vaikka yksityisen hoidon tuki sijoittuu lähimmäksi markkinamallia, siihenkin liittyy monia universalistiselle järjestelmälle tyypillisiä piirteitä. Palvelusetelimalli puolestaan sijoittuu esimerkiksi voimakkaamman julkisen valvonnan ja tulosi-donnaisen luonteensa vuoksi julkisen varhaiskasvatusjärjestelmän ja yksityisen hoidon tuki -järjestelmän väliin muodostuville näennäismarkkinoille (ks. Carlbaum ym. 2023). Kunnallinen varhaiskasvatusjärjestelmä puolestaan edustaa melko muotopuhdasta pohjoismaista universalismin ajatusta.

### Tutkimuskysymykset

Aikaisempien tarkasteluiden ja tilastojen perusteella havaitaan, että entistä suurempi osuus varhaiskasvatuspalveluista rahoitetaan palvelusetelillä. Kunnallisen ja erityisesti yksityisen hoidon tuella tuotetun varhaiskasvatuksen osuudet ovat vastaavasti olleet laskussa. Tässä tutkimukseen edellä mainittua kehitystä tarkastellaan tarkemmin selvittämällä, kuinka palvelusetelin käyttöönotto kunnassa vaikuttaa varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön ja tarjontaan sekä yksityisen hoidon tuen käyttöön.

Kansainvälisen tutkimuksen (Cleveland & Krashinsky 2009; Noailly & Visser 2009) sekä suomalaisten tarkasteluiden (Lahtinen & Svartsjö 2022; Ruutiainen ym. 2023) perusteella yksityiset varhaiskasvatuspalvelut keskittyvät erityisesti tiheimmin asutuille alueille, joten tutkimuskysymyksiä tarkastellaan myös kunnan koon mukaan.



Kuvio 1. Varhaiskasvatuksen tukimallien ja varhaiskasvatuksen järjestämistapojen suhde.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Kuinka palvelusetelin käyttöönotto vaikuttaa varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön?
2. Korvaako palveluseteli yksityisen hoidon tuen käyttöä?
3. Kuinka palvelusetelin käyttöönotto vaikuttaa varhaiskasvatuspalveluiden tarjontaan?

## Tutkimusaineisto

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi rakennettiin kunta-vuosipaneeli vuosilta 2011–2017. Paneelin kuntasoiset tiedot kerättiin useista lähteistä ja harmonisoitiin. Muuttujissa käytettiin vuoden lopun tietoja. Tutkimusjakson aikana toteutetut kuntaliitokset ja luokitusmuutokset huomioitiin käyttämällä vuoden 2011 Tilastokeskuksen kuntaluokitusta sekä vuoden 2017 kuntajakoa (ks. liitetaulukko 1, [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)). Vuonna 2017 Suomessa oli 311 kuntaa, joista 309 kunnalle kerättiin täydellinen paneeli. Aineistoa tarkasteltiin markkinoiden koon mukaan jaoteltuna. Jaottelu noudatti Tilastokeskuksen kuntaluokitusta: kaupunkimaiset kunnat, taajaan asutut kunnat ja maaseutumaiset kunnat.

Selittävänä muuttujana kaikissa tutkimuskysymyksissä oli palvelusetelijärjestelmän käyttö kunnassa (0/1). Vuosina 2011–2017 varhaiskasvatuksen palveluseteliä tarjoaville kunnille selvitettiin palvelusetelin käyttöönottovuosi. Päätietolähteenä käytettiin Kuntaliiton varhaiskasvatuskyselyitä vuosilta 2012, 2014, 2016 ja 2018 (ks. esim. Lahtinen & Svartsjö 2018). Vastauskadosta ja kyselyiden mittaushetkestä johtuen palvelusetelitietoja täydennettiin varhaiskasvatuksen palveluseleiden sääntökirjaan kirjatun voimassaolon perusteella. Joissain tapauksissa hyödynnettiin myös media-aineistoa, valtuustojen päätöksiä sekä THL:n tilastotietoja varhaiskasvatuksen palvelusetelikustannuksista. Tietojen perusteella pääteltiin palvelusetelin käyttöönottovuosi jokaisessa palvelusetelin käyttöön ottaneessa kunnassa. Joidenkin kuntien maksama palveluraha määriteltiin aineistossa palveluseteliksi.

Herkkyystarkasteluissa (liitetaulukot 2–5, [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)) käytetty tieto kuntien maksamista yksityisen hoidon tuen kuntalisistä kerättiin Kuntaliiton kyselyistä ja Kelan tutkimusaineistoista (ks. Räsänen ym. 2019; Räsänen ym. 2023).

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä selitettävänä muuttujina käytettiin kunnallisen sekä pal-

velusetelillä tuetun varhaiskasvatuksen osuuksia kunnassa. Muuttujien rakentamisessa hyödynnettiin THL:n Sotkanetin kunta-vuositasoisia indikaattoreita varhaiskasvatuksesta 2011–2017 sekä varhaiskasvatuksen palvelusteleistä vuosilta 2015–2017. Kunnallisiksi palveluiksi tulkitaan kunnan kustantamat varhaiskasvatuspalvelut, jotka sisältävät kuntien itse tuottamat sekä ostopalveluina hankkimat palvelut.

Toisessa tutkimuskysymyksessä selitettävä muuttujana oli yksityisen hoidon tuella tuetun varhaiskasvatuksen osuus kunnassa. Muuttujan tiedot kerättiin Kelan perhe-etuusrekisteristä. Tilastoaineiston perusteella yksityisen hoidon tukea käyttäneiden lasten lukumäärä summattiin kuntatasolle vuosina 2011–2017 ja suhteutettiin saman ikäiseen vuoden lopun väestöön. Tiedot laskettiin erikseen myös 1–2-vuotiaille ja 3–5-vuotiaille.

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä selitettiin yksityisten päiväkotien lukumäärä kunnassa, joista muodostettiin kunta-vuosipaneeli. Määrän laskeamisessa käytettiin Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin toimipaikkatason valmisaineistoja vuosilta 2011–2017 (toimialaluokituksen 2008 luokka 8891 – Lasten päivähoitopalvelut). Aineistoon sisällytettiin kaikki yksityiset varhaiskasvatusalan toimipaikat, joissa oli vuoden aikana vähintään 2 000 euroa liikevaihtoa.

Taulukossa 1 on esitetty tutkimusaineiston tunnuslukuja vuosilta 2011–2017. 2010-luvun alussa lähes 120 kuntaa tarjosi yksityisen hoidon tukeen kuntalisää, mutta osuus on vähentynyt palvelusetelien yleistyessä. Noin 20–40 kuntaa tarjosi molempia tukimuotoja tutkimusajanjaksoilla. Liitekuvioissa 1 ja 2 (ks. [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)) esitetään tukimuotojen alueellinen jakautuminen.

2010-luvulla varhaiskasvatukseen osallistumisaste kasvoi, mikä näkyy kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuneiden lasten määrän kasvuna vuosina 2011–2017. Yksityisen hoidon tuen osuus on vähentynyt hieman tutkimusjaksolla, erityisesti yli 3-vuotiaiden osalta. Palveluseteliä saavien 0–6-vuotiaiden lasten osuus on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2015 vuoteen 2017 (palvelusetelin käytöstä on tilastotietoa vasta vuodesta 2015). Yksityisten toimipaikkojen lukumäärä kasvoi tutkimusjaksolla.

Taulukko 1. Varhaiskasvatuksen kysyntätukia tarjoavien kuntien lukumäärä sekä keskimääräinen varhaiskasvatuspalveluihin osallistumisaste lapsen iän mukaan kunnissa vuosina 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(309 kuntaa aineistossa)							
<b>Selittävät muuttujat:</b>							
Yksityisen hoidon tuen kuntalisä, lkm	118	119	116	102	102	102	105
Varhaiskasvatuksen palveluseteli, lkm	22	28	40	46	58	67	85
Sekä yksityisen hoidon tuen kuntalisä että palveluseteli, lkm	17	21	26	19	21	31	39
<b>Selittävät muuttujat:</b>							
Kunnallisissa varhaiskasvatuspalveluissa, 1–2-vuotiaat, %	36,7	35,9	36,5	36,8	36,9	37,7	39,8
Kunnallisissa varhaiskasvatuspalveluissa, 3–5-vuotiaat, %	65,6	65,6	66,3	66,8	67,7	67,9	69,5
Yksityisen hoidon tuella, 1–2-vuotiaat, %	2,2	2	2,1	2,1	2,2	2,1	1,9
Yksityisen hoidon tuella, 3–5-vuotiaat, %	3,4	3,4	3,5	3,2	3,3	3	2,6
Palvelusetelillä, 0–2-vuotiaat, %					1,0	1,3	2,1
Palvelusetelillä, 3–6-vuotiaat, %					2,0	2,5	3,2
Yksityisiä toimipaikkoja, yhteensä	773	788	811	836	841	857	950

## Menetelmät

Muodostettua kunta-vuosipaneelia analysoitiin lineaarisella regressiomallilla differences-in-differences-asetelmalla. Aineisto rajattiin ajanjaksoon 2011–2017, jolloin oli saatavilla tieto palvelusetelitä tarjoavista kunnista.

Differences-in-differences on kvasikokeellinen menetelmä, jonka avulla pyritään havaitsemaan intervention (palvelusetelin käyttöönotto) keskimääräinen vaikutus lopputulemiin (esim. kunnallisten palveluiden osuus). Tässä tutkimuksessa verrataan kehitystä palvelusetelin käyttöön ottaneissa kunnissa (koeryhmä) kehitykseen niissä kunnissa, joissa palveluseteliä ei ole otettu käyttöön (kontrolliryhmä) (ks. Goodman-Bacon 2021).

Estimoimme seuraavan mallin:

$$Y_{mt} = \alpha D_{mt} + \beta K_{mt} + \gamma_m + \lambda_t + \varepsilon_{mt}$$

jossa selitettävänä muuttujana  $Y_{mt}$  käytettiin kunnallisissa tai yksityisissä palveluissa olevien lasten osuutta sekä kunnan alueella toimivien yksityisten varhaiskasvatusalan toimipaikkojen lukumäärää. Indikaattorimuuttuja  $D_{mt}$  saa arvon yksi, jos kunnassa on käytössä palveluseteli varhaiskasvatuksessa, ja arvon 0, jos palveluseteliä ei ole käytössä. Kerroin  $\alpha$  kertoo, kuinka monta pro-

senttiyksikköä esimerkiksi yksityisen hoidon tuen käyttö muuttuu, kun kunta ottaa käyttöön varhaiskasvatuksen palvelusetelin. Vastaavasti liitteen robustiustarkasteluissa muuttuja  $K_{mt}$  saa arvon yksi, jos kunta tarjoaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää.

Kaavassa muuttuja  $\gamma_m$  vastaa kunnan ajassa muuttumattomia kiinteitä vaikutuksia. Muuttuja  $\lambda_t$  poistaa vuoden kiinteät vaikutukset, kuten koko Suomea koskevat työttömyyssokit, jotka voivat vaikuttaa palveluiden kysyntään tai palvelutuottajien päätökseen tulla markkinoille.

Käyttämämme menetelmä tunnistaa palvelusetelien käyttöönoton kausaali vaikutuksen, mikäli tietyt oletukset toteutuvat (ks. Goodman-Bacon 2021). Kausaali oletuksia on tarkasteltu liitteen robustiustarkasteluissa. Liitemateriaali sisältää kuvailevia tietoja palvelusetelin käyttöönotosta sekä palvelusetelin ja yksityisen hoidon tuen samanaikaisesta ja erillisestä käytöstä eri kunnissa (liitekuviot 1 ja 2). Liitekuvioissa 3–8 tarkastellaan kausaalipäätelylle oleellisen yhdenmukaisten trendien -oletuksen (parallel trends) uskottavuutta keskiarvoja vertaamalla (liitekuviot 3–6) sekä event-study menetelmän avulla (liitekuviot 7 ja 8). Lisäksi liitteissä esitetään, kuinka kuntaliitokset huomioitiin aineiston rakentamisessa (liitetau-

lukko 1) ja kuinka yksityisen hoidon tuen säilyttäminen palvelusetelin rinnalla tai sen lakkauttaminen vaikuttaa tutkimustuloksiin (liitetaulukot 2–5). (Kaikki liitteet, ks. [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi).)

## Tulokset

### Palvelusetelin vaikutus palveluiden käyttöön

Taulukossa 2 esitetään palvelusetelin käyttöönoton vaikutus kunnallisten palveluiden käyttöön 1–5-vuotiaiden lasten joukossa. Vertailuryhmänä toimivat kunnat, joissa ei ole käytössä palveluseteliä. Palvelusetelin käyttöönotto vähensi kunnallisten palveluiden osuutta keskimäärin 3,3 prosenttiyksikköä 1–2-vuotiaiden ryhmässä (keskiarvo 37,2 %) ja 6,9 prosenttiyksikköä 3–5-vuotiaiden ikäryhmässä (keskiarvo 67,1 %) verrattuna kuntiin, jotka eivät ottaneet käyttöön palveluseteliä. Alle 3-vuotiaissa muutos keskittyi maaseutumaisiin kuntiin. Lisäksi yli 3-vuotiaiden lasten osallistuminen kunnallisiin palveluihin väheni kaupunki- ja maaseutumaisissa kunnissa. Taajaan asutut kunnat, joissa otettiin käyttöön palveluseteli, eivät eronneet tilastollisesti kunnista, jotka eivät ottaneet käyttöön palveluseteliä.

Tulos voi selittyä sillä, että palvelusetelin käyttöönotolla paikataan kuntien omaa palveluntuotantoa tai vaihtoehtoisesti kunnat voivat siirtää tekemäänsä ostopalvelusopimuksia palvelusetelijärjestelmän piiriin. Taajaan asutuissa kunnissa kun-

tien kustantamien palveluiden käyttö ei kuitenkaan vähentynyt palvelusetelin käyttöönoton myötä. Näihin kuntiin ei siis synny merkittävässä määrin yksityistä toimintaa tai julkisten palveluiden määrä kasvaa samassa tahdissa yksityisten palveluiden kanssa.

Tulosten perusteella palvelusetelin käyttöönotto vähensi myös yksityisen hoidon tuella tuotettujen palveluiden käyttöä sekä yli että alle 3-vuotiaiden lasten joukossa (taulukko 3). Palveluseteli korvasi keskimäärin 1,5 prosenttiyksikköä 1–2-vuotiaiden yksityisen hoidon tuen käytöstä (keskiarvo 2,1 %) ja 3–5-vuotiaiden ryhmässä 2,9 prosenttiyksikköä (keskiarvo 3,2 %). Kaupunkimaisissa kunnissa palvelusetelin käyttöönotto pienensi yksityisen hoidon tuen osuuden puoleen ja pienemmissä kunnissa enemmän.

Palvelusetelin käytöstä on tilastotietoa vuosilta 2015–2017, ja aiemmista taulukoista poiketen mukana laskelmissa on 0- ja 6-vuotiaat. Taulukko 4 esittää palvelusetelin saaneiden lasten osuuden 0–2- ja 3–6-vuotiaiden ikäryhmistä. Kuten saattoi olettaa, palvelusetelin käyttö lisääntyi voimakkaasti kunnissa sen käyttöönoton jälkeen sekä 0–2-vuotiaiden että 3–6-vuotiaiden joukossa.

### Palvelusetelin vaikutus palveluiden tarjontaan

Yksityisten palveluiden tarjontaa mitattiin yksityisten toimipaikkojen lukumäärällä. Yksityisten toimipaikkojen lukumäärä kasvoi koko tutkimusjakson 2011–2017 (taulukko 1), mutta tulosten

Taulukko 2. Palvelusetelin vaikutus kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuneiden lasten osuuteen lapsen iän ja kuntatyyppin mukaan vuosina 2011–2017

	Kaikki	Kaupunkimaiset	Taajaan asutut	Maaseutumaiset
<b>1–2-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	–0,033***	0,008	–0,015	–0,087***
	–0,01	–0,015	–0,012	–0,018
N	2 163	406	462	1 295
R <sup>2</sup>	0,483	0,389	0,645	0,48
Keskiarvo	0,372	0,388	0,374	0,366
<b>3–5-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	–0,069***	–0,032***	–0,006	–0,145***
	–0,009	–0,009	–0,012	–0,017
N	2 163	406	462	1,295
R <sup>2</sup>	0,736	0,807	0,779	0,728
Keskiarvo	0,671	0,697	0,655	0,668

Estimaattien keskivirheet suluisissa. Merkitsevyytasot: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\* p < 0,01



Taulukko 3. Palvelusetelin vaikutus yksityisen hoidon tuella tuettuihin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuneiden lasten osuuteen lapsen iän ja kuntatyyppin mukaan vuosina 2011–2017

	Kaikki	Kaupunkimaiset	Taajaan asutut	Maaseutumaiset
<b>1–2-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	-0,015***	-0,014***	-0,019***	-0,017***
	-0,002	-0,003	-0,003	-0,003
N	2,163	406	462	1,295
R <sup>2</sup>	0,793	0,855	0,841	0,716
Keskiarvo	0,021	0,039	0,027	0,013
<b>3–5-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	-0,029***	-0,025***	-0,033***	-0,029***
	-0,003	-0,003	-0,005	-0,005
N	2 163	406	462	1 295
R <sup>2</sup>	0,797	0,890	0,835	0,708
Keskiarvo	0,032	0,055	0,043	0,021

Estimaattien keskivirheet suluissa. Merkitsevyystasot: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\* p < 0,01

Taulukko 4. Palvelusetelin vaikutus palvelusetelillä tuettuihin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuneiden lasten osuuteen lapsen iän ja kuntatyyppin mukaan vuosina 2015–2017

	Kaikki	Kaupunkimaiset	Taajaan asutut	Maaseutumaiset
<b>1–2-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	0,045***	0,069***	0,038***	0,026***
	-0,004	-0,014	-0,005	-0,004
N	927	174	198	555
R <sup>2</sup>	0,83	0,707	0,934	0,884
Keskiarvo	0,006	0,014	0,01	0,003
<b>3–5-vuotiaat</b>				
Palveluseteli	0,059***	0,076***	0,065***	0,033***
	-0,005	-0,012	-0,007	-0,006
N	927	174	198	555
R <sup>2</sup>	0,926	0,903	0,959	0,913
Keskiarvo	0,011	0,024	0,017	0,005

Estimaattien keskivirheet suluissa. Merkitsevyystasot: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\* p < 0,01

Taulukko 5. Palvelusetelin vaikutus yksityisten varhaiskasvatusalan toimipaikkojen lukumäärään kuntatyyppin mukaan vuosina 2011–2017

	Kaikki	Kaupunkimaiset	Taajaan asutut	Maaseutumaiset
Palveluseteli	0,225	-0,224	-0,034	0,134**
	-0,155	-0,578	-0,186	-0,054
N	2 163	406	462	1 295
R <sup>2</sup>	0,982	0,98	0,914	0,878
Keskiarvo	2,71	11,2	2,14	0,253

Estimaattien keskivirheet suluissa. Merkitsevyystasot: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\* p < 0,01

perusteella muutos ei liittynyt palvelusetelin käyttöönottoon. Yksityisten toimipaikkojen lukumäärä ei kasvanut kaupunkimaisissa tai taajaan asutuissa kunnissa, jotka ottivat käyttöön palvelusetelin, kun kehitystä verrataan kuntiin, jotka eivät ottaneet käyttöön palveluseteliä (taulukko 5). Tarkemman tarkastelun perusteella maaseutumaisissa palvelusetelin käyttöön ottaneissa kunnissa perustettiin kuitenkin 0,13 uutta päiväkotia verrattuna maaseutumaisiin kuntiin, jotka eivät ottaneet käyttöön palveluseteliä. Keskimäärin tämä vastaa yhtä uutta yksityistä päiväkotia (toimipaikkaa) jokaista yhdeksää palvelusetelin käyttöönottanutta maaseutumaista kuntaa kohden, joten lisäys on pieni.

## Johtopäätökset

Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä kasvoi 2010-luvulla. Samaan aikaan entistä suurempi osuus varhaiskasvatuspalveluista tuotettiin palvelusetelillä, kun taas yksityisen hoidon tuen käyttö väheni (THL 2021). Tässä tutkimuksessa erilaisten varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistapojen välistä dynamiikkaa tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin tutkimalla, kuinka varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönotto kunnissa vaikutti kunnallisten varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön ja tarjontaan sekä yksityisen hoidon tuella tuettujen varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön. Tulosten perusteella palvelusetelin käyttöönotto vähensi kunnallisten sekä yksityisen hoidon tuella tuettujen palveluiden osuutta. Palvelusetelin käyttöönotto ei vaikuttanut uusien yksityisten päiväkotien määrään kunnissa, mutta se lisäsi sillä tuettujen palveluiden osuutta keskimäärin noin viisi prosenttiyksikköä. Kuntatyyppi sekä palveluihin osallistuvien lasten ikä ovat yhteydessä palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksiin (ks. myös Ruutiainen ym. 2023; Viitanen 2011).

Talousteorian perusteella palveluseteli luo yksityisille palveluille kysyntää mahdollistamalla niiden valitsemisen aiempaa useammalle perheelle, jolloin osa perheistä päätyy palveluiden etäisyyden, laadun tai hinnan perusteella käyttämään yksityisiä palveluita julkisten sijaan. Yksityiset palveluntuottajat puolestaan reagoivat lisääntyneeseen kysyntään ja korkeampaan hintaan tarjoamalla uusia varhaiskasvatuspaikkoja (ks. Berlinski ym. 2024). Tässä tutkimuksessa ei pystytä havaitsemaan perheiden valintoihin vaikuttavia tekijöitä

aineistosta. Aikaisemman tutkimuksen perusteella yksityisille palveluille näyttäisi kuitenkin olevan jonkin verran piilevää kysyntää (Viitanen 2011), jota voi selittää esimerkiksi joidenkin vanhempien kriittinen suhtautuminen varhaiskasvatuksen laatuun yleensä (Ruutiainen ym. 2023) tai joidenkin yksityisten päiväkotien kodinomaisuus tai pieni koko (Alasuutari ym. 2023) tai pedagogiset painotukset (Ruutiainen ym. 2021).

On myös mahdollista, että polkuriippuvuuk-sien (ks. Brennan ym. 2012; Naumann 2011) vuoksi suomalainen instituutiorakenne muokkaa palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia yksityisten palveluiden kysynnälle. Subjektii-visen varhaiskasvatusoikeuden ja kuntien varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisvastuun vuoksi kaikille perheille pitäisi olla tarjolla julkinen varhaiskasvatuspaikka. Lisäksi yhtäläisen sääntelyn sekä yleissitovan varhaiskasvatussuunnitelman vuoksi julkisten ja yksityisten päiväkotien ei pitäisi juurikaan erota keskimäärin toisistaan. Yksityisten palveluiden asiakasmaksut eivät myöskään tyypillisesti ole julkisten päiväkotien maksuja edullisempia, vaan pikemmin jonkin verran korkeampia. Kuntapäätäjien haastattelututkimukset (Laiho & Pihlaja 2022; Ruutiainen ym. 2020) viittaavatkin siihen, että palvelusetelin käyttöönotolla on pyritty vastaamaan lisääntyneeseen palveluntarpeeseen. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä lisääntyi 2010-luvulla (THL 2021). Tämän seurauksena osa kunnista on kaavoittanut uusia yksityisiä päiväkoteja alueille, joissa palveluille on ylikysyntää, kuten uusille asuinalueille. Tällöin yhä useamman perheen lähipäiväkoti on yksityinen. Aikaisemman tutkimuksen perusteella kodin läheinen sijainti on vanhempien keskeisin päiväkodin valintaperuste (Sulkanen ym. 2019), joten on todennäköistä, että yksityisiin päiväkoteihin pitkälti päädytään ilman selkeää valintaa eri vaihtoehtojen välillä. Lisäksi palvelusetelin avulla yksityiset palvelut pyritään tekemään perheille taloudellisesti saataviksi (Ruutiainen ym. 2020), mikä voisi selittää mahdollista (perheille kalliimman) yksityisen hoidon tuen korvautumista. Lisää tutkimusta perheiden varhaiskasvatusratkaisuista kuitenkin tarvitaan.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella palveluseteli vähentää kunnallisten varhaiskasvatuspalveluiden osuutta, mikä viittaa siihen, että kasvavaan palveluntarpeeseen pyritään vastaamaan yksityistä varhaiskasvatusta tukemalla ja yksityiset palveluntuottajat reagoivat tukeen avaamalla uu-

sia päiväkotia. Palvelusetelin käyttöönotto ei kuitenkaan tulosten perusteella näyttänyt lisäävän yksityisten palveluiden tarjontaa uusien yksityisten päiväkotien lukumäärällä tarkasteltuna (pl. maaseutumaiset kunnat). Tulosta voidaan pitää jossain määrin yllättävänä, sillä se on ristiriidassa sen ajatuksen, että kunta siirtäisi kasvaneesta kysynnästä koituneet investointitarpeet, siis uusien päiväkotien rakentamisen, yksityisille toimijoille. Havainto voi kuitenkin osittain tai kokonaan selittyä sillä, että joissakin isoissa kaupungeissa, joissa yksityisten palveluiden osuus on kasvanut (esim. Helsinki ja Espoo), ei tutkimusaikana ollut käytössä palveluseteliä. Lisäksi voi olla, että tutkimusjakso on liian lyhyt havaitsemaan uusien palvelusetelipäiväkotien syntymistä koko laajuudessaan.

Havainto, että palvelusetelin käyttöönotto vähentää sekä kunnallisten että yksityisen hoidon tuella tuettujen palveluiden osuutta voi selittyä sillä, että kunnallisiin palveluihin lukeutuvia yksityisiä ostopalvelupäiväkotia sekä yksityisen hoidon tuella toimivia päiväkotia on muutettu palvelusetelipäiväkodeiksi (Lahtinen 2023). On myös mahdollista, että maaseutumaisissa kunnissa palveluiden kysyntä on vähentynyt, mihin kunta on reagoinut sulkemalla julkisia päiväkotia, muttei yksityisiä, jolloin julkisen palveluntuotannon osuus laskee, vaikka palvelusetelipäiväkotien määrä ei lisääntynyt (Lahtinen 2023). Taajaan asutuissa kunnissa palvelusetelin käyttöönotto ei vaikuttanut julkisen varhaiskasvatuksen osuuteen, mikä viittaa joko siihen, että osassa kunnista lisääntyneeseen palveluntarpeeseen vastataan palvelusetelillä, osassa kunnan omilla palveluilla tai siihen, että julkiset ja palvelusetelipäiväkodit lisääntyvät samaa tahtia näissä kunnissa.

Varhaiskasvatuksen eri tukimallit edustavat erilaisia varhaiskasvatuksen järjestämisen logiikoita (kuviot 1). 1990-luvulta saakka vallalla on ollut järjestelmä, jossa vahva julkiseen palveluntuotantoon nojaava universalistinen logiikka yhdistyy melko itsenäiseen ja hyvin pieneen, yksityisen hoidon tuella tuettuun markkinamallia lähestyvään logiikkaan. Tilastoja (THL 2021) tarkastelemalla voidaan kuitenkin havaita, että Suomessa universalismin ja markkinamallin yhdistelmä on saanut rinnalleen yhdenlaista näennäismarkkinaa edustavan palvelusetelille perustuvan logiikan (ks. Carlbaum

ym. 2023; Trætteberg ym. 2023). Tämän tutkimuksen perusteella eri logiikkojen välisen suhteen kehitys on melko suoraviivainen: palvelusetelin käyttöönotto vähentää julkisten palveluiden osuutta sekä yksityisen hoidon tuen käyttöä ja lisää palvelusetelillä tuettujen palveluiden käyttöä, joskin vuorovaikutuksessa kuntatyyppin sekä lasten iän kanssa. Kansallisella ja kunnallisella tasolla 2000-luvulla harjoitettua varhaiskasvatuspolitiikkaa voidaankin hieman karrikoiden luonnehtia dialektiseksi prosessiksi (Polanyi 1945; Ruutiainen 2022; Schmidt & Thatcher 2013), jossa teesin (universalismi) ja antiteesin (markkina-logiikka) pohjalta syntyy näiden piirteitä yhdistelevä synteesi (näennäismarkkina). Tämän tutkimus tarkoittaa dialektisen prosessin etenemistä esittämällä, että kunnan tukimalli toimii markkinoistamisprosessia välittävänä tekijänä, eli yksityisten palveluiden lisääntyessä käytössä oleva tukimalli määrittää sitä, millaisen muodon yksityisen palveluntuotanto kussakin kunnassa saa.

Palvelusetelille perustuvilla näennäismarkkinoilla perheet asemoituvat kuluttajiksi (ks. Vandenbroeck ym. 2022). Heillä on puhtaammista markkinoista poiketen kuitenkin taloudellisesti lähes yhdenvertaiset mahdollisuudet valita mieluisat palvelut monien, joskin yhteisen lainsäädännön sekä opetussuunnitelman vuoksi hyvin samankaltaisten, palveluntuottajien joukosta (Laiho & Pihlaja 2022; Ruutiainen ym. 2020; 2022; 2023). Palvelusetelipäiväkodit myös sijoittuvat myös pääpiirteissään hyvin samanlaisille postinumeroalueille kuin julkiset päiväkodit (Ruutiainen ym. 2023). Näennäismarkkinakin tuottaa palvelun käyttäjien eriytymistä, sillä korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat ylläpidettuna palvelusetelipäiväkodeissa (Ruutiainen ym. 2022; 2023). Näyttäisi siis siltä, että palvelusetelin käyttöönotto yhtäältä vähentää yksityisen hoidon tukeen liittyvää melko räikeää, mutta suhteellisen pientä joukkoa koskevaa palvelunkäyttäjien ja palvelujärjestelmän eriytymistä ja korvaa sitä yhtenäisemmällä järjestelmällä, jossa erilaisista taustoista tulevien lasten eriytyminen eri palveluihin on jossain määrin hienovaraisempaa. Toisaalta eriytyminen palvelusetelikäyttäjissä on laajempaa ja kumpuaa huoltajien varhaiskasvatusratkaisuihin sekä yksityisten päiväkotien sijainneista.

Saapunut 29.2.2024  
Hyväksytty 25.6.2024

## KIRJALLISUUS

- Alasuutari, Maarit & Ruutiainen, Ville & Karila, Kirsti (2024) Enrolling the child in private early childhood education and care in the context of universal service provision, *Education Inquiry* 15 (1), 126–146.
- Anttonen, Anneli (2002) Universalism and social policy: A Nordic-feminist reevaluation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 10 (2), 71–80.
- Anttonen, Anneli & Meagher, Gabrielle (2013) Mapping marketisation: Concepts and goal. In G. Meagher & M. Szebehely (eds.), *Marketisation in Nordic eldercare: A research report on legislation, oversight, extent and consequences*. *Stockholm Studies in Social Work* 30. Stockholm: Stockholm University, 13–22.
- Ball, Stephen & Youdell, Deborah (2007) *Hidden privatization in public education*. Brussels: Education International.
- Berlinski, Samuel & Ferreyra, Maria Marta & Flabbi, Luca & Martin, Juan David (2024) *Childcare Markets, Parental Labor Supply, and Child Development*. *Journal of Political Economy* 132 (6). <https://doi.org/10.1086/728698>
- Brennan, Deborah & Cass, Bettina & Himmelweit, Susan, & Szebehely, Marta (2012) The Marketisation of Care: Rationales and Consequences in Nordic and Liberal Care Regimes. *Journal of European Social Policy* 22 (4), 377–391.
- Carlbaum, Sara & Lindgren, Joakim & Benerdal, Malin & Rönnerberg, Linda (2023) The local market makers: Swedish municipalities as preschool quasi-market organisers. *Education Inquiry*. DOI: 10.1080/20004508.2023.2234649
- Cleveland, Gordon & Krashinsky, Michael (2009) The nonprofit advantage: Producing quality in thick and thin childcare markets. *Journal of Policy Analysis and Management* 28 (3), 440–462.
- Eerola, Petteri & Repo, Katja & Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti & Lammi-Taskula, Johanna (toim.) *Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen monet polut: Lasten, perheiden ja politiikan näkökulmia*, Helsinki: Gaudeamus.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009) *The Incomplete Revolution. Adapting welfare states to women's new roles*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fjällström, Salla & Paananen, Maiju & Karila, Kirsti (2023) Neighborhood-based factors predicting attendance of early childhood education and care in a universal system: A case of Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*. <https://doi.org/10.1080/00313831.2023.2250375>
- Goodman-Bacon, Andrew (2021) Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, 225(2), 254–277.
- Heiskanen, Noora & Neitola, Marita & Syrjämäki, Marja & Viljamaa, Elina & Nevala, Piia & Siipola, Mari & Viitala, Riitta (2021) *Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-829-8> (haettu 1.12.2023)
- Kainu, Markus, Lehtomäki & Joonas & Parkkinen, Juuso & Miettinen, Jani & Kantanen, Pyry & Vesanen, sampo & Lahti, Leo (2023) *geofi: Access Finnish Geospatial Data (R package version 1.0.8.)*. <https://ropengov.github.io/geofi/>
- KARVI, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2019) *Tilastoraportti varhaiskasvatuksen järjestämisestä*. [https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/Karvi\\_vaka\\_tilastoraportti\\_2019-1.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/Karvi_vaka_tilastoraportti_2019-1.pdf) (haettu 28.11.2023).
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (2005) The Nordic welfare model and the idea of universalism. In Nanna Kildal & Stein Kuhnle (eds.) *Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience*. London: Routledge, 13–33.
- Knijn, Trudie & Lewis, Jane (2017) ECEC: childcare markets in the Netherlands and England. In Brigitte Unger, Daan Van Der Linde & Michael Getzner (eds.) *Public or private goods. redefining res publica*. Cheltenham: Edward Elgar, 150–174.
- Lahtinen, Jarkko & Svartsjö, Mikko (2018) *Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Lahtinen, Jarkko & Svartsjö, Mikko (2022) *Kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palvelusetelit*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Lahtinen, Jarkko (2023) *Kuntaliiton kehittämispäällikön suullinen tiedonanto*.
- Laiho, Anne & Pihlaja, Päivi (2022) Is Finnish early childhood education going private? – Legislative steps and local policy actors' representations of privatisation. *Policy Futures in Education* 20 (8), 941–959.
- Lloyd, Eva & Penn, Helen (2014) *Childcare markets in an age of austerity*. *European Early Childhood Education Research Journal* 22 (3), 386–396.
- Lloyd, Eva (2019) Reshaping and reimagining marketised early childhood education and care systems. *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (3), 89–106.
- Lundkvist, Marina & Nyby, Josefine & Autto, Janne & Nygård, Mikael (2017) From universalism to selectivity? The background, discourses and ideas of recent early childhood education and care reforms in Finland. *Early child development and care* 187 (10), 1543–1556.
- 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.
- Moss, Peter (2009) *There are alternatives! Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care*. Working Papers in Early Childhood Development, Number 53. Bernard Van Leer Foundation. [YHTEISKUNTAPOLITIKKA 89 \(2024\):5–6 483](https://files.eric.ed.gov/full-</a></p></div><div data-bbox=)

- text/ED522533.pdf (luettu 1.12.2023).
- Naumann, Ingela (2011) Towards the marketization of early childhood education and care? Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research* 2 (0), 37–53.
- Noailly, Joëlle & Visser, Sabine (2009) The impact of market forces on child care provision: Insights from the 2005 child care act in the Netherlands. *Journal of Social Policy* 38 (3), 477–498.
- Nyby, Josefine & Nygård, Mikael & Autto, Janne & Kuisma, Mikko & Blum, Sonja (2018) The role of discourse in family policy reform: The case of Finland. *Critical social policy* 38 (3), 567–588.
- Paananen, Maiju (2017) Imaginaries of early childhood education: Societal roles of early childhood education in a transnational era of accountability [Akateeminen väitöskirja]. Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/173807> (luettu 29.11.2023).
- Pihlaja, Päivi & Neitola, Marita (2017) Varhaiserityiskasvatus muuttuvassa varhaiskasvatuksen kentässä. *Kasvatus & Aika* 11 (3), 70–91.
- Polanyi, Karl (1945) *Origins of Our Time: The Great Transformation*. London: Gollancz.
- Ruutiainen, Ville & Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti (2018) Markkinoistuvat varhaiskasvatuspalvelut. *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (4), 441–447.
- Ruutiainen, Ville & Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti (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.
- Ruutiainen, Ville & Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti (2021) Selectivity of clientele in Finnish private early childhood education and care. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 7 (2), 91–105.
- Ruutiainen, Ville & Räikkönen, Eija & Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti (2022) Palvelunkäyttäjien valikoituminen varhaiskasvatusmarkkinoilla. Teoksessa Petteri Eerola & Katja Repo & Maarit Alasuutari & Kirsti Karila & Johanna Lammi-Taskula (toim.) *Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen monet polut: lasten, perheiden ja politiikan näkökulmia*. Helsinki: Gaudeamus, 50–71.
- Ruutiainen, Ville (2022) *Marketization and privatization of early childhood education and care in Finland: Shifts within and from universalism* [akateeminen väitöskirja]. JYU dissertations. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9348-1> (luettu 29.11.2023).
- Ruutiainen, Ville & Paananen, Maiju & Fjällström, Salla (2023) Eriytyvä varhaiskasvatus? erot yksityisten ja julkisten päiväkotien lähialueissa. *Kasvatus* 54 (5), 434–449. <https://doi.org/10.33348/kvt.142131>
- Räsänen, Tapio & Österbacka, Eva & Valaste, Maria & Haataja, Anita (2019) Lastenhoidon tukien vaikutus äitien osallistumiseen työmarkkinoille. Helsinki: Kela.
- Räsänen, Tapio & Miettinen, Anneli & Mustonen, Jaakko & Saarikallio-Torp, Mia & Österbacka, Eva (2023) Lasten yksityisen hoidon tuen kaksi vuosikymmentä. Helsinki: Kela. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/353434> (haettu 1.12.2023).
- Räsänen, Tapio & Österbacka, Eva (2023) Subsidizing private childcare in a universal regime. *Review of Economics of the Household*. <https://doi.org/10.1007/s11150-023-09657-7>
- Onnismaa, Eeva-Leena & Paananen, Maiju & Lipponen, Lasse (2014) Varhaiskasvatusjärjestelmän polkuriippuvuuksien jäljillä. *Kasvatus & Aika* 8 (2), 6–21.
- Schmidt, Vivian & Thatcher, Mark (2013) Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. In V. A. Schmidt, & M. Thatcher (eds.) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: University Press, 1–50.
- THL, Terveystieteiden tutkimuskeskus (2021) *Varhaiskasvatus 2020*. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021092747152> (luettu 28.11.2023)
- Trøttemberg, Håkon Solbu & Sivesind, Karl Henrik & Paananen, Maiju & Hrafnadóttir, Steinunn (2023) Quasi-Market Regulation in Early Childhood Education and Care: Does a Nordic Welfare Dimension Prevail? *Nordic Studies in Education* 43 (1), 60–77.
- Vainikainen, Mari-Paoliina & Lintuvuori, Meri & Paananen, Maiju & Eskelinen, Mervi & Kirjavainen, Tanja & Hienonen, Ninja & Jahnukainen, Markku & Thuneberg, Helena & Asikainen, Mikko & Suhonen, Eira & Alijoki, Alisa & Sajaniemi, Nina & Reunamo, Jyrki & Keskinen, Hanna-Leena & Hotulainen, Risto (2018) *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteuttaminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018. Helsinki.
- Valkonen, Satu & Pesonen, Jaana & Brunila, Kristiina (2022) *Varhaiskasvatuksen markkinat – Näkökulmana yksityistyvät palvelut*. *Kasvatus* 52 (2), 223–234.
- Valtioneuvosto (2023) *Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8> (haettu 28.11.2023).
- Vandenbroeck, Michel & Lehrer, Joanne & Mitchell, Linda & Alasuutari, Maarit & Cadart, Marie Laure & Karila, Kirsti & Musatti, Tullia & Rupin, Pablo & Yuen, Gail (2022) Resisting the consumptionality of parents. In M. Vandenbroeck, J. Lehrer, & L. Mitchell (eds.) *The decommodification of early childhood education and care: Resisting neoliberalism*. London: Routledge, 81–146.
- Varhaiskasvatuslaki (1985/919) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540> (haettu 23.11.2023).
- van der Werf, W. M. & Slot, Pauline & Kenis, Patric & Leseman, Paul (2021) Inclusive practice and quality of education and care in the Dutch hybrid early childhood education and care system. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 15 (1).
- West, Anne & Nikolai, Rita (2013) Welfare regimes and education regimes: Equality of opportunity and expenditure in the EU (and US). *Journal of Social Policy* 42 (3), 469–493.
- Westberg, Johannes & Larsson, Esbjörn (2020) Winning the war by losing the battle? The marketization

of the expanding preschool sector in Sweden. *Journal of Education Policy* 37 (5), 705–722.  
Viitanen, Tarja (2011) Child care voucher and labour

market behaviour: experimental evidence from Finland. *Applied Economics* 43 (23), 3203–12.

## ENGLISH SUMMARY

*Ville Ruutiainen & Tapio Räsänen: Between universalism and the market model. How the introduction of the early childhood education voucher has affected the early childhood education system (Universalismin ja markkinamallin välissä. Varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmälle)*

In Finland, responsibility for the provision of early childhood education and care services (ECEC) lies with municipalities. However, municipal authorities can decide to produce these services themselves or purchase them from the private sector. They can negotiate contracts with private service providers, or grant vouchers or supplements to the private day care allowance paid out by Kela. Since the 2010s, private ECEC provision has increased considerably following the decision of many municipalities to grant these demand-side subsidies. The subsidy systems and ways of ECEC provision differ from each other. While public

ECEC can be seen as representing a universal service system, demand-side subsidies, vouchers and the private day care allowance are shifting ECEC provision towards a more market-based system. This study uses register data to examine the dynamics between different ways of providing ECEC services by researching how the introduction of a voucher system in municipalities impacts the use and supply of public ECEC services and the use of the private day care allowance.

The results show that the introduction of the service voucher has affected the share of public services and private day care allowance, but not the number of private day care centres. In addition, the size of the municipality and the age of children are related to the impact.

**Keywords:** early childhood education and care, marketization, privatization, public subsidies, universalism, register data.

## KIRJOITTAJAT

Ruutiainen, Ville, KT, yliopistonopettaja, Jyväskylän yliopisto (ville.i.ruutiainen[at]jyu.fi)

Räsänen, Tapio, YTT, erikoistutkija, Kelan tutkimusyksikkö (tapio.rasanen[at]kela.fi)