

Valtuustoaloite koskien julkisen varhaiskasvatuksen, perhepäivähoidon ja yksityisen varhaiskasvatuksen kustannusselvityksen tekemistä

Kaupunginhallitus 11.10.2023 § 295

Kaupunginvaltuusto 27.9.2023 § 64

Esittely: Valtuutettu Samu Salminen jätti kokoomuksen ja perussuomalaisten valtuustoryhmien valtuustoaloitteen koskien julkisen varhaiskasvatuksen, perhepäivähoidon ja yksityisen varhaiskasvatuksen kustannusselvityksen tekemistä, joka kuuluu seuraavasti:

Julkisen varhaiskasvatuksen, perhepäivähoidon ja yksityisen varhaiskasvatuksen kustannusselvitys.

Paimiolla on tulossa päätettäväksi ainakin yksi, ellei useampi päiväkodin operatiivisen toteutusmuodon valinta ja mahdollisesti myös kokonaisvaltainen päiväkodin toteutus. Kaupungilla on jo tällä hetkellä yksityisiä toimijoita julkisen palvelun lisäksi. Tällä hetkellä valtuutetuilla ei ole tiedossa julkisen ja yksityisten palveluntuottajien kustannuseroa. Kustannusselvitys olisi tärkeää saada valtuutetuille ennen mahdollisia tulevia uusia päätöksiä, että päätökset voitaisiin tehdä rationaalisesti, tietoon perustuen ja lopputulos olisi kaupungille taloudellisesti paras.

Aloite:

Selvitetään julkisen varhaiskasvatuksen, perhepäivähoidon ja yksityisen varhaiskasvatuksen kustannukset vertailukelpoisin luvuin. Kustannuksiin tulee ottaa huomioon kaikki kustannustekijät, kuten rakennuksen käyttöarvo, ylläpito, käyttökulut, ruoka, tarvikkeet, ohjelmistot ja henkilöstön palkat sivukuluineen.

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Jussinmäki Jari

Päätösehdotus: Kaupunginhallitus lähettää aloitteen koulutuslautakunnalle valmisteltavaksi.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Koulutuslautakunta 14.11.2023 § 89
634/00.02.13/2023

Tiivistelmä: Koulutuslautakunnalle esitetään, että valtuustoaloitteessa pyydetty selvitys toteutetaan konsulttityönä ja että siihen tarvittava 22 000 € määräraha myönnetään lautakunnalle lisämäärärahana.

Valmistelija/lisätietoja antaa:
sivistysjohtaja Jyrki Lumiainen, p. 02 474 5311

Esitetty valtuustoaloite varhaiskasvatuksen eri palvelumuotojen vertailukelpoisesta kustannusvertailusta on perusteltu toive tilanteessa, jossa kaupunki on tekemässä varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevia päätöksiä liittyen uuteen Oinilan päiväkotiin, sekä harkitsemassa myös ratkaisuja liittyen Preitilän yksityisen ostopalvelupäiväkodin kanssa tehdyn hankintasopimuksen päättymiseen heinäkuun 2024 lopussa.

Varhaiskasvatuksen osalta kyse ei kuitenkaan ole vain julkisen ja yksityisen kustannusvertailusta ja siitä, että kaupunki voisi vapaasti valita ”operatiivisen toteutusmuodon” vaihtoehtoista edullisimman.

Ehdotetun selvityksen tekeminen on työläs toteutettavaksi ja vaatii sellaista osaamista, jota varhaiskasvatuksen hallinnossa ei ole.

Varhaiskasvatuksen palvelumuotoina Paimiossa on tarjolla

- kunnallinen päiväkotihoito (6 päiväkotia)
- vuorohoito kunnallisessa päiväkodissa (yhden ison päiväkodin osana)
- kunnallinen perhepäivähoito
- päiväkotihoito yksityisessä päiväkodissa ostopalveluna (Preitilä)
- palvelusetelin myöntäminen palveluiden käyttämiseen yksityisessä päiväkodissa (3 päiväkotia)
- palvelusetelin myöntäminen palveluiden käyttämiseen yksityisessä ryhmäperhepäiväkodissa (1 ryhmä)
- yksityinen perhepäivähoito

Koska esiopetus Paimiossa järjestetään päiväkodeissa varhaiskasvatuksen yhteydessä, yksittäisten lasten varhaiskasvatuspalvelujen määrällinen tarve vaihtelee sekä varhaiskasvatustilanne on 1.8.2022 alkaen velvoittavasti muuttunut sen osalta, että lapsella on lakisääteinen oikeus hänelle annettavaan tukeen varhaiskasvatuksessa (ja vaatimukset koskevat sekä kunnallisia että yksityisiä palveluntuottajia, mutta yhtään kokonaista tilikautta ei ko. lakimuutoksen jälkeen ole vielä toimitettu), vertailukelpoisten lukujen laskeminen ei ole yksiselitteinen eikä helppo tehtävä. Selvityksen tekeminen vaatii isoa työpanosta, jossa käyttökulujen ja henkilöstön palkkojen yksikkökohtaisessa kustannusvertailussa tulee mm. huomioida päiväkotikohtaisesti tuen piirissä olevien lasten määrät ja tuen määrät, tuen perusteella yksityisille palveluntuottajille maksettavat yksikköhintakertoimet yms. seikat, jotta luvut olisivat vertailukelpoisia.

Aloitteen käsittelyyn on syytä avata varhaiskasvatusta sääntelevää lainsäädäntöä, jotta varhaiskasvatusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa tiedetään reunaehdot, jotka myös on huomioitava kustannusten ohella huomioitava. Näitä seikkoja ovat kaupungin lakisääteinen palveluiden järjestämisvelvollisuus ja siihen liittyvät erilaisten yksityisen palveluntuottamisen muotojen (ostopalvelu/palvelusetelijärjestelmä) riskit, asiakkaan asema ja subjektiiviset oikeudet varhaiskasvatuspalveluiden käyttäjänä sekä lapsen etu.

Varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoista säädetään varhaiskasvatuslain 1 §:ssä. Siinä todetaan, että laissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja varhaiskasvatuslain 9 luvussa tarkoitettu yksityinen palveluntuottaja.

Varhaiskasvatuslaki erottelee käsitteellisesti toisistaan kolme asiaa:

- varhaiskasvatuksen järjestämisen,
- velvollisuuden järjestää varhaiskasvatusta, sekä
- palvelun tuottamisen.

Kunta voi varhaiskasvatuslain 5.2 § mukaan järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. 8 § koskee järjestämisvastuuta (varhaiskasvatuslaissa = "velvollisuus järjestää") ja kuntalain 9 § sääntelee palvelujen tuottamista.

Vain kunnalla on varhaiskasvatuslain 5.1 § mukaisesti velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta. Laki edellyttää, että kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Yhtenä osana tätä on varhaiskasvatuslain 13 §:ssä määritelty vuorohoito, jota kunnalla on velvollisuus järjestää iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arki- ja juhlapäyhinä päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa. Kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi varhaiskasvatuslain 12 § mukaisesti voi saada varhaiskasvatusta sen kuukauden alusta, jona lapsi täyttää 9 kuukautta, siihen asti kunnes lapsen oppivelvollisuus alkaa.

Kuntalain 8 § nojalla kunta voi hoitaa lakisääteisen palvelun järjestämisvelvollisuutensa joko itse tai siirtää vastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvelvollisuutta ei voi siirtää yksityiselle toimijalle. Paimion kaupunki vastaa järjestämisestä itse.

Sekä kunta, kuntayhtymä että varhaiskasvatuslain 9 luvussa tarkoitettu yksityinen palveluntuottaja voivat toimia varhaiskasvatuspalveluiden (sekä päiväkotitoiminta että perhepäivähoito) palveluntuottajina. Kuntalain 9 § mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta (= ostopalvelu). Kolmantena vaihtoehtona on käyttää palvelusetelijärjestelmää. Paimiossa on tällä hetkellä kaikki kolme em. vaihtoehtoa käytössä, mutta ne eivät ole asiakkaan aseman sekä kaupungin järjestämisvelvollisuuden näkökulmista täysin rinnasteisia.

Jos kunta järjestää järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut hankkimalla ne hankintasopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta (ostopalvelu), kunnan on varhaiskasvatuslain 5.2 §:n mukaisesti varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Tätä varten kunnalla on oltava myös riittävät resurssit yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan.

Varhaiskasvatuspalveluissa on mahdollista käyttää palveluseteliä, jonka käytöstä säädetään erikseen. Varhaiskasvatuslain 5.3 § mukaisesti varhaiskasvatuspalvelun käyttäjälle voidaan antaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Varhaiskasvatuspalvelun käyttäjän tulee itse hakea palveluseteliä, eikä kunta voi velvoittaa asiakasta palvelusetelin käyttämiseen.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asema perustuu vapaaehtoisuuden lisäksi sekä kaupungin määrittelemään palvelusetelin sääntökirjaan että mm. kuluttajansuojaa koskeviin säädöksiin, kun varhaiskasvatuksen käyttäjä on asiakkuussuhteessa yksityiseen palveluntuottajaan. Tästä johtuen asiakkailta perittävät maksut voivat palvelusetelijärjestelmässä poiketa siitä, miten kunnallisessa varhaiskasvatuksessa määrätään asiakkaalta perittävät varhaiskasvatusmaksut. Esimerkkeinä tästä voivat olla kunnallisia varhaiskasvatusmaksuja korkeammat maksut sekä se, millä tavalla asiakkaalle hyvitetään tai ei hyvitetä kesäajalta tms. käyttämättä jäävistä hoitopäivistä, koska näistä voidaan sopia palveluntuottajan ja asiakkaan välisessä sopimuksessa toisin kuin mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa (1503/2016) säädetään.

Paimion strategiassa määritellyistä kaupungin arvoista yksi on yrittäjyyden tukeminen. Kaupunki ei ole rajannut yksityisten toimijoiden mahdollisuutta periä palvelustaan halutessaan myös korkeampia maksuja kuin mitä kunnallisesta palvelusta asiakkaalta lain mukaan voidaan periä kuukausimaksuna. Samalla tämä kuitenkin osaltaan voi vaikuttaa myös siihen, että ainakin osa asiakkaista haluaa saada kunnallisia varhaiskasvatuspalveluita ko. toimintaa sääntelevän lainsäädännön mukaisten maksujen mukaisena, ja tämä mahdollisuus on heille tarjottava. Tästä johtuen myöskään kaupungin liiallinen tukeutuminen yksityiseen palvelusetelijärjestelmään ei ole mahdollista, koska kunnallisia varhaiskasvatuspaikkoja on joka tapauksessa oltava tarjolla riittävästi.

Varhaiskasvatusta koskevan palvelusetelilainsäädännön uudistaminen sisältyy Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan (luku 5.1). Hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus siitä, että varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskeva lainsäädäntö on tarkoitus siirtää opetus- ja kulttuuriministeriön, ja hallitus arvioi lasten hoidon tukien kokonaisuuden huomioiden perheiden valinnanvapauden. Varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskeva nykyinen lainsäädäntö perustuu siihen, että asiakkaalla on oikeus kieltäytyä vastaanottamasta palveluseteliä. Jos näin käy, kunnan pitää pystyä ohjaamaan kyseinen asiakas käyttämään muulla tavalla järjestettyjä varhaiskasvatuspalveluita, joiden järjestämiseen kunnalla on lakisääteinen velvollisuus. Koska varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskeva lakiuudistus on vasta yleisluontoisena tavoitteena hallitusohjelmassa, varhaiskasvatusta koskevassa selvityksessä on huomioitava voimassa olevan varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevan lainsäädännön aiheuttamat rajoitteet palvelusetelin

käyttämiseen. Asiakkaan vapaaehtoisuuteen perustuva palvelusetelin käyttäminen ei ole täysin rinnastettavissa kaupungin omaan palveluntuottamiseen tai siihen, että palvelut hankintaan yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna. (Ostopalveluna tuotettu varhaiskasvatus rinnastuu kunnalliseen palveluun ja kaupunki voi järjestämisvelvollisuuttaan täyttäessään osoittaa lapselle varhaiskasvatuspaikan myös yksityisen varhaiskasvatuspalvelun palveluntuottajalle ostopalvelupaikkana.)

Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa on huomioitava vain kaupungilla olevan järjestämisvelvollisuuden ja siihen liittyvien riskien näkökulmasta se, että yksityisillä toimijoilla ei ole velvollisuutta toimia palveluntuottajina. Ne voivat halutessaan myös lopettaa toimintansa tai tehdä muita muutoksia palveluiden järjestämiseen (mikä on myös huomioitava tilanteessa, jossa syntyvyys on maassamme voimakkaasti alentunut). Muutostilanteissa kaupungilla säilyy kuitenkin lain mukainen velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kaupungissa esiintyvä tarve edellyttää.

Kun tarkastellaan ostopalveluiden kustannuksia, on huomioitava varhaiskasvatuslain muutokset, erityisesti lailla 1183/2021 lisätyt vaatimukset lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen. Lakipykälät ovat tulleet voimaan 1.8.2022 ja ne koskevat myös yksityisiä palveluntuottajia. Jos varhaiskasvatuspalveluita järjestetään myös tulevaisuudessa hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna, hankinnan kilpailuttamisessa on huomioitava hankintalain määräykset, eivätkä palveluiden tuottamisen tämänhetkiset ostopalvelukustannukset ole tae siitä, mikä on ko. kustannusten taso seuraavan kilpailutuksen jälkeen, vaan hintataso määräytyy markkinoilla olevien palveluntuottajien antamien tarjousten perusteella. Tämänhetkinen kustannustaso ostopalveluista antaa jotakin suuntaa hintatasosta, mutta viimeaikainen yleinen kustannusten nousu varhaiskasvatuspalveluiden kokonaiskustannuksiin vaikuttavissa eri osatekijöissä sekä varhaiskasvatuslakiin vuonna 2022 tulleet velvoittavat määräykset tuen antamisesta vaikeuttavat sen ennakoimista, millaiseksi ostopalvelun hintataso muodostuisi, jos kaupunki lähtisi kilpailuttamaan varhaiskasvatuspalveluita julkisena hankintana hankintalain mukaisesti. Ostopalveluna hankittavien palveluiden kustannustasosta tulisi selvitystä tehdessä olla vertailutietoa myös laajemmin, koska kilpailuttamisessa ylittyisi EU:n laajuista kilpailuttamista edellyttävän palveluhankintakilpailutuksen kynnysarvo, jonka myötä tarjoajia voi tulla myös maamme ulkopuolelta.

Varhaiskasvatusta koskevia päätöksiä kaupungissa tehtäessä on ensisijaisesti huomioitava se, että Suomen laki sekä Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset velvoittavat siihen, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus koskee kaikkea julkista päätöksentekoa. Tästä johtuen poliittinen

päätöksenteko ei lakisääteisesti voi eikä saa perustua pelkästään kustannuksiin niin, että kaupunki tekisi ratkaisut vain sen mukaan, mikä yksittäinen palveluntuottamistapa on vaihtoehtona edullisin.

Edellä todettuun liittyen kustannusvertailussa pitää huomioida erityisesti lapsikohtaisesti eri palvelumuodoissa asiakkaana olevien lasten yksilöllinen tuen taso (yleinen/tehostettu/erityinen tuki varhaiskasvatuslain 15 a § mukaisesti) sekä tuen tarpeet, jotka varhaiskasvatuslain 15 b § mukaisesti voivat olla pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia toimenpiteitä, ja joista voidaan maksaa yksityiselle palveluntuottajalle erikseen korotettuina "kertoimina" tuen perusteella. Näiden osalta nykyinen käytäntö ei Paimiossa ole vielä vakiintunut, ja kustannusvertailun toteuttamiseksi myös vertailutiedot kaupungin ulkopuolelta olisivat tarpeen tulevia ratkaisuja koskevan päätöksenteon tueksi.

Valtuustoaloitteessa viitattu operatiivinen toteutusmuoto viittaa siis palveluntuottajamuodon valintaan, jota koskeva päätöksenteko tarvitsee monipuolista ja luotettavaa tietoa. Sivistysjohtaja on valmistellut asiaa ja kuullut Kuntaliitossa työskentelevää varhaiskasvatuksen asioista vastaavaa kehityspäällikköä siitä, millä tavalla valtuustoaloitteessa mainittu selvitys kannattaisi ja olisi mahdollista toteuttaa. Sen perusteella asiasta on pyydetty Vertikal Oy:n tarjous, koska ko. yritys on laajalti tunnettu toimija tuottamaan kuntapalveluihin suunnattuja selvityksiä ja laskelmia erityisesti varhaiskasvatuksesta, ja jolla on käytössään myös laajasti vertailutietoa selvityksen tueksi.

Sivistysjohtaja ja varhaiskasvatusjohtaja ovat tarjouksen saamisen jälkeen valmistelleet asiaa Vertikal Oy:n edustajan kanssa, ja yrityksellä on valmius käynnistää Paimion varhaiskasvatusta koskeva selvitystyö välittömästi, jos tällaiseen ratkaisuun päädytään.

Talousarviossa ei ole varauduttu selvityksen tekemiseen, joten asia on syytä ratkaista lautakunnan päätöksellä, käynnistetäänkö selvitystyö ja jos, käynnistetäänkö se heti vai vasta sen jälkeen, kun varmistuu onko tähän tarvittavat määrärahat käytettävissä. Palveluhankinnan arvo alittaa hankintalaissa määritellyn kansallisen palveluhankinnan kynnyksarvon.

Esittelijä: Sivistysjohtaja Lumiainen Jyrki

Päätösehdotus: Koulutuslautakunta päättää, että valtuustoaloitteen perusteella Paimion varhaiskasvatuksesta toteutetaan Vertikal Oy:n tarjouksen mukainen Paimion varhaiskasvatuksen arviointi ja kehittäminen – 360 astetta -selvitys konsulttityönä. Toimeksiantoon sisällytetään perushintaan kuuluvien osien lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja palvelusetelin hinnoittelun kehittämistä ja yksinkertaistamista koskeva lisäpalvelu, vuorohoidon analysointi sekä selvityksen esittely esihenkilöille ja luottamushenkilöille. Hankinnan arvioitu kustannus on yhteensä 21 385 € (alv 0) + asiantuntijoiden matkakulut. Koulutuslautakunta päättää esittää selvityksen laadintaan tarvittavan 22 000 € lisämäärärahan

myöntämistä varhaiskasvatuksen hallinnon kustannuspaikalle
3020/palvelujen ostot, ja käynnistää selvityksen heti.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.