

Turun kaupunki
Kasvatus- ja opetuslautakunta
Palvelujohtaja Vesa Kulmala

Oy Ankkalampi – Ankdammen Ab:n muutoksenhaku Turun kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksiin liittyen päiväkoteja koskevan palvelusetelin sääntökirjan muutokseen 1.8.2021 alkaen (kasvatus- ja opetuslautakunnan kokoukset 20.1.2021 ja 16.12.2020)

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökset koskevat muutoksia varhaiskasvatuksen sääntökirjoihin sekä kaupunginvaltuuston päättämää kattohintaa ja palvelusetelin arvon tarkistamista vuosittain sekä toimenpiteitä mahdollisissa poikkeuksellisissa tilanteissa.

Turun kaupunki järjesti varhaiskasvatuspalveluiden tuottajille kuulemistilaisuuden 25.2.2020. Tässä tilaisuudessa tuli esiin mm.

- Palvelusetelin arvon tarkistaminen tulisi tehdä vuosittain
- Alle 3-vuotiaan lapsen kerroin tulisi määritellä tasosta 1,51 tasoon 1,6 tai 1,75
- Osa-aikaista, keskimäärin enintään 35 viikkotunnin varhaiskasvatusta koskevan palvelusetelin arvon kerroin 0,90 tulisi nostaa kertoimeen 1
- Huolehditaan, että yksiköiden täyttö pysyy hyvällä tasolla myös laskevien lapsimäärien maailmassa
- Tulisi olla mahdollisuus siihen, että tuottajan hinta asiakasperheille kuukaudessa voisi olla palveluntuottajan päätettävissä ja täten turvata henkilöstön palkkakehitys ja täydennyskoulutus sekä pienet yksityiset päiväkodit toiminnassa

Keväällä 2020 Turun kasvatus- ja opetuslautakunta linjasi, että sen tavoitteena on asettaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksun kattohinta mahdollisimman pieneksi ja tarkistaa samalla palvelusetelin arvoa ja sen kertoimia ylöspäin.

Oy Ankkalampi – Ankdammen Ab:n kommentit sääntökirjamuutoksiin:

1. Indeksitarkistukset ja muut hinnantarkistukset

Turun kaupunki päätti syksyllä 2020 ehdottaa, että indeksin mukaiset tarkistukset palvelusetelin arvoon tehdään vuosittain. Tämä on luonnollisesti kannatettava ehdotus ja yleisesti käytössä oleva menettely.

Turun kaupungin tulee huolehtia siitä, että palvelusetelilakia noudatetaan ja että yksityisiä ja julkisia toimijoita kohdellaan tasavertaisesti. Julkisessa toiminnassa yleisistä kustannusnousuista johtuvat korotukset (henkilöstökulut, energiakulut jne.) tulevat katetuksi suoraan verovaroista. Palvelusetelin arvoon tehtävät korotukset tulevat katetuksi samasta rahoituslähteestä ja yksityisten tuottajien näkemyksen mukaan korotuksia arvioitaessa tulee käyttää vastaavaa kustannusnousua kuin mitä julkisessa

toiminnassa toteutuu. Jos näin ei menetellä, kohdellaan yksityisiä palvelusetelituottajia epätasapuolisesti. Täältä osin huomautamme, että indeksit laahaavat todellisen kustannuskehityksen perässä.

Palvelusetelin arvon jälkeenjääneisyys aiheuttaa painetta korottaa asiakkaan lisärahoitusosuutta. Toisaalta hintakaton asettamalla kaupunki estäisi tämän mahdollisuuden. Näin ollen kaupungin menettelyt voivat lopulta johtaa siihen, että varsinkaan pienellä palveluntuottajalla ei ole mahdollisuutta jatkaa toimintaansa. Tätä on pidettävä hyvän hallinnon, elinkeinovapauden ja kilpailulain vastaisena toimintana.

2. Maksukatto

Turun kaupunginvaltuuston päätöksessä 14.11.2019 § 161 kasvuohjelman toimenpiteiden osalta todetaan, että otetaan käyttöön maksukatto, josta kasvatus- ja opetuslautakunta päättää. Hintakatolla tarkoitetaan kunnan palvelusta palveluntuottajalle maksamaa enimmäishintaa, johon sisältyy kunnan maksama osuus (lapsikohtaisen palvelusetelin arvo) ja asiakkaan omavastuu. Kunnan päättäessä asettaa palvelun hinnalle hintakaton, se määrittää palveluntuottajille palvelusta maksettavan enimmäishinnan. Käytännössä kunta asettaa palvelusta maksettavan enimmäishinnan yhdeksi palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi. Palveluntuottaja voi halutessaan hinnoitella palvelunsa hintakattoa alemmaksi. Palveluntuottaja ei kuitenkaan voi hinnoitella palvelua hintakattoa korkeammaksi.

Käsityksemme mukaan kunnan päätös rajoittaa yksityisten toimijoiden (yritykset ja järjestöpohjaiset toimijat) elinkeinovapautta sekä palveluntuottajien ja heidän asiakkaidensa välistä sopimusvapautta. Kysymme mihin juridisiin perusteisiin lautakunnan päätös perustuu mm. suhteessa em. lainsäädäntöön? Kaikki varhaiskasvatuspalvelut, tuottipa ne kunta itse tai yksityinen toimija, rahoitetaan valtaosin verovaroin ja palveluseteli on yksi kunnan järjestämistä vastuulla olevien palveluiden lakisääteinen järjestämistapa.

Palvelusetelilain 7 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että palvelusetelin arvo on kohtuullinen. Palvelusetelilaisissa ei ole annettu kunnalle oikeutta rajoittaa palveluntuottajien hinnoittelua. Normaalityöntilanteessa markknoilla hinnat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan perusteella. Kunta vastaa palvelusetelitoiminnan reunaehdoista toiminnan laatuun liittyvien seikkojen osalta. Lähtökohtaisesti kunnan tulee edellyttää ostopalveluilta ja palvelusetelipalveluilta samoja reunaehtoja, kuin mitä kunnan omalle palvelutuotannolle on asetettu.

Oy Ankkalampi – Ankdammen Ab vaatii muutettavaksi maksukaton osalta kasvatus- ja opetuslautakunnan 20.1.2021 päätöksen:

”Tällä hetkellä hintojen vaihteluväli on 6-77 euroa enemmän kuin palvelusetelin suurin arvo. Mediaani on 20 euroa. Tuottajien hinnoista on tarkempaa tietoa oheismateriaalissa 2. Hoitopaikan hinta on 33 päiväkodissa suurempi kuin palvelusetelin arvo, toisaalta 23 päiväkodissa hinta on sama kuin palvelusetelin arvo. Sivistystoimialan virkamiehet ovat keskustelleet 50 euron kattohinnasta.

Päätös Kasvatus- ja opetuslautakunta päätti, että varhaiskasvatuksen ja ryhmä- ja perhepäivähoidon sääntökirjoihin tehdään edellä esitetyt muutokset, jotka tulevat voimaan 1.8.2021 alkaen siten muutettuna, että palvelun hinta kuukaudessa ei saa olla kuin 30 euroa suurempi kuin kyseiseen palveluun myönnetty palveluseteli.

Lisäksi kasvatus- ja opetuslautakunta edellyttää, että kuntalaisten tasa-arvon turvaamiseksi selvitetään toimenpiteet, joilla palvelun hinta olisi kaikille sama, ts. hintakatto olisi nolla euroa. Palvelusetelin hinnan mahdollisen korottamisen lisäksi selvitetään mahdollisuus ottaa palvelusetelin arvossa huomioon

palveluntuottajan koko. Uudestaan asia voitaisiin tuoda päätöksentekoon keväällä 2022 palvelusetelin arvon tarkistuksen yhteydessä.”

Oy Ankkalampi – Ankdammen ab vaatii

- edellä esitetyin perusteluin maksukaton poistamista lakiin perustumattomana. Päätös puuttuu lisäksi epätarkoituksenmukaisella tavalla kuntalaisen päätösvallassa oleviin asioihin.
- Turun kaupunkia poistamaan lakiin perustumattoman linjauksen varhaiskasvatuksen 0 euron hintakatosta ja puuttumisen yksityisten tuottajien hinnoitteluun yrityksen koon perusteella. Linjaus on elinkeinovapautta ja kuntalaisen sopimusoikeutta rajoittava sekä palvelusetelilakiin perustumaton. Turun kaupungilla on käytössään palveluseleitä useissa eri palveluissa ja Turun kaupungin tulee kohdella kaikkia palveluntuottajia ja kuntalaisia tasavertaisesti.

Palvelusetelilain 7 §:n mukaan palvelusetelin arvon tulee kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan vertailukohtana käyttää esimerkiksi keskimääräistä ostopalvelusopimushintaa tai kunnan oman tuotannon kustannusta. Turun kaupungissa ei ole tällä hetkellä varhaiskasvatuksen ostopalvelusopimustoimintaa. Pyydämme Turun kaupungin kasvatus- ja opetuslautakuntaa ilmoittamaan mikä on 1.8.2021 lähtien kaupungin oman varhaiskasvatuspalvelun kokonaiskustannus (ml. investointi- ja hallintokulut) yli ja alle 3 -vuotiaiden varhaiskasvatuspalveluissa. Tämä on välttämätöntä, jotta kaupunki voi arvioida palvelusetelilain 7 §:n mukaisen palvelusetelin kohtuullisen tason toteutumista kaupungissa.

Yleisenä huomautuksena toteamme, että Turussa ei ole havaittavissa ilmiötä, että kysyntä ja tarjonta ei pitäisi varhaiskasvatuksen hinnoittelua kohtuullisella tasolla samalla tavalla kuin maamme muissakin asutuskeskuksissa tapahtuu. Vaihteluvälit eri palveluntuottajien kesken eivät ole suuria ja niiden taustalla on eroja toiminnassa. Asiakasperheiden tasavertaiset mahdollisuudet valita haluamansa palveluntuottaja eivät riipu palveluntuottajien hinnoittelusta vaan siitä, millaisia päätöksiä kasvatus- ja opetuslautakunta tekee palvelusetelin arvon ja reunaehtojen osalta.

3. Palveluseteli poikkeustilanteessa

Covid 19 -pandemia alkoi helmikuulla 2020. Epidemia vaikutti merkittävästi sekä julkisiin että yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin päiväkotien lapsimäärän pudottua jopa 15 %:iin normaalista. Turun kasvatus- ja opetuslautakunta päätti huhtikuussa toteuttaa varhaiskasvatuksen sääntökirjoihin epidemia -tilannetta koskevia muutoksia. Sittemmin epidemia tilanne on jatkunut ja sen arvellaan jatkuvan ainakin vuoden 2021 loppupuolelle saakka. Epidemiasta on aiheutunut huomattavia ylimääräisiä kustannuksia sekä julkiselle että yksityisille palveluntuottajille.

Covid 19 -pandemia on osoittanut, että maamme lainsäädännössä on tarkentamistarpeita epidemia tilanteiden varalta. Poikkeukselliset menettelyt epidemia -tilanteessa perustuvat valmiuslainsäädäntöön, terveydenhuoltolakiin ja tartuntatautilakiin. Lakien tarkoituksena on suojella kansalaisten terveyttä ja ennaltaehkäistä taudin leviämistä.

Covid 19 -pandemia on myös osoittanut, että epidemia voi aiheuttaa eri puolilla erilaisia vaikutuksia ja taudin todellinen eteneminen on vaikeasti ennustettavaa. Taudin aiheuttamien lisäkustannusten korvausvastuu on valtiolla ja kunnilla. Turun kaupunkikonserni on saanut vuonna 2020 valtion koronakustannuksia yhteensä vähintään 47 585 820 euroa (lähde HS politiikka/laskuri, 18.11.2020). Nämä korvaukset on tarkoitettu kaikkien hallintokuntien ylimääräisiin kustannuksiin sekä julkisten että yksityisten toimijoiden osalta.

Yksityisille toimijoille maksettavat korvaukset eivät vähennä Turun kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunnan alaisen talousarvion mukaisia resursseja vaan korvaukset tulevat maksettavaksi valtion tuista, jotka on osoitettu Turun kaupungille. STM on kehottanut kuntainfossaan 19/2020 kuntia neuvottelemaan koronakorvauksien suorittamistavasta palveluntuottajien kanssa. Lähtökohtana on täyden korvauksen periaate. Lisäksi huomautamme, että valtion tukia ei voida käyttää syrjivällä tavalla julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken (vrt. EU lainsäädäntö, Kuntainfo 19/2020). Kuten STM:n kuntainfossakin todetaan, on Covid 19 -pandemian aiheuttamista kustannusten korvauksista käytävä palveluntuottajakohtaiset neuvottelut. Palvelun järjestäjällä ei ole oikeutta tehdä epidemiaan liittyviä sääntökirjajamuutoksia yksipuolisin päätöksin, eikä korvausten suuruus voi vaihdella palvelun sisällöstä riippuen.

Oy Ankkalampi – Ankdammen Ab ei hyväksy kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöstä koronakorvauksien osalta.

”Poikkeustilanteessa oikeus palveluseteliin säilyy 60 kalenteripäivän ajan, jonka jälkeen palvelusetelin arvo putoaa 50 % niiden lasten osalta, joilla on edelleen asiakassuhde palveluntuottajaan. Poikkeustilanteessa ja lasten määrän pienentyessä merkittävästi voi palveluntuottaja alentaa kulujaan siten, että 50 % taso riittää toiminnan jatkamiseen.”

Kussakin epidemia ja muussa poikkeustilanteessa tulee kaupungin menetellä tilanteen edellyttämällä tavalla. Kuten aiemmin olemme todenneet, ei epidemian alkaessa ole tiedossa taudin kulkua eikä taudin aiheuttamat todelliset lisäkustannukset ja tulon menetykset. Valtio korvaa kunnille todelliset epidemiasta aiheutuneet lisäkustannukset ja kunta on korvausvelvollinen järjestämisvastuullaan olevien palveluiden osalta ostopalvelu- ja palvelusetelituottajille.

Eduskunnassa käsitellyssä olevat tartuntatautilain uudistukset tulevat antamaan alueille päätösvaltaa epidemia tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan, että lakiesitystä tarkennetaan korvauksia koskevilta osiltaan.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksessä asetettu 60 päivän määräaika on ristiriidassa työlainsäädännön kanssa. Vastaavia säännöksiä ei pystyttäisi noudattamaan myöskään kunnan omassa toiminnassa.

4. Lakimuutosten aiheuttamat uudet kustannukset

Valtio on velvollinen osoittamaan kunnille lisäresurssit lakiuudistusten aiheuttamista kustannuksista. Palveluseteliasiakkaiden osalta kunta on siis käytännössä velvollinen korottamaan palvelusetelin arvoa vastaavasti.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2020 lain kunnallisia varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevan lain muuttamisesta 1.8.2021 lähtien (HE 198 2020 vp). Lakimuutos tulee muuttamaan merkittäväällä tavalla asiakkaiden maksuosuuksia kunnan palveluissa ja mm. 0 -maksuluokkalaisten määrä tulee lisääntymään. Turussa noudatetaan asiakasmaksujen osalta samoja perusteita sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa.

Kunta saa lakimuutoksen aiheuttamat kustannuslisäykset valtionosuuden korotuksina ja vastaavat korotukset tulee huomioida palveluseteliasiakkaiden palveluseleiden arvoissa.

Eduskunnan käsiteltäväksi annettiin joulukuussa lakiesitys varhaiskasvatuslain muuttamisesta (ryhmäkoon noudattaminen ja työntekijän ilmoitusvelvollisuus, HE 249 2020 vp). Myös tämä lakiesitys tulee toteutuessaan nostamaan merkittävästi varhaiskasvatuksen kustannuksia mm. sijaisjärjestelyjen osalta sekä

julkisessa että yksityisessä toiminnassa (mahdollisesti 1.8.2021 lähtien). Tarkennettujen säännösten mukaan päiväkodit eivät voi varautua mitoituksissaan tiedossaan oleviin lasten poissaoloihin. Myös henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus saattaa lisätä merkittävästi päiväkodin henkilöstön hallinnon taakkaa ja aiheuttaa lisäkustannuksia ilmoitusten tekemisen ja käsittelyn osalta sekä yksityisille toimijoille että kunnan viranhaltijoille.

Varhaiskasvatuksen ns. kertoimien osalta vaadimme, että kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöstä muutetaan siten, että kertoimet ja niiden vaikutus, ovat samat sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa. Menettely kohtelee asiakasperheitä asiakkaina ja veronmaksajina tasavertaisesti ja on kustannusneutraali kunnan talouden näkökulmasta. Samat menettelyt tulee käsityksemme mukaan ottaa käyttöön ns. välysten osalta (esimerkiksi enintään 35 viikkotunnin vaka-oikeuden kertoimen tulee olla molemmissa 1, koska tällöin lapsiryhmää varten on varattava joka tapauksessa täysimääräinen määrä kasvattajia sekä julkisissa että yksityisissä yksiköissä).

Varhaiskasvatuksen osalta kustannukset, olosuhteet ja toiminnan reunaehdot eri kaupungeissa vaihtelevat. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse Turun varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja Turussa toimivien yksityisten tuottajien reunaehdoista. Näin ollen emme pidä vertailua muihin kuntiin tai kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksessään esittämiä kustannusarvioita Turun kaupungille aiheutuvista lisäkustannuksista relevantteina eikä niillä voida perustella kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksiä. Palvelusetelitoiminnan osalta tilanne kokonaisuutenaan on se, että palvelusetelivaihtoehto on joka tapauksessa kokonaisuutenaan turkulaisten veronmaksajien kannalta edullisempi vaihtoehto kuin kaupungin oma palvelutuotanto.

Turun kaupungin mahdolliset säästöpyrkimykset varhaiskasvatuksen menoissa, eivät ole peruste yksityisten tai julkisten palveluiden piirissä olevien asiakkaiden epätasa-arvoiselle kohtelulle. Ne eivät voi myöskään olla peruste elinkeinonharjoittajien toiminnan tai asiakkaiden sopimusoikeuden perusteettomalle rajoittamiselle.

5. Muut muutokset

Lautakunta on päättänyt 20.1.21 kokouksessaan palvelusetelin hintakatosta, johon tämä oikaisuvaatimuskin osaltaan kohdistuu. Lautakunnan pöytäkirjan mukaan kokouksessa ei käsitelty eikä päätetty muita varhaiskasvatuksen palveluseteliin liittyviä muutoksia tai asioita. Näin ollen jää epäselväksi, onko joulukuussa 2020 palveluntuottajien kommentoitavana olleita muutosehdotuksia hyväksytty toimeenpantavaksi. Koska myös näillä muutosehdotuksilla on merkittäviä talousvaikutuksia, tulee kaikki muutokset käsitellä yhtäaikaaisesti. Kaikkiin edellä mainittuihin muutoksiin tulee palveluntuottajilla ja kuntalaisilla olla asianosaisina muutoksenhakuoikeus.

12.2.2021



Heidi Ruhala

Toimitusjohtaja

Oy Ankkalampi – Ankdammen Ab