

Asiantuntijalausunto Kouvolan kaupungin varhaiskasvatuksen palveluverkkoselvityksestä

Kouvolan kaupunki on pyytänyt FCG:n asiantuntijalausuntoa Kouvolan kaupungin varhaiskasvatusta koskevan palveluverkkoratkaisun talouden ja verkkoratkaisun kokonaisuuden näkökulmasta.

FCG Finnish Consulting Group Oy osallistui kaupungin johdolla toteutettuun palveluverkon laadintaan ja tuotti kaupungille palveluverkkoselvityksen laadintaa varten seuraavat aineistot:

- 1) Kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuspalvelutuotannon määrätarkastelun ja kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon hinnan vertailun (palveluseteli).
- 2) Kaupungin järjestämän varhaiskasvatuksen yksikkökohtaisen henkilöstömäärän, €/lapsi ja kiinteistötarkastelut.
- 3) Varhaiskasvatustarpeen kehittymisen kuusi eri skenaariota vuosille 2031, 2035 ja 2040. Skenaarioissa tarkasteltiin varhaiskasvatuksen järjestämisen ja osallistumista jatkumista nykyisen kaltaisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen palvelutuotannon ja perhepäivähoidon osuuden supistumista.
- 4) Kaupunkitasoiset väestöennusteet ja suuralueittaisen 0-6-vuotiaiden määrän kehittymisen trenditarkastelun.
- 5) Arvion alueellisesta varhaiskasvatustarpeen kehittymisestä ja vertailun a) nykyiseen varhaiskasvatuksen palveluverkkoon ja b) kaupungin toimittamaan palveluverkkosuunnitelmaan ja siinä esitettyihin toimenpiteisiin. Tarkastelun pohjalta konsultti esitti arvion palveluverkkosuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden riittävydestä.
 - ➔ Kaupungin esittämät toimenpiteet arvioitiin alimitoitetuiksi ja todettiin, että toimenpiteitä tulisi aikaistaa ja lisätä palvelutarjonnan ja -tarpeen täsmäämiseksi.
 - ➔ Kaupunki esitti osaan yksiköjä toimenpiteiden aikaistamista ja lisäsi toteuttamissuunnitelmaan aiemmin sen ulkopuolella olevia varhaiskasvatusyksiköjä.
- 6) Kouvolan kaupungilta saadun täydennetyn suunnitelman pohjalta konsultti laati arvion kustannusvaikutuksista ja niiden ajallisesta jaksottumisesta. Arviossa huomioitiin lisäksi poisjäävät investoinnit sekä mahdolliset kiinteistöjen purkukustannukset ja alaskirjaustarpeet.

Selvityksen laadinnasta vastasi Kouvolan kaupunki. Kaupunki vastasi myös lähtötietojen toimittamisesta ja tietojen oikeellisuudesta.

FCG:n asiantuntijat toteavat lausunnossaan seuraavaa:

Kouvolan kaupungin laatiman palveluverkkosuunnitelman toimenpiteiden voi katsoa kokonaisuutena olevan mittasuhteiltaan oikeansuuntaisia vuoteen 2035 mennessä.

Kokeneina palveluverkkoselvittäjinä voimme todeta, että kaupungin esittämässä palveluverkkoratkaisussa ei ollut esitetty palvelutuotannon määrällisiä muutoksia. Tämä myös vaikeutti toimenpiteiden riittävyyden arviointia. Yleisenä käytäntönä on, että palveluverkkoselvityksessä ja -suunnitelmassa kuvataan yksiköiden ja alueiden varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärät, lakkautettavien yksiköiden varhaiskasvatuspaikkojen määrät ja niiden vaikutukset alueen varhaiskasvatuspaikkojen kokonaismääriin. Vastaavat tarkastelut yleensä tehdään myös henkilöstömääristä.

Konsultilla ei ollut selvitystyön aikana käytössään tietoja, miten aikaisemmat palveluverkkopäätökset olivat vaikuttaneet varhaiskasvatuksen henkilöstömääriin vuoteen 2025 mennessä. Näin ollen konsultti ei pystynyt arvioimaan, onko aiemmat henkilöstömäärien sopeuttamiset olleet riittäviä ja vastanneet 2020-luvun alkuvuosina laskeneeseen palvelutarpeeseen riittävästi. Käytettävissä olevan aineiston perusteella oli havaittavissa joidenkin yksiköiden osalta merkittäviä viitteitä henkilöstön ylimitoituksesta.

Kouvolassa varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrä on laskenut, vaikka prosentuaalinen osuus lapsista on viime vuosina kasvanut. Lasten määrän ennustetaan jatkavan laskuaan. Jos lapsia on nykyistä vähemmän, ei hoitopaikkoja tai henkilöstöä tarvita samassa suhteessa kuin aiemmin. Konsulttityön lähtökohtana on, että yksikköjen lakkauttaminen näkyy henkilöstömäärissä. Toimenpiteitä arvioitiin suhteessa varhaiskasvatuslaissa määriteltäviin henkilöstömitoituksiin.

Vaikka toimenpiteiden voi katsoa olevan mittasuhteiltaan oikeansuuntaisia, ei selvityksestä ilmene, kohdentuvatko toimenpiteet määrällisesti ja ajallisesti oikein kaupungin eri alueille. Konsultin näemyksen mukaan olisi paremman kokonaiskuvan saamiseksi tarpeen myös tarkentaa, miten määräaikaisten päätymisten ja eläköitymisten myötä tapahtuvat henkilöstösopistukset ajoittuvat vuosittain tarkastelujaksolle (2026-2035) ja varmistaa, että niiden määrä ja ajallinen ajoittuminen on oikea-aikaista lasten määrän vähenemän ja suunniteltujen yksiköiden lakkauttamisten kanssa.

Kokemuksemme mukaan palveluverkon tehostaminen edellyttää, että yksityinen ja kunnallinen palvelutuotanto nähdään tasavertaisina palveluina. Kummankaan tuotantotavan yksiköiden ei tule antaa toimia vajaakäyttöisesti. Yksityisessä palvelutuotannossa vajaakäyttö lisää riskiä palveluntuottajan taloudelliseen kannattamattomuuteen ja vaatimukseen nostaa palvelusetelin arvoa. Kaupunki voi asiakasohjauksella varmistaa kaikkien yksiköiden tehokkaan käytön.

Lasten määrän vähenemisellä on merkittävät vaikutukset kaupungin valtionosuusrahoitukseen. Palveluiden tuottamista on tehostettava ikäluokkien pienentyessä. Selvityksessä tehtyjen taloustarkasteluiden perusteella voidaan todeta, että Kouvolan kaupungin varhaiskasvatuksen nettokustannukset sekä henkilöstökulut ovat korkeat ja yksiköiden välillä on havaittavissa merkittäviä kustannuseroja. Palvelutuotannon sopeuttamisella vastaamaan jo vähentynyttä ja edelleen vähenevää palvelutarvetta on merkittävät vaikutukset erityisesti kaupungin henkilöstö- ja kiinteistökustannuksiin sekä investointitarpeisiin.

Espoo ja Jyväskylä 9.1.2026

Raila Oksanen ja Eriikka Saastamoinen

FCG Finnish Consulting Group Oy