

Sivistyslautakunnan vastine vuoden 2022 arviointikertomukseen

Sivla 30.08.2023 § 80
48/00.03.01/2023

Valmistelija

sivistysjohtaja Manne Pärkö, puh. 050 5936249

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2022 kiinnitettiin sivistyslautakunnan osalta huomiota erityisesti kouluverkkomuutoksen säästöihin ja todetaan, ettei niitä voi suoranaisesti osoittaa vuonna 2022, kun sekä toimintakulut että henkilöstökulut ovat kasvaneet vuodesta 2021.

Tarkastuslautakunta toteaa, että tavoitteet ja toteutuma olisi syytä purkaa selkeästi auki. Onko päätöksentekoprosessi ollut tässä asiassa toimiva ja onko tulevaisuuden eri skenaarioita osattu ennakoida riittävästi? Onko huomioitu kaupungin kokonaisuus, jos rakennuksista kuitenkin aiheutuu tekniselle sektorille kuluja? Kuinka suuri painoarvo on konsulteilla ja konsulttitoimistojen valinnalla ja kuinka paljon toimieliminä ohjaamme konsulttien toimintaa "haluttuun suuntaan".

Sivistyslautakunnan elokuun 2022 tilanneraporttiin sisältyy oheinen taulukko, jossa on kuvattu kouluverkkomuutoksen säästötavoitteet ja niiden toteutuma.

Toiminta	Tavoite	Toteutuma	Lisätieto
<i>Opetustoiminta</i>	-360 000	-400 000 – 410 000	Henkilöstökulujen vähennykset (lakkautettujen yksiköiden henkilöstön sijoittaminen muihin yksiköihin, ryhmien vähennykset, tuntikehysten pieneneminen->henkilöstövähennykset).
<i>Ruoka- ja siivoushuolto</i>	-85 000	-80 000 – 85 000	Henkilöstökulujen vähennykset (henkilöstö sijoitettiin muihin yksiköihin/tehtäviin).
<i>Kiinteistön ylläpito</i>	-155 000	-35 000 – 40 000	Kiinteistöt ovat edelleen kaupungin omistuksessa. Ylläpitokustannusten (sähkö, vesi, lämmitys) väheneminen ja huollon keveneminen.
<i>Kuljetukset</i>	+120 000	+90 000 – 100 000	Kouluverkkomuutosta olennaisesti suurempi vaikutus kuljetuskustannuksiin on ollut edellisessä kilpailutuksessa tapahtunut kilometrihintojen kasvu. Vuonna 2022 kustannuksiin on vaikuttanut myös polttoaineen hinnan nousun takia maksettu lisäkorvaus.
Yhteensä	-480 000	-415 000 – 445 000	

Kouluverkkomuutoksen kustannusvaikutukset toteutuivat kokonaisuudessaan kohtalaisen hyvin aluperäisen arvion mukaisesti. Henkilöstökulujen vähennys oli jonkin verran arvioitua suurempi, mikä selittyy koulujen yhdistämisten lisäksi osaltaan myös oppilasmäärien vähenemisellä.

Kouluverkon tiivistämisellä saatiin vähennettyä opetusryhmien määrää, tuntikehystä ja henkilöstöresurssia enemmän kuin säilyttämällä kouluverkko ennallaan. Henkilöstökulujen vähennyksestä osa kohdentui varhaiskasvatukseen.

Kiinteistöjen ylläpitokustannusten vähenemisessä sen sijaan tavoitetta ei ole saavutettu. Kouluverkkoselvityksen valmistelussa ja päätöksenteossa kiinteistökysymys on otettu useassa kohdassa huomioon. Mm. päätöksen esittelytekstissä todetaan, että kiinteistöjen ylläpitokustannukset vähenevät, kun koulun toiminta päättyy, mutta poistuvat kokonaisuudessaan siinä vaiheessa, kun rakennus ei ole enää kunnan omistuksessa.

Esittelytekstissä on myös todettu, että koulun toiminnan päättyessä kaupungilla ei ole ko. koulukiinteistöille osoitettavissa muuta käyttöä. Kouluverkkoselvityksen mukaisesti tavoitteena on, että kouluverkon keskittämisen vuoksi vapautuvat koulut myydään, vuokrataan tai luovutetaan muuhun käyttöön siten, että kiinteistöjen ylläpitokustannukset eivät jää kunnalle.

Vuonna 2021 perusopetuksen ja keskiasteen koulutuksen toimintakulut olivat noin 13 279 000 euroa ja vuonna 2022 noin 13 971 000 euroa. Toimintakulut lisääntyivät siis noin 692 000 euroa. Kouluverkkomuutosten säästöjä ja toimintakulujen kasvua ei voi suoraan verrata keskenään, koska kouluverkkomuutoksen aiheuttamien kulujen vähennysten lisäksi on tapahtunut myös kustannusten nousua.

Henkilöstökulut olivat vuonna 2021 noin 10 147 000 euroa ja vuonna 2022 noin 10 420 000 euroa eli kasvua on noin 270 000 euroa. Kouluverkkomuutoksen takia henkilöstökulut perusopetuksessa vähenivät noin 350 000 euroa. Vastaavasti vuonna 2022 henkilöstökuluja kasvattivat mm. seuraavat tekijät:

- hanketoiminnan laajentuminen (näkyä myös tulopuolella), noin 170 000 €
- henkilöstölisäykset (erit. valmistava opetus), noin 250 000 €
- sijaisuuskulujen kasvu, noin 65 000 €
- palkankorotusten vaikutus, noin 135 000 €

Palvelujen ostot olivat vuonna 2021 noin 2 553 000 euroa ja vuonna 2022 noin 2 978 000 euroa eli kasvua oli noin 425 000 euroa. Vuonna 2022 palvelujen ostojen kasvua selittävät mm. seuraavat tekijät:

- kuljetuskustannusten kasvu, noin 234 000 €
- asiakaspalvelujen ostot, noin 164 000 €
- koulutuskustannukset, noin 19 000 €

Kuljetuskustannusten kasvussa näkyy erityisesti vuoden 2021 koulukuljetusten kilpailutuksessa tapahtunut hintatason nousu, polttoaineen hinnannousun takia liikennöitsijöille vuonna 2022 maksettu kompensatio ja kouluverkkomuutoksen lisäys koulukuljetuksiin. Asiakaspalvelujen ostojen lisäystä selittävät erityisesti opetuspalvelujen ostoista muilta kunnilta aiheutuvien kustannusten kasvu ja ns. lukiokompensatio, jossa vuoden 2022 osalta näkyy vuodelle 2021 kuuluva ns. tasauslasku. Koulutuskustannuksia oli vuonna 2022 enemmän, koska korona-aika rajoitti koulutuksia ja toisaalta vuonna 2022 käynnistyivät henkilökunnan ns. nepsy-valmentaja koulutukset.

Kouluverkkoselvityksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi yritettiin tehdä mahdollisimman perusteellisesti. Selvitystä tehtiin pääosin omana virkamiestyönä, mutta tämän lisäksi hankittiin Kuntamaisema Oy:ltä myös ulkopuolinen kouluverkkoselvitys. Tällä tavoiteltiin nimenomaan ulkopuolista näkemystä palveluverkon kehittämisestä ja toisaalta saatiin monipuolista

tietoa Loimaan perusopetuksen nykytilasta ja vertailutietoa muiden kuntien palveluihin.

Valmisteluprosessin aikana selvitystä käsiteltiin vuosina 2017 - 2019 useaan otteeseen (9 kertaa) sivistysvaliokunnassa ja taloustyöryhmässä (4 kertaa). Lisäksi asia oli useasti esillä rehtorien kokouksissa ja myös monen koulun henkilökunnalle pidettiin kouluverkkovalmistelusta erillinen tilaisuus. Näissä valmisteluun saatiin luottamushenkilöiden ja koulujen henkilöstön näkemyksiä.

Kuntalaisia osallistettiin valmisteluprosessiin kattavasti. Virallinen keskustelu- ja kuulemistilaisuus järjestettiin 21.5.2019. Tämän lisäksi asiaa käsiteltiin mm. Virttaan koululla (avoin tilaisuus) 22.8.2018, kyläkouluseminaarissa (Virttaa) 9.3.2019 sekä kylien tilaisuuksissa (Niinijoki 28.5.2019, Kauhanoja 4.6.2019, Metsämaa 5.6.2019, Kojonkulma 6.6.2019).

Kuntalaisille tarkoitettu ennakkovaikutusten arviointi toteutettiin sähköisellä kyselyllä ajalla 16.-31.5.2019. Lisäksi ennakkovaikutusten arviointia suoritti eri palvelualojen edustajista muodostettu virkamiestyöryhmä.

Sivistysvaliokunta käsitteli 27.2.2020 Kojonkulman ja Virttaan koulujen sekä Alastaron yläasteen lakkauttamista. Kuntalaisilla oli vielä ennen asian käsittelyä mahdollisuus esittää asiasta mielipiteensä sähköisellä kyselyllä. Em. koulujen vanhempainyhdistyksiltä, oppilaskunnilta ja henkilökunnalta sekä nuorisovaltuustolta pyydettiin erillinen lausunto asiasta.

Kouluverkkopäätöksen valmistelu on kokonaisuudessaan ollut kattavaa ja se sisältää asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valmistelussa on noudatettu hallintolain 41 §:n säännöstä vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille. Asiaan osallisille henkilöille on valmistelun aikana varattu mahdollisuus saada tietoa asiasta ja annettu tilaisuus lausua mielipiteensä siitä. Kuntalaisilla on ollut monipuoliset ja asianmukaiset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet asiaan.

Kouluverkkoratkaisun tavoitteena oli palvelujen mahdollisimman laadukas, kustannustehokas ja tasapuolinen järjestäminen. Tavoitteena on ollut riittävän kattava ja kokonaistaloudellisesti tehokas kouluverkko, jolla voidaan turvata kaikkien loimaalaisten lasten/nuorten perusopetuksen taso. Lähtökohtana on ollut, että olemassa olevat koulut ovat mahdollisimman tehokkaassa käytössä ja joistakin tiloista ja niiden aiheuttamista kustannuksista päästään eroon. Myös koulujen tukipalvelut (kiinteistönhuolto, ruoka- ja siivoushuolto, opiskeluhuolto yms.) voidaan suuremmissa yksiköissä ja tiiviimmässä kouluverkossa järjestää tarkoituksenmukaisemmalla ja tehokkaammalla tavalla.

Oppilaille osoitettiin asianmukainen lähikoulu ja koulumatkoja koskevat samat kuljetusperiaatteet koko kaupungin alueella. Ratkaisulla ei heikennetty erityisen tuen palveluja, koska lakkautettavien koulujen oppilaat saivat ennen kouluverkkomuutosta ko. palvelut samoilta kouluilta kuin jatkossakin. Aamu- ja iltapäivätoiminta sekä muu kerhotoiminta järjestetään myös jatkossa samojen periaatteiden mukaisesti kaikille kaupungin lapsille. Päätöstä tehtäessä on kokonaisvaltaisesti arvioitu, mikä ratkaisu olisi mahdollisimman hyvin kunnan asukkaiden edun mukainen.

Nykyisellä kouluverkolla jatkaminen olisi aiheuttanut oppilaskohtaisten kustannusten kasvua sekä kouluyksiköiden ja luokkakokojen pienenemistä edelleen. Opetusryhmien kokoerot koulujen välillä olisivat kasvaneet

entisestään ja osa ryhmistä olisi ollut hyvin pieniä, mikä osaltaan lisäisi oppilaiden välistä eriarvoisuutta. Kouluverkon säilyttäminen ennallaan ei olisi mahdollistanut opetusryhmien vähentämistä oppilasmäärän vähenemisen suhteessa. Jotta kustannuksia olisi saatu aiemmalla kouluverkolla sopeutettua oppilasmäärän kehitystä vastaavaksi, olisi se edellyttänyt opetusryhmien merkittävää suurentamista ja tuntiresurssin vähentämistä. Ryhmäkokojen kasvattaminen voi osaltaan merkitä oppilaiden tarvitsemien tukitoimien lisääntymistä. Näitä ei voida toiminnallisesti ja pedagogisesti pitää tarkoituksenmukaisina toimenpiteinä.

Tällä hetkellä Loimaan kaupunki on oppilaskohtaisissa kustannuksissa valtakunnallisen keskiarvon tuntumassa. Ryhmäkoot eivät ole kouluverkkomuutoksen jälkeen kasvaneet ja ryhmäkokoja voidaan pitää hyvänä. Myös koulujen tuntikehys on säilynyt entisellä tasolla. Jakotuntien määrää sekä erityisopetus- ja ohjaajaresurssia voidaan pitää opetuksen järjestämisen kannalta asianmukaisena.

Lisäksi arviointikertomuksessa todetaan, että varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa on kohdassa toimintaympäristön muutos listattu erilaisia asioita, jotka ovat mahdollisesti voineet muuttaa toimintaympäristöä, mutta niiden vaikutusta ei ole mitenkään selvitetty. Esimerkkeinä mainitaan mm. taloustilanteen vaikutus palveluihin ja erilaisten poikkeuksellisten tilanteiden mahdollisesti aiheuttamat muutokset palvelujen järjestämiseen. Tilinpäätöksessä ei selvitetä, miten muutokset ovat vaikuttaneet palvelujen järjestämiseen tai onko niitä ollut, kun puhutaan mahdollisesti aiheuttamista muutoksista.

Toimintaympäristön muutoksiin liittyviä tekstejä on varmasti paikallaan jatkossa tarkentaa ja selkiyttää, jotta ne avautuvat lukijalle paremmin. Erityisesti korona-aikana tuli esille, että voi tulla erilaisia poikkeuksellisia tilanteita, joilla on merkittävää vaikutusta toimintoihin ja palvelujen järjestämiseen. Talousarviota laadittaessa ei ole tarkkaa tietoa, tuleeko tällaisia tilanteita ja, mitä vaikutusta niillä on, joten sen takia tekstissä on mainittu “ mahdollisesti aiheuttamat muutokset”.

Ko. kohdassa on mainittu koronatilanne ja Ukrainan tilanne sekä kuvattu niiden vaikutuksia toimintoihin. Nämä ovat esimerkkejä juuri tällaisista poikkeuksellisista tilanteista, jotka ovat vaikuttaneet varhaiskasvatus- ja opetuspalvelujen järjestämiseen.

Lautakuntien tulee antaa selvityksensä arviointikertomuksessa esitetyn johdosta 30.9.2023 mennessä.

Esittelijä	Sivistysjohtaja Pärkö Manne
Päätösehdotus	Sivistyslautakunta antaa tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa pyydetyn selvityksen edellä olevan mukaisesti.
Päätös	Hyväksyttiin.