

Suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan talousarvioesitys vuodelle 2023 ja taloussuunnitelma vuosille 2024-2025

Suomenkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta 21.09.2022 § 23
618/02.02.00/2022

Valmistelija

Suomenkielisten varhaiskasvatuspalvelujen johtaja Anu Vesiluoma,
Suomenkielisten opetuspalvelujen johtaja Astrid Kauber, talousjohtaja Esa Lindell, erityissuunnittelija Siret Soop etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi

Kunnanhallitus hyväksyi kokouksessaan 27.6.2022 § 237 vuoden 2023 talousarvion laadintakehyksen. Oheismateriaalina oleva kehys on laadittu toimialakohtaisesti ulkoisten tulojen ja menojen osalta. Erikseen sitovan HSL:n määrärahaa koskeva kehys on annettu erillisinä. Toimielinten on jätettävä talousarvioesityksensä viimeistään 21.10.2022 kunnanhallitukselle.

Hyväksyessään kehyksen kunnanhallitus kehotti kaikkia palvelualueita laatimaan vuoden 2023 talousarvioehdotuksensa palvelualueitasoisen toimintakatteen ja erikseen sitovan HSL:n määrärahan kehystavoitteiden mukaisesti ja kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että talousarviovuoden sitovat toiminnalliset tavoitteet asetetaan siten, että ne tukevat Kirkkonummen kunnan taloudellisen tilan tasapainottamista suunnittelukauden aikana.

Kunnanhallitus myös päätti, että talouden sopeuttaminen Kirkkonummen kunnassa käynnistetään välittömästi. Talouden sitova sopeutustarve määräytyy siten, että kunnan kustannusrakenne johtaa ylijäämäiseen tulokseen vuosina 2024 ja 2025. Tällöin vuoden 2023 talousarviokehityksen tuloksen sitova tavoite on +10M€ ylijäämää. Tämä tarkoitti koko kunnan osalta yhteensä 2,6 milj. euron säästövelvoitetta, josta sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen osuus on 1 657 759 euroa.

Selostus

Sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen talouteen vuonna 2023 vaikuttavista tekijöistä kolme huomattavinta ovat Ukrainan sodan vaikutukset, palvelualueen toimintaa koskevat lainsäädännölliset muutokset sekä hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset peruskunnan tehtäviin. Ukrainan sotaa paenneiden lasten ja nuorten varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäminen aiheuttaa henkilöstömenojen nousun varhaiskasvatuksen ja opetuksen palveluissa. Kirkkonummelle perustettu asuntopohjainen vastaanottokeskus ja Ukrainan sodan vuoksi yksityismajoituksessa olevien pakolaisten määrän kasvu Kirkkonummella lisää perusopetukseen valmistavan opetuksen paikkojen tarvetta, suomi toisena kielenä -opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tarvetta sekä suomen kielen tuen tarvetta eri oppiaineissa ja tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen tulee varautua. Myös tulkkauksen ja käännöspalvelujen tarve kasvaa.

Valmistavaa opetusta pyritään järjestämään ensisijaisesti kouluissa lähellä lasten ja nuorten asuinpaikkaa, jolloin koulukuljetusmenojen lisäys pystytään pitämään vähäisenä. Valtio tulee kompensoimaan varhaiskasvatuksen menolisäykset erityisavustuksella tai muulla kuntaan kohdennetulla rahoituksella. Kohonneet valmistavan opetuksen kustannukset tullaan ottamaan huomioon kunnan valtionosuuslaskennassa.

Sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen tuloissa tämä valtionosuuskompensaatio ei näy.

Ukrainan sodan aiheuttama inflaation kiihtyminen vaikuttaa myös korottavasti polttoaineiden ja muun energian hintaan sekä erilaisiin aine- ja materiaalikustannuksiin. Sivistyksen ja vapaa-ajan palveluiden koulukuljetuksia koskeva hankintasopimus umpeutuu lukuvuoden 2022-2023 lopussa. Uusi hankintamenettelyyn kuuluva kilpailutus käynnistyy syksyllä 2022. Kunnanhallituksen kehyspäätöksessä 27.6.2022 (§ 237 618/02.02.00/2022) huomioitiin polttoaineiden hinnannousu koulukuljetuksiin osoitetulla 120 000 € lisämäärärahalla. Hankintaprosessin edetessä selviää, onko tämä varaus riittävä.

Inflaation muina vaikutuksina palvelualueen talouteen näkyvät varhaiskasvatuksen palvelusetelin indeksikorotus sekä sisäisten kustannusten, kuten puhtaus- ja ruokapalveluiden sekä ICT-kulujen ja vuokrien, oletettava kasvu. Palvelusetelin perusarvoa korotetaan 1.1.2023 alkaen juuri kustannusten yleisen nousun vuoksi. Lisäksi kesäkuussa 2022 allekirjoitettu kunta-alan työ- ja virkaehtosopimuksia koskeva ratkaisu sisälsi sopimuksen palkankorotuksista kunta-alalle. Sopimuskauden 1.5.2022–30.4.2025 aikana työvoimakustannukset nousevat korkoa korolle laskien keskimäärin 8,79 prosenttia. Koska sivistyksen ja vapaa-ajan ulkoiset toimintakulut koostuvat lähes täysin henkilöstön palkoista, palkankorotukset vaikuttavat merkittävästi palvelualueen lähivuosien talouteen.

Toisen talouteen 2023 vaikuttavan tekijän muodostaa palvelualueen toimintaa koskevat lainsäädännön muutokset. Hallituksen budjettineuvotteluiden 31.8. ja 1.9.2022 tuloksena esitettiin, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan valtakunnan tasolla pysyvästi 70 miljoonalla eurolla 1.8.2023 alkaen ja että yksityisen hoidon tuen hoitolisään säädettäisiin 100 euron korotus. Vaikutukset kunnille kompensoitaisiin yhteisöveron jako-osuuden kautta, mikä ei tule näkymään sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen tuloissa. Edelleen neuvotteluissa päätettiin yhden vuosiviikkotunnin lisäys B1-kielen toteuttamiseen perusopetuksessa, mikä vaikuttaa osaltaan opetuksen palkkakuluihin.

Päätöstä näistä muutoksista ei tämän talousarvioesityksen lautakuntakäsittelyn ajankohtana vielä kuitenkaan ole, vaan se varmistuu valtion budjetin aikataulussa. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain aiemmat indeksitarkistukset ja tulo- ja tulorajojen muutokset sekä perhevapaa-uudistus 1.8.2022 ja edelleen jatkuva kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu vähentävät asiakasmaksutuottoja koko vuoden 2023 osalta. Kunnanhallitus huomioi näiden lainmuutosten aiheuttamaa maksutuottojen alenemaa sekä varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvonkorotusta 550 000 euron lisämäärärahalla suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan budjettiin kehyspäätöksessään kesäkuussa 2022 (§ 237 618/02.02.00/2022). Sen sijaan hallituksen budjettineuvottelujen tulokset eivät ole tähän kehysjakoon ehtineet.

Kolmas talouteen ja toimintaan vaikuttava tekijä, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen perustaminen 1.1.2023, näkyy sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen budjetissa oppilas- ja opiskeluhuollon henkilöstömenojen siirtymisenä hyvinvointialueen vastuulle. Huomioitavaa on kuitenkin, että Kirkkonummen kunnan opiskeluhuollon johtavien viranhaltijoiden työtehtävistä noin puolet - kasvun ja oppimisen tuen johtamiseen, päätöksentekoon ja arviointiin liittyvät tehtävät - jää edelleen kunnan vastuulle, vaikka tehtävät, palkkamäärärahat ja viranhaltijat siirtyvät LUHVAn organisaatioon. Kunta koulutuksen järjestäjänä vastaa jatkossakin

oppilas- ja opiskeluhuollon kuntatason suunnittelusta ja johtamisesta. Samoin lasten, nuorten ja perheiden sekä työikäisten ja ikäihmisten hyvinvoinnin edistäminen lakisääteisine suunnitelmineen on kunnan tehtävä.

Jotta kuntalaisten palvelut säilyvät katkeamattomina muutoksesta huolimatta ja jotta kunta suoriutuu hyvinvoinnin edistämisen vastuistaan onnistuneesti, tulee sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen organisoida ko. vastuut tehtävineen tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnanhallituksen osoittaman talouden 2023 tasapainottamisvaatimuksen vuoksi nämä uudet ja siirtyviltä viranhaltijoilta jäävät tehtävät pyritään järjestämään ilman henkilöstölisäyksiä palvelualueen organisaatioon. Yksi tärkeistä palvelualueen kehittämiskohteista vuodelle 2023 onkin hallinto-organisaation tarkoituksenmukaistaminen: päällekkäisen työn määrän minimointi, keskeisten prosessien ja niiden vastuunjaon selkeyttäminen ja henkilöstön pysyvyyden ja pystyvyyden vahvistaminen tehtävänkuvia eheyttämällä. Tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan organisoitumisen sekä toimivien rakenteiden ja sujuvien prosessien lisäksi kehittämistä ohjaavat palvelujen laadun sekä kuntalaisten tasa-arvoisten ja yhdenvertaisten palvelujen tarjonnan näkökulmat.

Osana Kirkkonummen kunnanvaltuuston talousarvion 2022 käsittelyä sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueelle annettiin tehtävä selvittää kuinka varhaiskasvatus ja opetus voitaisiin järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti ja yhdenvertaisesti kaikilla kunnan alueilla. Selvitys suomenkielisten ja ruotsinkielisten varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden kustannuseroista on valmistumassa, ja myös sen tuloksia käytetään hyödyksi palvelujen yhdenvertaisuuden ja kustannustehokkuuden kehittämistyössä.

Palvelualue pyrkii tehostamaan toimintaansa ja hillitsemään kustannusten nousua kiinnittämällä lisäksi huomiota tiedolla johtamisen edellytyksiin ja kehittämällä palvelualueen talouden johtamista edelleen. Yhdenmukaistamalla järjestelmien, ohjelmistojen ja sähköisten ympäristöjen käyttöä vähennetään palveluyksiköille osoitettujen erillisten kyselyjen ja tietopyyntöjen määrää sekä hallinnon manuaalista työtä erilaisten valtakunnallisten velvoittavien tiedonkeruiden ja raportointien yhteydessä. Kun järjestelmien käyttö on johdettua ja tasalaatuista, käytettävissä olevan tiedon luotettavuus ja ajantasaisuus paranee.

Valtio rahoittaa kuntia valtionosuuksin ja erityisavustuksin. Erityisavustusten johdettu ja tehokas hakeminen on osa kestäväen kuntatalouden johtamista. Palvelualueen johtoryhmä onkin käynnistänyt systemaattisen valtion erityisavustushakujen seurannan. Johtoryhmän tavoitteena on varmistaa Kirkkonummen kunnan sivistys- ja vapaa-ajanpalveluille olennaisten, saatavilla olevien erityisavustusten hakeminen joko palveluryhmittäin tai yhteisinä hankkeina. Hyväksyäkseen hakuprosessiin lähtemisen johtoryhmä edellyttää, että myönnettävä rahoitus ja sen edellyttämä kehittämistoiminta tukevat kunnan strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Kunnassa asuvien kouluikäisten lasten määrän vähentyminen ja toisaalta uusien palvelujen tarpeen samanaikainen lisääntyminen on nostanut esille tarpeen uudistaa malli, jolla opetuksen koulukohtaiset resurssit jaetaan. Uudistuksen tavoitteena on vastata oppilasmäärän alueittaisiin vaihteluihin nykyistä joustavammin sekä kansalliseen velvoitteeseen tukea oppilaan kasvua ja oppimista ensisijaisesti lähikoulussa. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen, koronavirusepidemian ja sen jälkiseurauksen vaikutukset oppilaiden oppimiseen ja hyvinvointiin lisäävät edelleen sekä

pedagogisten että oppilashuollollisten tukitoimien tarvetta. Tuen järjestäminen lähikoulussa tuonee myös säästöjä koulukuljetusten tarpeen vähenemisen myötä. Koulujen ja lukion väistötilaratkaisut ja varustaminen, rakennushankkeiden suunnittelu sekä kasvaneet purku-, hankinta- ja muuttokustannukset vaikuttavat korottavana paineena opetuspalveluiden kustannuksiin. Tilojen tarkoituksenmukaista ja tehokasta käyttöä kehitetään sivistyksen ja yhdyskuntatekniikan yhteisessä palveluverkkosuunnitelman päivitystyössä syksyllä 2022.

Talousarvion valmistelukehyyksen päätöksessään (§ 237 618/02.02.00/2022) kunnanhallitus osoitti sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueelle tehtävän laatia esitys talouden tasapainottamiseksi -1 657 759 € laajuisena. Koska palvelualueen tulot ovat sidottuja lainsäädäntöön ja valtion muuhun rahoitusohjaukseen ja koska valtion rahoitus näiden palvelujen järjestämiseksi valtionosuuksin ei kohdistu sivistyksen ja vapaa-ajan budjettiin, ei tasapainottaminen tuloja lisäämällä ole realistinen vaihtoehto. Valtion erityisavustushaut on otettu systemaattisen johtamisen piiriin edellä kuvatulla tavalla, mutta vuosittaisia hakukohteita ja päätöksiä on vaikea kunnan tasolta ennakoita. Näin ollen tasapainottaminen tulee tehdä toimintamenoja leikkaamalla.

Sivistyksen ja vapaa-ajan toimintamenoista 81 % muodostuu henkilöstön palkkamenoista. Lisäksi menoista 13 % (palveluiden ostot) koostuu koulukuljetusmenojen ohella käytännössä henkilöstömenoista. Palvelualueen henkilöstöstä 98 % työskentelee palveluissa kuntalaisten parissa, ja valtaosa heistä toistaiseksi voimassa olevissa virka- tai työsuhteissa. Tasapainottamistoimet voidaan näin ollen toteuttaa vain vähentämällä kuntalaisten suoria palveluja. Mikäli kunta käynnistäisi vakituisissa virka- tai työsuhteissa olevan henkilöstön vähennykset, tulisi toimien perustua kunnanhallituksen koko kuntaa koskevaan linjaukseen. Vakituisten henkilöstön osalta työnantajan tulisi käynnistää yhteistoiminnalliset menettelyt. Koska yhteistä linjausta vakituisten henkilöstön vähentämisestä ei lautakunnan talousarviokäsittelyn ajankohtana ole, tasapainottamisesitys ei sisällä niitä säästöjä, jotka edellyttäisivät YT-menettelyjen käynnistämistä. Näin ollen palvelualueen lautakunnille tuotavien esitysten kokonaissumma alittaa kunnanhallituksen edellyttämän -1 657 759 € säästötavoitteen.

Huomioitakoon myös, että osa Kirkkonummen kunnalle myönnettyistä valtion erityisavustuksista (kuten ns. korona-avustukset ja tasa-arvoraha) sisältää ehdon, jonka mukaan kunnan osalta käynnistetään avustuksen takaisinperintä, mikäli kunta vähentää samanaikaisesti omaa olevaa henkilöstöään. Osa mahdollisista henkilöstövähennyksistä voi myös johtaa palveluiden lisätarpeen syntyminen toisaalla. Tämä koskee esimerkiksi varhaiskasvatuksen palveluseteliä, jolloin kunnan tulisi lisätä omana tuotantonaan järjestettäviä varhaiskasvatuspaikkoja vastaavalla määrällä, ja asukaspuistotoimintaa, jonka lakkauttaminen voi puolestaan lisätä päiväkotipaikkojen tarvetta. Henkilöstösäästöjen mahdolliset vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin, pandemian aiheuttamien oppimis- ja hyvinvointivajeiden korjaamiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn sekä kunnan onnistumiseen hyvinvoinnin edistämistehtävästä on tärkeä punnita ennen säästöjen toteuttamispäätöksiä.

Esittelijä

Sivistysjohtaja Ikonen Eeva-Kaisa

Päätösehdotus

Suomenkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää

esittää kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle toimielimen vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2024–2025 taloussuunnitelman liitteen mukaisesti.

2

esittää kunnanhallitukselle, että se ottaa huomioon talouden tasapainottamista tukevien toiminnallisten tavoitteiden lisäksi 506 892 € euron laajuiset säästötoimet suomenkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan vastuualueelta.

Käsittely

Varhaiskasvatuksen erityisasiantuntija Vesa Joronen ja suomenkielisen opetuspalvelujen johtaja Astrid Kauber olivat läsnä kokouksessa tämän pykälän käsittelyn ja päätöksenteon ajan.

Keskustelun aikana jäsen Johanna Fleming teki seuraavan muutosesityksen:

Esitän, ettei suomenkielisen varhaiskasvatuksen ja opetustoimialan säästöjä toteuteta vielä vuonna 2023, vaan ne toteutetaan pitkäjänteisesti ensi vuodesta alkaen perustuen selvitykseen toimialan kustannustehokkaasta ja yhdenvertaisesta toiminnasta. Perustelut: Esitetyt leikkaukset suomenkielisen varhaiskasvatuksen ja opetustoimen toimialalle heikentäisivät oleellisesti niiden toimintaedellytyksiä, ja koti- ja kouluyhdistysten avustuksien leikkaamista lukuun ottamatta leikkaustoimet kohdistuisivat henkilöstöön. Erityisesti ryhmäkokojen kasvattaminen ja ohjaajien määrän vähentäminen ovat kestäättömiä ratkaisuja niin oppilaiden tuen saannin, ryhmien toimivuuden kuin henkilökunnan jaksamisen näkökulmasta. Yhtä lailla leikkaukset johtavat kalliimpien tukitoimien lisääntyneeseen tarpeeseen ja vaikeuttavat henkilöstötilannetta mm. rekrytointivaikeuksien ja irtisanoutumisten kautta. Kunnanhallitusten esittämien leikkausten tavoitteena oli toteuttaa systemaattisia toimia, jotka parantavat kunnan palveluiden kustannustehokkuutta. Sivistystoimen toimiala on tekemässä parhaillaan kunnanvaltuuston toimeksiantona osana vuoden 2022 talousarvion käsittelyä selvitystä siitä, miten varhaiskasvatus ja opetus voitaisiin järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti ja yhdenvertaisesti kaikilla kunnan alueilla. Myös selvitys suomenkielisten ja ruotsinkielisten varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden kustannuseroista on valmistumassa. Säästötoimet tulisivat tehdä pitkäjänteisesti ensi vuodesta alkaen, jotta riittävät vaikutusarviot voidaan tehdä.

Jäsenet Irja Kekkonen ja Sari Haapasaari kannattivat muutosesitystä.

Lautakunta hyväksyi Flemingin muutosesityksen yksimielisesti ja päätti kirjata sen päätökseen.

Keskustelun aikana puheenjohtaja Tuovi Ronkainen teki lisäesityksen päätösesitys kohtaan 1. Varhaiskasvatuksen toiminnalliset tavoitteet asiakastytyväisyys tasolla 4. Jäsen Sari haapasaari kannatti muutosesitystä. Lautakunta hyväksyi muutosesityksen yksimielisesti.

Puheenjohtaja Tuovi Ronkainen teki seuraavan evästyksen: Ryhmäkokojen merkityksestä oppilaan hyvinvoinnille ja oppimiselle tuodaan selvitys lautakuntaan. Jäsen Johanna Fleming kannatti evästyttä. Lautakunta hyväksyi evästyksen yksimielisesti.

Päätös

Suomenkielinen kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti

1 esittää kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle toimielimen vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2024–2025 taloussuunnitelman liitteen mukaisesti seuraavalla muutoksella:

Varhaiskasvatuksen toiminnalliset tavoitteet kirjataan asiakastytyväisyys tasolla 4.

2

ettei suomenkielisen varhaiskasvatuksen ja opetustoimialan säästöjä toteuteta vielä vuonna 2023, vaan ne toteutetaan pitkäjänteisesti ensi vuodesta alkaen perustuen selvitykseen toimialan kustannustehokkaasta ja yhdenvertaisesta toiminnasta.

Lisäksi lautakunta evästää, että ryhmäkokojen merkityksestä oppilaan hyvinvoinnille ja oppimiselle tuodaan selvitys lautakuntaan.

Sivistysjohtaja Eeva-Kaisa Ikonen jätti kohtaan 2 eriävän mielipiteen.

Tiedoksi

Kunnanhallitus, kunnanvaltuusto