

Kasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunto kaupungin talouden sopeutustyön suunnitelmaan

KAKOLK 21.05.2024 § 44
507/00.01.06/2024

Kaupungin talous heikkenee kuluvana vuonna voimakkaasti ja taloussuunnitelmakauden sopeutustarpeen suuruudeksi on arvioitu 20 – 25 miljoonaa euroa. Sopeutustyö käynnistyi loppuvuodesta 2023 ja jo vuoden 2024 talousarvio sisältää nettomenojen kasvua hidastavia toimenpiteitä. Tavoitteeksi asetettu laajempi talouden sopeutustyön keinovalikoima on valmistunut. Esitys sisältää menoja alentavia tai tuloja lisääviä toimenpiteitä yhteensä vajaalla 19 milj. eurolla. Lisäksi esitykseen sisältyy kertaluontoisia taloutta vahvistavia toimenpiteitä.

Kaupunginhallitus (KH 15.4.2024 §138) on pyytänyt muun muassa lautakunnilta lausunnot talouden sopeutustyön keinovalikoimasta omaa toimialaa koskevien toimenpiteiden osalta 23.5.2024 mennessä.

Talouden tasapainotukseksi ehdotetuista keinovalikoiman toimenpiteistä merkittävä osa vaikuttaa kasvatus- ja koulutuslautakuntaan. Kouluverkkoratkaisu on kaupungin voimassa olevan hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuuston päätös. Tästä syystä kasvatus- ja koulutuslautakunta on käsitellyt sopeutusohjelman kouluverkkoa koskevan kokonaisuuden päätösasiana kokouksessaan 14.5.2024. Tässä lausunnossa käsitellään sopeutusohjelmassa esitetyt muut kasvatus- ja koulutuslautakunnan vastuualueelle kuuluvat asiat lautakunnan tehtävien näkökulmasta kaupunginhallituksen lausuntopyynnön mukaisesti.

Lausunnon liitteenä ovat ennakkovaikutusten arvioinnit niistä osioista, joiden toteutus on kasvatus- ja koulutuslautakunnan tehtäväalueelle kuuluvaa. Ennakkovaikutusten arviointeja voidaan tarpeen mukaan päivittää, kun kukin keinovalikoiman kohde tulee yksityiskohtaisesti päätettäväksi.

Sopeutuksen kokonaisuuden prosessissa kaupunki on pyrkinyt avoimuuteen. Kaavaillut toimenpiteet on julkaistu kaupungin sopeutuksen nettisivuilla aina niiden valmistuttua. Kaupunki on järjestänyt kuusi kuntalaistilaisuutta kaupungin eri alueilla ja lisäksi kaupunki on teettänyt 1000 henkilön kuntalaiskyselyn, jossa on kysytty myös talouden sopeuttamisesta. Palautetta on voinut antaa myös suoraan viranhaltijoille ja kirjaamon kautta. Lapsia koskevissa asioissa perheitä ja lapsia itseään on osallistettu kyselyin ja sopeutuksesta on tuotettu myös lapsille kohdennettua materiaalia. Lisäksi eri asiantuntijatahoilta on pyydetty lausuntoja. Kaikki kirjaamon kautta saapunut palaute, adressit ja kannatukset on julkaistu kaupungin nettisivuilla pois lukien henkilökohtaisesti nimellä jätetyt palautteet, jotka on koottu luottamushenkilöiden verkkopalveluun päätöksenteon tueksi. Eri kanavista saatua palautetta on hyödynnetty virkamiesvalmistelussa.

Kaupunkistrategian keskeinen periaate on pitää huolta kestävästä taloudesta kaupungissa. Merkittävin osa kasvatus- ja koulutuslautakunnan alaisesta toiminnasta on lakisääteistä ja mitoitettua palvelutuotantoa ja sitä toteutetaan pääsääntöisesti omana tuotantona. Osassa palveluita hyödynnetään yhteiskumppaneita, esimerkiksi kolmatta sektoria pääsääntöisesti avustusperustaisesti, osin sopimusperustaisesti. Sopeutuksen keinovalikoiman esitettyjen toimenpiteiden tavoiteltujen talousvaikutusten toteutuminen voi kestää esitettyä pidempään tai saavutettu säästö ei ole tavoitellun tasoinen. Tästä syystä on tarpeen varautua toteuttamaan tulevaisuudessa sellaisiakin talouden tilaa parantavia toimenpiteitä, joita ei nyt ole keinovalikoimaan tunnistettu tai ne eivät ole toteutuneet kaavaillussa mittakaavassa.

Varhaiskasvatuksen palveluverkkoon esitetään tehtävän merkittäviä muutoksia, jossa 18 vanhaa päiväkotia korvattaisiin seitsemällä (7) uudella päiväkodilla.

Varhaiskasvatuksen palveluverkko on Joensuussa hajanainen ja koostuu suuresta määrästä pieniä yksiköitä. Yksiköitä on rakennettu ja perustettu erilaisiin tiloihin tarpeen tullen ja siksi kokonaisvaltaisemmalle palveluverkkotarkastelulle on tarvetta. Nämä esitetyt 18 korvattavaa päiväkotia ovat joko peruskorjauksen tarpeessa, lapsimäärä on liian vähäinen, ne ovat sopimattomia tiloiltaan päiväkodeiksi tai niissä ei sisäilma riitä kokonaiselle lainmukaiselle lapsiryhmälle. Tämän lisäksi näiden yksiköiden keskikoko on pieni. Nykyisen varhaiskasvatuslain mukainen tuen kolmiportaisuus on tarkoituksenmukaisempaa järjestää suuremmissa yksiköissä, joissa on tarvittava henkilöstöresurssi. Suuremmissa yksiköissä myös laissa määritelty henkilöstömitoitus on helpompi toteuttaa mm. talon sisäisin järjestelyin. Muutoksella tavoiteltava henkilöstövähennys on vuoteen 2030 mennessä merkittävä (30 htv), joka toteutuu pitkästä aikajänteestä johtuen määräaikaisten työsuhteiden päättymisten ja eläköitymisten kautta.

Uusien varhaiskasvatuksen yksiköiden rakentamista ei ole kaupungin tämänhetkisessä investointiohjelmassa, joten toteutuminen vaatii investointiohjelman avaamista ja sovitun investointikaton tarkastelua. Investoinnit ovat Joensuussa olleet korkealla tasolla ja uusien yksiköiden rakentaminen haastaa investointitason saattamista kestäväälle tasolle. Toisaalta terveisiin tiloihin toimintaa keskittämällä saadaan kokonaissäästöä toiminnasta ja päästään eroon kiinteistömäärän kunnon toiminnalle aiheuttamista tilariskeistä.

Päiväkotiverkoston muutokset aiheuttavat huolta perheissä. Toisilla matkat varhaiskasvatuksen palveluihin pitenevät, toisilla lyhenevät. Perheitä voi huolettaa myös muutokset lapsen arjessa, kun tila vaihtuu. Palveluverkkomuutokseen on varattu hyvin aikaa ja mahdollinen lisärakentaminen vie vuosia. Useilla perheillä muutos ei enää oman lapsen kohdalla ole ajankohtainen ja suoraan uusille perheille tuleva päiväkotipaikka voi olla pelkästään positiivinen asia. Muutos koskee aina tiettyä ryhmää lapsia ja on tärkeää, että varhaiskasvatuksessa muutokseen valmistaudutaan ja henkilöstöä, lapsia ja perheitä valmistetaan kohtaamaan muutos. Tärkeintä on huolehtia lasten hyvinvoinnista muutosprosessien keskellä.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palveluverkon toteutuessa esitetyssä laajuudessa lakkautettavien yksiköiden kiinteistökustannukset (lämmitys, kiinteistöhuolto) laskevat 2,6 M€ vuodessa, vaikka kiinteistöt jäisivät kaupungille ja ilman korvaavaa toimintaa. Tyhjilleen jäävän kiinteistömäärän arvioitu laskennallinen purkukustannus on noin 2,4 M€ (ei sisällä suojeltuja kiinteistöjä). Kaupunki pyrkii löytämään tyhjäksi jääville kiinteistöille uutta käyttöä tai myymään niitä ennen mahdollista purkamista ja alaskirjaamista kaupungin taseesta. Mikäli keinovalikoimassa esitetyt toimenpiteet toteutuvat esitetyn mukaisesti, tulevat ne vähentämään merkittävästi kaupungin omia kiinteistöhoitojen henkilöstöresursseja. Tämä vaatii erilaisia sopeutumistoimia, kuten tehtävien uudelleen järjestelyjä, eläköitymisen täysimääräistä hyödyntämistä sekä mahdollisesti muita vähentämistoimenpiteitä. Sopeutustyön aikataulun pituus tuo haasteita henkilöstöressitarpeen suunnitteluun ja ennakointiin, mutta toisaalta pitkä sopeutuskausi mahdollistaa eläköitymisen paremman hyödyntämisen. Palveluverkkopäätöksessä tulisi pystyä määrittelemään toimitiloita kohti toiminnan mahdollinen loppumisajankohta yksiselitteisesti, jotta toimitilojen jatkokäyttö ja toimenpiteet voitaisiin suunnitella kaupungin kannalta mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Ilta- ja viikonloppuhoito esitetään keskitettäväksi Niinivaaran vuoropäiväkotiin. Palvelua on ollut saatavilla tähän saakka Niinivaran lisäksi Enon päiväkodissa. Palvelun tarvitsijoiden määrä on hyvin alhainen. Ratkaisu aiheuttaa palvelun tarvitsijoille selkeästi pidentyneen matkan ilta- ja viikonloppuhoitoon ja tämä on heikennys nykyiseen palvelutasoon. Kaupungilla on tahtotilaa tarkastella korvaavia palvelunjärjestämistapoja esimerkiksi Uimaharjuun.

Henkilöstön käyttöä päiväkodeissa tehostetaan. Päivystysajat suunnitellaan jatkossa entistä paremmin ja määräaikaishuoneiden tarve ja kesto arvioidaan aikaisempaa harkitummin. Toimenpiteillä tavoitellaan säästöjä, jotka eivät näy päiväkodin lasten tai perheiden arjessa.

Nuorisopalveluissa esitetään palveluverkon tiivistämistä ja toiminnan keskittämistä harvempin toimipisteisiin. Esityksessä Kiihtelysvaaran Suojapirtistä luovutaan ja toiminta keskitetään Heinävaaraan koulun yhteyteen. Samoin Tuupovaaran Nuorisotalosta luovuttaisiin ja toiminta keskitettäisiin Heinävaaraan. Uimaharjun osalta toiminta siirrettäisiin Enoon tai mahdollisuuksien mukaan Uimaharjun koululle, kun sieltä vapautuu tilaa. Edellä mainituista tiloista luopuminen toisi säästöjä, mutta niiden vaikutus kaupungin ulkoiseen tilinpäätökseen on rajallinen, ellei tiloille löydetä jatkokäyttöä tai ulkopuolista ostajaa. Muutosten vaikutuksesta eri alueiden nuorilla on erilaiset tosiasialliset mahdollisuudet osallistua nuorisotalotoimintaan. Lisäksi Sinkkolan kotieläinpihasta on esitetty luovuttavan, koska kyseessä ei ole nuorisotyön perustehtävään kuuluva osa-alue. Tarkastelussa on vaihtoehto, jossa ulkopuolinen toimija, esim. yhdistys, ottaisi Sinkkolan toiminnan hoitaakseen kaupungin vuokralaisena ja toimintaa tuettaisiin vuosittaisella avustuksella. Sinkkolan merkitys kesäisenä retkikohteena on tunnustettu ja siksi olisi suotavaa, että toiminnalle löytyisi kaupungin ulkopuolinen jatkaja.

Nuorisopalveluiden palveluverkkoon esitetyillä muutoksilla ei ole henkilöstövaikutuksia, vaan työpanos kohdentuisi vain eri tavalla kaupungin sisällä ja työpanosta esimerkiksi Sinkkolasta vapautuisi nuorisotyön ydintehtäviin, eli toimintaan nuorten kanssa. Vaikka Sinkkola on auki vain kesäisin, toimintakauden valmistelu eläinten ja kausityöntekijöiden hankkimisineen vie henkilöresurssia merkittävän osan vuodesta.

Yhteisötila Sataman toiminta esitetään siirrettäväksi Sepänpihan kerhotalon yhteyteen. Syynä muutokseen on Yläsatamakadun kiinteistön erittäin heikko kunto. Käyttäjien kannalta suurin muutos olisi miljööän vaihtuminen ja toiminnan supistuminen nelioiden vähetessä. Toiminta sijaitsisi jatkossakin samassa korttelissa. Toiminnalla eläkeläisjärjestöjen kanssa samassa kiinteistössä voi olla positiivisia vaikutuksia erilaisten toimintojen ja aktiviteettien synergioiden kannalta. Muutoksessa tulee huolehtia Sataman ja kerhotalo Ruplan käyttäjien, eläkeläisjärjestöjen yhteistyön rakentamisesta ja kaikkien osapuolien huomioimisesta prosessissa. Ratkaisulla ei ole henkilöstövaikutuksia.

Koulutuspalveluissa on esitetty Suven avauksen järjestämisen harventamista kerran kolmessa vuodessa. Tämä takaisi sen, että jokainen alakoululainen saisi osallistua tapahtumaan kaksi kertaa alakoulun aikana. Tapahtuman on kansallisesti tunnustettu ja kaupungille omaleimainen. Tästä syystä muutoksella voi olla ainakin aluksi negatiivisia vaikutuksia kaupungin imagolle.

Iltapäivätoiminnan laajuutta on esitetty supistettavan. Kaupunki järjestää iltapäivätoimintaa omana toimintanaan ja toimija-avustuksen kautta yhteistyökumppaneiden kanssa. Toimijat ovat perinteisesti yksityiskouluja tai kolmannen sektorin toimijoita. Toiminnan supistus tarkoittaisi 10-15% kokonaispaikkamäärästä tarkoittavaa kokonaisuutta, mutta sopeutusta voidaan tavoitella myös esimerkiksi kuukausimaksuja korottamalla ja maksualennustasoa tarkastelemalla. Tällöin vaikutus tarjottavaan paikkamäärään olisi pienempi. Muutokset kuukausimaksuihin tai maksualennuksen perusteisiin vaikuttaisi perheisiin toiminnan kustannuksia korottamalla. Tällä voi olla vaikutuksia erityisesti pienituloisimpien perheiden kohdalla. Paikkamäärää vähentämällä vaikutukset kohdentuvat joko kaupungin omaan henkilöstöön, erityisesti koulunkäynninohjaajiin ja heidän työtuntimääriinsä tai yhteistyökumppaneihin. Toimija-avustuksella toimivien kumppaneiden kohdalla paikkamäärän vähentäminen tarkoittaisi todennäköisesti kerhojen sulkemisia, koska toiminta ei ole kannattavaa jos lapsimäärää kerhoissa vähennetään. Hyvinvointialueelle sopimuksella tuotettavaan kehitysvammaisten lasten aamu- ja iltapäivähoitoon ei tällä esityksellä ole vaikutuksia.

Kaupungissa toimii kaksi Ice Hearts-ryhmää. Sopeutusohjelmassa on esitetty toisesta ryhmästä luopumista. Käytännössä toiminta toisesta ryhmästä on jo päättynyt 2024, koska ryhmään on ollut varsin vähän tulijoita ja ryhmän työntekijä on vaihtanut työpaikkaa. Sopeutusohjelman päätöksiä odotellessa uutta rekrytointia ei ole tehty. Tästä syystä kaavailtu sopeutustoimi ei aiheuttaisi

negatiivisia vaikutuksia alueen lapsille. Toinen ryhmä toimii hyvin, toiminnan tarve on vakiintuneella tasolla ja toiminta tuloksellista.

Lukio-opetuksessa haetaan säästöjä erinäisin keinoin, lisäämällä yhteistyötä lukioden välillä, tarkastelemalla kurssien laajuuksia, vähimmäisryhmäkokoja tai kieliohjelmaa. Lopullinen ratkaisu voi olla myös jokin muu. Tavoitteena on, että muutokset näkyisivät lukiolaisten arjessa mahdollisimman vähän, koska tavoiteltava sopeutus on maltillinen 30 t€ /vuodessa.

Nuorten työpajatoimintaan ja nuorisovastuksiin esitetään tasoleikkauksia. Nuorten työpaja toteuttaa kaupungin lakisääteistä vastuuta nuorten työpajatoiminnasta ja toiminta perustuu sopimukseen. Sopimuksessa on huomioitu, että sopimuksen arvo on sidoksissa toimintavuoden kaupungin talousarvion määrärahavarakukseen. Työpajatoiminnassa on nuoria, joilla on haastavia ongelmia esimerkiksi arjenhallinnassa, mielenterveydessä tai ihmissuhdetaidoissa. Nuorisoverstas on usein paikka, johon tullaan jos opiskelu ei ole onnistunut edes Tuva-opetuksessa. Määrärahan tason tarkastelu vaikuttaa suoraan nuorten määrään, joita Nuorisoverstas pystyy vuosittain ottamaan palvelujensa piiriin. Tässä suhteessa vaikutus tähän kuntalaisryhmään toimenpiteellä on negatiivinen. Nuorisovastuksilla tuetaan kolmannen sektorin toimijoita, jotka järjestävät toimintaa kaupungin nuorille. Avustustason leikkaus vaikuttaa yhdistysten toimintaan joko laskemalla kaikkien saamaa avustustasoa tai siten, että osa avustuksenhakijoista jää ilman avustusta. Avustusta on saanut vain toimintaan, joka kohdentuu suoraan lapsiin ja nuoriin, ei esimerkiksi hallintoon. Siksi vaikutukset avustustason leikkaamisella koskevat suoraan joensuulaisia lapsia ja nuoria. Kaupungin avustuskokonaisuudesta tehdään oma kaupungintasoinen vaikutusten ennakkoarviointi.

Sopeutusesitysten vaikutukset kuntalaisiin ovat konkreettisia. Kasvatuksen ja koulutuksen kokonaisuus lisättynä nuorisotoimella ja hyte-työllä on kaupungin suurin taloudellinen kokonaisuus, joten sopeutustoimet koskettavat kuntalaisia läpäisevästi. Palveluita Joensuussa tuotetaan jo tehokkaasti, joten säästäminen palveluiden tuottamisen tavoissa on haasteellista. Lisäksi useat palvelut perustuvat lakisääteisiin mitoituksiin. Tästä syystä lähtökohtana on ollut palveluverkon tarkastelu, joka pohjautuu syntyvyyden vuosikymmenen jatkuneeseen rajuun laskuun, jossa palveluverkko ei ole pysynyt perässä. Arvovalintana sopeutustoimien tarkasteluun lähdetessä pidettiin, että kasvatuksen ja opetuksen resursseihin tai esimerkiksi hyvinvointiohjaajiin ei puututa. Tärkeänä pidetään, että lapset ja nuoret saavat laadukkaita kunnallisia palveluita, vaikka niitä ei olisi tarjolla yhtä tiheässä palveluverkossa kuin aiemmin.

Valmistelija: sivistys- ja hyvinvointijohtaja

Sivistys- ja hyvinvointijohtajan päätösehdotus:

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää

antaa kaupunginhallitukselle edelle kirjoitetun lausuntona talouden sopeutustyön keinovalikoimasta kasvatus- ja koulutuslautakuntaa koskevien toimenpiteiden osalta.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti. Lisäksi kasvatus- ja koulutuslautakunta toteaa lausuntonaan, että

- opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa Oikeuskanslerille 24.6.2015 antamassaan lausunnossa (OKV/5/50/2015): "... Edellä mainitut seikat huomioon ottaen opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että varhaiskasvatuksessa olevan lapsen päivittäinen matka varhaiskasvatukseen tulisi kestää vähemmän aikaa kuin perusopetuslain 32 §:ssä oppilaan päivittäiselle koulumatkalle säädetty enimmäisaika. Lapsen varhaiskasvatuksessa viettämä päivittäinen ja matkoihin kuluva yhteenlaskettu aika eivät saisi muodostua kohtuuttoman rasittaviksi alle kouluikäiselle lapselle." Lautakunta katsoo, että OKM:n näkemys on huomioitava päiväkotiverkkoa uudistettaessa ja samalla on varmistettava autottomien perheiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää

varhaiskasvatuspalvelua, jos ilta- ja viikonloppuhoito keskitetään Niinivaaralle, on vaihtoehtoinen tapa sen järjestämiseksi varmistettava Enossa,

- nuorten työpajatoiminnan supistamisen voi aiheuttaa moninkertaisia lisäkustannuksia verrattuna tavoiteltuun säästöön, sama koskee nuorisovastuuja, lautakunta muistuttaa kaupunginvaltuuston päättäneen syksyllä 2023 olla leikkaamatta niistä,
- ilta- ja viikonlopputoiminnan tason supistaminen ei ole kannatettava tavoite
- nuorisopalveluiden henkilöstövahvuus ilman Sinkkolaa on 18 vakituista, 10 kokopäiväistä määräaikaista sekä 3 osa-aikaista määräaikaista ja nuorisotiloja on 11. Kokopäiväinen henkilöstö tekee yhteensä 560 työpäivää kuukaudessa. Sen rinnalla Kiihtelysvaaraan, Tuupovaaraan ja Uimaharjuun esitetyt toiminnan lakkautukset, joilla ei olisi henkilöstövaikutuksia, ovat taloudellisesti suhteettomia ja nuoria eriarvoistavia,
- yhteisötila Sataman toiminnan Ruoplan tiloihin siirtämisen sijaan on tutkittava siirto muuhun tarkoitukseen sopivaan kiinteistöön, ellei Yläsatamakadun tiloja ole järkevää peruskorjata,
- Suomen suven avaus tulee järjestää joka kevät siten, että kukin koulu osallistuu tapahtumaan joka kolmas vuosi ja samalla korvataan valtakunnalliset julkkikset maakunnan omilla kuoroilla ja muusikoilla ja asetetaan edelleen tavoitteeksi tapahtuman kehittäminen valtakunnalliseksi kesän julistukseksi sekä selvitetään mahdollisuus kehittää Suomen avauksesta kansallinen luokkaretkikohde, mikä saattaisi edellyttää tapahtuman aikaistamista viikolla nykyisestä.

Jenni Laasonen poistui kokouksesta asian käsittelyn aikana.