

Koulutuspalveluiden talousarvio vuodelle 2025 ja toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2025-2027

Sivistyslautakunta 16.10.2024 § 169
1328/02.02.00/2024

Valmistelija

Taluspäällikkö Tuomo Kallio, puh. 044 4294 315,
vs. sivistysjohtaja Eija Saarela, puh. 044 4294 212

Ylivieskan kaupunginhallitus on antanut 26.8.2024 § 230 päätöksellään talousarvion 2025 ja vuosien 2026-2027 taloussuunnitelman laatimisohjeen. Ohjeiden mukaan talousarvion ja toiminnallisten tavoitteiden laadinnassa on huomioitava Ylivieskan kaupungin strategia ja muut asiakirjat.

Vuoden 2025 taloudellisen toiminnan raami on kireä. Tavoitekehys on laadittu tasapainottamalla taloutta koko kaupungin tasolla yhteensä 1,6 miljoonan euron edestä, joten tämä edellyttää uusien, aiemman tasapainotusohjelman päälle tulevia toimenpiteitä. Tasapainotustarpeen on esitetty talousarvioraamissa sitovuustasoilla, jolloin yleissivistävien koulutuspalveluiden talousarvioraami -796 766 euroa talousarvioon 2024 nähden. Tasapainotustarpeen vuoksi kaupunginhallitus on käynnistänyt koko kaupunkia koskevat yhteistoimintaneuvottelut, jotka päättyvät ennen kuin kaupunginhallitus antaa valtuustolle vuotta 2025 ja suunnitelmakautta koskevan talousarvioesityksen.

Yleissivistävän koulutuksen talousarvion lähtökohtia vuodelle 2025

Palveluiden kysyntään vaikuttavat oppilas- ja opiskelijamäärät. Oppilasmäärien lasku on valtakunnallinen ilmiö. Ennusteen mukaan koulutuspalveluiden kokonaisoppilasmäärä kääntyy laskuun siten, että painotus ala- ja yläkoulujen kohdalla muuttuu. Alakoulujen oppilasmäärän ennustetaan vähenevän seuraavaa lukuvuoteen mennessä, kun taas yläkoulun oppilasmäärä hieman nousee. Syksyllä 2024 päivitettyjen ennusteiden valossa lukuvuoteen 2031-2032 mennessä kokonaisoppilasmäärän vähenemä olisi -575 oppilasta. Vuosittain oppilaiden laskentapäivä on 20.9. jolloin eroa lukuvuoden 2023-2024 ja 2024-2025 välillä oli -43 oppilasta. Tilastointipäivän laskelmien ja koulutulokkaiden määrän perusteella ennustetaan syksyn 2025 oppilasmääräksi 2160 oppilasta.

	oppilasmäärä	muutos (+/-)	
20.9.2022	2199		
20.9.2023	2226	27	
20.9.2024	2183	-43	
2025-2026	2160	-23	ennuste

Oppilasennusteiden takia kaupunginhallitus (18.9.2023 § 241) päättänyt käynnistää varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluiden palvelutarve- ja palveluverkkoselvityksen, jota on täydennetty tarkemmalla talousselvityksellä. Valtuusto käsittelee palveluverkkoon liittyvää linjausta vielä loppuvuoden 2024 aikana.

Kouluilla tarvitaan edelleen erilaisia tukitoimia, jotta tukea tarvitsevien oppilaiden opetus voidaan järjestää lain edellyttämällä tavalla. Opiskeluhuollon järjestämisvastuu ja resurssit ovat siirtyneet 1.1.2023 hyvinvointialueelle, ja edelleen tarvitaan kehittämistoimia

oppilashuollollisten prosessien toimivuudelle. Yhteistyötä on parannettu mm. monialaisen opiskeluhuollon ohjausryhmän perustamisella. Kokonaisuutena tehostamistoimilla on pystytty hieman vähentämään määräaikaisten koulunkäynninohjaajien määrää edelliseen lukuvuoteen verrattuna. Perhetyöntekijöiden resurssi on tällä hetkellä kohdennettuna Raudaskosken koulun ja Kaisaniemen koulun pienryhmiin. Niukat taloudelliset resurssit edellyttävät jossain määrin tukitoimien uudelleen organisointia ja yhdenvertaisten kriteerien laatimista.

Vuoden 2023 kouluterveyskyselyn Ylivieskan tuloksissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja koulussa saatavan aikuisen tuen osalta on tapahtunut positiivista kehitystä vuoteen 2021, mutta lasten ja nuorten arkielämän hallinnan ja mielenhyvinvoinnin osalta tulokset ovat heikentyneet. Tämä haastaa myös koulun toiminnan kautta järjestettäviä tukitoimia.

Perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu kaikille niille esi- ja perusopetusikäisille maahanmuuttajataustaisille lapsille ja nuorille, joilla ei ole vielä tarvittavia kielellisiä valmiuksia esi- tai perusopetuksessa opiskeluun. Valmistavan opetuksen tarpeen ja valmistavan opetuksen jälkeisen S2-opetuksen tarpeen arvioidaan pysyvän lukuvuoden 2024-2025 tasolla.

Lukiokoulutus on opiskelijalle maksutonta, joten ylioppilaskirjoitusten maksutuotot tulevat vähenemään merkittävästi. Lukion opiskelijamäärä oli 20.9. 272 tutkintotavoitteista opiskelijaa, joka on 42 opiskelijaa enemmän kuin edellisenä lukuvuonna. Lukiokoulutuksen osalta Oulun kaupungin hallinnoima etälukioverkoston toiminta on päättynyt Yhteistyösopimus JokiElukion toiminnan järjestämisestä on hyväksytty sivistyslautakunnassa ja yhdeksän yhteistyökunnan toimielimissä kevään 2024 aikana. Toiminta on käynnistynyt 1.8.2024 ja Ylivieskan kaupunki toimii isäntäkuntana. Kustannusten kohdentuminen ja kuntien välinen laskutus toteutuu yhteistyösopimuksen mukaisesti. JokiElukion aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelma 2021/2022 on hyväksytty sivistyslautakunnan päätöksellä 21.05.2024.

Koulutuspalveluiden toiminnan sopeuttamisen toimenpiteet kehittämisohjelmana

Vuoden 2025 talousarviota valmisteltaessa on todettu, että kaupunginhallituksen asettamaan raamiin ei ole mahdollista päästä. Syynä tähän on aikaisempina vuosina tapahtuneet alibudjetoinnit/lisätalousarviot, joilla on toisaalta pyritty toiminnan ja talouden tasapainottamiseen ja toisaalta vastattu lisääntyneeseen palvelutarpeeseen kaupungin väestömäärän ja oppilasmäärän kasvaessa. Tämän lisäksi OPH:n ja OKM:n avustuspäärahat ovat vähentyneet eikä projektihauissa ole saatu myönteisiä päätöksiä rahoitushakemuksiin. Valtakunnalliset palkkaratkaisut ja erilaisten tukipalvelujen kustannusten nousu lisäävät kustannuksia tavalla, johon tavanomaisilla säästötoimenpiteillä ei ole mahdollista vastata.

Osana talouden sopeuttamista on laadittu kehittämisohjelma, jolla pyritään kuroma kiinni toiminnan ja taloussuunnittelun välistä kuilua ja myös etupainotteisesti varautumaan vähenevään oppilasmäärään. Kyseessä on talouden tasapainottamisohjelma, jolla käytännössä sopeutetaan toimenpiteillä koulutuspalveluiden toimintaa vastaamaan käytössä olevia resursseja. Kehittämisohjelman kantavana toimenpiteenä on koko koulutuspalveluita koskeva vuosittainen resurssitarkastelu, jossa otetaan huomioon mahdollisimman kattavasti talousnäkökulmat,

henkilöstöresurssit, koulukohtaiset tuntiresurssit sekä pedagogiset näkökulmat. Vuoden 2025 osalta selvitystyötä on tehty käyttäen hyväksi kouluverkkoselvityksessä ja talousselvityksessä tehtyjä asiantuntijahavaintoja sekä omatoimista laskentaa ottaen huomioon em. talousnäkökulmien reunaehdot. Näin on päädytty ajalle 2025-2030 laadittuun ohjelmaan, jonka toimenpiteillä osoitetaan taloudellisen kestävyuden saavuttaminen pitkällä aikavälillä. Näiden toimenpiteiden lisäksi oppilasmäärän vähenemä edellyttää suunnitelmallisen kouluverkkoratkaisun.

Toimenpiteinä perusopetuksen kehittämissuunnitelmassa ovat opetusryhmien vähentäminen sekä yhdysluokkaopetuksen mahdollisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa suunnitelman mukaan lukuvuodelle 2025-2026 opettajaresurssin vähentämistä sekä resurssia vastaavan tuntikehyksen pienentämistä. Sopeuttamisessa tavoitellaan n. 12 opettajaresurssia vastaavaa opetustuntimäärän vähennystä, joka TA-suunnitelmavaiheessa vastaa n. 261 vuosiviikkotunnin vähennystä. Lisäksi tehostetaan koulunkäynninohjaajaresurssin suuntaamista tuen tarpeen mukaan siten, että päästäisiin n. 10% vähennykseen nykyiseen resurssiin nähden. Nämä toimenpiteet edellyttävät henkilöstöresurssin suunnittelua sekä rekrytointiprosessien tehostamista.

Talousarvioprosessin aikana on tarkasteltu ns. yli laakisäätöisen palvelutarjonnan sisältöjä. Kyseessä on palvelut ja toimenpiteet, joita koulutuksen järjestäjä on ottanut päätöksellään palveluntarjontaansa. Tällaisia laajalle oppilasmäärälle kohdennettuja palveluita ovat esim. iltapäivätoiminnan järjestäminen, koulupäivän aikana ja jälkeen järjestettävät erillisrahoitetut kerhot tai tavoitteellinen harrastustoiminta, erilaiset kehittämissuunnitelmat ja kouluille tarjottavat retket ja kulttuuritapahtumat. Näistä ei-lakisäätöisistä palveluista esitetään A2-kielen (ruotsinkielinen) opetuksesta luopumista siten, että kielivalintaa ei enää lukuvuoden 2025-2026 alusta tarjottaisi valinnaisena aineena. Samalla esitetään talousperusteella myös ulkopuolisten tilojen vuokraamisesta luopumista.

Toiminnallisesti on tunnistettu erityisopetuksen ja oppilaan tuen kohdentamisen organisoimisen kehittämistarpeita, jolla voi olla kustannusvaikutuksia. Lisäksi laajempi yhteistyö varhaiskasvatuspalvelujen kanssa tuo synergiaa esim. esiopetuksen tai iltapäivätoiminnan järjestämisessä.

Vuoden 2025 aikana valtakunnallisena ohjauksena tulevat perusopetuksen opetussuunnitelman tuntijaon muutos sekä linjaukset oppilaiden tukimuodoista. Näiden muutosten toiminnallisia ja kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida vuoden 2025 talousarviota laadittaessa.

Sopeuttamisen toimenpiteet on laadittu kehittämissuunnitelmaksi osana talousarvioesitystä. Ohjelma toimeenpannaan operatiivisesti koulujen kanssa yhteistyössä ja käynnistään muita em. pienempiä kehittämissuunnitelmia yhteistyössä eri toimijoiden kanssa (esim. erityisopetus, oppilashuolto, varhaiskasvatus). Ohjelmassa olevat toimenpiteet tuodaan tarvittavilta osilta vielä erikseen sivistyslautakunnan päätettäväksi. Ohjelman toteutumista seurataan toimintavuoden aikana osana toiminnan ja talouden seuranta.

Talousarvioesitys vuodelle 2025 ja suunnitelmakaudelle

TAE2025	menot	tulot	netto
Koulutoimen hallinto (ltk)	352 662	100	352 562
Peruskoulut yhteensä (ltk)	27 779 942	1 312 421	26 467 521
Lukio yhteensä (ltk)	2 704 743	53 550	2 651 193
YHTEENSÄ (KV)	30 837 347	1 366 071	29 471 276

Talousarvion laadintaohjeiden mukana annetun talousarvioiraamin nettosumma on 27.967.785 euroa, nettoraamin muutos oli -2,8 % verrattuna vuoden 2024 talousarvioon. Talousarvioiraamiin pääseminen edellyttäisi lähes 797.000 euron menojen karsintaa. Tilinpäätöksessä nettokustannukset olivat 28.523.880 euroa. Tästä näkökulmasta asetettuun raamiin pääseminen on erityisen haastavaa. Taloushaasteen taustalla on ollut pidemmän ajan erityisesti palkojen alibudjetointi, jota on vaiheittain korjattava myös tulevina vuosina. Kunta-alan palkkaratkaisut ovat olleet yleensä kalliimpia kuin on talousarvioin laadintavaiheessa osattu ennakoita. Koulutuspalveluiden vuoden 2024 palkkamääräraha on hyvin lähellä vuoden 2023 tilinpäätöksen palkkakustannuksia.

Talousarvio-ohjeen mukaisesti palkkoihin on tehty 2,5 % varaus sopimuskorotuksiin. Erityisesti OVTES:n sopimusalan tehtäväkohtaisten palkkojen korotukset heijastuvat maksettaviin lisiin, jolloin todellinen palkkojen korotusvaikutus on todellisuudessa suurempi.

Palkkakustannusten arviointi vuodelle 2025 on ollut haastavaa ja sisältää myös riskiä, ettei siinä ole voitu onnistua parhaalla mahdollisella tavalla. Heta- palveluiden palkkaraportit syyskuulta sisälsivät opettajien palkoista vain osan tehtäväkohtaisista palkoista, niistä puuttuu mm. TVA-lisät ja eräitä muita erillislisiä. TVA-korvaukset tulevat maksuun vasta lokakuun lopussa. Palkkamäärärahoihin on tehty koulutuspalveluiden kehittämisohjelman mukaisia määrärahojen supistuksia.

Palkkakustannusten nousun lisäksi koulutuspalveluiden kustannuksia nostavat erityisesti kiinteistö-, siivous-, sisäiset vuokrat ja pääomakustannukset, joiden kustannusvaikutus on 202.300 euroa. Ruokapalveluiden kustannukset nousevat 125.160 euroa. Lisäksi kustannuksia nostavat Heta- palveluiden laskutus ja erityisesti koulujen opetustarvikkeiden ja – välineiden kustannuksia nostaa yleinen kustannustason nousu varsin paljon. Maksuton lukiokoulutus kaikille ikäluokille lisää lukiokoulutuksen oppimateriaalin kustannuksia ja vähentää lukiokoulutuksen maksuja.

Opetuksen resurssit ovat varsin tiukat ja toimintoja on sopeutettava. Erityinen haaste on tukea tarvitsevien oppilaiden lukumäärän kasvu. Erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja oppilashuollon kustannukset sekä sijoitettujen oppilaiden kotikuntakorvaukset ovat nousussa.

Koulutuspalveluiden tehtäväalueen tuloja ennakoidaan kertyvän kuluvaan vuoteen vähemmän. Haettavia avustuksia on ollut aikaisempaa vähemmän. Korona- ja Covid- hankkeet ovat päättyneet, eikä uusia avustuksia ole tullut tilalle. Samoin Tasa-arvoa hankkeet ovat päättyneet. Näihin hankkeisiin saatiin aikaisempina vuosina varsin suuria avustuksia OKM:sta ja OPH:sta. Hanketuottoja eli avustuksia arvoidaan kertyvän 270.000 euroa vähemmän kuin tänä vuonna.

Käyttötalouden valtionosuudet sekä tulot ja menot ovat arvoitu VM:n ennusteen perusteella.

Kaupungin taloudellinen tilanne edellyttää Iltapäivätoiminnan maksujen korottamiseen 1.1.2025 alkaen. Lisäksi on nostettu palveluiden myynnistä saatavia tuloja.

Sopeuttaminen sisältää lukuisia toiminnallisia ja taloudellisia riskejä. Erityinen haaste on opetuksen ja oppilashuollon palkkamäärärahat. Materiaalien, ostopalveluiden kustannusten nousua ei ole voitu ottaa huomioon tiukassa taloudellisessa tilanteessa. Koulutuspalveluille raamissa asetettua tulotavoitetta ei ole ollut mahdollista saavuttaa täysimääräisesti. Talousarvion nettomuutos on vain 2,4 % vrt. nykyinen talousarvio.

Talousarvioesitys sisältää seuraavia tunnistettuja toiminnallisia ja taloudellisia riskejä:

- Opetuksen palkkamäärärahat ovat erittäin niukat – vrt. vuoden 2023 / 2024 budjetoidut palkkamäärärahat
- Valtakunnallisten muutosten talousvaikutukset opetustuntien määrässä ja erityiopetuksen uusissa linjauksessa.
- Lastensuojelulain perusteella sijoitettujen lasten määrä mahdollinen kasvaminen, opetusjärjestelyjen kustannusten nousu.
- ICT- kustannusten ml. laitteiden leasig- kustannukset, sekä ohjelmistojen kustannusten nousu.
- Heta- palveluiden hinnoittelun nousu ennakoitua enemmän johtuen järjestelmien uudistuksista.

Taloussuunnitelman vuodet

Kaupungin talouden ja toimintojen sopeuttaminen edellyttää muutoksia erityisesti koulutuspalveluiden palveluverkkoon. Palveluverkkoselvitys on aloitettu vuoden 2023 lopussa. Kouluverkkoselvitystä on käsitelty luottamustoimielimissä, mutta siihen liittyvät päätökset ovat vielä avoimina. Toiminnassa, rakenteissa tai tuloperusteissa tapahtuvat merkittävät muutokset tulee huomioida vuosien 2025-2027 määrärahoissa ja tulojen arvioinnissa. Tässä tilanteessa ei ole voitu laatia taloussuunnitelman vuosien budjetointia, koska päätöksiä erityisesti vuosien 2026 – 2027 palveluverkosta ei ole olemassa. Lisäksi koko kaupungin talousarvion valmistelu ja taloussuunnitelman valmistelu on vaiheessa. Taloussuunnitelman vuosien osalta valmistelu jatkuu ja esitetään myöhemmässä vaiheessa. Koulutuspalveluiden omassa kehittämissuunnitelmassa on linjauksia myös taloussuunnitelma vuosille.

Henkilöstöesitykset vuodelle 2025

Ylivieskan kaupungilla on meneillään henkilöstön asemaan mahdollisesti vaikuttavat yhteistoimintaneuvottelut, joten uusien vakanssien perustaminen tai määräaikaisten tehtävien vakinaistaminen ei ole neuvotteluiden aikana mahdollista esittää.

Irtaimiston hankinta

Koulutuspalveluiden irtaimiston hankintaan esitetään määrärahavaroja erityisesti koulujen teknisten töiden koneiden ja laitteiden mahdollisten työturvallisuuspuuteiden korjaamiseen 15.000 euroa talousarvio- ja taloussuunnitelmavuosille. Lisäksi esitetään ohjelmiston hankintaa, joka mahdollistaa sähköisen oppilas- ja opiskelijatietojen arkistoinnin Wilma/Primus järjestelmästä Dynasty-järjestelmään. Hankinta vähentää henkilötyötä ja sähköistää arkistointiprosessia. Kaupungin tavoitteena on

prosessien sähköistäminen. Käyttökulut jaetaan varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen kesken. Järjestelmän suunniteltu hankinta hinta olisi 15.000 euroa.

Vs. sivistysjohtaja ja talouspäällikkö esittelevät talousarvion ja -suunnitelman tarkemmin kokouksessa

Talousarvioesityksen materiaalit ovat oheisaineistona.

Esittelijä

vs. sivistysjohtaja Eija Saarela

Päätösehdotus

Sivistyslautakunta hyväksyy osaltaan ja esittää edelleen, että valtuusto hyväksyy yleissivistävän koulutuksen

1. palveluajatuksen ja strategiset teot,
2. talousarvioesityksen vuodelle 2025 sekä taloussuunnitelman vuosille 2026–2027 (TS- vuodet ovat mukana mikäli taloussuunnitelmavuosien tiedot ovat käytettävissä),
3. investointiesityksen,
4. tunnusluvut,
5. koulutuspalveluiden toiminnan sopeuttamisen kehittämisohjelman liitteen mukaisesti.

Sivistysjohtajalle ja talouspäällikölle annetaan oikeudet tehdä tarvittaessa teknisiä tarkistuksia talousarvioesitykseen ja kehittämisohjelmaan.

Asian käsittely

Asiantuntijana kuultiin talouspäällikkö Tuomo Kalliota.

Merk. Tarmo Hirvelä ja Juulia Kant poistuivat kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 14.17.

Päätös

1. Hyväksyttiin.
2. Hyväksyttiin.
3. Hyväksyttiin.
4. Hyväksyttiin. Merkittiin, että tunnusluvut täydentyvät.
5. Hyväksyttiin.