

10.9.2025

Opetus- ja kasvatustoimen vastine tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen 2024

Kokkolan kaupungin opetus- ja kasvatustoimi antaa seuraavan vastineen tarkastuslautakunnan vuoden 2024 arviointikertomuksessa esittämiin kysymyksiin ja havaintoihin.

Opetus- ja kasvatustalouden vastuualueella talousarviossa pysyminen edellyttää jatkossa parempaa resurssitarpeen ennakointia ja suunnittelua.

Opetus- ja kasvatustoimen taloutta ohjataan talousarvion lisäksi keväisin tehtävillä tuntikehys- ja ohjaajaresurssipäätöksillä. Talousarviota käsiteltäessä on tärkeää huomioida, että tuntikehys- ja ohjaajaresurssipäätökset tehdään lukuvuodeksi, kun taas kaupungin talousarvio laaditaan kalenterivuodeksi. Resurssipäätökset tehdään ennen talousarvion laadintaohjeiden antamista, ja ne sitovat määrärahat seuraavan kalenterivuoden elokuun loppuun eli lukuvuoden päättymiseen saakka. Talousarvion hyväksymisen mahdolliset muutokset voidaan opetuspalveluissa toteuttaa vasta seuraavalle lukuvuodelle, jolloin niiden vaikutukset näkyvät viiveellä. Lukuvuoden ja kalenterivuoden eriaikaisuus lisää talouden suunnittelun haastetta.

Opetus- ja kasvatustalouden talousarvio laaditaan kaupunginhallituksen antamien talousarvion laadintaohjeiden mukaisesti. Talousarviovuoden aikana tapahtuvat laki- tai asetusmuutokset voivat aiheuttaa lisäresursoinnin tarvetta, mikäli ne eivät ole olleet tiedossa talousarviota laadittaessa. Opetukseen ja varhaiskasvatukseen on viime vuosina tullut useita uusia lakisääteisiä velvoitteita, joiden kustannukset valtio on luvannut korvata täysimääräisesti (esim. lukion maksuttomuus, perusopetuksen opetustuntien lisääminen). Lautakunnan talousarvioesitys ei huomioi näitä valtionosuuskorotuksia, koska ne tulevat kaupungille yleiskatteellisina.

Vuodelle 2024 varattiin talousarvion laadintaohjeen mukaisesti palkankorotuksiin 4,9 % huhtikuun 2023 palkkoihin verrattuna. Kunta-alan työehtosopimusten palkkaratkaisut, erityisopetuksen tarpeen kasvu ja valtakunnalliset muutokset tuntijaossa nostivat kuitenkin henkilöstökuluja merkittävästi enemmän.

Opetus- ja kasvatustalouden jaostojen vuonna 2024 päättämä perusopetuksen tuntikehys lukuvuodelle 2024–2025 kasvoi maltillisesti (+58 vvt), pääosin valtakunnallisen B1-kielen tuntijakomuutoksen vuoksi. Koulunkäynninohjaajaresurssit puolestaan vähenivät -40 tuntia verrattuna lukuvuoden 2023–2024 lähtötilanteeseen ja kevään 2024 tilanteeseen -344 tuntia (-7,0 %). Jaostojen tekemät säästötoimet astuivat voimaan syksyllä lukuvuoden alkaessa, mutta ne eivät ehtineet kääntää henkilöstökuluja riittävästi laskuun.

Valmistavan opetuksen määrä on kasvanut viime vuosina, ja uusia ryhmiä on perustettu useisiin kouluihin. Kasvun mittakaavaa kuvaa se, että ennen Ukrainan sotaa ryhmiä oli kolme, kun niitä lukuvuonna 2024–2025

oli jo seitsemän. Valmistavan opetuksen tarvetta on vaikea ennakoida, mutta opetus on järjestettävä. Kulut syntyvät heti toiminnan alkaessa, mutta valtionosuudet korvataan takautuvasti. Vuoden 2024 valtionosuudet korvataan koulutuksen järjestäjälle vuonna 2026.

Oppilaiden tuen tarve on jatkanut kasvuaan, vaikkakin kasvu on maltillistunut. Kokkolassa erityisopetuksen tarpeeseen on vastattu perustamalla uusia erityisopetuksen ryhmiä ja palkkaamalla niihin opetushenkilöstöä. Pitkäaikainen paine erityisopetuksen resurssien lisäämiseksi on nostanut henkilöstökuluja. Oppilaalla on lain mukaan oikeus saada tukea, eikä opetuksen järjestäjä voi jättää tukea toteuttamatta taloudellisiin syihin vedoten.

Varhaiskasvatuksen lapsimäärä on kasvanut kevään 2024 aikana, erityisesti alle 3-vuotiaiden osalta. Alkuvuoden aikana alle 3-vuotiaiden määrä on pysynyt kuukausitasolla edellisen vuoden tasolla, mikä on johtanut väliaikaisten ryhmien jatkumiseen. Alle 3-vuotiaiden suhdeluku henkilöstöön nähden on neljä lasta per työntekijä, mikä on lisännyt henkilöstötarvetta.

Edellä mainitut vuonna 2024 tapahtuneet muutokset kuvaavat esimerkinomaisesti, miksi opetus- ja kasvatustoimen talouden ennakkointi on haastavaa.

Resurssitarpeen ennakkoinnissa on huomioitava myös se, että lautakunnan antama talousarvioesitys on usein suurempi kuin valtuuston lopullisesti hyväksymä talousarvio. Näin tapahtui myös vuonna 2024, jolloin lautakunnan esittämä toimintakate oli 106 839 824 €, mutta valtuuston hyväksymässä talousarviossa toimintakate oli 106 305 458 €

Perusopetus järjestetään Kokkolassa keskimääräistä edullisemmin kuin muualla maassa, millä tavoin varmistetaan riittävä resurssointi?

Perusopetuksen resurssointi tulevalle lukuvuodelle ratkaistaan jaoston tekemän tuntikehyspäätöksen perusteella. Päätöksessä tarkastellaan oppilasmääriä, opetusryhmien lukumäärää, erityisopetuksen tarvetta sekä muita koulukohtaisia ominaispiirteitä, jotka vaikuttavat resurssien kohdentamiseen.

Kaupungin taloudellinen tilanne, talousarvion laadintaohjeet ja talousohjelman tavoitteet ovat johtaneet siihen, että tuntikehys on mitoitettu tarkasti koulujen tarpeiden mukaan. Taloudelliset haasteet ovat myös vaikuttaneet siihen, että paikallinen tuntijako on valtakunnallisella minimitasolla.

Sekä perusopetus että lukio-opetus toteutetaan Kokkolassa keskimääräistä kustannustehokkaammin. Nykyisessä taloustilanteessa tuntikehystä ei ole mahdollista kasvattaa, mutta sitä ei myöskään voida pienentää, ellei oppilasryhmien määrä vähene oppilasmäärän laskun myötä. Mikäli oppilasmäärän lasku jakautuu tasaisesti opetusryhmien kesken, syntyy tilanne, jossa ryhmien keskimääräinen koko pienenee ja oppilaskohtainen kustannus kasvaa. Tämä täytyy pystyä välttämään oppilasennusteiden ja niiden perusteella tehtävän tarkan suunnittelun myötä.

Mitä positiivisia ja negatiivisia muutoksia sivistystoimen toimialan jakaantuminen opetus- ja kasvatustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen toimialoihin on tuonut?

Aiempi kaupungin sivistystoimialan kokonaisuus jaettiin vuoden 2024 aikana kahtia, jolloin muodostettiin opetus- ja kasvatustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen toimialat. Tämä jako vastaa myös nykyistä lautakuntarakennetta luottamushenkilöorganisaation puolella opetus- ja kasvatustalouden vastatessa opetus- ja kasvatustoimen palveluista sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen vastatessa kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palveluista. Samassa yhteydessä kaupungin hyvinvointityön koordinoitivastuu sijoitettiin kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen vastuulle. Toimialajako toteutettiin kustannustehokkaasti siten, että viranhaltijoiden määrää ei tarvinnut kasvattaa eikä hallinnon portaita lisätä, vaan viranhaltijoiden tehtäviä jaettiin uudella tavalla. Muutoksen myötä kaupunginjohtajan alaisten määrä sekä kaupunginjohtajan johtoryhmän koko kasvoi yhdellä viranhaltijalla.

Organisaatiomuutoksen vaikutuksia ei voitane vielä kattavasti arvioida, koska uudella

organisaatiolla ei ole toimittu vielä kokonaista toimintavuotta ja tilikautta. Henkilöstöltä saatu palaute organisaatiomuutoksesta on ollut positiivista tai neutraalia. Negatiivista palautetta ei ole tullut kummankaan toimialan johdon tietoon. Molempien toimialojen johtajat suhtautuvat muutokseen positiivisesti: muutos on mahdollistanut toimialajohtajan aiempaa paremman keskittymisen ja paneutumisen oman toimialansa toimintoihin. Samalla myös kaupungin strategiassa keskeisellä sijalla olevat kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palvelut, jotka mahdollistavat kaupungin erottumisen kilpailussa muiden kaupunkien kanssa, ovat nousseet aiempaa selvemmin esille ja kaupungin hyvinvointityön ja sen koordinoinnin asema kaupunkiorganisaatiossa on selkeytynyt.

Ennen organisaatiomuutos huolta aiheutti organisaation mahdollinen siiloutuminen sekä uuden kulttuuri- ja vapaa-aikajohtajan viranhaltijan tuen ja ajankäytön riittävyys kulttuuripalvelujen työntekijöille tämän toimiessa samalla toimialajohtajana. Siiloutumista on pyritty välttämään tiiviillä yhteistyöllä toimialojen välillä, mikä näkyy mm. kuukausittaisina molempien toimialojen yhteisinä johtoryhmäkokouksina, yhteisinä henkilöstökokouksina ja erilaisina muina yhteisinä tapahtumina. Aiemmat hyvät käytännöt on säilytetty ja esim. sihteeri- ja hallintopalvelut ovat järjestetty osin toimialojen yhteisinä. Tavoitteena on, että palvelujen käyttäjien näkökulmasta heidän saamansa palvelu olisi saumatonta. Myöskään kulttuuripalvelujen henkilöstöltä saadun palautteen perusteella huoli kulttuuri- ja vapaa-aikajohtajan tuen ja työajan riittävydestä palvella kulttuuripalvelujen henkilöstöä ja toiminta ei ole osoittautunut aiheelliseksi.