



# Talouden tuottavuus ja tasapaino-ohjelma 2024-2027

Kasvun ja oppimisen lautakunta 19.03.2024

# Kasvun ja oppimisen toimiala

## Toimintatulot

Tulojen lisäämisen keinoja kasvun ja oppimisen toimialalta löytyy vain vähän. Tilojen vuokraaminen ulkopuolelle, kuntalaisille tai hyvinvointialueelle, tuottaa vain pieniä summia, samoin kuin mahdolliset yhteiset palveluntuottajajärjestelyt lähikuntien kanssa.

## Toimintamenot

Talouden ja tuottavuuden tasapainottamisohjelmassa on määritelty Kasvun ja oppimisen toimialan kulujen kasvun hillitsemisen tavoitteeksi vuoteen 2027 mennessä noin 10,9 miljoonaa euroa. Seuraavia toimenpiteitä haarukoimalla pääsemme tuona ajanjaksona 8,1 miljoonaan euroon, mutta pidemmällä aikavälillä kokonaisuuksia voi edelleen tarkastella kuluja laskevaksi lapsimäärän laskemisen ja sitä kautta valtionosuuksien laskemisen vuoksi. Palvelualueittain saavutettu tuottavuustavoite on euroina johdon osalta 325 000, suomenkielisten perusopetus ja lukiokoulutuspalvelujen osalta 4 455 000 euroa, ruotsinkielisten perusopetus ja lukiokoulutuspalvelujen osalta 1 432 500 euroa ja varhaiskasvatuspalvelujen osalta 1 920 000 euroa. Tavoite on suurin suomenkielisiin perusopetus- ja lukiokoulutuspalveluihin lasten määrän laskiessa siellä eniten, jopa sadoilla lapsilla. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää pidemmän aikavälin sopeutustoimia ja jatkuvia rakenteellisia toimenpiteitä (palveluverkko, oppilaaksiottoalueet, ryhmien yhdisteleminen jne). Nämä rakenteelliset toimenpiteet vaativat erilisiä poliittisia päätöksiä, jotta niillä voidaan kasvua hillitä saavuttaaksemme suunnitellut tuottavuustavoitteet.

Kasvun ja oppimisen toimiala toimii suurelta osin lakisääteisiä, normiohjattuja palveluita tuottavana toimialana. Palvelujen tuottamisen tapoihin ja toimintamalleihin voidaan kuitenkin kaupunkikohtaisesti vaikuttaa paljonkin. Lukuvuosittain toimivana toimialana vuosittainen säästöpotentiaali toteutuu täysimääräisenä vasta toimintojen aloittamista seuraavana vuonna, kahden lukuvuoden aikana.

Porvoon kaupungin talouden ja tuottavuuden tasapainottamisohjelman laadinta painottuu vuosille 2024–2027, mutta osa kasvun ja oppimisen toimialan tavoitteista siirtyy tai jatkuu väistämättä ajanjakson jälkeisiin vuosiin. Tähän vaikuttavana tekijöinä on ennuste lapsimäärän vähenemästä pitkällä, jopa vuoteen 2040 ulottuvalla aikajänteellä sekä tulevan palveluverkkoratkaisun toimenpiteet.

Tulevien vuosien kulujen kasvua voidaan kasvun ja oppimisen toimialalla hillitä erilaisin rakenteellisin toimenpitein palvelun laatua laskematta. Toimenpiteiden toteutuminen edellyttää rakenteellisia ratkaisuja mm. palveluverkkoon, oppilaaksiottoalueisiin ja muihin toiminnan toteuttamisen puitteisiin. Palveluverkon optimointi mahdollistaa pitkällä

aikavälillä jopa 1–2 miljoonan euron säästöt vuositasolla. Säästöä palveluverkon optimoinnissa tuottaa paitsi kiinteistökanan, myös tukipalveluiden (toimitilapalvelut, ateria- ja puhtauspalvelut, ict-palvelut) ja henkilöstön väheneminen lasten saaman palvelun tason säilyessä samana tai jopa parantuessa isommissa yksiköissä.

Resurssit kouluille jaetaan tuntikehyspäättökseen perusteella ja pohjana jakamiselle on ryhmien ja sitä kautta tarvittavan henkilöstön määrä. Optimoimalla ryhmäkokoja ja yhdistelemällä ryhmiä voidaan aina ensimmäisen luokan oppilaista lähtien vähentää tarvittavan henkilöstön määrää ja suhteuttaa näin henkilöstömäärää laskevaan lapsimäärään. Tämä kuitenkin edellyttää, että oppilasmääriä voidaan katsoa alueittain laajemmin kuin yhden koulun osalta. Näin tilat saadaan optimaaliseen ja tehokkaaseen käyttöön. Jotta alakoulun kaikki kuusi luokkaa on käyneet muutosprosessin läpi, vie toimenpide aikaa kuusi vuotta. Tästä syystä on järkevää tehdä muutosta pidemmällä aikavälillä hallitusti, etenkin koulupuolella. Oppilaiden saamaan opetustuntimäärään mahdollisilla uudelleenjärjestelyillä ei näin ollen ole vaikutusta.

Palveluverkon tarkastelun yhteydessä on hyvä tarkastella myös, etenkin varhaiskasvatuspalveluissa, yksiköiden aukioloaikoja palvelun taloudellisen tuottamisen näkökulmasta. Yksiköiden aukioloaikoja muokkaamalla voidaan saavuttaa henkilöstösäästöjä joiltain osin, koska pitkään auki oleva pienehkö yksikkö tarvitsee isomman henkilöstömäärän pystyäkseen palvelemaan pitkällä aukioloajalla.

Isona tarkasteltavana kokonaisuutena talouden tuottavuus ja tasapainottamisohjelmassa on toimialan kaikkien tukipalveluiden kokonaisuus: ateria- ja puhtauspalvelut, ict-palvelut, tarvikkeet ja materiaalit sekä koulukuljetusten kokonaisuus. Pienillä eri palveluiden hintaan tai palvelutasoon tehtävillä muutoksilla on laaja vaikutus suuren oppilasmäärän vuoksi, puhuttiin sitten ateriahinnan pienestä leikkaamisesta tai lakisääteisiin kuulumattomien aterioiden (koulu-laisten välipala, lukiolaisten aamupuuro) vähentämisestä, siivoustason pienestä laskusta, kone-, järjestelmä- tai materiaalihankintaan liittyvistä pohdinnoista tai koulukuljetusperiaatteiden tason laskusta lakisääteisiin rajoihin.

Ateria- ja puhtauspalveluiden tarjoamien palveluiden tarkastelu on merkittävää paitsi palveluverkon, mutta myös yksikkökohtaisten palvelujen kokonaisuuden kannalta. Tilastokeskuksen mukaan koko maan keskihinta kouluruokailulle vuonna 2023 oli 2,80 euroa päivässä oppilasta kohden. Porvoossa keskihinta oli reippaasti maan keskiarvoa korkeampi eli 3,19 €/ateria (<https://yle.fi/a/3-11148378>) ja tästä syystä kulukokonaisuudesta olisi mahdollisesti löydettävissä säästökohdetta. Oppilasmäärän ollessa suuri, voitaisiin esimerkiksi annoshinnan 25 sentin laskulla saavuttaa jopa satojen tuhansien eurojen säästöt toimintojen

tuottamisessa niin varhaiskasvatuksessa kuin perusopetus- ja lukiokoulutuspalveluissa. Siivoustason laskeminen pieniltä osin voisi olla toinen pieni säästökohde, oli kyse sitten ikkunanpesuvälin harventamisesta tai muiden toimintojen uudelleenmitoittamisesta laatuun vaikuttamatta.

ICT-hankinnoissa käytetään yksimaan leasing-hankintaa, joka mahdollistaa laitekannan jatkuvan uusiutumisen ja tason säilymisen korkeana. Oppilaskoneiden määrä on suuri muun muassa siksi, että kaikki yläkoululaiset sekä lukiolaiset saavat itselleen oman leasing-laitteen opintojensa ajaksi. Pienemmille oppilaille laitteita varataan 1 kpl kahta oppilasta kohden. Varhaiskasvatuksessa laitekanta on tätäkin pienempi, mutta jokaisessa ryhmässä laitteita on käytettävissä. Laitteiden tason uudelleenmäärittelyllä voidaan saavuttaa jopa 300 000 euron vuosittaiset säästöt opetuksen tasoon vaikuttamatta. Muun materiaalin osalta yhteinen linjaus käytettävistä sähköisistä tai fyysisistä materiaaleista voi myös tuottaa pieniä, mutta merkittäviä säästöjä tilausten yhtenäistyessä ja päällekkäisyyksien poistuessa.

Esi- ja perusopetuksen oppilaan oikeudesta koulumatkatukeen säädetään perusopetuslaissa. Kunta voi halutessaan toteuttaa kuljetuksia laajemmin kuin laissa on määrätty muun muassa määrittelemällä vaaralliset koulutiet Koululiidun suositusten sijaan itse tai laskemalla kilometrirajoja omavastuuosuuden osalta lakisääteistä pienemmäksi. Porvoossa näin on toimittu. Lisäksi Porvoossa on päätetty järjestää koulukuljetus kotiin myös OPH:n rahoittamien kerhojen ja harrastusmallin kerhojen jälkeen, vaikka siihen ei ole lakisääteistä perustetta. Toteuttamalla koulukuljetukset lakisääteisillä perustein olisi mahdollista pienentää koulukuljetuskustannuksia vuosittain jopa 300 000 euroa.

Kasvun ja oppimisen toimialalla on tuottavuusohjelman aikana käynnissä 11 eri investointihanketta/toimitilahanketta, jotka on hyväksytty talousarviossa 2024. Investoinnit liittyvät kahta lukuun ottamatta varhaiskasvatuksen palvelualueelle. Niistä kaikista on tehty kasvun ja oppimisen lautakunnan hyväksymät tarveselvitykset monitoimialaisena yhteistyönä. Osa hankkeista on jo kaupunginhallituksen hyväksymissä rakentamis- tai hankesuunnitteluvaiheissa ja ne on toteutettava, jotta lakisääteinen palvelutehtävä voidaan toteuttaa ja käytössä olevia tiloja osin kompensoida.

Varhaiskasvatuspalveluiden nykytilanteessa päiväkotiverkon pirstaleisuuteen vaikuttaa tilapäisjärjestelyt. Päiväkotiteja on 21, mutta päiväkotien alaisuudessa toimivia toimipaikkoja on yhteensä 34 paikassa. Olemassa olevissa päiväkodeissa on perustettu pieniä tilapäisiä lisäryhmiä, jotka vaativat erityisjärjestelyjä päiväkodeissa. Lisäksi tilapäistiloja on neljässä eri paikassa ja esiopetusryhmiä toimii 9 koulun tai sivistyskeskuksen tiloissa. Varhaiskasvatuspalveluista tehtyjen tarveselvitysten mukaisesti varhaiskasvatuspaikkojen tarve ei vähene vuoteen 2034 mennessä. Tarveselvityksissä esitettyjen päiväkotinvestointien avulla pyritään eheyttämään päiväkotiverkkoa.

Varhaiskasvatuksessa on meneillään selkeä palvelusiirtymä kotihoidosta ja perhepäivähoidosta päiväkotitoimintaan ja osallistumisaste varhaiskasvatukseen jatkaa edelleen nousuaan. Osallistumisastetta seurataan säännöllisesti sitovana tavoitteena. Erityisesti alle kolmevuotiaiden hakeutuminen päiväkotipalveluihin on lisääntynyt. Tulevien

vuosien päiväkotinvestoinneilla päästään luopumaan tilapäistiloista sekä kahdesta pienestä, huonokuntoisesta päiväkodista, jolloin päiväkotiteja on 19. Päiväkodin suurempi koko mahdollistaa henkilöstön joustavamman käytön yli ryhmärajojen poissaolotilanteissa sekä esimerkiksi pitkien aukioloaikojen toteuttamisessa. Lisähenkilöstön määrä on tarpeellisempaa pienissä päiväkodeissa, jotta henkilöstömitoitutus toteutuu päiväkodin koko aukioloajan aikana. Toimitilojen määrän vähentämisellä voidaan saada aikaan henkilöstövähennyksiä, sekä kustannussäästöjä esim. puhtauspalveluissa. Päiväkotien aukioloajat määritellään paikallisen tarpeen mukaan. Päiväkotien aukioloaikojen supistaminen varhaisesta aamusta ja päivän lopusta näyttää mahdolliselta tehtyjen selvitysten mukaan. Täällä toimenpiteellä voidaan vaikuttaa esim. sijaisten määrään.

Ateriahävikin vähentämiseen kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota ennakoimalla lasten poissaoloja. Huoltajien ilmoittamien hoitoaikavarausten ja lasten hoitoaikojen toteutuminen loma-aikoina toimivissa päiväkodeissa tulee saada paremmin vastaamaan toisiaan, jotta välttyään liialliselta henkilöstöressurssien kohdentamisesta loma-ajan toimintaan. Henkilöstömäärän varmistaminen toiminta-aikana, kun kaikki päiväkodit ovat toiminnassa, on ensisijaista varhaiskasvatuksessa.

Toimialan henkilöstömäärän ollessa laaja on eläköityviä henkilöitä vuosittain jopa parikymmentä. Ennakoidun lapsimäärän vähenemisen vuoksi ja rakenteellisten ratkaisujen myötä on mahdollista hyödyntää eläköitymiset tulevana vuosina joko työnkuvien muokkaamiseen tai henkilöstömäärän vähentämiseen. Lapsimäärän ja sitä kautta tarvittavien ryhmien määrän vähentyessä eläköitymisiä voidaan hyödyntää palvelun tasoa laskematta. Henkilöstöä uudelleen kouluttamalla, toimenkuvia muuttamalla tai toimintoja yhdistelemällä voidaan saada yksiköihin uutta, tarvittavaa osaamista henkilöstömäärää kasvattamatta. Mikäli vuosittain eläköityvästä henkilöstömäärästä noin kolmasosa pystyttäisiin hyödyntämään henkilöstön vähennyksinä, vähenisi henkilöstökulut jopa 300 000–400 000 euroa vuosittain. Ison toimialan henkilöstökokonaisuudessa, lapsimäärän vähentyessä pitkällä aikavälillä vuoteen 2040 mennessä säästöpotentiaalia löytyy tällä toimenpiteellä jopa 5 miljoonaa euroa vuositasolla nykyisiin henkilöstömenoihin verrattuna.

Henkilöstövaltaisella toimialalla sairauspoissaoloja on paljon ja pääosin poissaolot tulee paikata sijaisia palkkaamalla, jotta toiminnot pystytään toteuttamaan. Työhyvinvointiin satsaaminen voisi vähentää sairauspoissaoloja ja tuoda sitä kautta helposti isojen summien säästöpotentiaalia. Tämän toteuttaminen ja seurausten analysointi vaatisi osittain rahallistakin panosta ennen kuin tulos olisi nähtävillä. Ohjelman toimenpiteitä tukemaan tulee päivittää kaikki ohjaavat säännöt, ohjeet ja ohjaavat asiakirjat, jotta toimenpiteiden toivottu pysyvyys ja jatkuvuus voidaan varmistaa.

## Lyhyt analyysi henkilöstökyselyn vastauksista toimialaa koskien

Talouden tuottavuuden ja tasapainottamisen ohjelmaa on laadittu kasvun ja oppimisen toimialalla yhteistyössä johdon ja henkilöstön kanssa. Toimialan esihenkilöiden ja asiantuntijoiden yhteinen seminaari asiaan liittyen järjestettiin

kaupungintalon valtuustosalissa 7.2.2024 ja paikalla saapui noin 70 henkilöä. Yhteisten keskustelujen perusteella tuotettiin lähinnä edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyen monipuolista keinovalikoimaa kulujen kasvun hillitsemiseksi tulevina vuosina. Esihenkilöt ovat keskustelleet työyhteisöissä henkilöstönsä kanssa tasapainottamisohjelman kokonaisuudesta ja ohjanneet heitä vastaamaan henkilöstökyselyyn joko yksin tai ryhmässä. Talouden ja tuottavuuden tasapainottamisohjelmaa on myös käsitelty toimialan yhteistyöryhmässä kahteen eri kertaan.

Kasvun ja oppimisen toimialalla työskentelee noin 1400 henkilöä. Kyselyyn vastaa jia oli vain muutamia kymmeniä, mutta ne oli osittain tehty isomman yhteisön voimin. Varhaiskasvatuksen puolelta vastauksien sisällössä tuli esille esimerkiksi ruokahävikin vähentäminen ja annoskoot,

päiväkotien aukioloaikojen supistaminen, loma-aikojen henkilöstömäärän tarkempi suunnittelu ja sijaisten käyttö, vaaterahasta luopuminen sekä hankintojen keskittäminen.

Molempien perusopetus- ja lukiokoulutuspalveluiden vastauksissa tuotiin esille säästöpotentiaali ict- sekä oppimateriaaleissa, mahdolliset hallinnon säästöt, aluerehtoreiden työnkuvien kehittäminen ja yhteistyön lisääminen koulujen kanssa, eläköitymisten hyödyntäminen, opetusryhmien yhdistäminen, ohjaajaresurssin uudelleen jakaminen ja kohdentaminen, tukipalveluiden toimintojen läpikäyminen ja tarkastelu (ateria-, puhtaus, ja kuljetuspalvelut).

Sekä esihenkilöiden ja asiantuntijoiden seminaarin että kyselyn vastaukset vahvistavat tehtyjä esityksiä ja siten ne on voitu huomioida tuottavuustoimenpiteinä toimialan kokonaisuuden osalta.