

Susanna Kuusisto

LEVÄSJOEN KOULUN LAKKAUTUKSEN JA
VAIHTOEHTOISTEN TOIMINTAMALLIEN
TALOUSVAIKUTUKSET SIIKAISTEN KUNNALLE

Liiketalouden koulutusohjelma

2013

OPINNÄYTETYÖN NIMI

Kuusisto, Susanna
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2013
Ohjaaja: Rajala, Jukka
Sivumäärä: 59
Liitteitä: 0

Asiasanat: kunnallistalous, kustannukset, analyysi

Opinnäytetyön aiheena oli selvittää, mitkä olisivat olleet Leväsjoen koulun toiminnan jatkumiseksi tarjottujen yhteistyövaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset Siikaisten kunnalle ja miten koulun lakkautuspäätös vaikutti Siikaisten kuntatalouteen vuoden 2012 syyslukukauden aikana. Yhteistyötarjouksina selvitettiin Leväsjoen koulun pihan vesitalouden kuntoon saattamisen talkootarjous, Pro Leväsjoki Oy:n tarjous koulun vuokraamisesta kunnalle koulutoimintaan ja kotikoulutoiminta. Selvitys syyslukukauden 2012 kustannusten osalta tehtiin käyttäen Siikaisten kunnan vuoden 2012 talousarvion, vuoden 2012 sivistyslautakunnan talousarvioesityksen ja vuoden 2012 sivistyslautakunnan talousarvion toteutuman tarjoamia tietoja.

Selvitystä varten kerättiin aineistoa Siikaisten kunnan kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja sivistyslautakunnan kokousten pöytäkirjoista ja kokousten perusteella tehdyistä lehtiartikkeleista. Lisäksi Pro Leväsjoki Oy:ltä pyydettiin tietoja koulun vuokraukseen ja remontointiin liittyen ja Leväsjoen Koulun Tukiyhdistys ry:ltä ja Pro Leväsjoki Oy:ltä kotikoulutoimintaan liittyen. Opinnäytetyön teoreettisessa osiossa käsiteltiin kuntataloutta ja sen muodostamista yleisesti ja kunnan talouden olennaisia tunnuslukuja. Osio perustui kuntatalouden kirjallisuuteen.

Selvityksen mukaan Siikaisten kunnan koulutoimen kuluissa ei syyslukukauden 2012 osalta syntynyt muutosta verrattuna Leväsjoen koulun lakkautusta edeltäneeseen aikaan. Talousarvion mukaiset odotetut säästöt jäivät näin ollen toteutumatta. Yhteistyötarjoukset osoittautuivat yhtä lukuun ottamatta sellaisiksi, että kulut olisivat lakkautukseen tai koulutoiminnan jatkamiseen verrattuna pysyneet melko muuttumattomina, jos niiden käyttöön olisi päädytty. Kotikoulutoiminnalla merkittäviä säästöjä olisi syntynyt.

THE ECONOMICAL INFLUENCES OF THE CLOSURE OF LEVÄSJOKI SCHOOL AND THE ALTERNATIVE OPERATIONS TO SIIKAINEN MUNICIPALITY

Kuusisto, Susanna

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

May 2013

Supervisor: Rajala, Jukka

Number of pages: 59

Appendices: 0

Keywords: municipal economy, costs, analysis

The purpose of this thesis was to find out the economical influences of the offered co-operational options when continuing the operation of Leväsjoki School and find out how the decision to close the school affected to the finance of the Siikainen municipality during the autumn term 2012. The surveyed co-operational tenders were voluntary work to put in order the structure of the schoolyard concerning the flow of water, the offer from Pro Leväsjoki Oy to rent the school to Siikainen municipality for use as a school and home school operation. The surveyed materials concerning the economical influences in the autumn term 2012 were the year 2012 budget of Siikainen municipality, the year 2012 budget proposal of education committee appointed by the municipal council and the 2012 budget realisation of scholarship committee appointed by the municipal council.

The material from the minutes of the municipal council, the municipal board, the education committee appointed by the municipal council and the newspaper articles made based on the meetings of municipal organs were collected to make the survey. Also the material was collected from Pro Leväsjoki Oy concerning the renting of Leväsjoki School to Siikainen municipality for using as a school and from Leväsjoen Koulun Tukiyhdistys ry and Pro Leväsjoki Oy concerning the home school operation. The theoretical part of the thesis consists of general concepts and terms of municipal economy and is relied on professional literature.

The outcome of the study was that concerning the autumn term 2012 the closure of Leväsjoki School did not make any changes to educational costs compared to costs before the Leväsjoki School closure. Therefore the estimated savings did not actualise. Co-operational tenders excluding one tender did not outcome as a saving for the municipal economy. Home school operation would have been a way to make significant savings.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSASETELMA	7
2.1	Opinnäytetyön tavoitteet.....	7
2.2	Menetelmät ja aineisto	8
2.3	Tulosten luotettavuus	10
3	KUNTATALOUS JA PERUSOPETUS	11
3.1	Kuntatalous	11
3.2	Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa.....	13
3.3	Kunnan talousarvion muodostaminen	15
3.4	Talousarvio ja tilinpäätös	17
3.4.1	Ulkoiset ja sisäiset erät.....	18
3.4.2	Tuloslaskelma.....	19
3.4.3	Rahoituslaskelma	20
3.4.4	Tase tilinpäätöksessä	21
3.4.5	Kuntatalouden tunnusluvut	22
3.5	Sivistystoimen talousarvio	25
3.6	Kouluverkon muutokset.....	25
3.7	Perus- ja esiopetuksen valtionosuus ja kotikuntakorvaus.....	26
4	KUNTATALOUS JA PERUSOPETUS SIIKAISTEN KUNNASSA	27
4.1	Siikaisten kunnan talousarvio	27
4.2	Siikaisten kunnan sivistystoimen talousarvio	28
5	LEVÄSJOEN KOULUN LAKKAUTTAMINEN.....	29
5.1	Vuoden 2012 talousarvioesityksen käsittely.....	29
5.2	Kiistaa oppilasmäärän vahvistamisen ajankohdasta	31
5.3	Valitus hallinto-oikeuteen.....	32
5.4	Koulun lakkauttamisen käsittely.....	33
5.5	Toinen valitus koulun lakkauttamisesta.....	35
5.6	Koulukiinteistön myynti	36
5.7	Hallinto-oikeuden päätökset	38
5.8	Lisämäärärahaesitys kotikoulutoimintaan	38
6	TALOUSVAIKUTUKSET	40
6.1	Leväsjoen koulun lakkautus.....	40
6.1.1	Palkkakulut.....	40
6.1.2	Koulukuljetuskustannukset	41
6.1.3	Muut talousvaikutukset	42
6.2	Koulutoiminnan jatkaminen Leväsjoen koulussa	42

6.2.1 Koulurakennuksen korjauskustannukset	42
6.2.2 Oppilaskohtaiset kustannukset	45
6.2.3 Koulurakennuksen ylläpitokustannukset.....	47
6.3 Kunnan järjestämä opetus yhtiöomisteisessa koulukiinteistössä.....	47
6.3.1 Koulurakennuksen kiinteistökulut.....	47
6.3.2 Koulurakennuksen korjauskustannukset	48
6.3.3 Muut talousvaikutukset	48
6.4 Kotikoulu	49
6.4.1 Positiivinen talousvaikutus kunnalle	49
6.4.2 Säästöt kuljetuskustannuksissa.....	50
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	51
7.1 Koulutoiminnan lakkautus	51
7.2 Koulutoiminnan jatkaminen kunnan omistamassa koulurakennuksessa	52
7.3 Koulutoiminta kunnan ylläpitämänä yhtiöomisteisessa koulukiinteistössä.....	52
7.4 Kotikoulutoiminta.....	53
7.5 Pohdinta vaikutuksista	53
LÄHTEET.....	56
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Leväsjoen koulu sijaitsee Siikaisten kunnassa ja kevääseen 2012 saakka koulu oli kunnan viimeinen toiminnassa oleva kyläkoulu. Koulu vastasi Leväsjoen koulupiirin alakoulun ja esikoulun opetuksesta. Kunnan muut kyläkoulut, eli Sammin, Hirvijärven ja Otamon kyläkoulut, lakkautettiin Siikaisten kunnanvaltuuston 15.12.2005 järjestämän kokouksen päätöksellä. Valtuusto päätti samaisessa kokouksessaan, että Leväsjoen koulussa perusopetus lakkaa, mikäli koulun oppilasmäärä laskee alle 24 oppilaan. Oppilasmäärän laskuajankohdaksi kunnanvaltuusto päätti tuolloin käytettävän lakkautusajankohtaa edeltävän vuoden lokakuussa saatavaa oppilasennustetta.

Siikaisten kunnanhallitus teki 12.11.2009 päätöksen, jonka mukaan Leväsjoen koulun toiminta yhdistetään Siikaisten yhtenäiskoulun toimintaan lukuvuoden 2012–2013 alusta alkaen, mikäli oppilasmäärä tuolloin alittaa valtuuston vahvistaman rajan 24 oppilasta. Oppilasennuste vahvistettiin kunnanvaltuuston määrittelemän lokakuun sijaan jo 27.8.2011 ja ennusteen mukaan Leväsjoen koulun oppilasmäärä syksyllä 2012 oli 21 oppilasta alakoulussa ja yksi oppilas esikoulussa, yhteensä 22 oppilasta. Oppilasmäärä näytti ennusteen mukaan seuraavina vuosina edelleen laskevalta.

Kunnanhallitus päätti kokouksessaan oppilasennusteeseen perustuen järjestää Leväsjoen koululla 26.9.2011 info- ja keskustelutilaisuuden, jonka ajankohdasta tiedotettiin jokaiseen talouteen jaettavassa Kuntautisissa. Hallintolain mukaan osallisille on varattava vaikutusmahdollisuus vireillä olevaan asiaan. Kunta voi oman harkintansa mukaan vastaanottaa asianomaisten mielipiteet joko kirjallisesti tai suullisesti. Suullisesti esitetyt mielipiteet tulee tällöin kirjata. Info- ja keskustelutilaisuudesta ei laadittu muistiota. Tilaisuudessa kunnanjohtaja kuitenkin totesi, ettei koulun lakkautuksella tai jatkumisella ole vaikutusta kunnan taloustilanteeseen.

Tämä opinnäytetyö keskittyy selvittämään kunnalle tarjottujen koulun toiminnan jatkumisen mahdollistavien yhteistyövaihtoehtojen ja lakkautusratkaisun taloudellisia vaikutuksia Siikaisten kunnalle. Leväsjoen kyläläiset tarjosivat Siikaisten kunnalle

talkooapua koulun toimintakuntoon saattamiseksi. Koulu päädyttiin lopulta sulkemaan tarvittavan remontin kustannusten vuoksi.

Kun koulu myytiin, tarjosi ostanut yhtiö koulurakennusta kunnalle vuokralle koulukäyttöön luvaten vastata koulurakennuksen tarvittavasta remontista ja toteuttaa sen syyslukukauden 2012 alkuun mennessä. Tarjouksen tueksi tuli yksityishenkilön tekemä tarjous vastata koulurakennuksen vuokrasta ensimmäisen vuoden ajalta, jos kunta päätyisi käyttämään rakennusta koulutoimintaan.

Tämän jälkeen yhtiö ja Leväsjoen Koulun Tukiyhdistys ry tekivät kunnalle avustusanomuksen kotikoulutoiminnan aloittamisesta Leväsjoen koulussa. Yhdistys anoi kunnalta 50 prosentin osuutta kotikouluun ilmoittautuvien oppilaiden valtionosuudesta ja tarjoutui järjestämään oppilaille opetuksen materiaaleineen, kouluruokailun ja koulukuljetuksen. Avustusta ei myönnetty.

Leväsjoen koulun entiset oppilaat siirtyivät Siikaisten yhtenäiskouluun lakkautuspäätöksen johdosta. Samalla yhtenäiskoululle siirtyi toinen Leväsjoen koulun opettajista ja toinen opettajista siirtyi eläkkeelle. Yhtenäiskoululle perustettiin toinen erityisopettajan virka vastaamaan lisääntyneisiin erityisopetustarpeisiin. Leväsjoen koulun kouluavustaja siirtyi myös yhtenäiskouluun avustajan tehtäviin.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Opinnäytetyön tavoitteet

Tällä tutkimuksella haetaan vastausta siihen, mitkä olisivat olleet yhteistyötarjojen taloudelliset vaikutukset Siikaisten kunnalle ja miten koulun lakkautuspäätös vaikutti Siikaisten kuntatalouteen vuoden 2012 syyslukukauden aikana. Yritän löytää kysymykseen vastauksen tutkimalla kunnan päätöksiä ja taloudellisia tietoja ja tutkia niiden kehitystä ja tarjottujen yhteistyöehdotusten oletettua vaikutusta kehitykseen.

Kunnanhallituksen tulkinnan mukaan rakennukseen teetetty kuntokartoitus kertoi suuren remontin tarpeesta, jos koulun toimintaa jatkettaisiin. Remontin kustannuslaskelmiin vaikuttavat kuitenkin kartoituksen jälkeisen vesivahinkoremontin tuottamat parannukset ja kyläläisten tekemä yhteistyötarjous, joka koski talkootyötä sekä mies- että konevoiman osalta kunnanhallituksen välttämättömäksi katsomien pihatöiden osalta. Remontin kustannusarvio vaihteli eri ajankohtina huomattavan paljon.

Kunnan järjestäessä opetuksen yhtiöltä vuokraamassaan koulurakennuksessa kunnalta olisivat poistuneet rakennuksen kiinteistökulut kokonaisuudessaan. Tällöin myös vastuu ja kustannukset tarvittavasta remontista olisivat kuuluneet rakennuksen omistavalle yhtiölle, kuten myös vastuu tulevista korjauskustannuksista. Kunnan ei olisi tarvinnut vastata vuokrasta ainakaan ensimmäisen vuoden osalta, koska yksityishenkilö tarjosi sitoumuksen vuokratukustannuksiin.

Kotikoulutoiminnassa rakennuksen omistava yhtiö olisi vastannut tilojen kustannuksista ja kannatusyhdistys opetuksen, ruokailun ja koulukuljetusten kustannuksista. Täten kotikoulun oppilaiden koulunkäynnistä ei olisi syntynyt kustannuksia Siikaisten kunnalle. Yhdistyksen avustusanomus kunnalle kotikouluoppilaiden valtionosuudesta kuitenkin olisi ollut meno kunnalle.

Koulutoiminta lakkautettaessa säästöjen oletettiin syntyvän pääosin palkkakuluissa koulun toisen opettajan jäädessä eläkkeelle ja ylläpitokulujen poistumisessa yksikön osalta. Kulujen lisääntymistä laskettiin jossain määrin syntyvän mm. kuljetuskustannuksista, mutta oletus säästöjen syntymiselle oli selkeä.

2.2 Menetelmät ja aineisto

Tämä opinnäytetyö on laadultaan tapaustutkimus. Tapaustutkimus on käsitteenä väljä. Siinä tutkitaan yhtä tai enintään muutamaa tietyllä tarkoituksella valittua tapausta. Tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta ja siinä etsitään ilmiölle selityksiä ja pyritään ymmärtämään ja tutkimaan tapausta syvällisesti ja kokonaisvaltaisesti sen luonnollisessa ympäristössä. Aineiston keräämisessä ja analyysissä hyödynnetään

aikaisempaa teoriaa tai lähdetään aineistosta. Tutkimussuunnitelma muotoutuu usein vasta tutkimusprosessin aikana. (Koskinen 2005.)

Tutkimuksen kohteena on yleensä yksilö, ryhmä tai yhteisö ja kiinnostuksen kohteena prosessit. Aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä, kuten havainnoin, haastatteluin ja dokumentteja käyttäen. (Hirsjärvi 2007, 131.) Tässä tutkimuksessa aineistoa keräämällä ja tutkimalla selvitetään Leväsjoen koulun toiminnanjatkamisvaihtoehtojen todennäköiset ja lakkautuksesta seuranneet talousvaikutukset Siikaisten kunnalle. Toteutumia ja arvioita avataan määrällisinä. Jotta lukutiedot aukeavat paremmin, käytetään havainnollistamiseen Excel- taulukoita. Pöytäkirjojen ja lehtiartikkeleiden avulla selvitetään, mitä kunnan päätöksenteossa ja toiminnassa on taloudellisesti ajateltu ja pyritty toteuttamaan. Työn taustatietona selvitetään, miten kunnan päätöksentekoprosessi toimii ja miten kunnan talouden toteutumia analysoidaan ja seurataan, mistä osa-alueista kuntatalous muodostuu ja miten kunnan taloutta suunnitellaan.

Tutkimukseni aineistona käytän seuraavia materiaaleja:

- Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirjat (11 kpl.)
- Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirjat (3 kpl.)
- Siikaisten kunnan sivistyslautakunnan pöytäkirjat (2 kpl.)
- sivistystoimen talousarvioesitys vuodelta 2012
- sivistyslautakunnan talousarvion toteutuma vuodelta 2012
- vuoden 2012 Siikaisten kunnan talousarvio
- Tampereen teknillisen yliopiston kosteuskartoitus kiinteistöstä vuodelta 2010
- koulukuljetusten kustannukset vuosilta 2011 ja 2012
- koulurakennuksen omistavan yhtiön korjauskustannusarviot
- Leväsjoen koulun tukiyhdistyksen talkootarjous
- koulun lakkautukseen liittyvät lehtiartikkelit ja www-julkaisut
- hallinto-oikeuteen tehdyt valitukset ja päätös.

2.3 Tulosten luotettavuus

Laskettaessa koulun lakkauttamisesta syntyneitä säästöjä voidaan käyttää monia erilaisia laskutapoja ja toisinaan eri tavalla lasketut laskelmat ovat jopa toisensa kumoavia riippuen laskijan intresseistä. Yhtä ja ainoaa laskentatapaa on luultavasti mahdotonta muodostaa. Jos lasketaan vain kustannuspaikkakohtaisia kuluja, kuten kiinteistön kulut ja palkkakulut, saadaan vuositasolla varmasti syntymään säästöä. Uudelleen järjestelyt aiheuttavat kuitenkin usein odottamattomia kuluja. Kun nämä kulut otetaan huomioon, saattaa säästäminen käydä kalliiksi. Koulun lakkautuksen todellista säästöä arvioitaessa tulisi huomioida koko prosessin eri vaiheissa aiheutuneet kulut. (Tantarimäki 2010, 40.)

Kunnan laatiessa säästölaskelmia jonkin koulun mahdollisesta lakkautuksesta, laskelmat koostuvat yleensä kunnan kirjanpitoon perustuvista koulun nykyisistä kokonaiskustannuksista ja arvioiduista tai tiedossa olevista säilyvistä tai lisääntyvistä kustannuksista lakkautuksen tapahtuessa. Näiden erotus esitetään päättäjille lakkautuksesta saatavina nettosäästöinä. Koulun nykyiset kustannukset laskelmissa saatetaan esittää joko viimeisen täyden lukuvuoden luvuista, johon on koottu kahden eri kalenterivuoden luvut tai viimeisen täyden kalenterivuoden luvuista. Kustannukset voidaan esittää joko toteutumiin tai talousarvioon perustuen. Talousarvioon perustuvat laskelmat otetaan kunnan laatimasta budjetista toteutuneiden kustannusten sijaan. Toteutuneet kustannukset ovat aina saatavissa kunnasta tilikohtaisesti edelliseltä täydeltä vuodelta tai kuluvan vuoden osalta jo päättyneiltä kuukausilta. Perustuvat koulun nykyiset kokonaiskustannukset sitten talousarvioon tai toteumiin, ne ovat yleensä faktaa, josta ei voi olla montaa eri mieltä. Lakkautuksesta koituvien kulujen lisäyksistä sen sijaan esiintyy valitettavan usein virheellisiä ja puutteellisia laskelmia kunnissa. (Korpinen 2007.)

Osa kustannusten muutoksen tarkkaan arviointiin tarvittavasta materiaalista ei ole julkista materiaalia. Näiltä osin vaikutusten laskeminen perustuu keskimääräisiin arvioihin. Esimerkiksi kunnanvaltuustossa ja kunnanhallituksessa päätösten teon tukena käytetyt kustannusarviot koulurakennuksen vaatimista korjaustoimenpiteistä ovat suuntaa-antavia ja puutteellisia, joten todellisia käyttökelpoisia kustannuslaskelmia ei kunnan toimesta ole saatavissa. Luotettavaa kustannusarviota

ei näin ollen ole olemassa, vaikka merkittäviä korjauskustannuksia pidettiin lakkautuspäätöksen merkittävimpänä perusteena. Kustannusarviota ei tehty myöskään koulurakennuksen myynnin yhteydessä. Täten työssäni käytän kustannusarviona koulurakennuksen nykyisen omistajayhtiön jäsenten korjauskustannusarviota, joka perustuu rakennuksen vaatimiin korjaustoimenpiteisiin. Tampereen teknillisellä yliopistolla kunnan teettämän kuntotutkimuksen tuloksia on käytetty sekä kunnan epävirallisten arvioiden että käyttämäni kustannusarvion korjaustarpeiden määrittelyssä.

3 KUNTATALOUS JA PERUSOPETUS

3.1 Kuntatalous

Kunnallistalous on osa julkista taloutta. Jokainen kunta muodostaa kuitenkin itsenäisen taloudellisen yksikön, josta vastuusta viime kädessä on kunnan valtuusto. Kunnallisen budjettivallan ulottuvuus muodostuu kunnan mahdollisuuksista määrätä omat tulonsa ja menonsa. Ulottuvuuden rajat määrittää kunnallinen verotusoikeus, valtionosuusoikeus, kunnan oikeus määrätä ja kantaa erilaisia maksuja ja muita suorituksia sekä oikeus päättää omista menoistaan. (Heuru, Mennola & Ryynänen 2011, 330.)

Kunnan kaikkea toimintaa tarkastellaan ennen muuta talouden näkökulmasta. Kunnan päätöksentekoprosessi seuraa pitkälti talousprosessia. Luottamushenkilön tulee osata lukea kunnan talousarviota ja tilinpäätöksiä ja pystyä hakemaan niistä olennainen perusinformaatio. Kunnan vuosikatteen kehitystä tulee seurata tarkasti, koska se kertoo, miten paljon kunnan verotuloista, valtionosuuksista ja maksutuotoista jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, kun näistä tuloista vähennetään ensin toimintamenot ja lainojen korkomenot. Vuosikatteen riittävyttä seurataan sekä kunnan poistoihin että investointitarpeeseen liittyen. Vuosikatteella tulisi voida kattaa kunnan poistot kokonaisuudessaan. Tasapainoisen talouden ehtona on lisäksi, että vuosikatteella voidaan rahoittaa riittävän suuri osa tarpeellisista investoinneista. Vuosikatteen ohella on tärkeää seurata myös kunnan velkaantumisen

kehitystä. Talouden tervehdyttämisen aika on silloin, jos uhkana on kunnan velkamäärän kasvaminen useana vuonna peräkkäin tai jos asukaskohtaisen velan määrä on nousemassa merkittävän suureksi verrattuna muiden kuntien keskimääräiseen velkaantumiseen. (Mutanen 2012, 54–55.)

Luottamushenkilön ei tarvitse osata kaikkea, mutta talouden perusasiat on syytä osata hahmottaa päätöksenteon tueksi. Virkamiesjohdon tehtävänä on esittää faktoja ja valmistella vaihtoehtoja. Luottamushenkilön tehtävänä on tehdä päätökset saamansa tiedon perusteella. Jos luottamushenkilö ei ymmärrä jotakin asiayhteyttä tai esitettyä perustetta, hänen on syytä pyytää lisäselvitystä. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisina toimessaan, jos niitä ei ole lakiperusteisesti julistettu salaisiksi. (Suikkanen 2012, 58.)

Kunnissa kirjanpito toimii usein pohjana laskentatoimelle, joka tukee päätöksentekoa. Jotkin kirjanpidon periaatteet ja suositukset saattavat vaikeuttaa kirjanpidon pohjatiedon käyttämistä päätöksentekoa tukevien laskelmien pohjana. Jos kirjanpidon poistoja hyödynnetään kustannuslaskennassa, pitää muistaa, että rahoitusosuuksien määrä voi muuttua merkittävästi ja omaisuuden arvossa ei ole otettu huomioon rahan arvon muutoksia. Kunnat saavat valtiolta palautuksena verottoman toiminnan hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot, joihin yhtiöillä ei ole oikeuksia. Palautettavaa arvonlisäveroa ei kunnan kirjanpidossa lasketa menoksi, mutta tietyissä erissä se voidaan laskea kustannukseksi, koska tietyissä tapauksissa se jää kuntasektorin maksettavaksi. Palautusjärjestelmän arvonlisäverot huomioidaan vähennyksenä laskettaessa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ja määritettäessä valtionosuuksia. (Leppänen 2011, 160–161.)

Kunnan sisäisiä laskennallisia korkoja ei useinkaan kirjata kirjanpitoon, mutta niiden perusteella voitaisiin kohdistaa korkokustannuksia tietyille yksiköille. Tämä vaikeuttaa osaltaan palvelujen kokonaiskustannusten selvittämistä. Tilastointia koskevien ohjeiden mukaan kaikki kirjanpidon menoerät pyritään kohdistamaan ne aiheuttaneeseen yksikköön ja tuloslaskelman satunnaiset erät tulkitaan suppeasti. Yksikkökohtaisissa kirjanpidon menoissa voi täten olla eriä, jotka ovat johtuneet aikaisemmasta toiminnasta ja joita ei voida pitää uusien palvelujen järjestämisen kustannuksina. Hallinnon kustannusten kohdistamisen toteuttamisesta käytännössä ei

ole valtakunnallisia ohjeita, mistä johtuen kustannusten jakamisen käytännöt vaihtelevat kuntakohtaisesti. (Leppänen 2011, 161–162.)

Kuntien menot ovat hyvin pitkälle sidottuja. Valtaosa, monissa kunnissa yli 90 prosenttia, kuntien menoista aiheutuu lakisääteisten palveluiden järjestämisestä. Laskusuhdanteen aikana kunnan menot eivät pienene, vaan etenkin toimeentulotukimenot kasvavat. Valtakunnalliset rahoitusjärjestelmät määrittävät pitkälti kunnan taloudellisen liikkumavaran. Jos talouden tervehdyttämiseen on syytä, toimenpiteet on syytä aloittaa mahdollisimman nopeasti. Saneeraussuunnitelma tulee kuitenkin suunnitella erittäin huolellisesti. Tärkeintä on arvioida, etteivät säästöpäätökset johda pitkällä aikavälillä hallitsemattomiin lisämenoihin. Tärkeää on myös selvittää, miten päätökset vaikuttavat kunnan elinvoimaisuuteen pitkällä aikavälillä. (Mutanen 2012, 55–56.)

3.2 Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa

Kuntaliitto on julkaissut suosituksensa kunnallisen päätöksenteon ennakoarvioinnista. Suosituksessa esitetään, että:

1. ”Kun päätösesitysten vaikutuksia arvioidaan ennalta, päättäjien tulee tarkastella useita erilaisia vaikutuksia samanaikaisesti ja kokonaisvaltaisesti. Päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne vaikuttavat kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon ja henkilöstöön sekä talouteen.
2. Päätösesitysten vaikutusta tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä päätöksestä riippuen. Vaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi budjettivuoden, valtuustokauden tai valtuustokauden ylittävällä aikajänteellä.
3. Kuntaliitto suosittelee, että päätösesityksissä ja tavoitteita asetettaessa esitetään vaihtoehtoja ja valmistelijan esityksen rinnalle nostetaan ainakin nollavaihtoehto, jossa on kuvattu, mitä tapahtuu, jos asialle ei tehdä mitään. Vähin vaatimus on se, että tehdyn päätösesityksen vaikutukset arvioidaan, jos vaihtoehtoisia päätösesityksiä ei ole mahdollista tehdä.
4. Kunnan on tarpeen linjata itselleen, mitkä päätökset vaativat ennakoarviointia ja keskittyä arvioimaan vain niitä päätöksiä ja tavoitteita,

joilla on merkittäviä vaikutuksia. Kunta voi tehdä listan siitä, millaiset asiat on tarpeen ottaa ennakoarvioinnin kohteeksi.” (Sundquist & Oulasvirta 2011, 7.)

Ennakoarviointi jäsentää ja selkeyttää päätöksentekotilannetta. Se tukee läpinäkyvää päätöksentekokulttuuria kunnissa. Ennakoarvioinnissa valmistelija esittelee ehdotuksen myönteiset ja kielteiset vaikutukset ja esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja päätökselle. Näin valmistelija itse voi myös puntaroida julkisesti esityksensä perusteluja ja samalla osoittaa eri ratkaisuvaihtoehtojen edut ja haitat. (Sundquist & Oulasvirta toim. 2011, 12.) Vaikutusten arvioinnissa pitää ottaa huomioon myös vaikutusten ketjuuntuminen. Erilaiset vaikutustyyppit muodostavat toisiinsa nähden ketjuja, joten lopulliset vaikutukset muodostuvat monen vaikutustyyppin yhteistuloksena. (Sundquist & Oulasvirta 2011, 14.)

Sen lisäksi, että ennakoidaan päätösesitysten ja tavoitteiden vaikutuksia, pitää päätösesityksille ja tavoitteille muodostaa vaihtoehtoja. Vaihtoehtoja voi olla useita tai vain yksi. Vähin vaatimus vaihtoehtojen laadinnassa on se, että kuvataan tilanne, jossa nykytilanteeseen ei tehdä mitään muutoksia ja kuvataan sen vaikutukset. Tämän nollavaihtoehdon kuvaaminen antaa usein hyvän tietopohjan ja perusteet sille, millaiseksi ja miten nykytilanteen halutaan muuttuvan. (Sundquist & Oulasvirta 2011, 16.)

On tärkeää tarkastella sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia. Lyhyen aikavälin vaikutukset voivat olla kokonaan toisenlaiset kuin pitkän aikavälin vaikutukset. Esimerkiksi lyhyen aikavälin kustannussäästöt tai -panostukset saattavatkin pitkän ajan kuluessa tuottaa säästöjä tai lisäkustannuksia. Vaikka lyhyen aikavälin vaikutuksia on helpompi tarkastella, se ei useinkaan ole riittävää. Vaikutukset tulisi selvittää tarkasti aina, kun se on mahdollista. Tarkka arviointi tarkoittaa käytännössä laskennallista arviointia. (Sundquist & Oulasvirta 2011, 15.)

3.3 Kunnan talousarvion muodostaminen

Talousarviossa ja –suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviossa ja –suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä tulee päättää toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 10.)

Kunnan taloudesta ja toiminnasta päättää kunnanvaltuusto. Valtuusto päättää keskeiset tavoitteet, talouden perusteet ja hyväksyy talousarvion. Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus ja tehtäväalueen toimielin. Koulutoiminnassa sivistyslautakunta valmistelee talousarvion esitettäväksi kunnanhallitukselle. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavan vuoden talousarvio ja toimintasuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. (Myllyntaus 2011, 7.)

Kuntalain edellytysten mukaan kunnan toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja tavoitteellista. Valtuuston ja kunnan muiden toimielinten on arvioissaan ja suunnitelmissaan otettava huomioon toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Tavoitteiden tulee kattaa tehtäväalueen perustehtävät ja ne tulee olla toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Määräraha tai siinä pysyminen tai lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen eivät sinänsä kuitenkaan ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita. (Myllyntaus 2011, 10.)

Kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset tehtävien hoitamiseen tulevat turvatuiksi. Kunnan talousarviossa yhteenlasketun tuloksen talousarviovuonna ja sitä seuraavina vuosina tulee pääsääntöisesti olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Suunnittelukauden yhteenlaskettu tulos voi olla alijäämäinen, jos laatimisvuodelle ennakoitujen ylijäämät riittävät kattamaan alijäämät. (Leppänen 2011, 150.)

Virkamiesvalmistelussa otetaan huomioon yleinen talouden kehitys ja valtion tiedossa olevat tulevaan vuoteen vaikuttavat päätökset. Keskeinen asia on seuraavan vuoden tulopohjan arvioiminen. Tulopohja muodostuu maksuista ja

verorahoituksesta. Tulopohja toimii ylärajana menoille. Talousarviolle asetetaan yleensä tulostavoite, joka on luku, mikä jää viivan alle, kun tuloista on vähennetty menot ja käyttöomaisuuden poistot. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden suunnittelukautena. Jos alijäämää ei saada katettua tässä säädetyssä ajassa, tulee taloussuunnitelman yhteydessä päättää toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan valtuuston päättämänä kattamiskautena. Edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen tulee turvata myös alijäämän kattamiskautena. (Suikkanen 2012, 59.)

Toimielimet valmistelevat tehtäviinsä kuuluvat talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksensa kunnanhallituksen antamien ohjeiden pohjalta. Talousarvion laadintaohje on kunnanhallituksen menettelyohje laadinta-aikataulusta, tehtäväkohtaisista käyttö-, investointi-, tuloslaskelma- ja rahoitusosien asetelmista, kunnassa sovellettavasta tavoiteluokituksesta ja sitovien erien yhtenäisestä esittämistavasta. Kehyspäätöksessä kunnanhallitus asettaa meno- ja tulokehyykset ja tarvittaessa asettaa menojen kasvua, tulojen vähimmäistasoa ja palvelujen hinnoittelua koskevia vaatimuksia ja rajoituksia. (Myllyntaus 2011, 62.)

Kunnanhallituksen antaman talousarvion laadintaohjeen liitteeksi voi olla laskettuna kehys. Kehys on laskettu kunkin toimielimen osalta joko brutto- tai nettoperiaatteella. Lautakunnat valmistelevat omat budjettiesityksensä kehyksen mukaisesti ja jakavat menoerät tulosalueilleen alaspäin ja edelleen tulosityksiköille. Budjettiin määritellään myös toiminnalliset tavoitteet. Keskeisistä linjauksista muodostuvat valtuuston toiminnalliset tavoitteet. Näiden lisäksi määritellään yleensä myös lautakuntatasoiset tavoitteet. Tavoitteet määrittävät toiminnan suuntaa. Tavoitteiden toteutumista seurataan tilivuoden aikana osavuosikatsauksissa ja tilivuoden päätyttyä tilinpäätöksessä. Käyttötalouden meno- ja tulomäärärahojen lisäksi laaditaan investointiohjelma. Investointiohjelmaan tulevat kiinteän omaisuuden ostot, rakennusten rakentaminen ja peruskorjaus sekä muut pitkävaikutteiset menot. (Suikkanen 2012, 59–60.)

Toimielimet antavat valmistelemansa talousarvioesityksen kunnanhallitukselle. Jos esitykset ovat annetussa kehyksessä ja arvioitu tulopohja kestää, käsittely etenee kunnanvaltuustoon. Usein esitykset ylittävät annetun kehyksen. Toiminnan

rakenteellisia muutoksia suunnitellaan kuitenkin vasta pakon edestä, jos kunnanhallitus palauttaa talousarvioesityksen uuteen valmisteluun. Kunnanhallituksen keskeinen tehtävä talousarviokäsittelyssä on seuraavan vuoden veroprosentin määrittely. Valtuuston on tehtävä veroja koskevat päätökset viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. (Suikkanen 2012, 60.)

Kunnanvaltuuston hyväksyttyä seuraavan vuoden talousarvion, toimielimet vahvistavat käyttösuunnitelmat alaisuuteensa kuuluvien toimintojen osalta. Käyttösuunnitelman vahvistamisen yhteydessä talousarvioon voi tehdä vielä pieniä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta loppusummiin, kuten erien siirtämisiä. (Suikkanen 2012, 61.) Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainottamisen toteutumista. Tilintarkastajalla on velvollisuus antaa muistutus, jos kunnan hallintoa tai taloutta tai valtuuston päätöksiä talouden tasapainotukseen liittyvissä kysymyksissä on hoidettu vastoin lakia. (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 10.)

3.4 Talousarvio ja tilinpäätös

Talousarvio voi olla kunnan käytäntöjen mukaan joko brutto- tai nettobudjetoitu. Jos talousarvio on bruttomenojen osalta sitova, sekä menojen ylitykset että tulojen alitukset käsitellään valtuustossa. Nettobudjetointia käytettäessä ainoastaan nettomääräinen ylitys käsitellään valtuustossa. (Suikkanen 2012, 61.)

Julkisen organisaation budjetoinnissa hyödynnetään yleensä vahvasti edellisen vuoden budjettia toteutumineen. Vanhan budjetin erät nähdään usein itsestäänselvyyksinä eikä uudenlaisia tapoja toteuttaa toimintaa ja tekemistä yleensä edes pohdita. Jos suunnitelmat tehtäisiin nollapohjabudjetointina, voisi tuloksena olla uudenlaisia tapoja jäsentää ja järjestää palvelutuotantoa. Nollapohjabudjetointi mahdollistaa kaikkien toimintojen oikeutuksen tutkimisen. Kuntien toiminta on luonteeltaan pysyvää, joten tämä vaihtoehto tulee harvoin kysymykseen. (Raudasoja & Johansson 2009, 53.)

Bruttobudjetointi on menetelmä, jossa arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan huomioon ilman, että tuloista vähennetään menot tai

menoista tulot. Molemmat erät esitetään talousarviossa erillään ja ne ovat erikseen sitovia. Nettobudjetoinnissa tuloista ja menoista otetaan talousarvioon niiden erotusta vastaava tuloarvio. Erotus, eli netto on budjettivastuullista sitova. Jos budjetin tulot kasvavat arvioidusta, voivat menot kasvaa ja päinvastoin. Nettobudjetointi mahdollistaa suuremman joustavuuden talouden suunnittelussa. Kunnissa nettoperiaatteen noudattaminen riippuu valtuuston päätöksistä. Sitä on mahdollista käyttää kaikissa kunnan toiminnoissa, joissa on toimintatuloja eli maksu- tai myyntituloja kyseiseen toimintaan liittyen. (Raudasoja & Johansson, 54.)

3.4.1 Ulkoiset ja sisäiset erät

Ulkoiset menot ovat niitä, joissa raha liikkuu, kuten tavaran tai palveluksen ostolasku tai palkanmaksu henkilökunnalle. Ulkoinen tulo on esimerkiksi asiakkaan maksama päivähoitomaksu tai terveyskeskusmaksu. Nämä menot kirjautuvat kunnan kirjanpidossa suoriteperusteisesti, eli hankinta kirjataan hankintakuukaudelle eikä maksukuukaudelle. Samoin ulkoisissa tuloissa tulo kirjataan sille kuukaudelle, jona palvelu on myyty eikä kuukaudelle, jona suoritus on saatu. (Suikkanen 2012, 62.)

Sisäiset menot ja tulot ovat kunnan toimielinten toisilta kunnan toimielimiltä ostamia eriä. Sisäisten erien laskuttaminen ja kirjaaminen todellisten menojen suuruisena on tärkeää, jotta lakisääteisiin tilastoihin saadaan oikeat kustannukset toiminnoille riippumatta siitä, onko kyseessä oman organisaation tuottama toiminto tai ostopalvelu. Myös tilanteessa, jossa pohditaan toimintarakenteen uudistamista, kuten palvelun ulkoistamista, on todella tärkeää ottaa huomioon kaikki toiminnan tulot ja menot. Muuten kustannukset eivät ole vertailukelpoisia ja päätös tehdään väärin perustein. Säästöjä tavoitteleva muutos voi tällöin osoittautua kalliimmaksi kuin palvelun tuottaminen ennen oli. (Suikkanen 2012, 62.)

Jos kunta tarjoaa ilmaista palvelua, sen maksavat veronmaksajat. Esimerkiksi kunnan tarjotessa jonkin tilan maksutta jonkin yhdistyksen käyttöön, siirtyvät tilan käyttökustannukset veronmaksajien maksettavaksi. Maksutta käyttöön annetun tilan vuokrasta kunta maksaa kuitenkin arvonnlisäveron osuuden verottajalle. Tällaiset maksuttomat palvelut kirjataan sisäisinä kustannuksina sille, joka normaalistikin saisi

tulon. Yksikön toiminnan tuottavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sekä sisäiset että ulkoiset menot ja tulot. (Suikkanen 2012, 63.)

3.4.2 Tuloslaskelma

Kunnan on sisällytettävä tilinpäätökseensä tuloslaskelma liitetietoineen. Tuloslaskelmassa esitetään toimintatuotot tuottolajeittain ryhmiteltynä ja toimintakulut kululajeittain ryhmiteltynä. Talousarviomääräraha ja toteutuma määrärahoihin nähden ovat koko vuoden toteutumaennusteen kannalta keskeinen tieto. (Suikkanen 2012, 62–63.)

Toimintatuottoja ovat myyntituotot, maksutuotot, tuet, avustukset ja muut toimintatuotot. Myyntituotot ovat sellaisten palveluiden tuottoja, joista asiakas maksaa täyden hinnan. Tällaisia ovat esimerkiksi vesimaksut. Maksutuottoja ovat esimerkiksi päivähoitomaksut ja terveyskeskusmaksut, joiden maksuperuste on lailla tai asetuksella säädetty, eikä maksu kata kokonaan tuotetun palvelun kustannuksia. Tukia ja avustuksia ovat tiettyyn toimintaan tarkoitettut valtionosuudet, kuten perustoimeentulotuki, ja ne kirjataan toimintatuottoihin. Muut toimintatuotot ovat tuottoja, jotka eivät sisälly edellisiin ryhmiin, kuten perityt vuokrat. (Suikkanen 2012, 64.)

Toimintakuluja ovat henkilöstökulut, palvelusten ostot, aineet, tarvikkeet ja tavarat, avustukset ja muut toimintakulut. Henkilöstökulut jakaantuvat palkkoihin ja palkkioihin ja ne ovat kunnan henkilöstön palkkamenoja ja luottamushenkilöiden palkkioita. Palvelusten ostoihin kuuluvat ostot, joissa kunta ostaa ulkopuoliselta toimijalta koko palvelun, kuten erikoissairaanhoidon palvelut, sekä muiden palveluiden ostot. Avustuksiin kuuluvat esimerkiksi toimeentulotuki, lasten kotihoidontuki, omaishoidon tuki ja elatustuki. Muut toimintakulut koostuvat edellisiin ryhmiin kuulumattomista kuluista, kuten vuokrakuluista. (Suikkanen 2012, 64–65.)

Toimintatuottojen ja toimintakulujen erotus on toimintakate. Se kertoo, paljonko käyttötalouden kuluista pitää kattaa verotuloilla ja valtionosuuksilla. Toimintakatteen

jälkeen tuloslaskelmassa ovat verotulot, valtionosuudet, rahoitustuotot ja rahoituskulut. Verotulot koostuvat tuloveroista, yhteisöveroista ja kiinteistöveroista. Valtionosuudet tulevat kunnille valtionosuusjärjestelmän kriteereiden perusteella. Rahoitustulot ovat kuntien saamia osinko- ja korkotuottoja. Rahoitusmenot koostuvat pääosin lainojen korkokuluista. (Suikkanen 2012, 65–67.)

Vuosikate saadaan lisäämällä toimintakatteeseen verotulot, valtionosuudet ja rahoitustuotot ja vähentämällä saadusta luvusta rahoituskulut. Vuosikate osoittaa tulorahoituksen. Tulorahoitus on rahoitus, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin. Tilikauden tulos saadaan vähentämällä vuosikatteesta poistosuunnitelman mukaiset poistot, mahdolliset lisäpoistot, arvonalentumiset ja satunnaiset erät. Tilikauden tulos kertoo tilikauden tulojen ja menojen erotuksen. Tilikauden tuloksen jälkeen tuloslaskelmassa on vielä poistoeron, vapaaehtoisten varojen ja rahastojen muutokset. Pakollinen varaus tulee tehdä tilikauden tuloksesta riippumatta, jos velvoite sen tekemiseen on syntynyt. Pakollinen varaus on esimerkiksi ympäristövelvoitteesta aiheutunut korvausvelvollisuus. (Suikkanen 2012, 67.)

Kunnanhallituksen on tehtävä esitys tuloksen käsittelystä. Tilikauden tulos tarkoittaa tuloslaskelman osoittamaa tulosta ennen varauksia ja rahastojen muutoksia. Investointivarauksen tarkoituksena on antaa tieto vastaisesta menosta, johon kunta on sitoutunut ja jota varten kunta on pidättänyt osan tulorahoituksestaan. Varauksien ja rahastojen muutosten jälkeen tuloslaskelma osoittaa tilikaudelle joko ylijäämää tai alijäämää, joka siirtyy taseen vastattavaa puolelle. Ylijäämäinen tulos vahvistaa tasetta ja toimii puskurina tuleviin vuosiin ja ennakoimattomiin menoihin. (Suikkanen 2012, 67–68.)

3.4.3 Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelman avulla tarkastellaan toiminnan rahoitusta. Rahoituslaskelmassa esitetään tulorahoituksen ja investointien nettomäärä ja anto- ja ottolainauksen, oman pääoman muutosten ja maksuvalmiuksien muutosten nettomäärä. Rahoituslaskelma osoittaa kunnan kassasta menneen ja sinne tulleen rahan. Rahavirtaa laskettaessa

tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään satunnaiset tulot ja vähennetään satunnaiset menot ja tulorahoituksen korjaukset. Investointien rahavirta lasketaan vähentämällä investointimenoista investointien rahoitusosuudet ja pysyvien vastaavien luovutusvoitot. Investointien rahavirta kertoo sen rahavarojen määrän, jonka kunta on käyttänyt palvelujen tuottamisen edellytysten täyttämiseen ja tulevan rahavirran kerryttämiseen. Toiminnan rahavirran ja investointien rahavirran yhteismäärästä muodostuu toiminnan ja investointien rahavirta, joka kertoo käyttötalouteen ja investointeihin menneen rahan. (Suikkanen 2012, 68–69.)

Rahoituksen rahavirtaan sisältyy lainoituksen muutokset, oman pääoman muutokset ja muut maksuvalmiuden muutokset. Lisättäessä toiminnan ja investointeihin rahavirtaan rahoituksen rahavirta, saadaan rahavarojen muutos tilikauden aikana. Rahoituslaskelmassa käsitellään maksuvalmiuden kannalta olennaisimmat erät. Rahoituslaskelma laaditaan suoriteperusteisesti eli palvelun tapahtuman ajankohdan mukaan. (Suikkanen 2012, 69.)

3.4.4 Tase tilinpäätöksessä

Taseessa esitetään kunnan varat ja velat. Varat esitetään vastaavaa puolella ja velat vastattavaa puolella. (Suikkanen 2012, 69.) Vastaavat eritellään pysyviin vastaaviin, vaihtuviin vastaaviin ja rahoitusomaisuuteen. Pysyvät vastaavat ovat erää, jotka tuottavat tuloa jatkuvasti useana tilikautena. Pysyviin vastaaviin kuuluvia aineettomia hyödykkeitä ovat esimerkiksi kunnan luovutettavissa olevien käyttö- ja valmistusoikeuksien hankintamenot. Aineellisiin hyödykkeisiin sisältyvät kunnan omistamat maa- ja vesialueet, rakennukset, kiinteät rakenteet ja laitteet, koneet ja kalusto, muut aineelliset hyödykkeet, ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat. Vaihtuvien vastaavien tase-erä koostuu tavaroiden ja palveluiden valmistamisesta ja myynnistä. Kunnilla näihin tase-eriin kuuluvat esimerkiksi varastot. Rahoitusomaisuus koostuu saamisista, rahoitusarvopapereista, rahoista ja pankkisaamisista ja ne voivat olla joko pitkä- tai lyhytaikaisia. Jos saaminen eräännyy vuoden tai sitä lyhyemmän ajan kuluessa, lasketaan se lyhytaikaiseksi. Saamiset jaotellaan myyntisaamisiin, lainasaamisiin, muihin saataviin ja siirtosaamisiin.

Rahoitusomaisuuteen kuuluvat sijoitukset, jotka on tarkoitus realisoida rahavarojen tai tuottomahdollisuuksien niin vaatiessa. (Suikkanen 2012, 70–72.)

Vastattavat eritellään omaan pääomaan, poistoeroihin, toimeksiantojen pääomaan ja vieraaseen pääomaan. Oma pääoma jakautuu peruspääomaan, arvonorotusrahastoon, muihin omiin rahastoihin, edellisten tilikausien ylijäämään tai alijäämään ja tilikauden ylijäämään tai alijäämään. Peruspääoma on yleensä muuttumaton erä. Arvonorotusrahastoon merkitään pysyvien vastaavien arvonorotukset. Muu oma rahasto on esimerkiksi vahinkorahasto. Jos taseella on alijäämää, se aiheuttaa tasapainottamisvaatimuksen. Riittävä ylijäämä taas mahdollistaa alijäämäisen budjetin tekemisen joltakin tilikaudelta. Poistoero muodostuu yleensä investointivarauksia purettaessa. Vaikka poistoerolla on tulosvaikutusta, sillä ei ole rahoitusvaikutusta. Taseen varauksina ovat päättyneellä tilikaudella tehdyt tulokset ja aikaisempina tilikausina tehdyt purkamattomat varaukset. Toimeksiantojen pääomat ovat toimeksiantojen varojen pääomia. Vieras pääoma sisältää kaikki kunnan lainat ja muut velat ja ne jaotellaan lyhytaikaisiin ja pitkäaikaisiin. (Suikkanen 2012, 72–73.)

3.4.5 Kuntatalouden tunnusluvut

Tunnuslukujen avulla voidaan tehdä vertailuja oman kunnan aikaisempiin vastaaviin lukuihin. Niitä voidaan verrata myös muiden samankokoisten ja toimintarakenteeltaan samantyyppisten kuntien tunnuslukuihin. Kuntien keskimääräisiin lukuihin verrattaessa pitää ottaa huomioon oman kunnan rakenne ja koko. Tilinpäätösten luvut mittaavat menneisyyttä, joten tulevaisuuden lukuja niiden perusteella ei suoraan pysty arvioimaan. (Suikkanen 2012, 74.)

Tuloslaskelman tunnusluvut:

- Tuloveroprosentti: mikäli prosentti ei ylitä kuntien keskimääräistä prosenttia, kunta ei täytä vahvan talouden tunnusmerkkiä
- Toimintatuottojen prosenttiosuus toimintakuluista: se osuus, jota toimintatuotot eivät toimintakuluista kata, katetaan verotuloilla ja valtionosuuksilla

- Toimintakate: toimintatulojen ja –menojen erotus, joka osoittaa verorahoituksella katettavan toimintameno-osuuden
- Vuosikate: osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin ja lainanlyhennyksiin menojen vähentämisen jälkeen, eli vuosikatteen ollessa nolla, kunta joutuu rahoittamaan investointinsa ja lainanlyhennyksensä kokonaan uutta lainaa ottamalla ja negatiivisella vuosikatteella kunta rahoittaa toiminta- ja rahoitusmenojaankin lainarahoituksella
- Vuosikatteen prosenttiosuus poistoista: vuosikatteen ollessa poistojen suuruinen, voidaan tulosrahoitusta pitää riittävänä, mutta jos poistot ja korjausinvestoinnit eivät vastaa toisiaan, kunnan omaisuuden arvo laskee. (Suikkanen 2012, 74–75.)

Rahoituslaskelman tunnusluvut:

- Investointien tulorahoitusprosentti: kertoo, kuinka suuri osuus kunnan investoinneista on hoidettu tulorahoituksella eli vuosikatteella, eli osuus, johon tulot eivät ole riittäneet, jää rahoitettavaksi omaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavaroja vähentämällä
- Lainanhoitokate: kertoo kunnan tulorahoituksen vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun ja jos tunnusluku on alle yhden, joudutaan vieraan pääoman hoitamiseen ottamaan laina, myymään omaisuutta tai vähentämään kassavaroja
- Kassan riittävyys: ilmaisee laskentapäivän tilanteessa, monenko päivän maksuihin kassavarat riittävät, suotavaa olisi vähintään kahden viikon riittävyys
- Pääomamenojen tulorahoitus: osoittaa vuosikatteesta prosentteina omahankintamenojen, antolainojen nettolisäyksen ja lainanlyhennysten yhteismäärän. (Suikkanen 2012, 75–76.)

Taseen tunnusluvut:

- Prosentuaalinen omavaraisuusaste: oman pääoman osuus koko pääomasta, mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä, tavoitetasona 70 %
- Kunnan lainakanta: korollinen vieras pääoma

- Lainakanta asukasta kohden: lainakanta jaettuna tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaisella asukasluvulla
- Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti: kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin koko vieraan pääoman takaisinmaksuun, kuntasektorilla keskimäärin 40 %
- Lainasaamiset: kertoo antolainasaamisten määrän, jolla kunta on rahoittanut yhtiöiden investointeja
- Kertynyt ylijäämä/alijäämä: kertoo pidemmän aikavälin talouden tilanteen, alijäämä edellyttää sopeuttamistoimenpiteitä ja ylijäämä antaa puskuria tulevaisuuteen. (Suikkanen 2012, 76–77.)

Eräiden näkökulmien mukaan kuntien kirjanpitojärjestelmä antaa väärän kuvan kuntien talouden tilanteesta. Erityisesti ylijäämien määrän on katsottu olevan liian suuri verrattuna rahojen riittävyteen. Keskeisenä syynä on esitetty sitä, että kirjanpidon hankintamenojen perustuva poistokäytäntö on johtanut väärän kuvan antamiseen kuntatalouden tilanteesta. Useasti kirjanpidon poistot ovat pienemmät kuin uusien investointien hankintamenot. Tulorahoitusvajaksi kutsutaan tilannetta, jossa kunnan vuosikate on pitkällä aikavälillä pienempi kuin poistonlaiset investoinnit. Vaikka kunnan tuloslaskelman mukaan kunnan talous olisi tasapainossa ja aikaisemmilta vuosilta on kertynyt ylijäämää, syntyy uusien investointien rahoittamisesta väärä kuva, jos tilikaudella tai aikaisemmin kertynyt tulorahoitus ei riitä kattamaan niitä. (Leppänen 2011, 154.)

Poistojen määrä yli- tai alijäämää laskettaessa muodostuu toteutuneiden hankintamenojen perusteella. Määrässä ei oteta huomioon rahan arvon muutosta tai investointien rahoitusosuuden muutosta ajan kuluessa. Kirjanpidon poistot jakavat toteutuneen hankintamenojen hyödykkeiden käyttäjälle ja kuvaavat sen tulorahoituksen tarvetta, jolla toteutetun investoinnin pääoma katetaan hyödykkeen vaikutusaikana. Jos tulostavoitetta lisätään poistoja suuremmaksi, tulee investointien rahoitus vasta tulevaisuudessa veroja ja maksuja suorittavan sukupolven rahoitettavaksi. (Leppänen 2011, 154.)

3.5 Sivistystoimen talousarvio

Sivistystoimen toiminta-ala sisältää huomattavasti muutakin toimintaa kuin perusopetus. Sivistystoimen hallintoon kuuluvat yleensä kulttuuri-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimi. Näin ollen sivistyslautakunnan talousarviossa käsitellään myös muut toiminta-alaan kuuluvat alueet.

Oppilasmäärän muutokset vaikuttavat oleellisesti perusopetuksen kustannusten kehittymiseen. Peruskoululaisten määrän vähenemisestä johtuen oppilaskohtaiset yksikkökustannukset ovat nousseet keskimääräistä kustannuskehitystä nopeammin. Kustannukset vaihtelevat kunnittain ja kouluittain riippuen mm. oppilasryhmien koosta, erityisoppilaiden määristä, kiinteistöjen kunnosta, ruokahuollon järjestelyistä ja opettajakunnan palkkarakenteista. Kaikki nämä aiheuttavat haastetta kunnille päätettäessä paljonko resursseja koululle annetaan. Etenkin pienkoululisän poistaminen vuonna 2006 rohkaisi kyläkoulujen sulkemiseen taloudellisista syistä. Opetuksen osuus kunnan taloudesta on merkittävä ja sivistystoimelta kysyttäessä tärkeimmät hyödyt perusopetuspalveluiden tuottamisessa olivat taloudelliset säästöt ja palveluiden laadun paraneminen. (Tantarimäki 2011, 17.)

3.6 Kouluverkon muutokset

Kunta on vastuussa koulutuksen järjestämisestä ja kehittämisestä nykyisen kuntalainsäädännön mukaan. Kunnan kouluverkkoon vaikuttavia tekijöitä ovat oppilasmäärien muutokset, kaavoituspolitiikka ja kunnan yleinen taloustilanne. Oppilaspaikkoja voidaan joutua lisäämään tai vähentämään joko kouluja yhdistämällä tai lakkauttamalla. Kouluverkkoa koskevat muutokset kuuluvat kunnan päätösvaltaan. Lakkauttamispäätöstä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon esim. oppilaiden koulumatkat ja kuljetusjärjestelyt. (Myllymäki, Leinonen & Lahtinen 2011.)

Lakkautukseen päädyttäessä valtuuston talousarviopäätös ottaa kantaa lakkautukseen periaatteellisesti ja varaa määrärahat koulun toimintaan heinäkuun loppuun saakka. Varsinainen lakkauttaminen valmistellaan omana asianaan ja käsitellään

valtuustossa. Valmisteluvaiheesta hallintolaki edellyttää tarpeellisten tietojen ja selvitysten hankkimista asiasta. Usein valmisteluvaiheessa asetettu työryhmä tekee riittävät selvitykset tekemällä kouluverkkosuunnitelman, jossa selvitetään monipuolisesti vaikutukset talouteen ja lakkautuksen aiheuttamiin muutoksiin kuluissa ja järjestelyissä. Selvitys ei ole kuitenkaan pakollinen. (Myllymäki, Leinonen & Lahtinen 2011.)

Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne sellaisilta koulutuksen järjestäjiltä, joilla on lupa perusopetuksen järjestämiseen. Valtioneuvosto voi päätöksellään myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Luvan myöntäminen edellyttää, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat keskenään sopineet asiasta. (Karvonen, Eskelinen & Aunola 2009, 25.)

3.7 Perus- ja esiopetuksen valtionosuus ja kotikuntakorvaus

Uuden 1.1.2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 1704/2009 mukaan valtionosuus myönnetään kunnalle oppilasikäluokkaan perustuen. Kunta saa valtionosuuden kaikkien väestötietojärjestelmään merkittyjen kuntalaisten perusteella riippumatta siitä, suorittaako kuntalainen oppivelvollisuuttaan oman kunnan vai jonkin toisen järjestäjän esi- tai perusopetuksessa. Opetuksen järjestäjiä voivat olla toinen kunta, valtio, yliopiston harjoittelukoulu, yksityinen tai kuntayhtymä. Valtionosuus perustuu varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuodenvaihteen tilanteeseen. Esimerkiksi vuoden 2012 valtionosuudet määräytyivät 31.12.2010 väestötietojärjestelmän asukasmäärän mukaan. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2013.)

Jos oppilas käy koulua muualla kuin omassa kunnassaan, eli toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen ylläpitämässä peruskoulussa, edellyttää korvauksen saaminen kotikuntalaskutusta. Opetuksen järjestäjä laskuttaa korvauksen oppilaan kotikunnalta. Oppilaalla on oikeus hakeutua opetukseen kotikuntansa

ulkopuolelle. Kotikuntakorvaus perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin. Korvauksen oppilaskohtainen määrä vaihtelee ikäluokittain. Korvauksen kuntakohtaisesta perusosasta säädetään vuosittain asetuksella. Kunnilla ja opetuksen järjestäjällä on oikeus sopia keskenään kotikuntakorvauksen määräytymisestä toisinkin kuin mitä niistä säädetään. Tilastokeskus toimittaa valtiovarainministeriölle tiedot oppilaiden iästä ja kotikunnista opetuksen järjestäjäkohtaisesti. Valtiovarainministeriö kokoaa tiedot kunkin kunnan valtionosuuksien maksamisesta huomioiden vähennykset ja lisäykset kotikuntakorvauksiin, kuten myös tiedot opetuksen järjestäjälle maksettavista kotikuntakorvauksista. Valtiokonttori maksaa ja vähentää kotikuntakorvaukset valtionosuuksien maksamisen yhteydessä. (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 9.)

4 KUNTATALOUS JA PERUSOPETUS SIIKAISTEN KUNNASSA

4.1 Siikaisten kunnan talousarvio

Määrärahan ja tuloarvion osalta Siikaisten kunnassa noudatetaan nettobudjetointia. Talousarviosta löytyy käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa ja investointi- ja rahoitusosa. Siikaisten kunnalla ei vuonna 2011 ollut taseessa alijäämää, mutta vuodelta 2012 sitä talousarvion mukaan odotettiin kertyväksi n. 500 000 euroa. (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 10.)

Siikaisten kunnan talousarviossa noudatettiin seuraavia periaatteita:

1. ”Valtuusto hyväksyy talousarviossa toimielimelle tehtäväkohtaiset ja hankekohtaiset toimintatavoitteet, määrärahat ja tuloarviot.
2. Valtuuston hyväksymä tulosalueen nettomääräraha on sitova. Samaten myös valtuuston hyväksymät tavoitteet ovat toimielimiä ja viranhaltijoita sitovia. Siikaisten kunnan vuoden 2012 talousarvion käyttötalousosa sisältää 31 kpl tulosalueita, vertailuvuosien kanssa tulosalueita yhteensä 32.
3. Hallitus hyväksyy tulosityksikkö 2-tasoiset talousarvioon perustuvat käyttösuunnitelmat. Toimielimet voivat johtosäännön mukaisin päätöksin siirtää käyttösuunnitelman hyväksymiseen liittyvää toimivaltaa alaisilleen

viranhaltijoille. Lautakuntien tulee hyväksyä tehtäväalueittaiset käyttösuunnitelmat viimeistään helmikuun 2012 aikana ja toimittaa ne kunnanhallitukselle.

4. Hallitus voi tulosityksikkö 2-tasolla päättää kustannuspaikkojen välisistä määrärahojen muutoksista.
5. Investointimäärärahat ovat sitovia nettomenomäärärahoja investointiosassa ilmoitetulla tasolla.
6. Vuoden aikana talousarvion toteutumisesta raportoidaan kunnanhallituksen antamien tarkempien talousarvion täytäntöönpano-ohjeiden mukaisesti.
7. Tulosalueen määrärahan muutosesityksissä on selvitettävä myös muutoksen vaikutus toiminnallisiin tavoitteisiin ja tuloarvioihin. Vastaavasti toiminnallisia tavoitteita tai tuloarvioita koskevassa muutosesityksessä on selvitettävä muutosten vaikutus määrärahoihin. talousarviovuoden jälkeen talousarviolukuihin ei tehdä muutoksia.” (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 11.)

4.2 Siikaisten kunnan sivistystoimen talousarvio

Siikaisten kunnan sivistystoimen käyttötalous on jaettuna seuraaviin osa-alueisiin:

- Hallinto
- Peruskoulut
- Aikuiskoulutus
- Kirjastotoimi
- Kulttuuritoimi
- Liikunta ja ulkoilu
- Nuorisotyö
- Lasten päivähoido

Peruskoulun osuus vastaa noin 2/3 osuutta sivistystoimen käyttötaloudesta. (Siikaisten kunnan sivistyslautakunnan talousarvioesitys 2013.)

Siikaisten kunnan perusopetuksen merkittävimmät taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2012 olivat:

- Siikaisten yhtenäiskoulun toiminnan edelleen kehittäminen ja koulutuksen ajan tasalla pitäminen
- kaikkien luokkatilojen varustaminen ajanmukaisilla opetusteknisillä laitteilla
- erityisopetuksen käytäntöjen nivominen saumattomasti opetukseen
- huomioiden erityisopetuksen uudet suuntaukset
- erityisopetuksen kehittäminen mahdollisella pienryhmätoiminnalla
- oppilaiden kuljetusten järjestäminen jatkossakin kuljetusten sujuvuus ja taloudellisuus huomioiden
- palvelukeskus Metsätähdessä toteutettavan kouluruokailun kehittäminen taloudelliset seikat huomioiden. (Siikaisten kunnan talousarvio 2012, 21.)

Kotikuntakorvaus määräytyy oppilaan kotikunnan mukaan. Siikaisten kunnan oppilaskohtainen kotikuntakorvaus on yksi Suomen suurimpia, joten useimmiten oppilaasta, jonka kotikunta on jokin muu kuin Siikainen, saatava kotikuntakorvaus on pienempi kuin siikaislaisesta oppilaasta saatava.

5 LEVÄSJOEN KOULUN LAKKAUTTAMINEN

5.1 Vuoden 2012 talousarvioesityksen käsittely

Siikaisten sivistyslautakunta käsitteli kokouksessaan kunnanvaltuuston asettamaa oppilasrajaa syksyllä 2011. Leväsjoen Koulun Vanhempainyhdistykseltä oli tullut esitys oppilasrajan laskemisesta 20 oppilaaseen. Kokous päätti pitää oppilasrajan kunnanhallituksen päätöksen mukaisena. Ennusteen mukaan oppilasmäärän suunta oli laskeva myös tulevina vuosina. Asian käsittelyssä otettiin huomioon myös, että Leväsjoen koulurakennus on varsin huonokuntoinen ja vaatii isohkoa remonttia, jos koulutoimintaa jatketaan. Leväsjoen koulun mahdollisen lakkautuksen todettiin kuitenkin aiheuttavan muutaman vuoden ajan ahtautta keskustan koulun luokkatiloissa. (Siikaisten sivistyslautakunnan pöytäkirja 6.10.2011 § 65.) Samaisessa kokouksessa käsiteltiin koulutoimenjohtajan esittelemänä vuoden 2012 talousarvioesitystä. Esityksessä sivistyslautakunta esitti Leväsjoen koululle

määrärahaa koko vuodeksi 2012. (Siikaisten sivistyslautakunnan pöytäkirja 6.10.2011 § 67.)

Lautakuntien talousarvioesitykset siirtyivät seuraavaksi kunnanhallituksen käsittelyyn. Esitysten pohjalta tuloslaskelma näytti selkeää alijäämää. Kunnanhallitus päätti siirtää talousarvion valmistelun valmistelutoimikunnalle, koska arvioissa ei ollut otettu huomioon sivistyslautakunnan esityksiä ja Leväsjoen koulun lakkautusta. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 31.10.2011 § 240.) Valmistelutoimikunnan kokouksen jälkeen kunnanhallitus järjesti jatkokokouksen, jossa päädyttiin jatkokokouksen pitämiseen. Kolmannessa asiaa käsitelleessä kokouksessa ehdotettiin vuoden 2012 valmista talousarviota kunnanvaltuustolle esitettäväksi. Talousarviossa Leväsjoen koululle oli esitetty määrärahaa vain kevätlukukaudeksi 2012. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ehdotti esityksestä poiketen, että määräraha Leväsjoen koululle varataan koko vuodeksi 2012. Äänestyksessä voitti esittelijän ehdotus eli kunnanvaltuustolle päätettiin esittää määrärahaa Leväsjoen koulun osalta vain kevätlukukaudeksi. Puheenjohtaja jätti päätöksestä eriävän mielipiteen, koska sivistyslautakunnan talousarvioesityksestä ei ollut tehty eriävää esitystä eikä käytetty otto-oikeutta vaan muutos esitykseen oli tehty valmistelutoimikunnan kokouksessa. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 28.11.2011 § 268.)

Talousarvioesitys siirtyi kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. Esityksessä määräraha Leväsjoen koululle oli varattu vain kevätlukukaudelle. Kokouksessa epäselvyyttä aiheutti Leväsjoen koulun oppilasmäärä. Kunnan dokumentoitu tieto lukuvuodeksi 2012–2013 kouluun ilmoittautuneista oppilaista oli 22 oppilasta, koska kahta sijaisperheeseen saapuvaksi ilmoitettua lasta ei laskettu mukaan oppilasmäärään perheestä saapuneen tiedon perusteella nimien ja sosiaaliturvatunnusten puuttumisen vuoksi. Valtuustosta tuli esitys määrärahan varaamisesta koululle koko vuodeksi. Äänestyksessä esittelijän ehdotus voitti, joten määräraha talousarviossa varattiin vain kevätlukukaudelle 2012 ja päätettiin koulun toiminta loppuvaksi 31.7.2012. (Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 14.12.2011 § 45.) Päätöksen jälkeen kunnanhallituksen puheenjohtaja Antti Vuorela ilmoitti eroavansa tehtävästään asian virheellisestä valmistelusta johtuen. Kuntaan oli toimitettu dokumentit 24 oppilaasta, vaikka kokouksessa muuta annettiinkin ymmärtää. Asian vaikutus äänestyspäätöksiin saattoi hyvinkin olla merkittävä, joten hän vaati asian oikaisua tai muuten hän ei enää

osallistuisi Siikaisten kunnan päätöksentekoon kunnanhallituksen puheenjohtajan ominaisuudessa ja ottaisi vastuuta näin virheellisin perusteluin tehdyistä päätöksistä. (Siikainen sulkee Leväsjoen... 2012.) Päätös jäi voimaan ilman oikaisua, joten Vuorela ei jatkanut enää tehtävässään. Koulun tilannetta pohdittiin keskustelupalstoilla ahkerasti, minkä johdosta kunnanvaltuuston ns. kymppikerho, eli koulun lakkautuksen puolesta äänestäneiden kunnanvaltuutettujen ryhmä, julkaisi lähiseudun lehtien www-sivujen yleisönosastoilla tiedonannon, jossa koulun remontointikustannuksiksi kerrottiin Siikaisten kunnan teknisen johtajan laskelmien mukaan 73 500 €. (Anttila ym. 2011.)

5.2 Kiistaa oppilasmäärän vahvistamisen ajankohdasta

Sivistyslautakunta kokoontui seuraavan kerran joulukuussa, jolloin koulun lakkautusta käsiteltiin sivistyslautakunnassa ensimmäisen kerran. Koska kunnanvaltuuston kokouksessa oli kaksi tulkintaa syksyn 2012 oppilasmäärästä ja uusien oppilaiden ilmoittautumisajankohdasta oli vain suullinen ilmoitus Leväsjoen koululla järjestetyssä infotilaisuudessa, oli kunnanjohtajalle tullut esitys asian uudelleen käsittelemisestä ja samalla esitettiin määriteltäväksi ajankohta, johon mennessä oppilasrajan tulee täytyä, jotta koulun toiminta jatkuisi syksyllä 2012. Äänestyksen tuloksena sivistyslautakunta päätti, ettei se esitä asian uudelleen käsittelyä. (Siikaisten sivistyslautakunnan pöytäkirja 19.12.2011 § 80.)

Kunnanjohtaja päätyi esittelemään asian sivistyslautakunnan päätöksestä huolimatta kunnanhallitukselle vielä joulukuussa 2011. Esittelijän ehdotuksena oli, että Leväsjoen koulun toiminta loppuu kevätlukukauteen 2012, mikäli kouluun ei ole viimeistään 15.3.2012 mennessä ilmoittautunut 24 oppilasta ja että kunnanvaltuusto vahvistaa koulun tilanteen 15.3.2012 ilmoittautuneiden oppilaiden määrän perusteella. Kokouksessa esitettiin eriävä ehdotus, jonka mukaan esittelijän ehdotus pitää kumota kaikilta osin eli oppilasmäärää ei vahvisteta ilmoittautuneiden oppilaiden mukaan vaan aiemman oppilasennusteen. Asiasta järjestettiin äänestys, jossa eriävä mielipide voitti eli kunnanhallituksen päätös oli Leväsjoen koulun lakkautus kevätlukukauteen 2012, koska oppilasmäärä ei ollut ylittynyt joulukuun

kunnanvaltuuston talousarviokokoukseen mennessä. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.12.2011 § 302.)

5.3 Valitus hallinto-oikeuteen

Kolme Leväsjoen kylän asukasta päätyi tekemään valituksen Leväsjoen koulun lakkautuspäätöksestä hallinto-oikeuteen. Koulun lakkauttamispäätökselle vaadittiin toimenpidekieltoa. Perusteina päätöksen lainvastaisuudelle oli tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuksien puutteellinen varaaminen kouluverkkoasiassa. Valituksen mukaan Leväsjoen koululla järjestetyn info- ja keskustelutilaisuuden Kuntautisten ilmoituksessa ei ollut mainintaa koulun lakkauttamissuunnitelmista. Varsinaisesta lakkauttamisesta ei paikalla olleiden kuntalaisten mukaan puhuttu myöskään itse tilaisuudessa. Tilaisuudessa kunnanjohtaja sanoi, että koulun jatkuminen ei ole rahasta kiinni ja että oppilasrajaa voidaan myös alentaa. Mitään dokumentoitua tietoa tästä ei kuitenkaan ole saatavilla, koska tilaisuudesta ei laadittu muistiota. Kouluasiasta ei informoitu kuntalaisia tämän enempää ja sivistyslautakunta ei käsitellyt koulun lakkautusta vaan varasi koululle määrärahan koko vuodeksi 2012. Koulun lakkautuspäätöksestä ja sen perusteista moni sai lukea vasta kunnanvaltuuston kokouksen perusteella julkaistuista lehtiartikkeleista. Lakkauttamispäätöksen perusteena pidettyä oppilasennusteen selvittämistä pidettiin myös epäasianmukaisena ja riittämättömänä. Kuntalaiset katsottiin asetettavan eriarvoiseen asemaan, koska ennuste oppilasmäärästä perustui niihin oppilaisiin, jotka olivat kunnanvaltuuston kokoukseen 14.12.2011 mennessä ilmoittautuneet Leväsjoen kouluun. Kouluun ilmoitettuja kahta sijoituslasta ei laskettu laskelmiin mukaan. Muista kuntalaisista poikkeava kouluun ilmoittautumisaikataulu koski vain Leväsjoen koulun oppilaita eikä tästä poikkeuksellisesta ilmoittautumisesta tiedotettu julkisesti. (Valitus Turun hallinto-oikeuteen 2012a.)

Kunnanhallituksen vastineessa kerrotaan, että Kuntautisten ilmoituksessa info- ja keskustelutilaisuudesta mainitaan, että kunnanvaltuuston asettama oppilasraja alittuu syksyllä 2012 ja sen vuoksi järjestetään info- ja keskustelutilaisuus. Tilaisuudessa oli kerrottu, että koulun sulkeminen ei johdu taloudellisista syistä vaan nimenomaan oppilasmäärän alittumisesta. Tekninen johtaja esitteli tilaisuudessa vuonna 2010

tehtyä kuntokartoitusta ja sen perusteella kerrottiin kouluun tarvittavan mittavan remontin, jos toimintaa jatketaan. Valmistelutoimikunnan muutosta sivistyslautakunnan talousarvioesitykseen ei kirjattu valmistelutoimikunnan pöytäkirjaan. Kunnanvaltuuston kokous päättyi tulkintaan, ettei sijaislapsia voida laskea mukaan oppilasmäärään tarkempien tietojen puuttuessa. Lisäksi vastineeseen päätettiin kunnanvaltuutetun aloitteesta tehdä lisäys. Kunnanhallitus on tehnyt vuonna 2005 päätöksen oppilasrajasta ja se on vahvistettu 2009, jolloin oppilasmäärän alittumisen arvioiduksi ajankohdaksi oppilasennusteen mukaan on merkitty lukuvuosi 2012–2013. Täten dokumentoitu tieto on ollut saatavilla vähintään syksystä 2009 asti. Lisäyksessä vedotaan julkiseen tietoon myös sillä perusteella, että Luoteisväylä-lehden tilaisuutta koskenut artikkeli oli otsikoitu ”Ennuste: Leväsjoen koulua uhkaa lopettaminen syksyllä”. Mielenpitojen ja vastineiden antamiselle ei asetettu takarajaa, vaan siihen oli kaikilla halukkailla mahdollisuus kunnanvaltuuston 14.12.2011 kokoukseen saakka. Toimielimissä ei ole nostettu jääviyskysymystä esiin, jotta koulupiirin alueella asuvat edustajat voivat tuoda esiin kuntalaisten kannanottoja. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 6.2.2012 § 45.) Kunnan asukasta ei kuitenkaan asuinpaikan perusteella voida tulkita jääviksi. Luottamushenkilön omien lasten koulunkäyntiä kyseisessä koulussa ei voida laskea jääviyden piriin kuuluvaksi seikaksi, mutta taksiyrittäjäyys voidaan, jos henkilö suoraan tästä päätöksestä olisi hyötynyt.

5.4 Koulun lakkauttamisen käsittely

Helmikuussa 2012 havahduttiin siihen, että pelkkä Leväsjoen koulun määrärahan pois jättäminen talousarviosta ei lopeta koulun toimintaa. Vaikka Leväsjoen koulun toiminta oli jo moneen kertaan varsinkin kunnanhallituksen puheissa lopetettu, tapahtui vasta tässä vaiheessa koulun lakkauttamisen käsittelyn alkaminen. Kokouksessaan kunnanhallitus päätyi esittämään kunnanvaltuustolle, että Leväsjoen koulun toiminta lakkautetaan 31.7.2012, koska asetettu oppilasraja 24 oppilasta ei ylittynyt kunnanvaltuuston 14.12.2011 kokoukseen mennessä ja koska koulukiinteistö vaatisi mittavia korjausinvestointeja. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.2.2012 § 77.) Kouluun ilmoittautuminen jatkui sekä Siikaisten yhtenäiskoulun että Leväsjoen koulun osalta 15.3.2012 saakka, mutta kokous totesi,

ettei ilmoittautuvien oppilaiden määrällä ole mitään merkitystä koulun jatkon kannalta vaan koulu suljetaan riippumatta kouluun ilmoittautuneiden määrästä. (Fager 2012a, 5.) Nyt vaadittujen korjausinvestointien määrä oli laskelmissa jo yli 100 000 euroa (Leväsjoen koulusoppaan lisämausteita... 2012).

Ennen kunnanvaltuuston kokousta saapui kunnanhallituksen käsittelyyn Leväsjoen Metalli Oy:n tiedustelu koulukiinteistön ostamisesta. Tarjouksen mukaan yhtiö tarjoutuisi tekemään kiinteistöön tarvittavat korjaustoimenpiteet ennen koulusyksyn 2012 alkamista ja vuokraamaan sitä kunnalle opetus- ja muuhun käyttöön. Kunnanhallitus merkitsi tarjouksen tiedoksi ja päätti palata asian käsittelyyn kunhan kunnanvaltuusto olisi käsitellyt esityksen koulun lakkauttamisesta. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 19.3.2012 § 85.) Yritys laski sijoituksensa arvon koulutoiminnan jatkumiselle olevan noin 156 000 euroa perustuen kunnan luottamushenkilöille esitettyihin laskelmiin. Lähtökohtana laskelmille oli kunnan sen hetkinen arvio remonttikustannuksista 110 000 euroa lisättynä jätevesijärjestelmän saneeraukseen ja valokuituverkkoon liittyvillä kuluilla, joiden yhteissumma olisi noin 32 000 euroa. Tässä vaiheessa todettiin myös, ettei Leväsjoen koulun oppilaita välttämättä saada edes mahtumaan yhtenäiskoulun luokkiin. (Metalliyritys valmis sijoittamaan... 2012.)

Seuraavaan kunnanhallituksen kokoukseen saapui käsiteltäväksi Leväsjoen kyläläisten talkootarjous. Sitoumuksessa 10 kyläläisen kokoonpano lupautui järjestämään kone- ja miestyövoiman koulun piha-alueen vesitalouden kuntoon saattamiseksi. Talkootyö sisälsi käyttöön myös kaivinkoneen, traktoreita, maansiirtokärryjä ja kuorma-auton. Lisäksi Leväsjoen Koulun Vanhempainyhdistys avustaisi töissä ja hoitaisi myös talkooväen muonituksen. Talkootarjous päätettiin saattaa kunnanvaltuuston tietoon huomioon otettavaksi koulun lakkautusta käsittelevässä kokouksessa. Kunnanvaltuustolle päätettiin saattaa tiedoksi myös edellisessä kunnanhallituksen kokouksessa kuultu koulutoimenjohtajan näkemys koulun lakkauttamisesta. Koulutoimenjohtaja oli todennut, että Leväsjoen koulun lakkauttaminen johtaisi siihen, että etenkin vuosiluokat 1-6 tulisivat olemaan suuria ja etenkin 1. luokalla jouduttaisiin käyttämään jakotunteja, mikä johtaisi kustannusten lisääntymiseen. Koulutoimenjohtaja toivoi, että Leväsjoen koulun toimintaa jatkettaisiin, jotta luokat 1-6 pystyttäisiin pitämään kohtuullisen kokoisina

ja näin välttyttäisiin tarpeelta jakotuntien järjestämiseen. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 26.3.2012 § 106.) Tässä kokouksessa teknisen johtajan kustannusarvio välttämättömien korjaustöiden osalta oli 41 000 euroa (Leväsjoen yhteishengen nostatus... 2012).

Kunnanvaltuuston käsittelyyn asia päättyi kaksi päivää kunnanhallituksen kokouksen jälkeen. Esittelijän ehdotuksena oli kunnanhallituksen päätöksen mukaisesti Leväsjoen koulun toiminnan lakkauttaminen 31.7.2012, koska oppilasraja 24 oppilasta ei ollut ylittynyt kunnanvaltuuston talousarviokokoukseen 14.12.2011 mennessä. Valtuustosta esitettiin myös esittelijän ehdotuksesta poikkeava ehdotus, eli koulun toiminnan jatkaminen. Äänestyksessä koulu päätettiin talkootarjouksesta ja koulutoimenjohtajan kannanotosta huolimatta lakkauttaa äänin 7-10. (Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.3.2012 § 13.)

5.5 Toinen valitus koulun lakkauttamisesta

Kaksi Leväsjoen kylän asukasta teki hallinto-oikeudelle valituksen kunnanvaltuuston 28.3.2012 tekemästä Leväsjoen koulun lakkautuspäätöksestä. Perusteluina oli kahden valtuutetun intressijääviys, koska molemmat toimivat koulukuljetuksia hoitavina taksiryttäjinä, toisella myös puoliso. Päätöksen perusteena oleva oppilasrajan määrittely katsottiin virheelliseksi, koska oppilasraja oli määritelty kunnanvaltuuston kokouksessa vuonna 2005 ja vuonna 2007 koulutoimessa tapahtui muutoksia. Tällöin perustettiin Siikaisten yhtenäiskoulu, jonka hallinnon alaiseksi Leväsjoen koulu siirtyi muuttuen samalla yhtenäiskoulun toiseksi toimipisteeksi. Valituksen mukaan oppilasraja olisi tälle yksikölle pitänyt määritellä uudelleen, koska vanha päätös ei koskenut toimipistettä vaan itsenäisesti toimivaa Leväsjoen koulua. (Valitus Turun hallinto-oikeuteen 2012b.)

Muutama lapsi, joiden lähikoulu oli Leväsjoen koulu, kävivät yhtenäiskoululla kunnan järjestämällä kuljetuksella. Jos nämä oppilaat olisi laskettu Leväsjoen oppilaiksi, olisi oppilasmäärä ollut 26. Kunnanvaltuusto jätti huomioimatta kaksi Leväsjoen kouluun ilmoittautunutta oppilasta puuttuvien nimien ja sosiaaliturvatunnusten takia. Puuttumisen syy oli lakiin perustuva. Sijoitettujen lasten

tietoja ei ollut luvallista ilmoittaa ennen sijoituksen konkretisoitumista. Oppilasilmoittautumisen tapahtuminen eri aikaan eri kouluyksiköihin katsottiin epäoikeudenmukaiseksi. Sivistyslautakunta ei ollut käsitellyt Leväsjoen koulun lakkauttamista ja otto-oikeutta ei ollut käytetty lakkautuspäätöstä valtuustossa tehtäessä. (Valitus Turun hallinto-oikeuteen 2012b.)

Valtuuston päätöksen perusteena olevan koululle tulevan huomattavan remontin katsottiin olevan liian epämääräinen käsitteeltään. Yksiselitteistä ja tarkkaa selvitystä remontin tekemisestä tai kustannuksesta ei ollut tehty, vaan arvioita, jotka nekin vaihtelivat useampaan kertaan. Kunnanjohtaja oli aiemmin ilmoittanut, ettei Leväsjoen koulun lopettamiselle ole taloudellisia perusteita. Valtuutetuille ei päätöksen tueksi ollut tehty minkäänlaista kouluverkkoselvitystä tai muuten vertailtu koulun sulkemisen tai jatkumisen välisiä eroja taloudellisesti, opetuksellisesti ja tilateknisesti. Päätöksen seurauksena yhtenäiskoululle olisi tehtävä merkittäviä teknisiä ja opetuksellisia järjestelyjä jotka lisäävät sekä käyttötalous- että investointikustannuksia. Toimenpidekieltoa kunnanvaltuuston päätökselle pidettiin olennaisen tärkeänä, koska Siikaisten kunta oli asettanut koulukiinteistön myyntiin niin, että tarjoukset tuli jättää jo ennen kevätlukukauden päättymistä ja hallinto-oikeuden päätöksen valmistuessa koulukiinteistö saattaisi olla jo myyty. (Valitus Turun hallinto-oikeuteen 2012b.)

5.6 Koulukiinteistön myynti

Kunnanvaltuuston päätettyä lakkauttaa Leväsjoen koulun toiminnan, otti kunnanhallitus käsittelyynsä seuraavassa kokouksessa Leväsjoen Metalli Oy:ltä saapuneen koulukiinteistön ostotarjouksen. Kunnanhallituksen mukaan koulukiinteistön myynti yksityiselle yritykselle edellyttäisi joko kiinteistövälittäjän arviota käyvästä hinnasta tai kiinteistön laittamista julkiseen myyntiin. Asia oli saatettu valmistelutoimikunnan käsittelyyn, joka kokouksessaan oli päätenyt ehdottamaan julkista myyntiä tarjousten perusteella. Kunnanhallitus päätti laittaa koulurakennuksen julkiseen myyntiin pidättäen oikeuden hyväksyä tai hylätä tarjoukset. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 16.4.2012 § 111.) Tällä kertaa välttämättömien remointikustannusten arviona käytettiin teknisen johtajan

aiempaa laskelmaa, jonka loppusummaksi oli saatu 111 000 euroa (Leväsjoen koulua ei... 2012).

Määräaikaan mennessä saapui kaksi tarjousta. Kolmas tarjous saapui kunnantalolle muutaman minuutin myöhässä, joten sitä ei otettu mukaan tarjouskilpaan. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 21.5.2012 § 147.) Ennen koulukiinteistön kaupan toteuttamista saapui voittavan tarjouksen tehneeltä yhdistykseltä yhteistyötarjous, jonka mukaan nimettömänä pysyttelevä yhteistyötaho oli lupautunut maksamaan yritykselle koulutilojen vuokran seuraavalta lukuvuodelta, mikäli kunta käyttäisi tiloja koulun pitoon. Kunta olisi näin voinut jatkaa koulutoimintaa Leväsjoen koulukiinteistössä täysin kiinteistökuluitta. (Fager 2012b, 6.) Kunnanhallituksessa asia merkittiin tiedoksi (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 28.5.2012 § 168). Tässä vaiheessa jouduttiin toteamaan, että Leväsjoen toisen opettajan eläkkeelle jääminen ei tuonutkaan säästöä. Siikaisten yhtenäiskoululle jouduttiin perustamaan toinen erityisopettajan virka, koska yksi erityisopettaja ei riittänyt enää vastaamaan erityisopetuksen tarpeisiin. (Keski-Heikkilä 2012a).

Kesäkuun 2012 lopussa koulurakennuksen kauppaa käsiteltiin kunnanvaltuuston kokouksessa. Liitteenä esiteltiin kauppakirjaluonnos, jonka mukaisesti Siikaisten kunta päättää myydä Leväsjoen koulukiinteistön parhaimman tarjouksen tehneelle Pro Leväsjoki Oy:lle 38 250 euron kauppahinnalla. Valtuustosta tuli esittelijän ehdotuksesta poikkeava ehdotus. Ehdotus oli, että koulua ei myydä, vaan koulun toimintaa jatketaan. Perusteluina esitettiin seuraavaa: ”Koulun lopettamiseen ja – päätökseen liittyvät karkeat arviot oppilasmäärästä ja kuntaa rasittavista taloudellisista seikoista ovat kumoutuneet ja näin ollen osoittautuneet vääriksi. Oppilasmäärä –alaraja 24- on ylittynyt, nyt 27 oppilasta. Leväsjoen kyläläisten tekemät useat yhteistyötarjoukset ja niihin kiinteästi liittyvät taloudelliset tukitoimet ovat niin mittavat että ne tulee kunnanvaltuuston nyt huomioida. Opetustoimen jatkaminen Leväsjoen koululla ei rasita lainkaan kuntataloutta, niin kuin on aikaisemmin esitetty. Leväsjoen kylän kehittymisen kannalta Leväsjoen koulu ja opetustoiminta ja sen jatkaminen ovat erittäin tärkeitä. Myös koko kunnan kannalta suurimman sivukylän Leväsjoen kasvaminen ja elinkelpoisuus ovat tärkeitä palvelurakenteen kannalta.” (Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.6.2012 § 28). Kunnanhallituksen esitys koulukiinteistön myynnistä voitti äänestyksen äänin 7-10

(Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.6.2012 § 28). Ennen kiinteistön luovutusta Siikaisten kunta myi koulun irtaimiston huutokaupalla (Keski-Heikkilä 2012b).

5.7 Hallinto-oikeuden päätökset

Hallinto-oikeus antoi 23.7.2012 päätöksensä molempaan kunnallisvalitukseen koulun lakkautuspäätöksestä. Kunnan hallinto-oikeuteen toimittaman selvityksen mukaan koulun remontointikustannukset olivat aiemmista ilmoitetuista luvuista poiketen välttämättömien korjaustoimenpiteiden osalta vuonna 2012 noin 41 000 euroa. Koulutoiminnan jatkuessa tulevien korjaustoimenpiteiden kustannukset vuonna 2013 olisivat noin 6 900 euroa, vuonna 2014 noin 7 350 euroa ja vuosina 2016–2018 noin 54 400 euroa. Hallinto-oikeuden mukaan päätös koulun lakkauttamisesta ei ole ollut valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Valtuusto on voinut käyttää harkintavaltaansa muuttaa aiempaa esitystään ja asiassa ei ole ilmennyt mitään uutta, minkä perusteella näin olisi tullut toimia. (Turun hallinto-oikeuden päätös 2012.) Hallinto-oikeudelle toimitettu laskelma poikkeaa sitä edeltäneistä arvioista eikä jälleen ole virallinen vaan suuntaa antava laskelma.

5.8 Lisämäärärahaesitys kotikoulutoimintaan

Koulurakennuksen myynnin jälkeen pyrittiin Leväsjoen koulun toimintaa jatkamaan kyläläisten toimesta. Ensin suunnitelmissa oli yksityiskoulun tai yksityiskoulun sivutoimipisteen perustaminen syyslukukauden alkuun mennessä, mutta aikataulullisesti tämä osoittautui mahdottomaksi. Niinpä jäljelle jäi vaihtoehtona kotikoulun perustaminen.

Kunnanhallituksen heinäkuiseen kokoukseen saapui lisämäärärahaesitys Leväsjoen koulun jatkotoimintaa varten perustetulta Leväsjoen Koulun Tukiyhdistykseltä. Esityksessä suunnitelmana oli kotikoulun perustaminen Leväsjoen koulukiinteistöön alkaen lukuvuodesta 2012–2013. Koulukiinteistön ostanut Pro Leväsjoki Oy järjestäisi kotikoululle toimitilat, koulukuljetukset ja kouluruokailun. Leväsjoen Koulun Tukiyhdistys palkkaisi opettajat ja huolehtisi opetuksen järjestämisestä.

Tukiyhdistys esitti, että kunta antaisi yhdistykselle avustuksena 50 prosenttia Leväsjoen kotikouluun siirtyvien siikaislaisten oppilaiden valtionosuuksista. Oppilaskohtainen valtionosuus Siikaisten kunnalle oli 7 395 euroa vuonna 2012. Avustuksena pyydetyn summan varsinainen tarkoitus oli kattaa yksityiskoulun perustamisesta aiheutuvia kustannuksia ja tuoda näin ratkaisu kuntaa repivään riitatilanteeseen. Kunnanjohtajan ensimmäinen esitys asiasta oli, että varataan yhdistykselle 35 000 euron määräraha syyslukukautta varten ja varataan kevätlukukaudelle 49 000 euroa avustukseen yhdistykselle. Esittelijä muutti ehdotustaan kunnanhallituksen kokouksessa ja esitti avustukseksi 1 200 euroa oppilasta kohden. Kokouksessa kunnanhallituksesta tuli esittelijän ehdotuksesta poikkeava ehdotus, jonka mukaan Siikaisten kunta tarjoaisi yhdistykselle oppimateriaalit lukuvuodeksi 2012–2013 ja esittelijän ehdotuksen mukainen avustus jätetään myöntämättä. Äänestyksessä voitti ehdotus, jonka mukaan avustus jätetään myöntämättä ja yhdistykselle tarjotaan vain opetusmateriaalit. (Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.7.2012 § 202.)

Elokuussa 2012 kunnanhallitus pääsi näkemään säästöjen vaikutuksen palkkakuluissa. ”Leväsjoen koulun lakkauttamisesta aiheutuvat säästöt alkavat näkyä Siikaisissa. Leväsjoelta keskuskoululle siirtyvän luokanopettajan tehtävien muuttuessa olennaisesti vähemmän vaativaksi, kunnanhallitus päätti laskea luokanopettaja Katriina Murron palkkaa 110, 67 euroa kuukaudessa. Koulunkäyntiavustaja Arja Holmin siirryttyä niin ikään Leväsjoelta keskuskoululle henkilökohtaiseksi koulunkäyntiavustajaksi, hänen palkkaansa tarkistetaan vastaamaan muiden samaa työtä tekevien avustajien palkkaa. Kunnanhallitus päätti korottaa palkkaa 65,82 eurolla kuukaudessa. Molemmat palkkatarkistukset tulevat voimaan 1. elokuuta 2012 lähtien. Suurin säästö palkkakustannuksissa tulee, kun Leväsjoen koulun toinen opettaja siirtyi eläkkeelle kevätlukukauden päätyttyä. Uusi virka perustettiin keskuskoululle erityisopetustarpeita vastaamaan.” (Siikainen säästää opetuskustannuksissa 2012.)

6 TALOUSVAIKUTUKSET

6.1 Leväsjoen koulun lakkautus

Koska koulun lakkautuksesta aiheutuneet muutokset tapahtuvat kesken vuoden ja talousarviot ja toteutumat lasketaan vuositasona, kulujen muutokset on laskettu tässä yhteydessä kulujen vuosimuutosten perusteella. Muita olennaisia muutoksia koulutoimessa ei ole vuoden 2012 aikana tapahtunut, joten vuositason muutoksista voidaan hyvin laskea kesken vuotta syntyneiden muutosten vaikutukset. Talousarviota 2012 muodostettaessa Leväsjoen koulun lakkautuksen vaikutukset huomioitiin arvioissa.

Koulutoiminnan yhdistämisen yhtenäiskoululle epäiltiin aiheuttavan kuluja oppilasmäärän noususta johtuvista järjestelyistä. Jakotuntien lisääntyminen oli vääjäämätöntä ja jokainen jakotunti heijastuu palkkavaikutuksiin. Koulussa on toiminut yksi resurssiopettaja, jolle on jouduttu siirtämään varsinaisia opetustunteja ja sijaisuuksia, joten resurssiopetustunteja on tästä syystä ollut vähäisemmin käytettävissä. Resurssiopetustuntien vähäisyys tekee nykyisestä opetusjärjestelystä heikon jakotuntien järjestämisen osalta. Rehtorin opetukseen liittyvien tehtävien työmäärä aiheutti sen, että samanaikainen koulutoimenjohtajan tehtävien hoitaminen oli rasitteena liian suuri. Erillinen sivistystoimenjohtajan virka täytettiin tammikuussa 2013.

6.1.1 Palkkakulut

Leväsjoen koulun lakkautuksen merkittävimmän säästövaikutuksen oletettiin syntyvän palkkoissa. Leväsjoen koulun kahdesta opettajasta toinen siirtyi vanhuuseläkkeelle ja toinen jatkoi yhtenäiskoululla korvaten äitiyslomalle jääneen opettajan lukuvuoden 2012–2013 ajan ja siirtyen sen jälkeen vanhuuseläkkeelle. Opetusjärjestelyjen hankaloitumisen johdosta käsittelyyn otettiin kuitenkin uudestaan aiemmin haudattu esitys toisen erityisopettajan palkkaamisesta yhtenäiskoululle.

Näin odotettuja säästöjä ei syntynyt, vaan palkkojen prosentuaalinen osuus toimintakuluista itse asiassa nousi jonkin verran taulukon 1 mukaisesti.

Kokonaisuudessaan vuoden 2012 palkkakulujen toteutuma vastaa vuoden 2011 toteutumaa. Sivistyslautakunnan talousarvioesitys vuodelle 2012 sisälsi Leväsjoen koulun toimintakulut koko vuodelle. Tämän arvion mukaan palkkakulujen nousua ei merkittävästi ollut odotettavissa koulun toimintaa jatkettaessa. Luvut eivät kuitenkaan ole suoraan vertailukelpoiset toteutumaraporttien kanssa.

Taulukko 1

PERUSKOULUN PALKKOJEN OSUUS PERUSKOULUN TOIMINTAMENOISTA	
TILINPÄÄTÖS 2011	52,80 %
TALOUSARVIO 2012	51,50 %
TOTEUTUMA 2012	53,50 %
SIV. LTK TOTEUTUMA 2011	56,90 %
SIV. LTK TA-ESITYS 2012	57,10 %

6.1.2 Koulukuljetuskustannukset

Koulukuljetusten uusi, keväällä 2012 kilpailutettu, kaksivuotiskausi käynnistyi syksystä 2012. Nousua oppilaiden kuljetuskustannuksissa syntyi vuoden 2011 kuluihin verrattuna 4,5 prosenttia. Varsinaisten koulukuljetusten lisäksi kahden kuljetusreititin oppilaat kulkivat vuoroliikenteen linja-autolla koulumatkansa. Nämä kuljetuskustannukset eivät sisälly koulukuljetuspalveluiden kustannuksiin.

Leväsjoelta saapuva vuorolinja-auto on ollut asiointiliikenne jo aiemmin, mutta toinen linja-autoreitti oli koulukuljetukseen käytetty tilausajo, joten kustannuseränä se on siirtynyt pois koulukuljetuspalveluista ja näin ollen koulukuljetusten kustannusten nousu on suurempi kuin kirjanpidossa. Leväsjoen vuoroliikenteen osalta vuorojen määrää lisättiin, mutta vastaavasti taksikuljetus muutamalle Leväsjoen koulupiiriin kuuluneelle kuljetukseen oikeutetulle oppilaalle voitiin

lakkauttaa, joten Leväsjoen koulun lakkauttamisen vaikutus kuljetuskustannuksiin vaikuttaisi olevan merkityksetön.

6.1.3 Muut talousvaikutukset

Esikoululaisten osalta Leväsjoen koulupiirin lapset kävivät esikoulunsa Leväsjoen koululla kun taas muut Siikaisten kunnan esikoululaiset käyvät esikoulunsa päiväkotikiikassa Pikku-Santrassa. Kunnan taloudessa Leväsjoen esikoululaisten kustannukset näkyvät peruskoulun kustannuksissa koulutoimessa. Päiväkodin esikoululaisten kustannukset vastaavasti näkyvät päivähoiton kustannuksissa. Leväsjoelta siirtyi lukuvuoden 2012–2013 alussa kaksi oppilasta esikouluun, joten merkittävää vaikutusta peruskoulun kustannusten muutoksiin tällä seikalla ei ole.

Tuloa kunnalle toi koulurakennuksen myynti. Toteutunut kauppahinta oli 38 250 euroa, joka oli noin kaksinkertainen kiinteistön tasearvoon verrattuna. Ennen omistajanvaihdosta kunta järjesti koululla irtaimiston huutokaupan. Huutokaupan myyntituotto ennen kuluja oli jonkin verran pienempi kuin kiinteistön ostaneen tahon tarjous rakennuksesta irtaimistoineen. Kunta ei kuitenkaan myynyt irtaimistoa kokonaisuudessaan, vaan osa siitä siirtyi yhtenäiskoulun käyttöön, joten kustannusvaikutus tälläkin seikalla on melko merkityksetön.

6.2 Koulutoiminnan jatkaminen Leväsjoen koulussa

6.2.1 Koulurakennuksen korjauskustannukset

Siikaisten kunnan tekninen johtaja pyysi 2010 Tampereen teknilliseltä yliopistolta asiantuntija-apua Leväsjoen koulurakennuksen sisäilmaongelmien syiden selvittämiseksi ja korjaustarpeen sekä toimenpidesuositusten määrittämiseksi. Tutkimuksessa keskityttiin ensisijaisesti niiden ongelmien, tilojen ja rakenteiden tutkimiseen, jotka tulivat esiin riskikohteina esiselvitysten tai kenttätutkimusten aikana ja joilla oli merkittävä vaikutus rakennuksen sisäilman laatuun ja mahdollisiin välttämättömiin korjauksiin. (Tampereen teknillinen yliopisto 2010, 4.)

Betonisokkelin avauksesta ja rakennuksen pohjoissivun eristemateriaalista otettujen näytteiden perusteella voitiin raportin mukaan koko pohjoisseinustan seinärakenteen alaosa pitää mikrobivaurioituneina. Alapohjarakenteiden todettiin olevan niin kuivat, ettei riskiä mikrobikasvustoon voida pitää merkittävänä, mutta tilaan aiemmin jätetyt lahoavat muottilaudat saattavat aiheuttaa huoneilmaan mikrobihaittoja korvausilman päästessä huonetilaan, joten ne tulisi puhdistaa pois tilasta ja parantaa tuuletusta tuuletusaukkoja lisäämällä. (Tampereen teknillinen yliopisto 2010, 14.)

Yläpohjaa ei päästy tutkimaan kauttaaltaan, eikä yhdessä luokkatilassa havaitun paikallisen vuodon mahdollisesti aiheuttamia vaurioita ollut täten mahdollista selvittää. Vuodon jälkeen katto oli paikattu, mutta kosteudelle altistuneita yläpohjamateriaaleja ei ollut vaihdettu. Poikien WC:n ja henkilökunnan sosiaalityötilojen väliseinästä löydettiin selvä mikrobivaurio, jonka todettiin johtuvan keväällä 2010 vuotaneesta vesijohdosta ja estävän tilojen käytön siihen asti, kunnes koko seinärakenne on uusittu. Keittiön tunkkaisen hajun voitiin todeta johtuvan ulkoseinärakenteen mikrobikasvustosta. (Tampereen teknillinen yliopisto 2010, 11–13.)

Kuntokartoituksessa todetut korjaustarpeet olivat valesokkelin mineraalivillaeristeiden muuttaminen solumuovieristeiksi, ryömintätilaan aiemman remontoinnin yhteydessä jätetyn irrotetun muottilaudoituksen pois siirtäminen, ryömintätilan maanpinnan muotoilu, kosteudelle altistuneiden yläpohjamateriaalien vaihto, syöksytorvien vedenohjaus sadevesiviemäriin, poikien WC:n ja sosiaalityötilojen väliseinän rakenteen uusiminen ja ikkunoiden vaihtaminen. (Tampereen teknillinen yliopisto 2010, 12–13.) Poikien WC:n väliseinä vaihdettiin raportin tekoajan jälkeisen vesiputkistosta johtuvan vesivahingon korjauksen yhteydessä, joten tältä osin korjaustarve oli jo toteutettu. Myös räystäät on saatettu kuntoon.

Käyttämässäni korjauskustannusarviossa on joitakin eroavuuksia kuntokartoituksen havaintoihin. Alapohjan tuuletuksen parantaminen osoittautui tarkemmissa tutkimuksissa yksinkertaisemmaksi kuin aiemmin oli päätelty. Rakennuksen vanhoja tuuletusaukkoja oli jossain vaiheessa päädytty tutkimaan ja lisätuuletuksen

järjestäminen vaatisi toimenpiteenä vain aukkojen käyttöön palauttamisen. Luokan katon vauriot osoittautuivat pienialaisiksi, joten korjaustoimenpiteeksi riittää paikallinen yläpohjamateriaalien vaihto.

Valesokkelin mikrobivaurion laajuutta selvitettäessä näytteet otettiin rakennuksen molemmasta päästä ja pääteltiin löydösten perusteella vaurion kattavan koko seinän valesokkelirakenteen. Näytteet otettiin kohdista, joissa vedenohjaus ulkoseinällä syöksytorvista sadevesiviemäriin ei ollut toimiva. Mikrobivaurio ei kata koko seinää, vaan alueet seinän molemmista päistä. Täten koko seinärakenteen alaosan vaihtoa ei ole tarpeen suorittaa, vaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet vain vaurioituneella alueella. Vedenohjauksen saattaminen kuntoon sekä pihan että syöksytorvien osalta riittää estämään ongelman uusiutumisen.

Koulun katon maalaus ja ikkunoiden uusiminen eivät kuulu välttämättömän korjaustarpeen piiriin, mutta pidemmän aikataulun korjaussuunnitelmaan kyllä, joten laskelma on tehty huomioiden pidemmän aikavälin korjaustarve. Ilman normaalin kulumisen piiriin kuuluvia korjausinvestointeja kustannusarvio Leväsjoen koulun korjaustoimenpiteistä taulukon 2 mukaisesti pidemmällä aikavälillä on noin 35 000 euroa. Kiireellisen korjaustarpeen osuus ilman ikkunoiden vaihtamista ja katon maalausta on 7820 euroa. Laskelmassa salaojaputkiston ja sadevesikaivojen osuus sisältää muitakin kuljetuskustannuksia ja on jo toteutunut kulu. Sepelikustannus on myös jo toteutunut. Muut kulut ovat arvioita. Pihan muotoilun työn osuutta ei ole laskettu kuluksi, koska Leväsjoen kylän asukkaiden talkoositoumus olisi kattanut tämän osuuden.

Taulukko 2

LEVÄSJOEN KOULUN KORJAUSARVIO	
Alapohjan muottilautojen purku	1000
Alapohjan lisätuuletus	200
Piha muotoilutyö	0
Pihan sepeli	1273
Salaojaputkistot ja sadevesikaivot	2337
Syöksytorvet	240
Luokan katon korjaus	270
Etuseinän alaosan uusiminen	2500
Koulun katon maalaus	5000
Ikkunat	20000
Ikkunoiden poisotto ja asennus	2100
Yhteensä	34920

6.2.2 Oppilaskohtaiset kustannukset

Verrattaessa vuoden 2012 talousarvion toteutumia vuoden 2011 tilinpäätökseen, saadaan oppilaskohtaiseksi toimintakulujen vuosikuluksi noin 40 euroa enemmän kuin vuonna 2011. Vuoden 2012 talousarvioon verrattuna toteutuma on kuitenkin oppilaskohtaisesti noin 140 euroa talousarviota suurempi. Oppilasmääränä taulukossa 3 on käytetty talousarvion osalta oppilasennustetta, jota käytettiin talousarvion muodostamisen pohjana ja toteutuman osalta toteutunutta oppilasmäärää.

Taulukko 3

Peruskoulut		tilinpäätös	talousarvio	toteutuma
		2011	2012	2012
		euroa	euroa	euroa
toimintakulut		1465423	1405148	1446376
/oppilas		8324	8217	8361
toimintakate		1302667	1279270	1248455
/oppilas		7402	7481	7217

Sivistyslautakunnan talousarvioesityksessä vuodelle 2012 toimintakulut on sekä vuoden 2011 että vuoden 2012 osalta eritelty kouluyksikkökohtaisesti ja sisältäen

esityksen talousarviosta Leväsjoen koulun jatkaessa toimintaansa. Käytettäessä laskentaperusteena sivistyslautakunnan nettomenojen toteutuma-arviota vuodelta 2011 ja talousarvioesitystä vuodelle 2012, on oppilaskohtainen kulu vuodelle 2012 arvioitu noin 40 euroa pienemmäksi kuin vuoden 2011 toteutuma-arviossa. Sivistyslautakunnan talousarvioesityksen vertailu on taulukossa 4. Sivistyslautakunnan arvion mukaan koulutoimintaa Leväsjoen koulussa jatkettaessa kunnan oppilaskohtainen kustannus pysyisi siis melko samana kuin edellisenä vuonna.

Talousarvioesityksessä silmiinpistävin ero kulujen muutoksessa on Leväsjoen koulun oppilaskohtaisen nettomenon vuosikulun ero verrattuna vuoteen 2011. Leväsjoen koulun toimintaa on pyöritetty vuonna 2011 vielä noin 430 euroa pienemmällä oppilaskohtaisella vuosikululla kuin yhtenäiskoululla. Yksikkönä Leväsjoen koulun koulutoiminta on siis oppilaskohtaisesti tullut merkittävästi edullisemmaksi kuin yhtenäiskoulun. Lukuvuoden 2012–2013 oppilasennusteen mukainen arvio kuluista on oppilaskohtaisesti kasvanut noin 2 000 euroa suuremmaksi kuin yhtenäiskoulun oppilaskohtainen kustannusarvio. Suurin osa kuluista toki on kiinteitä kuluja, joiden syntymiseen tai määrään oppilasmäärä ei selkeästi vaikuta ja yläasteelle siirtynyt oppilasmäärä oli poikkeuksellisen suuri, joten oppilasmäärän pienentyminen selittää ainakin osin tämän talousarvioesityksessä esiintyvän oppilaskohtaisen muutoksen. Menojen kasvu vuodesta 2011 vuoden 2012 sivistyslautakunnan talousarvioesityksessä koko Leväsjoen koulun osalta on kuitenkin vain 6 000 euroa.

Taulukko 4

Sivistyslautakunnan talousarvioesitys 2012				
	arvio 2011	/oppilas	esitys 2012	/oppilas
	euroa	euroa	euroa	euroa
Yhtenäiskoulu	1081727	7309	1090687	7271
Leväsjoki	197311	6577	203665	9258
Yhteensä	1279038	7186	1294343	7569

Jos oppilaskohtaiset kulut jaetaan syksyn 2012 toteutuneen oppilasmäärän perusteella, saadaan oppilaskohtaiseksi vuosikuluksi noin 8 360 euroa. Jos Leväsjoen koulutoiminta olisi jatkunut, olisi yhtenäiskoulun oppilasmäärä pienentynyt 23

oppilaalla ja Leväsjoen koulussa opiskelisi tällä hetkellä 25 oppilasta, kun mukaan lasketaan kaksi päiväkotia Pikku-Santrassa esikoulua käyvää leväsjoista.

Sivistyslautakunnan talousarvion toteutumaraportissa oppilaskohtainen nettomeno käsittää kaikki perusopetuksen menot vähennettynä esiopetuksen ja iltapäiväkerhon menoilla. Nettomeno on vuonna 2012 noin 8 200 euroa. Jos tätä nettomenoa käytetään laskettaessa Leväsjoen oppilaiden kulujen osuutta yhtenäiskoulun ja esikoulun kustannuksista, saadaan leväsjoisten osuudeksi kuluista 25 oppilaalla noin 205 000 euroa. Lukuna tämä vastaa melko tarkasti sivistyslautakunnan talousarvioesityksen mukaista Leväsjoen koulun vuosimenojen määrää.

6.2.3 Koulurakennuksen ylläpitokustannukset

Koulun ylläpitokustannukset koostuvat pääosin koulukiinteistön ja sen yhteydessä olevien vuokra-asuntojen lämmityskuluista, käyttösähköstä ja vedenkulutuksesta. Lisäksi pienemmän erän muodostavat esimerkiksi jätemaksut, vakuutukset, pienet normaalista kulumisesta johtuvat investoinnit ja piha-alueen kunnossapito.

Tuottoa kunnalle muodostui vuokra-asuntojen vuokratuloista. Kiinteistön nykyisin omistavan Pro Leväsjoki Oy:n mukaan vuokratuotto vastaa kiinteistön kuluja, joten kiinteistön normaalin ylläpidon ei voida katsoa tuottaneen kunnalle merkittävästi kuluja tai tuottoa. Peritty vuokra vastaa kunnan aiemmin perimää vuokraa.

6.3 Kunnan järjestämä opetus yhtiöomisteisessa koulukiinteistössä

6.3.1 Koulurakennuksen kiinteistökulut

Hallinto-oikeuden hylättyä koulun lakkautuspäätöksestä tehdyt valitukset toteutui koulurakennuksen myynti. Koulurakennus myytiin osakeyhtiölle, joka perustettiin varta vasten koulurakennuksen ostamista varten. Yhtiö oli halukas tarjoamaan rakennuksen kunnalle koulutoimintaan. Toiminnan käynnistämisen tueksi tuli myös yksityishenkilöltä tarjous, jossa henkilö oli valmis vastaamaan kiinteistön

vuokratuista ensimmäisen vuoden osalta, jos kunta jatkaisi kiinteistössä koulutoimintaa.

Kiinteistökulujen osuus ei laskelmissa osoittautunut merkittäväksi, koska kulut vastaavat melko hyvin koulukiinteistön yhteydessä olevien vuokra-asuntojen vuokratuottoa. Täten käytännössä kiinteistön kulujen osalta merkittävää eroa ei tule, tarjotaan kiinteistö sitten ilman kuluja kunnan käyttöön tai koulutoimintaa jatkettaisiin kunnan ylläpitämänä.

6.3.2 Koulurakennuksen korjauskustannukset

Merkittävimmän erotuksen verrattuna siihen, että kunta olisi jatkanut koulutoimintaa Leväsjoen koulussa, tekee remontointikustannusten pois jääminen kunnalta. Koulurakennuksen omistava yhtiö olisi tehnyt vaaditut korjaustoimenpiteet syyslukukauden 2012 alkuun mennessä.

Yhteistyötarjouksen hyödyksi olisi tullut taulukon 3 mukaisesti omistajayhtiön korjauskustannusarvion perusteella pitkällä aikavälillä noin 35 000 euroa ja välttämättömän korjaustarpeen osalta 7820 euroa. Kunnan moninaisten laskelmien perusteella työn ja toimenpiteiden arvo vaihtelee laskelmien mukaan, mutta remonti olisi kuitenkin kattanut kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden arvioidusta kustannuksesta riippumatta.

6.3.3 Muut talousvaikutukset

Kuljetusoppilaiden kuljetukset koulun toimintaa jatkettaessa olisi melko todennäköisesti hoidettu kuten aiemminkin. Tältä osin talousvaikutuksia ei ole havaittavissa, koska kuljetuskulujen lisäys nykyisessä asiointiliikenteessä vastaa aiemman oppilaiden taksikuljetuksen kustannuksia.

Myös muiden koulutoiminnan aiemmin aiheuttamien kuluerien määrä hyvin todennäköisesti olisi tulevaisuudessakin vastannut aiemmin aiheutuneita kuluja. Tällaisia kuluja olisivat olleet varsinaisen koulutoiminnan kulut, kuten oppilaiden

opetusmateriaalit ja opetus. Lisäksi kuluiksi olisivat tulleet esimerkiksi kouluruokailun järjestäminen aineineen, tarvikkeineen ja palkkakuluineen.

6.4 Kotikoulu

Leväsjoen Koulun Tukiyhdistys toimitti kunnanhallituksen käsittelyyn esityksen, jonka mukaisesti yhdistys olisi vastannut tarvittavan kahden opettajan palkoista ja opetuksen järjestämisestä. Kiinteistön omistava Pro Leväsjoki Oy olisi järjestänyt toimitilat, koulukuljetukset ja kouluruokailun. Toimintansa käynnistämisen kattamiseksi yhdistys anoi kunnalta 50 prosentin osuutta kotikouluun siirtyvien oppilaiden valtionosuudesta lukuvuodelle 2012–2013. Syyslukukauden 2012 osalta kyseinen summa olisi ollut noin 46 000 euroa.

Kunnanjohtajan esitys kunnanhallitukselle oli, että kunta myöntäisi Leväsjoen Koulun Tukiyhdistykselle vuoden 2012 syyslukukaudelle 35 000 euron avustuksen ja varaisi 2013 kevätlukukaudelle 49 000 euron määrärahan. Esittelijän muutetun ehdotuksen mukaan myönnettäisiin 1 200 euroa/oppilas 20.9.2012 vahvistettavan oppilasmäärän mukaan. Oppilasmääräksi olisi Leväsjoen kouluun ilmoittautuneiden syksyllä Siikaisten yhtenäiskoulussa ja päiväkotiki Pikku-Santran esikoulussa aloittaneiden oppilaiden määrän mukaan tullut 25. Tällöin muutetun ehdotuksen mukaan avustukseksi syyslukukaudelle olisi tullut 30 000 euroa.

6.4.1 Positiivinen talousvaikutus kunnalle

Kunnan menoiksi Leväsjoen koulun osalta voidaan esittää sivistyslautakunnan vuoden 2012 talousarvioesityksen mukaiset menot, koska niiden voidaan todeta vastaavan vuoden 2011 toteutuma-arviota normaalilla kustannustason nousulla. Täten kulu Leväsjoen koulun toiminnasta olisi vuositasolla noin 200 000 euroa. Tätä voidaan pitää oletusarvona lukuvuoden 2012–2013 kustannuksista. Tällöin syyslukukaudelle 2012 voidaan kustannuksiksi esittää noin 100 000 euroa. Koska Siikaisten koulutoimen kustannusten voidaan todeta pysyneen muuttumattomina Leväsjoen koulun lakkautuksesta riippumatta, voidaan kunnalle todetun hyödyn vastaavan sivistyslautakunnan vuoden 2012 talousarvioesityksen mukaista arviota

koulun toiminnan kustannuksista. Myös sivistyslautakunnan talousarvioesitys vuodelle 2013 tukee kustannusten pysyvyyttä tasollaan nykyisellä toimintamallilla.

Menona tässä yhteydessä kunnalle voidaan esittää yhdistykselle avustuksena annettava osuus valtionosuudesta. Toki jokainen kunnalle jäävä euro valtionosuuksista on puhdasta voittoa taulukon 5 mukaisesti, koska Leväsjoen koulun oppilaat eivät aiheuttaisi kulua kunnan koulutoimelle. Valtionosuus oppilaista kahden esikoululaisten ja 23 ala-asteen oppilaan osalta vuoden 2012 Siikaisten kunnan saamalla osuudella oli yhteensä noin 183 500 euroa. Summa vastaa Siikaisten yhtenäiskoulun oppilaskohtaista kustannusta vuoden 2012 toteutumamaraportissa. Tällä hetkellä oppilaskohtainen kustannus vastaa oppilaskohtaista valtionosuutta.

Taulukko 5

KOTIKOULUTOIMINTA		
		euroa
Sivistyslautakunnan menoesitys 2012 syksy		101833
Syyslukukausi 2012		voittoa kunnalle
	euroa	euroa
Tukiyhdistyksen avustusanomus	45885	55948
Kunnanjohtajan esitys	35000	66833
Kunnanjohtajan muutettu esitys	30000	71833

6.4.2 Säästöt kuljetuskustannuksissa

Koulukuljetusten kustannuksiksi voidaan arvioida aiempien Leväsjoen koululaisten kuljetuskustannusten perusteella n. 12 000 euroa vuodessa. Täten lisää säästöä kunnalle tämän vaihtoehdon mukaisesti tulee kuljetuskustannusten osalta noin 12 000 euroa vuodessa. Tällöin tukiyhdistyksen anomuksen mukaisella avustuksella kunnan saama hyöty olisi ollut noin 68 000 euroa.

Tällä toimintatavalla asiointiliikenne olisi ollut mahdollista palauttaa aiempaan mittakaavaansa ja poistaa vuorot, jotka jouduttiin lisäämään oppilaskuljetuksista

johtuen. Vuoroja oli tarpeellista lisätä varsinkin iltapäiväliikenteeseen. Aamuliikenteessä jouduttiin oppilaskuljetuksista johtuen muuttamaan lähtö- ja saapumispisteen välinen reitti välillä Pomarkku – Siikainen, jotta oppilaat pystyttiin ottamaan kyytiin lakisääteisesti ja joutumatta kuljettamaan oppilaita myös taksilla.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Koulutoiminnan lakkautus

Koulun lakkautuksen jälkeen ensimmäisen lukukauden osalta vaikutusta talouteen ei voi todeta olevan havaittavissa. Leväsjoen koulurakennuksen ylläpitokustannukset ovat vastanneet koulun yhteydessä olevien vuokra-asuntojen tuottoa, joten ylläpitokustannuksia koulurakennuksesta ei kunnalle varsinaisesti ole syntynyt. Kuljetuskustannuksien muutosta ei voi todeta syntyneen, koska linja-autovuorojen lisäämisen kustannukset vastaavat aiempien taksikuljetusten kustannuksia. Säästöksi oletetut palkkakulut katosivat, kun aiemmin hylätty ehdotus toisen erityisopettajan viran perustamiseksi jouduttiin ottamaan käsittelyyn ja hyväksymään. Tarve opetusresurssien lisäämiseksi yhtenäiskoululla konkretisoitui oppilasmäärän lisääntymisen yhteydessä.

Tarve jakotuntien lisäämiseen on edelleen olemassa, mutta opetuksen tai tilojen resurssit eivät ainakaan tällä hetkellä mahdollista niiden toteuttamista. Koulutoimenjohtajan kannanotossa Leväsjoen koulun toiminnan jatkamiseksi hän kertoi, että koulun lakkautus tulee lisäämään jakotuntien tarvetta ja aiheuttamaan ahtautta luokkatiloihin. Resurssiopettajan toimenkuvaa on muutettu pois varsinaisesta tarkoituksestaan vähentämällä jakotunteja ja samanaikaisopetusta ja käyttämällä resurssiopetustunteja myös varsinaisina opetustunteina ja sijaisuuksiin. Osittain jäljellä on vielä luokkatilojen ahtaus ja varsinkin jakotuntien tarve, mutta nykyisillä resursseilla näihin ongelmiin ei pystytä puuttumaan. Ongelman talousvaikutuksia tulevaisuudessa on vaikea alkaa arvioimaan, koska ongelmaan puuttumisen tasoa tai toimintatapoja ongelman poistamiseksi on mahdoton arvioida.

Vuoden 2012 syyslukukauden aikana Leväsjoen koulun lakkautus ei kuitenkaan vaikuttanut kunnan talouteen sen paremmin tulona kuin menonakaan.

7.2 Koulutoiminnan jatkaminen kunnan omistamassa koulurakennuksessa

Jos Leväsjoen koulun toimintaa olisi jatkettu, ei tarvittava remonti koulurakennuksen ostaneen yhtiön jäsenten tarkemman tutkimuksen perusteella vaikuttaisi olevan kovin suuritöinen tai kustannuksiltaan merkittävän korkea. Verrattaessa vuoden 2011 tilinpäätöstä, vuoden 2012 talousarvion toteutumia ja sivistyslautakunnan talousarvioesitystä vuodelle 2012 voidaan todeta, että kuntatalouteen ei merkittävää muutosta nykyiseen tilanteeseen verrattuna olisi tullut.

Kiinteistön ylläpitoa ei voi todeta kuluksi, koska vuokratuotot riittävät kattamaan kustannukset. Täten jatkamalla koulun toimintaa ei olisi syntynyt taloudellista kuluja, mutta ei myöskään voittoa. Yhtenäiskoulun tilaongelmiin ja opetusresursseihin vaikutusta toiminnan jatkamisella olisi ollut, joten mahdollinen näistä johtuva lisäkulu tulevaisuudessa olisi vältetty.

7.3 Koulutoiminta kunnan ylläpitämänä yhtiöomisteisessa koulukiinteistössä

Jos koulutoimintaa olisi päädytty jatkamaan yhtiöomisteisessa koulukiinteistössä, ei taloudellista vaikutusta kunnalle olisi ollut havaittavissa yksityishenkilön tekemästä yhteistyötarjouksesta johtuen. Koska kiinteistön ylläpitäminen ei normaalin kulumisen aiheuttamia korjausinvestointeja lukuun ottamatta ole ollut kunnalle kustannus, olisi tällä toimintamallilla koulun käyttäminen kunnalle ollut myös kulutonta, mutta vastuu kaikista korjausinvestoinneista olisi siirtynyt kiinteistön omistavalle yhtiölle. Yhtiö olisikin toteuttanut koulun vaatimat korjaustoimenpiteet syyslukukauden 2012 alkuun mennessä.

Koska Leväsjoen koulun toiminnan aiemmat kustannukset eivät olleet ainakaan suuremmat kuin nykyinen oppilaskohtainen meno, voidaan todeta, että oppilas maksaisi kunnalle suurin piirtein saman verran käydessään koulua Siikaisten yhtenäiskoulussa tai Leväsjoen koulussa. Kuljetuskustannukset ovat samat,

kuljetetaan oppilaat sitten Leväsjoelta yhtenäiskouluun tai koulukuljetetaan muutama Leväsjoen koulun kuljetukseen oikeutettu oppilas taksilla. Merkittävintä tässä tarjouksessa oli se, että sen käyttöön ottaminen olisi poistanut koulun lakkautuksen merkittävimmän perusteen eli koulurakennuksen vaatiman laajan remontin ja samalla sen kustannusvaikutuksen kunnan talouteen.

7.4 Kotikoulutoiminta

Mahdollisista toimintavaihtoehdoista kunnallistaloudellisesti selvästi merkittävä olisi ollut kotikoulutoiminnan käynnistäminen Leväsjoen koulussa. Tällöin kaikkien Leväsjoen koulussa kotikoulua käyvien oppilaiden kulut kunnan koulutoimelle olisivat poistuneet. Tässä vaihtoehdossa oppilaille olisi koulurakennuksen omistajayhtiön ja Leväsjoen Koulun Tukiyhdistyksen toimesta tarjottu opetustilat, opetus, opetusmateriaalit, ruokailut ja koulukuljetukset. Kotikoulun toiminnan katsottiin onnistuvan, jos kunta antaisi avustuksena puolet oppilaiden valtionosuudesta ja toinen toiminnan pyörittämiseen tarvittava rahoitusosuus hankittaisiin muiden rahoitusmuotojen kautta.

Leväsjoen Koulun Tukiyhdistyksen laskelmien perusteella kotikoulutoiminta olisi onnistunut samalla kokonaisrahoituksella kuin Leväsjoen koulun toimintaa on aiemminkin toteutettu. Kunnan vapaaseen käyttöön olisi tällöin jäänyt puolet kotikoulun oppilaiden valtionosuudesta, joka voidaan laskea suoraan hyödyksi kunnalle tämän toimintavaihtoehdon osalta.

7.5 Pohdinta vaikutuksista

Kaikki muut toteuttamisvaihtoehdot kotikoulutoimintaa lukuun ottamatta vaikuttavat tutkimuksen perusteella olevan kunnallistaloudellisesti merkityksettömiä. Työssä ei kuitenkaan tarkasteltu koulun lakkautuksen yhteydessä syntyneiden järjestelykulujen tai työtuntien kustannusosuutta, koska niiden laskeminen olisi ollut erittäin hankalaa ja vaikeatöistä, jos ei jopa mahdotonta. Niiden vaikutus ei olisi ollut erityisen merkittävä, mutta niistä on kuitenkin syntynyt kuluja, joita ei muuten olisi aiheutunut ja jotka eivät näy suoraan sivistystoimen menoissa. Tällaiset ennakoimattomat ja

laskematta jätetyt kustannuserät synnyttävät kuitenkin sekä tässä että kaikissa vastaavissa tapauksissa kustannuksia, jotka on laskelmissa usein tapana jättää huomioimatta.

Lakkautuspäätöksen vaikutukset tulevaisuuteen jäävät nähtäväksi. Jo ennen lakkautuspäätöstä arvioitiin tarvittavien jakotuntien tuovan lisäkulia, mutta nykyisellä opettajamäärällä tai luokkatilojen määrällä tarpeeseen ei ole pystytty vastaamaan. Jos jakotunteja ja tiloja niiden järjestämiseen ei saada toteutettua, saattaa tämä tulevaisuudessa näkyä erityis- ja tukiopetuksen tarpeiden lisääntymisenä, mikä sinällään muodostaa lisäkulia nykyhetkeen verrattuna.

Tarjottuja toimintavaihtoehtoja ei ole kunnan päättävissä toimitelmissä punnittu tiedoksi merkitsemistä tarkemmin. Vaikuttamismahdollisuus kuntalaisille on tarjottu, mutta päätöksentekuelimet eivät ole kuntataloudellisesti punninneet näiden vaihtoehtojen todellisia talousvaikutuksia. Kotikoulutoiminnan kannattavuus tuli tutkimusta tehdessäni esiin niin välittömästi ja selkeästi, että tästä voi päätellä, että taloudellinen arvio vaihtoehdon vaikutuksista on jäänyt käsittelemättä selkeästi.

Kyseessä vaikuttaisi olevan hyvin tyypillinen kyläkoulun lakkautus, jossa päätös on tehty jo ennen kuin asiaa on edes kunnolla käsitelty ja sen seurauksena taloudellinen vaikutus unohtuu selvittää luotettavasti ja monipuolisesti. Erona muihin oli kuitenkin Leväsjoen kylän asukkaiden vielä suurempi aktiivisuus kyläkoulunsa säilyttämiseksi. Melko poikkeuksetta kyläkoulujen lakkautuksia on kyläläisten toimesta pyritty torjumaan yhteistyötarjousilla ja kannanotoilla, mutta Leväsjoen koulun tapauksessa mentiin osakeyhtiön ja tukiyhdistyksen perustamisen ja kotikoulutoiminnan pyörittämisen tasolle toiminnan jatkamisen mahdollistamiseksi.

Merkittävimpänä erona tällä kertaa on kuntataloudellisen hintalapun saaminen lakkautukselle ja sen vaihtoehdoille. Lopputulos vastaa kyläkoulujen lakkautuksista aiemmin tehtyjen selvityksien päätelmiä. Laskennan puuttuminen yhteistyövaihtoehtojen osalta ei vastaa myöskään kunnallisen hallinnon hyvää toteuttamista. Kokonaiskuvana vaikuttaa siltä, että lakkautusprosessissa ei ennakoarviointia ole toteutettu suositusten mukaisesti. Toiminnan jatkamisen kustannuksia ei ole tuotu esille luotettavasti eikä lakkautuksen kustannuksia ole

arvioitu monipuolisesti. Läpinäkyvyys kuntalaisten suuntaan on ollut puutteellista, koska luotettavaa analyysia hintalappuineen ei ole ollut tarjolla sen paremmin lakkautuksesta kuin jatkamisestakaan. Päättäjillä pitää olla tieto todellisista vaikutuksista tehdessään päätöksiä. Jos tätä tietoa ei jostain syystä tarjota, tulee päättäjän tämä itse selvittää. Puutteellisilla tiedoilla tehdyt päätökset eivät välttämättä vastaa tarkoituseräänsä.

Kuntataloudessa laskentatoimen ja taloushallinnon osuus päätöksenteon tukena ei monesti ole tarpeeksi merkittävässä asemassa todelliseen painoarvoonsa verrattuna. Kunnan päätöksenteossa taloudellisesti merkittävät luvut esitellään usein liian suurina kokonaisuuksina niitä sen tarkemmin selittämättä tai avaamatta. Tässä tapauksessa laskelmien mukaan tuominen päätöksentekoprosessiin olisi antanut huomattavan lisäarvon sekä päätöksenteon tueksi että läpinäkyvyyteen kuntalaisille.

LÄHTEET

Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen A. 2011. KUNTA Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uud. p. Tampere: Tampere University Press.

Hirsjärvi S., Remes P. & Sajavaara P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Karvonen, J., Eskelinen L. & Aunola A. 2009. Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, miten opetuspalvelut järjestetään?. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 21.1.2013. <http://www.kunnat.net>

Korpinen, E. 2007. Säästölaskelmat koulujen lakkautuksesta. Viitattu 28.1.2013. <http://pienetkoulut.blogspot.fi>

Koskinen, I., Alasuutari P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Leppänen, P. 2011. Kuntakonsernin talousohjaus ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimi. Teoksessa Vakkuri, J., Oulasvirta L., Wacker J. & Kivimäki R. (toim.) Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 142–167.

Mutanen, J. 2012. Luottamushenkilöjohtaminen tämän päivän murroksessa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja. Kuopio: UNIpress, 39–56.

Myllymäki, R., Leinonen, E. & Lahtinen, M. 2011. Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. Muistio 1.6.2011. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 21.1.2013. <http://www.kunnat.net>

Myllyntaus, O. toim. 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja –suunnitelma. Kuntaliiton verkkojulkaisu. 4. korjattu painos. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 20.1.2013. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2540

Raudasoja K. & Johansson M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Suikkanen, P. 2012. Luottamushenkilö talouden laskelmien ja tunnuslukujen ristiaallokossa. Teoksessa Luottamushenkilön käsikirja. Kuopio: UNIpress, 57–77.

Sundquist, S. & Oulasvirta L. (toim.). 2011. Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 21.1.2013. <http://www.kunnat.net>

Tantarimäki, S. 2010. Kouluverkkosuunnittelun haasteet. Maaseudun Uusi Aika 2, 32-43. Viitattu 3.2. <http://www.mua.fi>

Tantarimäki, S. 2011. Mitä lakkautuksesta opimme?. Turku: Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus. Viitattu 8.2.2013. <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/69368/kylakoulukirja-tantarimaki.pdf?sequence=1>

Tutkimusaineisto

Anttila, M., Haavisto, U-M., Heikkilä, L., Jakobsson, E., Kallioniemi, S., Kurtti, A., Silvola, K., Söderbacka, S., Vuorela, S. & Ylikoski, K. 2011. Kunnanvaltuutettujen tiedonanto.17.12.2011.

Fager, R. 2012a. Leväsjoen koulu ehdoitta kiinni. Satakunnan Kansa 28.2.2012, 5.

Fager, R. 2012b. Leväsjoki valmis koulunsa ylläpitoon. Satakunnan Kansa 29.5.2012, 6.

Keski-Heikkilä, M. 2012a. Leväsjoen koululle ilmaantui ylläpitäjä ainakin vuodeksi. Kankaanpään Seutu 30.5.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Keski-Heikkilä, M. 2012b. Pulina pois, huutakaa!. Kankaanpään Seutu 18.7.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Leväsjoen koulua ei myydä ihan mihin hintaan tahansa. 2012. Kankaanpään Seutu 16.4.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Leväsjoen koulusoppaan lisämausteita kun yritys kiinnostui koulun ylläpidosta. 2012. Kankaanpään Seutu 28.2.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Leväsjoen yhteishengen nostatus uusiin lukemiin. 2012. Kankaanpään Seutu 26.3.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Metalliyritys valmis sijoittamaan 156 000 euroa Leväsjoen kouluun. 2012. Kankaanpään Seutu 19.3.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Siikainen säästää opetuskustannuksissa. 2012. Kankaanpään Seutu 14.8.2012. Viitattu 31.1.2013. <http://www.kankaanpaanseutu.fi>

Siikaisten kunnan talousarvio 2012.

Siikaisten kunnan sivistyslautakunnan talousarvioesitys 2012.

Siikaisten kunnan sivistyslautakunnan talousarvioesitys 2013.

Siikaisten kunnan sivistyslautakunnan talousarvion toteutuma 2012.

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 31.10.2011. Viitattu 29.1.2013. http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 28.11.2011. Viitattu 29.1.2013. http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.12.2011. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 6.2.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.2.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 19.3.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 26.3.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 16.4.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 21.5.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 28.5.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 27.7.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 14.12.2011. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.3.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.6.2012. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten sivistyslautakunnan pöytäkirja 6.10.2011. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Siikaisten sivistyslautakunnan pöytäkirja 19.12.2011. Viitattu 29.1.2013.
http://www.siikainen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=65

Tampereen teknillinen yliopisto. 2010. Leväsjoen koulun kosteustekninen kuntotutkimus, Siikainen. Tutkimusselostus nro TRT/1895/2010. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.

Turun hallinto-oikeuden päätös. 2012. Päätösnumero 12/0219/1.

Valitus Turun hallinto-oikeuteen. 2102a. Diaarinumero 00065/12/2204.

Valitus Turun hallinto-oikeuteen. 2012b. Diaarinumero 00598/12/2299.

Valtiovarainministeriön www-sivut. 2013. Viitattu 25.1.2013.