



14.09.2021

Asia/2

§ 289

Kasvatus- ja koulutuslautakunnan talousarvioehdotus 2022 ja taloussuunnitelmaehdotus 2022-2024

HEL 2021-002643 T 02 02 00

Esitys

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Asian aikana oli kuultavana Tero Vuontisjärvi. Asiantuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen vs. toimialajohtaja
Satu Järvenkallas

Lisätiedot

Tero Vuontisjärvi, talous- ja suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 80295
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi
Anna Tarkkala-Hellström, suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 86442
anna.tarkkala-hellstrom(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Kasko TAE 2022 käyttötalous
- 2 Kasko TAE 2022 - investoinnit
- 3 Tae 2022 raami ja laatimishojeet

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Esitysehdotus

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää esittää kaupunginhallitukselle esityslistan liitteinä yksi (käyttötalous) ja kaksi (investoinnit) olevan vuoden 2022 talousarvioehdotuksen ja vuosien 2022-2024 taloussuunnitelmaehdotuksen perusteluineen.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta toteaa, että ehdotuksen tuottavuustoi-
menpiteisiin sisältyy kaupunginvaltuuston vuoden 2021 talousarviossa
linjaamalla tavalla varhaiskasvatuksen siivous- ja ruokapalvelujen kil-
pailutuksen laajentaminen. Ehdotukseen sisältyvät kilpailutettavan pal-
velutuotannon osuus kokonaispalveluista ja kilpailutuksen periaatteet.



Lisäksi kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää merkitä tiedoksi liitteenä kolme olevan kaupunginhallituksen 23.8. hyväksymän vuoden 2022 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2022-2024 laatimisohteet.

Esittelijän perustelut

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan talousarvioehdotuksessa vuodelle 2022 ja taloussuunnitelmaehdotuksessa vuosille 2022-2024 varaudutaan turvaamaan laadukkaat varhaiskasvatus ja koulutuspalvelut kaupungin asukasmäärää nopeammin kasvavalle toimialan asiakasmäärälle.

Ensi vuoden painotuksia ovat oppimisvajeen korjaaminen, oppijoiden hyvinvoinnin vahvistaminen, oppimiseröjen kaventaminen, kestävä kasvatus ja koulutus, oppivelvollisuuden laajentuminen sekä henkilöstön hyvinvointi ja osaamisen kehittäminen. Esitykseen ei sisälly erillisiä varauksia koronaepidemian mahdollisen jatkumisen aiheuttamiin kustannuksiin. Ehdotuksen perusteluissa on kuitenkin esitetty toimialan arvio epidemian aiheuttaman osaamis- ja oppimisvajeen kiinni kuromisen resurssitarpeista.

Talousarvioehdotus on laadittu kaupunginhallituksen antamien laatimisohteiden mukaisesti. Ohteiden tuottavuustavoitteen toteuttamiseksi ehdotus sisältää myös tuottavuustoimenpiteitä.

1. Kaupunginhallituksen antamat laatimisohteet ja muut suunnittelun lähtötiedot

Kaupunginhallitus hyväksyi 23.8.2021 vuoden 2022 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2022-2024 laatimisohteet. Laatimisohte raameineen on liitteenä.

Laatimisohteiden mukaan raamin lähtökohtina ovat valtuustokausilla 2013-2017 sekä 2017-2021 toteutettujen kaupunkistrategioiden taloustavoitteiden mukaisesti käyttötalousmenoja mitoittava tavoite ja investointitason mitoittaminen rahoituksellisesti kestäväälle tasolle.

Kaupunkitasoisen käyttötalous toimintamenojen kokonaisraamin määrittää ohteiden mukaan väestönkasvuun, kustannustason nousuun ja tuottavuuden parantamiseen perustuva laskelma.

Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksille ei ole annettu toimialakohtaista raamia, mutta talousarvioehdotusten yhteensovitus tehdään kaupunkitasoisen kokonaisraamin puitteissa. Toimintamenojen kasvua kohdennetaan erityisesti peruspalveluihin, joissa väestönkasvu suurimmin lisää kustannuksia.



Vuoden 2022 talousarvion valmistelussa toimintamenojen kasvun kohdentamisessa huomioidaan lisäksi toiminnot, joihin kohdistuu koronapandemian seurauksena erityisiä kustannuspaineita vuonna 2022.

Laatimisohejden hyväksymisen yhteydessä kaupunginhallitus totesi, että käyttötalousraamia tarkistetaan kaupunkistrategian hyväksymisen jälkeen strategian talouskirjausten mukaiseksi. Keskipitkän aikavälin investointisuunnitelma tarkentuu uuden kaupunkistrategian myötä.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan talousarvioehdotus on laadittu kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Toimialan asiakasmäärien ennakkoinnin pohjana on käytetty uutta kesäkuussa valmistunutta kaupungin väestöennustetta. Laatimisessa on käytetty kaupunginkanslian ylläpitämiä suunnittelun yhteisiä pohjatietoja. Näihin sisältyvät mm. hintatason muutosarviot, tilavuokrat ja kaupungin digiperustan kustannukset toimialoille. Lisäksi toimiala on tehnyt talousarvioehdotuksen pohjaksi analyysin toimintaympäristön muutoksista, kuten lainsäädännön muutoksista ja muutosten kustannusvaikutuksista.

2. Painotukset suunnittelukaudelle 2022-2024 ja toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2022

2.1. Kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttaminen

Laatimisohejeissa on todettu, että talousarviota 2022 valmisteltaessa uusi strategia ei vielä ole käytettävissä. Kaupunkistrategian 2017–2021 keskeiset valtuustokauden vaihdoksen ylittävät painopisteet sekä kevään 2021 aikana kootut keskeiset toimintaympäristön muutokset ja näiden vaikutukset kaupungin toimintaan ja palveluihin muodostavat lähtökohdan valmisteltaessa vuoden 2022 talousarvioehdotusta. Keskeiset toimintaympäristön muutokset ovat osana talousarvioehdotuksen perusteluja.

Uuden kaupunkistrategian tavoitteita tulee hyödyntää lautakuntien tulosbudjetin valmistelussa. Tavoitteena on, että kasvatus- ja koulutuslautakunta käsittelee tulosbudjetin joulukuussa 2021.

Toimialan talousarvioehdotuksen keskeiset painotukset ovat:

- Oppimisvajeen korjaaminen
- Oppijoiden hyvinvoinnin vahvistaminen
- Oppimiserojen kaventaminen
- Kestävä kasvatus ja koulutus
- Oppivelvollisuuden laajentuminen sekä
- Henkilöstön saatavuus, hyvinvointi ja osaamisen kehittäminen



Korona-aikana on opittu uusia tapoja ja toimittu olosuhteiden vaatiessa ketterästi. Aika on vaatinut ponnisteluja sekä joustoja. Palvelujen kehittämistä jatketaan esimerkiksi digitalisoimalla palveluihin hakeutumista.

Talousarvioehdotukseen sisältyy strategisia nostoja vuosille 2022-2025. Laadukkaat päiväkodit ja koulut ovat kaupungin vetovoimatekijöitä. Kasvatuksen ja koulutuksen palveluiden merkittävyys korostui entisestään koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan aikana. Palveluiden laadun ja saatavuuden varmistamiseksi keskeistä on mahdollistaa kaikille yhdenvertainen oikeus oppia, eriarvoistumisen vähentäminen, oppijoiden hyvinvoinnin vahvistaminen sekä kestävä kasvatus ja koulutus.

2.2. Toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2022

Talousarviota 2022 valmisteltaessa ei uusi kaupunkistrategia 2021-2025 ollut vielä käytettävissä, joten tavoitteiden ja mittareiden pohjana on hyödynnetty kaupunkiyhteisessä toimintaympäristön analyysissä tunnistettuja ilmiöitä.

Talousarvioehdotukseen sisältyy kaksi sitovaa tavoitetta:

Tavoite 1 / Lasten ja nuorten hyvinvointi paranee

Tavoitteena on edistää kaupunkiyhteisiä tavoitteita ”Parannamme lasten ja nuorten mielen hyvinvointia kaupunkiyhteisesti monialaisin toimenpitein ja osallisuutta vahvistamalla” sekä ”Parannamme alle 30-vuotiaiden työllistymistä ja työllistymisen valmiuksia”. Tavoitteen toteutumista seurataan ja arvioidaan viidellä mittarilla. Mittarit ovat palvelukohtaisia.

Tavoite 2 / Oppija on aktiivinen ja opinpolku tukee kestävästä kasvatusta.

Tavoitteena on edistää oppijoiden osallisuutta ja vahvistaa vaikuttamismahdollisuuksia omiin opintoihinsa. Lisäksi vahvistetaan kestävästä kehityksen opinpolkua. Tavoitteen toteutumista seurataan ja arvioidaan viidellä mittarilla. Mittarit ovat palvelukohtaisia.

Lisäksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on neljä toiminnallista tavoitetta, joista kaksi on kaupunki yhteistä tavoitetta liittyen toimintojen tehostamiseen sekä kaupunki-uudistukseen. Lisäksi on kaksi kaupunkiyhteistä hyvinvointiin ja terveyteen liittyvää tavoitetta. Toisella tavoitteella edistetään lasten ja nuorten harrastamista ja toisella tuetaan ikäihmisten hyvinvointia.

3. Käyttötalouden talousarvioehdotus

Menojen osalta valmistelun lähtökohtana on ollut kaupunginhallituksen laatimisoheissa määritellyt laskentaperiaatteet koko kaupungin raamil-



le. Raami perustuu nykyisen kaupunkistrategian tuottavuustavoitekaavaan: kaupungin käyttötalousmenot saavat kasvaa enintään väestönkasvun (arvio + 0,31 %) ja hintatason nousun (+ 2,2 %) vähennettynä 0,5 % tuottavuustavoitteella. Tällä kaavalla kaupungin kokonaismenot saavat kasvaa 2,01 %. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tämä tarkoittaisi mekaanisesti laskien 25,5 miljoonan euron kasvuvaraa menoissa.

Kaupungin raamin kokonaiskasvu on kuitenkin edellä mainittua suurempi, 2,82 %. Tämä johtuu siitä, että kaupunki on varannut keskitetyksi määrärahoja ylläpitovuokrien tasokorotukseen, josta on kerrottu tarkemmin kohdassa 4.2.2.

Edellä oleva laskelma on tehty mekaanisesti laatimisohjeiden laskenta-periaatteilla olettaen, että taloudellinen liikkumavara kohdennetaan kaikkiin kaupungin toimintoihin tasaisesti. Kaupunkistrategian mukaisesti toimintamenojen kasvua kohdennetaan kuitenkin erityisesti peruspalveluihin (kuten kasvatus- ja koulutuspalveluihin), joissa väestönkasvu suorimmin lisää kustannuksia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiakasmäärän ennakoidaan kasvavan varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa runsaalla 1 400 :lla eli noin 1,43 %. Tämä on noin 1,12-prosenttiyksikköä kaupungin väestön kasvua enemmän. Strategian tuottavuuskaavaa käyttäen tämä lisäisi toimialan laskennallista raamia noin 14 miljoonalla eurolla eli kasvuvara olisi vajaat 40 miljoonaa euroa verrattuna talousarvioon 2021. Talousarvioehdotus perustuu tähän asiakasmäärän kasvuun pohjautuvaan raamilaskelmaan.

Ehdotuksessa on huomioitu edellä kuvatun laskennallisen raamin ylityksperusteina ylläpitovuokrien tasokorotukset (noin 12,8 miljoonaa euroa), oppivelvollisuuden laajenemisen kustannukset (8,2 miljoonaa euroa) sekä kaupungin digiperustasta johtuvat lisäkustannukset (7,0 miljoonaa euroa). Nämä menot on siis laskettu esityksessä asiakasmäärän kasvun huomioon ottavan tuottavuustavoitteen salliman kasvun päälle. Perusteena on

- ylläpitovuokrien tasokorotuksissa kaupunkitasoinen varaus
- oppivelvollisuuden kustannuksissa valtion kompensatiot
- digiperustan kustannuksissa määrärahasiirrot kaupunginkansliasta toimialalle

Tuloarvio perustuu vuoden 2021 talousarvioon. Tuloarviota on pienennetty johtuen varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentumisesta. Asiakasmaksut laskevat niihin vaikuttavien huoltajien tulorajojen nousua syksystä 2021 alkaen.



<i>(milj. euroa)</i>	TA 2021	TAE 2022	Muutos	
			eur	%
Tulot	59179	45920	- 13 259	- 22,4 %
Menot	1 270 445	1 338 223	67 778	5,3 %
Toimintakate	-1 211 266	-1 292 303	- 81 037	- 6,7 %

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on bruttobudjetoitu talousarvio-kohta: kaupunginvaltuuston nähden sitova erä on menojen kokonais-summa.

3.1. Menoja kasvattavat tekijät

Toimialan menoissa on varauduttu kasvavan asiakasmäärän palvelutarpeisiin, vuokrien korotuksiin, hintatason yleiseen nousuun, kaupungin digiperustan menojen kasvuun toimialan talousarviossa sekä oppivelvollisuuden laajenemisen kustannuksiin.

3.1.1. Asiakasmäärän kasvu

Talousarvioehdotuksessa on varauduttu toimialan asiakasmäärän kasvuun, joka on suhteellisesti suurempi kuin kaupungin väestönkasvu. Talousarvioehdotuksessa on varauduttu rahoittamaan kasvavan asiakasmäärän edellyttämiä palveluja 14,3 miljoonalla eurolla.

3.1.2. Lakisääteisen palvelutason turvaaminen varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen määrärahoihin on tehty 5 miljoonan euron tasokorotus varhaiskasvatuslain edellyttämän palvelutason turvaamiseksi. Varhaiskasvatuslaissa vuonna 2018 tapahtuneet muutokset muuttivat lapsiryhmien muodostamisen periaatteita ja ovat nostaneet henkilöstön määrää suhteessa lapsimäärään. Vuonna 2021 varhaiskasvatuksen budjetti ylittyi tästä syystä vastaavalla summalla.

3.1.3. Vuokrien korotukset

Vuokrien korotuksiin on varauduttu kaupungin yhteisten suunnittelutietojen mukaisesti. Vuokramenot kasvavat noin 30 miljoonalla eurolla eli 11,5 % verrattuna vuoden 2021 talousarvion vuokriin.

Vuokrien kasvusta noin 11,5 miljoonaa euroa johtuu perusparannuksien aiheuttamista vuokrien korotuksista ja uusista tiloista. Noin 12,8 miljoonaa euroa johtuu ylläpitovuokrien tasokorotuksista. Tasokorotukset perustuvat vuokraperusteiden tarkistamiseen: vuodesta 2022 alkaen tilojen vuosikorjauskustannukset (jotka pitävät tilan alkuperäises-sä kunnossa) veloitetaan tilankäyttäjiltä vuosikorjausvuotena. Aiemmin



ne jyvitetiin osaksi vuokria 30 vuoden poistoajalla. Loppuosa korotuksesta johtuu vuokrasopimuksiin perustuvista indeksitarkistuksista.

3.1.4. Hintatason nousu

Hintatason nousun kustannukset on arvioitu kaupungin yhteisen tietopohjan mukaisesti: hintatason nousu lisää henkilöstömenoja noin 1,6 % ja muita menoja noin 2,2 %. Hintatason nousu lisää toimialan menoja arviolta 24,6 miljoonalla eurolla.

3.1.5. Oppivelvollisuuden laajeneminen

Oppivelvollisuuden laajenemisen lisäkustannuksiin on varattu talousarvioehdotuksen käyttötalousosassa 8,2 miljoonaa euroa. Lähtökohtana on, että valtio kustantaa luvattulla tavalla lisäkustannukset kunnille täysimääräisesti.

3.1.6. Kaupungin digitaalisen perustan lisäkustannukset

Kaupungin digitaalisen perustan lisäkustannuksiin on varauduttu kaupungin yhteisen tietopohjan tietojen mukaisesti 7 miljoonalla eurolla. Lisäkustannukset katetaan pääosin kaupungin sisäisillä määrärahasiirroilla kaupunginkansliasta toimialalle. Määrärahasiirrot eivät lisää kaupungin kokonaismenoja.

3.2. Tuottavuustoimenpiteet

Kaupunginhallituksen laatimisohejiisiin sisältyy tuottavuuden parantamistavoite. Edellä kuvatut panostukset kasvavan asiakasmäärän tarvitsemiin palveluihin, lakisääteisen palvelutason turvaamiseen varhaiskasvatuksessa, vuokrien korotuksiin ja hintatason nousun kattamiseen ylittävät kaupunginhallituksen laatimisohejien lähtökohtana olevan raamikasvun, vaikka toimiala onkin huomionnut esityksessä sen, että asiakasmäärä kasvaa kaupungin väestöä voimakkaammin. Tästä johtuen talousarvioehdotus edellyttää toimialalta arviolta 15,6 miljoonan euron tuottavuustoimenpiteitä, joilla hillitään menojen kasvua.

Tuottavuustoimenpiteiden lähtökohtana on kuntalaisten laadukkaiden lakisääteisten kasvatus- ja koulutuspalveluiden turvaaminen. Tuottavuuteen voidaan vaikuttaa mm. opetusryhmien kokoa säätelemällä ja vähentämällä opetustarjontaa. Perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa ja leikkipuistotoimintaa tullaan tarkastelemaan kokonaisuutena, yhdenmukaista toimintaa ja lisäten resurssien yhteistä käyttöä kaupungissa. Tuottavuustoimenpiteistä päätetään tulosbudjetin yhteydessä.

Tuottavuustoimenpiteiden tarvetta arvioitaessa menoissa ei ole huomioitu ylläpitovuokrien tasokorotuksia, kaupungin digitaalisen perustan



lisäkustannuksia eikä oppivelvollisuuden laajenemisen lisäkustannuksia edellä todetuin perustein.

Lisäksi vuonna 2022 käynnistetään talousarviossa 2021 linjatulla tavalla varhaiskasvatuksen siivous- ja ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentaminen, joka alkaa tuottaa menosäästöjä vuodesta 2023 alkaen.

Ruokapalvelujen kilpailutusta lisätään kaupunginvaltuuston vuonna 2014 päättämästä 20 %:sta 30 %:iin. Ruokapalvelujen yhteydessä kilpailutetaan myös siivouspalveluja 30 %:ia.

Kilpailuttamisen periaatteet ovat samat, kuin kaupunginvaltuuston vuoden 2014 päätöksessä: Kasvatus- ja koulutuslautakunta valitsee ruoka- ja siivouspalvelujen kilpailutettavat kohteet tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Kilpailuttamisen ehtoihin sisällytetään vaatimus siitä, että kilpailun voittanut palveluntuottaja on velvollinen ottamaan palvelukseensa liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti kilpailun kohteessa mahdollisesti ilman työtä jäävän henkilöstön.

Kilpailuttamisen laajentaminen toteutetaan asteittain vuosina 2022-2024 ja kilpailutuksen enimmäisraja on 30 % ruoka- ja siivouspalveluista. Kilpailutuksella tavoitellaan kustannussäästöjä laatutason säilyttäen. Kilpailutuksen kustannusvaikutukset konkretisoituvat vuodesta 2023 alkaen. Lisäksi tavoitellaan synergiaa ruoka- ja siivouspalvelujen kilpailuttamisella yhdessä

3.3. Menot, joihin talousarvioehdotuksessa ei ole varauduttu

Talousarvioehdotuksessa ei ole varauduttu koronaepidemian mahdollisesti aiheuttamiin kustannuksiin eikä koronasta palautumisen kustannuksiin. Koronasta palautumisen eli osaamis- ja oppimisvajeen paikkaamisen lisämenotarpeeksi on toimialalla arvioitu runsaat 10 miljoonaa euroa.

Ehdotuksessa ei myöskään ole varauksia ulkoisella rahoituksella rahoitettaviin hankkeisiin ja palveluihin, aamupalatarjoiluun kouluissa eikä aikuisten perusopetuksen järjestämiseen ruotsiksi.

Talousarviossa ei ole huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen vaikutuksia määrärahoihin.

4. Irtaimen omaisuuden (investointiosan) talousarvioehdotus

Toimialalla on talousarviossaan ainoastaan irtaimen omaisuuden hankintoja varattuja määrärahoja. Määrärahoilla rahoitetaan toimialan käytössä olevien kiinteistöjen varustaminen ja kalustaminen sekä toimialan ICT-hankinnat.



(milj. euroa)	TA 2021	TAE 2022	Muutos	
			eur	%
Tietotekniikka	8 140	17 500	9 360	115,0 %
Muut hankinnat	12 060	13 060	1 000	8,3 %
Yhteensä	20 200	30 560	10 360	51,3 %

Tietotekniikkahankintojen määrärahoja on korotettu talousarvioehdotuksessa noin 9,4 miljoonalla eurolla verrattuna vuoden 2021 talousarvioon. Merkittävimmät lisäpanostukset kohdentuvat oppilaiden ja opettajien tietokoneisiin ja tabletteihin (noin 5 miljoonaa euroa) ja oppivelvollisuuden laajentumisen edellyttämiin hankintoihin (noin 2,3 miljoonaa euroa).

Muita hankintamenoja kasvattavat pienet toiminnalliset hankkeet (rahoitusvaraus 10 000 – 150 000 euroa), jotka siirtyvät kaupunkiympäristön toimialalta kasvatukseen ja koulutuksen toimialan irtaimen hankintoihin vuoden 2022 alusta. Niiden arvioidaan olevan ensi vuonna noin 1,0 miljoonaa euroa

5. Talousarvioehdotuksen vaikutusten arviointi

Liitteenä oleva talousarvioehdotus sisältää ehdotuksen vaikutusten arvioinnin.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen vs. toimialajohtaja
Satu Järvenkallas

Lisätiedot

Tero Vuontisjärvi, talous- ja suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 80295
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi
Anna Tarkkala-Hellström, suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 86442
anna.tarkkala-hellstrom(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Kasko TAE 2022 käyttötalous
- 2 Kasko TAE 2022 - investoinnit
- 3 Tae 2022 raami ja laatimisohteet

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano