



6

Opetusviraston vuoden 2015 tulosbudjetin valmisteluperiaatteet

HEL 2014-011725 T 02 02 00

Päätösehdotus

Opetuslautakunta päättää hyväksyä seuraavat opetusviraston vuoden 2015 tulosbudjetin valmisteluperiaatteet:

- Tulosbudjetin valmistelun pohjana on opetuslautakunnan 27.5.2015 hyväksymä talousarvioehdotus huomioiden kaupunginvaltuuston siihen talousarviokäsittelyn yhteydessä mahdollisesti päättämät muutokset.
- Siltä osin kun opetuslautakunnan edellyttämä yleinen tuottavuuden parantaminen kohdentuu koulujen ja oppilaitosten budjeteissa oleviin menoihin, koulujen kehyksiin sisällytetään yleinen, enimmillään 0,5 % tuottavuustavoite, jonka toteuttamistapa päätetään koulu- ja oppilaitostasolla. Peruskoulujen ja lukioiden johtokunnat ovat oikeutettuja käyttösunnitelmia hyväksyessään ja tarvittaessa myös sen jälkeen muuttamaan linjanjohtajan kehyspäättöksen perusteluissa olevia määrärahajakoja ja poikkeamaan suunnitellusti myös laskennallisesta tuntikehyksestä, kun se on opetuksen toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Nuoriso- ja aikuiskoulutuslinjan linjanjohtaja on oikeutettu ammatillisen oppilaitoksen käyttösunnitelmaa hyväksyessään ja tarvittaessa myös sen jälkeen poikkeamaan tulosbudjetissa määritellystä keskimääräisestä lähiopetustuntien määrästä, kun se on opetuksen toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Käyttösunnitelman muutoksilla tulee myös varmistaa kokonaismenojen pysyminen annetun määrärahakehyksen puitteissa.
- Tulosbudjetin tavoitteisiin sisällytetään talousosaamisen ja tuottavuuden parantamiseen liittyvän koulutuksen järjestäminen kouluille ja oppilaitoksille sekä päiväkodeille.
- Tulosbudjettiin sisällytetään palveluverkkotarkastelun prosessin uudistamiseen liittyvät keskeiset linjaukset ja tavoitteet.
- Tulosbudjetin tavoitteissa ja toimenpiteissä huomioidaan kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätökset tukipalvelujen kilpailuttamisen laajentamisesta.
- Tulosbudjetin tavoitteisiin sisällytetään koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien rahoitusperiaatteiden kokonaisuudistuksen käynnistäminen. Tavoitteeksi tulee asettaa, että rahoitusperiaatteet on uudistettu kaikilta osin vuoden 2017 alkuun mennessä. Uudistuksessa huomioidaan vuoden 2017 alusta voimaan tulevat muutokset lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionosuusjärjestelmissä sekä hallituksen rakennepoliittisen ohjelman



toimeenpanopäätökseen sisältyvät toimenpiteet, jotka vaikuttavat toisen asteen koulutuksen rahoitukseen vuoden 2017 alusta alkaen.

Esittelijän perustelut

Opetuslautakunta hyväksyi vuoden 2015 talousarvioehdotuksen ja vuosien 2015-2017 taloussuunnitelmaehdotuksen 27.5.2014 (§ 95). Liitteenä on talousarvioehdotuksen B-osa, joka on tarkistettu teknisesti opetuslautakunnan hyväksymään muotoon. A-osa on kokouspöytäkirjan 27.5.2014 liitteenä. Talousarvioehdotukseen sisältyy sopeuttamistoimenpiteitä noin 18 miljoonan euron edestä. Lisäksi opetuslautakunta päätti poistaa talousarvioehdotuksen menopuolelta sinne lasketut indeksikorotukset eli arvioidun hintatason nousun, yhteensä 7,1 miljoonaa euroa. Samalla opetuslautakunta vähensi esitykseen sisältyneitä sopeuttamistoimenpiteitä 7,1 miljoonalla ja edellytti, että opetustoimi tehostaa toimintaansa tavalla, joka tuottaa ko. sopeutuksen tuottavuuden kasvuna.

Kaupunginvaltuusto on määritellyt tuottavuustavoitteen strategiaohjelmassaan seuraavasti:

” Emokaupungin nettomenoille asetetaan talousarvioraami, jossa kaupungin käyttömenojen reaaliakasvu on asukasmäärän kasvu – 1 % tuottavuustavoite ”. Tuottavuus paranee, kun kaupungin menot asukasta kohti laskevat reaalisesti eli hintatason nousun vaikutus huomioiden. Opetusviraston tuottavuus vastaavasti paranee silloin, kun menot oppilasta ja opiskelijaa kohti laskevat reaalisesti.

Vuoden 2015 tulosbudjetin valmistelu pohjautuu opetuslautakunnan vahvistamaan talousarvioehdotukseen. Talousarvioehdotuksessa on yksilöity opetuslautakunnan asettamaa yleistä tuottavuuden kasvuvelvoitetta lukuun ottamatta toimenpiteet, joilla palvelut ja niille asetetut tavoitteet pystytään toteuttamaan kaupunginhallituksen antaman budjettiraamin puitteissa.

Opetusvirasto on tarkastellut elo-syyskuun aikana osastoittain, palveluittain ja menolajeittain mahdollisuuksia ja edellytyksiä lisätä tuottavuutta sekä vuoden 2015 aikana että pidemmällä aikavälillä, koska kaupunginvaltuusto on asettanut tuottavuustavoitteen koko strategiaohjelmakaudeksi. Opetusvirastossa on myös järjestetty lokakuun loppuun asti kestävä tuottavuutta koskeva ideakilpailu, joka koskee koko opetusvirastoa: hallintoa, kouluja, oppilaitoksia sekä ruotsinkielisiä päiväkoteja. Lisäksi opetusvirasto on selvittänyt muiden suurten kaupunkien sivistys-/opetustoimien vuoden 2015 talousarvioesityksiin sisältyviä tuottavuustoimenpiteitä eli oppilaskohtaisia kustannuksia vähentäviä toimenpiteitä. Yhteenvedo



muiden suurten kaupunkien esittämistä tuottavuustoimenpiteistä on liitteenä.

Seuraavassa on yhteenveto ja johtopäätökset syksyn selvityksistä:

Palveluverkko

Opetuslautakunnan 27.5.2014 hyväksymässä vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa on arvioitu, että tuottavuutta pystytään parantamaan palveluverkkoratkaisuilla enimmillään 2 miljoonaa euron edestä. Tämä edellyttää kuitenkin päätöksiä tiloista luopumisesta ja koulujen hallinnollisista yhdistämisistä. Tänä syksynä tehdyt kouluverkkopäätökset huomioiden tuottavuustavoitteen toteutumiseen liittyy merkittävä riski, eikä vuodelle 2015 asetettua tavoitetta ole siksi opetusviraston arvion mukaan mahdollista korottaa.

Vuoden 2015 talousarvioehdotuksen hyväksymisen yhteydessä opetuslautakunta päätti, että opetusvirasto käynnistää kouluverkkotarkastelun prosessin palvelumuotoilun, jolla pyritään luomaan osallistava ja sitouttava muutosjohtamisen prosessi.

Kouluverkkotarkastelun prosessin uudistaminen on käynnistetty ja pitkällä tähtäimellä palveluverkkoratkaisuilla on mahdollista parantaa opetusviraston tuottavuutta merkittävästi. Myös muiden suurten kaupunkien tuottavuustoimenpiteissä palveluverkkoratkaisut ovat keskeisiä. Vuoden 2015 tulosbudjettiin tulisi sisällyttää palveluverkkotarkastelun prosessin uudistamiseen liittyvät keskeiset linjaukset ja tavoitteet.

Tukipalvelut ja hallinto

Opetusviraston tekemien selvitysten mukaan tukipalvelujen tuottavuutta ja laatua voidaan parantaa kilpailuttamisella. Tämänhetkisten päätösten mukaisesti opetusviraston ruoka- ja siivouspalveluista voidaan kilpailuttaa enintään 12,5 %. Nykyisen laajuisen kilpailutuksen tuottavuusvaikutukset on jo huomioitu vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa.

Kaupunginhallitus käsitteli 29.9.2014 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämistä. Mikäli kaupunginvaltuuston päätös tulee olemaan kaupunginhallituksen esityksen mukainen, opetusviraston tukipalvelujen kilpailutus laajenee oleellisesti lähivuosina. Päätöksellä ei kuitenkaan tule olemaan vaikutuksia opetusviraston tukipalvelujen tuottavuuteen vielä vuonna 2015. Vuoden 2015 tulosbudjetin tavoitteissa ja toimenpiteissä tulee kuitenkin huomioida kaupunginvaltuuston päätökset tukipalvelujen kilpailuttamisen laajentamisesta.



Talousarvioehdotuksessa opetusviraston hallintoon ja viraston itse tuottamiin tukipalveluihin (koulujen ja oppilaitosten keskitetysti hoidetut tietotekniikka- ja tilapalvelut) on kohdennettu suhteellisesti enemmän sopeuttamis- ja tuottavuustoimia kuin opetusvirastoon kokonaisuudessaan, mistä johtuen hallinnon ja tukipalvelujen osuus opetusviraston kokonaismenoista laskee. Vuoden 2015 tulosbudjettiin pyritään sisällyttämään myös uusia hallintoon ja tukipalveluihin kohdentuvia tuottavuustoimenpiteitä suhteellisesti enemmän kuin muihin toimintoihin. Hallinnon ja tukipalvelujen tuottavuutta parannetaan vähentämällä henkilöstöä eläköitymisen ja muun poistuman kautta sekä karsimalla palvelujen ostoja.

Muut toimintamenot

Pääosa opetusviraston oman toiminnan määrärahoista jaetaan suoraan koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien budjetteihin. Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa on jonkin verran keskitettyjä määrärahoja, joilla rahoitetaan mm. perusopetuksen oppilaiden koulukuljetukset, psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä keskitetysti kouluille ja oppilaitoksille järjestettävää kehittämis- ja koulutustoimintaa. Näihin määrärahoihin pystytään syksyllä tehtyjen selvitysten perusteella tekemään vuoden 2015 tulosbudjetissa jonkin verran lisäsopeutusta.

Koska suurin osa opetusviraston oman toiminnan määrärahoista jaetaan suoraan koulujen ja oppilaitosten sekä päiväkotien budjetteihin, tuottavuuden kasvutavoitteetkin on käytännössä kohdennettava pääosin näiden määrärahojen käyttöön, kuten on tehty muissakin suurissa kaupungeissa palveluverkkoratkaisujen ohella. Samalla tulee kehittää koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien taloudellista ohjausta ja resursointiperiaatteita tukemaan nykyistä paremmin kaupungin ja opetuslautakunnan asettamien tuottavuustavoitteiden toteuttamista.

Helsingissä linjanjohtajien päättämät peruskoulujen, lukioden ja päiväkotien budjettikehykset lasketaan varsin yksityiskohtaisesti perustuen lähinnä oppilaiden, opiskelijoiden ja lapsien määriin sekä arvioituihin todellisiin tila- ja tukipalvelumenoihin. Lisäksi peruskoulujen ja lukioden opetuksen palkkamäärärahojen laskentaan käytetään opetuslautakunnan päättämiä tuntikehyskaavoja, jotka ovat perusopetuksessa hyvin yksityiskohtaisia. Näin yksityiskohtainen resursointi sitoo hallinnon resursseja tarkastukseen ja ohjaukseen eikä edistä tuottavuusajattelua koulu-, oppilaitos- ja päiväkotitasolla.

Vuoden 2014 tulosbudjetin hyväksymisen yhteydessä opetuslautakunta on päättänyt, että peruskoulujen ja lukioden johtokunnat ovat oikeutettuja käyttösuunnitelmia hyväksyessään ja tarvittaessa myös



sen jälkeen muuttamaan linjanjohtajan kehyspäättöksen määrärahajakoja. Näin ollen myöskään tuntikehyskaavojen mukaiset tuntilaskelmat eivät ole sitoneet johtokuntia kohdentamaan kaavan tuottamia tunteja ao. opetukseen, vaan johtokunta on voinut käyttää harkintaa resurssien kohdentamisessa.

Ammatillisessa koulutuksessa opetuslautakunta on ohjannut budjetointia kokonaismääräraha-kehysten lisäksi lähiopetustuntien määrän kautta. Osaamisperusteisuuden vahvistuminen ammatillisessa koulutuksessa tarkoittaa huomion kiinnittämistä opiskelijan osaamiseen eikä opetuksen määrään. Opiskelija voi hankkia osaamisensa oppilaitosmuotoisessa opetuksessa, työssä oppimalla tai muualla. Lähtökohtana on, että opetusta tulee järjestää riittävästi kullekin opiskelijalle. Lähiopetustuntien käyttö budjetoinnin ohjauksessa ei tue tuottavuuden kehittämistä eikä myöskään opetuksen pedagogisten tavoitteiden toteutumista.

Vuoden 2015 tulosbudjetissa taloudellisen ohjauksen periaatteita tulisi kehittää siten, että ne korostavat nykyistä selkeämmin koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien vastuuta euromääräisestä kokonaisbudjetistaan ja samalla niiden päätösvaltaa resurssiensa kohdentamisessa. Myös tuottavuustavoitteet tulisi asettaa jatkossa lautakuntatasolla osittain yleisinä oppilas- ja opiskelijakohtaisten kustannusten kehitykseen sidottuina tuottavuustavoitteina, kuten kaupunkitasollakin on tehty. Opetusviraston alustavan arvion mukaan opetuslautakunnan asettaman tuottavuustavoitteen toteuttaminen edellyttää 0,3 - 0,5 % tuottavuustavoitetta koulukohtaisiin budjettikehyksiin. Tuottavuustoimenpiteistä päätettäisiin kouluissa ja oppilaitoksissa ja niiden suunnittelussa hyödynnettäisiin olemassa olevia alueellisia ja toiminnallisia yhteistyörakenteita, kuten suomenkielisen perusopetuksen aluemallia ja suomenkielisen lukiokoulutuksen kampuustoimintaa. Vuonna 2015 vastaavaa tuottavuustavoitetta ei kuitenkaan asetettaisi ruotsinkielisille päiväkodeille.

Vuoden 2015 tulosbudjetissa tulisi asettaa tavoitteeksi myös koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien rahoitusperiaatteiden kokonaisuudistuksen käynnistäminen. Tavoitteena tulisi olla, että rahoitusperiaatteet olisi uudistettu kaikilta osin viimeistään vuoden 2017 alkuun mennessä. Perusteena tälle on tuottavuuden edistämisen lisäksi se, että sekä ammatillisen koulutuksen että lukiokoulutuksen valtionosuusjärjestelmät uudistuvat vuoden 2017 alusta. Koulutuksen järjestäjien saaman rahoituksen perusteet tulevat muuttumaan oleellisesti nykyisestä lähinnä oppilasmääriin perustuvasta rahoituksesta. Lisäksi hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätökseen sisältyy vuodelle 2017 kohdennettuja



toimenpiteitä, jotka tulevat vaikuttamaan toisen asteen koulutuksen valtionrahoitukseen. Tässä yhteydessä tulisi selvittää myös edellytykset siirtyä osittain nettobudjetointiin, joka voisi olla perusteltua erityisesti ammatillisessa koulutuksessa.

Opetusvirasto on käynnistänyt syksyllä 2014 koulusihteereille taloushallinnon koulutusta, jonka tavoitteena on parantaa rehtoreiden saamaa taloushallinnon tukea. Lisäksi rehtoreille ja apulaisrehtoreille on järjestetty yhdellä suomenkielisen perusopetuksen alueella talousjohtamiseen liittyvä pilottikoulutus, jonka pohjalta koulutusta on tarkoitus kehittää ja laajentaa vuonna 2015. Tämän rinnalla virasto jatkaa koulujen ja oppilaitoksia tukevan taloushallinnon raportoinnin kehittämistä. Talousosaamiseen ja tuottavuuden parantamiseen liittyvän koulutuksen laajentaminen tulisi sisällyttää vuoden 2015 tulosbudjetin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin.

Vuoden 2015 tulosbudjetti käsitellään opetuslautakunnan kokouksessa 16.12.2014.

Esittelijä

opetustoimen johtaja
Rauno Jarnila

Lisätiedot

Tero Vuontisjärvi, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 80295
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi

Liitteet

- 1 TAE 2015 ja TSE 2015-2017 B-osa
- 2 Muiden kaupunkisen tuottavuustoimenpiteet tae 2015