



§ 71

Helsingin kaupungin ylläpitämien peruskoulujen rahoitusperiaatteiden uudistaminen

HEL 2017-001010 T 12 00 00

Päätös

Opetuslautakunta päätti, että kaupungin peruskoulujen budjettikehysten laskennassa luovutaan vuodesta 2018 alkaen tuntikehyskaavaan perustuvasta opetus- ja avustajaresurssien laskennasta. Nämä korvataan euroa/oppilas-pohjaisella laskennalla seuraavin periaattein:

Opetuksen laskennalliset määrärahat:

1. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärästä riippumaton euroa/koulu-perusmääräraha, joka määritellään erikseen vuosiluokkien 1-6 ja vuosiluokkien 7-10 kouluille sekä yhtenäisille peruskouluille. Ruotsinkielisten koulujen perusmäärärahassa huomioidaan korottavana tekijänä modersmålsinriktad finska -opetus. Perusmäärärahat johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.
2. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka määritellään erikseen suomen- ja ruotsinkielisille peruskouluille. Oppilaskohtaista määrärahaa korotetaan erityisopetuksen ml. integraatio-opetuksen (joustava perusopetus lasketaan erityisopetuksen tapaan), inklusiivisen opetuksen, suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen sekä elämäntutkimustiedon, ortodoksinen uskonnon ja islamin uskonnon opetuksessa olevien oppilaiden osalta. Korotuskertoimet johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.
3. Koulukohtaisessa budjetissa huomioidaan erillisellä määrärahalla koulukohtaiset erot opettajien palvelussuhderakenteessa.
4. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan euroa/opetusryhmä-periaatteella laskettava määräraha startti/esiopetukseen, harvinaisten/vapaaehtoisten kielten opetukseen sekä valmistavaan opetukseen. Lisäksi huomioidaan opetuksen tilapäisen erityisjärjestelyn ryhmät sekä erityisluokat, joilla on kaksi opettajaa. Ryhmäkohtaiset määrärahat johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.
5. Siirtymäkaudella 2018-2020 koulukohtaisia muutoksia budjettikehyksissä tasataan. Yksittäisen peruskoulun edellä olevin perustein laskettu opetuksen laskennallinen määräraha voi poiketa vuonna 2018 enintään prosentin verrattuna vuoteen 2017 käytössä olleilla tuntikehyskaavoilla



lasketuista määrärahoista. Vuonna 2019 poikkeama voi olla korkeintaan kaksi prosenttia ja vuonna 2019 korkeintaan kolme prosenttia.

Koulunkäyntiavustajapalveluiden laskennalliset määrärahat

1. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka on kaikille kouluille sama. Oppilaskohmainen määräraha lasketaan erikseen yleisopetuksen oppilaille, valmistavaan opetukseen, erityisopetukseen ja iltapäivätoimintaan. Oppilas-kohtaiset määrärahat johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

2. Koulukohtaisissa budjettikehyksissä huomioidaan euroa/opetusryhmä-periaatteella laskettava määräraha esiopetukseen. Ryhmäkohtainen määräraha johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleesta tuntikehyskaavasta.

Koulun johtokunnalla on toimivalta päättää edellä olevalla tavalla laskettujen määrärahojen kohdentamisesta.

Euromääräiset laskentaperusteet määritellään niin, että perusopetukseen käytetään määrärahoja vuonna 2018 toimialalautakunnan hyväksymän vuoden 2018 tulosbudjetin mukaisesti sekä suomen- että ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Sen jälkeen käytettävät euroa/oppilas-määrärahat tarkistetaan vuosittain lautakunnan päättämien tulosbudjettien edellyttämälle tasolle.

Uusien rahoitusperiaatteiden toimivuus arvioidaan ja mahdolliset tarkistustarpeet tuodaan lautakunnan päätettäväksi vuoden 2019 lopulla.

Käsittely

Keskustelu.

Jäsen Korkkula ehdotti, että asia palautetaan uudelleen valmisteltavaksi.

Kannattaja jäsen Laisaari

1 äänestys

JAA-ehdotus: Asian käsittelyä jatketaan

EI-ehdotus: Jäsen Korkkulan palautusehdotus

Jaa-äännet: 9

jäsenet Ahva, Hannula, Hertzberg, Jalovaara, Nordman, Palm, Raittinen, Sazonov, puheenjohtaja Krohn



Ei-äännet: 2
jäsenet Korkkula, Laisaari

Opetuslautakunta päätti äänin 9-2 jatkaa asian käsittelyä.

Hyväksyttiin esittelijän ehdotus.

Esittelijä

opetustoimen johtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Yhteenveto rahoitusperiaatteista
- 2 Koulukohtainen laskelma

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Yleistä

Opetuslautakunta päätti 14.10.2014 tulosbudjetin 2015 valmisteluperiaatteista. Niiden mukaisesti tulosbudjetin 2015 tavoitteisiin sisällytettiin koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien rahoitusperiaatteiden kokonaisuudistuksen käynnistäminen. Lautakunta asetti tavoitteeksi sen, että rahoitusperiaatteet on uudistettu kaikilta osin vuoden 2017 alkuun mennessä. Rahoitusperiaatteilla tarkoitetaan laskentaperiaatteita, joilla päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten budjettikehykset lasketaan virastossa. Opetuslautakunta päätti lukioiden uudet rahoitusperiaatteet 1.3.2016 (§ 24).

Ammatillisen koulutuksen rahoitusperiaatteita ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa ennen vuonna 2018 toteutettavaa ammatillisen koulutuksen reformia ja sen osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Päiväkotien rahoitusperiaatteiden uudistaminen on perusteltua toteuttaa vasta uuden toimialan käynnistettyä toimintansa, jolloin sekä suomen- että ruotsinkielinen varhaiskasvatus ovat osa kasvatuksen ja kou-



lutuksen toimialaa. Näin ollen tähän esitykseen sisältyy ainoastaan peruskoulujen rahoitusperiaatteiden uudistaminen.

Opetuslautakunta päätti kokouksessaan 14.2. palauttaa esityksen peruskoulujen rahoitusperiaatteiden uudistamisesta uudelleen valmisteltavaksi.

Esityksen liitteenä on yhteenveto uusista rahoitusperiaatteista sekä koelaskelma esitettyjen muutosten vaikutuksesta koulukohtaisiin määrärahoihin. vuoden 2017 tiedoilla.

Peruskoulujen nykyiset rahoitusperiaatteet

Talousarvioehdotusten ja tulosbudjettien yhteydessä opetuslautakunta on päättänyt määrärahojen kohdentamisesta eri palveluihin, kuten suomen- ja ruotsinkieliseen perusopetukseen. Tulosbudjettien yhteydessä lautakunta on päättänyt, että linjojen johtajat päättävät tulosbudjetin tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti määrärahasa puitteissa koulujen taloudellisista kehyksistä ja niihin tehtävistä muutoksista.

Resursointiperiaatteet päätetään pääosin virastossa ja perustuvat opetuksen resursseja lukuun ottamatta arvioituihin todellisiin kustannuksiin (vuokrat, tukipalvelut), oppilasmäärästä riippuviin resursseihin ja joiltain osin tarveharkintaan. Poikkeuksena ovat kuitenkin olleet peruskoulujen tuntikehyskaavat, jotka opetuslautakunta on päättänyt perusopetuksen osalta vuonna 2006 sekä positiivisen diskriminaation laskentaperiaatteet.

Tuntikehyskaavat tuottavat pääsääntöisesti koulun oppilasmäärään ja joiltain osin opetusryhmien määrään (esim. luokkamuotoinen erityisopetus, valmistava opetus, esi- ja lisäopetus) pohjautuvan laskennallisen tuntimäärän opetukseen ja koulunkäyntiavustajiin. Nämä eurotetaan osaksi peruskoulujen kokonaisbudjettikehysiksi koulukohtaisilla tuntihinnoilla, jotka perustuvat edellisen vuoden toteutuneisiin tuntihintoihin. Tuntikehyskaavat ovat lähtökohtaisesti kouluja sitovia. Tulosbudjettien yhteydessä opetuslautakunta on kuitenkin päättänyt, että johtokunnat voivat poiketa niistä.

Rahoitusperiaatteiden kehittämistarpeet

Nykyinen useisiin erillisiin laskentakaavoihin perustuva järjestelmä on monimutkainen. Yksittäisiä laskentakaavoja on yli 20. Kaavoja on lisäksi tarkistettu useita kertoja viime vuosien tuottavuustavoitteista johtuen. Koulujen budjetin hallintaa hankaloittaa myös se, että nykyinen järjestelmä perustuu opetuksen suunnittelussa käytettäviin vuosiviikkotunteihin. Rehtorilla on vastuu koulun euromääräisestä kokonaisbudjetista,



mutta vuosiviikkotuntien yhteyttä palkkamäärärahoihin on vaikea hahmottaa ja hallita koulun tasolla.

Rinnakkaisohjaus tunneilla ja euroilla ei tue kaupungin tavoitetta kehittää palvelujen tuottamistapoja ja siten parantaa tuottavuutta. Nykyinen malli ruokkii menojen kasvua, koska laskenta pohjautuu edellisen vuoden menoihin. Toimintatapojen uudistumisesta syntyvät säästöt voivat vastaavasti vähentää koulun seuraavan vuoden budjettia.

Opetusvirasto käynnisti opetuslautakunnan edellyttämällä tavalla rahoitusperiaatteiden uudistamisen vuonna 2015. Viraston osastot tekivät syksyllä 2015 opetustoimen johtajan pyynnöstä esityksen resursointiperiaatteiden uudistamiseksi siten, että valmisteluun osallistui peruskoulujen rehtoreita.

Esitykset tukevat sitä, että koulujen resursointiperiaatteiden tulisi olla europohjaisia. Eurobudjetoinnin katsottiin lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä. Yleisestikin esityksissä korostettiin edellä todettua nykyisen järjestelmän monimutkaisuutta.

Uudet rahoitusperiaatteet

Yleistä

Esitettyjä perusopetuksen uusia laskentaperiaatteita on valmisteltu yhteistyössä viraston hallinnon, rehtoreiden sekä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Laskentaperiaatteet on käyty läpi sekä suomen- että ruotsinkielisten rehtoreiden kanssa helmikuussa 2017 järjestetyissä tilaisuuksissa. Palaute uusista rahoitusperiaatteista on ollut pääsääntöisesti positiivista.

Opetuslautakunnan päättämiä positiivisen diskriminaation periaatteisiin ei esitetä muutoksia. Myöskään virastossa määriteltäviä muita laskentaperiaatteita (vuokrat, tukipalvelut, aine- ja tarvikemäärärahat, harkintaan perustuvat määrärahat) ei ole tarkoitus muuttaa.

Rahoitusperiaatteita esitetään muutettavaksi ainoastaan nyt tuntikehyskaavoilla laskettavien opetuksen ja avustuksen resurssien osalta. Ne lasketaan esityksen mukaan jatkossa pääosin euroa/oppilas-periaatteella. Lisäksi kouluille myönnetään koulun koosta riippumaton koulukohtainen resurssi (euroa/koulu) ja joissain opetusmuodoissa ryhmäkohtainen resurssi (euroa/ryhmä). Budjeteissa huomioidaan esityksen mukaan myös koulujen väliset erot henkilöstörakenteessa.

Avustajaresurssien jakoperiaatteissa ei tapahdu eurottamista lukuun ottamatta oleellisia muutoksia, koska laskentakaavojen tuottama koulun-



käyntiavustuksen tuntiresurssi on eurotettu tähänkin asti samalla keskimääräisellä tuntihinnalla kaikille kouluille.

Opetuksen laskennallinen määräraha

Oppilaskohtainen määräraha on esityksen mukaan kaikille kouluille sama, mutta sitä porrastetaan mm. vuosiluokkien (1-6, 7-10, yhtenäiset peruskoulut) ja opetusmuotojen (yleisopetus, erityisopetus ml. integraatio-opetus sekä joustava erityisopetus, suomi/ruotsi toisena kielenä opetus sekä elämänskatsomustiedon, ortodoksinen uskonnon ja islamin uskonnon opetus) perusteella. Porrastukset on johdettu nykyisistä tunti-kehyskaavoista.

Ryhmäkohtainen määräraha lasketaan esityksen mukaan nykyisin periaattein startti/esiopetukseen, harvinaisten/vapaaehtoisten kielten opetukseen sekä valmistavaan opetukseen.

Esitykseen sisältyy myös oppilasmäärästä riippumaton koulukohtainen perusmääräraha, joka turvaa oppilasmäärältään pienille kouluille suhteellisesti suuremman resurssin kuin oppilasmäärältään suurille kouluille. Koulukohtainen perusmääräraha riippuisi nykyiseen tapaan koulun luokka-asteista. Koulukohtainen perusmääräraha on ruotsinkielisissä kouluissa suomenkielisiä kouluja suurempi, koska siinä on huomioitu nyt tunteina ruotsinkielisille kouluille myönnetty lisämääräraha modersmålsinriktad finska -opetukseen.

Laskennassa otetaan huomioon erityis- ja sairaalakoulun erityispiirteet. Laskennassa on huomioitu opettajien korkeammat pätevyysvaatimukset ja pienempi opetusvelvollisuus, oppilaiden suuri vaihtuvuus ja heidän erityistarpeensa. Helsingin ulkopuolella sijaitsevilla laitokouluissa koulun toiminta on riippuvainen laitoksessa asuvien sijoitukseen ja huostaanotettujen oppilaiden määrästä, mikä on huomioitu laskennassa. Lähtökohtana laskennalle ovat lautakunnan 30.1.2007 päättämät resursointiperiaatteet.

Muutoksena nykyiseen laskentatapaan on se, että edellä mainitut oppilas-, ryhmä- ja koulukohtaiset määrärahat porrastuksineen ovat kaikille kouluille saman suuruisia. Nyt budjetoinnin pohjana käytettävissä koulukohtaisissa tuntihinnoissa on suurta vaihtelua, jota ei pystytä selittämään henkilöstörakenteen eroavaisuuksilla.

Palvelussuhderakenteesta johtuvia eroja koulujen kustannusrakenteissa tasoitetaan koulukohtaisesti laskettavalla palvelussuhderakennelillä. Laskentaperiaate on tältä osin sama kuin lukioissa.

Käytettävät euroa/oppilas-määrärahat tarkistetaan vuosittain lautakunnan päättämien tulosbudjettien edellyttämälle tasolle.



Koulunkäyntiavustuksen laskennallinen määräraha

Pääosa avustajaresursseista jaetaan kouluille tarveharkintaisesti, mihin ei esitetä muutosta.

Nykyinen laskentakaavan tuottama koulukohtainen avustajatuntiresurs- si esitetään muutettavaksi euroa/oppilas ja euroa/ryhmä-määrärahoiksi.

Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka on kaikille kouluille sama. Oppilaskoh- tainen määräraha lasketaan erikseen yleisopetuksen oppilaille, valmis- tavaan opetukseen, erityisopetukseen ja iltapäivätoimintaan. Oppilas- kohtaiset määrärahat johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleista tuntike- hyskaavoista.

Ryhmäkohtainen määräraha lasketaan esityksen mukaan nykyisin peri- aattein esiopetukseen ja johdetaan vuoteen 2017 käytössä olleesta tuntikehyskaavasta.

Avustajaresurssin laskennassa on otettu huomioon erityis- ja sairaala- koulun erityistarpeet. Laskennassa on huomioitu myös oppituntien ul- kopuolinen avustajatarve sekä vaikeammin kehitysvammaisten kiinteä avustajatarve kuuden oppilaan erityisluokassa. Lähtökohtana lasken- nalle on ollut lautakunnan resurssointiperiaatteet 30.1.2007

Käytettävät euroa/oppilas-määrärahat tarkistetaan vuosittain lautakun- nan päättämien tulosbudjettien edellyttämälle tasolle.

Esityksen perustelut

1. Uusi laskentatapa on yksinkertaisempi, ymmärrettävämpi ja läpinäkyvämpi

- Uudessa mallissa on helpompi ymmärtää, miten budjettikehyys on laskettu ja miten se muuttuu: yhden oppilaan muutos lisää/vähentää koulun budjettia etukäteen tiedetyllä euromäärällä. Tämä lisää ennakoitavuutta ja helpottaa talouden suunnittelua. Nyt budjettimuutokseen vaikuttavat tuntikaavat ja tuntihinnat.
- Rinnakkaisohjaus euroilla ja tunneilla poistuu.
- Nykyinen tapa laskea on altis virheille monimutkaisuutensa vuoksi.
- Hallinnon resursseja vapautuu peruslaskennasta koulujen tukemi- seen.

2. Uusi laskentatapa kannustaa kehittämään toimintatapoja

- Nykyinen malli ruokkii menojen kasvua (ilman toiminnallisia perusteita), koska laskenta pohjautuu edellisen vuoden menoihin. Toimintata-



pojen uudistumisesta syntyvät säästöt voivat vähentää koulun seuraavan vuoden budjettia. Uusi laskentatapa ei rankaise toimintatapojaan kehittänyttä koulua, mutta ei myöskään kannusta lisäämään menoja.

3. Uusi laskentatapa kohtelee kouluja tasapuolisemmin

- Kouluvalinta ei vaikuta oppilaan mukanaan tuomaan määrärahaan: oppilas tuo koulustaan riippumattomasti aina saman euromäärän mukanaan.
- Koulun saama euromäärä riippuu oppilaan tarpeista (luokka-aste- ja erityisopetus- yms. porrastukset) - ei koulusta.

4. Uusi laskentatapa lisää koulujen toimivaltaa päättää määrärahojensa käytöstä

- Johtokunnat päättävät rehtorin esityksen pohjalta, miten määrärahat käytetään.
- Koulun tasolla voidaan paremmin huomioida ja kohdentaa oppilaiden tarvitsema tuki (esim. avustus/ resurssiopettaja).

Esityksen vaikutukset koulukohtaisiin määrärahoihin

Esitetyt laskentaperiaatteet eivät kokonaisuutena lisää tai vähennä suomen- tai ruotsinkielisten peruskoulujen määrärahoja. Resursoinnin pohjana olevat euromäärät on laskettu erikseen suomen- ja ruotsinkielisille kouluille niin, että kumpaankin käytetään yhtä paljon määrärahoja kuin nykyisilläkin periaatteilla olisi käytetty.

Yksittäisten koulujen määrärahoissa tapahtuu muutoksia johtuen lähinnä siitä, että budjetoinnissa käytetään jatkossa kaikille kouluille saman suuruisia euroa/oppilas ja euroa/ryhmä-määrärahoja koulukohtaisen laskennan sijaan. Nyt budjetoinnin pohjana käytettävissä koulukohtaisissa tuntihinnoissa on suurta vaihtelua, jota ei pystytä selittämään henkilöstörakenteen eroavaisuuksilla. Henkilöstörakenne vaikuttaa koulujen menoihin, koska opettajien kelpoisuus ja kokemus vaikuttavat koulun palkkamenoihin. Edellä todettuja eroja esitetään tasoitettavaksi erikseen koulukohtaisesti laskettavalla palvelussuhderakenneläisillä.

Lisäksi koulukohtaisia muutoksia esitetään tasoitettavaksi kolmen vuoden siirtymäajalla niin, että yksittäinen koulu voi vuonna 2018 menettää tai saada lisää resursseja opetuksen laskennallisiin menoihin enintään prosentin verran verrattuna vanhalla tavalla laskettuun budjettiin. Vuonna 2019 maksimimuutos olisi kaksi prosenttia ja vuonna 2020 kolme prosenttia.

Liitteenä ovat koulukohtaiset koelaskelmat muutoksista. Kouluista 28 % (31 koulua) ei tarvitse edellä todettua tasoista, eli muutokset jäävät



enintään prosenttiin. Ilman siirtymäajan tasoitusta 33 % kouluista (37 koulua) määrärahat kasvavat yli prosentin ja 39 % (44 koulua) määrärahat laskevat yli prosentilla.

Muutoksilla ja koulujen koolla ei ole suoraa yhteyttä: pienistä ja suurista kouluista osa saa lisää ja osa vähemmän, kuin nykyisellä laskentatavalla. Vuosiluokkien 7-9 resurssi vähenee ja vastaavasti vuosiluokkien 1-6 resurssi kasvaa. Oppilaskohtainen resurssi on ollut vuosiluokilla 7-9 huomattavasti suurempi, kuin vuosiluokilla 1-6 ja ryhmäkoot pieniä. Kuntaliiton Kouluikkuna-tietokannan mukaan vuosiluokkien 7-9 laskennallinen ryhmäkoko oli vuonna 2015 Helsingissä 15,7, Espoossa 16,8 ja Vantaalla 20,5. Vuosiluokkien 7-9 resurssi on myös uudella laskentatavalla selvästi korkeampi kuin alemmilla vuosiluokilla. Alueellisesti tarkasteltuna resursseja siirtyy jonkin verran alueille yksi ja kaksi. Vastaavasti resurssit vähenevät hieman alueille kolme ja neljä. Kokonaismuutokset ovat kuitenkin hyvin pieniä.

Avustajaresurssien jakoperiaatteissa ei tapahdu eurottamista lukuun ottamatta oleellisia muutoksia, koska laskentakaavojen tuottama koulunkäyntiavustuksen tuntiresurssi on eurotettu tähänkin asti samalla keskimääräisellä tuntihinnalla kaikille kouluille. Tästä johtuen avustajaresurssien laskentaan ei esitetä siirtymäaikaa.

Esityksen terveys- ja lapsivaikutukset

Esityksellä ei ole merkittävää vaikutusta keskimääräisiin ryhmäkokoisiin tai avustajaresursseihin, sillä pohjana on käytetty nykyistä tuntikehyksen laskentamallia eikä kokonaisresursseja vähennetä tai lisätä.

Tarjottavien oppiaineiden (kurssit) määrä ei vähene. Perusopetuksessa oppilaat ovat oikeutettuja opetussuunnitelman ja valtakunnallisen tuntijaon mukaiseen opetukseen.

Esittelijä

opetustoimen johtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Yhteenveto rahoitusperiaatteista
- 2 Koulukohtainen laskelma

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



16.05.2017

OTJ/11

Päätöshistoria

Opetuslautakunta 25.04.2017 § 49

Opetuslautakunta 14.02.2017 § 22