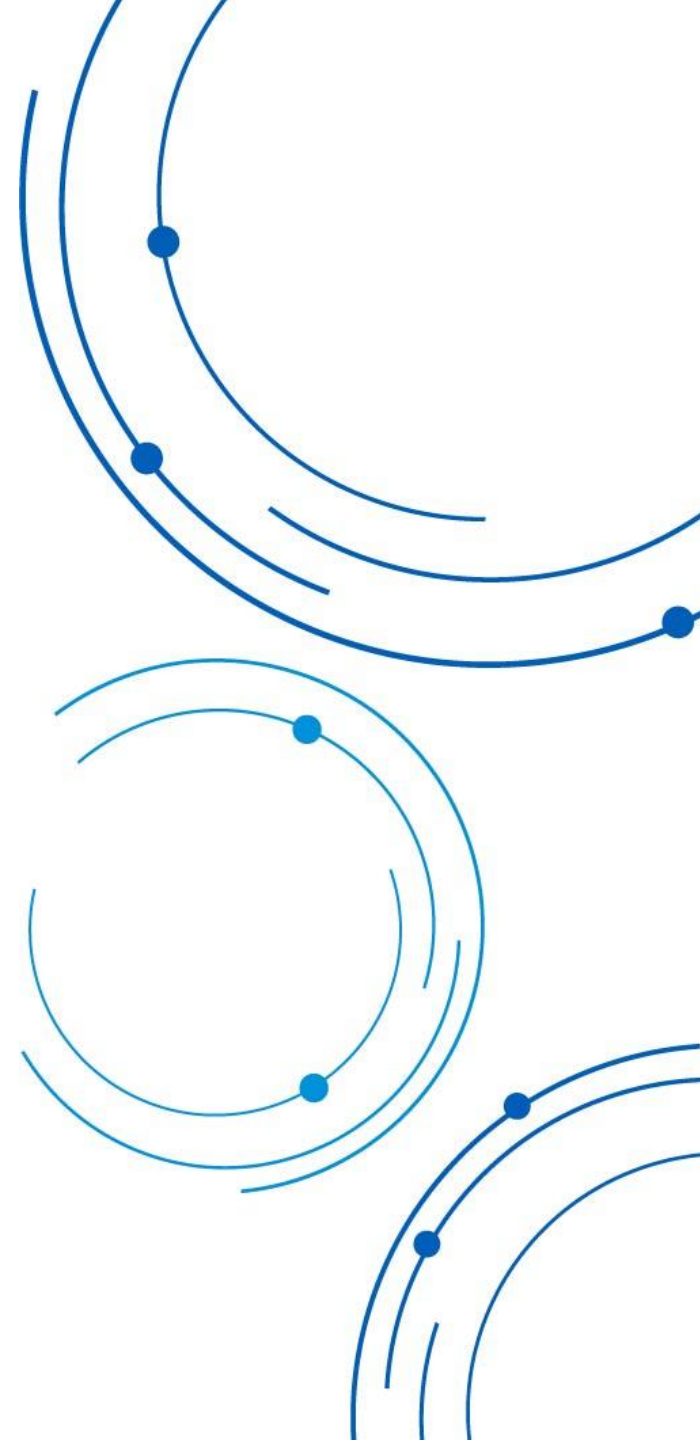




Helsingin kaupungin peruskoulujen rahoitusperiaatteiden muutoksen arviointi

Helsingin kaupunki

3.1.2020



Toimeksiannon kohde

- **Helsingin kaupungin opetuslautakunta päätti 16.5.2017 uusista Helsingin kaupungin ylläpitämien peruskoulujen rahoitusperiaatteista. Uudistus otettiin käyttöön 2018 ja käyttöönotossa sovelletaan kolmen vuoden siirtymäaikaa (2018-2020).**
- **Uudistuksen keskeisiä muutoksia olivat henkilöstömenojen laskentaperiaatteet sekä koulujen johtokuntien päätösvallan lisääminen. Henkilöstömenojen osalta aiemmasta tuntikehyskaavaan perustuvasta laskentamallista siirryttiin euroa/oppilas – muotoiseen laskentamalliin.**
- **Uudistukselle oli valmistelutyössä asetettu neljä keskeistä perustetta, jotka olivat:**
 1. Uuden laskentamallin mukainen käytäntö on yksinkertaisempi, ymmärrettävämpi ja läpinäkyvämpi
 2. Uusi laskentatapa kannustaa kehittämään toimintatapoja
 3. Uusi laskentatapa kohtelee kouluja tasapuolisemmin
 4. Uusi laskentatapa korostaa koulujen toimivaltaa päättää määrärahojensa käytöstä
- **Uudistuksen valmistelun yhteydessä päätettiin, että uusien rahoitusperiaatteiden toimivuutta arvioidaan ja mahdolliset tarkistustarpeet tuodaan opetuslautakunnan päätettäväksi vuoden 2020 alussa.**

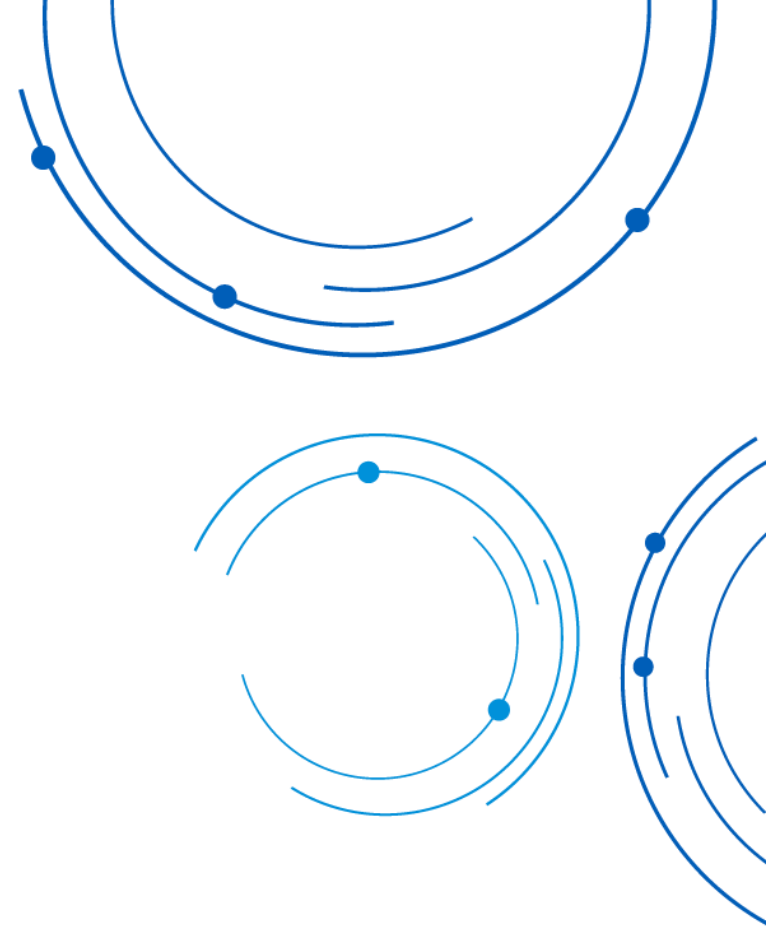
Arvioinnin toteutus

- **Tämän toimeksiannon tavoitteena on ollut toteuttaa arvioinnin ensimmäinen tiedonkeruu- ja analyysivaihe.**
- **Arvioinnin ensimmäinen osa toteutettiin peruskoulujen rehtoreille suunnatulla arviointikyselyllä sekä haastattelemalla peruskoulualueiden vastuuhenkilöitä.**
- **Peruskoulujen rehtoreille suunnattu arviointikysely toteutettiin ajanjaksolla 1.12.2019 – 31.12.2019.**
- **Määräaikaan mennessä vastauksia saatiin yhteensä 51 kappaletta. Peruskoulujen lukumäärään (102 kpl) suhteutettuna kyselyn vastausprosentin voidaan todeta olleen tasan 50 prosenttia.**
- **Toteutetussa arviointikyselyssä peruskoulujen rehtoreita pyydettiin arvioimaan rahoitusperiaatteiden uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä uudistuksen seurauksena tapahtuneita mahdollisia toimintatapamuutoksia. Lisäksi rehtoreita pyydettiin arvioimaan yleisesti talouden ja toiminnan suunnitteluun tarjottavan tuen määrää sekä esittämään mahdollisia parannusehdotuksia, joilla toiminnan ja talouden suunnittelutyötä voitaisiin paremmin tukea.**
- **Peruskoulujen rehtoreille suunnatun arviointikyselyn lisäksi toimeksiannon yhteydessä haastateltiin viisi suomenkielisen perusopetuksen aluepäällikköä sekä ruotsinkielisen perusopetuksen päällikkö.**
- **Tähän arviointiraporttiin on koottu peruskoulujen rehtoreiden kyselyjen keskeiset tulokset ja niiden pohjalta laaditut johtopäätökset. Perusopetuksen aluepäällikköiden haastatteluaineistoja on hyödynnetty johtopäätösten laadinnan tukena.**

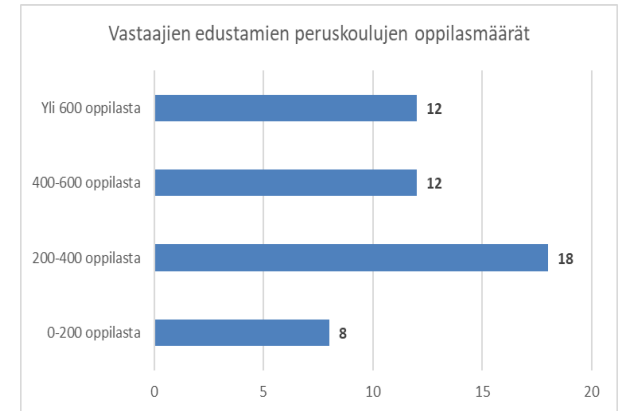
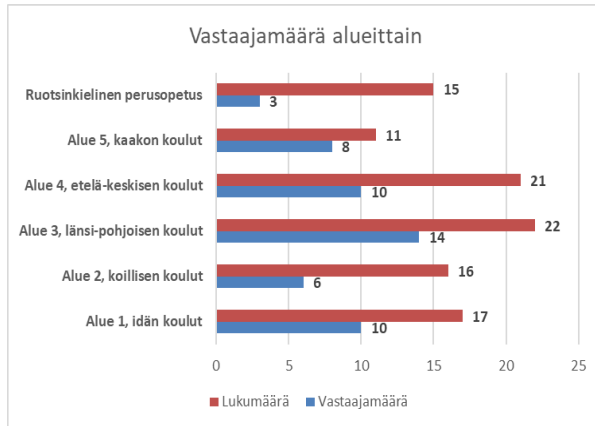


Arviointikyselyn tulokset:

Vastaajien perustiedot



Vastaajien perustiedot



- Yllä olevassa kuviossa on esitetty vastaajien jakauma koulualueittain sekä koulujen lukumäärä alueittain.
- Suhteellisesti eniten vastauksia saatiin kaakon (72,7 %) ja länsi-pohjoisen (63,6 %) koulualueilta.
- Suhteellisesti vähiten vastauksia kyselyyn saatiin ruotsinkielisen perusopetuksen (20,0 %) kouluista sekä koillisen (37,5 %) koulualueelta.

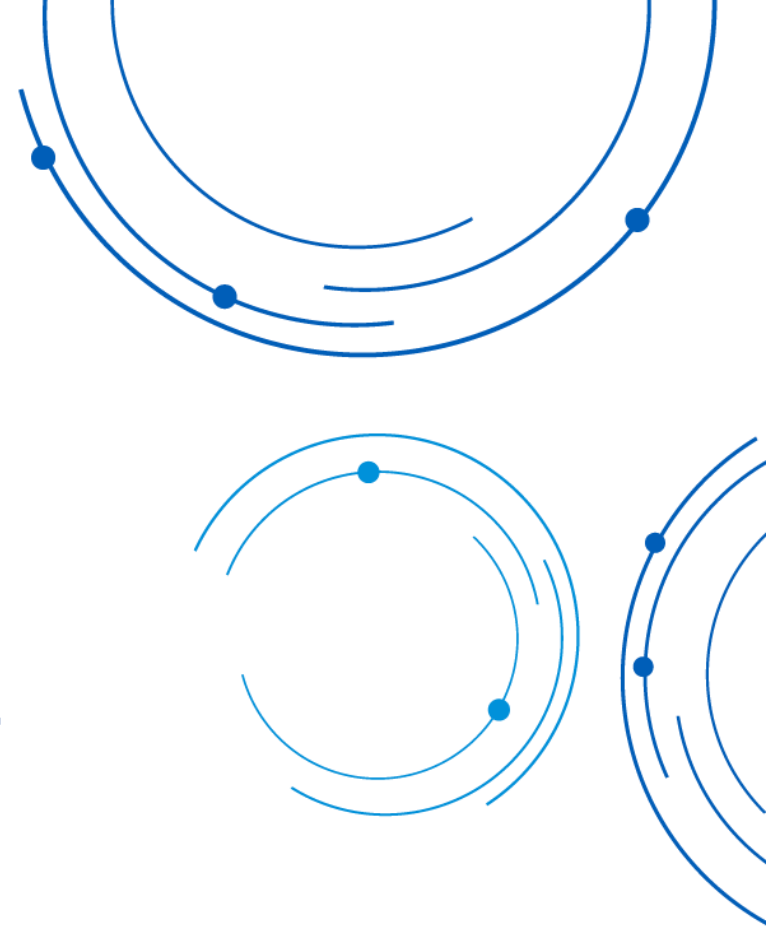
- Valtaosa vastaajista (28 kpl) oli toiminut Helsingin kaupungin peruskoulun rehtorina yli viisi vuotta.
- Alle kaksi vuotta Helsingin kaupungin peruskoulun rehtorina toimivia henkilöitä kyselyyn vastasi 11 kappaletta.

- Kyselyyn vastanneista suurin osa toimi 200-400 oppilasta käsittävän peruskoulun rehtorina.
- Suurempia, 400-600 oppilaan sekä yli 600 oppilaan kouluja kyselyyn osallistui yhteensä 24 kappaletta.
- Vastaavasti pienempien koulujen (0-200 oppilasta) määrä kyselyyn vastanneista oli yhteensä kahdeksan kappaletta.



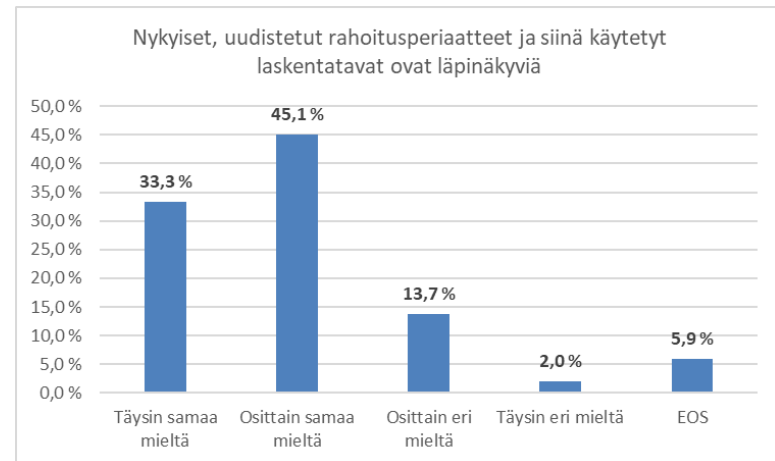
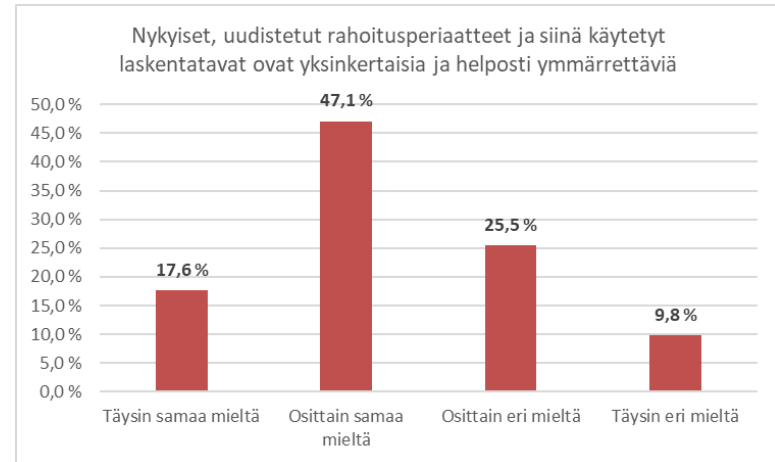
Arviointikyselyn tulokset:

Rahoitusuudistuksen periaatteet



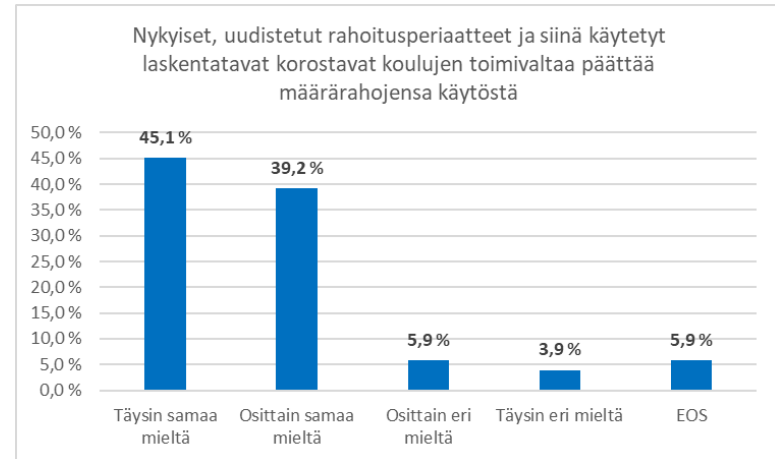
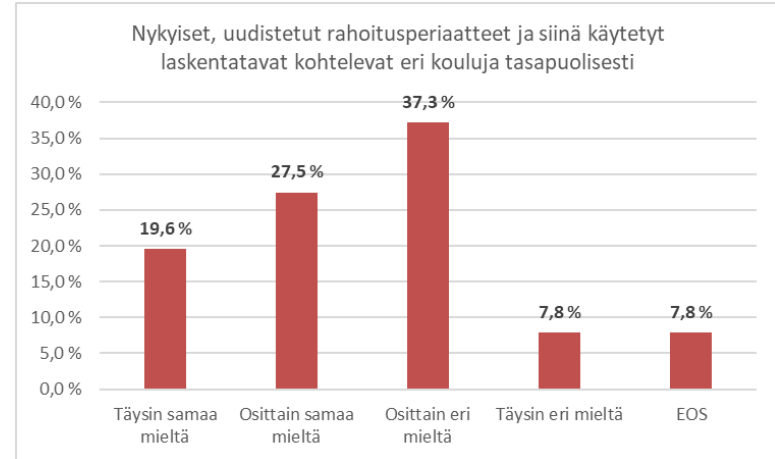
Uudistukselle asetetut periaatteet: yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys

- Peruskoulujen rehtoreille suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa rahoitusperiaatteiden uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.
- Uudistettujen rahoitusperiaatteiden ja siinä käytettyjen laskentatapojen yksinkertaisuus ja ymmärrettävyys jakoi selvästi vastaajajoukon näkemyksiä. Kuitenkin valtaosa vastaajista (64,7 %) oli joko täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että uudistetut periaatteet ja siinä käytetyt laskentatavat ovat yksinkertaisia ja helposti ymmärrettäviä. Vastaavasti hieman yli kolmasosa (35,3 %) vastaajista sen sijaan koki, että rahoitusperiaatteiden yksinkertaisuus ja ymmärrettävyys on heikohkoa.
- Uudistettujen rahoitusperiaatteiden ja siinä käytettyjen laskentatapojen läpinäkyvyys sen sijaan arvioitiin kyselyn perusteella hyväksi. Vastaajista 78,4 prosenttia koki, että uudistettujen periaatteiden läpinäkyvyys on hyvällä tasolla. Vastaavasti 15,7 % vastaajista näki rahoitusperiaatteiden ja siinä käytettyjen laskentatapojen kaipaavan läpinäkyvyyden osalta vielä kehittämistyötä.
- Rahoitusperiaatteiden yksinkertaisuuteen ja läpinäkyvyyteen suhtauduttiin myönteisimmin länsi-pohjoisen alueen kouluissa sekä ruotsinkielisen perusopetuksen kouluissa. Eniten kriittisiä näkemyksiä ymmärrettävyyteen kohdistui koillisen, etelä-keskisen ja kaakon koulualueilta.
- Rehtorina toimimisen ajalla ei analyysin perusteella näytä olevan selkeää merkitystä esitettyihin näkemyksiin. Myönteisimmin yksinkertaisuuteen ja läpinäkyvyyteen suhtauduttiin niiden osalta, jotka olivat toimineet Helsingin peruskoulujen rehtoreina 2-5 vuotta.



Uudistukselle asetetut periaatteet: tasapuolisuus ja koulujen toimivalta

- Peruskoulujen rehtoreille suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa rahoitusperiaatteiden uudistuksen tavoitteiden osalta myös koulujen tasapuoliseen kohteluun sekä koulujen toimivaltaa korostaviin tekijöihin.
- Uudistettujen rahoitusperiaatteiden ja siinä käytettyjen laskentatapojen vaikutus koulujen tasapuoliseen kohteluun jakoi myös selvästi vastaajajoukon näkemyksiä. Vastanneista rehtoreista 47,1 % oli joko täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että uudistus kohtelee kouluja tasapuolisesti. Vastaavasti 45,1 % oli sen sijaan osittain tai täysin eri mieltä tasapuolisuutta koskevan tavoitteen toteutumisen osalta.
- Uudistukselle asetetuista periaatteista selkeimmin näyttää peruskoulujen rehtoreiden näkemysten mukaan toteutuneen se, että uudistetut rahoitusperiaatteet ja siinä käytetyt laskentavat korostavat koulujen toimivaltaa päättää määrärahojensa käytöstä. Vastanneista rehtoreista valtaosa (84,3 %) oli joko täysin tai osittain samaa mieltä tästä asiasta. Kriittisesti tähän suhtautuneiden määrä oli varsin marginaalinen.
- Kriittisimmin koulujen tasapuoliseen kohteluun näytetään vastausten perusteella suhtautuvan koillisen ja länsi-pohjoisen koulualueilla. Muiden taustamuuttujien ristiintaulukoinnin perusteella sen sijaan koulujen koolla tai peruskoulun rehtorina toimimisen ajalla ei näytä olevan selkeää vaikutusta tasapuolisuutta koskevan väittämän vastausjakaumiin. Tasapuolisuutta koskevia kriittisiä näkemyksiä esitettiin niin pienistä kuin isoistakin kouluista.



Keskeisiä poimintoja periaatteita koskevista vapaista kommentteista

Isot koulut vs. pienet koulut

- Laskentaperiaatteissa ei ilmeisesti ole otettu huomioon, että isoissa kouluissa pakkarahojen tulee riittää 2-3 rehtorin palkkaan.
- Nykyiset laskentatavat eivät kohtele kouluja tasa-arvoisesti, sillä pienet koulut painivat rahapulan kanssa. Pienet koulut järjestävät käytännössä samat peruspalvelut kuin isotkin.
- Uudessa laskentatavassa ei ole huomioitu koulun johtamisjärjestelmää. Ovatko eri koulut tasapuolisessa asemassa, kun johtamisjärjestelmä on erilainen?
- Missään vaiheessa ei ole avattu sitä, miksi ala- ja yläkoulujen peruspotti on niin kovin erisuuruinen. Alakoulut saavat moninkertaisesti vähemmän kuin yhtenäiset peruskoulut tai yläkoulut. Tähän ei nykypäivänä enää löydy perusteita tai ainakaan niitä ei ole kerrottu rehtoreille.

Osaamisen ja työkalujen kehittäminen

- Rahoitusmalli on todella epäselvä, perusrehtorille liian vaikea. Sitä tulisi muokata yksinkertaisemmaksi. Jokaista yksityiskohtaa ei tarvitse perustella eri riveillä.
- Rahoitusperiaatteiden ja laskentatapojen syvälinen ymmärtäminen on vaatinut ja vaatii paljon.
- Määrärahojen käytön suunnitteluun tarvitaan työkalu. Kaikki rehtorit eivät ole taloushallinnon ammattilaisia.
- Rahoitusmalli herättää monia kysymyksiä. Siitä on kerrottu, että se on johdettu vanhasta mallista, mutta samaan aikaan näkemissäni esityksissä Yhtenäiskoulun rahoitus pieneni 10 prosenttia. Näin ollen jokin asia uusissa laskentaperusteissa on merkittävästi muuttamassa koulujen saamaa rahamäärää. Rehtorina toivoisin ymmärtäväni tarkemmin, mistä rahoitusmalliin otetut summat on saatu.

Erityisopetuksen haasteet

- Erityisluokkien rahoitusperusteet eivät riitä tuottamaan tarvittavaa määrää opetusta, kun luokat ovat yhdysluokkia. Tämä rasittaa erityisesti niitä kouluja, joissa erityisluokkia on paljon.
- Osa-aikaiseen erityisopetukseen ei ole myönnetty resurssia ja erityisryhmille ei ole ryhmäpohjaista resurssia, joka takaisi oppilaiden tuntijaon mukaisen opetuksen. Yläkoulun yhdellekin oppilaalle tulee taata tuo 30 viikkotunnin opetus erityisluokan resurssista; se ei laskentaperiaatteissa toteudu.
- Henkilöpalkkaus on isossa koulussa kustannus-tehokkaampaa, vaikka pienessä koulussa halutaan tarjota tehostetun ja erityisen tuen oppilaalle yhtä hyvät tukiresurssit.

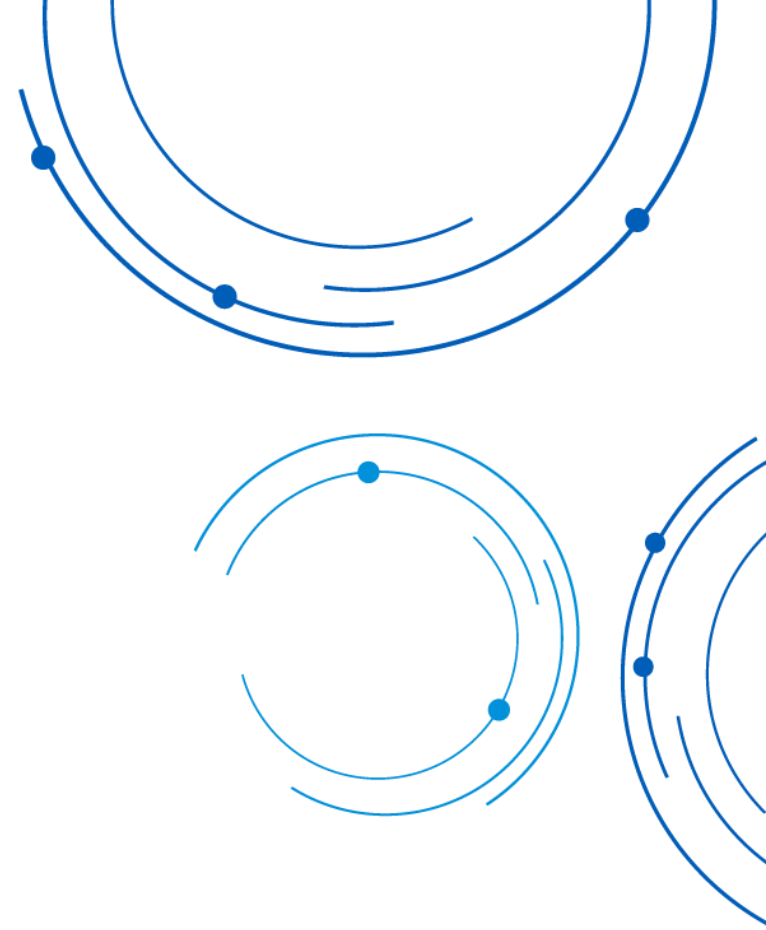
Laskentaperusteiden tarkempi avaaminen

- Oppilaskohtaisiin hintoihin siirtyminen on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta on jäänyt epäselväksi, mihin lasketut hinnat perustuvat.
- On myös tullut vaikutelma, että koulujen toimivaltaa päättää rahojensa käytöstä on rajoitettu kilpailutusten ym. myötä. Pyrkimys läpinäkyvyyteen on olemassa, mutta ei ehkä näy käytännössä.
- Läpinäkyvyyttä lisäisi se, millä perusteella oppilaskohtainen hinta on määritelty, mistä nämä eurot siis koostuvat/mihin perustuvat?
- Kokonaisbudjetti on hyvä asia koko koulun toiminnan kannalta.



Arviointikyselyn tulokset:

Oppilaskohtaiset yksikköhinnat



Oppilaskohtaisten yksikköhintojen vaikutus koulujen toimintaan (1/3)

- Arviointikyselyssä rehtoreita pyydettiin arvioimaan, minkälainen vaikutus rahoituksella ja oppilaskohtaisilla yksikköhinnoilla on eri tekijöihin.
- Vieressä oleviin laatikoihin on koottu rehtoreiden esittämiä keskeisiä näkemyksiä rahoituksen ja oppilaskohtaisten yksikköhintojen arvioituista vaikutuksista tuen suuntaamiseen erityisopetukseen ja erityisen tuen oppilaille.

MYÖNTEISET NÄKÖKULMAT

- Oppilaskohtainen yksikköhinta selventää erityisen tuen oppilaan tuen resurssointia; siihen on oikeasti varaa.
- Integraatio-oppilaiden tuki voi toteutua paremmin, kun integraatio tuo lisää rahaa esim. luokkakoon pienentämiseen tai lisähenkilöstön palkkaamiseen.
- Rahoitusmalli tukee mielestäni luokkamuotoista erityisopetusta, henkilöresursseja ja oppimateriaalia.
- Oppilaskohtaiset yksikköhinnat mahdollistavat joustavan resurssin käytön tukea tarvitseville oppilaille.
- Koulu pystyy suuntaamaan tukea erityisen tuen oppilaille. Rahoituksella on merkitystä ryhmien muodostamiseen ja ryhmäkokoihin. Koulu pystyy määrittelemään, millä tavoin resurssi jaetaan ja tämä on hyvä asia.
- Erityiskouluissa rahoitus suuntautuu erityisopetukseen. Yleisopetuksen kouluissa budjetin läpinäkyvyys varmistaa rahoituksen suuntaamisen erityisopetukseen

KRIITTISET JA KEHITTÄVÄT NÄKÖKULMAT

- Mielestäni yleisopetuksen oppilashinnan tulisi olla korkeampi, jotta voisimme toteuttaa joustavia opetusjärjestelyitä ja lisätä erityisopetuksen ja samanaikaisopetuksen toteuttamista yleisopetuksen oppilasaineksen kesken. Kun perusraha olisi riittävän suuri, olisi rehtorilla enemmän pelivaraa muodostaa opetusryhmiä ts. kohdentaa aikuisten määrää suhteessa oppilaisiin ja toteuttaa inklusiivista lähikouluperiaatetta.
- Ryhmähinnat vaikuttavat melko alhaisilta jos ryhmiä opettaa muodollisesti kelpoiset opettajat ikälisillä.
- Ne eivät ohjaa kouluni toimintaa mitenkään - strategia ohjaa. Mutta mielestäni rahoitusmalli ohjaa kouluja tekemään erityisen tuen päätöksiä. Ja siinä kehityksessä Helsinki on "kujalla". Painopiste tulee siirtää yleiseen ja tehostettuun tukeen.
- Erityisopetuksen yksikköhinta alakoulussa pitäisi nostaa samalle tasolle yläkoulun kanssa, erityisopettajan palkka on kuitenkin sama.

Oppilaskohtaisten yksikköhintojen vaikutus koulujen toimintaan (2/3)

- Arviointikyselyssä rehtoreita pyydettiin arvioimaan, minkälainen vaikutus rahoituksella ja oppilaskohtaisilla yksikköhinnoilla on eri tekijöihin.

- Vieressä oleviin laatikoihin on koottu rehtoreiden esittämiä keskeisiä näkemyksiä rahoituksen ja oppilaskohtaisten yksikköhintojen arvioituista vaikutuksista ryhmien muodostamiseen ja ryhmäkokojen määrittelyyn.

MYÖNTEISET NÄKÖKULMAT

- Ryhmäkoot pyritään pitämään kohtuullisen kokoisina ja jakotunteja käytetään eri luokkasteilla tarkoituksenmukaisesti.
- Laskemalla eurot yhteen, ja vertaamalla summaa henkilöstön palkkatietoihin, pystyy laatimaan suunnitelman perusopetusryhmistä ja niihin kohdistettavista tuntiresursseista (opetus ja koulunkäyntiavustus).
- Yläkoulun isompi oppilaskohtainen määräraha auttaa pienempien opetusryhmien muodostamista.
- Rahoituksella on merkitystä ryhmien muodostamiseen ja ryhmäkokoihin. Koulu pystyy määrittelemään, millä tavoin resurssi jaetaan ja tämä on hyvä asia.
- Olen asettanut tavoitteeksi, että luokkakoko pysyy noin 20 oppilaassa. Integraatio-oppilaiden tuki mahdollistaa sen melko hyvin. Toisaalta ikäluokat harvemmin ovat juuri sopivia. Tällöin resurssiopetus ja jakotunnit tuovat tarvittavaa lisäresurssia.

KRIITTISET JA KEHITTÄVÄT NÄKÖKULMAT

- Toistaiseksi ryhmien muodostamiseen ja ryhmäkokoihin vaikuttavat monet eri seikat sekä hankerahoituksen kautta tulevat rahoitukset. Ryhmät muodostetaan oppilaiden tarpeiden, ainekohtaisten rajoitusten, hallittavien oppilasmäärien, tavoitteiden yms. perusteella.
- Ryhmäkokojen pienentämiseen tarvitsemme lisää opetustiloja.
- Erityiskoulussa ryhmät perustetaan pedagogisin perustein ja koot ovat vakiot.
- Erityisen tuen oppilaista osa on erityisluokalla, Erityisluokanopettajan palkkaan on oltava riittävästi rahaa, vaikka luokka ei olisi lukuvuoden alkaessa täynnä. Erityisluokkien erityisen tuen oppilaiden yksikköhinnasta voisi mielestäni siirtyä luokkakohtaiseen resurssiin, jossa on erityisluokanopettajan (ov 22) opetustunteja vuosiluokan mukaisesti 21-30 vvt sekä resurssi 20 h koulunkäyntiavustukseen.

Oppilaskohtaisten yksikköhintojen vaikutus koulujen toimintaan (3/3)

- Arviointikyselyssä rehtoreita pyydettiin arvioimaan, minkälainen vaikutus rahoituksella ja oppilaskohtaisilla yksikköhinnoilla on eri tekijöihin.
- Vieressä oleviin laatikoihin on koottu rehtoreiden esittämiä keskeisiä näkemyksiä rahoituksen ja oppilaskohtaisten yksikköhintojen arvioiduista vaikutuksista oppimateriaalien hankintaan.

MYÖNTEISET NÄKÖKULMAT

- Erityisen tuen oppilaat ja valmistavat oppilaat tarvitsevat yksilöllisiä oppimateriaaleja. Lisäresurssi mahdollistaa myös sen.
- Rahoitus ohjaa mielestäni sekä opetustukea että oppimateriaalitukea oikein.
- Vi har förnyat en hel del läroboksserier, införskaffat böcker till bibliotek samt material för specialundervisningen.
- Rahoitus ohjaa oppimateriaalien hankintaa kestäväen kehityksen pohjalta. Käytämme monivuotisia kirjoja, kartutamme käsikirjastoa ja käytämme sähköisiä oppimateriaaleja ja -alustoja.
- Oppimateriaaleja hankitaan oppilaiden erilaisten tarpeiden mukaan, rahoitus on raja.
- Opettajille on annettu määrärahoja enemmän materiaalin hankintaan tietyille oppilaille yksikköhintojen perusteella.
- Erytiskouluissa oppimateriaaleihin on riittävästi rahan.

KRIITTISET JA KEHITTÄVÄT NÄKÖKULMAT

- Integraatiopäätösten tekeminen koulutasolla sujuvoittaa prosesseja, mutta myös kannustaa rajatapauksissa siirtämään oppilaita tehostetusta erityiseen tukeen ja yksiselitteisten kriteerien ja koulun ulkopuolisen tarkistuksen puuttuessa madaltaa erityisoppilaaksi määrittelemisen kynnystä ja voi johtaa eri koulussa erilaisiin käytäntöihin erityisopetuspäätösten tekemisessä. On kuitenkin todella tärkeää, kun näitä johtokunnille tai julkisuudessa esitellään, kertoa, mihin kaikkeen nämä ovat suunnattuja, ettei tule käsitys, että yksittäisen oppilaan kohdalla juuri hänelle on näyttävä ko. summalla materiaaleja tai opetusta. iso kokonaisuus on oltava koulun harkinnassa.
- Koulun budjetti on kokonaisuus, jonka käytöstä laaditaan suunnitelma. Ei kyseisellä rahoitusmallilla ole mitään suoraa yhteyttä materiaalihankintoihin.
- Siinä mielessä, että oppimista tukevia materiaaleja hankitaan erityisen tuen oppilaille henkilökohtaiseen käyttöön herkemmin kuin yleisopetuksen oppilaille.

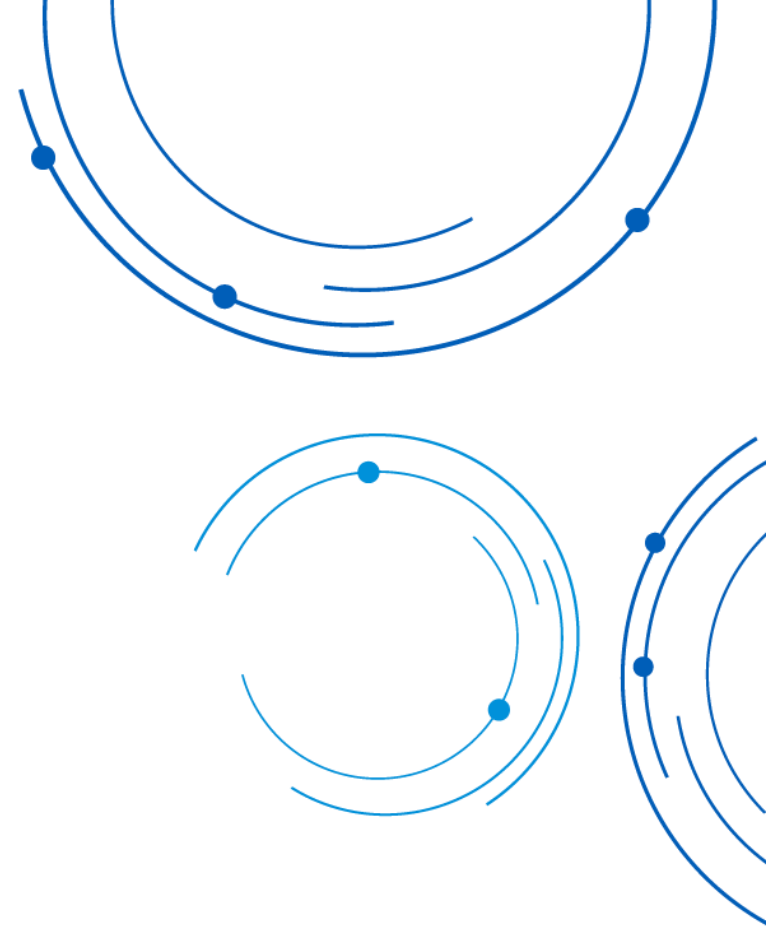
Määräraha-perusteisiin toivottuja uudistuksia ja kehityssajatuksia

- **Suomi toisena kielenä resurssointi on suhteessa aika pieni.**
- **Oppilaskohtaisten korotusperusteiden sijasta tulisi käyttää enemmän olosuhdekohtaisia korotusperusteita, esimerkiksi PD-kriteereihin perustuvia. Esimerkiksi erityisopetuksen tarve tai suomi toisena kielenä -opetuksen tarve korreloi kuitenkin näihin olosuhdetekijöihin.**
- **Rahoitusperiaate ohjaa erillisryhmäajatteluun. Inklusiivisen koulun toiminnan mahdollistamiseksi tarvittaisiin 30 prosentin rahansiirto/lisäys yleisopetuksen perusrahaan. Jos näin saataisiin toteutumaan, voisi ns. integraatiolisän poistaa koska kaikille kouluille annettaisiin riittävän suuri perusresurssi opetussuunnitelman mukaisen toiminnan toteuttamiseen.**
- **Ongelmana on se, että yleisen ja tehostetun tuen oppilaiden monimuotoisiin opetusjärjestelyihin ei riitä henkilöstöresurssia jota saataisiin vain, jos oppilailla olisi erityisen tuen päätös. Tämä saattaa ajaa päätösten "tehtailuun" resurssin hankintakeino na. Jotta toimintakulttuuri vakiintuu, tarvitaan riittävät ja toimivat rakenteet (joita myös edellytetään ja jotka on osoitettavissa). Rakenne ei synny jos siinä on liikaa vuotuista vaihtelua. Näin saisimme lähtökohtaisesti paremmat edellytykset monimuotoisille ryhmärakenteille joilla puolestaan ennaltaehkäistään erityisen tuen resurssin jatkotarve.**
- **Katsomusaineiden osalta voisi ohjata ne suoremmin keskitettyinä tunteina, sillä tasapuolisuuden vuoksi pienemmät uskonnot eivät saisi saada esim. enempää materiaalirahaa kuin valtauskonnotkaan.**
- **Puhtaasti oppilaskohtainen hinta on hyvä asia. Jotta suhteisiin osataan ottaa kantaa, tarvitaan lisää aikaa seurata toteutumia. Hintojen laskentaperusteet pitää saada läpinäkyväksi. Kolmiportaisen tuen toteutukseen tarvitaan riittävät määrärahat. Olemme huolissamme siitä, miten koulujen todelliset tarpeet välittyvät toimialalle, jotta tarvittaessa voidaan reagoida nopeasti muutoksiin.**
- **Koululla tulisi olla ns. peruskassa, jolla varmistetaan koulun koosta riippumatta, että kaikki peruspalvelut esim. laaja -alainen erityisopetus sekä hallinto (rehtorin palkka) on huomioitu. Tämä peruskassa tulee olla realistinen niin, että esim. ei opetusvelvollisuutta tai vähän opetusta omaavan rehtorin ja virka-apulaisrehtorin palkat ovat erikseen resursoitu.**
- **Määräraha-perusteet ovat mielestäni linjassa. Katsomusaineiden määräraha on melko pieni.**
- **Yläkoulun oppilaalla on oppitunteja jonkin verran enemmän, mutta saavat nyt moninkertaisesti enemmän resurssia, kun saavat sitä perusrahaassa, yleisopetuksen oppilasmäärärahaassa ja erityisopetuksen määrärahaassa.**



Arviointikyselyn tulokset:

Toiminnan kehittämisen tuki



Talouden ja toiminnan kehittämisen tuki

- **Rehtoreille suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan saavatko he mielestään riittävästi tukea koulun talouden ja toiminnan suunnittelussa. Vastanneista rehtoreista 43,5 prosenttia koki saavansa riittävästi tukea ja vastaavasti 56,5 prosenttia kaipasi lisää tukea talouden ja toiminnan suunnitteluun.**
- **Esitettyjä näkemyksiä syventävässä lisäkysymyksessä rehtoreita pyydettiin nostamaan esiin konkreettisia toiveita, joiden avulla talouden ja toiminnan suunnittelua voitaisiin helpottaa.**
- **Annetut kehitysehdotukset voidaan selkeästi jakaa kolmeen eri kategoriaan, jotka ovat:**

1. Säännönmukaiset koulutukset

- Säännöllisten koulutusten järjestäminen koettiin selkeästi yhdeksi kehitystoiveeksi. Näkemysten mukaan säännöllisillä, perusasioita käsittelevillä koulutuksilla ylläpidettäisiin nykyistä paremmin rehtoreiden kyvykkyyttä talousasioiden hallintaan, jonka koetaan monelta osin olevan rehtoreiden osaamispohjan heikoin lenkki.

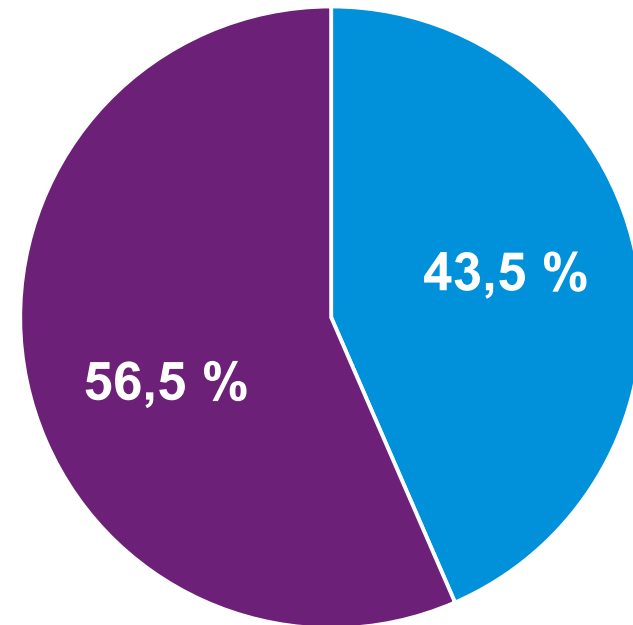
2. Laskentatyökalujen tuottaminen ja kehittäminen

- Laskentatyökalujen osalta toivottiin erityisesti koulujen talousraamien määrittelyä koskevaa työkalua, jonka avulla voidaan simuloida ja ennakoida myös oppilasmäärien vaikutuksia talousraameihin. Lisäksi työkalua toivottiin erityisesti opettajien palkkakustannusten laskentaan, jonka avulla voitaisiin helpommin määrittellä mitä suunniteltu opetuksen järjestäminen maksaa.

3. Talouden ja toiminnan kehittämistyöpajat ja vertaistuki

- Yleisempien koulutusten lisäksi toivottiin myös kokeneimpien rehtoreiden vetämiä klinikkamuotoisia työpajoja, joissa työstettäisiin vaiheistetusti läpi tulevan lukuvuoden toiminnan ja talouden suunnittelua. Kehitysajatuksina ehdotettiin myös klinikkamuotoista henkilökohtaista tukea ongelmatilanteisiin.

Saatko mielestäsi riittävästi tukea koulun talouden ja toiminnan suunnittelussa?



■ Kyllä ■ En



Arviointikyselyn tulokset:

Rahoitusperiaatteiden vahvuudet ja heikkoudet



Rahoitusperiaatteiden keskeiset vahvuudet ja heikkoudet

NÄKEMYKSIÄ KESKEISISTÄ VAHVUUKSISTA

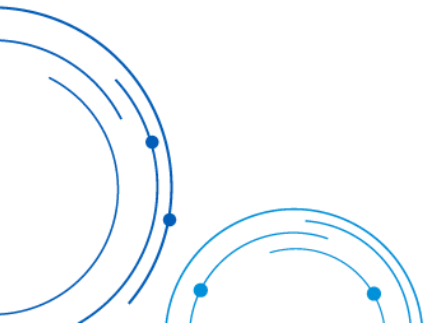
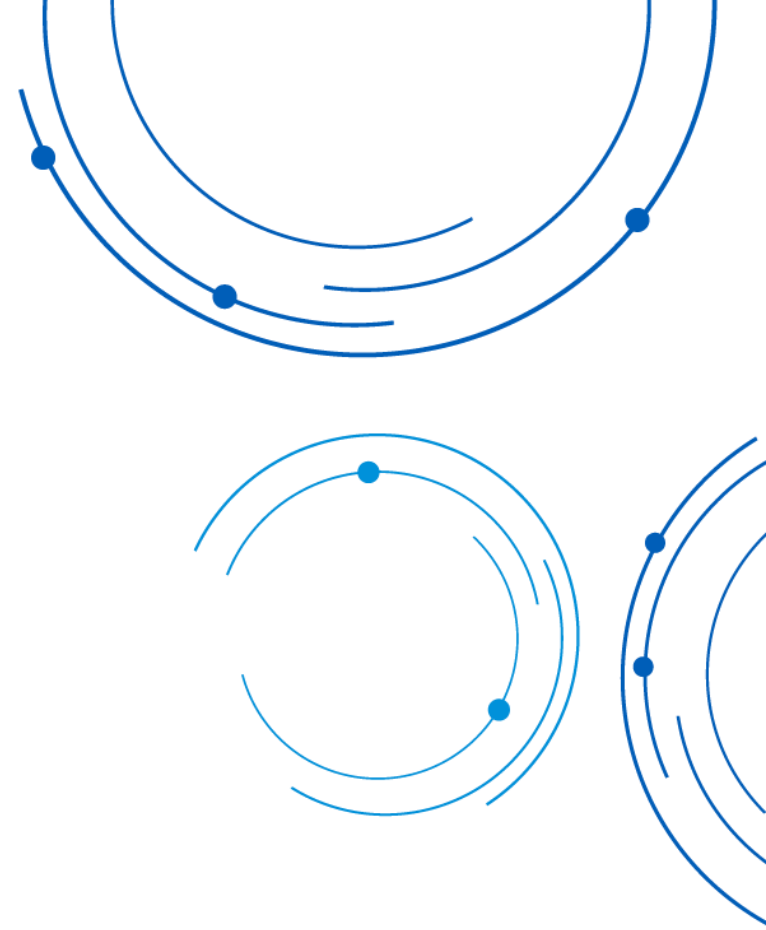
- ✓ Koulujen oman päätösvallan korostaminen rahoitusmallissa
- ✓ Erilaisuuden entistä tehokkaampi huomioiminen
- ✓ Integroitujen oppilaiden ja S2-oppilaiden selkeämpi huomioiminen
- ✓ Selkeä ”oppilashinnoittelu”
- ✓ Kokonaisbudjetointi on hyvä. Rehtori voi koulun väen kanssa suunnata resursseja ja huolehtia siitä, että kokonaisuus pysyy budjetissa.
- ✓ On hyvä, että avoimuus on lisääntynyt, koska edellisessä systeemissä oli paljon ihmeteltävää.
- ✓ Vahvuutena näen vapauden suunnata rahaa koulun tarpeiden mukaan.
- ✓ Mielestäni tuki pyritään ohjaamaan tasapuolisesti.
- ✓ Jag anser att vi får bra finansiering och fria händer att använda den budget vi får. Det ger möjligheter att skapa en sådan verksamhet som är optimalt just för mina hus och mina elevgrupper.
- ✓ Läpinäkyvyys, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus, sekä joustavuus.

NÄKEMYKSIÄ KESKEISISTÄ HEIKKOUKSISTA

- Budjettitarkistus tulee harmillisen myöhään syksyllä. Olisi hienoa saada työkalu, joka mahdollistaisi kokonaisnäkömän jo elokuussa.
- Sekavuus: liikaa projekteja ja liikaa eri ohjelmia, joita tulee käyttää yhtäaikaan.
- Ryhmäkoot muodostuvat helposti kovin suuriksi, etenkin, jos koulu ei saa PD-rahaa.
- Jos koulukohtainen budjetti on täysin avoin muutoksille, esim. että rehtori/johtokunta voi täysin päättää rahojen käytöstä (palkat, tarvikkeet) niin näen tässä riskiä henkilöstösuunnittelun näkökulmasta. Tämä voi nimittäin lisätä määräaikaista palvelussuhteita, kun harkinnanvaraisesti rahaa käytetäänkin oppimateriaalin sijaan henkilöstöön tai toisinpäin.
- Jää huoli, että onko kaikkiin toimintoihin riittävä rahoitus, kun toiminnot eivät ole niin näkyviä kuin ennen (esim. johtamisjärjestelmän palkat, ovtes-neuvotteluiden lisät, opon ja osa-aikaisten erityisopettajien palkat)
- Suurin heikkous on seurantavälineiden puute. Lisäksi sähköisten järjestelmien puute / yhteensopimattomuus.
- Ne koulut, jotka saavat tukea, saavat sitä monelta eri taholta. Nyt tuki kasaantuu osalle kouluja ja se on osittain myös päällekkäistä. Rahan tasaisempi jakaminen kaikille kouluille olisi toivottavaa.



Johtopäätöksiä ja toimenpidesuosituksia



Arvioinnin johtopäätöksiä

- Tämän arvioinnin avulla ei voida vielä tehdä selkeitä johtopäätöksiä siitä, miten Helsingin kaupungin peruskoulujen uudistetut rahoitusperiaatteet tulevat vaikuttamaan koulujen toimintaan sekä opetuksen järjestämiseen. Arvioinnin tekohetkellä Helsingin kaupungilla on ollut käytössä rinnakkaisjärjestelmä, jossa koulukohtaiset budjetit on samanaikaisesti laskettu sekä uusien rahoitusperiaatteiden että vanhojen rahoitusperiaatteiden avulla. Rinnakkaisen mallin käytöllä on haluttu varmistaa uusien rahoitusperiaatteiden hallittu käyttöönotto ns. siirtymäajan puitteissa.
- Arvioinnin tiedonkeruun aikana on käynyt selväksi, että peruskoulujen rehtoreiden tietämys uudistettujen rahoitusperiaatteiden vaikutuksista koulujen talouteen ja toimintaan vaihtelee huomattavasti. Käytännössä tässä arvioinnissa kerätyssä aineistossa on ollut kyse ennakkotietojen (ex-ante -arviointi) keräämisestä, jonka avulla pystytään luomaan kuva siitä, millä tavalla peruskoulujen rehtorit sekä aluepäälliköt suhtautuvat uusien rahoitusperiaatteiden keskeisiin sisältöihin ja painopisteisiin.
- Yllämainitut tekijät huomioiden arvioinnin perusteella voidaan esittää seuraavia johtopäätöksiä:
 1. Uudistukselle asetettujen periaatteiden toteutuminen näyttää arvioinnin perusteella toteutuvan kohtuullisen hyvin. Rehtoreiden näkemysten mukaan uudistetut rahoitusperiaatteet lisäävät erityisesti rahoituksen läpinäkyvyyttä ja korostavat koulujen toimivaltaa päättäen määrärahojensa käytöstä. Uusia rahoitusperiaatteita pidetään myös pääsääntöisesti yksinkertaisina ja ymmärrettävinä. Heikoimmin uudistukselle asetetuista periaatteista suhtaudutaan sen tavoitteeseen kohdella eri kouluja tasapuolisemmin. Keskeiset epäselvyydet tältä osin näyttävät liittyvän isojen ja pienten koulujen välisiin eroavaisuuksiin.
 2. Uuden rahoitusmallin mukaisilla oppilaskohtaisilla yksikköhinnoilla näyttää arvioinnin perusteella olevan myönteisiä vaikutuksia koulujen toimintaan. Rehtoreiden vastauksissa korostuvat erityisesti uudistuksen mahdollisuudet joustavaan ja tarkoituksenmukaiseen resurssien käyttöön sekä erityisesti mahdollisuudet erityisoppilaiden parempaan tukemiseen. Uuden rahoitusperiaatteen mukaisilla laskentakaavoilla nähdään myös olevan jonkin verran myönteisiä vaikutuksia ryhmäkokoihin.
 3. Uusien rahoitusperiaatteiden vahvempi fokuusoituminen erityisopetukseen saattaa madaltaa erityisoppilaaksi määrittelyn kynnyksiä sekä toisaalta johtaa koulujen erilaisiin käytäntöihin erityisopetuspäätösten tekemisessä.
 4. Rehtoreiden saama tuki talouden ja toiminnan suunnittelun tueksi rahoitusperiaateuudistuksen nivelvaiheessa on tällä hetkellä riittämätöntä. Yli puolet kyselyyn vastanneista rehtoreista kaipasi enemmän tukea talouden suunnitteluun. Keskeisiä tukimenetelminä toivottiin erityisesti yleisiä talouskoulutuksia, parempia laskentatyökaluja sekä henkilökohtaisempaa ja vertaisapuun perustuvaa ohjausta.

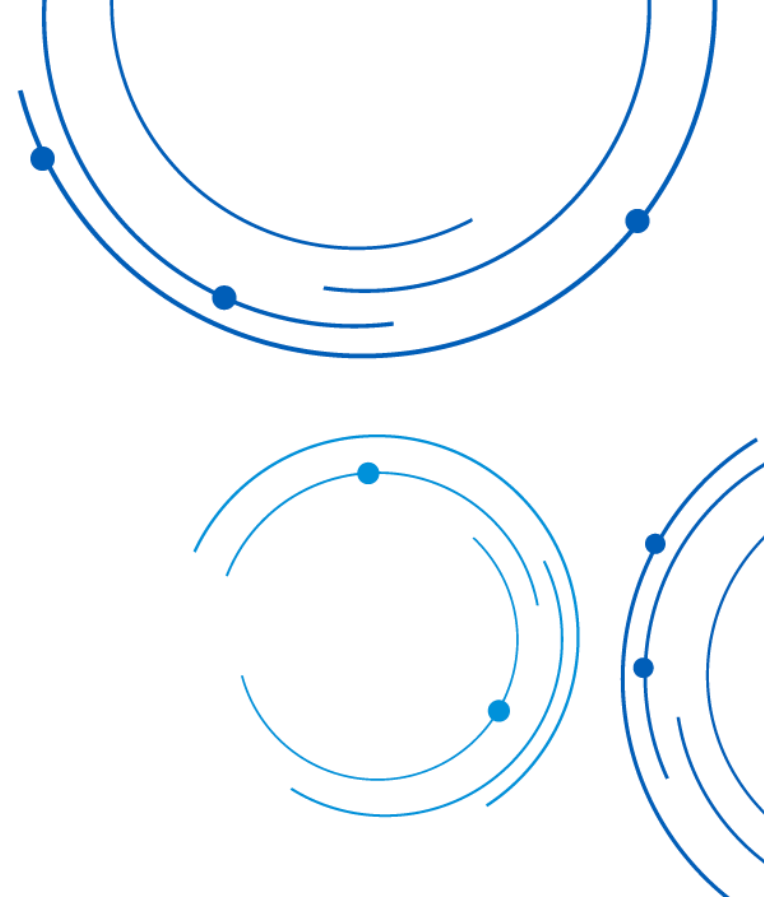
Toimenpidesuosituksia

- Arvioinnin toimenpidesuositukset pohjautuvat edellä esitelyihin havaintoihin sekä niistä tehtyihin johtopäätöksiin. Keskeisinä toimenpidesuosituksina esitämme Helsingin kaupungille seuraavaa:

1. Rahoitusperiaatteiden uudistuksen vaikutusten arviointia tulee jatkaa myös tulevina vuosina. Keskeistä tulevissa arvioinneissa on korostaa arvioinnin läpinäkyvyyttä ja tiivistä vuorovaikutusta peruskoulujen rehtoreiden kanssa. Käytännössä arviointityötä on helppoa jatkaa siten, että uudistukselle asetettujen periaatteiden toteutumista sekä oppilaskohtaisten yksikköhintojen vaikutusta koulujen toimintaan seurataan seurantakyselyn sekä toisaalta myös toteutuneiden kustannusten sekä muiden seurantaindikaattoreiden (erityisesti erityisopetuksen indikaattorit) avulla.
2. Uusien rahoitusperiaatteiden käyttöönoton tukea peruskoulujen rehtoreille on lisättävä. Tämän arvioinnin perusteella voidaan todeta, että peruskoulujen rehtorit kaipaavat selkeästi lisää tukea uudistettujen rahoitusperiaatteiden vaikutusten hahmottamiseksi. Keskeistä on pyrkiä luomaan selkeitä sähköisiä työkaluja koulujen talouden ja toiminnan suunnitteluun sekä tukea apua kaipaavia rehtoreita täsmäkoulutusten ja klinikkamuotoisen avun turvin. Klinikamuotoisen avun suunnittelussa tulisi huomioida se, että parhaiten apua

pystytään kohdentamaan järjestämällä koulutuksia, joissa kouluttajina ja tuen antajina toimivat kokeneemmat talouden suunnitteluun perehtyneet rehtorit.

3. Uudistettujen rahoitusperiaatteiden luomia mahdollisia ”insentiiviloukkuja” tulee tulevina vuosina seurata erityisen tarkasti. Keskeisiä tämän arvioinnin yhteydessä esiin nostettuja insentiiviloukkuja ovat erityisesti madaltunut kynnys erityisoppilaaksi määrittelyyn sekä potentiaalinen insentiivi hyödyntää liiallisesti määräaikaista palvelusuhteita opetustyössä.
4. Rahoitusperiaatteiden uudistuksen vaikutusten ja vaikuttavuuden seurannassa tulisi fokusoida myös oppimistuloksiin keskittyvien seurantaindikaattoreiden kehittämiseen. Pidemmällä, noin viiden vuoden aikajänteellä, rahoitusuudistuksen vaikutusten ja vaikuttavuuden seuranta tulisi tehdä myös seuraamalla koulukohtaisten oppimistulosten kehitystä sekä eri koulujen oppimistulosten välisten nykyisten erojen kehitystä.



© 2020 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.