



14.02.2017

OTJ/6

## 6

### Helsingin kaupungin ylläpitämien peruskoulujen rahoitusperiaatteiden uudistaminen

HEL 2017-001010 T 12 00 00

#### Päätösehdotus

Opetuslautakunta päättää, että kaupungin peruskoulujen budjettikehysten laskennassa luovutaan vuodesta 2017 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 2016 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

2. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka määritellään erikseen suomen- ja ruotsinkielisille peruskouluille. Oppilaskohtaista määrärahaa korotetaan erityisopetuksen, suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen sekä elämäntietosomustiedon, ortodoksinen uskonnon ja islamin uskonnon opetuksessa olevien oppilaiden osalta. Korotuskertoimet johdetaan vuoteen 2016 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

3. Koulukohtaisessa budjetissa huomioidaan erillisellä määrärahalla koulukohtaiset erot opettajien työvuosirakenteessa.

4. Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan euroa/opetusryhmä-periaatteella laskettava määräraha startti/esiopetukseen, harvinaisten/vapaaehtoisten kielten opetukseen sekä valmistavaan opetukseen. Ryhmäkohtaiset määrärahat johdetaan vuoteen 2016 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

5. Siirtymäkaudella 2017-2019 koulukohtaisia muutoksia budjettikehyksissä tasataan. Yksittäisen peruskoulun edellä olevin perustein laskettu opetuksen laskennallinen määräraha voi poiketa vuonna 2017 enintään prosentin verrattuna vuoteen 2016 käytössä olleilla tuntikehyskaavoilla lasketuista määrärahoista. Vuonna 2018 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 2016 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

2. Koulukohtaisissa budjettikehyksissä huomioidaan euroa/opetusryhmä-periaatteella laskettava määräraha esiopetukseen. Ryhmäkohtainen määräraha johdetaan vuoteen 2016 käytössä olleesta tuntikehyskaavasta.

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

Euromääräiset laskentaperusteet määritellään niin, että perusopetukseen käytetään määrärahoja vuonna 2017 opetuslautakunnan hyväksymän vuoden 2017 tulosbudjetin mukaisesti sekä suomen- että ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Sen jälkeen käytettävät euroa/oppilasmäärärahat tarkistetaan vuosittain lautakunnan päättämien tulosbudjetien edellyttämälle tasolle.

Uusien rahoitusperiaatteiden toimivuus arvioidaan ja mahdolliset tarkistustarpeet tuodaan lautakunnan päätettäviksi vuoden 2018 lopulla.

## Esittelijän perustelut

### Taustaa

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



## Nykyiset rahoitusperiaatteet

Talousarvioehdotusten ja tulosbudjettien yhteydessä lautakunta päättää määrärahojen kohdentamisesta eri koulutus- ja kasvatuspalveluihin, kuten perusopetukseen sekä asettaa virastolle tavoitteita. Tulosbudjettien yhteydessä lautakunta on päättänyt, että linjanjohtajat päättävät tulosbudjetin tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti määrärahan sa puitteissa koulujen, oppilaitosten ja päiväkotien 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 ja lukioden 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 ja lukioden kokonaisbudjettikehyksiä koulukohtaisilla tuntihinnoilla, jotka perustuvat edellisen vuoden toteutuneisiin tuntihinnoihin.

## Rahoitusperiaatteiden kehittämistarpeet

Opetusviraston toimintaympäristö, toimintatavat ja taloudellinen tilanne ovat muuttuneet niin, että tuntikehyslaskennasta tulisi luopua. Opetuslautakunta on tulosbudjettien yhteydessä päättänyt, että kouluja sitovat euromääräiset budjetit, eivätkä esimerkiksi tuntikehyskaavojen tuottamat tuntimäärät. Tuntikehyskaavat kuitenkin sitovat virastoa ja ohjaavat edelleen koulujen toiminnan suunnittelua ja budjetointia. Ne hankaloittavat monissa tilanteissa opetuslautakunnan asettamien tavoitteiden ja talousarvion toteuttamista. Rinnakkaisohjaus tunneilla ja euroilla ei myöskään tue kaupungin tavoitetta kehittää palvelujen tuottamistapoja ja siten parantaa tuottavuutta.

Opetusvirasto käynnisti opetuslautakunnan edellyttämällä tavalla rahoitusperiaatteiden uudistamisen vuonna 2015. Kaikki viraston osastot tekivät syksyllä 2015 opetustoimen johtajan pyynnöstä esityksen resursointiperiaatteiden uudistamiseksi siten, että valmisteluun osallistui rehtoreita ja päiväkotien johtajia.

Esitykset tukevat sitä, että koulujen resursointiperiaatteiden tulisi olla selkeästi europohjaisia ja laskentaperiaatteet määriteltäisiin jatkossa



kaikilta osin virastossa lautakunnan päättämien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Tämän katsottiin olevan linjassa sen kanssa, että opetuslautakunnan päätöksiensä mukaisesti kouluja sitovat euromääräiset budjettikehykset ja linjanjohtajat päättävät koulu- ja oppilaitoskohtaisista määrärahoista. Nykyistä useisiin erillisiin laskentakaavoihin perustuvaa järjestelmää pidettiin monimutkaisena. Selkeän eurobudjetoinnin katsottiin lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.

## Uudet rahoitusperiaatteet

### Yleistä

Esitettyjä perusopetuksen uusia laskentaperiaatteita on valmisteltu opetustoimen johtajan nimeämässä työryhmässä, jossa on ollut viraston hallinnon, rehtoreiden sekä henkilöstöjärjestöjen edustus. Laskentaperiaatteet on käyty läpi sekä suomen- että ruotsinkielisten rehtoreiden kanssa helmikuussa 2017 järjestetyissä tilaisuuksissa.

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 koulunkäyntiavustuksen 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, suomi/ruotsi toisena kielenä opetus sekä elämäntiedon, ortodoksinen uskonnon ja islamin uskonnon opetus) perusteella. Porrastukset on johdettu nykyisistä tuntikehyskaavoista.



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. Erityislisänä on huomioitu sairaalaopetuksen ominaispiirteet, esim. oppilaiden suuri vaihtuvuus ja heidän erityistarpeensa. Helsingin ulkopuolella sijaitsevissa laitospetuksissa 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.

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 avustajatuntiresurssi esitetään muutettavaksi euroa/oppilas ja euroa/ryhmä-määrärahoiksi.

Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka on kaikille kouluille sama. Oppilaskohtainen määräraha lasketaan erikseen yleisopetuksen oppilaille, valmistavaan opetukseen, erityisopetukseen ja iltapäivätoimintaan. Oppilas-



kohtaiset määrärahat johdetaan vuoteen 2016 käytössä olleista tuntikehyskaavoista.

Ryhmäkohtainen määräraha lasketaan esityksen mukaan nykyisin periaattein esiopetukseen ja johdetaan vuoteen 2016 käytössä olleesta tuntikehyskaavasta.

Avustajaresurssin laskennassa on otettu huomioon erityis- ja sairaalakoulun erityistarpeet. Laskennassa on huomioitu myös oppituntien ulkopuolinen avustajatarve sekä vaikeammin kehitysvammaisten kiinteä avustajatarve kuuden oppilaan erityisluokassa. Lähtökohtana laskennalle on ollut lautakunnan resurssointiperiaatteet 30.1.2007

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

#### 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 nykyisillä periaatteillakin olisi käytetty.

Yksittäisten koulujen määrärahoissa voi tapahtua suuriakin 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 selittävät henkilöstörakenteen ohella mm. eroavaisuudet koulujen opetusjärjestelyissä.

Edellä todettuja eroja esitetään tasoitettavaksi erikseen koulukohtaisesti laskettavalla henkilöstörakennellessä. Lisäksi koulukohtaisia muutoksia esitetään tasoitettavaksi kolmen vuoden siirtymäajalla niin, että yksittäinen koulu voi vuonna 2017 menettää tai saada resursseja opetuksen laskennallisiin menoihin enintään prosentin verran verrattuna vanhalla tavalla laskettuun budjettiin. Vuonna 2018 maksimimuutos olisi kaksi prosenttia ja vuonna 2019 kolme prosenttia. Koelaskelmien perusteella suurimmat koulukohtaiset muutokset opetuksen laskennallisissa määrärahoissa olisivat vuonna 2017 välillä 20 000 - 30 000 euroa.

Avustajaresurssien jakoperiaatteissa ei tapahdu eurottamista lukuun ottamatta oleellisia muutoksia, koska laskentakaavojen tuottama koulunkäyntiavustuksen tuntiresurssi on eurotettu tähänkin asti samalla keski-



14.02.2017

OTJ/6

määräisellä tuntihinnalla kaikille kouluille. Tästä johtuen avustajaresursien laskentaan ei esitetä siirtymäaikaa.

#### Esityksen terveys- ja lapsivaikutukset

Esityksellä ei ole merkittävää vaikutusta ryhmäkokoihin tai avustajaresursseihin, sillä pohjalla on käytetty nykyistä tuntikehyksen laskentamallia. Integraatio-oppilaan tuoman erillisresurssin yhdenmukaistaminen euromääräiseksi kohtelee oppilaita nykyistä tasavertaisemmin.

#### Esittelijä

opetustoimen johtaja  
Liisa Pohjolainen

#### Lisätiedot

Tero Vuontisjärvi, kehittämisspäälikkö, puhelin: 310 80295  
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi  
Niclas Grönholm, linjanjohtaja, puhelin: 310 86225  
niclas.gronholm(a)hel.fi  
Marjo Kyllönen, vs. linjanjohtaja, puhelin: 310 86274  
marjo.kyllonen(a)hel.fi

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano