

Vastaus valtuustoaloitteeseen oppimisen tuen uudistukseen varatun valtionosuuden käyttämisestä Kouvolassa

9395/00.05.00/2025

Kaupunginvaltuusto 17.03.2025 § 25

Puheenjohtaja Paula Werning esitteli valtuutettu Tiina Hämäläsen jättämän seuraavan valtuustoaloitteen:

”Oppimisen tuki muuttuu esi- ja perusopetuksessa ja tulee voimaan 1.8.2025. Tuen muotojen yhtenäistämässä ja selkiytyksessä valtakunnallisesti on kyse kokonaan uudeltaisesta lähestymistavasta, joka perustuu oppilaiden tosiasialliselle tarpeelle tukitoimiin. Tuessa on lakisääteisiä uusia velvoitteita ja rajoituksia, jotka täytyy toteuttaa oikein.

Tämän uudistuksen toteutukseen kohdennetaan opetuksen järjestäjille pysyvää vuosittaista rahoitusta valtionosuuksina. Kunnille tuleva rahoitus on yleiskatteellista ja se tarkoittaa sitä, että kunnat päättävät itse rahoituksen kohdentamisesta.

Koska lainsäädäntö asettaa selkeitä velvoitteita tuen järjestämiseen ja toteuttamiseen, rahoitus pitää kohdentaa kokonaisuudessaan esi- ja perusopetusta antavien yksiköiden tarpeisiin tässä asiassa. Ilman lisäeuroja ei voi esimerkiksi palkata lisää opettajia, erityisopettajia ja erityisluokanopettajia, perustaa uusia pienryhmiä eikä lisätä jakotunteja ja tukiovetusta. Kouvola on saamassa valtionosuuksina tähän noin miljoona euroa.

Esitän, että oppilaan tuen uudistukseen nyt kohdennettava valtion rahoitus käytetään Kouvolassa vain oppimisen tuen uudistamiseen ja toteuttamiseen esi- ja perusopetuksessa.

Jos Kouvolalle tulevaa lisärahoitusta ei vielä olla kohdennettu em. tarkoitukseen, on tehtävä lisätalousarvio.

Esitän myös, että kaupunki raportoi valtuustolle vuosittain, miten rahoitus on vuoden mittaan käytetty oppimisen tukeen kaupungin perusopetuksessa.”

Kaupunginvaltuuston päätös:

Kaupunginvaltuusto päätti lähettää aloitteen kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

Kasvatus- ja opetuslautakunta 16.09.2025

Valmistelija: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi, sivistysjohtaja Veikko Niemi, puh. 020 615 7727, veikko.niemi(at)kouvola.fi

Valtuustoaloitteen keskeinen sisältö ja sen sisältämä esitys toimenpiteiksi

Kaupunginvaltuuston kokouksessa 17.03.2025 § 25 valtuuston puheenjohtaja Paula Werning esitteli valtuutettu Tiina Hämäläisen jättämän valtuustoaloitteen. Allekirjoittanut esittää, että oppilaan tuen uudistukseen nyt kohdennettava valtion rahoitus käytetään Kouvolaissa vain oppimisen tuen uudistamiseen ja toteuttamiseen esi- ja perusopetuksessa.

Jos Kouvolaalle tulevaa lisärahoitusta ei vielä olla kohdennettu em. tarkoitukseen, on tehtävä lisätalousarvio.

Hämäläinen esittää myös, että kaupunki raportoi valtuustolle vuosittain, miten rahoitus on vuoden mittaan käytetty oppimisen tukeen kaupungin perusopetuksessa.

Kuntien valtiolta saama verorahoitus

Verotulot ja valtionrahoitus muodostavat kuntien verorahoituksen kokonaisuuden. Verotulot ovat kaikkien kuntien tärkein tuloerä. Vuonna 2025 Kouvolaan verotulot ovat noin 78 prosenttia ja valtionosuudet noin 0,6 prosenttia kaupungin tulo- ja rahoituksen kokonaisuudesta.

Valtionosuuksien määräytymisperusteet tulevat lainsäädännöstä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta). Valtionosuudet ovat kokonaisuudessaan yleiskatteista tuloa kunnalle. Yleiskatteisuus tarkoittaa, että kunta itse saa vapaasti päättää valtionosuutensa käytöstä. Valtionosuuksien käyttöä ei raportoida. Vapaus päättää tulojen käytöstä on kunnalliseen itsehallintoon kuuluva periaate.

Valtionosuuden laskenta- eli määräytymisperusteita ovat muun muassa ikärakenne sekä kielelliset ja maantieteelliset olosuhteet.

Valtionosuudet määräytyvät palvelujen järjestämisestä aiheutuvien laskennallisten kustannusten perusteella. Valtionosuuspohjalla tarkoitetaan valtionosuuteen oikeuttavia kustannuksia.

Valtionosuudet ovat laskennallisia. Laskennallinen valtionosuus tarkoittaa, että kunnalle myönnettävä valtionosuus ei perustu suoraan kyseisen kunnan todellisiin kustannuksiin, vaan kuntaa kuvaaviin tilastotietoihin. Kunnalle myönnettävä valtionosuus muuttuu vuosittain. Muutokset voidaan jakaa automaattisiin eli lakiin perustuviin ja poliittisista päätöksistä johtuviin muutoksiin.

Valtionosuuteen vuosittain tehtäviä automaattimuutoksia ovat kustannustason muutoksen huomioon ottaminen ts. indeksikorotus,

väestötietojen ja muiden valtionosuuden laskennassa käytettävien lähdetietojen päivittyminen ja kustannustenjaon tarkistus, jossa valtionosuuteen oikeuttavia todellisia kustannuksia verrataan valtionosuuden perusteena oleviin kustannuksiin.

Valtionosuutta muuttavista poliittisista päätöksistä yleisimpiä ovat kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset. Kun kuntien tehtäviin kohdistuvaa lainsäädäntöä muutetaan, vaikuttaa se lähes aina myös valtionosuuteen. Muita valtionosuuksiin vaikuttavia poliittisia päätöksiä ovat esimerkiksi suorat, valtion talouden tasapainottamiseksi tehdyt valtionosuusleikkaukset ja valtionosuusuudistukset, joissa muutetaan valtionosuuskriteereitä tai muita laskentaperusteita. Oppimisen tuen uudistus on yksi monista kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevista muutoksista. Oppimisen tuen uudistus lisää kuntien saamia valtionosuuksia. Saman aikaisesti valtionosuuksiin kohdistuu merkittävä määrä myös muita lisäyksiä sekä vähennyksiä. Näiden lisäyksien ja vähennyksien kohdistaminen suoraan kunnan palveluiden tuottamiseen ei ole mahdollista.

Valtionosuudet kirjanpidossa ja talousarviossa

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan Kuntalain lisäksi kirjanpitolakia. Kirjanpito-lautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 113—116 §:n soveltamisesta (kuntalaki 112 §).

Valtionosuudet ovat yleiskatteisia tuloslaskelman tuloeriä. Tuloslaskelman valtionosuuksiin sisältyvät käyttötalouden valtionosuudet ja -avustukset perustuvat yleiseen valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon ja niillä ei ole käyttökorvauksen tai maksun luonnetta (Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto, Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta, 2023).

Kuntien valtionosuuksilla rahoitetaan kunnan tuloslaskelmassa kunnan talouden kokonaisuutta, eikä niitä voida kohdistaa budjetissa mihinkään toimintaan tai palveluun.

Toimialojen talousarviokehys muodostetaan käytettävissä olevan kokonaisrahoituksen perusteella tarveperusteisesti. Tarveperusteessa huomioidaan mm. palvelutarpeen muutokset, lainsäädännölliset muutokset sekä kunnan omat päätökset. Näiden perusteella muodostuvat toimielinkohtaiset talousarviokehukset.

Talousarviomuutokset

Talousarvion sitovuus Kouvolassa on toimielimen toimintakate. Talousarviomuutokset tehdään tämän sitovuustason mukaisesti. Talousarviossa sekä sitä koskevissa muutoksissa otetaan huomioon kokonaisuus. Talousarviomuutoksia tehdään vain olennaisesti merkittävistä muutoksista. Oppimisen tuen uudistuksen vaikutus

euromääräinen vaikutus Kouvolan kaupungille ei ole vielä tiedossa. Oppimisen tuen uudistuksen kustannuksiin vaikuttaa myös se, kuinka oppimisen tuki on aiemmin kunnassa järjestetty.

Oppimisen tuen uudistuksen kustannusten raportointi

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 58 §:n mukaan valtionosuuden saajan tulee ilmoittaa valtionapuviranomaisella rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat tiedot toiminnastaan ja taloudestaan. Oppimisen tuen uudistuksen yhteydessä tulee 1.8.2025 lähtien ilmoittaa sairaalaopetuksen ja konsultatiivisen sairaalaopetuksen suorite- ja kustannustiedot sekä ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin kohdistuvat opetustuntien määrät. Kokonaisuutena oppimisen tuen kustannustietoja ei ilmoiteta.

Oppimisen tuen uudistuksen kustannuksia ei voida täysimääräisesti erotella opetustoimen sekä varhaiskasvatuksen muista kustannuksista. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kustannusten raportointia määrittää valtiokonttorin talousraportoinnin tietosisällöt, joihin pohjautuu myös opetushallituksen tilastointi. Edellä mainittujen perusteella ei ole tarkoituksenmukaista eikä kohtuullisella työmäärällä toteutettavissa uusia raportointitapoja aiempien lainsäädäntöön perustuvien tarpeiden lisäksi.

Oppimisen tukea koskevat muutokset perusopetuslaissa ja opetuksen järjestäjän lakisääteiset velvoitteet sekä toteutus Kouvolassa 1.8.2025 alkaen

1.8.2025 voimaan astuvien perusopetuslain oppimisen tukea koskevien muutosten myötä Kouvolan kaupungille tulee opetuksen järjestäjänä uusia lakisääteisiä velvoitteita.

Konsultatiivinen sairaalaopetus

Perusopetuslain 4 a § 2. momentti velvoittaa sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan järjestämään 1.8.2025 alkaen konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua toteuttamaan on 1.8.2025 alkaen palkattu yksi erityisluokanopettaja, joka työskentelee vuosityöajassa. Sairaalakoulun konsultoiva erityisopettaja toimii esi- ja perusopetuksessa tarvittaessa koko Kymenlaakson hyvinvointialueella.

Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt

Perusopetuslain 20 b §:ssä veloitetaan opetuksen järjestäjää varmistamaan oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt esi- ja perusopetuksessa sekä järjestämään ryhmäkohtaisia tukimuotoja osana perustoimintaa. Oppimisen edellytyksiä tukevilla opetusjärjestelyillä tarkoitetaan oppilaiden erilaiset tarpeet ja edellytykset huomioon ottavaa opetuksen järjestämistä ja opetuksen eriyttämistä, eri oppiaineiden ja tiedonalojen kieltä avaavaa kielitietoista opetusta,

opetusryhmien muodostamista siten, että opetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa, pedagogisia ratkaisuja, joilla tukea tarvitsevien oppilaiden lisäksi huomioidaan myös oppilaat, jotka etenevät opinnoissaan tavoitekokonaisuuksittain, opettajan kykyä huomioida riittävästi opetusryhmän tarpeet ja vahvuudet sekä oppilaiden kanssa työskentelevien koulunkäynninohjaajien ja muun henkilöstön hyödyntämistä oppilaiden koulunkäynnin ja opetukseen osallistumisen tukena. Oppimisen edellytyksiä tukevien opetusjärjestelyjen osalta eriyttämiseen, yhteisopettajuuteen sekä kielitietoiseen opetukseen järjestetään koko opetushenkilöstölle täydennyskoulutusta syksyllä 2025. Koulunkäynninohjaajien riittävä määrä kouluilla turvataan ohjaamalla lukuvuonna 2025–2026 laskennallisesti kouluille yleisopetukseen yksi ohjaaja noin sataa yleisopetuksen oppilasta kohden. Lisäksi hyvinvointitutoreiden roolia oppilaiden koulunkäynnin ja opetukseen osallistumisen tukena vahvistetaan entisestään/suunnitelmallisesti.

Ryhmäkohtainen tuki

Ryhmäkohtaisia tukimuotoja ovat opettajan antama yleinen tukiopetus ja opetuskielen tukiopetus sekä erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Opetuksen järjestäjän on varattava ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,122 opetustuntia koulun oppilasta kohden viikossa. Kouvolassa jakotunteja ja tukiopetustunteja myönnetään tuntikehyksessä ensi lukuvuodeksi niin, että kaikissa kouluissa ylitetään kerroin 0,122 kertoimen keskiarvon ollessa 0,189. Ryhmäkohtaisten tukimuotojen ja mahdollisen oppilaskohtaisena tukitoimena annettavan pienryhmäopetuksen toteuttamiseen on varattu Kouvolan kouluille erityisluokanopettajaresurssia yhteensä 289 vuosiviikkotuntia.

Oppilaskohtaiset tukitoimet

Perusopetuslain 20 c §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, mikäli ryhmäkohtaiset tukimuodot ovat riittämättömiä. Oppilaskohtaisia tukitoimia ovat oppilaskohtainen erityisopettajan opetus osittain pienryhmässä ja muun opetuksen yhteydessä, erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetus pienryhmässä, erityisluokanopettajan opetus erityisluokassa sekä oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Oppilaskohtaisena tukitoimena annettavan pienryhmäopetuksen mahdollistaa edellä mainittu 289 tunnin erityisluokanopettajaresurssin lisäksi lukuvuodelle 2025–2026.

Esiopetusikäiset ja tuen uudistus

Kouvolassa esiopetusta järjestetään varhaiskasvatusyksiköissä sekä perusopetuksessa. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien (VEO) työskentely muuttuu niin, että konsultatiivisesta työstä siirrytään myös

työskentelemään esiopetusryhmässä. Kouvolassa on resursoitu kaksi VEO:n vakanssia lisää. Alle esiopetusikäisten osalta varhaiskasvatuksessa toimitaan tuen asioissa kolmiportaisen mallin mukaan. Kahden lainsäädännön alla toimiminen hankaloittaa lisäresurssitarpeen arviointia.

Oppimisen tuki ja toimintakulttuurin muutos

Esi- ja perusopetuksessa tuen uudistuksella on suuri merkitys toimintakulttuurin muutokseen esim. yhteiseen suunnitteluun, henkilöstön moniammatilliseen yhteistyöhön ja yhteisopettajuuteen. Tuen uudistuksessa on kyse myös hallinnollisen byrokratian vähentämisestä, kun oppimisen tuen pitäisi järsyä nopeasti. Näille kahdelle edellä mainitulle tekijälle on vaikea määrittellä euromääriä.

Euromäärien kustannusten tai säästöjen lisäksi on tärkeää seurata oppilaiden saamaa tarvitsemaansa oikea-aikaista tukea oppimiseensa. Tällä parhaimmillaan ennaltaehkäistään suurempia tuen tarpeita.

On tärkeää, että esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen järjestämiseen on riittävästi resursseja.

Aloitteen tekijöiden kommentit vastauksesta

Valtuustoaloitteeseen laadittu vastaus on annettu valtuustoaloitteiden käsittelyohjeen mukaisesti aloitteen tekijälle kommentoitavaksi ennen vastauksen päätöksentekoon saattamista. Laadittuun vastaukseen ei saapunut kommentteja määräaikaan 14.8.2025 mennessä.

Yhteenveto: Valtuustoaloitteessa esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen ja siihen liittyvät perustelut sekä mahdolliset rajoitteet

Valtionosuusrahoitus on osa kunnan kokonaisrahoitusta ja lakivelvoitteiden vaatimat resurssitarpeet arvioidaan todellisen tarpeen mukaisesti osana kaupungin vuosittaista talousarvion laadintaprosessia. Valtionosuudet ovat yleiskatteisia sekä laskennallisia, joten niitä ei tule kohdistaa käytettäväksi mihinkään yhteen tiettyyn muutokseen. Samanaikaisesti valtionosuuksiin kohdistuu vuosittain merkittävästi myös muita lisäykset sekä vähennyksiä, kaikkien näiden muutoksien eurovaikutusten kohdistaminen ei ole mahdollista.

Myöskään talousarviomuutokselle ei nähdä tässä kohtaa tarvetta, koska tarkkaa lisäresurssitarvetta ei pystytä vielä arvioimaan.

Talousarviomuutoksissa on vastaava sitovuustaso kuin talousarviossa eli toimielimen toimintakate. Talousarviomuutostarpeita arvioitaessa tulee ottaa huomioon toimielimen kokonaisuus sekä muutostarpeen euromäärän olennaisuus suhteessa toimielimen koko talousarviosummaan.

Oppimisen tuen uudistuksen kustannuksien vuosittaista raportointia kaupunginvaltuustolle ei nähdä tarkoituksenmukaisena, koska kyseisiä

kustannuksia ei raportoida virallisissa raporteissa. Lisäksi uudistuksen kustannukset eivät ole kohtuullisella työmäärällä eroteltavissa muista opetuksen kustannuksista.

Lisätietoja: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh: 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi, sivistysjohtaja Veikko Niemi, puh. 020 615 7727, veikko.niemi(at)kouvola.fi, tiina.kirvesniemi(at)kouvola.fi, opetuspalvelupäällikkö Maija Saksa, puh. 020 615 8429, maija.saksa(at)kouvola.fi, erityisen tuen koordinaattori Hanna Peltonen, puh: 020 615 8426

Sivistysjohtajan ehdotus:

Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää antaa valtuustoaloitteeseen yllä olevan vastauksen

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös: