23.11.2020

Valtiovarainvaliokunta
Sivistys- ja tiedejaosto

Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaoston lausuntopyyntö 19.11.2020

Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset

Valtionvarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto pyytää lausuntoa oppivelvollisuuden laajentamisesta teemalla "miten esitetyt määrärahat riittävät uusien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen ja minkälaisia taloudellisia haasteita uudistuksen toimeenpanoon mahdollisesti liittyy?"

Lappeenrannan kaupunki järjestää omana toimintanaan lukiokoulutusta. Ammatillinen koulutus järjestetään Etelä-Karjalassa koulutuskuntayhtymässä. Lappeenrannan kaupungin lausunnossa keskitytään oppivelvollisuuden laajentamiseen pelkästään lukiokoulutuksen osalta.

Maksuttoman lukiokoulutuksen järjestäminen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55.2 §:n mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 % uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Lain nojalla oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat lisäkustannukset tulisi siis kattaa täysimääräisesti kunnille valtionosuutta korottamalla. Myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaista lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta tulee korottaa todellista kustannusten nousua vastaavasti.

Lappeenrannan kaupunki on arvioinut valtionosuuden lisäyksen ja kustannuksen lisäyksen vuosittain seuraavasti:

	2021	2022	2023	2024
Valtionosuus	150 000	312 000	474 000	556 000
Tietokoneet	45 000	130 000	210 000	230 000
Muu oppimateriaali	190 000	320 000	500 000	600 000
Kulut yhteensä	235 000	450 000	710 000	830 000
Erotus vos-kulut	**-85 000**	**-138 000**	**-236 000**	**-274 000**
Ero, %	57	44	50	49

Laskelma osoittaa, että uudistuksen ollessa voimassa kaikkien ikäluokkien osalta, olisi rahoitusvaje 274.000 euroa. ***Vajeen korjaamiseksi valtionosuuden lisäyksen tulisi olla 49 % suurempi kuin toteutumassa oleva lisäys olisi.***

Laskelman mukainen 274.000 euron vaje oppimateriaalikulujen kattamisessa merkitsee käytännössä opettajaresurssin vähentämistä vastaavalla summalla. Konkreettisesti kyse on viiden opettajan kokoaikaisen työpanoksen leikkauksesta.

Lappeenrannan kustannuslaskelmassa ei ole varattu lisäresurssia oppilaiden ohjaukseen, koska Lappeenrannassa 7-9 vuosiluokkien opinto-ohjaus on jo valmiiksi hyvin resurssoitu. Tämä tulee ottaa huomioon yleistettäessä laskelmaa koko maan tasolle.

Kustannuslaskelmassa on voitu hyvin luotettavasti selvittää tietokoneiden hankinnan ja niiden ylläpidon kustannus, koska kaupungilla on olemassa olevat sopimukset näiden toimittamisesta. Tietokoneet tullaan hankkimaan kolmivuotisella vuokrausmallilla ja niiden ylläpidon tarjoaa talous- ja tietohallinnon in-house yhtiö. Lisäksi lukioille tullaan palkkaamaan yksi yhteinen niin sanottu digiavustaja, joka avustaa tietokoneiden käyttöönotossa ja käytössä ilmenevien teknisten ja käytännön ongelmien ratkaisemisessa.

Muun oppimateriaalin osalta on jouduttu käyttämään enemmän eri lähteistä kerättyä tietoa, jota on kriittisesti arvioitu. Muun oppimateriaalin kustannus tulee enimmäkseen kirjoista, joita voidaan hankkia sekä painettuina että digitaalisina.

Materiaalikulut kolmen vuoden ajalta yhtä lukion opiskelijaa kohden ovat laskelman mukaan 2.165 euroa, mikä on linjassa valtakunnallisesti esitettyjen arvioiden kanssa. Hallituksen esityksessä oppivelvollisuuslaiksi lukiokoulutuksen välttämättömiksi kustannuksiksi opiskelijalle on arvioitu 2.000 euroa. Suomen Lukiolaisten Liiton esittämä kustannus on 2.600 euroa, mikä sisältänee arvonlisäveron sekä tutkintomaksut, jotka eivät tule koulutuksen järjestäjän kustannuksiksi.

Opintomatkoihin ja muuhun koulun ulkopuolella tapahtuvaan opetukseen ei ole voitu edes suunnitella varattavan määrärahoja. Parhaillaan valmistellaan vuonna 2021 käyttöönotettavaa lukion uutta opetussuunnitelmaa. Opetussuunnitelma korostaa aikaisempaa enemmän muun muassa korkeakoulujen kanssa tehtävää yhteistyötä sekä kansainvälistä toimintaa. Siitä huolimatta, että eri korkeakouluihin on mahdollista tutustua digitaalisia materiaaleja sekä etäyhteyksiä hyödyntämällä, opiskelijoiden näkökulmasta vierailut eri korkeakouluihin ovat olleet suosittuja.

Kansainvälistä yhteistyötä on toteutettu viime vuosina runsaasti erillisten valtionavustusten turvin. Yhteistyö on sisältänyt vierailuja kohdemaahan ja vastaavasti vieraiden vastaanottamista omaan lukioon. Osittain opiskelijoilta on jouduttu keräämään rahaa matkakustannusten kattamiseksi. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta toiminnan rahoitus tulisi turvata. Ilman rahoitusta opintoretkiä ei voida toteuttaa, koska opiskelijat eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa.

Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen taso

Oppivelvollisuuden laajentamisen ohella Lappeenrannan kaupunki haluaa kiinnittää valiokunnan ja jaoston huomiota lukiokoulutuksen valtionosuuden yksikköhinnan jälkeenjääneisyyteen. Opetushallituksen julkistaman vuoden 2019 lukiokoulutuksen toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden laskennallisten perusteiden vertailun mukaan yksikköhinta kattaa vain 82 % kustannuksista koko maan tasolla.
https://vos.oph.fi/rap/kust/v19/k06g6os.html
Vajeen korjaamiseksi yksikköhintaa tulisi korottaa 23 %.

Lappeenrannan kaupungilla on tiivis ja tehokas kahden lukion palveluverkko, jossa molemmissa lukioissa on noin 550 opiskelijaa. Silti yksikköhintarahoitus kattaa vain 85 % kustannuksista. Ero merkitsee 1.150.000 euron vajetta lukion rahoituksessa.

Yksikköhintarahoituksen vaje on siten suurempi kuin oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamat lisäkustannukset. Edes laajentamiseen tuleva lisärahoitus ilman laajentamisen aiheuttamia kustannuksia ei riittäisi kuromaan umpeen rahoitusvajetta. Uudistuksen aliresurssointi lisää entisestään yksikköhintarahoituksen vajetta. ***Ennen uusien velvoitteiden säätämistä olemassa oleva rahoitus tulee saattaa todellisia kustannuksia vastaavalle tasolle.***

Koulumatkatukijärjestelmä

Oppivelvollisuuden laajentuessa myös koulumatkatukijärjestelmään on esitetty muutoksia. Hallituksen esityksessä (oppivelvollisuuslaki 17 § 3 mom.) koulumatkojen maksuttomuudesta säädetään koulumatkatukilaissa (48/1997). Toisen asteen koulumatkatuki kanavoituu Kelan kautta. Nykyisen koulumatkatukilain perusteella koulutuksen järjestäjät ja 15 Waltti-kaupunkiseutua saavat korvausta toisen asteen koulumatkoista samoilla laskentaperusteilla. Uudessa esityksessä toimijan korvaus joukkoliikennematkasta riippuisi siitä, millainen status sillä on toisen asteen koulumatkatukijärjestelmässä. Waltti-kaupunkiseudut Lappeenrannan kaupunki mukaan lukien ovat lipunmyyjän statuksella koulumatkatukijärjestelmässä.

Waltti-kaupunkiseutujen kohdalla tuki heikentyisi muihin tukea saaviin toimijoihin (koulutuksen järjestäjät ja Matkahuolto) nähden jopa 50 % 7–10 km koulumatkoilla. Lappeenrannan osalta se tarkoittaisi vuositasolla noin 25.000 euron kustannusta ja lipputasolle konkretisoituna seuraavaa:

30 vuorokauden Waltti-lipun hinta nuorille ja opiskelijoille vaihtelee 42-44 euron välillä. Koulumatkalle tarvitaan 1-3 vyöhykkeen lippu, jolloin hinta, kuten myös kaupungin Kelalta saama tuki, olisi Waltti-lipun hinnan suuruinen eli 42-44 euroa. Nykyisen OKM:n asetuksen mukainen korvaus kaupungille on 101,64 euroa (tukiosuus 63,64 euroa + asiakkaan omavastuu 38 euroa).

Lappeenrannan kaupunki esittää, että koulumatkatukilakiesityksen 4 §:n 2 momentin Waltti-poikkeussäännöksestä luovutaan. Tulee käyttää OKM:n asetuksen mukaista taulukkoa, jolloin opiskelijoiden matkat korvataan yhdenmukaisilla perusteilla kaikessa viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien järjestämässä koulumatkaliikenteessä matkan pituudesta riippumatta.

Lausunnon yhteenveto

Lappeenrannan kaupunki toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamien materiaalikustannusten kattamiseksi valtionosuutta tulisi lisätä 49 % esitettyä enemmän. Lisäys tulisi kohdentaa lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitukseen.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen jo olemassa oleva vaje korjataan ensin vastaamaan todellista kustannustasoa. Yksikköhintaa on korotettava 23 % ennen kuin uusia kustannuksia aiheuttavia velvoitteita voidaan lisätä.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että opiskelijoiden matkat korvataan yhdenmukaisilla perusteilla kaikessa viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien järjestämässä koulumatkaliikenteessä matkan pituudesta riippumatta.

Lappeenranta, 23.11.2020

Tuomo Sallinen
kaupunginsihteeri