Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto 27.10.2021
Teema: Oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitetun rahoituksen riittävyys

Oppivelvollisuuden laajentamista koskevat lakimuutokset sisältyivät hallituksen esitykseen HE 173/2020 vp. Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät lakimuutokset on vahvistettu 30.12.2020. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus tuli voimaan 1.8.2021. Muutosten piiriin tulee yksi ikäluokka kerrallaan, jolloin myös lisämäärärahatarve kasvaa asteittain vuodesta 2021 lähtien ollen täysimääräinen vuonna 2024. Ehdotettuihin muutoksiin on julkisen talouden suunnitelmassa kehyskaudella 2021—2024 varattu lisämäärärahaa vuonna 2021 yhteensä 26,75 miljoonaa euroa, vuonna 2022 yhteensä 65 miljoonaa euroa, vuonna 2023 yhteensä 102,25 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 yhteensä 129 miljoonaa euroa.

Oppivelvollisuuden lisämäärärahat jakaantuvat valtion talousarviossa usealle eri momentille. Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti lisämäärärahoja osoitetaan momentille 29.20.35 (Valtionosuus ja -avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin) yhteensä 62,7 miljoonaa euroa, momentille 29.20.30 (Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen) yhteensä 29,4 miljoonaa euroa, momentille 29.01.03 (Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot) yhteensä 5,8 miljoonaa euroa, momentille 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen) yhteensä 11,2 miljoonaa euroa, momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin) yhteensä 3,5 miljoonaa euroa, momentille 29.70.59 (Koulumatkatuki) yhteensä 27,5 miljoonaa euroa. Lisäksi opintotuen oppimateriaalilisän poistamisen kustannussäästöksi on arvioitu yhteensä 11,1 miljoona euroa momentilla 29.70.55 (Opintoraha ja asumislisä). Edellä todetut euromäärät koskevat vuotta 2024 ja kustannusvaikutukset tulevat asteittain vuosina 2021–2024. Lukiokoulutuksen määrärahamomentille osoitetusta määrärahasta erotetaan vuodesta 2022 lukien yliopistojen harjoittelukouluina toimivien lukioiden osuus momentille 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan), mikä osuus vuoden 2022 valtion talousarviossa on 677 000 euroa. Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusarvioita ja niiden laskentaperusteita on kuvattu laajasti asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp, s. 88–95).

Lukiokoulutuksen osalta määrärahan lisäys muodostuu oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintaan liittyvistä kustannuksista, opintojen keskeyttämisuhan alla olevien oppivelvollisten lisäohjauksesta, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjauksesta, valmentavan koulutuksen erityisen tuen tehtävästä sekä oppivelvollisuuteen liittyvistä matka- ja majoituskorvauksista. Lukiokoulutuksessa oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioitiin hallituksen esityksessä aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 56,8 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Ammatillisen koulutuksen osalta määrärahan lisäys muodostuu oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintaan liittyvistä kustannuksista, opintojen keskeyttämisuhan alla olevien oppivelvollisten lisäohjauksesta ja tutkinnon suorittaneiden jälkiohjausvelvoitteesta, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjauksesta sekä oppivelvollisuuteen liittyvistä matka- ja majoituskorvauksista sekä ammattitutkintokoulutuksen maksujen perimismahdollisuuden poistamisesta maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilta opiskelijoilta ja oppisopimuskoulutuksen opiskelijoiden matkakorvauksen kilometrirajan laskemisesta. Ammatillisessa koulutuksessa oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioitiin hallituksen esityksessä aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 18,3 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Hallituksen esityksessä käytetyt kustannusarviot oppimateriaalien ja –tarvikkeiden kustannuksista perustuvat Opetushallituksen laatimaan selvitykseen (https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/toisen-asteen-koulutuksen-koulutuskustannuksia-koskeva-selvitys.pdf). Lukiokoulutuksen osalta oppimateriaalien

kustannukset perustuvat keskiarvoon selvityksessä esitetyistä Suomen Lukiolaisten Liiton, Suomen Kustannusyhdistyksen ja Opetushallituksen erillisselvityksen tiedoista. Keskiarvo näistä edellä mainituista on oppimateriaalien osalta 1 410 euroa. Hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu, että oppimateriaalien hankintakustannuksissa kilpailutuksen ja volyymihankinnan tuomat kustannussäästöt sekä digitaalisten materiaalien arvonlisäverokannan lasku 1.7.2019 lukien alentaisivat oppimateriaalikustannuksia yhteensä 20 prosentilla. Hallituksen esityksen kustannuslaskelmissa lukiokoulutuksen oppimateriaalikustannuksiksi on täten arvioitu 1 128 euroa opiskelijaa kohti koko opiskeluajalta. Oppikirjojen lisäksi lukiokoulutuksen suorittaminen edellyttää muiden opiskelutarvikkeiden hankintaa, joiden kustannuksiksi koko lukiokoulutuksen ajalta on arvioitu yhteensä 220 euroa sekä laskinlisenssin kustannukseksi 70 euroa. Nämä kustannukset perustuvat edellä mainittuun Opetushallituksen laatimaan toisen asteen koulutuksen koulutuskustannuksia koskevaan selvitykseen. Yhteensä lukiokoulutuksen oppimateriaali- ja tarvikekustannuksiksi opiskelijaa kohden koko opiskeluajalta on arvioitu 1 418 euroa (ei sisällä tietokonetta).

Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden oppimateriaalikustannukset perustuvat Opetushallituksen ja FCG:n syksyllä 2019 tekemään selvitykseen, jonka mukaan opiskelijan itse maksamat oppimateriaali- ja opiskelutarvikekustannukset olivat keskimäärin noin 400 euroa (ei sisällä tietokonetta). Ammatillisen koulutuksen kustannukset vaihtelevat merkittävästi koulutusaloittain.

Tietokoneen hankintahinnaksi on hallituksen esityksessä arvioitu sekä lukiokoulutuksen että ammatillisen koulutuksen osalta 400 euroa. Kustannus perustuu arvioon Kuntahankinnan puitesopimusten mukaisesti hankittavien tietokoneiden hankintahinnasta ottaen huomioon, että tietokoneen tulee olla ominaisuuksiltaan ylioppilastutkinnon suorittamisen mahdollistava. Tietokoneiden osalta laskelmissa on otettu huomioon keskitetystä hankinnasta saatava arviolta 10 prosentin volyymisäästö sekä arvioitu neljän vuoden takuun perusteella yhden tietokoneen käyttöiän olevan neljä vuotta. Kustannuslaskelmissa tietokoneen kustannuksiksi on täten arvioitu 306 euroa. Laskelmissa ei ole otettu huomioon koulutuksen järjestäjillä jo nykyisin olemassa olevien tietokoneiden määrää. Tietokoneen osuus kustannuksista ei sisälly edellä todettuihin lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen oppimateriaalikustannuksiin, joten tietokoneen hankintakustannukset huomioiden oppimateriaaleihin ja tarvikkeisiin lisämäärärahaa opiskelijaa kohden on kustannuslaskelmissa arvioitu yhteensä 1 724 euroa lukiokoulutuksessa ja 706 euroa ammatillisessa koulutuksessa.

Uudessa oppivelvollisuuslaissa säädetään myös opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä kuntien uusista ohjaus- ja valvontavelvoitteista, joiden hoitamiseen on osoitettu lisämäärärahaa. Lisäksi perusopetuslakiin lisättiin säännökset tehostetusta henkilökohtaisesta oppilaanohjauksesta, jonka kustannuksen arvioitiin olevan vuositasolla noin 3,2 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksessä todetun arvion mukaan vuosittain noin 2 000 perusopetuksen päättävää nuorta olisi yhteishaun päättymisen jälkeen vailla opiskelupaikkaa ja tarvitsisi oppivelvollisuuslaissa säädettävää ohjausta opiskelupaikan hakemiseen kesäkuukausien aikana. Tästä aiheutuvan kustannusvaikutuksen arvioitiin olevan vuositasolla noin 2,6 miljoonaa euroa.

Keskeyttämisuhan alaisille lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville oppivelvollisille annettavan lisäohjauksen kustannuksen arvioitiin olevan vuositasolla noin 7,6 miljoonaa euroa. Oppivelvollisuuslaissa säädetään myös perusopetuksen jälkeisiä nivelvaiheen koulutuksia koskevasta ohjausvelvoitteesta, joka jatkuisi myös koulutuksen päättymisen jälkeen, jos oppivelvollinen ei olisi saanut jatko-opiskelupaikkaa. Tämän kustannusvaikutukseksi arvioitiin vuositasolla noin 1,2 miljoonaa euroa.

Oppivelvollisten viimesijainen ohjaus- ja valvontavastuu on oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisen nuoren asuinkunnalla. Hallituksen esityksessä todetun arvion mukaan asuinkunnan ohjausvastuulle tulisi

vuosittain noin 4 000 vailla opiskelupaikkaa perusopetuksen päättämisen jälkeen olevaa tai opintonsa keskeyttänyttä oppivelvollista. Tästä aiheutuvan kustannusvaikutuksen arviointiin olevan vuositasolla noin 5,1 miljoonaa euroa.

Tilastotietojen mukaan keväällä 2021 perusopetuksen päättäneistä noin 3 700 ei saanut opiskelupaikkaa yhteishaussa. Kaikki koulutukset (esim. kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutus, oppisopimuskoulutus, vieraskieliset koulutukset) eivät ole mukana yhteishaussa, joten lukumäärä ei kuvaa täysin sitä oppivelvollisten määrää, jotka perusopetuksen päättyessä olivat ilman opiskelupaikkaa. Lisäksi osa oppivelvollisista hakee oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä sairauden tai vamman, vaikean elämäntilanteen, perhevapaiden tai tilapäisen ulkomaille muuton vuoksi. Elokuun 2021 loppuun mennessä ilman opiskelupaikkaa oli noin 1 200 oppivelvollista eli noin 2 500 oppivelvollista sai kesän aikana opiskelupaikan. Lokakuun alussa ilman opiskelupaikkaa oli 741 oppivelvollista, joista 343:sta oli tehty oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu ilmoitus asuinkunnalle. Muiden noin 400 oppivelvollisen osalta tilanteen selvittely oli vielä käynnissä. Käytettävissä olevien hakeutumista ja opintojen aloittamista koskevien tilastotietojen perusteella vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksen mukaiset arviot lisäohjauksen tarpeesta vastaavat varsin hyvin toteutuneita tietoja.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998) lisättiin säännökset kansanopistojen oppivelvollisille suunnatusta koulutuksesta, jota rahoitetaan 100-prosentin valtionosuusrahoituksella. Hallituksen esityksessä on todettu, että kansanopistojen järjestämän oppivelvollisille suunnatun maksuttoman koulutuksen määrällinen taso rajoitetaan alkuvaiheessa enintään noin 650 vuosittaiseen opiskelijaan. Tästä aiheutuva kustannusvaikutus olisi vuositasolla 3,5 miljoonaa euroa. Syksyn 2021 toteutuneiden tietojen mukaan kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutuksessa on aloittanut 530 opiskelijaa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen valtionosuusrahoitus nostettiin 57 prosentista 100 prosenttiin, mutta uudistuksessa ei huomioitu erikseen kansanopistoille kyseisessä koulutuksessa aiheutuvia oppimateriaalikustannuksia. Kansanopistot eivät voi periä jatkossa oppivelvollisilta opiskelijoilta opiskelijamaksuja ja oppivelvollisuuslain mukaan kansanopistojen vapaan sivistystyön oppivelvollisille suunnattujen koulutusten oppimateriaalit ovat opiskelijalle maksuttomia. Oppivelvollisuuden laajentamista koskevan hallituksen esityksen valmistelussa lähdettiin siitä, että 100-prosenttinen valtionosuusrahoitus kattaisi kaikki opiskelijan itsensä aiemmin vastaamat kustannukset (opiskelijamaksut ja oppimateriaalit). Käytännössä on kuitenkin ilmennyt, että rahoitus ei riitä kattamaan oppimateriaaleista ja tietokoneen hankinnasta aiheutuvia kustannuksia. Kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun vapaan sivistystyön koulutuksen rahoituksen tasoa on tarkoitus nostaa siten, että myös oppimateriaalikustannukset huomioidaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee parhaillaan asiaan liittyvää lakimuutosta, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2022.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut 1.10.2021 oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon seurantasuunnitelman vuosille 2021–2024 (Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:45, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163531). Seurantasuunnitelman yhtenä temaattisena kokonaisuutena ovat uudistuksen kustannusvaikutukset. Seurantasuunnitelmassa todetaan, että pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset. Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusvaikutusten systemaattisen seurannan tavoitteena on varmistaa, että tämä hallitusohjelman kirjaus toteutuu. Kustannusvaikutusten seurannan avulla huolehditaan siitä, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät pystyvät yhdessä kuntien kanssa turvaamaan sujuvat siirtymät perusopetuksesta toiselle asteelle, voivat toteuttaa oppivelvollisuuskoulutuksen laadukkaasti sekä pystyvät varmistamaan, että oppivelvolliset saavat tarvitsemat ohjaus- ja tukipalvelut.

Seurantasuunnitelman mukaan seurantaa tehdään vuosittain hyödyntäen eri koulutusmuotojen kustannusseurannasta saatavia tietoja, joissa on otettu huomioon oppivelvollisuuden laajentamisesta johtuvat seurantakohteiden muutokset. Ammatillisen koulutuksen ja yksityisten järjestäjien lukiokoulutuksen kustannustiedonkeruussa oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset eritellään vuodesta 2021 lukien. Kuntataustaisten lukiokoulutuksen järjestäjien taloustiedot kerätään kuntalain (401/2015) nojalla Valtiokonttorin toteuttaman tiedonkeruun kautta, jonka osalta oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset tullaan erittelemään vuodesta 2022 lukien. Seurantasuunnitelmassa todetaan, että mikäli uudistuksen kustannukset eivät vastaa hallituksen esityksessä arvioitua, rahoitustasoa tulee arvioida uudelleen.

Osana kustannusvaikutusten seurantaa tehdään lisäksi erillinen selvitys siitä, miten maksuttomuus käytännössä toteutuu. Selvityksessä selvitetään sitä, miten koulutuksen järjestäjät käytännössä huolehtivat siitä, että opiskelijat saavat tarvitsemansa oppimateriaalit ja työvälineet käyttöön koulutuksen ajaksi. Selvitys käynnistyy syksyllä 2022, ja sen tulokset julkaistaan viimeistään 12/2023.

Vuosittain tehtävällä kustannusseurannalla ja seurantatiedon pohjalta tarvittaessa tehtävillä toimenpiteillä vastataan myös oppivelvollisuuden laajentamista koskeneeseen eduskunnan vastaukseen (EV 218/2020 vp) sisältyneeseen eduskunnan lausumaan 18. Lausumassaan eduskunta edellytti, että hallitus seuraa oppivelvollisuusuudistukseen varatun rahoituksen riittävyyttä ja ryhtyy toimiin, mikäli se havaitaan riittämättömäksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että jo uudistuksen käynnistymisen ensimmäisiltä kuukausilta saatavat tiedot ovat tärkeitä ja antavat suuntaa uudistuksen toteutuneista kustannuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin painottaa, että ensitietojen perusteella ei ole mahdollista tehdä lopullisia johtopäätöksiä uudistuksen kustannuksista ja määrärahojen mitoituksen riittävyydestä, sillä uudistuksen käynnistymisvaiheen kustannustiedot saattavat poiketa vakiintuneen tilanteen kustannuksista. Oppivelvollisuusuudistus on täysimääräinen vasta vuonna 2024, jolloin uudistuksen piirissä on kolme ikäluokkaa ja lisärahoituksen määrä täydessä laajuudessaan. Tällöin materiaalihankintoihin liittyvät menettelyt ja käytänteet ovat vakiintuneet ja kustannustiedoista ilmenevät myös uusien menettelytapojen ja oppimateriaalien kierrätettävyyden tuomat mahdolliset kustannussäästöt ja uudistuksen todellinen kustannustaso. Tästä johtuen uudistuksesta koulutuksen järjestäjille ja kunnille aiheutuvia kustannuksia tulee toimeenpanon edetessä yksityiskohtaisesti seurata.