29.10.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaoston 27.10.2021 kuulemisen lisäselvityspyyntö: Oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitettujen oppimateriaalimäärärahojen kustannusarviot

Oppivelvollisuuden laajentaminen tulee voimaan vuodesta 2021 lähtien asteittain siten, että varainhoitovuonna 2021 uudistuksen piirissä on noin puolen vuoden ajan yksi ikäluokka ja syksystä 2024 lähtien uudistus on täysimääräisesti voimassa, jolloin maksuttoman koulutuksen piiriin kuuluu laskennallisesti kolme ikäluokkaa kerrallaan. Oppivelvollisuuden laajentamiseen varattu kokonaismääräraha (129 milj. euroa) oli alun perin jaettu julkisen talouden kehyksessä kaavamaisesti uudistuksen käyttöönottovuosille seuraavasti:
- 1/6 kokonaismäärärahasta (22 milj. euroa) varainhoitovuodelle 2021
- 3/6 kokonaismäärärahasta (65 milj. euroa) varainhoitovuodelle 2022
- 5/6 kokonaismäärärahasta (107 milj. euroa) varainhoitovuodelle 2023
- 6/6 kokonaismäärärahasta (129 milj. euroa) varainhoitovuonna 2024.

Oppivelvollisuuden laajentamisen lisämäärärahat jakaantuvat valtion talousarviossa usealle eri momentille ja uudistukseen sisältyy maksuttomuuteen ja muihin uusiin tehtäviin liittyviä kustannusvaikutuksia, jotka realisoituvat eri painoarvolla uudistuksen eri vaiheissa. Valmistelun aikana arvioitiin, että esimerkiksi oppimateriaalikustannukset realisoituvat uudistuksen aikana melko tasaisesti. Perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen hakeutumisen ohjauksen lisäresurssit realisoituvat täysimääräisesti jo heti ensimmäisen oppivelvollisuusikäluokan kohdalla, mutta koulutuksen keskeyttämisen ehkäisyyn varatut ohjauksen lisäresurssit puolestaan vasta pidemmällä aikavälillä opintojen jo käynnistyttyä. Toisaalta esimerkiksi ylioppilastutkinnon kokeiden maksuttomuuden kustannusvaikutukset realisoituvat pääosin vasta vuodesta 2023 lukien.

Uudistuksen valmistelun edetessä havaittiin, että kustannusten realisoituminen painottuu ennakoitua enemmän uudistuksen alkuvuosiin. Vuoden 2021 täydentävässä talousarviossa (19.11.2020) määrärahojen allokointia muutettiinkin etupainottamalla niitä siten, että varainhoitovuoden 2021 lisämääräraha nostettiin 26,75 miljoonaan euroon ja varainhoitovuoden 2023 määräraha puolestaan laskettiin 102,25 miljoonaan euroon.

Lukiokoulutuksessa oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioitiin hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp) aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 56,8 miljoonaa euroa vuonna 2024. Tämän lisäksi lukiokoulutukseen on varattu muihin oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviin kustannuksiin yhteensä 5,9 milj. euroa (opintojen keskeyttämisuhan alla olevien oppivelvollisten lisäohjaus, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjaus, valmentavan koulutuksen erityisen tuen tehtävä sekä oppivelvollisuuteen liittyvät matka- ja majoituskorvaukset). Varainhoitovuosille kyseinen lisämääräraha (huomioiden täydentävässä talousarviossa tehty muutos) jakaantuu seuraavasti:
- 10,45 milj. euroa vuodelle 2021
- 29,1 milj. euroa vuodelle 2022
- 48,45 milj. euroa vuodelle 2023
- 62,7 milj. euroa vuodelle 2024.

Opiskelijaa kohden koko opiskeluajalta lukiokoulutuksen oppimateriaalikustannusten on arvioitu olevan 1 724 euroa: 1 418 euroa oppimateriaalit ja tarvikkeet sekä 306 euroa tietokone.

Ammatillisessa koulutuksessa oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioitiin hallituksen esityksessä aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 18,3 miljoonaa euroa vuonna 2024. Tämän lisäksi ammatilliseen koulutukseen on varattu muihin oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviin kustan-

nuksiin 11,1 milj. euroa (opintojen keskeyttämisuhan alla olevien oppivelvollisten lisäohjaus, tutkinnon suorittaneiden jälkiohjausvelvoite, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjaus, oppivelvollisuuteen liittyvät matka- ja majoituskorvaukset, ammattitutkintokoulutuksen maksujen perimismahdollisuuden poistaminen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilta opiskelijoilta ja oppisopimuskoulutuksen opiskelijoiden matkakorvauksen kilometrirajan laskeminen). Varainhoitovuosille kyseinen lisämääräraha jakaantuu seuraavasti (huomioiden täydentävässä talousarviossa tehty muutos):
- 4,9 milj. euroa vuodelle 2021
- 14,4 milj. euroa vuodelle 2022
- 23,6 milj. euroa vuodelle 2023
- 29,4 milj. euroa vuodelle 2024.

Opiskelijaa kohden koko opiskeluajalta ammatillisen koulutuksen oppimateriaalikustannusten on arvioitu olevan 707 euroa: 401 euroa oppimateriaalit, tarvikkeet, työvälineet, -asut ja -aineet sekä 306 euroa tietokone. Ammatillisen koulutuksen kustannukset vaihtelevat merkittävästi koulutusaloittain.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus on yleiskatteellista, eikä uudistukseen varattua rahoitusta ei ole korvamerkitty. Uudistuksen lisämäärärahat on jaettu uudistuksen voimaantuloajalle (2021–2024) pääosin opiskelijavolyymin kasvun suhteessa, sillä lisämäärärahoja on mahdotonta kohdentaa jokaiselle toimijalle täsmällisesti oikeaa euromäärä juuri siihen hetkeen, kun uudistukseen liittyvä kuluerä syntyy. Alustavien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että joillakin toimijoilla uudistuksen ensimmäisen syksyn toteutuneet kustannukset ovat saattaneet ylittää varainhoitovuodelle 2021 laskennallisesti osoitetut lisämäärärahat. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että uudistuksen oppimateriaalikustannukset on kustannusarvioissa laskettu koko opiskeluajalle, joten kustannusarvioiden todellinen oikeellisuus selviää vasta sen jälkeen, kun ensimmäinen ikäluokka on suorittanut tutkintonsa loppuun ja koko opiskeluajan oppimateriaalikustannukset ovat selvillä. Myös materiaalien kierrätystehokkuuden selviäminen edellyttää, että uudistuksen piirissä on useampi ikäluokka.

Määrärahojen riittävyyttä tuleekin tarkastella kokonaisuutena, ei ensimmäisten kuukausien tietojen perusteella. Uudistuksen voimaantuloaikana tilanteen voidaan ennakoida tasoittuvan, koska valmistelun aikana laaditut kustannusarviot tehtiin laajassa yhteistyössä Kuntaliiton, valtiovarainministeriön ja oppimateriaaleja tuottavien tahojen kanssa. Lisäksi hyödynnettiin Opetushallinnon kustannuksia koskevan tiedonkeruun ja erillisselvitysten sekä opiskelijoilta kerättyjen materiaalikustannusten perusteella saatuja tietoja. Uudistuksen kustannusseurannan osalta opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa sivistys- ja tiedejaostolle 27.10.2021 kuulemistilaisuuteen antamaansa kirjalliseen lausuntoon.

Uudistuksen kuntia koskevien velvoitteiden ja kuntien rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota siihen, että määrärahojen ja kuntatalouden osalta kyseessä on varsin pieni kokonaisuus. Kuntien rahoituksen riittävyys määritellään vuosittain kokonaisuutena ns. rahoitusperiaatteen mukaisesti, jossa tehtävät ja velvoitteet määritellään vastaamaan toisiaan.