



Maksuttoman toisen asteen rajaaminen 18 ikävuoteen – alustava tarkastelu

Päivitetty ja korjattu 16.5.

Hallitusneuvotteluiden Kestävä julkinen talous -ryhmästä on pyydetty arvioimaan kustannussäästöä toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden rajaamisesta 18 ikävuoteen (eli tarkemmin sen lukuvuoden loppuun, jonka kuluessa nuori täyttää 18 vuotta). Tässä muistiossa esitetään arvio esitetystä uudistuksesta; arvioon sisältyy epävarmuuksia ja sitä voidaan pitää suuntaa antavana. Myös uudistuksen toteuttamiskelpoisuuteen liittyy epävarmuutta.

- Uudistus voisi parantaa julkisen talouden tasapainoa noin 17,5 miljoonalla eurolla, arvioituna staattisesti eli ilman käyttäytymisvaikutuksia. Tästä noin 14,5 miljoonaa euroa syntyisi kustannusten vähentymisenä yli 18-vuotiaille nykyään maksuttomasti annettavista oppimateriaaleista ja noin 3 miljoonaa euroa lisätulona ylioppilastutkintomaksuista.
- Uudistus tarkoittaisi, että noin puolet perusasteen päättävistä opiskelijoista siirtyisi maksuttomuuden piiristä maksullisen opetuksen piiriin kesken toisen asteen opintojen viimeisenä opiskeluvuonna. Tyypillisessä tapauksessa, eli 15–16-vuotiaana perusopetuksesta suoraan toiselle asteelle siirtyvien kohdalla, uudistus tarkoittaisi sitä, että tammi-kesäkuussa syntyneille kolmas opiskeluvuosi olisi maksullinen, ja heinä-joulukuussa syntyneille myös kolmas opiskeluvuosi olisi maksuton.
- Edellä esitetystä johtuen uudistus olisi ongelmallinen opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ja tästä syystä voisi olla ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n kannalta. Uudistuksen käytännön toimeenpanossa koulutuksen järjestäjien tasolla voisi syntyä haasteita, jotka heikentäisivät säästövaikutuksen toteutumista.

Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto tulivat oppivelvollisuus uudistuksen myötä maksuttomiksi sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Nuoret päättävät perusopetuksen yleisimmin sinä lukuvuonna, jonka kuluessa he täyttävät 16 vuotta. Uudistus siirtäisi noin puolet opiskelijoista pois maksuttoman koulutuksen piiristä viimeisenä opiskeluvuonna (taulukko 1). Maksullisuuden piiriin tulisi siis noin kuudesosa

perusasteen päättävien toisen asteen koulutuksesta. Ehdotettu malli ei välttämättä täyttäisi perustuslain vaatimuksia 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle.¹

Lukuvuosi	Kalenterikuukausi	Syntymäkuukausi											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	7	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15	15	15
1	8	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15	15
1	9	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15
1	10	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15
1	11	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15
1	12	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	1	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	3	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	4	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16
1	5	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16
1	6	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16
2	7	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16
2	8	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16
2	9	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16
2	10	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16
2	11	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16
2	12	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	1	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	2	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	4	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17
2	5	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17
2	6	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17
3	7	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17
3	8	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17
3	9	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17
3	10	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17
3	11	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17
3	12	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	1	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	2	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	3	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18
3	5	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18
3	6	19	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18

Taulukko 1. Suoraan peruskoulusta toiselle asteelle siirtyvien ikä eri lukuvuosien kuukausien lopussa syntymäkuukauden mukaan. Tämä ryhmä on toisen asteen opintojen alkaessa 15- tai 16-vuotias. Viimeinen maksuton lukuvuosi olisi se lukuvuosi, jonka aikana henkilö täyttää 18 vuotta. Tällöin maksullisuus koskisi vain tammi-kesäkuussa syntyneitä henkilöitä 3. opiskeluvuonna suoraan perusasteelta toiselle asteelle 15–16-vuotiaana siirtyvien kohdalla (väritetty osio taulukossa).

¹ Ks. esim. apulaisoikeusasiamiehen lausunto EOAK/7324/2020 oppivelvollisuus uudistuksen hallituksen esitykseen HE 173/2020, jossa käsiteltiin maksuttomuuden rajoituksia seuraavasti (alleiviivaus alkuperäisessä):

”Se, että lakiin esitetään tiettyyn ikään, tutkinnon suorittamiseen ja voimaantuloajankohtaan liittyviä ”vedenjakajapisteitä”, on nähdäkseni väistämätöntä. Se, että jotkut yksittäiset ihmiset tämän kaltaisissa erotteluissa väistämättä erottuvat ehkä pienenkin ajallisen eron perusteella oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa puolesta eri asemiin toisiinsa nähden, ei itsessään merkitse lainsäädännön kiellettyä syrjivyyttä. Olennaista perustuslain kannalta on se, että esitettävät kriteerit eivät ole mielivaltaisia tai kohtuuttomia, että ne ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä sekä että rajoituksilla on asiallinen ja kiinteä yhteys tarkoitukseensa. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä esitetyt rajoitukset ovat mainituissa suhteissa hyväksyttävästi perusteltuja.”

Maksuttomuudesta säättäminen oli laaja kokonaisuus, jonka vaikutukset julkiseen talouteen muodostuivat kuitenkin enimmiltä osin oppimateriaalikustannuksista ja koulumatkatuesta. Nämä kustannuserät muodostavat yli 85 % oppivelvollisuus uudistuksen säättämisvaiheessa arvioidusta julkisen talouden bruttokustannuksesta.² Tässä muistiossa keskitytään näihin kahteen kustannuserään. Muut kustannuserät joko painottuvat perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheeseen tai jälkimmäisen alkuvaiheeseen, jolloin maksuttomuuden ikärajan alentaminen ei vaikuttaisi niihin, tai vaihtoehtoisesti nämä kustannuserät ovat suhteellisen pieniä.

Oppimateriaalien osalta tämän muistion laskelmissa on oletettu, että uudistus alentaisi julkista menoa kuudesosalla suhteessa oppivelvollisuus uudistuksen yhteydessä arvioituun kustannuslisäykseen, pois lukien lukion oppimateriaalit, joiden osalta kustannusaleneman oletetaan olevan hieman vähäisempi, koska uudistus koskisi viimeistä lukuvuotta, johon sijoittuu lukuloma. Oppivelvollisuuden laajentamista koskeneessa hallituksen esityksessä HE 173/2020 arvioitiin, että oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista aiheutuva julkisen sektorin kustannus olisi 56,8 milj. € vuodessa lukiokoulutuksessa ja 18,3 milj. € vuodessa ammatillisessa koulutuksessa. Tässä muistiossa esitettävässä arvioissa ei ole huomioitu sitä, että osa opiskelijoista palaisi oppimateriaalisiin piiriin, mikä kasvattaisi hieman opintoetusmenoa.

Ylioppilastutkintomaksujen osalta tässä on oletettu, että 10 % kokeista suoritettaisiin toisena opiskeluvuonna ja loput kolmantena opiskeluvuonna; jälkimmäinen osuus tulisi uudistuksen myötä maksullisuuden piiriin puolelle opiskelijoista. Oppivelvollisuuden laajentamisen arvioinnissa käytetyssä OPH:n laatimassa toisen asteen koulutuskustannusten selvityksessä³ arvioitiin, että ylioppilastutkintomaksuista kertyi 168 euron kustannus opiskelijaa kohti.

Koulumatkatukea myönnetään eri ehdoin maksuttomaan koulutukseen oikeutetuille opiskelijoille ja muille opiskelijoille (Koulumatkatukilaki 3 § 4. mom.). Maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla koulumatkatuen ehtona oleva yhdensuuntaisen koulumatkan vähimmäispituus on seitsemän kilometriä, kun muilla tämä ehto on kymmenen kilometriä. Lisäksi maksuttomuuden piirissä olevilla ei ole omavastuuta (muilla 54 €/kuukausi). Maksuttoman koulutuksen piirissä oleville 18-19-vuotiaille maksettiin kuitenkin hyvin vähän koulumatkatukea lukuvuonna 2021/22, eikä täältä olisi odotettavissa merkittävää säästöä.

² Tässä suhteutus tehdään bruttokustannuksiin; uudistuksen arvioitiin myös vähentävän opintotukimenoa oppimateriaalisiin osalta.

³ <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/toisen-asteen-koulutuksen-koulutuskustannuksia-koskeva-selvitys.pdf>

Täydennys: maksuttomuuden rajaaminen sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta

Tässä osiossa arvioidaan lisäpyynnöstä vaihtoehtoa, jossa maksuttomuus rajattaisiin sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta. Vaihtoehtoa arvioidaan taulukossa 2 (vrt. taulukko 1 edellä).

Lukuvuosi	Kalenterivuosi	Kalenterikuukausi	Syntymäkuukausi												
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	1	7	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15	15	15
1	1	8	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15	15
1	1	9	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15	15
1	1	10	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15	15
1	1	11	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15
1	1	12	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	1	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	2	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	3	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	4	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	5	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16
1	2	6	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16	16
2	2	7	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16
2	2	8	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16
2	2	9	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16	16
2	2	10	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16	16
2	2	11	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	16
2	2	12	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	1	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	2	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	3	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	4	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	5	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17
2	3	6	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17	17
3	3	7	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17	17
3	3	8	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17
3	3	9	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17
3	3	10	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17
3	3	11	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17
3	3	12	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	1	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	2	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	3	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	4	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	5	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18
3	4	6	19	19	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18

Taulukko 2. Suoraan peruskoulusta toiselle asteelle siirtyvien ikä eri lukuvuosien kuukausien lopussa syntymäkuukauden mukaan. Tämä ryhmä on toisen asteen opintojen alkaessa 15- tai 16-vuotias. Vaihtoehtoisessa mallissa maksuttomuus päättyisi sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa henkilö täyttää 18 vuotta. Maksullisuus rajautuisi väritettyyn osioon taulukkoa, eli 3. lukuvuoden kevääseen tyypillisessä tapauksessa.

Verrattuna ylempänä tarkasteltuun vaihtoehtoon, kalenterivuoden mukaan määritelty vaihtoehto tuottaisi vähemmän säästöä lukion oppimateriaaleista. Tämä johtuu siitä, että tyypillisessä tapauksessa säästö kohdistuisi 3. opiskeluvuoden kevääseen, johon sijoittuu myös lukioiden lukuloma ja opetusjaksoja on

tyypillisesti vain yksi. Julkisen talouden säästö tässä vaihtoehdossa olisi noin 12 milj. €, josta 3 milj. € koostuisi ylioppilastutkinnon maksuista ja 9 milj. € oppimateriaaleista.

Tätä toteutustapaa voidaan pitää alussa esitettyä parempana opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ongelmien kannalta, mutta siihen liittyy toisenlaisia ongelmia. Perusopetuksen päättävistä 5 prosenttia hakeutui tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUVA) kevään 2023 yhteishaussa. Iso osa heistä siirtyy tutkintokoulutukseen 38 viikkoa kestävä TUVA-koulutuksen jälkeen. Tämä tarkoittaa, että he aloittavat (yleensä) ammatilliset opinnot lähes vuoden vanhempina kuin suoraan perusopetuksesta tulevat opiskelijat. Lisäksi tässäkin vaihtoehdossa tulisi kuitenkin turvata vaativan erityisen opiskelijoiden oikeudesta koulutukseen.

On lisäksi syytä korostaa, että edellä esitettyä säästöarviota voidaan pitää laskennallisena. On mahdollista, että maksullisuuden toimeenpano 3. opiskeluvuoden vuodenvaihteessa olisi koulutuksen järjestäjille haasteellista (välineiden kerääminen pois opiskelijoilta, lisenssisopimukset). Uudistukseen liittyy riski, että koulutuksen järjestäjät eivät katsoisi tarkoituksenmukaiseksi toimeenpanna maksullisuutta 3. opiskeluvuoden kevään opiskelijoille, jolloin koulutuksen järjestäjille kohdistettava laskennallinen säästö ei kohdistuisi sinne, minne säästöä pyritään uudistuksella kohdentamaan. Mahdolliseen maksuttomuuden rajaamiseen liittyy lukuisia kysymyksiä, joita toimeenpanossa tulisi ratkaista mielekkään kokonaisuuden saavuttamiseksi.