

LAUSUNTO 16.1.2019

Asia: KAA 5/2018 Maksuton toisen asteen koulutus kaikille

Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry lausuu kunnioittavasti sivistysvaliokunnalle.

Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry kiittää mahdollisuudesta lausua käsittelyssä olevasta kansalaisaloitteesta.

SAKKI vaatii, että eduskunta laatii perusteellisen selvityksen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ja lakiuudistuksiin lukio- ja ammatillisten opintojen maksullisuuden poistamiseksi #maksuton2aste-kansalaisaloitteen mukaisesti. Opiskelijoilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskella toisella asteella. Toteutuessaan aidosti maksuton toinen aste myös tehostaa nykyistä oppimateriaalien ja työvälineiden hankintaan siten, että yhteiskunnan kokonaiskustannukset näistä hankinnoista laskevat merkittäväällä tavalla.

Keskeiset perustelut:

- Aidosti maksuton toinen aste on sekä yhdenvertaisuuden että kustannusten näkökulmasta välttämätön uudistus.
- Maksuton toinen aste vähentäisi yhteiskunnan kokonaiskustannuksia oppimateriaaleihin ja työvälineisiin, kun hankinnat toteutettaisiin järkevällä tavalla.
- Moni sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleva opiskelija on nykyisin merkittävässä ongelmissa opinnoista aiheutuvien kustannusten kanssa. Maksuton toinen aste helpottaisi näiden opiskelijoiden asemaa.
- Maksuton toinen aste tulee toteuttaa siten, että se ei leikkaa toisen asteen koulutuksen nykyistä rahoitusta. Maksuttomuuteen on osoitettava kustannusarvioiden mukainen lisä perusrahoitukseen, jotta uudistus ei vaaranna muuten koulutuksen laatua.

- **Maksuttomuudesta sekä nykyisistä kustannuksista on tehtävä uusi, kattavampi selvitys.**
- **Oppimateriaalillisä ei ole riittävä toimi nykyjärjestelmän ongelmien ratkaisemiseksi.**

Taloudelliset vaikutukset

Toisen asteen koulutuksen nykyinen oppimateriaalien ja työvälineiden hankintamalli on tehoton ja opiskelijoiden, heidän perheidensä sekä koko yhteiskunnan resursseja haaskaava. Nykyjärjestelmä, jossa oppimateriaalien ja työvälineiden ostaja ja hankintapäätöksen tekijä ovat erotettu toisistaan johtaa tehottomuuteen oppimateriaalien ja työvälineiden hankinnassa, kun hankintapäätöksen tekijän ei tarvitse huolehtia hankittavien materiaalien kustannuksista. Keskitetty hankintavastuu alentaa merkittäväällä tavalla nykyisiä välineiden ja materiaalien hankintakustannuksia ja samalla tehostaa välineiden ja materiaalien käyttöä huomattavalla tavalla. Hankintavastuun siirtyessä koulutuksen järjestäjälle hankinta tehostuu skaalaedun kasvun myötä, sillä koulutuksen järjestäjän tekemät määrällisesti suuremmat hankinnat painavat materiaalien ja välineiden hankintahintoja alaspäin. Vaikka osa koulutuksen järjestäjistä on jo nyt toteuttanut opiskelijoille keskitetyn yhteishankinnan välineiden ja materiaalien hankkimiseen, ei yhteishankinnan koordinointi ohjaa hankintapäätöstä ja hinnanmuodostamista samalla tavalla kuin tilanteessa, jossa koulutuksen järjestäjä olisi myös taloudellisesti vastuussa hankinnasta.

Myös työvälineiden käyttö tehostuu käyttöiän kasvun myötä. Nykyisin esimerkiksi opintojen keskeyttäminen tai välineiden käyttötarpeen päättyminen opintojen jälkeen johtaa välineiden tehottomaan käyttöön. Opinnot keskeyttävä tai alaa vaihtava opiskelija ei useinkaan tarvitse hankkimiaan välineitä keskeyttämisen jälkeen. Samoin monasti ammattiin valmistuva opiskelija ei tarvitse hankkimiaan välineitä enää valmistumisen jälkeen, jos työnantaja tarjoaa hänelle työvälineet. Järjestelmässä, jossa oppilaitos vastaa välineiden hankinnasta, työvälineiden käyttöikä voidaan maksimoida, kun välineet pysyvät oppilaitoksen kierrossa eivätkä päädy kenenkään eteisen yläkaapin hyllylle keräämään pölyä.

Oppimateriaalien, kuten oppikirjojen, kohdalla tehokkuushyöty on vielä ilmeisempi;

kirjastopalvelun kaltaisella järjestelmällä kirjan käyttöikä pystytään kasvattamaan merkittäväällä tavalla. Hankintavastuun siirtäminen koulutuksen järjestäjälle johtaa myös innovatiivisempiin käytäntöihin opetuksen kehittämisessä (mm. digitalisaation tehokas hyödyntäminen), kun budjettirajoite ohjaa järjestäjää tehostamaan toimintaansa. Nykytila ei ohjaa koulutuksen järjestäjää kehittämään toimintaa tältä osin, sillä väline- ja materiaalihankintojen suhteen sillä ei ole budjettirajoitetta. Halutessaan hankintoja voidaan myös toteuttaa valtakunnallisella tasolla opetushallituksen ohjauksessa, mutta näin keskitettyyn materiaali- ja välinehankintaan liittyy toisenlaisia haasteita eikä se välttämättä ole tarkoituksenmukainen tapa hankintojen suorittamiseen.

Arviot ammatillisen koulutuksen maksuttomuuden toteuttamisen hinnasta vaihtelevat merkittäväällä tavalla keskenään, sillä hankintavastuun siirron vaikutukset opiskeluvälineiden ja -materiaalien hankintahintoihin sekä muutoksen vaikutuksia välineiden ja materiaalien käyttöikäen on vaikeaa arvioida etukäteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on omassa selvityksessään arvioinut, että maksuttomuuden opinnot kaikille ammatillisesta perustutkintoa suorittavalla opiskelijalla (n. 188 000 opiskelijaa) kustantaa n. 40-65 miljoonaa euroa. (Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitykseen liittyy myös haasteita koskien ammatillisen koulutuksen materiaalmaksujen laskelmia, sillä selvityksessä on käytetty vain muutamien ammattialojen opinnoista koituvia kustannuksia ja kustannukset perustuvat koulutuksen järjestäjien arvioihin. Lisäksi ammatillisessa koulutuksessa kannettavan tietokoneen kustannusarvio on 200 euroa alhaisempi kuin lukiokoulutuksen laskelmissa.) Kuntaliiton tekemässä arviossa ammatillisen koulutuksen maksuttomuuden kustannukseksi on arvioitu n. 33 miljoonaa euroa, vaikka laskelmaan ei ole tehty oletuksia mahdollisista tehokkuushyödyistä (lukiokoulutuksen kohdalta tehokkuushyödyt on huomioitu). Opetusalan ammattijärjestö OAJ on omassa oppivelvollisuuden laajentamisen mallissa arvioinut maksuttomien oppimateriaalien toiselle asteelle maksavan n. 33 miljoonaa euroa. Onkin kuvaavaa, että esitetyt arviot materiaalien ja välineiden kustannuksista eivät ole kuvanneet hankintojen nykyisiä kustannuksia ja niiden kehitystä suhteessa keskitettyyn hankintamalliin ja sen tuomiin kustannushyötyihin. Kysymyksen ei siis tule keskittyä siihen, kuka materiaalit maksaa vaan siihen, miten materiaalihankinnat voidaan toteuttaa yhteiskunnallisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Oppimateriaalien ja työvälineiden julkista hankintaa vastustetaan usein vetoamalla yhteismaan ongelman -teoriaan. Yhteismaan ongelman mukaan yhteisomistuksessa olevien asioiden, tässä tapauksessa materiaalien ja välineiden, yhteiskäyttö johtaa välineiden ja materiaalien ylikulutukseen, joka koulutuksen kohdalla tarkoittaa materiaalien ja välineiden huoltamista ja kunnossapitoa. Julkisen hankinnan vastustajien argumenteissa yleensä esitetään, että koska opiskelijat eivät itse omista välineitä/materiaaleja, johtaa tämä auttamatta välineiden/materiaalien ennenaikaiseen hajoamiseen, nopeaan kulumiseen tai häviämiseen. Tämä ongelma voidaan välttää käyttämällä kirjastosta tuttua lainauspalvelumallia, jossa opiskelija lainaa välineet/materiaalit itselleen ja on vastuussa välineiden ylläpidosta ja tarvittavasta huollosta laina-aikana. Jos opiskelija hajottaa tai hävittää välineet tai muut materiaalit lainan aikana, on hän korvausvelvollinen siltä osin, kun hävikkiä on syntynyt. Tämä malli on käytössä mm. puolustusvoimissa, jossa asevelvolliset ovat taloudellisesti vastuussa heille käyttöön luovutetuista välineistä ja varusteista. Materiaalien lainaaminen toimii myös peruskouluissa hyvin tällä hetkellä.

Maksuttoman toinen aste rahoitus tulee toteuttaa siten, että materiaalien ja työvälineiden hankintavastuun siirto koulutuksen järjestäjälle saa aiheuttaa leikkauksia opetukseen tai heikentää koulutuksen laatua. Muutoksen aiheuttamat uudet kustannukset tulee kattaa kokonaisuudessaan valtion budjetista.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Aidosti maksuton toinen aste on merkittäväällä tavalla opiskelijoiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävä toimenpide. Oppimateriaalien- ja välineiden hankkiminen on merkittävä taloudellinen taakka erityisesti pienituloisista perheistä tuleville opiskelijoille ja yksin asuville opiskelijoille.

Erityisesti ammatillista tutkintoa suorittavien opiskelijoiden lainamäärät sekä opintolainaa nostaneiden opiskelijoiden määrä on ollut kovassa kasvussa viime vuosina. Meidän mielestämme ei ole tavoitteellista, että jo toisen asteen tutkintoa suorittava nuori joutuu velkaantumaan merkittäväällä tavalla tutkinnon suorittamista varten. Opintolainan lisäksi

myös pikavippejä nostavien ammattiin opiskelevien määrä on ollut jatkuvassa kasvussa. Velkaantuminen onkin usein vahvasti kytköksissä opiskelija sosioekonomiseen asemaan ja siksi yhteiskunnan tulisi ottaa käyttöön kaikki mahdolliset toimet tämän kehityksen estämiseen, mukaan lukien maksuttoman toisen asteen toteuttaminen.

Tarvitaan uusi selvitys

Kuten yllä totesimme, sekä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä opetushallitus ovat tehneet omat arvionsa opiskelijoille aiheutuvista kustannuksista koskien oppimateriaali- ja työvälinehankintoja. Tehdyt selvitykset ovat eivät kuitenkaan ole kartoittaneet riittävällä tavalla todellisia kuluja, joita erityisesti ammattiin opiskeleville syntyy koulutukseen osallistumisesta. Arvioissa ei ole tarkasteltu kuin muutamia suurimpia tutkintoaloja ja kustannusten arviointi on teetetty koulutuksen järjestäjille suunnattujen kyselyiden pohjalta. Lisäksi, kuten yllä totesimme, on selvityksissä erikoisia eroja, kuten kannettavaa tietokonetta koskeva kustannusero lukion ja ammatillisen koulutuksen välillä.

Selvityksien ongelmana on myös ollut se, ettei niissä ole pyritty selvittämään hankintavastuun siirtymisen vaikutuksia hankintojen kokonaiskustannukseen. Esimerkiksi lainauspalvelun käyttöä, hankinnan skaalaetua sekä hankintapäätöksen tekijän muuttuvaa roolia ja sen vaikutusta päätöksentekoon ei tarkasteltu aikaisemmissa selvityksissä riittävästi.

SAKKI katsoo, että kansalaisaloitteessa vaadittu selvitys materiaalien, työvälineiden ja muiden kulujen selvittämisestä tulee tehdä uudelleen. Selvityksessä tulee käsitellä tarkasti eri tutkintojen aiheuttamat kustannukset opiskelijoille. Lisäksi selvityksessä tulisi arvioida kunnolla ne positiiviset hyödyt, joita maksuvastuun siirto opiskelijoilta ja heidän perheiltään koulutuksen järjestäjille tuo tullessaan. Myös tutkintomaksut sekä liikkumisesta aiheutuvat kustannukset tulee selvittää samalla.

Oppimateriaalilisä riittämätön

Eduskunnan vuoden 2018 lopulla säätämä oppimateriaalilisä on tuonut helpotusta joidenkin opiskelijoiden tilanteeseen, mutta merkittävä osa pienituloisista opiskelijoista on edelleen tuen ulkopuolella. Tuki koski käytännössä vain kotona asuvia alle 20-vuotiaita opiskelijoita sekä yksin asuvia alle 18-vuotiaita opiskelijoita. Kuitenkin myös moni itsenäisesti asuva täysi-ikäinen opiskelija on kovilla materiaali- ja työvälinekustannusten kanssa, sillä useilla paikkakunnilla opintotuki ja asumislisä ei välttämättä riitä edes asumiseen. Oppimateriaalin ja työvälineiden hankintaan tarvitaan tukea siksi myös tälle ryhmälle.

Toinen materiaalilisään liittyvä merkittävä ongelma koskee oppimateriaalilisän kuukausittaista luonnetta. Ammatillisessa koulutuksessa hankinnat sijoittuvat usein opintojen alkuun, jolloin materiaalilisä ei tule viiveellä tukemaan opiskelijan hankintoja.

Kolmas merkittävä ongelma materiaalilisässä on se, ettei se puutu jo nyt ongelmallisiin materiaali- ja välinemarkkinoihin, vaan se itseasiassa työntää lisää julkista rahaa tehottomille markkinoille. Pahimmassa tapauksessa lisä vain valuu materiaalien ja välineiden hintoihin, jolloin hyöty lisästä on mitätön.

Yhteenveto

SAKKI katsoo, että kokonaisuuden kannalta maksuttoman toisen asteen toteuttaminen olisi niin yhdenvertaisuuden kuin taloudellisuudenkin kannalta katsottuna järkevä ratkaisu. Se parantaisi taloudellisesti heikossa asemassa olevien opiskelijoiden asemaa ja siten lisäisi opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Toisaalta se myös tehostaa nykyisiä oppimateriaalimateriaali- ja työvälinemarkkinoita, kun hankintapäätöksen tekijän tulisi kiinnittää huomiota hankintojen kustannuksiin. Näin saataisiin aikaan säästöjä koko yhteiskunnan tasolla. Maksuton toinen aste olisi myös askel kohti oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan toisen asteen tutkinnon suorittamista.



ELIAS TENKANEN

Puheenjohtaja

044 7530 581

elias.tenkanen@sakkiry.fi

HANNA HUUMONEN

Pääsihteeri

050 3100 570

hanna.huumonen@sakkiry.fi

Lisätietoja:

Samuli Maxenius, koulutuspoliittinen asiantuntija

044 7766 048, samuli.maxenius@sakkiry.fi