

Toisen asteen maksuttomuuden kokeilu

Väliraportti

1 Kokeilun tausta ja taloudelliset raamit

Kaupunginhallitus päätti (17.9.2018/579 §) ryhmäaloitteen pohjalta esittää kaupunginvaltuustolle, että Helsingin kaupunki lähtee edistämään toisen asteen maksuttomia oppimateriaaleja ja työvälineitä toiselle asteelle niin, että ensimmäiset toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi tehdään lukukaudella 2019–2020.

Kaupunginvaltuusto päätti (28.11.2018/378 §) hyväksyessään vuoden 2019 talousarvion kohdentaa 2 miljoonaa euroa toisen asteen maksuttomuuden kokeiluun. Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti (18.12.2018/268 §) budjettivalmistelunsa yhteydessä kohdentaa määrärahan lukuvuonna 2019 aloittaville ensimmäisen vuoden opiskelijoille lainattavaan oppimateriaaliin, HSL:n Helsingin sisäiseen matkakorttiin ja kulttuurikäynteihin.

Suomenkieliset lukiot	Budjetoitu	Toteuma (30.9.)
<i>Lainattava oppimateriaali</i>	750.000	754.332,35
<i>HSL:n matkalippu</i>	320.000	285.013,69
<i>Kulttuurikäynnit</i>	70.000	17.414,11
<i>Kirjastovirkailijan palkka</i>	18.000	7.900
Yhteensä	1.158.000	1.056.760,15

Ruotsinkieliset lukiot		
<i>Lainattava oppimateriaali</i>	184.000	165.539,13
<i>HSL:n matkalippu</i>	60.000	39.229,25
<i>Kulttuurikäynnit</i>	11.000	
Yhteensä	255.000	195.799,76

Ammatillinen koulutus		
<i>Lainattava oppimateriaali</i>	40.000	
<i>HSL:n matkalippu</i>	492.000	313.934,67
<i>Kulttuurikäynnit</i>	55.000	2.095,00
Yhteensä	587.000	316.029,67

Kokeilun piiriin kuuluivat opintonsa syksyllä 2019 aloittaneet ensimmäisen vuoden opiskelijat Helsingin kaupungin lukioissa (myös lukioon valmistava koulutus) sekä Stadin ammatti- ja aikuisopistossa (perustutkinto- ja VALMA-opiskelijat).

2 Toteutus

Toisen asteen maksuttomuuden kokeilu jaettiin kolmeen osakokonaisuuteen: lainattavaan oppimateriaaliin, HSL:n matkalippuun ja kulttuurikäynteihin. Alla kuvataan lyhyesti kunkin osakokonaisuuden toteuttaminen.

2.1 Lainattava oppimateriaali

Lukiot

Kahden miljoonan euron määrärahasta 974 000 euroa kohdennettiin opiskelijoille lainattavien oppimateriaalien hankkimiseksi. Suomenkielisille lukioille rahaa oli noin 320 €/aloittava opiskelija ja ruotsinkielisille lukioille noin 450 €/aloittava opiskelija. Oppimateriaalihankintoihin liittyen lukioille laadittiin tiedote, joka sisälsi hankintaohjeen.

Hankinnassa hyödynnettiin perusopetuksen oppimateriaalihankintoihin kilpailutettua välittäjää Suomen Kirjastopalvelu Oy:tä. Välittäjän kautta lukiot pystyivät hankkimaan Finn Lecturan, Editan, Otavan, SanomaPron, Schildts & Söderströmsin ja Tabletkoulun oppimateriaaleja. Digitaaliset materiaalit suositeltiin hankkimaan 48 kuukauden pituisina lisensseinä, jotta ne olisivat opiskelijan käytössä koko lukio-opintojen ajan sekä silloin, kun opiskelija valmistautuu ylioppilaskirjoituksiin.

Kunkin lukion oppimateriaalibudjetti määräytyi lukion aloituspaikkojen perusteella. Lukiot päättivät itse, mille kursseille lainattavaa materiaalia hankitaan. Rehtorit koostivat hankittavista materiaaleista hankintasuunnitelmat, jotka tarkastettiin toimialan hallinnossa. Hankintaluvan saatuaan lukiot tekivät oppimateriaalitalauksen Suomen Kirjastopalvelu Oy:n KouluAarre-verkkokaupasta.

Lukiot tekivät päätilaukset kesäkuun aikana. Lisäksi lukioilla oli mahdollisuus tehdä budjettinsa sallimissa rajoissa täydentävä tilaus syksyllä, kun uusien opiskelijoiden kurssivalinnat olivat varmistuneet.

Stadin ammatti- ja aikuisopisto

Stadin ammatti- ja aikuisopiston lainattaviin oppimateriaaleihin kohdennetaan 40 000 euroa. Määrärahalla tullaan syksyn aikana hankkimaan tabletteja oppimisyhteisöjen käyttöön.

2.2 HSL:n matkaliput

HSL:n Helsingin sisäisiin matkalippuihin kohdennettiin käytettäväksi 872 000 euroa. Kokeiluun osallistuville hankittiin pääsääntöisesti HSL:n AB-vyöhykkeiden kausiliput. Helsingiläisille C-vyöhykkeellä asuville opiskelijoille (postinumeroalue 00890), hankittiin ABC-vyöhykkeiden kausilippu.

Matkalippueteuuteen liittyen oppilaitoksille laadittiin tiedotteet, joka sisälsivät toimintaohjeen lukio-/opintosiheteereille.

Yhteistyössä HSL:n kanssa sovittiin toimintatavasta, jossa kokeilun piiriin kuuluva opiskelija hakee opintotoimistosta oppilaitoksen leimalla täydennetyin todistuksen, joka oikeuttaa matkalippuun. Lukioissa matkalipputodistuksia jaettiin opiskelijoille jo kesäkuussa opiskelupaikan vastaanottamisen yhteydessä. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa todistuksia alettiin jakaa 7.8.2019 alkaen. Todistuksen saatuaan opiskelijat hakivat matkaliput omatoimisesti HSL:n palvelupisteestä Rautatientorilta, Pasilasta tai Itäkeskuksesta. Opiskelijoille annettiin mahdollisuus hankkia omakustanteisesti lisävyöhyke matkalippuun. Esimerkiksi AB-lippu oli mahdollista päivittää ABC-lipuksi maksamalla itse näiden lippujen hinnan välinen erotus.

Verohallinto ilmoitti, että Helsingin kaupungin kustantama matkalippu on opiskelijalle veronalainen etuus. Näin ollen Helsingin kaupungin on tehtävä edustan arvon mukainen ilmoitus tulorekisteriin. Etuuden arvoon vaikuttavat HSL:n voimassa olevan hinnaston mukaisesti mm. ladattavan kauden pituus sekä opiskelijan ikä ja asuinkunta. Oppilaitokset ilmoittavat opiskelijan saaman edun arvon HSL:n laskujen perusteella Helsingin kaupungin taloushallintopalvelulle (Talpa), joka tekee varsinaisen ilmoituksen tulorekisteriin.

Kelan suosituksen mukaisesti opiskelijoita ohjeistettiin selvittämään edun mahdollinen vaikutus muihin etuuksiin ennen matkalipun hakemista. Stadin ammatti- ja aikuisopistoa varten laadittiin erillinen opiskelijalle tulostettava ohje matkalippuedun vaikutuksen selvittämisestä. Lisäksi matkalippuetuudesta laadittiin viranomaistiedote, joka lähetettiin Kelalle ja Uudenmaan TE-toimistolle.

Jos opiskelija syksyn aikana lopettaa opinnot, loppuu myös hänen oikeutensa matkustaa Helsingin kaupungin kustantamalla matkalipulla. Tulorekisteriin ilmoitettavan etuuden korjaamiseksi opiskelijan tulee palauttaa matkalippu HSL:n palvelupisteeseen ja toimittaa palvelupisteestä saatu tuloste oppilaitoksen opintotoimistoon. Tulosteen ja HSL:n hinnaston perusteella opiskelijan saaman edun arvo voidaan laskea vastaamaan edun käyttöä ja korjata se tulorekisteriin.

HSL ei syksyn 2019 kestävän kokeilun aikana hyvitä mitätöityjä matkalippuja.

2.3 Kulttuurikäynnit

Kulttuurikäynteihin kohdennettiin käytettäväksi 136 000 euroa. Lukioille kulttuurikäynteihin varattiin käytettäväksi 30 €/aloittava opiskelija ja Stadin ammatti- ja aikuisopistolle 15 €/aloittava opiskelija. Oppilaitoksille laadittiin syksyn kulttuurikäynneistä erillinen tiedote ja ilmoittautumiskäytäntöön liittyvä ohje.

Kulttuurikäynneissä nähtiin tilaisuus rakentaa yhteistyötä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kanssa. Yhteistyön seurauksena toteutettiin kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan lanseeraama Pääsy sallittu -kampanja, jonka tapahtumiin ilmoitauduttiin Kultus.fi-sivustolla 30.9.2019 mennessä.

Muihin kuin Pääsy sallittu -kampanjan kulttuuritapahtumiin ilmoitaudutaan syksyn aikana kyseisen tapahtuman edellyttämällä tavalla, ja liput hankitaan Helsingin kaupungin normaalin ostotilausprosessin mukaisesti.

Elokuvat ja urheilutapahtumat päädyttiin rajaamaan pois kulttuurikäynneistä. Ajatuksena oli, että näin opiskelijat osallistuisivat todennäköisemmin sellaisiin kulttuuritapahtumiin, joissa ei he eivät muuten tulisi käyneeksi.

3 Alustavat tulokset

Alustavat tulokset koostuvat kokeiluun varatun määrärahan käyttökohteista 30.9.2019 mennessä ja kokeilun piirissä olleille opiskelijoille syys-lokakuun vaihteessa toteutetun kyselyn tuloksista.

3.1 Lainattava oppimateriaali

Kokeilu on lisännyt digitaalisten oppimateriaalien käyttöä Helsingin kaupungin lukioissa. Helsingin kaupungin toisen asteen maksuttomuuden kokeilussa 82 prosenttia hankitusta oppimateriaalista on ollut digitaalista. Noin kolmannes lukioista on tilannut ainoastaan digitaalista materiaalia. Muutoin hieman lukiosta riippuen digitaalisten oppimateriaalien osuus tilatuista oppimateriaaleista on noin 70–90 prosenttia.

Kustantajien myynnistä painettu materiaali muodostaa edelleen suurimman osan. Esimerkiksi kahden suurimman kustantamon oppimateriaalimyyntistä vain 20–25 prosenttia on digitaalisia oppimateriaaleja (HS 2.9.2019).

3.2 HSL-matkaliput

HSL:n matkalippuja on annettu kokeilun aikana 4 866 opiskelijalle (30.9.2019). Oletettavasti suurin osa etuuteen oikeutetuista lukiolaisista on jo hakenut lippunsa, mutta ammatillisen koulutuksen jatkuvan haun myötä matkalippuja todennäköisesti haetaan vielä marraskuun puolella. Matkalippu on haettava viimeistään 30.11.2019. Kortille ladattava kausi päättyy 20.12.2019.

Matkalippuetus on houkutellut myös edun väärinkäytöksiin. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa noin 60 opiskelijaa oli opintojen aloituspäivänä hakenut itselleen matkalippuedun saamiseksi tarvittavan todistuksen ja lipun saatuaan jäänyt keskeytykselle.

3.3 Kulttuurikäynnit

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan Pääsy sallittu -kampanja mitoitettiin 4 005 opiskelijalle. Ilmoittautumisaika päättyi 30.9., johon mennessä varauksia oli tehty 828 opiskelijalle. Kampanjan täyttöaste oli 20,7 prosenttia. Opiskelijamäärien perusteella suosituimpia tapahtumia olivat UMon konsertit. Eniten ryhmäilmoittautumisia tuli HAM:n opastetuille kierroksille. Kulttuurikäynnit jatkuvat läpi syksyn ja lukioiden ja koulutusalojen ilmoittautumisia seurataan säännöllisesti. Tarvittaessa oppilaitoksia muistutetaan viemään opiskelijaryhmiä kulttuurikäynneille.

3.4 Opiskelijakyselyn tuloksia

Opiskelijakysely oli avoinna 30.9–7.10.2019. Rehtorit tiedottivat opiskelijoita kyselystä Wilman kautta.

Tietoa kyselyyn vastanneista	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot	Stadin ammatti- ja aikuisopisto
Vastaajien määrä	1082	175	78
Aineiston kattavuus	47 %	43 %	2 %
Asuinkunta Helsinki	72 %	51 %	72 %
Yli 18-vuotias (vain Stadin ao.)	-	-	74 %

Lukioiden kattavuus on laskettu aloituspaikkojen perusteella. Stadin ammatti- ja aikuisopiston kattavuus perustuu 5.8.2019 aloittaneiden perustutkinto- ja VALMA-opiskelijoiden määrään. Täysi-ikäisyyttä kysyttiin ainoastaan Stadin ammatti- ja aikuisopiston opiskelijoilta.

Vaikuttko maksuttomuuden kokeilu opiskelupaikan valintaan?	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot
<i>ei yhtään</i>	32 %	42 %
<i>vähän</i>	11 %	14 %
<i>jonkin verran</i>	16 %	14 %
<i>paljon</i>	12 %	9 %
<i>en tiennyt kokeilusta</i>	29 %	21 %

Kyselyn perusteella maksuttomuuden kokeilu on vaikuttanut opiskelupaikan valintaan hieman tulkinnasta riippuen noin 23–39 prosentilla lukioiden aloittaneista opiskelijoista. Tieto kokeilusta näyttää tavoittaneen suurimman osan kyselyyn vastanneista opiskelijoista.

Paras tapa (ja toiseksi paras tapa) madaltaa opiskelun kustannuksia?	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot	Stadin ammatti- ja aikuisopisto
<i>Ilmainen tietokone tai tabletti</i>	9 % (15 %)	10 % (17 %)	19 % (14 %)
<i>Ilmaiset kirjat (digitaaliset tai painetut kirjat)</i>	68 % (24 %)	69 % (24 %)	8 % (24 %)
<i>Ilmaiset työvälineet (esim. veitset, turvakengät, sakset)</i>	-	-	21 % (10 %)
<i>Ilmainen matkalippu</i>	18 % (52 %)	20 % (51 %)	42 % (33 %)
<i>Suora rahallinen tuki (esim. kelan oppimateriaalisia)</i>	4 % (7 %)	1 % (2 %)	9 % (13 %)
<i>Maksuttomat kulttuuritapahtumat (esim. museo- tai teatterikäynnit)</i>	1 % (2 %)	0 % (1 %)	1 % (5 %)
<i>Muu, mikä?</i>	0 %	0 %	0 %

Opiskelijoilta kysyttiin, mikä olisi heidän omasta mielestään paras tapa pienentää opiskelusta aiheutuvia kustannuksia. Lukiolaiset kokivat maksuttoman

oppimateriaalin selvästi tärkeimmäksi keinoksi. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa tärkeimmäksi koettiin matkakortti. Matkakortti oli myös sekä lukiolaisten että Stadin ammatti- ja aikuisopiskelijoiden suosituin valinta toiseksi tärkeimmäksi keinoksi pienentää kustannuksia.

Jos saisit valita, ottaisitko käyttöösi digitaalisen vai painetun materiaalin?	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot
<i>Ottaisin useimmiten digitaalisen materiaalin</i>	48 %	36 %
<i>Ottaisin useimmiten painetun materiaalin</i>	52 %	64 %

Maksuttomuuden kokeilussa suurin osa (82 %) lainattavasta oppimateriaalista hankittiin digitaalisessa muodossa. Kyselyn perusteella opiskelijat kuitenkin itse valitsisivat käyttöönsä useimmiten painetun materiaalin.

HSL:n matkalipun käyttöönotto	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot	Stadin ammatti- ja aikuisopisto
<i>Otin käyttööni ilmaisen matkalipun</i>	95 %	90 %	78 %
<i>Matkalippu vaikutti muihin etuuksiin</i>	5 %	3 %	8 %
<i>En olisi hankkinut kausilippua omakustanteisesti</i>	18 %	10 %	33 %

Lukioissa matkalippuedun ovat ottaneet käyttöönsä lähes kaikki siihen oikeutetut. Stadin ammatti- ja aikuisopiston vastaajista noin viidennes oli jättänyt lipun noutamatta. Toteutuneen laskutuksen perusteella osuus on jopa suurempi. Stadin ammatti- ja aikuisopiston vastauksissa on otettava huomioon, että enemmistö opiskelijoista on täysi-ikäisiä ja monet saavat opiskeluajalta sosiaalietuuksia (aikuisopiskelutuki, työmarkkinatuki, kotoutumisetuudet jne.), joihin matkalippu veronalaisena etuna olisi saattanut vaikuttaa. Matkalippuedun mahdollisen vaikutuksen selvittäminen on opiskelijan näkökulmasta työlästä.

Matkalipun merkitys	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot	Stadin ammatti- ja aikuisopisto
<i>Melko tai erittäin tärkeä opintojen kannalta</i>	91 %	88 %	97 %
<i>Melko tai erittäin tärkeä vapaa-ajan kannalta</i>	83 %	66 %	83 %

Selvä enemmistö kyselyyn vastanneista opiskelijoista kokee matkalipun tärkeäksi niin opintojen kuin vapaa-ajan kannalta. Stadin ammatti- ja aikuisopiston kyselyyn vastanneista opiskelijoista miltei kaikki kokevat lipun tärkeäksi erityisesti opintojen kannalta. Tältä osin tulos on hieman ristiriidassa matkalipun käyttöönoton suhteen.

Kulttuurikäynnit osana opintoja	Suomenkieliset lukiot	Ruotsinkieliset lukiot	Stadin ammatti- ja aikuisopisto
<i>Koen mielekkäänä, että opiskeluun sisällytetään kulttuurikäyntejä</i>	87 %	74 %	94 %
<i>Olen jo osallistunut kulttuurikäynnille</i>	46 %	55 %	18 %
<i>Tapahtuma oli sellainen, jossa en olisi muuten tullut käyneeksi</i>	89 %	85 %	64 %

Vaikka Pääsy sallittu -kampanjan täyttöaste jäi matalaksi, kyselyyn vastanneista opiskelijoista suurin osa pitää kulttuuritapahtumien sisällyttämistä opintoihin mielekkäänä. Osa opiskelijoista oli jo ehtinyt osallistua kulttuuritapahtumiin, ja vastausten perusteella tapahtumat näyttävät olleen sellaisia, joihin nuoret eivät muuten tulisi osallistuneeksi.

4 Eräitä kokeilun aikana esiin nousseita pohdintoja

Oppimateriaalit

- Oppilaitoksen valitsemana oppimateriaalin formaatti ei välttämättä kohtaa opiskelijan toiveiden kanssa.
- Lainattavina materiaaleina painetut kirjat vaativat säilytystilaa ja koulun sisäisiä kirjastopalveluja.
- Kaikkien lukioissa käytettyjen kustantamoiden materiaaleja ei ollut saatavilla.
- Digitaalisten lisenssien edellyttämät tietosuojan liittyvien selvitysten ja sopimusten tekeminen vaatii aikaa, joka osaltaan pois sulki kokeiluista eräiden materiaalien hankinnan.
- Lukioiden oppimateriaalitalauksissa kustantajat toivoivat tilaukset tehtäväksi kesäkuun aikana, mutta aloittavien opiskelijoiden määrä ja ainevalinnat varmistuvat vasta lukuvuoden alussa.
- Sähköisten lisenssien siirtäminen opiskelijalta toiselle ei onnistu kaikilta kustantajilta, joten 48 kk lisenssi menee suurilta osin ”hukkaan”, jos opiskelija eroaa.

HSL-matkaliput

- Helsingin kaupungin toisen asteen oppilaitoksissa paljon ulkopaikkakuntalaisia opiskelijoita, joita AB-lippu ei hyödytä, lisäksi osa Helsingistä kuuluu HSL:n C-vyöhykkeeseen. Opiskelijan mahdollisuus hankkia lippuun lisävyöhyke tai arvoa sulkee pois Helsingin kaupungin mahdollisuuden sulkea lippu omatoimisesti tapauksissa, joissa opiskelija lopettaa tai keskeyttää opintonsa.
- Matkalippu on opiskelijalle verotettava etuus, joka saattaa vaikuttaa muihin opiskelijan saamiin etuuksiin. Opiskelijan on selvitettävä vaikutukset henkilökohtaisesti, mikä voi olla hankalaa.
- HSL:n laskujen tarkastaminen lisää merkittävästi työmäärää oppilaitoksista.

- Tulorekisteri-ilmoitukset aiheuttavat hallinnollista työtä ja kustannuksia, automaatiota tulisi kehittää.
- Nykyinen matkalippuetuuden toteuttamistapa on mahdollistanut väärinkäytökset (haetaan lippu ja jäädään heti keskeytykselle).

Kulttuurikäynnit

- Lukuvuoden kiireinen alku on vaikeasti sovittavissa yhteen kulttuurikäyntien suunnitteluun ja toteutukseen.
- Ostotilaus- ja laskutusprosessin sulkee ulkopuolelle lippuvälittäjien kautta hankittavia lippuja, sillä aikaa tilauksesta laskun maksamiseen on monesti korkeintaan kaksi viikkoa. Esimerkiksi Pääsy sallittu -kampanjaan suunnitellut alueellisten kulttuurikeskusten tapahtumat jouduttiin jättämään kampanjan ulkopuolelle, koska liput näihin olisi pitänyt hankkia lippuvälittäjältä, jonka varausmalliin kaupungin laskutusprosessi ei sopinut.
- Halutaanko tiettyjä kulttuurikäyntejä rajata ulkopuolelle?
- Kulttuurikäyntien varaaminen ja seuranta aiheuttavat lisätyötä oppilaitoksissa.