

Miksi perusopetukseen kuluu aiempaa enemmän rahaa kunnissa?

Perusopetuksen kustannuskehitys vuosina 2015–2023

Mari Sjöström, Kuntaliitto

Yhteenveto perusopetuksen kustannusten noususta (v. 2015–2023)

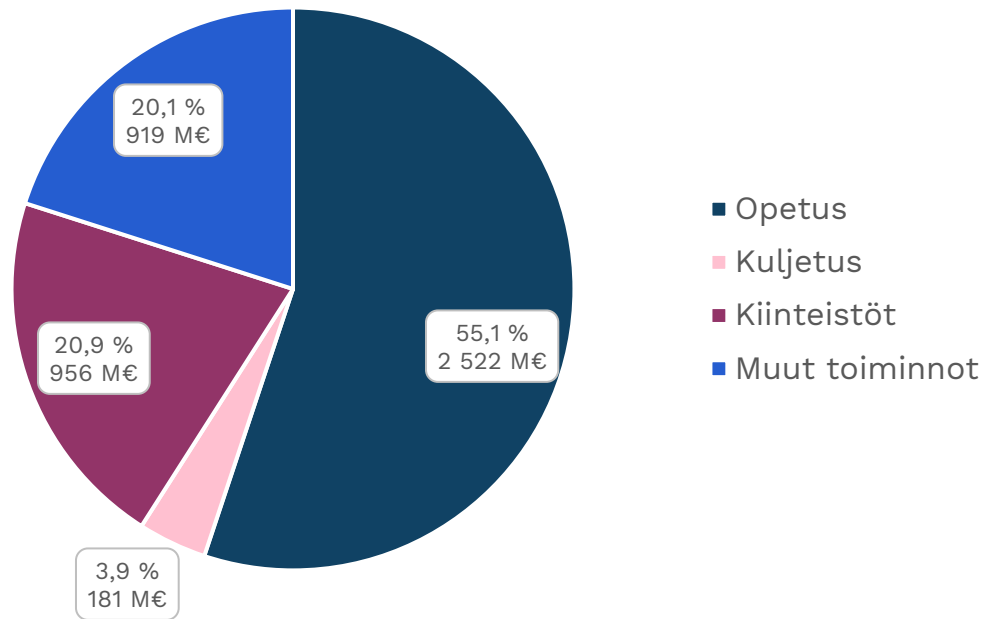
- **Perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat nousseet viime vuosina.**
 - Koko maan tasolla yksikkökustannukset (€/oppilas) kasvoivat lähes 16 % vuodesta 2015 vuoteen 2023 inflaatio huomioiden.
 - Kustannukset ovat nousseet erityisesti seutukaupungeissa (53 kuntaa) ja maaseutumaisissa kunnissa (159 kuntaa).
- **Kuntien erilaisuus perusopetuksen järjestäjinä olosuhteiltaan ja palveluverkoltaan näkyy talouden tunnusluvuissa.**
 - Alhaisemmat yksikkökustannukset vuonna 2023 ovat n. 8 900 €/oppilas ja korkeimmillaan yli 30 000 €/oppilas.
 - Suuria kaupunkeja ja kasvavia kuntia rasittavat suuremmat kiinteistökustannukset, kun taas maaseutukunnissa kuljetuskustannukset ja opetuskustannukset ovat korkeat.
 - Perusopetuksen järjestämisen kustannukset eivät pienene samassa suhteessa kuin laskevat oppilasmäärät.
 - Myöskään koulun koko ei yksinään selitä kustannuseroja. Opetusryhmien muodostamisella on selkeä vaikutus opetuksen kustannuksiin.
- **Kustannuslajien kehityksessä vuosina 2015–2023 on eroja vaikka opetukseen sisältyvät kustannukset ovat suurin menoerä opetuksen järjestäjille.**
 - Koulukiinteistöjen kustannukset kasvoivat opetuksen kustannuksia nopeammin.
 - Osa kustannusten noususta selittyy kiinteistöjen uusimisella ja tilapuutteeseen reagoinnilla, jolloin myös oppimis- ja työskentelyolosuhteita kohennetaan.

Kuntaluokittelu

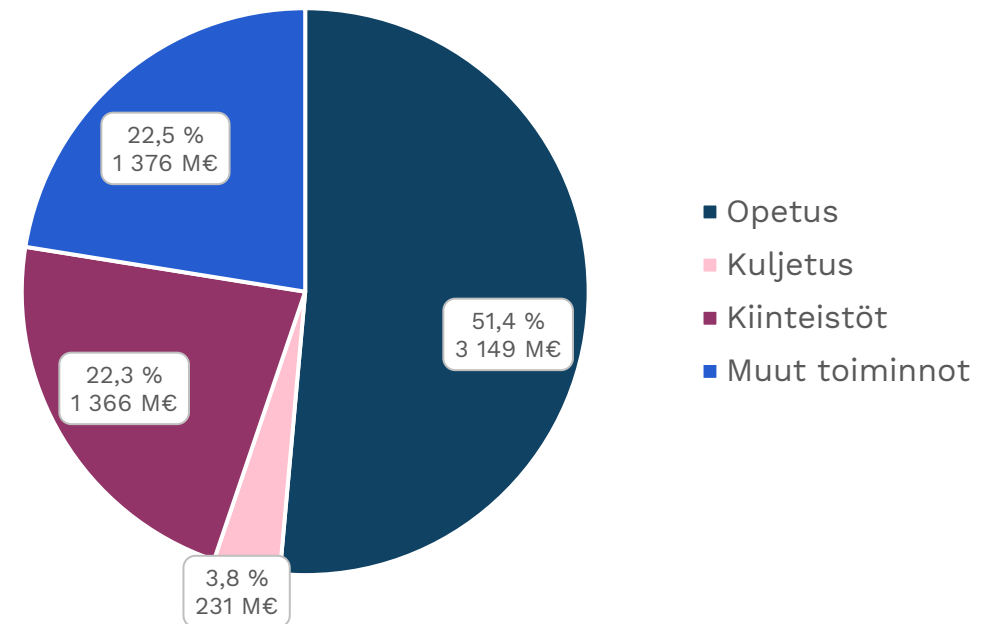
1. Pääkaupunkiseutu (4): Helsingin ydinseutu, Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen.
2. Suuri kaupunki (6): Yli 100 000 asukkaan kaupunki
3. Keskuskaupunki (13) : Maakuntien suurimmat kaupungit + Porvoo + Kotka
4. Seutukaupunki (53): Viralliset seutukaupungit
5. Kehyskunta (58): Kunta, jonka työllisistä yli 20 prosenttia pendelöi yksittäiseen yllä olevan ryhmän kaupunkiin.
6. Maaseutu (159): pienet kaupungit ja muut kunnat

Perusopetuksen käyttökustannukset vuosina 2015 ja 2023

Perusopetuksen käyttökustannukset 4,6 mrd euroa vuonna 2015



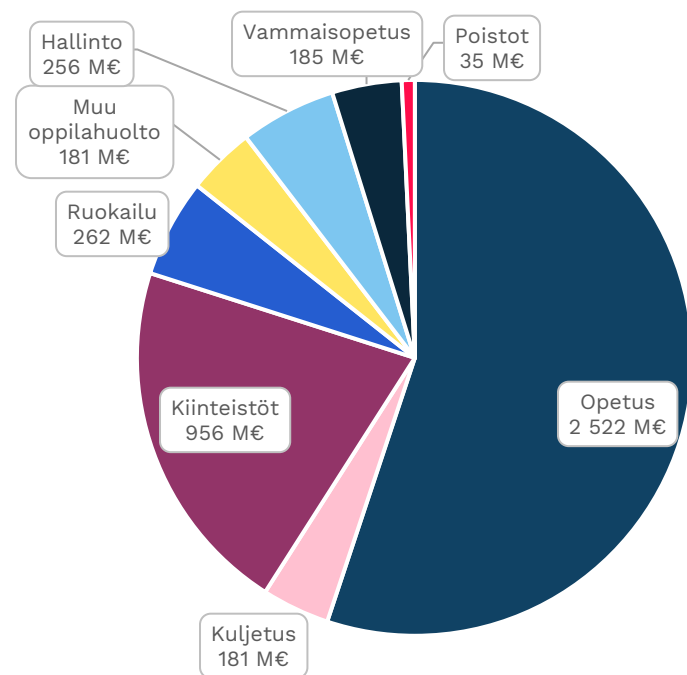
Perusopetuksen käyttökustannukset 6,1 mrd euroa vuonna 2023



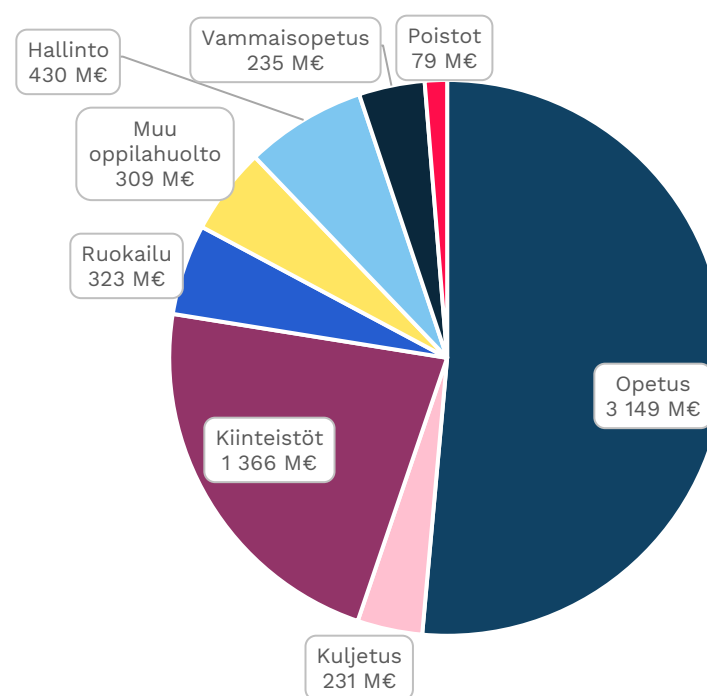
Perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat nousseet opetuksen, kuljetusten, kiinteistöjen ja myös muiden toimintojen osalta vertailtaessa vuotta 2015 ja 2023.

Tarkempi katsaus perusopetuksen käyttökustannuksiin vuosina 2015 ja 2023

Käyttökustannukset 2015 yhteensä 4,6 mrd. euroa



Käyttökustannukset 2023 yhteensä 6,1 mrd. euroa



Perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat nousseet vertailtaessa vuotta 2015 ja 2023.

Kaikkiin kustannustekijöihin kunta ei voi vaikuttaa

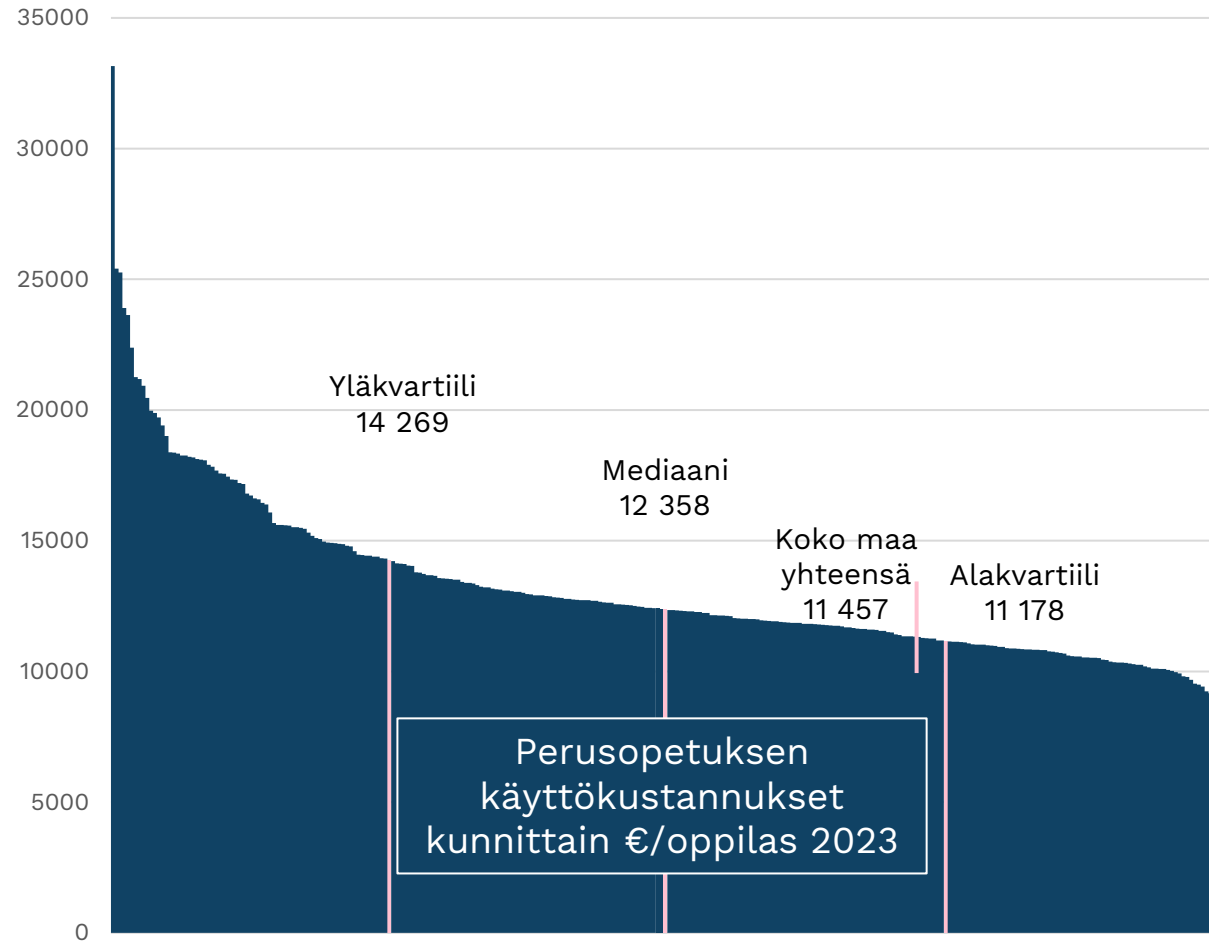
Olosuhteiden vaikutuksia:

- Olosuhdetekijät kuten taajama-aste, maantiede ja oppilasmäärät kunnassa ovat asioita, joiden kustannusvaikutuksiin on vaikeaa varsinkin lyhyellä aikajänteellä kunnissa vaikuttaa.
- Myöskään kansallisesti määritellystä perusopetuksen maksuttomuudesta sekä lain vähimmäisvaateista kuten oppiaineisiin sidotuista vähimmäistuntimääristä tai opetussuunnitelman perusteista ei voida paikallisin päätöksin poiketa.

Kunnan ratkaistavissa on:

- Kunnassa tehty keskeiset perusopetuksen järjestämistä koskevat päätökset sen sijaan kuten koulujen sijainnit, opetustunnit ja opetusryhmien muodostaminen optimaalisesti sekä henkilöstörakenne ovat paikallisiin päätöksiin perustuvia ja kustannuksiin vaikuttavia.
- Merkittävimmät kuntapäätökset liittyvät palveluverkkoon, mitä ovat koulujen perustamiset ja lakkauttamiset.
- Sen lisäksi opetusryhmien muodostamisella on iso vaikutus kustannuksiin.

Perusopetuksen käyttökustannusten vaihtelu vuonna 2023



Yli 14 269
€/opp.

25 % kunnista

Siltä väliltä..

50 % kunnista

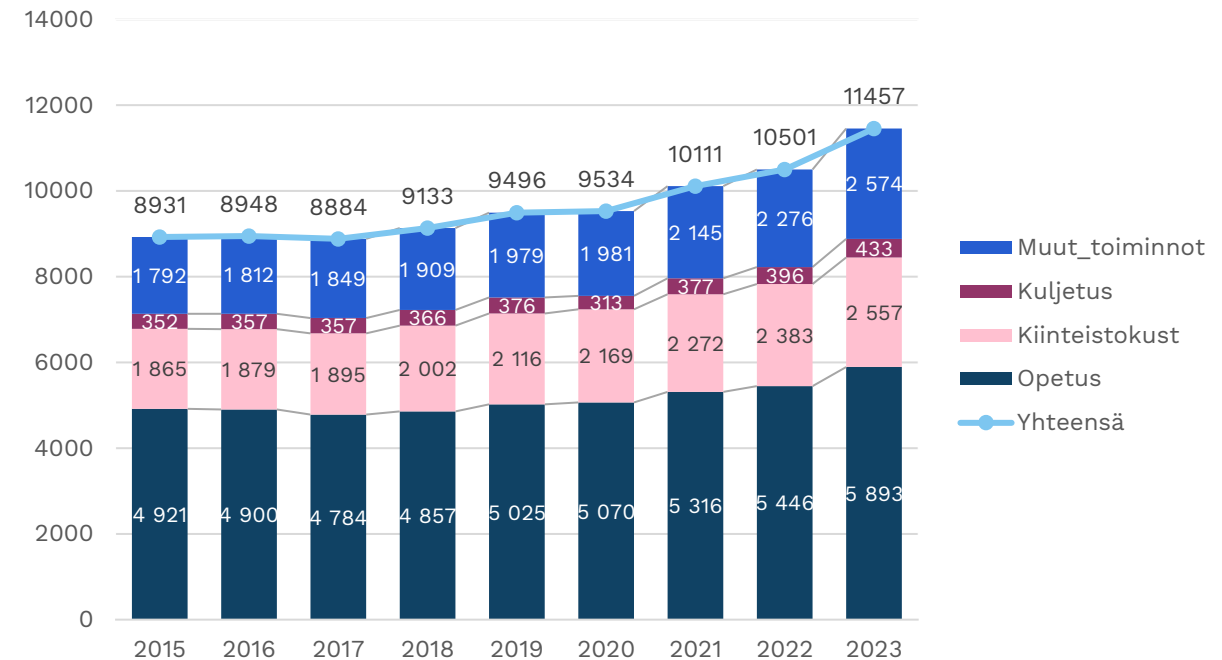
Alle 11 178
€/opp.

25 % kunnista

Opetuksen kustannukset ovat suurimmat, kiinteistökustannukset kasvaneet nopeimmin

- Kuvasta näkyy, paljonko kustannuksia syntyy yhtä oppilasta kohden vuoden aikana.
- **Perusopetuksen kustannusluokittelussa opetuksen osuus on joka vuosi ollut suurin ja se kattaa yli puolet kokonaiskustannuksista.**
- Inflaatiokorjaamattomat yksikkökustannukset kasvoivat kokonaisuudessaan n. 28 % 8 931 eurosta vuonna 2015 11 457 euroon vuoteen 2023. **Kustannukset nousivat poikkeuksellisen paljon vuoden 2022 ja 2023 välillä.**
- Opetuksen vertailuluku kasvoi vuoden 2015 vertailuluvusta 4 921 €/oppilas n. 20 % ja oli vuonna 2023 noin 5 893 €/oppilas.
- Kiinteistökustannukset kasvoivat opetuksen kustannuksia nopeammin. Vuoden 2015 vertailuluku oli 1 865 €/oppilas ja vuonna 2023 se oli 37 % korkeampi 2 557 €/oppilas.
- Kuljetuskustannukset kasvoivat noin 23 % vuodesta 2015 352 €/oppilas ja vertailuluku vuonna 2023 oli 433 €/oppilas.

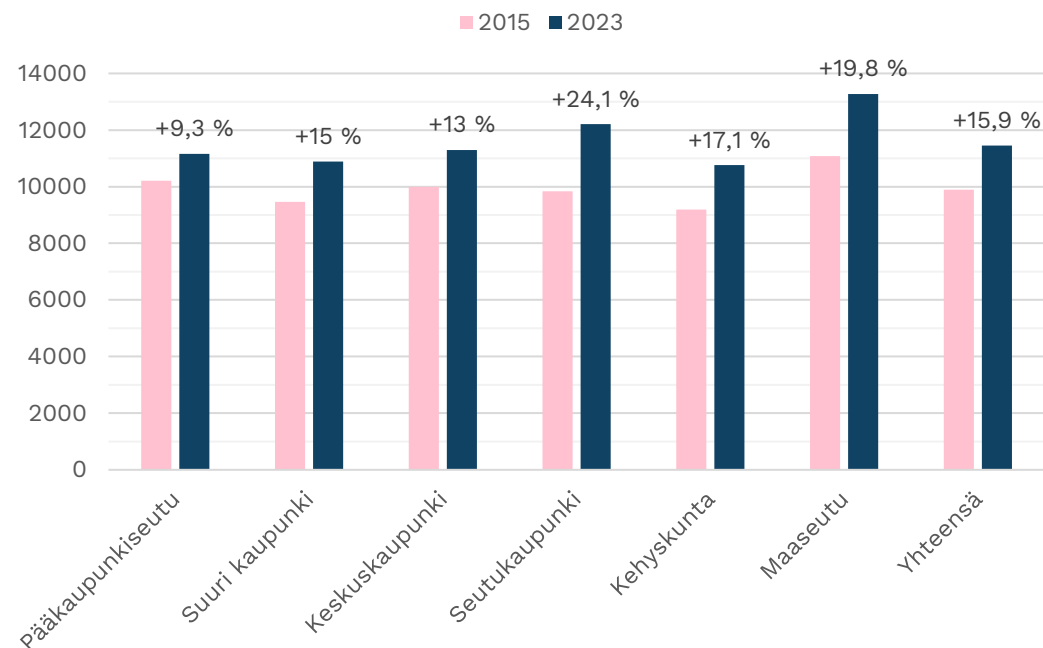
Yksikkökustannukset €/oppilas 2015-2023
toiminnoittain, inflaatiokorjaamaton



Perusopetuksen käyttökustannukset ovat kasvaneet vuosina 2015–2023

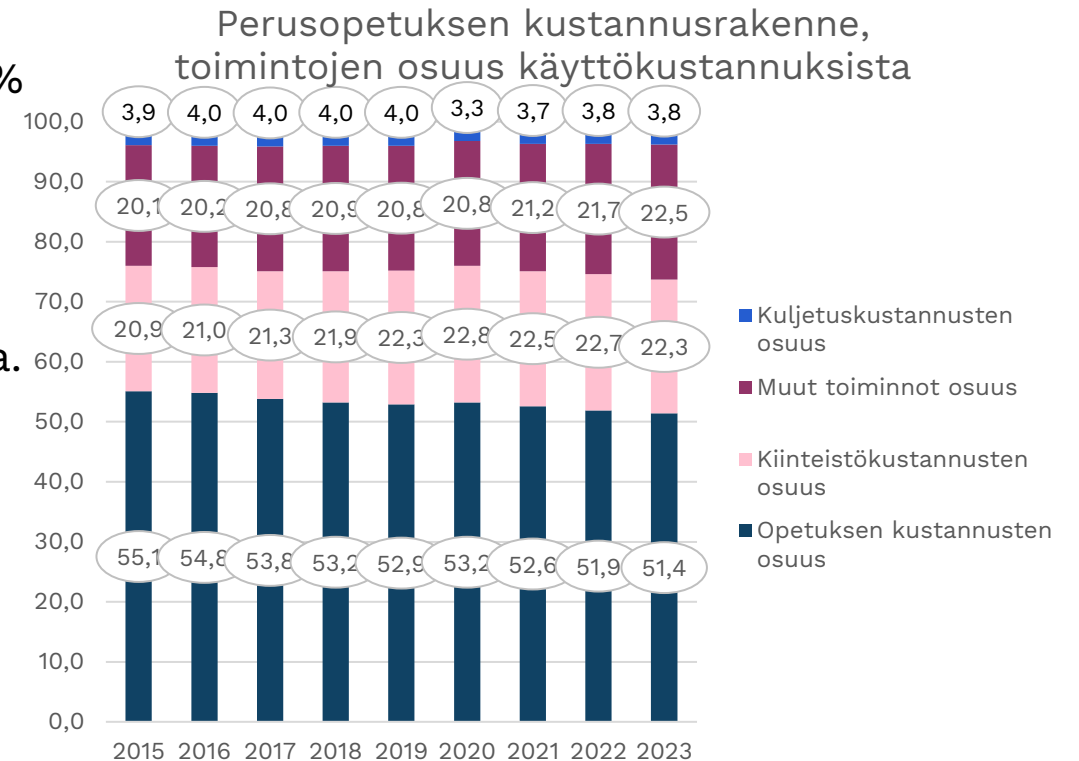
- **Kaikissa kuntaryhmissä oppilaskohtainen kustannus on noussut vuosina 2015–2023.** Kustannukset kasvoivat noin 15,9 prosentilla vuodesta 2015 vuoteen 2023 inflaatiohuomioiden.
- **Kustannuskehitys on ollut maltillisinta pääkaupunkiseudulla (4) ja keskuskaupungeissa (13).** Muutokset näissä kahdessa ryhmässä poikkesivat merkittävimmin muista kuntaryhmistä jääden noin 9,3 ja 13,0 prosenttiin.
- **Seutukaupunkien (53) 24,1 %:n ja maaseutukuntien (159) 19,8 %:n kustannusmuutokset olivat suurimmat.** Kokonaismuutokset eivät kuitenkaan poikenneet merkittävästi muihin kuin suurimpiin kaupunkeihin verrattuna.

Perusopetus euroa per oppilas 2015–2023 ja muutos (%) kuntaryhmittäin, inflaatiokorjattu



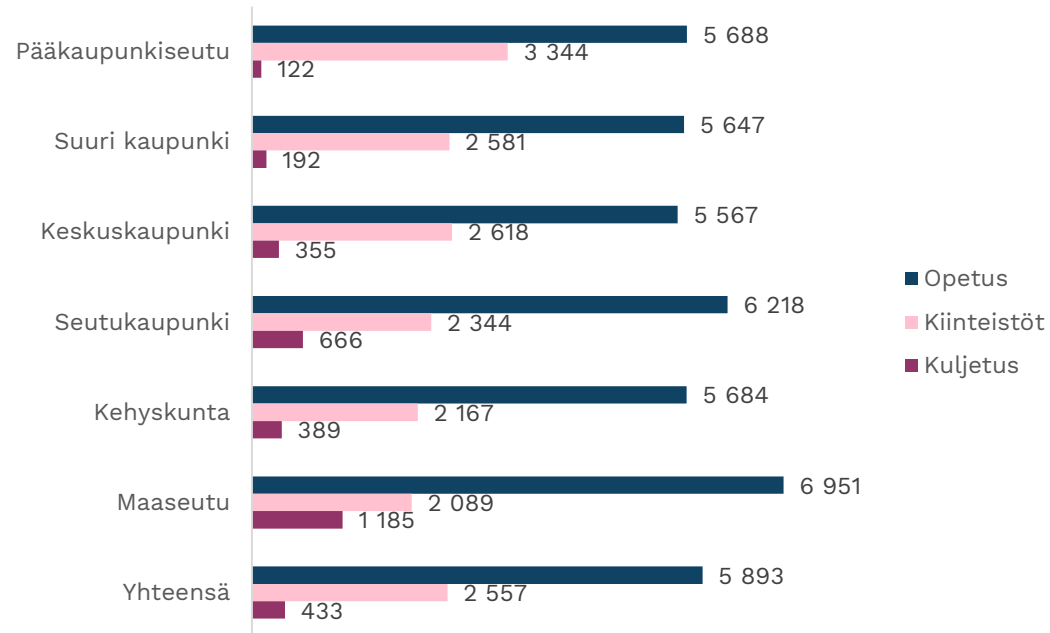
Kustannusrakenteen muutos 2015–2023

- Opetukseen laskettavien kustannusten osuus käyttökustannuksista laski vertailujaksolla 55,1 prosentista 3,7 prosentiksi ollen 51,4 % vuonna 2023.
- Kiinteistökustannusten osuus sen sijaan kasvoi 1,4 %-yksikköä ja vuonna 2023 kiinteistökustannukset olivat 22,3 % käyttökustannuksista.
- Kuljetuskustannusten osuus sen sijaan pysyi lähes ennallaan. Kuljetuskustannusten osuus on koko maan tarkastelussa aina pieni, koska suurimpien kaupunkien kuljetuskustannukset maltillistavat huomattavasti tilannetta.
- Muiden kustannusten osuus kasvoi 2,4 %-yks. Tässä vertailussa Muut toiminnot –luokkaan on summattu muut kuin opetus, kuljetus ja kiinteistöt –toiminnot. Luokka sisältää mm. ruokailun, hallinnon, vammaisopetuksen ja muun oppilashuollon kustannukset sekä poistot.
- **Kustannusosuuksien muutokset eivät kerro absoluuttisesta kustannustason muutoksesta. Kuvasta ei tule suoraan tehdä johtopäätöstä kuntien tavasta panostaa perusopetukseen tai hillitä kustannusten kasvua ja tehdä säästöjä.**

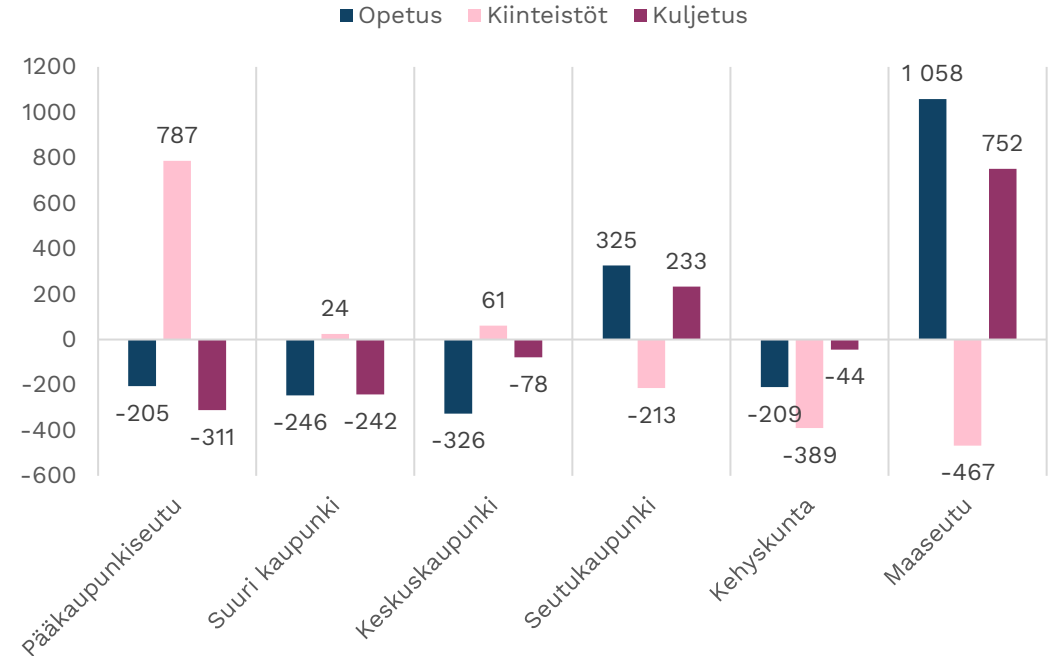


Toiminnoittaisia kustannuseroja €/oppilas – kuntaryhmittäin

Toiminnoittaisia kustannuksia €/oppilas 2023 kuntaryhmittäin



Toiminnoittaisia kustannuksia 2023 kuntaryhmittäin, €/oppilas ero koko maan keskiarvoon



Johtopäätökset

Mikä selittää kustannusten muutosta?

- Tilastokeskuksen (14.2.2025) mukaan peruskoulujen määrä on laskenut kymmenessä vuodessa noin viidenneksellä alle 2 000 peruskouluun. Kuntien ylläpitämiä peruskouluja on hieman yli 1 900.
- Perusopetuksen kustannukset ovat vuosina 2015–2023 kasvaneet. Vuoden 2022 ja 2023 kustannusten kasvu oli poikkeuksellisen suurta opetuksen järjestämiseen vaikuttaneiden koronavuosien jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2020 kuljetuskustannukset notkahtivat hetkellisesti etäopetusjärjestelyiden vaikutuksesta, mutta ovat tämän jälkeen jatkaneet kasvuaan. Yhtä yhteistä nimittäjää ei kustannuskehitykselle kuitenkaan ole.
- Perusopetuksen järjestämisen kustannukset eivät kehity samassa suhteessa kuin oppilasmäärät. Erityisen korkeaksi yksikkökustannukset saattavat jatkossa nousta tilanteissa, jossa koulu turvaa opetuksen saavutettavuuden pienelle määrälle oppilaita. Yksikkökustannusten kasvupainetta (€/oppilas) kohdistuu erityisesti maaseutumaisiin kuntiin ja seutukaupunkeihin, joissa oppilasmäärät ovat monen kunnan kohdalla laskemassa jopa merkittävästi.

Mikä selittää kiinteistökustannuksien kasvua?

- Kiinteistökustannusten osuus käyttökustannuksista on tyypillisesti noin 15-25 % riippuen mm. kunnan koosta ja kuntatyypistä sekä erinäisistä paikallisista olosuhdetekijöistä.
- Pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa kiinteistöihin kohdistuu enemmän kuluja kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kasvavat oppilasmäärät kunnassa vaatii koulurakennusten uusimista ja tilapuutteeseen reagointia. Lisäksi kiinteistöjen ja maan arvo eri alueilla vaihtelee ja vaikuttaa kustannusten määräytymiseen.
- Koko maan tasolla perusopetuksen kiinteistökustannukset ovat nousseet tarkastellulla ajanjaksolla 2015-2022 opetuksen kustannuksia nopeammin.
 - Tilastokeskuksen kustannusindeksien perusteella syyksi voi nähdä kiinteistöjen nopeamman kustannustason nousun. Esimerkiksi kiinteistöjen ylläpidon kustannuksia mittaava indeksi (KYKI) kasvoi koulurakennusten osalta n. 20 % vuodesta 2015 vuoteen 2022, kun yleinen opetus- ja kulttuuri hintaindeksi kasvoi samalla ajanjaksolla vain n. 7 %. Kiinteistökustannukset oppilasta kohden kasvoivat ylläpidot indeksiäkin enemmän, noin 28 %.
- Käyttöomaisuuden poistot ja sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset kasvoivat jopa 44 % vuodesta 2015 vuoteen 2022 nimellisinä euroa per oppilas kustannuksina laskettuna.
- Suoria johtopäätöksiä esimerkiksi nuorten ikäluokkien väestökehityksen vaikutuksesta investointitasoon on tällä tarkastelun tasolla vaikea tehdä. Kasvanut palvelutarve eli oppilasmäärän kasvu, saattaa kuitenkin näkyä esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien investointimäärissä.

Miten kustannusten nousuun sopeudutaan?

- Kuntaliitto arvioi, että merkittävimmät kuntapäätökset tulevina vuosina liittyvät palveluverkon sopeuttamiseen eli päätöksiin perustaa ja lakkauttaa kouluja lapsimäärän pienentyessä tai kasvaessa.
- Lapsimäärän laskiessa tarve kuntien väliselle yhteistyölle tulee todennäköisesti lisääntymään ja joustavien opetuksen järjestämistapojen merkitys kasvamaan.
- Osa kunnista olisi valmiita käynnistämään kokeilut etäopetuksesta/etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta, mikäli tähän annettaisiin mahdollisuus ja kannusteita. Näin voitaisiin huolehtia eri oppiaineiden opetuksen saatavuudesta pitkien tai muuten haastavien välimatkojen alueella.
- Laajemmat yhteiskunnalliset kehityspolut näkyvät myös perusopetuksen järjestäjien eli kuntien arjessa. Yhteiskunta moninaistuu, jolloin kunnat joutuvat kohdentamaan monenlaisia toimia oppilaiden oppimisen, koulunkäynnin ja hyvinvoinnin tukemiseen. Kunnat torjuvat omilla toimenpiteillä koulusegregaatiota. Tätä työtä on välttämätöntä jatkaa erityisesti kasvavissa kaupungeissa ja kunnissa.

Miksi etäopetusta pitäisi kehittää myös perusopetuksessa?

- Alueet ovat erilaisia, joten perusopetukseen tarvitaan **monimuotoisia ja joustavia opetuksen järjestämisen tapoja**.
- Opetuksen monipuolisempi saatavuus mahdollistuu harvaan asutulla alueella tai muutoin vaikeiden kulkuyhteyksien päässä asuville lapsille.
- Ikäluokkien pienentyessä koulut voivat täydentää ja monipuolistaa oppilaille annettavaa opetusta. Hyvä vuorovaikutus on mahdollista.
- Kaupungeissa voidaan etäyhteyksin tarjota esimerkiksi kielten ja uskonnon opetusta oppilaan lähikoulussa. Ryhmien muodostumiseen tarvitaan vaihtoehtoja.
- Oppilaan terveydelliset syyt voivat vaikeuttaa koulunkäyntiä. Näissä tilanteissa opetuksen järjestäjät tarvitsevat linjauksia, missä tilanteissa ja missä määrin opetusta voidaan joustavoittaa yksilön tarpeisiin.
- Jos kelpoisia opettajia ei ole saatavilla, voidaan etäyhteyksin varmistaa laadukkaan opetuksen saatavuus. Tämä on myös mahdollisuus opettajille kehittyä!
- Etäopetusta voidaan toteuttaa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa ja toisella asteella. Oppilaiden jatko-opintovalmiudet etäoppimiseen eivät perusopetuksen aikana kehity edes yläkouluikäisillä.

Erilaisilla alueilla
tarvitaan
monipuolisia tapoja
järjestää opetus



Kunnat eriytyvät: Nykyisenkin lainsäädännön puitteissa on mahdollista järjestää opetusta monin tavoin

Kunnilla on mahdollisuuksia päättää perusopetuslain ja kuntalain sallimissa rajoissa, miten perusopetusta järjestetään.

Kunnat voivat itsehallintonsa puitteissa tehdä sopimukseen perustuvaa yhteistyötä perusopetuksen järjestämiseksi kuntarajat ylittäen. Lainsäädäntö asettaa yhteistyölle reunaehdot.

Kuntaliiton arvion mukaan opetuksen järjestäjät hyödyntävät yhteistyön mahdollisuuksia, ja **yhteistyötä voitaisiin tehdä nykyistä enemmän kuntien toimesta erityisesti ikäluokkien pienentyessä.**

Perusopetuksen järjestäminen ja yhteistyö edellyttää hyvää suunnittelua ja valmistelua.

- Esimerkkejä perusopetuksen järjestämisestä yhteistyönä:
 - Opetuksen järjestäminen yhdessä muiden kuntien kanssa (yhteistoiminta perusopetuksen järjestämisessä)
 - Vastuukuntamalli & yhteinen toimielin
 - Yhteinen virka
 - Kuntayhtymä

Linkki selvitykseen: [Perusopetuksen järjestäminen kuntien yhteistyönä | Kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi/perusopetus)

Oppilaskohtaisten kustannukset ovat kasvussa, vaikka oppilasmäärä laskee.

On entistä tärkeämpää miettiä, mihin kannattaa panostaa ja mistä luopua. Perusopetuksen järjestämiseen taloudellisesti kestävästi tulee etsiä innovatiivisia ja joustavia järjestämistapoja

Taustaa

Tiesitkö että...?

Kuntien kuluista yli puolet kohdistuu sivistystoimeen

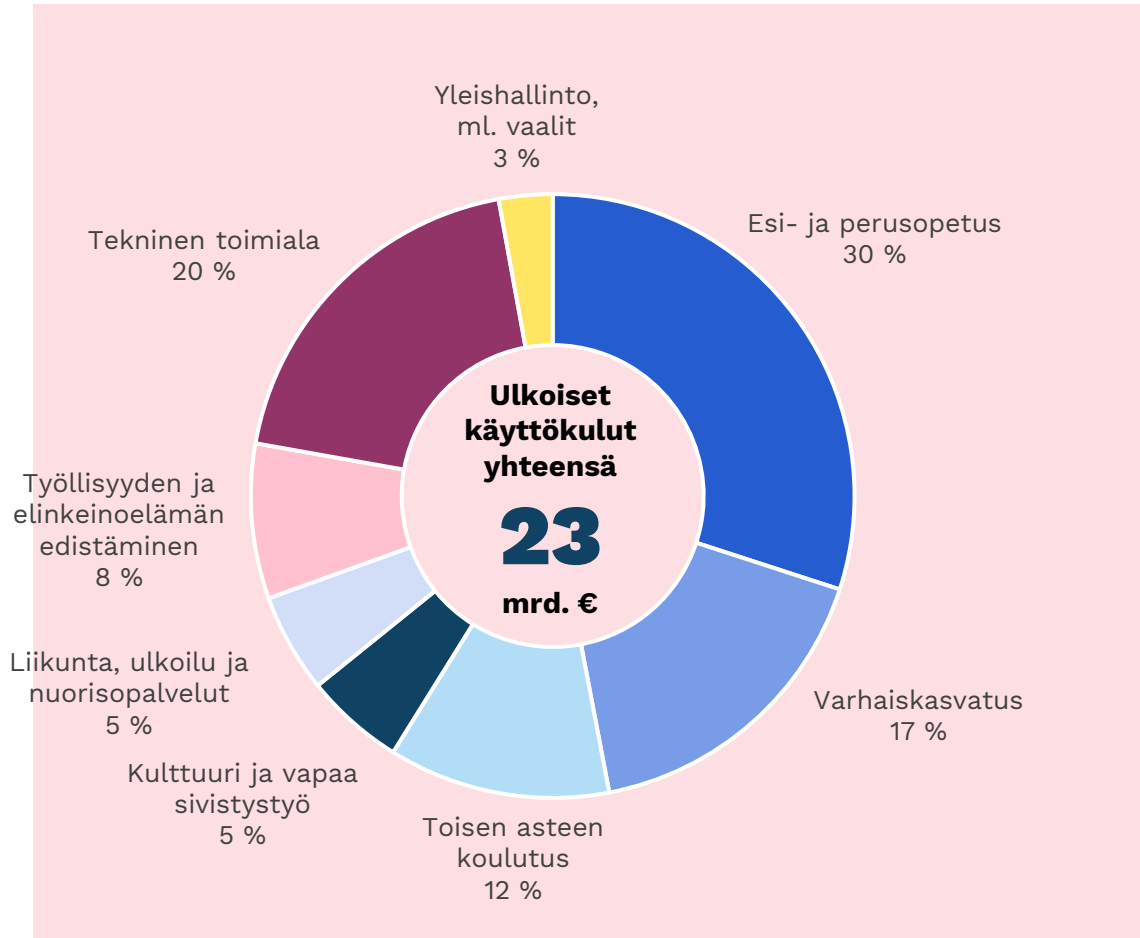
Valtionosuudet seuraavat lapsia

Koulutus on yksi kuntien suurimmista menoeristä, mutta myös tärkeä tulevaisuusinvestointi – yli puolet kunnan budjetista kohdistuu koulutukseen. Koulutus on koko Suomen osaamisen, elinvoiman ja kasvun perustana: tulevaisuuden osaamiselle, investoinneille ja innovaatioille sekä yleiselle sivistykselle ja hyvinvoinnille.

Jatkossa noin 60 % kuntien budjeteista kohdistuu varhaiskasvatukseen ja koulutuksen järjestämiseen. Valtion osuus varhaiskasvatukseen, perusopetuksen ja toisen asteen rahoituksesta on vain noin viidennes, ja valtionosuudet seuraavat lapsia.

Kustannusennusteiden mukaan koko maassa on odotettavissa noin 5,4 % kasvupaine vuoteen 2030 mennessä, mikä tarkoittaa oppilas-kohtaisten kustannusten nousua oppilasmäärän vähentymisestä huolimatta.

On yhä tärkeämpää harkita, mihin panostetaan ja mistä voidaan luopua. Taloudellisesti kestävien ratkaisujen löytämiseksi perusopetuksen järjestämiseen on kehitettävä innovatiivisia ja joustavia toimintamalleja. Kunnat voivat itsenäisesti ja yhteistyössä lähteä hakemaan uusia tapoja järjestää opetusta!



Taustana: Väestönmurros perusopetuksessa – selvitys avaa nykytilaa

Valtaosa peruskoululaisista asuu yhä kävelymatkan päässä koulusta - vaikka lapsimäärä vähenee, kouluja tarvitaan edelleen kaikkialla Suomessa.

2030-luvulla
peruskoulussa on

80 000

oppilasta
nykyhetkeä
vähemmän.



1. Kunnat haastavassa tilanteessa, kun perusopetuksessa olevien lasten määrä vähenee – 2030-luvulla on 80 000 oppilasta nykyhetkeä vähemmän
2. Oppilaskohtaiset kustannukset nousevat perusopetuksessa, vaikka oppilaiden määrä vähenee
3. Valtaosa peruskoululaisista asuu yhä kävelymatkan päässä koulusta - vaikka lapsimäärä vähenee, kouluja tarvitaan edelleen kaikkialla Suomessa

Haluatko tietää lisää? Ole yhteydessä:



Irmeli Myllymäki

Koulutusasioiden johtaja
Hyvinvointi ja sivistys –yksikkö
046 921 4443

irmeli.myllymaki@kuntaliitto.fi

- sivistyspalvelujen kehittäminen
- sivistysjohdon tuki ja koulutus
- yhteistyö ja yhdyspinnat (esim. kunnan sivistyspalveluiden ja maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden yhtymäkohdat)



Mari Sjöström

Erityisasiantuntija
Hyvinvointi ja sivistys –yksikkö
050 575 8622

mari.sjostrom@kuntaliitto.fi

- Perusopetus
- Koulukuljetukset
- aamu- ja iltapäivätoiminta
- koululaisten kerhotoiminta



**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet