

Lausunto

25.10.2023

VN/868/2023

VN/868/2023-OKM-25

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

**OKM Lausunto; HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion
talousarvioksi vuodelle 2024 Opetus- ja kulttuuriministeriön
asiantuntijalausunto sote-alan koulutuksen aloituspaikkojen tilannekuvasta
ja siitä, miten ne vastaavat työvoiman koulutustarpeisiin**

Ammatillinen koulutus

Hallituksen vuoden 2024 varsinaisen talousarvioesityksen mukainen ammatillisen koulutuksen määräraha on 2 163 529 000 euroa ja tavoitteellisten opiskelijavuosien määrä enintään 180 700, josta työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen tulee kohdentaa vähintään 8 100 opiskelijavuotta. Opiskelijavuosien enimmäismäärä on 2 800 pienempi kuin kuluvan vuodenvarsinaisessa talousarviossa ja työvoimakoulutukseen kohdennettavien opiskelijavuosien vähimmäismäärä 700 pienempi kuin kuluvan vuoden varsinaisessa talousarviossa. Muutos tavoitteellisten opiskelijavuosien enimmäismäärässä aiheutuu lähihoitajakoulutukseen kohdennettavan lisärahoituksen vähenemisestä (-1 300 opiskelijavuotta), työvoimakoulutuksena järjestettävän hoiva-avustajakoulutuksen lisärahoituksen poistumisesta (-700 opiskelijavuotta) ja ukrainalaisille pakolaisille järjestettävän ammatillisen koulutuksen ja TUVA-koulutuksen lisärahoituksen poistumisesta (-800 opiskelijavuotta).

Rahoitus jakautuu ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin mukaisesti OKM:n suosittelemalla 135 koulutuksen järjestäjälle (lisäksi Saamelaisalueen koulutuskeskus, Pohjoiskalotin koulutussäätiö ja Meriturva). Eri tutkintojen ja koulutusalojen aloituspaikoista määräävät koulutuksen järjestäjät, jotka saavat VOS-rahoituksensa yleiskatteellisena. Mitoittaessaan aloituspaikkoja koulutuksen järjestäjät huomioivat toiminta-alueensa työelämän eri toimialojen osaamistarpeet. Koulutusta on tarjolla maan eri osissa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksesta noin puolet eli miljardi euroa kohdistuu työikäisten aikuisten kouluttamiseen.

Sosiaali- ja terveystalouden koulutus

Sosiaali- ja terveystalouden perustutkinto (lähihoitaja) on alan merkittävin ammatillinen tutkinto. Vuosittain sote-alan ammatillisen koulutuksen rahoitus on noin 240 miljoonaa euroa (v. 2022 määrärahan tasossa). Tutkinnon suorittaneita lähihoitajia valmistui vuosina 2021 ja 2022 yhteensä 7700, kun vuonna 2018 määrä oli lähes 11000. Valmistuneiden määrä on laskenut viime vuosien aikana ikäluokkien pienenemisen ja myös alan vetovoiman heikentymisen vuoksi. Koulutuksen riittävyys ikäihmisten palveluihin liittyy myös siihen, että lähihoitajia työskentelee niin sosiaalialan, terveystalouden kuin varhaiskasvatuksen tehtävissä hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon läpäisy on lähes 70%, mitä voidaan pitää varsin hyvänä alalla, jolla on erilaisia koulutusta ja työelämää koskevia erityisvaatimuksia mm. soveltuvuuden osalta asiakas- ja potilasturvallisuuden vuoksi.

Lähihoitajat ovat tällä hetkellä toiseksi suurin työvoimapula-ammatti. Työvoimahallinnossa avoimia lähihoitajien työpaikkoja on 2680, joista 1682 haetaan vakinaiseen paikkaan ja 988 määräaikaistutkintoihin. Samanaikaisesti työttöminä työnhakijoina on 4978 lähihoitajaa. Vielä vuosina 2014-2021 lähihoitajista oli ylitarjontaa, mutta vuonna 2021 tilanne muuttui vallitsevaksi kohtaanto-ongelmaksi ja työvoimapulaksi.

Lähihoitajien koulutusmäärän lisääminen

Hoitajamitoituksen muutoksen johdosta tavoitteeksi on asetettu 5 000 uuden lähihoitajan kouluttaminen vuoteen 2025 mennessä. Tähän tarkoituksen on vuosille 2020-2024 varattu 133 miljoonaa euroa lisämäärärahoja, joita on myönnetty hakemuksesta ammatillisen koulutuksen järjestäjille kattavasti ympäri maata. Haasteena lisämäärärahojen myöntämisessä koulutuksen järjestäjille on ollut se, ettei myönnettyä rahoitusta ole saatu käytettyä koulutuksen lisäämiseen suunnitellussa aikataulussa, koska soveltuvia koulutukseen valittavia hakijoita ei ole ollut riittävästi.

Hoiva-avustajien määrän lisääminen

Hoiva-avustajien koulutustarve on nostettu keskeiseksi toimenpiteeksi, jolla voidaan nopeasti vastata mitoituksen edellyttämään hoitajamitoituksen tarpeeseen. Vuoden 2022 budjettiriihessä sovittiin 2500 hoiva-avustajan kouluttamisesta vuosina 2022-2025. Koulutuksen rahoitus kanavoitiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (1 500 hoiva-avustajaa) sekä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen (1 000 hoiva-avustajaa) kautta.

Iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoitusta koskevan lainmuutos tuli voimaan 1.10.2020. Sen mukaan hoiva-avustajat voidaan laskea mukaan henkilöstömitoitukseen, kun he osallistuvat välittömään asiakastyöhön. He eivät voi kuitenkaan työskennellä työvuorossa yksin eivätkä vastata lääkityksistä. Hoiva-avustajia voidaan hyödyntää pääsääntöisesti tehostetun palveluasumisen yksiköissä.

STM on syksyllä 2020 antanut suosituksen hoiva-avustajan tehtäväkuvasta, osaamisvaatimuksista ja niihin vastaavasta koulutuksesta iäkkäiden palveluissa. Kyse ei ole omasta ammatillisesta tutkinnosta vaan STM:n suositusten mukaisesti hoiva-avustajien tehtävien edellyttämä osaaminen voidaan hankkia suorittamalla sosiaali- ja terveysalan perustutkinnosta (lähihoitaja) kaksi tutkinnon osaa, jotka ovat kasvun ja osallisuuden edistäminen sekä ikääntyvien osallisuuden edistäminen. Tutkinnon osien laajuus on yhteensä 60 osaamispistettä (osp). Tutkinnon osat voidaan myöhemmin tunnustaa osaksi lähihoitajan tutkintoa, mikäli opiskelija suorittaa lähihoitajakoulutuksen edellyttämät muut perustutkintoon kuuluvat tutkinnonosat (tutkinnon laajuus yhteensä 180 osp). Hoiva-avustajille annettujen suositusten mukaiset tutkinnon osat suoritti vuonna 2021 yhteensä 1 650 ja vuonna 2022 yhteensä 2 445 opiskelijaa, joten määrässä on ollut suosituksen jälkeen merkittävää kasvua.

Sosiaali- ja terveysalan perustutkintoa järjestävät ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat järjestää lähihoitajatutkinnon lisäksi myös hoiva-avustajien koulutusta. Ammatillisessa koulutuksessa sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon järjestämislupa on 49:llä ammatillisen koulutuksen järjestäjällä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei myönnä koulutuksen järjestäjille aloituspaikkoja, vaan koulutuksen järjestäjät saavat rahoitusta valtionosuutena, jota ne voivat itse kohdentaa alueensa koulutus- ja osaamistarpeiden mukaisesti järjestämislupansa ja rahoituksensa puitteissa. Valtionosuusrahoitus koostuu perusrahoituksesta, suoritusrahoituksesta ja vaikuttavuusrahoituksesta. Perusrahoituksen kautta sosiaali- ja terveysalan koulutuksen järjestäjille on kohdennettu lisämäärärahaa lähihoitajakoulutuksen lisäämiseen tavoitteellisia opiskelijavuosia lisäämällä. Lisäksi koulutuksen järjestäjät saavat toteuman perusteella suoritusrahoitusta tutkinnon ja tutkinnon osien suorittaneista opiskelijoista ja vaikuttavuusrahoitusta valmistuneiden työllistymisen ja jatko-opintojen perusteella. Koulutuksen järjestäjät tekevät tiivistä yhteistyötä toiminta-alueensa sote-alan työpaikkojen kanssa ja vastaavat koulutustarjonnallaan alueensa koulutus- ja osaamistarpeisiin.

Lähihoitajatutkintoa ja myös pelkästään tutkinnon osia suorittavien osalta tulee noudattaa SORA-lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijan terveydentilaan tai toimintakykyyn liittyvä seikka ei saa olla esteenä opiskelijaksi ottamiselle. Opiskelijaksi ei kuitenkaan voida ottaa henkilöä, joka ei ole terveydentilaltaan tai toimintakyvyltään kykenevä koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä,

jos tutkintoihin liittyvät turvallisuusvaatimukset sitä edellyttävät ja jos estettä ei voida kohtuullisin toimin poistaa. Koulutuksen järjestäjän tulee opiskelijavalinnassa arvioida opiskelijan edellytykset ja soveltuvuus tutkinnon suorittamiseen edellä mainitut säännökset huomioon ottaen (ml. riittävä kielitaito).

Korkea-asteen koulutus

Taustaa

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole tehty viime vuosien erillistä korkeakoulutuksen sosiaali- ja terveysalan ennakointia. Erilaisia ennakointeja on tehty eri tahoilla, mutta niiden tuottaman tiedon yhteensovittaminen on haastavaa muun muassa siksi, että ennakoinnit perustuvat erilaisiin tietopohjiin ja menetelmiin. Yleisesti erilaiset ennakoinnit viittaavat kuitenkin siihen, että sosiaali- ja terveysalan koulutusmääriä tarvitaan lisää.

Opetushallitus on saanut valmiiksi uusimmat ennakointilaskelmien päätulokset vuoteen 2040 ulottuvasta koulutustarpeesta elo-syyskuun vaihteessa 2023. Ennakointi on toteutettu kahdella skenaariolla: business as usual eli BAU-skenaario, jossa asiat kehittyvät nykykehityksen pohjalta ja kasvuskenaario, jossa talouden ja tuottavuuden kehitystä ohjaavat osaaminen ja digitalisaatio. Kummassakin ennakointiskenaariossa yli 50 % avautuviin työpaikkoihin kohdistuvasta työvoimatarpeesta kohdistuu korkeakoulutettuihin. Terveys- ja hyvinvointialojen osalta sekä yliopistokoulutuksessa että ammattikorkeakoulutuksessa suoritettujen nuorten tutkinnot eivät riitä kattamaan tarvetta nykytilanteessa. Tilanne on samansuuntainen niin terveyden kuin hyvinvointialojen puolella. Ammattikorkeakoulukoulutuksessa terveys- ja hyvinvointialalle arvioidaan tarvittavan eniten työvoimaa avautuviin työpaikkoihin ennakointijaksolla.

Aikaisempien ennakointikierrosten perusteella koulutustarpeen ennakoinnissa on alan koulutustarve usein aliarvioitu johtuen mm. tuottavuuskasvuun liittyvistä oletuksista, jotka eivät ole täysimääräisesti toteutuneet alan palvelussa. Näin ollen on todennäköistä, että uusimpien ennakointituloksien pohjalta muodostuva tarve on ennakkoinnin arviotakin suurempi. Ennakoinnin tietoja päivitetään vielä loppusyksyn aikana 2023, mistä johtuen erityisesti tarkemman tason luokittelulla tarkasteltavat tulokset voivat vielä päivittyä. Tässä on tarkasteltu ennakkoinnin yleiskuvaa.

Sosiaali- ja terveysalan koulutusmäärien lisäämistarvetta käsiteltiin sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden ohjelmassa vuosina 2021 - 2023. Hankkeen ehdotusten pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt VN-TEAS-rahoituksella hankkeen, jonka tavoitteena on tuottaa ennakointimalleja ja tietoa tulevista koulutusmääristä. Tutkimushanke on käynnistynyt vuoden 2023 alkupuolella.

Sosiaali- ja terveysala työvoiman pulan syyksi on julkisessa keskustelussa esitetty työntekijöiden alan vaihtamista. Alan vaihtamisesta ei ole ajankohtaista vuoden 2023 tietoihin perustuvaa tietopohjaa. Saatavilla olevat aiempia vuosia (2021 GSE tilannehuone) koskevat tiedot eivät kuitenkaan tue hypoteesia, jonka mukaan korkeakoulutetut poistuisivat alalta niin suuresti, että se selittäisi työvoimapulan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön yleiskäsitys on, että ainakin sairaanhoitajien, sosionomien, lääkäreiden, hammaslääkäreiden, psykologien, sosiaalityöntekijöiden ja puheterapeuttien koulutusmääriä on lisättävä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella alan työvoimapula on huomattava, eikä tule helpottamaan.

Osaavien henkilöiden rekrytointi aiheuttaa haasteita käytännössä koko Suomessa. Haasteita on runsaasti etenkin ikääntyneiden palveluissa. Lisäksi henkilöstön riittävyyteen ja saatavuuteen liittyviä ongelmia on esiintynyt koko Suomen alueella erityisesti lastensuojelussa sekä mielenterveyspalveluissa. Lastensuojelussa on monin paikoin pulaa sosiaalityöntekijöistä. Terveyskeskusten lääkäri- ja hammaslääkärivaje on huomattava. Mielenterveyspalveluissa on pulaa etenkin psykologeista ja psykiatreista. Henkilöstövaje on aiheuttanut haasteita lakisääteisten palveluiden tuottamiseen ja se on myös vaikuttanut tuotettujen palveluiden laatuun.

Suurimpia sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstövajeryhmiä ovat lähihoitajat, sairaanhoitajat, lääkärit, sosiaalityöntekijät, kuulontutkijat ja puheterapeutit sekä hammaslääkärit.

Korkeakoulujen sosiaali- ja terveysalan korkeakoulutukset ovat vetovoimaisia. Sairaanhoitajakoulutuksen korkea vetovoima on vuonna 2022 ollut osittain kansainvälisten koulutusten korkean vetovoiman tulosta, joten

sairaanhoitajakoulutuksen lisääminen edellyttää panostuksia sekä korkeakouluilta että työnantajilta (harjoittelupaikat) kansainväliseen koulutukseen ja siihen sisältyvään suomen tai ruotsin kielen oppimiseen.

Sairaanhoitajakoulutuksessa Suomessa II asteen tutkinnon suorittaneiden hakijamäärät ovat pudonneet kuitenkin voimakkaasti. Alle 25 –vuotiaiden Suomessa II asteen tutkinnon suorittaneiden hakijamäärä on noin puolittunut vuodesta 2018. Heitä oli vuonna 2023 yhteensä n. 2 200 (vuoden 2018 määrä n. 3 900). Ulkomaisten hakijoiden määrät ovat olleet reippaassa kasvussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuki ja ohjasi korkeakouluja vuosina 2020-2022 aloituspaikkojen lisäämisessä. Merkittävä osa lisäaloituspaikoista kohdistui sosiaali- ja terveysalan korkeakoulutukseen. Sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulutuksessa aloittajamäärä kasvoi vuodesta 2019 vuoteen 2022 yhteensä 3060 aloittajalla ja yliopistotasoisessa koulutuksessa 203 aloittajalla. Sairaanhoitajakoulutuksen aloituspaikkoja on lisätty myös aiemmillä päätöksillä.

Sote-alan aloittaneet opiskelijat 2019- 2023

	AMK terveys	AMK hyvinvointi	YO lääketiede (ml. Hammas)	YO farmasia	YO terveystiede	YO psykologia	YO logopedia
2019	7 455	3 225	903	366	282	267	132
2020	8 430	3 684	909	384	333	309	156
2021	8 955	4 020	948	435	381	354	165
2022	9 726	4 377	975	417	405	423	183
2023	9 075	4 251	963	396	393	402	165

Vuosi 2023 ennakkotieto. AMK uusi opiskelija koulutusnimikkeessä (Tilastokeskuksen mukainen määritelmä), yliopisto uusi opiskelija korkeakoulussa. Farmasia ja terveystiede alemman tutkinnon aloittaneet.

AMK hyvinvointi sisältää pääasiassa sosionomikoulutuksen, lisäksi mm. yhteisöpedagogit.

Lähde: https://vipunen.fi/fi-fi/Raportit/Korkeakoulutuksen%20aloittaneet_B5.xlsx?Web=1

Vuonna 2023 aloittaneiden opiskelijoiden määrissä voidaan nähdä tasaantumista lisäaloituspaikkojen erillisrahoituksen päättyttyä. Vuodelle 2024 aloituspaikkamäärien lisäämiseen ehdotetaan 11,7 miljoonaa euroa (yhteensä 41,3 miljoonaa euroa vuosina 2024-2027).

Lisäaloituspaikat kohdennetaan erityisesti työvoimapolusta kärsiville aloille, joten sosiaali- ja terveysalan koulutustarpeet ovat esillä valmistelussa. Syksyn 2023 aikana tehtävän valmistelun perusteella selviää tarkempi suunnitelma alakohtaisista kohdennuksista ja toteutuvista lisäaloituspaikkamääristä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt tutkintotavoitteiden valmisteluprosessin korkeakoulujen kanssa seuraavaa sopimuskautta 2025-2028 koskien. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjekirje on toimitettu korkeakouluille 24.10.2023, joten prosessi on alkuvaiheessa. OKM:n ohjekirje sisältää ehdotuksen neuvottelupohjaksi korkeakoulujen kanssa koko sektorin tutkintotavoitteiksi. OKM:n ehdotuksessa esitetään merkittävää nostoa erityisesti ammattikorkeakoulujen terveys- ja hyvinvointialojen tavoitteisiin. Myös yliopistoja koskeviin tavoitteisiin esitetään lisäystä. Tavoitteiden nostossa on huomioitava, että tutkinnon sopimuskaudella 2025-2028 erityisesti yliopistoissa suorittavat opiskelijat ovat opintojen keston johdosta jo sisällä korkeakoulussa opiskelijana eikä tutkintotavoitetta ole järkevää nostaa suuremmaksi, mitä opinnot aloittaneiden määrän pohjalta on mahdollista valmistua. OKM on esittänyt ohjekirjeessään myös näkymän tutkintotarpeeksi vuodelle 2035, jossa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen terveys- ja hyvinvointialojen tutkintojen määrä on merkittävästi kasvava.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on linjattu kehitettävän sosiaali- ja terveysalan koulutuksen sisältöjä ja toteutusta siten, että ne mahdollistavat tehtävärakenteen ja työnjaon kehittämisen sekä vastaavat työelämän osaamistarpeisiin. Samassa yhteydessä selvitetään mahdollisuuksia edistää osaamisperusteisuutta sosiaali- ja

terveysalan AKM-koulutuksessa sekä vähentää päällekkäistä korkeakoulutusta ja sujuvoittaa terveydenhoitaja-, ensihoitaja- ja kättilökoulutusta hyödyntämällä modulaarista koulutusrakennetta.

Anne Ekroth
Opetusneuvos

Sanna Hirsivaara
Opetusneuvos

Tomi Halonen
Opetusneuvos

Maarit Palonen
Opetusneuvos

Jakelu Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehtikainen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Alexander Junell
OKM KTPO Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto