

Eduskunta

Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Ammatillisen koulutuksen säästöjen kohdennus perusopetuksen päättäviä nuoria / vailla ammatillista perustutkintoa olevia suojaten

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuu vuoden 2025 talousarvioesityksessä yhteensä 120 miljoonan euron sopeutustoimet. Pohjalla on kehysriihessä sovittu 100 miljoonan euron sopeutus, johon budjettiriihen päätöksellä on lisätty 20 miljoonaa euroa osana valtionavustusten sopeuttamistoimien kokonaisuutta. Valtion rahoitusosuuden vähennys on 62,6 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuuden vähennys 57,4 miljoonaa euroa. Sopeutustoimien, indeksikorotusten ja muiden ennalta tiedossa olleiden muutosten jälkeen vuoden 2025 talousarvioesityksessä momentin 29.20.30 mukainen ammatillisen koulutuksen määräraha ilman arvonnalisäverokorvauksia ja valtionavustuksina myönnettäviä opetusmetsäkompensaatioita on 2,067 miljardia euroa, josta valtion rahoitusosuus on 972 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuus 1,095 miljardia euroa.

Sopeutuksen toimeenpano vuoden 2025 varsinaisella suoritepäätöksellä tavoitteellisia opiskelijavuosia vähentämällä

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää joulukuussa tehtävällä niin sanotulla varsinaisella suoritepäätöksellä ammatillisen koulutuksen järjestäjien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrät varainhoitovuodelle 2025. Pieni osa tavoitteellisista opiskelijavuosista jätetään jaettavaksi akuutteihin tai ennakoiduttomiin tarpeisiin varainhoitovuoden aikana tehtävällä lisäsuoritepäätöksellä. Varsinaisen suoritepäätöksen valmistelu perustuu hallituksen 23.9.2024 eduskunnalle antaman vuoden 2025 talousarvioesityksen mukaiseen määrärahasuhteeseen ja tavoitteellisten opiskelijavuosien määrään. Koulutuksen järjestäjien tulevan varainhoitovuoden rahoitus määräytyy eduskuntaehdolla päätettävän varsinaisen suoritepäätöksen perusteella ja se myönnetään koulutuksen järjestäjille rahoituspäätöksellä, joka tehdään vuoden lopussa sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuva 120 miljoonan euron sopeutustoimi toimeenpannaan varsinaisella suoritepäätöksellä koulutuksen järjestäjien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrää vähentämällä. Talousarvioesityksessä määrätään enimmäismäärä, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö voi käytettävissä olevan määrärahan puitteissa kohdentaa tavoitteellisia opiskelijavuosia koulutuksen järjestäjille. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä tavoitteellisten opiskelijavuosien enimmäismäärä on 169 000, mikä on 11 700 pienempi kuin kuluvan vuoden talousarviossa. Enimmäismäärän vähennyksestä 10 000 opiskelijavuotta aiheutuu sopeutustoimista ja 1 700 opiskelijavuotta määräaikaisen lähihoitajakoulutuksen lisäyksen päättymisestä.

Talousarvioesityksessä vähennettävien opiskelijavuosien määrän pitää olla maltillinen suhteessa vähenevään määrärahaan, jotta toimeenpanossa ei synny tilannetta, jossa talousarvioesityksen tavoitteellisten opiskelijavuosien enimmäismäärä estäisi rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen

koulutuksen järjestäjille. Varsinaisessa suoritepäätöksessä pitää olla mahdollisuus säätää vähennettävien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrää sen mukaan, minkälaisille koulutuksen järjestäjille vähennykset kohdistuvat. Suoritepäätöksessä järjestäjäkohtaisen rahoituksen määräämisessä käytetään toteutuneiden kustannusten mukaan muodostettuja järjestäjäkohtaisia profiilikertoimia, jotka ovat useimmiten aikuisten kouluttamiseen painottuvilla järjestäjillä keskimääräistä alhaisempia. Tämän johdosta voidaan ennakoida, että tarvittavan euromääräisen säästön aikaansaamiseksi varsinaisessa suoritepäätöksessä tavoitteellisten opiskelijavuosien vähennys tulee olemaan suurempi kuin talousarvioesityksen enimmäismäärään tehty vähennys.

Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen järjestäjien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrästä vuosittain valtion talousarvion rajoissa, ministeriö ei kuitenkaan voi alittaa koulutuksen järjestäjälle järjestämisluvassa määrättyä tavoitteellisten opiskelijavuosien vähimmäismäärää. Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan ainakin 50 koulutuksen järjestäjällä vähennyksen kohdentamisessa tulisi vastaan järjestämisluvassa määrätty opiskelijavuosien vähimmäismäärä. Jotta säästö saadaan kohdennettua koulutuksen järjestäjille oikeudenmukaisesti ja hallituksen linjauksen mukaisesti, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia on tarpeen muuttaa siten, että varainhoitovuoden 2025 rahoituksesta päätettäessä tavoitteellisten opiskelijavuosien määrä saa alittaa järjestämisluvassa määrätyn tavoitteellisten opiskelijavuosien vähimmäismäärän (HE 112/2024 vp).

Tavoitteellisten opiskelijavuosien vähennyksen kohdentaminen ammatillisen koulutuksen järjestäjille

Hallituksen linjauksen mukaisesti ammatillisen koulutuksen säästö tulee toteuttaa siten, että rahoituksen ja opiskelijapaikkojen vähennyksiä ei kohdenneta perusopetuksen päättävien nuorten eikä vaille ammatillista perustutkintoa olevien koulutukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö vähentää koulutuksen järjestäjien rahoituksen perusteena olevien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrää ja varmistaa ohjauksella, että vähennykset kohdistetaan erityisesti aikuisille, jo aiemmin toisen asteen ammatillisen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneille järjestettävään ammatti-, erikoisammatti- ja perustutkintokoulutukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on kohdistaa tavoitteellisten opiskelijavuosien vähennykset vuoden 2025 varsinaisessa suoritepäätöksessä ensisijaisesti niille koulutuksen järjestäjille, joilla ajantasaisimman opiskelijoiden pohjakoulutusta kuvaavan tilastoaineiston perusteella on ollut enemmän tutkinnon jo suorittaneita opiskelijoita kuin ensimmäistä ammatillista tutkintoaan suorittavia opiskelijoita. Tarkastelussa käytetään Tilastokeskuksen 20.9.2024 julkistamaa vuoden 2023 tilastoa väestön koulutusrakenteesta, jonka tiedot yhdistetään KOSKI-tietovarannon opiskelijavuositietoihin. Kunkin opiskelijan osalta huomioidaan ennen ammatillisen koulutuksen aloittamista suoritettut ammatilliset tutkinnot ja korkeakoulututkinnot. Kuitenkaan ulkomailla suoritettuja tutkintoja ei ole mahdollista huomioida tietojen puutteellisuuden vuoksi. Valmistelussa tarvittava yhdistelmätilasto valmistuu lokakuun aikana.

Opiskelijavuosien vähentämisen perusteena on tarkoitus käyttää lähtökohtaisesti tietoa siitä, kuinka suuri osuus kunkin koulutuksen järjestäjän koulutuksesta kohdistuu tutkinnon suorittaneille. Vuonna 2022 tutkinnon suorittaneille kohdistuneen koulutuksen määrä oli noin 65 000 opiskelijavuotta, mikä oli noin 35 % opiskelijavuosien kokonaismäärästä. Koulutuksen järjestäjittäin vastaava osuus vaihteli 0 %:sta 100 prosenttiin. Järjestäjäkohtaisen vähennyksen määrää arvioitaessa, kullekin koulutuksen järjestäjälle laskettaisiin, kuinka suuren osuuden se on järjestänyt kaikista tutkinnon suorittaneille järjestetystä koulutuksesta ja koulutuksen järjestäjän tavoitteellisten opiskelijavuosien määrää vähennettäisiin vastaavalla osuudella sopeutustoimen edellyttämän opiskelijavuosivähennyksen kokonaismäärästä. Lisäksi kuitenkin tarkoituksena on huomioida koulutuksen järjestäjän tavoitteellisten ja toteutuneiden

opiskelijavuosien välinen suhde. Jotkin koulutuksen järjestäjät ovat järjestäneet koulutusta huomattavasti enemmän kuin niille on myönnetty tavoitteellisia opiskelijavuosia, eikä tätä ylittävää osuutta ole perusteltua huomioida tavoitteellisten opiskelijavuosien vähentämisen perusteena, vaikka se olisikin kohdentunut tutkinnon suorittaneiden koulutukseen.

Sopeutustoimien toimeenpanon seuranta ja toteutustapa vuoden 2025 jälkeen

Tavoitteellisten opiskelijavuosien vähennykset kohdennettaisiin koulutuksen järjestäjille edellä kuvatulla laskennallisella, tilastotietoon pohjautuvalla menettelyllä ilman erillistä koulutuksen järjestäjä- tai koulutusalaakohtaista harkintaa. Vähennykset olisivat tällä tavoin mahdollisimman ennakoitavia ja yhdenvertaisella tavalla toteutuvia. Koulutuksen järjestäjät kohdentaisivat opiskelupaikkojen ja rahoituksen vähennykset eri koulutusaloille, tutkintoihin ja koulutuksiin huomioiden ensisijaisen toiminta-alueensa työvoima- ja koulutustarpeet.

Koulutuksen järjestäjillä on viime kädessä vastuu siitä, että opiskelupaikkojen vähennykset kohdistetaan tutkinnon suorittaneiden koulutukseen. Ensimmäistä tutkintoaan suorittavien koulutus voidaan turvata useilla tavoilla. Keskeistä on resurssien oikea kohdistaminen perusopetuksen päättävien ja ilman ammatillista tutkintoa olevien yhteishaun sekä jatkuvan haun välillä siten, että vähennykset kohdistuvat jatkuvan haun aloituspaikkoihin. Jatkuvan haun valinnassa etusijalle voidaan asettaa hakijat, joilla ei ole aiempaa tutkintoa. Jatkuvan haun koulutustarjonnasta päätettäessä on lisäksi mahdollista huomioida, että sopeutukset kohdennetaan esimerkiksi ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksiin, joihin hakeutuu pääosin tutkinnon suorittaneita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ajantasaisesti Koski-tietovarannon ja Tilastokeskuksen aineistojen avulla sopeutustoimien toimeenpanoa ja voi tarvittaessa varmistaa ohjauksella, että sopeutustoimet kohdistuvat tarkoitetuille kohderyhmille ja tarkoituksenmukaisiin koulutuksiin.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään on tarkoituksena esittää muutoksia vuodesta 2026 alkaen. Opiskelijavuosiin perustuvaa rahoitusta ei enää myönnettäisi tavoitteellisina opiskelijavuosina vaan toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella. Tällöin määrärahan sopeutus toteutettaisiin siten, että järjestämisluvista jatkuvan oppimisen opiskelijavuosille määrättävät rahoituksen perusteena huomioitavat enimmäismäärät päätettäisiin sopeutusta vastaavan verran pienemmiksi kuin muutoin päätettäisiin.

Oppimisen tuen vahvistaminen toisella asteella

Vuoden 2025 talousarvioesityksen sisältyy 10 miljoonan euron korotus ammatilliseen koulutuksen määrärahaan (momentti 29.20.30) ja 10 miljoonan euron määrärahan korotus lukiokoulutuksen määrärahaan (momentti 29.20.35). Kumpikin korotus on hallitusohjelman mukaisesti tarkoitettu oppimisen tuen vahvistamiseen. Korotukset kohdistetaan koulutuksen järjestäjille osana suorite- ja rahoituspäätöksiä ilman korvamerkintää.

OKM on hallitusohjelman mukaisesti valmistellut hallituksen esitykset, joilla muutetaan ammatillisen koulutuksen oppimisen tukea ja lukiokoulutuksen oppimisen tukea koskevien säädöksiä. Hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle lokakuussa 2024. Säädökset on tarkoitettu voimaan 1.8.2025.

Luonnos ammatillista koulutusta koskevaksi hallituksen esitykseksi sisältää ehdotukset opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen korvaamista oikeudella oppimisen tuella, joka olisi matalan kynnyksen tukimuoto. Oppimisen tuki voisi olla mm. tukiopetusta tai muuta tukea yksittäiselle opiskelijalle tai ryhmälle.

Opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja on järjestetty pääasiassa maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille, joiden kielitaito ei ollut riittävä tutkintokoulutuksen suorittamiseksi. Niitä on järjestetty ennen tutkintokoulutuksen alkua, ja ne ovat harvoin jatkuneet koko tutkintokoulutuksen ajan. Muiden kuin maahanmuuttajataustaisten oppimisen tukea ei juurikaan ollut, ja siksi moni oppimisen tukea tarvitseva henkilöstä tehtiin erityisen tuen päätös, jonka avulla koulutuksen järjestäjä sai korotetun rahoituksen.

Hallituksen esitysluonnos sisältää myös ehdotuksen erityisen tuen vahvistamisesta niin, että erityisopetus vastaisi aiempaa paremmin opiskelijoiden lisääntyviä ja vaativampiakin tuen tarpeita. Erityinen tuki olisi erityisopettajan antamaa erityisopetusta sekä erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta. Muun muassa opiskelijoiden mielenterveysongelmat ja neuropsykiatriset haasteet edellyttävät vahvempaa tukea ja yhteistyötä muiden ammattilaisten kanssa.

Luonnos lukiokoulutus koskevaksi hallituksen esitykseksi määrittää uudelleen oppimisen tukea ja erityisopetusta. Oppimisen tuella tarkoitettaisiin ennaltaehkäisevää matalan kynnyksen tukiovetusta sekä erityisopettajan ja muun henkilöstön antamaa tukea ja ohjausta. Toiseksi opiskelijalle esitetään oikeutta erityisopetukseen, jos hän todennettujen oppimisvaikeuksien tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi tarvitsisi erityisopetusta oppimäärän osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisopetuksella tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa opetusta ja ohjausta. Lisäksi erityisopettaja vastaisi erityispedagogisten tukitoimien tarpeen arvioinnista sekä opiskeluun ja osaamisen osoittamiseen liittyvien tukitoimien suunnittelusta ja niiden toimivuuden arvioinnista. Todennetuilla oppimisvaikeuksilla tarkoitetaan perusopetuksen tai toisen asteen koulutuksen aikana tunnistettuja opiskelijan oppimista vaikeuttavia tekijöitä, jotka voivat johtua oppimisvaikeudesta, neuropsykiatrista vaikeuksista tai muusta oppimista haittaavasta vammasta tai sairaudesta. Erityisopetuksen tarpeen ilmetessä ja opiskelijan hakiessa erityisopetusta koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijalle annettavasta erityisopetuksesta.

Aikuiskoulutus ja jatkuva oppiminen vuonna 2025 ja tulevaisuudessa

Ammatillinen koulutus on Suomessa valtaosin aikuiskoulutusta. Opiskelijoista noin 2/3 on yli 20-vuotiaita opinnot aloittaessaan. Aikuisten opiskelijoiden joukko on hyvin moninainen. Osalla aikuisopiskelijoista ei ole aiempaa toisen asteen koulutusta, kun osa on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon. Osa aikuisopiskelijoista joutuu vaihtamaan ammattia voidakseen jatkaa työuransa. Osa on työelämässä olevia ammatilaisia vahvistamassa tai laajentamassa osaamistaan, kun osa on työelämän ulkopuolella olevia ja heikot perustaidot omaavia henkilöitä.

Aikuisista opiskelijoista 2 / 3 suorittaa ammatillista perustutkintoa, joka on ns. alalle tulotutkinto. Päällekkäinen koulutus, jonka tavoitteena on toisen perustutkinnon suorittaminen, on hyvin yleistä. Noin 1 / 3 opiskelijoista suorittaa ammatti- tai erikoisammattitutkintoa. Lainsäädännön mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkintojen vaatimustaso on asetettu ammatillista perustutkintoa korkeammalle. Tutkintoja käytetään paljon ammattiosaamisen syventämiseen ja täydentämiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa työnantaja haluaa painottaa toiminnassaan jotain erityisalaa tai työntekijä haluaa lisäpätevöitymistä. Erikoisammattitutkintoja suorittavat paljon myös korkeakoulututkinnon suorittaneet.

Hallituksen päätöksen mukaisesti rahoituksen sopeutus kohdistetaan ammatillisen tai sitä korkeamman koulutuksen suorittaneiden koulutukseen. Lausunnossa on aiemmin kuvattu mekanismia, jolla kohdennus tehdään. Rahoituksen vähentymä on suhteessa suurempi koulutuksen järjestäjillä, joilla on enemmän aiemman koulutuksen ja tutkinnon omaavia opiskelijoita. Aikuisten mahdollisuuksia hakeutua koulutukseen tai opiskelijaksi ottamista koskevia säädöksiä ei esitetä muutettavaksi, joten aikuisilla on jatkossakin mahdollisuus hakeutua ammatilliseen koulutukseen, vaikka he olisivat suorittaneet aiemman tutkinnon.

Lainsäädännön mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkintojen vaatimustaso on asetettu ammatillista perustutkintoa korkeammalle. Tutkintoja käytetään paljon ammattiosaamisen syventämiseen ja

täydentämiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa työnantaja haluaa painottaa toiminnassaan jotain erityisalaa tai työntekijä haluaa lisäpätevyitymistä. Käytännössä esimerkiksi rakennusosalalla haetaan kohdennettua osaamista vaativiin työvaiheisiin tai terveysalalla osaamista erilaisten asiakasryhmien kohtaamiseen.

OKM:n arvion mukaan ammatillisen koulutuksen rahoituksesta noin 600 miljoonaa euroa on kohdistunut koulutuksiin, jossa opiskelijoilla on aiemmin suoritettu tutkinto. Rahoituksen sopeutuksen jälkeen tämän kohderyhmän kouluttamiseen kohdistuisi laskennallisesti noin 500 miljoonaa euroa vuonna 2025. Sen toteutuminen riippuu koulutuksen järjestäjien päätöksistä ja koulutukseen hakeutumisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama ammatillisten tutkintojen kehittämistyöryhmä esitti vuonna 2022, että ammatillisessa koulutuksessa tulisi hyödyntää tutkintojen osia pieninä osaamiskokonaisuuksina. Näin jatkuvan oppiminen tarjonta säilyisi myös julkisen rahoituksen piirissä toisin kuin korkeakouluissa, joissa pienet osaamiskokonaisuudet nähdään lähtökohtaisesti suorittajalleen maksullisina. Työryhmän mukaan opiskelijalle tulisi aina mahdollistaa tutkinnon osan tai osien suorittaminen eri tutkinnoista. Tämä koskee erityisesti työmarkkinoilla olevia henkilöitä, joiden tavoitteena on uudistaa osaamistaan. Kaikkiin ammatillisiin perustutkintoihin ja suurimpaan osaan ammatti- ja erikoisammattitutkintoja on mahdollista sisällyttää tutkinnon osa tai osia toisesta ammatillisesta tutkinnosta. Pienten osaamiskokonaisuuksien suorittamiseksi koulutukseen pääsyä tulee entisestään joustavoittaa. Yksittäisten tutkinnon osien järjestämisen ja tarjoamisen tulisi olla taloudellisesti kannattava vaihtoehto kokonaisten tutkintojen järjestämisen rinnalla.

Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmä koostuu ammatillisista perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista. Tutkintoja on yhteensä 160 kappaletta ja ne sisältävät noin 3300 tutkinnon osaa. Työelämän tai yksittäisen opiskelijan tarpeisiin voidaan räätälöidä koulutusta eri tutkintoihin sisältyvistä tutkinnon osista. Lisäksi koulutuksen järjestäjä voi vastata paikallisen työelämän osaamistarpeisiin laatimalla omia tutkinnon osia, joita on Opetushallituksen rekisteriin kirjattu jo yli 3100.

Resurssien niukentuessa on tärkeää varmistua aikuisille tarkoitetun, julkisesti rahoitetun, koulutuksen oikeasta ja oikea-aikaisesta kohdentumisesta. OKM päättää tämän työn organisoinnista loppu vuodesta. Keskustelu koulutuksen järjestäjien ja keskeisten sidosryhmien kanssa käynnistetään marraskuun alussa Mikkelissä järjestettävässä valtakunnallisessa ammatillisen koulutuksen seminaarissa.