



## Lausunto

13.6.2024

VN/33727/2023  
VN/33727/2023-VM-65

Opetus- ja kulttuuriministeriö

# Valtiovarainministeriön lausunto ammatillisen koulutuksen rahoituksen muutoksista ja toiminnanohjauksen kokeilusta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta. Lisäksi ehdotetaan muutettavan lakia ammatillisesta koulutuksesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran myönnettäessä vuoden 2026 rahoitusta. Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamista tulisi osittain voimaan 1.1.2025, osittain 1.1.2026 ja osittain 1.1.2027.

## ***Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta***

Esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisella tavoitellaan hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjien kannustimia vahvistamalla, että opiskelijat suorittavat opintoja, valmistuvat, työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin valmistumisen jälkeen. Lisäksi tavoitellaan sellaisten kannusteiden luomista, jotka ohjaavat jatkuvan oppimisen osalta opiskelijoita suorittamaan tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia. Lisäksi uudistuksella tavoitellaan rahoituksen ohjausvaikutuksen parantamista yksinkertaistamalla rahoitusjärjestelmää ja lisäämällä rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Valtiovarainministeriö kannattaa esitettyjä tavoitteita. Valtiovarainministeriö katsoo, että luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden lisäksi rahoitusjärjestelmän muutosten tulisi myös tukea ammatillisen koulutuksen rahoituksen vaikuttavuutta nostamista. Rahoitusjärjestelmän tulisi varmistaa erityisesti oppivelvollisuuskoulutuksessa oleville opiskelijoille riittävä lähiopetuksen määrä, jotta jokainen peruskoulun päättävä ikäluokka suorittaisi vähintään toisen asteen tutkinnon. Rahoitusjärjestelmän piirteiden tulisi myös tukea jatkuvan oppimisen koulutuksen oikeaa kohdentumista ja koulutuksen jälkeistä työllistymistä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että luonnoksessa esitetty uusi rahoitusjärjestelmä ei vastaa edellä esitettyjä tavoitteita riittävästi, joten valtiovarainministeriö ei kannata esitettyä ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan luonnoksessa esitetyt muutokset eivät uudistaisi ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää riittävästi, luonnoksessa esitetty rahoitusjärjestelmä olisi edelleen hyvin monimutkainen. Lisäksi esityksessä ei huomioida riittävästi ensimmäistä ammatillista tutkintoa suorittavia nuoria. Puolet rahoituksesta kohdentuisi edelleen opiskelijavuosien mukaan. Tämä tarkoittaisi, että ammatillisen koulutuksen rahoituksesta noin 1 mrd. euroa

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 28  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kohdentuisi toteutuneiden opiskelijavuosien mukaan. Mikäli nuorten osuus toteutuneista opiskelijavuosista olisi noin 40 %, niin tämä tarkoittaisi, että rahoituksesta noin 600 milj. euroa kohdentuisi aikuisten opiskelijavuosien perusteella. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan aikuisten jatkuvan oppimisen koulutuksen osalta rahoituksen painopisteen tulisi olla suoritetuissa opinnoissa ja opintojen jälkeisessä työllistymisessä, ei opiskelijavuosissa.

Valtiovarainministeriö esittää, että ammatillisen koulutuksen rahoituksessa eriytetään nuorten ja aikuisten budjettirahoitus. Näin molemmille osille voitaisiin rakentaa omat keskeisiä tavoitteita kuvaavat mittaristot. Rahoituksen jakaminen kahteen osaan tukisi myös pääministeri Orpon hallituksen huhtikuussa 2024 kehysriihessä päättämän 100 milj. euron säästön kohdentamista aikuisten ja ammatillisen tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden ammatillisen koulutuksen rahoitukseen.

Esitys tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

### ***Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset***

Valtiovarainministeriö kannattaa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kehittämistä. Nykyinen lupasääntely on luonteeltaan varsin yksityiskohtainen, ja se muodostaa monella tapaa raskaan ja hitaan prosessin. Väestörakenteen kehityksen haasteisiin sekä työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin vastaamiseksi järjestämislupasääntelyä on tarpeen joustavoittaa.

Valtiovarainministeriö kannattaa luonnoksessa esitettyä kokeilua ja sen tavoitetta kansallisten, alueellisten ja koulutuksen järjestäjän tavoitteiden yhteensovittamisesta. Tarkoituksena on lisäksi selvittää, parantaako uusi ammatillisen koulutuksen ohjausmalli koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta.

Ehdotetulla kokeilulainsäädännöllä selvitettäisiin myös, voidaanko järjestämislupasääntelyä keventämällä vähentää koulutuksen järjestäjien ja opetushallinnon normitaakkaa ja hallinnollista työtä. Näiltä osin esitetty kokeilu vastaa hyvin hallitusohjelman mukaisen kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelman tavoitteita kuntien toiminnan ja tehtävien toteutustapojen yksityiskohtaisen sääntelyn keventämisestä.

Luonnosta olisi tarpeen täydentää kokeilun yksityiskohtien osalta. Esitykseen olisi hyvä kuvata, miten kokeilu on tarkoitettu toteuttaa ja miten sen onnistumista arvioidaan. Luotettavan arvioinnin mahdollistamiseksi kokeilun suunnittelussa tulisi ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan tieteellisen, luotettavaan tutkimusasetelmiin perustuvan arviointitutkimuksen tarpeet.

### ***Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset***

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen vaikuttavuutta voitaisiin parantaa kohdentamalla rahoitusta nykyistä selkeämmin ensimmäistä ammatillista tutkintoon suorittaville. Valtiovarainministeriö esittää, että ammatillisen koulutuksen rahoituksessa eriytetään nuorten koulutuksen rahoitus ja aikuisten jatkuvan oppimisen rahoitus. Tämä mahdollistaisi koulutusresurssien tehokkaamman kohdentamisen, sillä rahoituksen kriteerit ja taso voitaisiin määrittellä eri kohderyhmille erikseen. Määrärahan kohdentamisesta nuorten koulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen voitaisiin päättää vuosittain valtion talousarviossa, mikä vahvistaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Pääministeri Orpon hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä vähentää ammatillisen koulutuksen rahoitusta 100 milj. eurolla. Päätöksen mukaan rahoitusta vähennetään ammatillisesta koulutuksesta, jota suorittavat henkilöt, joilla on aiempi toisen asteen ammatillinen tutkinto tai korkea-asteen tutkinto. Luonnoksessa ehdotettu rahoitusjärjestelmä ei suoraan mahdollista kehysriihen päätöksen mukaisen rahoitusleikkauksen kohdistamista moninkertaiseen koulutukseen budjettipäätösten kautta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä kaikille toimijoille. Luonnoksessa esitetty rahoitusjärjestelmä olisi jonkin verran yksinkertaisempi kuin nykyinen järjestelmä, mutta se ei olisi riittävän selkeä, jotta se kannustaisi ja ohjaisi koulutuksen järjestäjiä. Rahoituksen eriyttäminen nuorten koulutukseen ja aikuisten jatkuvaan oppimiseen mahdollistaisi yksinkertaisemman ja selkeämmän rahoitusmallin. Esitysluonnoksesta puuttuu mm. tiedot ammatillisen koulutuksen rahoituksen euromääräisestä kohdentumisesta eri kohdejoukkoihin. Luonnoksen perusteella on vaikeaa arvioida, miten rahoitusmalli muuttaisi nuorten ja aikuisten koulutukseen allokoituvan rahoituksen suhteellisia osuuksia.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan aikuisten koulutuksen osalta rahoituksen painopisteen tulisi olla suoritetuissa opinnoissa ja opintojen jälkeisessä työllistymisessä, ei opiskelijavuosissa. Luonnoksessa ehdotetussa rahoitusjärjestelmässä aikuisten opiskelijavuosilla olisi edelleen suuri

painoarvo. Rahoitusjärjestelmän tulisi yleisellä tasolla kannustaa suuntaamaan koulutuspaikkoja aloille, joilla on kysyntää työmarkkinoilla.

Esityksen mukaan harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettaisiin jatkossa edelleen koulutuksen järjestämiskustannuksiin liittyvistä syistä ja muista välttämättömistä tarpeista aiheutuvat rahoituksen korotukset. Valtiovarainministeriö korostaa, että rahoitusjärjestelmä, jossa osalla opetuksen järjestäjästä toiminnan jatkuvuus on riippuvainen pysyväisluonteisesti ministeriön myöntämästä harkinnanvaraisesta rahoituksesta, ei ole kestävä. Esityksessä olisi tämän johdosta tarpeellista arvioida myös sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat järjestämiskustannuksista ja muista välttämättömistä tarpeista aiheutuviin harkinnanvaraisen rahoituksen tarpeisiin tulevina vuosina.

Valtiovarainministeriö katsoo, että myös ammatillisessa koulutuksessa olisi syytä harkita mahdollisuuksia lisätä yksityistä rahoitusta erityisesti jatkuvan oppimisen osalta. Luonnoksessa esitetään, että jatkossa opiskelijoilta ei voisi periä ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksista opiskelijamaksuja, joilla on osittain katettu koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Esitettävä muutosta olisi hyvä tarkastella vielä uudelleen.

### **Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset**

Valtiovarainministeriön näkemysten mukaan oppimisen tukea ja erityistä tukea koskeva esitys lisäisi jossain määrin ammatillista koulutusta järjestävien kuntien kuin myös muiden koulutuksen järjestäjien veloitteita. Siltä osin se on osittain erisuuntainen pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisen kuntien normien keventämisen ja kuntakokeilujen ohjelman kanssa. Sen tarkoituksena on karsia kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus sekä toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä. Toisaalta esitys selkeyttäisi tukeen liittyvää asiakirjakokonaisuutta ja yhdenmukaistaisi oppimisen tukea perusasteen ja toisen asteen välillä.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen henkilöstövaikutusten arviointia tulisi tarkentaa. Erityisesti tulisi esittää arvio siitä, kuinka paljon esitys lisäisi erityisopettajien tarvetta ja miten tämä suhteutuu erityisopettajien tarjontaan ottaen huomioon myös sen, että samanaikaisesti ollaan uudistamassa oppimisen ja koulunkäynnin tukea myös perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä                      Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö                      Mika Niemelä

Jakelu                      OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi                      OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto, Ville Heinonen  
OKM LAMOS Strategisen ohjauksen vastuualue, Anna Kankaanpää  
OKM LAMOS Strategisen ohjauksen vastuualue, Kari Korhonen  
OKM LAMOS Koulutuksen vastuualue, Anne Ekroth

**VN/33727/2023-VM-65**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: