



1.7.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Hallituksen esitys laeiksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnos liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen koulutuspoliittisen selonteon toimenpide-ehdotusten perusteella käynnistetyyn toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen ehdotuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä¹. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen, enintään 30 osaamispisteen laajuiseksi. Ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuuden mukainen jatko-opinto- ja työelämäkelpoisuus on kuitenkin tarkoitus säilyttää.

Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen määräraha ehdotetaan esitysluonnoksessa jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään: 1) oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja 2) jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa otettaisiin huomioon oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 65 §:ssä tarkoitettuun vaatimaan erityiseen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjän järjestämän TUVA-koulutuksen opiskelijoiden suoritteet. Muiden kuin edellä mainittujen opiskelijaryhmien suoritteet otettaisiin huomioon jatkuvan oppimisen rahoituksessa. Jakaminen toteutettaisiin nykyisen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteissa.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan osittain purettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupien perustuvaa ammatillista säätelyä.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

¹ Lukiolaissa otettaisiin käyttöön uusi ”yhdistelmäopintojen aineopiskelijan” määritelmä ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin lisättäisiin kaksoistutkinnon määritelmä.

Lähtökohdasta

Ammatillisen koulutuksen 1.1.2018 voimaan tulleessa reformissa uudistettiin ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmät. Rahoitusjärjestelmään sisällytettiin myös tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen rahoitus ja osa tutkintoon johtamattoman työvoimakoulutuksen rahoituksesta.

Nykyinen ammatillisen koulutuksen talousarvion mukainen kokonaisrahoitus jakautuu perus-, suoritus-, vaikuttavuus- ja strategiarahoitusosuuteen, josta säädetään rahoituslain 32 a §:ssä. Rahoitusosuuksien käyttöönottoon liittyi alkuperäisesti varainhoitovuosia 2018-2021 koskeva siirtymäaika, jonka tarkoituksena oli varmistaa, että koulutuksen järjestäjän saama rahoitus ei muutu merkittävästi uuden rahoitusmallin käyttöönoton yhteydessä. Ennen siirtymäkauden päättymistä rahoitusosuuksia koskevaa säännöstä muutettiin vuoden 2021 alusta voimaan tulleella lailla 1050/2020, jota sovellettiin varainhoitovuoden 2021 rahoitukseen. Lakiin sisältyi siirtymäsäännös, jonka mukaan vaikuttavuusrahoituksen määräytymisperusteena ei varainhoitovuosina 2021 ja 2022 käytetä työelämäpalautetta.

Edellä todettujen siirtymäaikasäännösten vuoksi ammatillisen koulutuksen uudistetun rahoitusjärjestelmän ei voida katsoa olleen vielä kertaakaan kokonaisuudessaan käytössä. Siten uudistetun rahoitusjärjestelmän kokonaisvaltaisista vaikutuksista koulutuksen järjestäjien rahoitukseen ei ole olemassa kokemuksia, eikä niitä ole voitu arvioida. Rahoitusjärjestelmä-uudistukset vaikuttavat koulutuksen järjestäjien rahoitukseen ja toimintaan. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista arvioida huolellisesti merkittävien rahoitusjärjestelmä-uudistusten tarkoituksenmukaisuus ennen kuin edelliset uudistukset ovat olleet kokonaisuudessaan voimassa ja niistä on ollut mahdollista tehdä vaikutusarviointi.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisesta

Esitysluonnoksen mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa ehdotetaan vahvistettavaksi perusrahoituksen osuutta sekä otettavaksi suoritusrahoituksen myöntämisperusteena huomioon ainoastaan suoritettut tutkinnot, ei enää yksittäisten tutkinnon osien osaamispisteitä. Ehdotuksen mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa perusrahoituksen osuus nousisi 70 prosentista 80 prosenttiin, suoritusrahoituksen osuus laskisi 20 prosentista 10 prosenttiin ja vaikuttavuusrahoituksen osuus olisi 10 prosenttia kuten nykyisin. Jatkuvan oppimisen rahoituksessa säilytettäisiin nykyiset rahoitusosuuksien prosenttiosuudet ja otettaisiin suoritusrahoituksessa nykytilaa vastaavasti huomioon sekä suoritettut tutkinnot että tutkinnon osien osaamispisteet.

Oppivelvollisuuskoulutuksen perusrahoituksen myöntämisperusteena käytettäisiin esitysluonnoksen mukaan jatkossa toteutuneita opiskelijavuosia². Jatkuvan oppimisen rahoituksessa säilytettäisiin nykytilaa vastaava suoritepäätösmenettely³.

Suoritusrahoituksen osuuden laskeminen 20 prosentista 10 prosenttiin voidaan arvioida, ainakin jonkin verran, heikentävän koulutuksen järjestäjien kannusteita tukea opiskelijoiden valmistumista. Ehdotettu malli vähentäisi rahoitusta nykymalliin verrattuna sellaisilta koulutuksen järjestäjiltä, joilla on korkea valmistumisaste. Näin ollen voidaan pitää mahdollisena, että ehdotettu muutos saattaa heikentää oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteen saavuttamista koko ikäluokan kouluttamiseen liittyen.

Vaikka oppivelvollisuuden laajentaminen tuo tilastojen mukaan ammatillisiin oppilaitoksiin opiskelijoita, joilla on heikommat valmiudet suoriutua toisen asteen opinnoista, vastaa tämä

² Samalla luovuttaisiin tavoitteellisista opiskelijavuosista päättämisestä tältä osin.

³ Opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi varainhoitovuotta edeltävän vuoden syksyllä perusrahoituksen myöntämisperusteena käytettävän koulutuksen järjestäjän tavoitteellisen opiskelijavuosimäärän sekä siihen mahdollisesti sisältyvän työvoimakoulutuksen opiskelijavuosien tavoitteellisen määrän.

joukko enimmillään noin 4,4 prosenttia oppivelvollisen väylän opiskelijoista. Lisäksi osalla tästä joukosta on hyvät valmiudet suoriutua toisen asteen opinnoista, sillä kaikista alle 18-vuotiaana koulutuksen ulkopuolesta olleista noin 30 prosentilla on peruskoulusta yli seitsemän keskiarvo⁴. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, onko suoritusrahoituksen osuuden laskeminen oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvien tavoitteiden näkökulmasta ja edellä todetun perusteella tarkoituksenmukaista.

Tutkinnon osien suorittamisen jättäminen suoritusrahoituksen perusteista pois oppivelvollisuuskoulutuksessa voidaan pitää kannatettavana, sillä se kannustaisi opetuksen järjestäjiä tukemaan opiskelijoiden valmistumista nykymalliin verrattuna. Tämän voidaan katsoa tukevan niin tutkintojen suorittamista kuin sitä kautta oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteita.

Ehdotetussa mallissa vaikuttavuusrahoitus perustuisi oppivelvollisuuskoulutuksessa vain valmistuneiden työllisyyteen ja jatko-opintoihin siirtymiseen (ei tutkinnon osia suorittaneiden). Tämän voidaan arvioida kannustavan koulutuksen järjestäjiä suuntaamaan opiskelupaikkoja hyvin työllistävälle aloille, sillä vaikuttavuusrahoitus olisi riippumaton tutkinnon kesken jättäneiden työllisyydestä. Muutoksen voidaan arvioida myös selkeyttävän koulutuksen järjestäjien koulutuspaikkapäätösten tekemistä.

Esitysluonnoksen mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen perusrahoitus perustuisi toteutuneisiin koulutusvuosiin, mikä kohdistaisi resursseja nykymallia tarkoituksenmukaisemmin. Toteutuneisiin koulutusvuosiin perustuvan perusrahoituksen voidaan katsoa sopeuttavan resurssit oppivelvollisten määrään, mikä puolestaan parantaa opetuksen mitoitusta. Ehdotettu malli mahdollistaisi siten nykytilanteesta poiketen, että koulutuksen järjestäjän perusrahoitus laskee oppivelvollisuuskoulutuksen osalta tietyn vähimmäistason alapuolelle, mikä tehostaisi resurssien käyttöä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen jakamista kahteen väylään, minkä vuoksi tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota siihen, miten rahoitus jakautuu kahden väylän välillä. Määrärahan jakamisen rahoitusväylien kesken tulisi perustua koulutukseen osallistuvien osuuksiin, jotta varmistettaisiin koulutuksen järjestäjille riittävät resurssit riippumatta siitä, miten suuri osuus koulutuksessa opiskelevista on kunkin väylän alla opiskelevia. 16-20-vuotiaiden määrän ennustetaan kääntyvän laskuun 2030-luvun alussa, ja oppivelvollisille allokoitavan rahoitusosuuden tulisi reagoida tähän muutokseen.

Ylimääräisten opintojen vaikutuksista

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijalla olisi mahdollisuus laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen, kuitenkin enintään 30 osaamispisteen laajuisesti. Tutkinnon laajentaminen ei olisi opiskelijalle subjektiivinen oikeus.

Ylimääräisten opintojen mahdollistaminen osana ammatillisia perustutkintoja voidaan arvioida vaikuttavan peräkkäisiin tutkintoihin todennäköisesti arvioitua vähemmän. Esitysluonnoksen mukaan ylimääräiset opinnot voisivat laskea ammatillisessa koulutuksessa uusien opintojen aloittajia vuosittain 1000-2000 opiskelijalla. Ylimääräiset opinnot eivät kuitenkaan vähentäisi peräkkäin suoritettavia tutkintoja, jos syyt hakeutua uudestaan toisen asteen tutkinnoksi syntyvät vasta työelämään siirtymisen jälkeen. Suurimmalla osalla uusien opintojen aloittaneista on kuitenkin kulunut pitkä aika edellisen tutkinnon suorittamisesta: ammatillisessa koulutuksessa aloittaneista, joilla on pohjalla ammatillinen tutkinto, 78 prosentilla on kulunut valmistumisesta kolme vuotta tai enemmän.

Ylimääräisillä opinnoilla saattaa olla vaikutusta opiskelijoihin, jotka aloittavat uudessa koulutuksessa pian ensimmäisen tutkinnon suorittamisen jälkeen. Esitysluonnoksessa todettu 1000-2000 opiskelijaa vastaisi kuitenkin 27-54 prosentin osuutta 0-1-vuotta ammatillisen tutkinnon saamisen jälkeen uuden ammatillisen koulutuksen aloittaneista. Ylimääräisten opinto-

⁴ Seuri, Uusitalo, Virtanen, 2018 ”Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?”, Arviointineuvoston artikkeli.

jen vaikutus peräkkäisiin tutkintoihin jäisi todennäköisesti arvioitua alhaisemmaksi, koska suurimmalla osalla uuden tutkinnon suorittaneista hakeutuu uudelleen opintojen pariin pitkän ajan jälkeen valmistumisesta.

Ylimääräiset opinnot saattavat pidentää opintojen kokonaiskestoja johtamatta lisääntyneisiin jatko-opintoihin tai parempaan työllisyyteen. Tämä johtuu siitä, että ylimääräiset opinnot todennäköisesti pidentävät tutkinto-opiskelun kestoja joukolla, joka on positiivisesti valikoitunut eli he olisivat muutoin töissä tai jatko-opinnoissa, mikä voi lyhentää heidän työuransa kokonaispituutta. On olemassa tutkimustietoa, jonka mukaan ammatillisen koulutuksen keston pidentäminen vuodella, muun muassa valinnaisia opintoja lisäämällä, ei välttämättä lisää opiskelijan todennäköisyyttä hakeutua jatko-opintoihin eikä siten kasvattanut tuloja tai työllisyyttä⁵.

Taloudellisista vaikutuksista

Esitysluonnoksen mukaan (s. 32) ehdotettu ammatillisen koulutuksen valtionosuusmäärärahan jakaminen kahteen erilliseen rahoitusväylään on tarkoitus *ensi vaiheessa* toteuttaa kustannusneutraalisti ammatilliseen koulutukseen nykyisin varattujen määrärahojen puitteissa. Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten mukaan esityksellä ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia ja ehdotetut muutokset toteutetaan ammatilliseen koulutukseen julkisen talouden suunnitelmassa varattujen määrärahojen puitteissa, eivätkä ehdotetut muutokset edellyttäisi määrärahalisäyksiä.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta kuntien rahoitusosuuteen ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.

Opintojen laajentamismahdollisuus olisi lukio-opintojen osalta valtiontaloudellisesti kustannusneutraali ja korkeakouluopintojen osalta vaikutus olisi melko vähäinen. Ehdotus voisi lisätä koulumatkatukimenoja muutamalla kymmenellä tuhannella euroalla, mutta kokonaisuutena arvioiden esityksellä ei olisi merkittävää vaikutusta opintotukietuuksien määrärahatarpeisiin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu uudistus tulee kokonaisuudessaan toteuttaa olemassa olevin määrärahojen. Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistamiseen on vuosien 2023 – 2026 julkisen talouden suunnitelmassa osoitettu 50 milj. euroa vuodesta 2023 lukien. Määrärahatarpeet käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehityksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä sijaisena
alivaltiosihteeri

Jani Pitkäniemi

Osastopäällikön sijaisena
apulaisbudjettipäällikkö

Annika Klimenko

⁵ Ollikainen, Karhunen, 2021, “A tale of two trade-offs: Effects of opening pathways from vocational to higher education”, *Economics Letters*, Volume 205, 109945.

VN/34059/2021-VM-100

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: