Opetus- ja kulttuuriministeriö 31.5.2017

Ammatillisen koulutuksen osasto

Ammatillisen koulutuksen reformin arvioidut taloudelliset vaikutukset

Keskeiset kustannuksiin vaikuttavat tekijät

Hallituksen esityksessä laiksi ammatillisesta koulutuksesta on arvioitu uudistusten taloudellisia vaikutuksia. Erityisesti niitä on arvioitu suhteessa koulutuksen järjestäjien toimintaan. Ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädännön uudistamiseen liittyvät muutokset, erityisesti toimintatapojen yhtenäistäminen, henkilökohtaistaminen, työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääminen sekä päällekkäisen ja rinnakkaisen sääntelyn purkaminen sekä uuden rahoitusjärjestelmän toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen perustuvat elementit sekä erillisten rahoitusväylien purkaminen loisivat osaltaan puitteet koulutuksen järjestäjille toiminnan uudistamiseksi, sen työelämälähtöisyyden parantamiseksi ja uuteen rahoitustasoon sopeuttamiseksi. Lähtökohtana taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on ollut arvioida sekä uudistusten kustannuksia lisääviä vaikutuksia sekä toimintaa tehostavia ja kustannuksia alentavia vaikutuksia. Kyse on tällöin säästöpotentiaalista, jonka uudistukset luovat koulutuksen järjestäjille ja jotka realisoituvat uusien toimintatapojen käyttöönoton myötä.

Yhteen tutkinnon suorittamistapaan siirtymisen myötä koulutuksen järjestäjien toimintaprosessit yhtenäistyisivät ja rinnakkaista hallintoa purettaisiin, mikä vähentäisi koulutuksen järjestämisen kustannuksia. Toisaalta uudistus toisi järjestäjille myös eräitä uusia tai muuttuneita tehtäviä, jotka lisäisivät järjestäjien kustannuksia. Merkittävimmät uusien tai muuttuneiden tehtävien kustannusvaikutukset liittyisivät henkilökohtaistamisen laajenemiseen kaikille tutkintoa tai sen osaa suorittaville, yhteisiin tutkinnon osien laajenemiseen kaikille perustutkintoa suorittaville, opiskelijoille annettavaan erityiseen tukeen sekä opintososiaalisiin etuuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan tämä lisäisi kustannuksia noin **48 miljoonaa euroa**.

Osaamisen tunnustaminen säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi kaikessa tutkintokoulutuksessa ja valmentavassa koulutuksessa. Koska näyttötutkinnoissa aiempi osaaminen tunnustetaan jo nyt, osaamisen tunnustamisen tehostaminen vaikuttaisi erityisesti niihin perustutkintoihin, joita on aiemmin suoritettu ammatillisena peruskoulutuksena. Ammatillisessa peruskoulutuksessa oli vuonna 2014 yhteensä noin 128 649 opiskelijaa. Näistä jokin aiemmin suoritettu tutkinto oli 19 237 opiskelijalla, joista ammatillinen perustutkinto, ylioppilastutkinto tai korkeakoulututkinto oli 17 903 opiskelijalla. Tällaisten opiskelijoiden osalta voidaan pääsääntöisesti tunnustaa esimerkiksi yhteiset tutkinnon osat (35 osaamispistettä) ja vapaasti valittavat tutkinnon osat (10 osaamispistettä). Jos opiskelija saisi osaamisen tunnustamisen kautta suoritettua kaikki yhteiset ja vapaasti valittavat tutkinnon osat eli yhteensä 45 osaamispistettä, tämä vastaisi 25 prosenttia 180 osaamispisteen tutkinnon laajuudesta. Jos yhteisten tutkinnon osien osaamisen tunnustaminen lisääntyisi nykytilaan verrattuna siten, että puolet niistä opiskelijoista, joilla on aiemmin suoritettu ammatillisen perustutkinto, ylioppilastutkinto tai korkeakoulututkinto, saisi suoraan osaamisen tunnustamisen kautta vuosittain suoritettua yhden kolmasosan eli 11,7 osaamispistettä yhteisiä tutkinnon osia, olisi tästä syntyvä arvioitu **kustannussäästö noin 14 miljoonaa euroa**. Vastaavasti jos vapaasti valittavien tutkinnon osien osaamisen tunnustaminen lisääntyisi siten, että puolet niistä opiskelijoista, joilla on jokin aiemmin suoritettu tutkinto, saisivat suoraan osaamisen tunnustamisen kautta vuosittain suoritettua yhden kolmasosan eli 3,3 osaamispistettä vapaasti valittavista tutkinnon osista ja vapaasti valittavien tutkinnon osien kustannusrakenteen arvioitaisiin vastaavan keskimääräisiä kustannuksia, olisi tästä syntyvä **kustannussäästö noin 6 miljoonaa** euroa.

Lisäksi aiempaa osaamista voidaan **tunnistaa** aikaisemman työkokemuksen sekä muun epävirallisen ja arkioppimisen tai muiden kuin opiskelijan aiemmin suorittamiin tutkintoihin sisältyneiden opintojen perusteella. Osaamisen tunnistamisen tehostaminen lyhentäisi tutkintokoulutuksen kestoa. Tutkintokoulutusta ei siis välttämättä tarvita lainkaan tai sitä tarvitaan vain siltä osin, kun opiskelijan aiemmin hankkima osaaminen ei riitä osaamisen osoittamiseen. Vipusen mukaan opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista vuonna 2015 oli 20-vuotiaita ja sitä vanhempia yhteensä 28 648. Näistä 25-vuotiaita tai vanhempia oli 9 594. Suurella osalla näistä opiskelijoista on aikaisempaa työkokemusta. Jos 20-vuotiailta tai sitä vanhemmilta opiskelijoilta voitaisiin tunnistaa aiemman työkokemuksen perusteella osaamista esimerkiksi 5 osaamispistettä vuodessa nykyistä enemmän, henkilö tarvitsisi vähemmän koulutusta. Ammatillisen lisäkoulutuksen vuoden 2015 kustannustietojen mukaan tutkintotilaisuuden kustannus on noin 8 prosenttia opiskelijatyövuoden kokonaiskustannuksista. Vuoden 2015 kustannusten mukaan ammatillisen peruskoulu-

tuksen keskimääräinen kustannus osaamispistettä kohden on 179 euroa, joten kustannussäästö tunnistettua osaamispistettä kohden olisi 165 euroa, jos huomioidaan näytön järjestämisestä aiheutuva arviolta 8 prosentin kustannus. Jos maltillisen arvion perusteella vuosittain 28 648 opiskelijalta tunnistettaisiin aiemman työkokemuksen perusteella 5 osaamispistettä nykyistä enemmän (esim. yhteensä 15 osaamispistettä, eli noin 8 prosenttia tutkinnon laajuudesta), syntyisi tästä pienemmän opetustarpeen myötä **kustannussäästöä 24 miljoonaa euroa**.

Koulutuksen järjestäjien toimivaltaa vastata työelämään ja yksilöiden osaamistarpeisiin lisättäisiin siten, että koulutuksen järjestäjät voisivat järjestämislupansa koulutustehtävän puitteissa päättää vapaasti siitä, millaista koulutusta ja tutkintoja ne tarjoavat. Lisäksi rahoitusjärjestelmä tunnistaisi jatkossa tutkinnon osat rahoituksen suoritteina. Tämän myötä **koulutusjärjestelyitä voitaisiin tehostaa nykyisestä**, koska tulevaisuudessa esimerkiksi aiemmin tutkinnon suorittaneiden osaamistarpeisiin voitaisiin yhä useammin vastata yksittäisillä tutkinnon osilla kokonaisten tutkintojen suorittamisen sijaan. Koulutuksen järjestäjällä tutkinnon osien hyödyntäminen mahdollistaisi sen, että nykytilaa vastaava koulutustarjonnan laajuus voitaisiin tuottaa nykyistä pienemmin kustannuksin, kun osaamistarpeeseen vastattaisiin nykyistä kohdennetummin tutkintojen osien puitteissa tutkintojen sijaan. Euromääräisen arvion esittäminen on käytettävissä olevien tietojen perusteella kuitenkin vaikeaa, koska koulutuksen järjestäjät päättävät tarjonnastaan työelämän tarpeiden mukaisesti. Ammatillisen perustutkinnon vuonna 2014 suorittaneista aikaisempi ammatillinen tai korkeakoulututkinto oli ammatillisessa peruskoulutuksessa 11 prosentilla (4 167 opiskelijaa) ja näyttötutkintotavoitteisessa koulutuksessa 63 prosentilla (10 118 tutkinnon suorittajaa). Jos arvioidaan, että aiemman ammatillisesti suuntautuneen tutkinnon suorittaneista 50 prosenttia suorittaisi jatkossa koko tutkinnon sijaan yksittäisiä ammatillisia tutkinnon osia siten, että opiskelija suorittaisi keskimäärin noin puolet perustutkinnon ammatillisista tutkinnon osista. Ammatillisessa perustutkinnossa jäisivät tällöin suorittamatta myös yhteiset ja vapaasti valittavat tutkinnon osat. Ammatillisten tutkinnon osien laajuus on 135 osaamispistettä, joten opiskelija suorittaisi tutkinnon osia keskimäärin noin 70 osaamispistettä. Jos oletetaan, että 60 osaamispisteen suorittamisen kustannukset vastaisivat vuoden 2015 tasossa vuosikustannusta 10 749 euroa, olisi kustannus 70 osaamispisteen suorittamisesta noin 12 500 euroa. **Kustannussäästö** olisi tällöin opetussuunnitelmaperusteisen koulutuksen osalta noin 38,8 miljoonaa euroa ja näyttötutkintoperusteisen koulutuksen osalta noin 34,4 miljoonaa euroa eli **yhteensä 73,3 miljoonaa euroa**.

Työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntyminen eri muodoissaan vähentäisi koulutuksen järjestäjien tilantarvetta sekä pienentäisi laitteisiin, välineisiin ja kalustoon liittyviä kustannuksia. Työpaikalla järjestettävän koulutuksen määrään vaikuttaa se, houkutteleeko sen järjestäminen koulutuksen järjestäjiä, työpaikkoja ja opiskelijaa. Lisäksi yleinen työllisyys- ja taloustilanne vaikuttaa työ- ja elinkeinoelämän mahdollisuuksiin tarjota työpaikalla järjestettävään koulutukseen soveltuvia tehtäviä. Nykyisin ammatillisessa koulutuksessa on yhteensä vuosittain noin 260 000 opiskelijaa, joten työpaikalla järjestettävän koulutuksen potentiaalinen joukko on varsin suuri. Näistä 260 000 opiskelijasta oppisopimusopiskelijoita on nykyisin noin 49 000. Näin ollen opiskelijakohtaisesti pienikin työpaikalla tapahtuvan opiskelun lisääntyminen vaikuttaa kustannuksiin. Työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntyminen vähentäisi kiinteistöihin, laitteisiin, välineisiin ja materiaaleihin liittyviä kustannuksia. Opetuksen ja ohjauksen kustannukset lisääntyvät työpaikalla tapahtuvan koulutuksen osalta nykyisestä, mutta vastaavasti laskisivat muissa oppimisympäristöissä toteutetun koulutuksenosalta, kun opetus- ja ohjaustoimintaa toteutettaisiin nykyistä enemmän työpaikoilla oppilaitosten sijaan.

Ammatillisen peruskoulutuksen kiinteistökustannukset olivat vuonna 2015 noin 270 miljoonaa euroa. Opetustoiminnan muut menot, joihin sisältyvät opetuksessa käytettävät laitteet, välineet ja tarvikkeet, olivat noin 139 miljoonaa euroa. Oppisopimuskoulutuksen ja koulutussopimukseen perustuvan koulutuksen lisääntyminen pidemmällä, esimerkiksi viiden vuoden aikajänteellä vähentäisi kiinteistöihin, laitteisiin, välineisiin ja materiaaleihin liittyviä kuluja. Mikäli kyseiset menot vähenisivät esimerkiksi noin 10 prosentilla, aiheutuva **kustannussäästö olisi arviolta yhteensä noin 40,9 miljoonaa euroa**.

Uudistuksen tavoitteena on lisätä oppisopimuskoulutusta muun muassa yhdenmukaistamalla sen rahoitustasoa suhteessa muihin koulutuksen järjestämisen muotoihin. Vuonna 2015 oppisopimuskoulutuksen vuosikustannukset olivat ammatillisessa peruskoulutuksessa 6 191 euroa opiskelijaa kohden ja oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa 10 749 euroa opiskelijaa kohden. Ammatillisen lisäkoulutuksen kustannukset oppisopimuskoulutuksessa olivat 3 545 euroa opiskelijaa kohden ja oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa 8 781 euroa opiskelijaa kohden. Mikäli koulutuksen järjestäjä järjestäisi koulutusta oppisopimuksena nykyisen oppilaitosmuotoisen koulutuksen sijaan, opiskelijakohtainen vuotuinen kustannusero olisi ammatillisessa peruskoulutuksessa 4 558 euroa ja ammatillisessa lisäkoulutuksessa 5 236 euroa. Jos pidemmällä, esimerkiksi viiden vuoden aikavälillä oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä kasvaisi 70 prosentilla eli nykyisestä 12 000 opiskelijasta noin 20 000 vuosiopiskelijaan, tämä **alentaisi koulutuksen järjestäjän kustannuksia noin 38 miljoonaa euroa**. Oppisopimuskoulutuksen osuus ammatillisen peruskoulutuksen volyymistä kasvaisi vuoden 2015 tasossa arvioituna tällöin neljällä prosenttiyksilöllä

noin 8 prosentista 12 prosenttiin. Vuotuinen oppisopimusten kasvu olisi näin ollen keskimäärin 1600 oppisopimusta. Oppisopimuskoulutuksen volyymin lisääntyminen tuhannella opiskelijalla ja oppilaitosmuotoisen koulutuksen volyymin vähentyminen vastaavasti tuottaisi edellä mainituin perustein kustannussäästöä noin 4,7 miljoonaa euroa. Jos oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijamäärä lisääntyisi 5 prosentilla, tämä alentaisi koulutuksen järjestäjän kustannuksia noin 5,7 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan **arvioitu säästövaikutus olisi noin 43,7 miljoonaa euroa**.

Opetussuunnitelmaperusteisessa ammatillisessa peruskoulutuksessa suoritettiin vuoden 2015 kustannustiedonkeruun mukaan yhteensä noin 6 604 000 osaamispistettä, joista työssäoppimisen osaamispisteitä oli noin 1 442 200. Tämä vastaa noin 22 prosenttia kaikista ilmoitetuista opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen osaamispisteistä. Vuoden 2015 kustannustietojen perusteella ero työssäoppimisena ja muussa oppimisympäristössä järjestetyn koulutuksen osalta olisi tällöin 84 euroa osaamispistettä kohti. Nykyisin 180 osaamispisteen laajuisessa ammatillisessa perustutkinnossa työssäoppimista on vähintään 30 osaamispistettä eli keskimäärin 10 osaamispistettä vuodessa. Jos oletetaan, että pidemmällä, esimerkiksi viiden vuoden aikavälillä koulutussopimukseen perustuvan työpaikalla tapahtuvan koulutuksen osuus nousisi esimerkiksi 20 osaamispisteeseen vuodessa, kasvaisi koulutussopimukseen perustuvan koulutuksen osuus nykyisestä 22 prosentista 33 prosenttiin 180 osaamispisteen laajuisen ammatillisen perustutkinnon laajuudesta. Olettaen, että työpaikalla tapahtuvan opiskelun lisääminen edellyttää myös siihen liittyvän opetuksen ja ohjauksen lisäämistä nykyiseen verrattuna, työpaikalla tapahtuvan opiskelun ja muissa oppimisympäristöissä tapahtuvan opiskelun kustannusero kapenee. Työpaikalla tapahtuvan opiskelun osaamispistekohtainen kustannus olisi kuitenkin edelleenkin alhaisempi kuin oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa. Edellä mainituilla oletuksilla voidaan arvioida, että koulutuksen järjestäjien **kustannukset vähenisivät arviolta noin 43 miljoonaa euroa**. Työpaikalla tapahtuvan opiskelun laajentaminen on kuitenkin viime kädessä riippuvaista työnantajien halukkuudesta ottaa opiskelijoita työpaikoille nykyistä enemmän ja päättää, millä muodolla työpaikalla tapahtuva opiskelu toteutetaan, joten esitetyt arviot ovat suuntaa-antavia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja kuntaliiton laskemien vaikutusarvioiden erot

Hallituksen esityksen valmistelun aikana opetus- ja kulttuuriministeriö ja kuntaliitto ovat yhdessä käyneet läpi hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia sekä tietopohjaa, johon ministeriön arviot perustuvat. Vastaavasti käytiin yhdessä läpi kuntaliiton laatimat laskelmat ja niiden taustalla oleva tietopohja. Ministeriön ja kuntaliiton laskelmissa käytetty tietopohja on varsin pitkälle yhteneväinen, mutta laskelmat on joiltakin osin muodostettu eri tavoin ja niissä on erilaisia taustaolettamia esimerkiksi toiminnan oletetun muutoksen suhteen. Kuntaliiton laskelmat perustuvat käsitykseen, jonka mukaan valmisteilla olevaan lainsäädäntöön sisältyy merkittäviä tehtävien ja velvoitteiden lisäyksiä. Kuntaliiton arvion mukaan lisääntyvät tehtävät aiheuttavat yhteensä n. 77 milj. €:n nettolisäkustannukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille. Kuntaliitto arvioi, että uudistuksista ei syntyisi merkittävää kustannussäästöä. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastaava arvio lisäkustannuksista on n. 56 milj. € ja uudistusten toimintaa tehostavista vaikutuksista -256 milj. €. Nettovaikutus olisi tällöin noin - 200 miljoonaa euroa. Ottaen huomioon kuluvana vuonna toteutetut säästöt, uudistuksilla voitaisiin näin ollen tukea merkittävästi koulutuksen järjestäjien toiminnan tehostamista sekä sopeutumista alentuneeseen rahoituksen tasoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja kuntaliiton vaikutusarvioiden eroavaisuudet selittyvät pääasiallisesti sillä, että lähtöoletukset kustannusten muutokselle ovat erilaiset. Kuntaliiton arvioissa painottuvat uusien tai muuttuvien tehtävien myötä arvioidut kustannusten lisäykset. Uusien tai muuttuvien tehtävien toimintaa ja resurssien käyttöä tehostavat vaikutukset sen sijaan kuntaliitto on arvioinut alhaisiksi, koska niihin on katsottu liittyvän epävarmuutta ja niitä on pidetty dynaamisina vaikutuksina. Opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemassa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa taas on kuvattu ammatillisen koulutuksen reformin keskeisten uudistusten käyttöönoton myötä syntyvää toiminnan tehostamispotentiaalia koulutuksen järjestäjille. Kyse ei siten ole säästöistä vaan uudistusten tarjoamista mahdollisuuksista tehostaa toimintaa ja resurssien käyttöä. Tehostamispotentiaalin hyödyntäminen on viime kädessä kiinni koulutuksen järjestäjien omista toimenpiteistä toimintatapojensa uudistamiseksi. Tästä johtuen hallituksen esityksen vaikutusarviot on laadittu varovaisuusperiaatteen mukaisesti siten, että arvio olisi mahdollisimman realistinen ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset. Arviot on muodostettu todellisten kustannusten perusteella hyödyntäen opetushallituksen kustannustiedonkeruiden tietoja.

Yhteenveto arvioiduista taloudellisista vaikutuksista

Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvien lakisääteisten tehtävien muuttuminen, lisääntyminen tai poistuminen tai muut toiminnassa tapahtuvat muutokset	**arvioitu kustannus-lisäys**	**arvioitu kus-tannus-vähennys**	**netto-vaikutus**
	euroa		euroa
Yhteen tutkinnon suorittamistapaan siirtyminen	**55 600 000**	**-7 300 000**	**48 300 000**
Henkilökohtaistamisen laajentuminen kaikkia opiskelijoita koskevaksi	10 700 000		
Yhteisten ja vapaasti valittavien tutkinnon osien sisällyttäminen kaikkiin perustutkintoihin	33 400 000		
Opiskelijoille annettavan erityisen tuen kohderyhmän laajeneminen	2 400 000		
Opintososiaalisten etujen kohderyhmän laajeneminen (maksuton ruokailu)	7 600 000		
Koulutuksen järjestäjien ja muiden viranomaisten hallinnolliset tehtävät vähenevät		*-7 300 000*	
** työelämätoimikuntien perustaminen ja toiminnan edellyttämät resurssit*	*1 500 000*		
Osaamisen tunnustaminen koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi kaikessa säädetyssä koulutuksessa**	**0**	**-43 100 000**	**-43 100 000**
** osaamisen tunnustaminen tehostuu ammatillisessa peruskoulutuksessa (aikaisempi tutkinto)*		-19 500 000	
** osaamisen tunnistaminen tehostuu ammatillisessa peruskoulutuksessa (työkokemus ym.)*		-23 600 000	
Siirtyminen koko tutkinnon suorittamisesta tutkinnon osien suorittamiseen**	*0*	**-73 000 000**	**-73 000 000**
** Järjestettävä koulutus vähenee ja koulutuspituudet lyhentyvät*		-73 000 000	
Työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntyminen	**0**	**-92 200 000**	**-92 200 000**
** työpaikalla tapahtuvan koulutuksen määrä lisääntyy (oppisopimus)*		-43 700 000	
** työpaikalla tapahtuvan koulutuksen määrä lisääntyy (koulutussopimus)*		-42 800 000	
** koulutuskorvauksien poistuminen*		-5 700 000	
Opetusjärjestelyjen tehostuminen	**0**	**-40 900 000**	**-40 900 000**
** yksilöllisten opintopolkujen tehokas toteuttaminen ("lukujärjestykset")*			
** kiinteistöjen, laitteiden, tarvikkeiden ja opetuksen hallinnon kustannukset pienevät*		-40 900 000	
Edelliset yhteensä	**55 600 000**	**-256 500 000**	**-200 900 000**

** voi olla osin päällekkäistä säästövaikutusta