Opetus- ja kulttuuriministeriö 3.10.2024

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

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

Lisäselvitys ammatillisen koulutuksen säästön toteuttamisesta

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.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksesta valtaosa on valtionosuusrahoitusta ja vain marginaalinen osuus valtionavustuksina myönnettävää rahoitusta. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä momentin 29.20.30 mukainen ammatillisen koulutuksen määräraha ilman arvonlisäverokorvauksia ja valtionavustuksina myönnettäviä opetusmetsäkompensaatioita on 2,067 miljardia euroa, josta valtion rahoitusosuus on 972 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuus 1,095 miljardia euroa.

Ammatillisen koulutuksen määrärahaan sisältyvän valtionavustuksina myönnettävän strategiarahoituksen määrä talousarvioesityksessä on 3 miljoonaa euroa, missä on vähennystä 12 miljoonaa euroa kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna. Vähennyksestä 4 miljoonaa euroa aiheutuu korvaavasta säästötoimesta kompensoimaan sitä, että hallituksen kehysriihessä päättämää toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien maksuttomuuden rajausta ei toteuteta. Korvaavana säästötoimena ammatillisen koulutuksen strategiarahoitusta vähennetään 4 miljoonalla eurolla vuonna 2025 ja 9 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 lukien. Lisäksi momentin 29.20.21 ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen hankerahoitusta vähennetään 2 miljoonalla eurolla vuonna 2025 ja 3 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 lukien. Lisäksi vuoden 2025 talousarvioesityksessä strategiarahoituksesta 8 miljoonaa euroa on siirretty ammatillisen koulutuksen määrärahan sisällä käytettäväksi valtionosuusrahoituksena myönnettävään laskennalliseen rahoitukseen. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että rahoituksen taso vähenee edelleen 5 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja valtionavustuksina myönnettävästä strategiarahoituksesta on muutoinkin tarkoitus luopua ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistuksen yhteydessä. Edellisten johdosta uusia valtionavustuksilla rahoitettavia hankkeita ei ole enää tarkoituksenmukaista käynnistää vuoden 2025 aikana. Lisäksi määrärahan sisäisellä siirrolla voidaan osittain kompensoida välttämättömistä sopeutustoimista aiheutuvaa ammatillisen koulutuksen järjestämiseen kohdistuvan rahoituksen vähenemistä.

Edellä kuvatun johdosta budjettiriihessä päätettyä 20 miljoonan euron lisäsopeutusta ei ole mahdollista kohdistaa ammatillisen koulutuksen valtionavustuksiin, vaan se on tarkoituksenmukaisinta kohdistaa ammatillisen koulutuksen järjestäjille kehysriihessä päätetyn 100 miljoonan euron sopeutuksen yhteydessä ja samoilla kriteereillä.

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 ennakoimattomiin tarpeisiin varainhoitovuoden aikana tehtävällä lisäsuoritepäätöksellä. Varsinaisen suoritepäätöksen valmistelu perustuu hallituksen 23.9.2024 eduskunnalle antaman vuoden 2025 talousarvioesityksen mukaiseen määrärahatasoon 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 vailla 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 suoritetut 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 kaikesta 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 koulutusalakohtaista 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 järjestämisluvissa jatkuvan oppimisen opiskelijavuosille määrättävät rahoituksen perusteena huomioitavat enimmäismäärät päätettäisiin sopeutusta vastaavan verran pienemmiksi kuin muutoin päätettäisiin.