Opetus- ja kulttuuriministeriö 6.10.2025

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asia: HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026
Teema: Toisen asteen koulutus (luku 29.20)

Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet, ml. oppimisen tuen vahvistaminen toisella asteella

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä toisen asteen koulutukseen ei kohdistu uusia sopeutustoimia, mikä takaa ammatillisen ja lukiokoulutuksen järjestäjille vakaan rahoitustason ja riittävät resurssit molemmilla sektoreilla toimeenpantaville merkittäville uudistuksille.

Hallituksen talousarvioesityksessä toisen asteen koulutukseen ehdotetaan yhteensä noin 1,4 mrd. euroa, missä on 42,6 milj. euroa lisäystä vuoden 2025 varsinaiseen talousarvioon. Lukiokoulutuksen momentilla rahoitus kasvaa 27,8 milj. euroa (8,3 %) ja ammatillisen koulutuksen momentilla 14 milj. euroa (1,4 %). Lisäksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteiset menot -momentilla rahoitus kasvaa 0,8 milj. euroa (10 %). Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen rahoitus (momentti 29.20.01) säilyy nykyisellä tasolla.

Ammatillisen koulutuksen määrärahan muutokset

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä momentin 29.20.30 mukainen ammatillisen koulutuksen määräraha (koulutuksen järjestäjien saama rahoitus) ilman arvonlisäverokorvauksia ja valtionavustuksina myönnettäviä opetusmetsäkompensaatioita on 2,110 mrd. euroa. Tästä valtion rahoitusosuus on 984 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuus 1,126 mrd. euroa. Ammatillisen koulutuksen määräraha on vuodesta 2026 lähtien kokonaisuudessaan yleiskatteellista valtionosuusrahoitusta.

Ammatillisen koulutuksen määräraha kasvaa yhteensä 42,9 milj. euroa, mistä valtion rahoituksen kasvua on 12,3 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuuden kasvua 30,6 milj. euroa. Määrärahaa kasvattaa 55,8 milj. euroa valtion ja kuntien rahoitusosuuksiin tehtävä indeksikorotus (2,7 %) sekä 2,1 milj. euroa vuoden 2024 ammatillisen koulutuksen indeksin tarkistus. Määräraha pienentää 10 milj. euroa EU/ETA-valtioiden ulkopuolelta opiskelijan oleskeluluvalla saapuville toisen asteen opiskelijoille käyttöönotettavat lukuvuosimaksut. Lisäksi ammatillisen koulutuksen määrärahaa pienentää 5 milj. euroa aiemmin päätetty korvaava säästötoimi siksi, että toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien maksuttomuuden rajausta ei toteutettu. Vähennykset kohdistuvat kokonaisuudessaan valtion rahoitusosuuteen.

Lukiokoulutuksen rahoituksen muutokset

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä momentin 29.20.35 mukainen lukiokoulutuksen laskennallinen valtionosuusrahoitus (koulutuksen järjestäjien saama rahoitus) on 968 milj. euroa, josta valtion rahoitusosuus on 361 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuus 607 milj. euroa.

Lukiokoulutuksen valtionosuusrahoitus kasvaa yhteensä 64,8 milj. euroa, mistä valtion rahoitusosuuden kasvua on 27,8 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuuden kasvua 37 milj. euroa. Laskennallinen rahoitus kasvaa noin 30,5 milj. euroa indeksikorotuksen (3,5 %) takia ja noin 23 milj. euroa lakisääteisen

yksikköhintojen kustannuspohjan tarkistuksen takia. Lisäksi opiskelijamääräarvion muutos lisää laskennallista rahoitusta noin 13,2 milj. euroa. Laskennallista rahoitusta pienentää arviolta 2 milj. euroa EU/ETA-valtioiden ulkopuolelta opiskelijan oleskeluluvalla saapuville toisen asteen opiskelijoille käyttöönotettavat lukuvuosimaksut. Kaikki laskennallisen rahoituksen muutokset kohdistuvat laissa säädetyn valtionosuusprosentin ja muiden säännösten mukaisesti sekä valtion että kuntien rahoitusosuuksiin.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistuu ja toiminnanohjauksen kokeilut käynnistyvät

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1079/2024) siten, että vuodesta 2026 alusta ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus muodostuu pääosin laskennallisesta perusrahoituksesta, jota on noin 98–99 prosenttia, ja vain noin 1–2 prosenttia on harkinnanvaraista rahoitusta. Harkinnanvaraista rahoitusta käytetään mm. strategiseen kehittämiseen sekä koulutuksen järjestämiskustannuksista ja muista välttämättömistä tarpeista aiheutuviin rahoituksen korotuksiin. Hankerahoituksia vähennetään luopumalla vuoteen 2025 asti valtionavustuksina myönnetystä strategiarahoituksesta.

Koulutuksen järjestäjien saama laskennallinen rahoitus perustuu kokonaisuudessaan toteutuneisiin suoritteisiin. Laskennallisesta rahoituksesta 50 prosenttia perustuu toteutuneisiin opiskelijavuosiin, jossa opiskelijoiden lähtötasoon perustuva osuus on 10 prosenttia ja koulutuksen kustannukset huomioiva osuus 40 prosenttia. Suoritettujen tutkintojen ja tutkinnon osien osuus on 30 prosenttia, tutkinnon ja tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opiskelun (korkeakoulussa) osuus 18 prosenttia sekä opiskelija- ja työelämäpalautteen osuus 2 prosenttia. Opiskelijavuosiin perustuvassa rahoituksessa oppivelvollisuuslain mukaisessa maksuttomassa koulutuksessa olevien toteutuneet opiskelijavuodet otetaan rahoituksessa huomioon sellaisenaan. Ei maksuttoman koulutuksen opiskelijoiden opiskelijavuosista hyväksytään rahoituksen perusteeksi niin ikään toteutuneet opiskelijavuodet, mutta kuitenkin enintään kunkin koulutuksen järjestäjän järjestämisluvassa määrätty opiskelijavuosien enimmäismäärä.

Uusi rahoitusmalli, jossa opiskelijavuosirahoituksessa siirrytään ministeriön koulutuksen järjestäjille kohdentamien tavoitteellisten opiskelijavuosien rahoittamisesta toteutuneiden opiskelijavuosien rahoittamiseen, luo koulutuksen järjestäjille entistä paremman rahoituksen ennakoitavuuden. Uuden lähtötasokriteerin sisältyminen rahoitusmalliin luo koulutuksen järjestäjille kannusteen tarjota koulutusta myös lähtötasoltaan heikommille opiskelijoille ja edistää heidän valmistumistaan. Mitä alhaisempi perusopetuksen päättötodistuksen arvosana tai mitä alempi pohjakoulutus opiskelijalla on, sitä suurempi on koulutuksen järjestäjän opiskelijasta saama rahoitus. Tutkinnon suorittamisesta rahoitusta saa niistä opiskelijoista, joilla ei ole aiempaa tutkintoa. Työllistymisessä ja jatko-opiskelussa rahoitusta saa niistä, jotka eivät ole olleet työllisiä ennen koulutuksen aloittamista. Tämä luo osaltaan kannusteen tarjota koulutusta niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Sekä lähtötaso- että työllistymiskriteerillä on näin myös segregaatiota vähentävä vaikutus.

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta (1077/2024) tuli voimaan vuoden 2025 alusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää marraskuun aikana kokeiluun valittavat koulutuksen järjestäjät Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) laatiman pisteytyksen perusteella. Kokeilut toteutetaan vuosien 2026–2033 aikana. Toiminnanohjauksen kokeilu on osa hallitusohjelman tavoitetta parantaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua sekä edistää osaavan työvoiman saatavuutta. Kokeiluun osallistuvat koulutuksen järjestäjät saavat järjestämisluvan, joka sallii nykyistä laajemmin ammatillisen koulutuksen tutkintojen järjestämisen. Tavoitteena on keventää järjestämislupasääntelyä ja vahvistaa yhteistyötä ammatillisen koulutuksen ja elinkeinoelämän välillä. Kokeilulla haetaan tapaa, jolla voitaisiin siirtyä ammatillisen koulutuksen ohjauksessa kumppanuuteen perustuvaan malliin. Kokeiluun valittavat koulutuksen järjestäjät käyvät opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa nelivuotiskausittain

neuvottelut strategisista tavoitteistaan. Vuoden 2026 talousarvioehdotuksessa on varattu 20 milj. euroa strategisen kehittämisen rahoitusta kohdennettavaksi toiminnanohjauksen kokeilujen tukemiseen. Kokeilun etenemisestä ja sen vaikutuksista ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoon ja järjestäjien toimintaedellytyksiin sekä opiskelupaikkojen saatavuuteen alueellisten tarpeiden ja huoltovarmuuden näkökulmasta raportoidaan eduskunnalle kokeilun puolivälissä.

Lukiokoulutuksen rahoitusperusteet uudistuvat ja englanninkielinen lukiokoulutus käynnistyy

Englanninkielinen lukiokoulutus käynnistyy syksyllä 2026 ja englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen mahdollistuu syksystä 2028 lukien. Tavoitteena on vahvistaa heikosti suomen tai ruotsin kieltä taitavien nuorten sivistyksellisiä oikeuksia. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita uudistetaan vahvistamaan syrjäisten ja opiskelijamäärältään pienempien sekä vähemmistökielellä sijaintikunnassa opetusta järjestävien lukiokoulutuksen järjestäjien rahoitusta. Tällä turvataan koulutuksen saavutettavuutta ja sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista koko maassa. Uusia rahoitusperusteita sovelletaan ensimmäistä kertaa vuoden 2026 rahoituksesta päätettäessä.

Oppimisen tuki vahvistuu toisella asteella

Lukiolaisten oikeutta oppimisen tukeen vahvistetaan 1.8.2025 voimaan tulleen uudistuksen mukaisesti siten, että tukiopetuksesta ja muusta tuesta ja ohjauksesta muodostuu matalan kynnyksen tukimuotoja, jotka ovat kaikkien opiskelijoiden saavutettavissa. Lisäksi turvataan opiskelijan oikeus erityisopetukseen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi erityisopetusta lukion oppimäärän suorittamiseksi.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijan oikeutta oppimisen tukeen vahvistetaan osana tutkintokoulutusta siten, että tukiopetuksesta ja muusta tuesta ja ohjauksesta muodostuu matalan kynnyksen tukimuotoja, jotka ovat kaikkien opiskelijoiden saavutettavissa. Lisäksi turvataan opiskelijan oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi säännöllistä ja pitkäaikaista erityisopetusta tutkinnon tai koulutuksen perusteiden mukaisten ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Ammatillisen koulutuksen osalta oppimisen tuen uudistus tulee voimaan 1.8.2026.

Oppimisen tuessa korostuvat ennaltaehkäisevät tukimuodot. Suurimpaan osaan opiskelijan tuen tarpeista voidaan vastata oppimisen tuella, tukiopetuksella sekä muulla tuella ja ohjauksella, jota toteuttavat opetus- ja ohjaushenkilöstö yhteistyössä ja sovituilla tavoilla. Oppimisen tukea tulee olla opiskelijoille saatavissa riittävästi, oikea-aikaisesti ja laadultaan sellaisena, että se edistää opiskelijoiden oppimista, osaamisen osoittamista, valmistumista ja jatko-opintoihin siirtymistä sekä hyvinvointia.

Vahvistamalla samalla myös erityisopetusta molemmissa koulutusmuodoissa varmistetaan, että opiskelija voi saada tarvitsemansa tuen todennettuihin oppimisvaikeuksiin, vamman tai sairauden tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi. Erityisopetus ja erityinen tuki ovat erityisopettajan antamaa erityisopetusta sekä erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta. Muun muassa opiskelijoiden mielenterveysongelmat ja neuropsykiatrisiset haasteet edellyttävät vahvempaa tukea ja yhteistyötä muiden ammattilaisten kanssa. Ammatillisen koulutuksen voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty erityisopetuksen päätöksestä sekä sitä koskevasta tiedonsiirrosta. Vastaavat säännösmuutokset on tehty myös lukiokoulutuksen lainsäädäntöön. Erityisopetuksen päätös varmistaa opiskelijan oikeusturvaa ja säätämällä tiedon siirrosta perusopetuksen ja lukiokoulutuksen välillä lisätään tukitoimien oikea-aikaista toteuttamista sellaisten opiskelijoiden osalta, joilla on ollut perusopetuksen päättyessä päätös erityisestä tuesta. Laeissa määritellään aiempaa tarkemmin, mitä oppimisen tuella tai erityisopetuksella tarkoitetaan sekä kenelle erityisopetusta annetaan. Tämä parantaa opiskelijoiden tuen tarpeisiin vastaamista

tarkoituksenmukaisimmilla tuenmuodoilla ja varmistaa siten tuen kohdentumista oikein. Samalla selkeytetään myös tuen eri muotojen menetelmiä.

Vuodesta 2025 lukien sekä ammatilliseen koulutuksen määrärahaan (momentti 29.20.30) että lukiokoulutuksen määrärahaan (momentti 29.20.35) on osoitettu molempiin 10 miljoonan euron pysyvä lisäys oppimisen tuen vahvistamiseen. Lisämääräraha sisältyy molemmilla sektoreilla koulutuksen järjestäjille myönnettävään yleiskatteelliseen valtionosuusrahoitukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus toteuttivat vuosien 2023–2025 aikana lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen oppimisen tuen kehittämisohjelman, johon varattiin valtionavustusrahoitusta yhteensä 25 milj. euroa. Vuonna 2023 momentin 29.20.21 kehittämis- ja hankerahoitusta kohdennettiin tarkoitukseen yhteensä noin 15 milj. euroa ja vuonna 2024 tarkoitukseen osoitettiin hallitusohjelman mukainen 10 milj. euron lisämääräraha. Kehittämisohjelman rahoituksesta varattiin 10 milj. euroa lukiokoulutuksen oppimisen tuen kehittämiseen ja 15 milj. euroa ammatillisen koulutuksen oppimisen tuen kehittämiseen. Valtionavustuksilla tuettiin koulutuksen järjestäjiä oppimisen tuen uudistuksen edellyttämässä kehitystyössä ja toimeenpanon käynnistämisessä.

Lukuvuosimaksut EU/ETA-valtioiden ulkopuolisille opiskelijoille

Hallitus antaa eduskunnalle esityksen, jonka mukaan EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolelta opiskelijan oleskeluluvalla saapuville toisen asteen koulutuksen opiskelijoille otetaan käyttöön lukuvuosimaksut 1.8.2026 alkaen. Lukuvuosimaksut koskevat opiskelijoita, jotka hakeutuvat Suomeen opiskelijan oleskeluluvalla. Maksut eivät koske maassa vakituisesti asuvia Euroopan talousalueen ulkopuolisen maan kansalaisia. Maksut eivät myöskään koske tilapäistä suojelua saavia, eivätkä eräitä muita ryhmiä.

Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutusta ei rahoiteta jatkossa valtionosuusrahoituksella. Tämän takia koulutuksen järjestäjille myönnettävää rahoitusta vähennetään yhteensä 12 milj. euroa vuonna 2026 ja 18 milj. euroa vuodesta 2027 lukien. Vuonna 2026 ammatillisen koulutuksen rahoitus vähenee 10 milj. euroa ja lukiokoulutuksen rahoitus 2 milj. euroa. Vuodesta 2027 lukien vähennys on ammatillisessa koulutuksessa 15 milj. euroa ja lukiokoulutuksessa 3 milj. euroa. Vähennykset perustuvat arvioihin lukuvuosimaksuvelvollisten kansainvälisten opiskelijoiden määrien kehityksestä.

Lukuvuosimaksujen käyttöönotosta ja kansainvälisten opiskelijoiden hakeutumisesta toisen asteen koulutukseen annetaan sivistys- ja tiedejaostolle erillinen selvitys.