



Laadukas toisen asteen koulutus kaikille

Toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja
järjestäjärakenteen kehittämishankkeen
loppuraportti

Laadukas toisen asteen koulutus kaikille

Toisen asteen koulutuksen
yhteistyön ja järjestäjä-
rakenteen kehittämishankkeen
loppuraportti

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-796-3

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Laadukas toisen asteen koulutus kaikille Toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja järjestäjäjärakenteen kehittämishankkeen loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2022:31		Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Yhteisötekijä	Toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja järjestäjäjärakenteen kehittämisen hankeryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	133

Tiivistelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti 22.11.2021 hankkeen toisen asteen koulutuksen kehittämiseksi. Hankkeen taustalla vaikuttavat mittavat meneillään olevat ja ennakoidut muutokset toimintaympäristössä, etenkin muutokset työmarkkinoilla ja väestörakenteessa, sekä Sanna Marinin hallituksen koulutuspoliittinen selonteko.

Väestökehitys ja työelämän muutokset vaikuttavat toisen asteen koulutuksen tehtäviin ja muuttavat koulutuksen järjestämisen reunaehdoja. Oppimisen ja koulutuksen lisäksi ne vaikuttavat koulutuksen järjestäjäjärakenteisiin ja oppilaitosverkkoihin. Hankkeen tavoitteena oli valmistella toimenpide-ehdotuksia, joilla varmistettaisiin toisen asteen koulutuksen saatavuus ja laatu muuttuvassa toimintaympäristössä.

Koulutuspoliittisen selonteon tavoitteiden mukaisesti toisen asteen toimintamuotoja tulisi uudistaa siten, että ne vastaavat yhteiskunnan tuleviin haasteisiin. Keskeistä on myös varmistaa oppivelvollisten koulutuksen hyvä saavutettavuus ja laatu sekä vastata jatkuvan oppimisen tarpeisiin. Näiden periaatteiden mukaisesti hankkeessa on tarkasteltu toiseen asteen koulutusta toiminnan ohjauksen, rahoituksen, opiskelumahdollisuuksien sisältöjen, järjestämiskäytännön sekä yhteistyön kehittämisen näkökulmista.

Tässä valmisteluryhmän loppuraportissa esitellään kehittämishankkeen toimenpide-ehdotukset jatkotyöskentelylle.

Asiasanat	toisen asteen koulutus, ammatillinen koulutus, lukiokoulutus, väestörakenne, kehittäminen		
ISBN PDF	978-952-263-796-3	ISSN PDF	1799-0351
Asianumero	VN/26808/2021	Hankenumero	OKM070:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-796-3>

Högklassig utbildning på andra stadiet för alla Slutrapport från projektet för utveckling av samarbetet och anordnarstrukturen i fråga om utbildning på andra stadiet

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2022:31	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Utarbetad av	Projektgruppen för utveckling av samarbetet och anordnarstrukturen i fråga om utbildning på andra stadiet	
Språk	finska	Sidantal 133

Referat

Undervisnings- och kulturministeriet startade ett projekt för att utveckla utbildningen på andra stadiet den 22 november 2021. I bakgrunden till projektet ligger de omfattande pågående och förutsedda förändringarna i omvärlden, särskilt förändringarna på arbetsmarknaden och i befolkningsstrukturen, och Sanna Marins regerings utbildningspolitiska redogörelse.

Befolkningsutvecklingen och förändringarna i arbetslivet påverkar uppgifterna för utbildningen på andra stadiet och ändrar villkoren för ordnandet av utbildning. Utöver lärande och utbildning påverkar de även anordnarstrukturerna för utbildningen och nätverken av läroanstalter. Syftet med utvecklingsprojektet var att bereda förslag till åtgärder för att säkerställa tillgången till och kvaliteten på utbildning på andra stadiet i en föränderlig omvärld.

I enlighet med målen i den utbildningspolitiska redogörelsen bör verksamhetsformerna på andra stadiet reformeras så att de svarar på framtida utmaningar i samhället. Det är också viktigt att säkerställa en tillgänglig och högklassig utbildning för läropliktiga och att svara på behoven av kontinuerligt lärande. I enlighet med dessa principer har man i projektet granskat utbildningen på andra stadiet med tanke på verksamhetsstyrningen, finansieringen, studiemöjligheterna, strukturen för ordnandet och utvecklingen av samarbetet.

Projektgruppens slutrapport innehåller åtgärdsförslag för det fortsatta arbetet.

Nyckelord utbildning på andra stadiet, yrkesutbildning, gymnasieutbildning, befolkningsstruktur, utveckling

ISBN PDF	978-952-263-796-3	ISSN PDF	1799-0351
Ärendenummer	VN/26808/2021	Projektnummer	OKM070:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-796-3>

Quality upper secondary education for all Final report of the project to enhance cooperation in upper secondary education and the provider structure

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2022:31	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	
Group author	Project group for enhancing cooperation in upper secondary education and the provider structure	
Language	Finnish	Pages 133

Abstract

The Ministry of Education and Culture launched a project on 22 November 2021 to develop upper secondary education. Factors that underpin the project include major ongoing and anticipated changes in the operating environment, especially changes in the labour market and in the demographic structure, and the Education Policy Report of Prime Minister Sanna Marin's Government.

Demographic trends and changes in the world of work impact the tasks of upper secondary education and reshape the preconditions for the provision of education. Besides learning and education, they also affect the structures of education providers and the networks of educational institutions. The project aimed to prepare proposals for measures to ensure the availability and quality of secondary education in a changing operating environment.

In line with the objectives of the Education Policy Report, the types of activity provided in upper secondary education should be restructured to respond to the challenges that society will be facing in the coming years. It is also essential to make sure that education for learners within the scope of compulsory education is easily accessible and of high quality and to respond to the needs of continuous learning. Based on these principles, the project examined upper secondary education from the perspectives of direction and guidance, financial resources, the content of study opportunities, how structures are organised and how to enhance cooperation.

The working group's final report presents the measures proposed by the development project for further work.

Keywords upper secondary education, vocational education and training, general upper secondary education, population structure, development

ISBN PDF	978-952-263-796-3	ISSN PDF	1799-0351
Reference number	VN/26808/2021	Project number	OKM070:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-796-3>

Sisältö

1	Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen tausta	9
1.1	Hankkeen organisointi	10
1.2	Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen kolmivaiheinen eteneminen.....	12
1.2.1	Vaihe 1. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen sisällöllisen yhteistyön kehittäminen ja oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus	13
1.2.2	Vaihe 2. Jatkuvan oppimisen rahoitus, lukiokoulutuksen rahoitus ja toiminnanohjaus	13
1.2.3	Vaihe 3. Järjestäjärakenteen ja toiminnan kehittäminen	14
2	Toimintaympäristön muutos	15
2.1	Väestömuutoksen vaikutukset toisen asteen koulutuksen järjestämiseen.....	15
2.2	Makrotalouden näkökulma kunnissa sekä kuntien toimintaympäristön muutos ...	17
2.3	Digitalisaatio.....	19
2.4	Työelämän muutos sekä väestön koulutus- ja osaamistaso	20
2.5	Koulutuspolut.....	21
2.5.1	Hakeutuminen perusasteelta toiselle asteelle	21
2.5.1.1	Perhetausta	21
2.5.1.2	Sukupuoli.....	22
2.5.1.3	Alueellisuus.....	23
2.5.1.4	Maahanmuuttajatausta	24
2.5.2	Kahden toisen asteen tutkinnon suorittaminen.....	24
2.5.3	Korkeakouluihin hakeutuminen	26
3	Koulutuspoliittisia uudistuksia	28
3.1	Jatkuva oppiminen.....	28
3.2	Oppivelvollisuuden laajentaminen	30
3.3	Lukiokoulutuksen uudistukset.....	30
3.4	Muita keskeisiä uudistuksia.....	32
4	Järjestäjärakenteen kehittäminen	33
4.1	Järjestäjärakenteen nykytilan arviointi	33
4.2	Toisen asteen koulutuksen järjestäjärakenne.....	34
4.2.1	Koulutuksen järjestäjät	34
4.2.2	Järjestäjätyypit	35
4.2.3	Ammatillisen koulutuksen nykyinen järjestäjärakenne	36
4.2.4	Lukiokoulutuksen oppilaitokset	37

4.2.5	Vertailua ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjärakenteista ja niiden tulevaisuuden näkymistä	39
4.2.6	Ammatillisen koulutuksen järjestäjien järjestämislupien vähimmäisopiskelijamäärä	40
4.2.7	Ammatillisen koulutuksen tutkinnot	42
4.3	Kartoitus toisen asteen koulutuksen järjestäjärakenteen kehittämisestä	45
4.4	Koulutuksen vetovoima, täyttöaste sekä ennakoitu tulevaisuus	48
4.4.1	Ammatillisen koulutuksen vetovoima	49
4.4.2	Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen vetovoima	56
4.4.3	Lukiokoulutuksen vetovoima	58
4.4.4	Ammatillisen koulutuksen täyttöaste	64
4.4.5	Toisen asteen koulutukseen hakeutuminen muista maakunnista	67
4.4.6	Ammatilliseen koulutukseen hakeutuminen	67
4.4.7	Lukiokoulutukseen hakeutuminen	69
4.4.8	Koulutuksen taloudelliset järjestämisedellytykset	71
4.5	Toimenpide-ehdotukset	75
5	Toiminnan ohjauksen kehittäminen	80
5.1	Ammatillisen koulutuksen lupasääntelyn nykytila	82
5.2	Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasääntelyn kehittäminen	84
5.2.1	Skenaario 1: Lupa on laaja oikeus	85
5.2.1.1	Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden	85
5.2.1.2	Skenaario 1:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen	89
5.2.2	Skenaario 2. Kevennetty sääntely	90
5.2.2.1	Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden	90
5.2.2.2	Skenaario 2:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen	91
5.2.3	Skenaario 3. Luvat vastaamaan toimintaa	92
5.2.3.1	Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden	92
5.2.3.2	Skenaario 3:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen	93
5.2.4	Skenaario 4. Velvollisuuksien vahvistaminen	93
5.2.4.1	Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden	93
5.2.4.2	Skenaario 4:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen	95
5.3	Lukiokoulutuksen lupasääntelyn nykytila	95
5.3.1	Kunta- vai aluekohtainen järjestämisoikeus?	96
5.3.2	Lukion tuntijako	99
5.3.2.1	Muutoksen myönteiset vaikutukset	100
5.3.2.2	Muutoksen kielteiset vaikutukset	101
5.4	Ehdotuksia jatkotyölle	102

6	Yhteistyön kehittäminen	103
6.1	Digitalisaation hyödyntäminen toisen asteen yhteistyön ja toiminnan kehittämisessä	104
6.2	Toimenpide-ehdotukset	105
7	Rahoituksen kehittäminen	107
7.1	Lukiokoulutuksen rahoituksen kehittäminen	107
7.2	Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittäminen: vaihe 2 – jatkuvan oppimisen muuttuvat tarpeet ja rahoituksen yksinkertaistaminen	107
7.2.1	Perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet	109
7.2.2	Rahoituskriteerit ja kriteereiden painotukset	110
7.2.3	Rahoitusmallin yksinkertaistaminen	111
7.2.3.1	Tutkintotyyppi	112
7.2.3.2	Työvoimakoulutus.....	115
7.2.3.3	Henkilöstökoulutus	115
7.2.3.4	Muu ammatillinen koulutus	117
7.2.3.5	Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittäminen	118
7.3	Ehdotukset jatkotyölle.....	119
	Liitteet	120
	Liite 1. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta	120
	Liite 2. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkko 2018–2022 maakunnan ja ylläpitäjätyyppin mukaan	121
	Liite 3. Lukiokoulutuksen oppilaitokset vuosina 2018–2020 (lähde: Vipunen).....	122
	Liite 4. Ammatillisen koulutuksen tutkintomäärät vuosina 2018–2021 (lähde: Vipunen)	123
	Liite 5. Ammatillisen koulutuksen tutkinnon osien määrät vuosina 2018–2021 (lähde: Vipunen).....	124
	Liite 6. Ammatillisen koulutuksen täyttöaste maakunnittain.....	125
	Liite 7. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasäätelyskenaarioiden vertailu.....	131
	Lähteet	133

1 Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti 22.11.2021 hankkeen toisen asteen koulutuksen kehittämiseksi. Hankkeen taustalla vaikuttavat mittavat meneillään olevat ja ennakoitavat muutokset toimintaympäristössä, etenkin muutokset työmarkkinoilla ja väestörakenteessa, sekä Sanna Marinin hallituksen koulutuspoliittinen selonteko. Hankkeessa toteutettavat toimenpiteet vastaavat muuttuneeseen säädös- ja hallinnolliseen ympäristöön toisen asteen koulutuksen osalta. Keskeisimpiä näistä ovat oppivelvollisuuslaki ja jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus. Myös esimerkiksi TE-palvelujen uudistamisella ja sosiaali- ja terveystalouden siirrolla hyvinvointialueiden järjestettäväksi on vaikutuksia toisen asteen koulutuksen toteuttamiseen.

Hallitus jätti koulutuspoliittisen selonteon Eduskunnalle 8.4.2021. Selonteossa keskeisiä tavoitteita on turvata osaamispalveluiden laatu ja saavutettavuus tilanteessa, jossa väestömuutokset tulevat olemaan erittäin mittavia ja työelämä uudistuu vauhdilla.

Toisen asteen koulutuksen osalta keskeisiä toimia selonteossa ovat muun muassa

- tutkintojen ja opetussuunnitelmien perusteiden uudistaminen
- toisen asteen ja korkeakoulujen yhteistyön vahvistaminen
- toimijarakenteen uudistaminen alueen omien tavoitteiden mukaisesti ja eri koulutuksen järjestäjien yhdistymisten tukeminen myös toisen asteen kattaviksi kokonaisuuksiksi
- rahoituskellisten esteiden poistaminen toisen asteen eri toimintamuotojen yhteistyöltä
- digitaalisten oppimisympäristöjen pedagogisesti harkitun käytön kasvattaminen.

Tavoitteiden toteuttamiseksi selonteossa ehdotetaan seuraavaa:

”Toisen asteen koulutuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja koko maan kattavan saavutettavuuden varmistamiseksi käynnistetään kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen uudistamisohjelma. Ohjelmalle asetetaan valtakunnalliset tavoitteet, mutta se toteutetaan alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Toteutettavat ratkaisut voivat olla erilaisia maan eri alueilla, ja ne voivat toteutua eritahtisina. Uudistuksen toimeenpanolle laaditaan tiekartta, jossa määritellään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keskeiset toimenpiteet ja niiden aikataulut sekä resurssit. Huomioon

on otettava ainakin väestömuutoksen erilaisuus ja eritahtisuus, alueen väestön koulutustaso, kansalliskielet ja alueen elinkeinorakenne. Uudistustyön yhteydessä arvioidaan, millä tavoin pienenevän väestöpohjan alueiden vaikea kustannusrakenne tulisi ottaa huomioon valtionosuuden määräytymisperusteissa.”

1.1 Hankkeen organisointi

Toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja järjestäjäjärakenteen kehittämishankkeen toimikaudella 22.11.2021–23.6.2022 puheenjohtajana toimi opetus- ja kulttuuriministeriön neuvotteleva virkamies Ville Heinonen ja jäseninä:

- hallitusneuvos Sami Aalto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Heikki Blom, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Ilmari Hyvönen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Kari Korhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylitarkastaja Tarja Koskimäki, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Tomi Kytölä, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Victor Nyberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- asiantuntija Johannes Peltola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Mari Pastila-Eklund, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Jari Rajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Seija Rasku, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Piritta Sirvio, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Seppo Hänninen, Opetushallitus
- opetusneuvos Petri Lehikoinen, Opetushallitus
- opetusneuvos Anne Liimatainen, Opetushallitus (22.11.2021–10.4.2022)
- yksikön päällikkö, opetusneuvos Marko Aaltonen (11.4.2022–23.6.2022)
- johtaja Kurt Torsell, Opetushallitus

Hankkeen sihteereinä toimivat asiantuntija Kaisa Koskimäki ja hallinnollinen avustaja Marika Bäckman opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Valmisteluryhmän työskentelyyn ja raportin kirjoittamiseen on osallistunut myös opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluharjoittelija Monica Buonocore.

Hankkeelle asetettiin keskeisten strategisten päätösten tekoa varten ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Anita Lehikoinen ja varapuheenjohtajana ylijohtaja Petri Lempinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sekä jäseninä johtaja Kati Lounema Opetushallituksesta, johtaja Terhi Päivärinta Suomen Kuntaliitto ry:stä ja johtava erityisasiantuntija

Olli Kärkkäinen valtiovarainministeriöstä. Lisäksi laajapohjaisen asiantuntemuksen varmistamiseksi hankkeelle asetetiin seurantaryhmä, jonka jäseninä toimivat:

- toimitusjohtaja Veli-Matti Lamppu, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- toimitusjohtaja, rehtori Jukka Kujala, Ammatilliset erityisoppilaitokset (AMEO-verkosto)
- puheenjohtaja, rehtori Jussi Sutinen, Pro Lukio ry
- poliittinen asiantuntija Ulrika Söderblom, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf (22.11.2021–31.1.2022)
- poliittinen asiantuntija Melina von Kraemer, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf (1.2.2022–23.6.2022)
- pääsihteeri Eemeli Rajala, Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry
- puheenjohtaja Jutta Vihonen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- työelämäpalvelupäällikkö Anu Haapasalo, Suomen Oppisopimusosaajat ry
- koulutuspoliittinen asiantuntija Aliisa Toivanen, Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- puheenjohtaja, rehtori Mauri Ronimus, Aikuislukioliitto ry
- toiminnanjohtaja, rehtori Markku Moisala, Yksityiskoulujen Liitto ry
- hallituksen jäsen, Tiina Immonen, Elinkeinoelämän Oppilaitokset EOL ry
- rehtori, VAMIA, Åsa Stenbacka, Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat SAJO ry
- johtava asiantuntija Mirja Hannula, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
- koulutusasioiden asiantuntija Marja Vartiainen, Suomen Yrittäjät ry
- johtava asiantuntija Mikko Valtonen, Keskuskauppakamari ry
- johtava asiantuntija Miika Sahamies, Akava ry
- asiantuntija Riina Nousiainen, STTK ry
- koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Kirsi Rasinaho, Suomen Ammatti-liittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutusjohtaja Susanna Aro, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y.
- neuvottelupäällikkö Ulla Westermarck, Kirkon työmarkkinalaitos
- neuvottelupäällikkö Hannu Freund, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
- erityisasiantuntija Tuomo Laakso, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry
- johtaja, elinkeinopolitiikka, Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry (22.11.2021–31.3.2022)
- elinkeinopolitiittinen asiantuntija Jussi-Pekka Rode, Sivistystyönantajat ry (1.4.2022–23.6.2022)
- erityisasiantuntija Kyösti Värri, Suomen Kuntaliitto ry
- neuvotteleva virkamies Johanna Slaney, työ- ja elinkeinoministeriö (22.11.2021–31.1.2022)
- erityisasiantuntija Minna Nieminen, työ- ja elinkeinoministeriö (1.2.2022–23.6.2022)
- neuvotteleva virkamies Arja Ruponen, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Merja Salmi, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Arto Pekkala, Opetushallitus
- asiantuntija Samuli Maxenius, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

- dosentti, Itä-Suomen yliopisto, Jyrki Huusko, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- kehityspäällikkö Jutta Virolainen, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- puheenjohtaja Helena Ahonen, Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry (30.11.2021–23.6.2022)
- puheenjohtaja Jukka O. Mattila, Suomen Lähilukioyhdistys ry (23.12.2021–23.6.2022)
- pääsihteeri Tiina Tähkä, Ylioppilastutkintolautakunta (23.12.2021–23.6.2022)
- puheenjohtaja Juha Järvinen, Suomen konservatorioliitto ry (1.2.2022–23.6.2022)

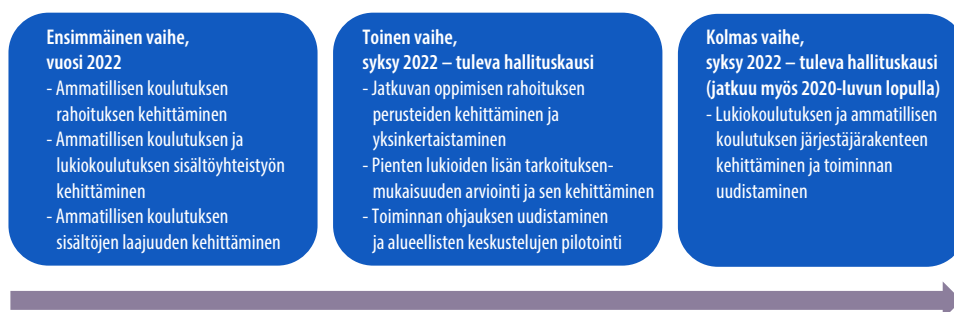
Hankkeen aikana järjestettiin pyöreän pöydän tilaisuus 8.3.2022 keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajien kanssa sekä laaja-alaiset webinaarit 4.2., 31.5. ja 6.6.2022 toisen asteen koulutuksen järjestäjille. Ensimmäinen webinaari esitteli hankkeen lähtökohtia ja toimintaympäristön muutosta. Toiseen webinaariin oli kutsuttu koulutuksen järjestäjien lisäksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opettajat ja ohjaajat keskustelemaan hankkeen kehittämisehdotuksista. Kolmas webinaari käsitteli luonnosta hallituksen esitykseksi (ks. liite 1) kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista.

1.2 Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen kolmivaiheinen eteneminen

Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen loppuraportissa esitetään, että kehittämistyötä jatketaan keskeisiltä osiltaan varsinaisen asetetun hankekauden päättymisen jälkeen. Kehittämistoimilla vastataan osin nykyisiin haasteisiin ja osin haasteisiin, jotka konkretisoituvat valtakunnallisesti vasta vuoden 2030 jälkeen. Hankkeen työskentelyssä on otettu huomioon tämä ajallinen priorisointi.

Ehdotettujen kehittämistoimien kokonaisuus voidaan alla olevan kuvion 1 tapaan kuvata vaiheittaisena etenemisenä. Kehittämistoimet eivät kuitenkaan ole käytännössä perättäisiä, vaan niiden toimeenpano limittyy myös ajallisesti.

Kuvio 1. Kehittämistoimien vaihettainen eteneminen



1.2.1 Vaihe 1. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen sisällöllisen yhteistyön kehittäminen ja oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus

Työelämän muutokseen vastaamiseksi ja väestön osaamistason nostamiseksi on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kahden tutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä. Opintojen yhdistämiseen ja ammatillisen perustutkinnon ja ylioppilastutkinnon samanaikaiseen suorittamiseen liittyvää vakiintunutta käytäntöä tuodaan lain tasolle opiskelijan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen aina 210 osaamispisteeseen saakka.

Oppivelvollisuuden laadukkaamman ja opiskelijoille tasavertaisemman toteutumisen varmistamiseksi samassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ammatillisen koulutuksen määräraha ehdotetaan jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään, jotka olisivat oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus. Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa ehdotetaan vahvistettavaksi perusrahoituksen osuutta ja poistettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin perustuva määrällinen säätely. Esityksellä pyritään myös yksinkertaistamaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteita.

Vaiheen 1 kehittämistoimien tarkempi kuvaus löytyy liitteenä 1 olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1.2.2 Vaihe 2. Jatkuvan oppimisen rahoitus, lukiokoulutuksen rahoitus ja toiminnanohjaus

Jatkuvan oppimisen rahoitusta kehitetään oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen tapaan vastaamaan nykyistä paremmin työikäisen väestön tarpeisiin. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta yksinkertaistetaan jo vaiheen 1 luonnoksessa hallituksen esitykseksi, mutta työtä jatketaan vaiheessa 2 jatkuvan oppimisen rahoituksen osalta. Lisäksi vaiheessa 2 kehitetään lukiokoulutuksen rahoitusta ainakin tarkastelemalla niin sanotun pienen lukiokoulutuksen järjestäjien lisän tarkoituksenmukaisuutta muuttuvassa väestötilanteessa. Vaiheeseen 2 sisältyviä rahoituksen kehittämistä koskevia alustavia suunnitelmia käsitellään luvuissa *5 Toiminnan ohjauksen kehittäminen* ja *7 Rahoituksen kehittäminen*.

Toiminnanohjauksen osalta tavoitteena on, että lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vastata sekä alueellisiin että valtakunnallisiin tarpeisiin. Toisaalta järjestämislupien säätelyn periaatteiden tulisi olla sellaisia,

että ne mahdollistavat tarkoituksenmukaisen toiminnan kehittämisen alueilla. Tämän osalta tarkastellaan muun muassa lupien määräyksiä toiminta-alueista. Yksittäisen koulutuksen järjestäjän luvan muuttaminen edellyttää nykyisin mittavaa hallinnollista työtä etenkin ammatillisen koulutuksen osalta. Tätä työtä kehittämisessä on tarkoitus keventää.

Toiminnanohjauksen kehittämisen tavoitteena on paitsi lupien kehittäminen, myös yhteisen tilannekuvan luominen opetushallinnon ja koulutuksen järjestäjien kesken. Tätä tavoitetta tuettaisiin määräajoin järjestettävillä alueellisilla keskusteluilla.

Raportin luvussa 5 *Toiminnan ohjauksen kehittäminen* on kuvattu erilaisia vaihtoehtoja lupasääntelyn kehittämiseksi. Raportissa ehdotetaan, että konkreettinen työ käynnistetään syksyllä 2022, ja se jatkuisi tulevan hallituskauden.

Joustavampi vastaaminen työelämän nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin edellyttää paitsi toiminnanohjauksen uudistamista myös ammatillisten tutkintojen sisällöllisen kehittämisen jatkamista. Syksyllä 2022 käynnistetään erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittäminen erillisessä laajapohjaisessa työryhmässä koulutuspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti. Ammatti- ja erikoisammattitutkintoja kehitettäisiin tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena toisen asteen kehittämisen ja etenkin ammatillisten perustutkintojen kehittämisen kanssa. Lisäksi lisättäisiin yksilön mahdollisuuksia suorittaa myös tutkinnon osaa pienempiä osaamiskokonaisuuksia ja kerryttää osaamista vähitellen kulloisenkin elämäntilanteen ja tarpeen mukaan. Huomiota kiinnitettäisiin myös digitaaliseen ja vihreään siirtymään liittyvän osaamisen sekä perustaitojen ja oppimisvalmiuksien vahvistamiseen kaikissa ammatillisissa tutkinnoissa.

1.2.3 Vaihe 3. Järjestäjä rakenteen ja toiminnan kehittäminen

Laadukkaan ja saavutettavissa olevan lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen varmistamiseksi myös tulevien väestömuutosten jälkeen käynnistetään toimenpiteitä järjestäjäkenteen rakenteiden uudistamiseksi, yhteistyön kehittämiseksi ja toimintatapojen kehittämiseksi. Kyseessä olisi pitkän aikavälin toiminnan kehittäminen, joka toteutettaisiin muiden osa-alueiden tapaan mahdollisimman osallistavasti. Toisen asteen koulutuksen hyvä saavutettavuus on välttämätöntä laajennetun oppivelvollisuuden vuoksi. Järjestäjä rakennetta tarkastellaan koko maan osalta lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa, joka ei ole ammatillisen koulutuksen tai lukiokoulutuksen sääntelyn tai ohjauksen piirissä, vaan sillä on oma lainsäädäntönsä.

Järjestäjä rakenteen kehittämisen prosessia koskeva jatkokehitystä tarkastellaan raportin luvussa 7 *Järjestäjä rakenteen kehittäminen*. Järjestäjä rakenteen kehittämiseen liittyvä ohjelma käynnistettäisiin syksyllä 2022, ja se jatkuisi seuraavalle hallituskaudelle ja osin myös sen jälkeen.

2 Toimintaympäristön muutos

2.1 Väestömuutoksen vaikutukset toisen asteen koulutuksen järjestämiseen

Väestömuutokset haastavat toisen asteen koulutuksen järjestämisen nykyiset rakenteet. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan seuraavan 20 vuoden aikana 16–20-vuotiaiden ikäluokat tulevat pienemmään merkittävästi. Useissa maakunnissa nuorisoikäluokat ovat vuonna 2040 ainoastaan runsaat 70 prosenttia nykytasosta ja kahdessa maakunnassa jopa alle 70 prosenttia. Ainoastaan Uudellamaalla nuorten määrä säilyy nykytasolla. Väestökehitykseen reagoimisen tekee hankalaksi se, että useissa maakunnissa oppivelvollisten ikäluokat aluksi kasvavat 2020-luvulla, mutta sen jälkeen ne laskevat erittäin nopeasti. Lisäksi maakuntien sisällä tapahtuu eriytymiskehitystä siten, että seutukuntien keskuskuntien väestökehitys poikkeaa usein maakunnan muista osista. Kaikki väestökehityksen osatekijät selittävät eriytymiskehitystä: maan sisäinen muuttoliike kohdistuu kaupunkiin, maahanmuutto kohdistuu enemmän suuriin kaupunkiin ja suurissa kaupungeissa sekä kaupunkiseuduilla nuorten suurempi osuus näkyy vahvempana luonnollisena väestönlisäyksenä.

Maakunnittaiset vaihtelut 16–20-vuotiaiden kehityksessä ovat huomattavia (ks. taulukko 1). Vaikka koko maan tasolla nuorisoikäluokan määrä kääntyy laskuun vasta vuonna 2033, osassa maakunnista kyseisen ikäluokan koko on kuluvaan vuoteen pienempi jo ensi vuonna. Vuonna 2030 koko maan tasolla 16–20-vuotiaiden määrä suhteessa nykytasoon on noin neljä prosenttia korkeampi kuin nykyisin, mutta seitsemässä maakunnassa ikäluokan koko on jo silloin kääntynyt laskuun. Ikäluokka on kokonaisuutena nykyistä pienempi ensimmäistä kertaa vuonna 2033. Silloin nykytasoa korkeammalla ovat enää Uusimaa ja Pohjanmaa. Kuudessa maakunnassa ikäluokan koko on tuolloin alle 90 prosenttia nykyisestä. Sen jälkeen kansallisella tasolla ikäluokan koko alkaa vähetä voimakkaasti ja alueellinen eriytyminen vauhdittuu. Vuonna 2040 kuudessa maakunnassa nuorisoikäluokan koko on alle 75 prosenttia nykytasosta.

Taulukko 1. 16–20-vuotiaiden ennakoitu määrällinen kehitys maakunnittain, prosenttia vuoden 2022 tasosta (lähde: Tilastokeskus)

	2023	2028	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2040
Uusimaa	102,2	109,9	110,1	108,9	107,7	105,9	103,4	100,7	101,6
Varsinais-Suomi	101,0	105,9	104,9	103,2	101,0	98,7	95,5	91,6	88,7
Satakunta	100,2	99,2	97,7	95,5	92,8	89,7	85,4	80,7	74,0
Kanta-Häme	101,2	98,8	95,3	93,0	89,9	87,1	83,4	79,2	73,6
Pirkanmaa	102,4	108,5	107,3	105,9	103,8	99,9	96,1	92,2	89,3
Päijät-Häme	100,9	100,7	98,0	96,0	93,7	90,3	87,1	83,2	78,7
Kymenlaakso	99,8	96,8	93,3	90,7	88,3	84,1	79,7	75,7	68,5
Etelä-Karjala	100,5	100,5	98,3	95,7	92,5	89,6	85,4	80,7	74,0
Etelä-Savo	98,9	93,4	91,1	88,8	86,0	83,0	78,7	74,2	66,2
Pohjois-Savo	100,4	102,0	100,8	99,5	96,6	93,3	89,5	85,2	80,0
Pohjois-Karjala	99,7	101,2	100,4	98,7	95,8	92,1	88,4	83,5	77,3
Keski-Suomi	101,7	105,4	103,3	100,9	97,9	93,9	89,7	84,9	79,5
Etelä-Pohjanmaa	99,8	103,1	100,0	98,2	95,5	91,9	88,0	84,0	76,7
Pohjanmaa	101,5	108,2	106,1	104,1	102,8	100,3	97,6	94,2	89,6
Keski-Pohjanmaa	101,7	106,4	106,2	103,7	100,9	97,1	93,4	88,4	82,0
Pohjois-Pohjanmaa	101,6	105,5	102,9	100,2	97,0	92,8	88,5	83,8	80,4
Kainuu	99,9	100,3	98,4	95,4	93,4	89,7	85,2	79,8	73,5
Lappi	101,0	107,9	104,9	101,8	98,0	94,4	90,3	86,7	82,6
Yhteensä	101,4	105,7	104,4	102,6	100,4	97,5	94,1	90,3	87,3

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoista merkittävä osa on työikäisiä. Työikäisen väestön määrä on Suomessa vähentynyt vuoden 2009 jälkeen. Väestöennusteen perusteella tämä työikäisten määrä vähenee 2020- ja 2030-luvuilla muissa maakunnissa paitsi Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla.

Nuorisoikäluokkien ja työikäisen väestön määrän vähentyessä on vaarana, että verokertymä ei riitä hyvinvointipalveluiden turvaamiseen. Erityisen haasteelliseksi tilanteen tekee se, jos kaikilla kansalaisilla ei ole eheään työuraan riittäviä tietoja ja taitoja. Työvoiman määrän vähentyessä työllisyysastetta on kyettävä nostamaan pysyvästi nykytasosta.

Työmarkkinoiden kannalta riittävä osaaminen pienentää myös työttömyyden aiheuttamia kuluja ja vähentää sosiaalietuuksien tarvetta.

Alueellisesti epätasainen väestökehitys tulee edellyttämään ammatillisen koulutuksen tarjonnan kohdentumisen tarkastelua. Laadukkaan koulutuksen saavutettavuus on turvattava kaikille oppivelvollisille asuinpaikasta riippumatta. Mittavat väestömuutokset tulevat aiheuttamaan epäsuhtaa koulutukseen alueellisesti kohdentuvien resurssien ja oppivelvollisten määrän välillä.

2.2 Makrotalouden näkökulma kunnissa sekä kuntien toimintaympäristön muutos

Suomen julkinen talous kohtasi koronapandemian selvästi heikommassa asemassa kuin finanssikriisin vuonna 2008. Julkisessa taloudessa oli jo ennen pandemiaa rakenteellinen alijäämä, joka kasvoi vuosina 2017–2019. Suomen julkinen talous oli siten heikommassa kunnossa kuin pohjoismaisilla verrokeillamme. Ruotsissa ja Tanskassa julkinen talous oli rakenteellisesti tasapainossa tai ylijäämäinen jo hyvän aikaa ennen pandemiaa, ja julkinen velkasuhde vain runsaat 30 %.

Suomessa rakenteellinen alijäämä oli jo finanssikriisin jälkeen pitkään noin yhden prosentin tasolla. Vuodesta 2010 vuoteen 2015 sosiaaliturvarahastojen (eläkerahastojen) ylijäämä supistui nopeasti suurten ikäluokkien eläköitymisen vuoksi. Vuoden 2015 jälkeen ylijäämä tasaantui samalla kun valtion ja kuntasektorin alijäämä supistui noin puoleen. Suhdannetilanteeseen nähden koko julkisen alijäämän supistuminen jäi kuitenkin odotettua pienemmäksi. Vaikka tuolloinen hallitus toteutti julkisen talouden säästötoimia, talouden toimeliaisuuden vauhdittamiseksi toteutetut verojen ja sosiaaliturvamaksujen alennukset hidastivat julkisten tulojen kasvua. Siten julkisen talouden rakenteellinen alijäämä kasvoi noin 1½ prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2019 mennessä.

Suomen julkisen talouden tila tulee olemaan tulevina vuosina selvästi heikompi kuin vain vuosi sitten ennen pandemiaa arvioitiin. Tämän hetken ennuste viittaa siihen, että julkisyhteisöjen alijäämä palautuu vuoden 2020 jyrkän supistumisen jälkeen vain noin 2,5 prosenttiin vuosiksi 2023–2025. Myös rakenteellinen alijäämä kasvaa vuonna 2020 kriisin akuutin vaiheen suurten panostusten vuoksi, mutta kohenee seuraavina vuosina. Rakenteellinen alijäämä jää kuitenkin suuremmaksi kuin ennen pandemiaa.

Suomen julkinen velka kasvoi vuosina 2020–2021 nopeasti noin 13 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, ja velkasuhteen kasvu jatkuu edelleen noin 76 prosenttiin vuonna 2025. Euroopan komissio ennusti marraskuussa euroalueen keskimääräisen velkasuhteen

kasvavan runsaaseen 102 prosenttiin vuoteen 2022 mennessä. Vaikka Suomen velkasuhde pysyy edelleen euroalueen keskimääräistä julkista velkasuhdetta pienempänä, velan kasvun jatkuminen myös keskipitkällä aikavälillä on huolestuttavaa.

Suomen julkisen talouden kehitys näyttää tulevina vuosina entistä heikommalta. Työikäinen väestö vähenee ja talouskasvu hidastuu samalla kun ikääntymisestä johtuvat ns. ikäsidonaiset julkiset menot kasvavat. Jos julkisessa taloudessa ei pystytä menojen kasvuvauhtia hidastaviin korjaaviin toimiin, julkinen velka kasvaa edelleen ja ajan mittaan kestävämmän suureksi. Tämän vuoksi työllisyyttä, kilpailukykyä ja julkisen palvelutuotannon tehokkuutta edistävät rakenteelliset uudistukset ovat välttämättömiä. Rakenteelliset toimet vaikuttavat kuitenkin pitkällä viiveellä, eikä toimien tuloksellisuutta voida aina varmistaa yhden vaalikauden aikana.

Heikon suhdannenäkymän lisäksi tulevien vuosien kasvua alentaa työikäisen väestön määrän supistuminen. Julkisen talouden heikkoon tilaan on pitkän taantuman lisäksi osaltaan vaikuttanut eläkeläisten määrän nopea kasvu. Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle on vasta alkua niissä väestökehitykseen liittyvissä haasteissa, joita Suomella on edessään tulevina vuosikymmeninä. Kymmenessä vuodessa huoltosuhte on heikentynyt noin 50 huollettavasta (alle 15- ja yli 65-vuotiaat) noin 60 huollettavaan 100 työikäistä kohden. Väestöennusteen mukaan huoltosuhteen heikkeneminen on jatkumassa ainakin seuraavien 50 vuoden ajan. Vuonna 2070 Suomessa ennustetaan olevan yli 80 huollettavaa 100 työikäistä kohden. Julkisessa taloudessa on edelleen mittava kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Tulojen ja menojen epätasapaino syntyy keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymistä. Koronavirustilanteen aiheuttama talouden suhdanteen äkillinen heikkeneminen ja julkisten menojen kasvu kasvattavat alijäämää ja velkasuhdetta keskipitkällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden kestävyyttä heikentää erityisesti väestön ikääntyminen. Iäkkään vanhusväestön kasvu aiheuttaa korkeampia eläke-, terveys- ja hoivamenoja. Samanaikaisesti työikäinen väestö, joka veroillaan rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Nykyisellä kokonaisveroasteella ei täten pystytä rahoittamaan kasvavia menoja. Jos julkista taloutta ei vahvisteta, pysyvä tulojen ja menojen epätasapaino eli kestävyysvaje johtaa hallitsemattomaan velkaantumiseen. Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan nykytilanteessa merkittävä. Täten julkista taloutta on sopeutettava pysyvästi, julkisen talouden tulopohjaa vahvistettava esim. työllisyyttä kohentavin toimin tai tulevaisuuden menopaineita hillittävä rakenteellisin uudistuksin, jotta tulot ja menot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa.

2.3 Digitalisaatio

Digitalisaatio on kaikkia yhteiskunnan osa-alueita läpileikkaava muutosajuri. Yhteiskunnan ja työelämän digitalisoituessa yhä nopeammin myös vaatimukset koulutukselle ja koulutuksen järjestäjille muuttuvat. Digitalisaatio muuttaa muun muassa työn sisältöjä, toimintatapoja ja osaamistarpeita. Osallisuus yhteiskunnassa ja työelämässä edellyttävät vahvempaa taustatietoa ja osaamista digitaalisesta maailmasta kuin pelkästään digitaalisten välineiden käyttöosaamista. Vaikutukset edellyttävät muutoksia niin koulutuksen sisältöihin kuin tapoihin järjestää koulutusta.

Digitalisaatioon sisältyy innovaatioiden luominen, niiden synnyttämien mahdollisuuksien hyödyntäminen sekä toimintatapojen kehittäminen ja uudistaminen. Nämä mahdollisuudet ja niiden luomat muutokset koskevat myös koulutusjärjestelmää. Digitalisaation yksi merkittävistä ilmiöistä on, että luotavat tuotteet ja palvelut ovat skaalattavissa kustannustehokkaasti.

Käynnissä oleva muutos läpäisee koko yhteiskunnan, mutta se ei kuitenkaan tapahdu samanaikaisesti, vaan eri aloilla ja ammateissa muutoksen nopeus ja laajuus vaihtelevat. Tämä vaatii koulutuksen järjestäjiltä kykyä ennakoida ja kehittää toimintaansa osaamisen, opetustilojen, -menetelmien, -välineiden ja -sisältöjen osalta.

Digitalisaation hyödyntäminen tavoitteellisesti ja lisäarvoa tuottaen edellyttää muutosprosessin johtamista. Kulttuurin muutos ja tarkoituksenmukaisten ratkaisujen luominen edellyttävät johdon ja koko organisaation sitoutumista, osaamista ja kyvykkyyttä sekä riittäviä resursseja. Joissain tapauksissa tarvitaan myös poisoppimista totutuista toimintatavoista. Kyse on siis organisaatio- ja toimintakulttuurien muutoksesta, jonka teknologinen kehitys mahdollistaa.

Tulevat muutokset tulevat edellyttämään koulutuksen järjestäjiltä kykyä tarjota tarpeelliset oppimisympäristöt, ratkaisut ja osaaminen. Tulevaisuudessa uusien toimintamallien ja yhteistyön kehittäminen eri koulutussektoreiden ja -asteiden välillä ja sisällä tulee olemaan suuremmassa roolissa myös siinä, miten digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin pystytään tarttumaan ja vastaamaan samalla sen tuomiin uusiin haasteisiin.

Toisen asteen koulutuksen digitalisaation tavoitteena on muun muassa vahvistaa elinikäistä ja jatkuvaa oppimista, lisätä koulutuksen avoimuutta, läpäisyä ja joustavia mahdollisuuksia opiskella ja siten myös nopeuttaa ja joustavoittaa sekä yksilöllistää opintopolkuja. Ratkaisut tulevat mahdollistamaan muun muassa nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen ja tutkintojen, lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon sekä työuranaikaisen lisä- ja jatkokoulutuksen saavutettavuuden aika- ja paikkariippumattomasti kaikkialle Suomeen hyödyntämällä digitaalisuuden mahdollisuuksia, ottaen kuitenkin huomioon myös sen rajoitukset.

2.4 Työelämän muutos sekä väestön koulutus- ja osaamistaso

Työelämän muutos näyttäytyy yhä vahvemmin osaamistarpeiden muutoksena. Osaamisen ja työvoiman kysynnän välinen kohtaamattomuus näkyy muun muassa samanaikaisena mittavana työttömyytenä ja suurena avointen työpaikkojen määränä. Osaavan työvoiman saatavuusongelmat ovat Suomessa tällä hetkellä OECD-maiden kärkeä. Tätä korostaa Suomen viennin arvomuodostuksen painottuminen nopeasti muuttuville ja kilpailluille teknologia-aloille. Väestön ikääntyminen nostaa esille uudenlaisia osaamistarpeita ja korostaa jatkuvan oppimisen merkitystä.

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2030 puolet nuorista ikäluokista suorittaa korkea-asteen tutkinnon. Tällä halutaan vastata työn muutokseen ja turvataan kestävä talouden kasvun edellytykset myös kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa. Hallituksen tavoite koulutustason nostosta tarkoittaa, että korkeakoulututkinnon suorittaneita 25–34-vuotiaita tulisi olla nykytilaan verrattuna noin 100 000 enemmän. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan kuitenkin toimia paitsi korkea-asteella myös toisella asteella sekä perusopetuksessa. Nykytilaan nähden nuorten jatko-opintovalmiuksia tulee parantaa ja koulutuspolkuja tehostaa.

Väestön koulutus rakenne on alueellisesti eriytynyttä. Maakunnittaisessa tarkastelussa erot alueiden välillä näkyvät selvästi. Uudellamaalla 18 prosentilta 30–34-vuotiaista puuttuu vähintään toisen asteen tutkinto, kun vastaava osuus esimerkiksi Kainuussa on noin yhdeksän prosenttia. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osalta tilanne on hieman erilainen, sillä Uudellamaalla ja muissa suurissa maakunnissa ylimpänä tutkintona toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on pienempi kuin muualla. Tätä selittää suhteellisen suuri osuus vailla toisen asteen tutkintoa olevia sekä korkeakoulutettujen pääsääntöisesti suurempi osuus kasvukeskuksissa. Huomionarvoista on myös se, että kaikissa maakunnissa 50–54-vuotiaiden ikäryhmässä korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on suurempaa kuin 30–34-vuotiaiden ikäryhmässä. Suomen Pankin ennusteen mukaan koulutustason laskusta seuraa inhimillisen pääoman väheneminen.

Opetushallituksen ennakointitietojen mukaan yli puolessa avautuvissa työpaikoissa tulaa edellyttämään korkeakoulutasoista osaamista, ja kokonaan uusissa työpaikoissa jopa 80 prosentissa. Samaan aikaan työn sisällöt muuttuvat siten, että niin sanottujen geneeristen taitojen merkitys kasvaa perinteisen ammatillisen osaamisen rinnalla. Ammattisivistyksen ja yleissivistyksen rajat ovat hälvenemässä, ja esimerkiksi kielitaito sekä ongelmanratkaisu- ja oppimiskyky ovat yhä merkittävämpi osa ammattitaitoa. Muutosta korostaa se, että työurat rakentuvat nykyisin useista vaiheista ja muutos edellyttää aiempaa vahvemmin kykyä ja valmiutta uuden oppimiseen.

Osaamisen ja työvoiman kysynnän välistä kohtaamattomuutta ratkaistaan sekä toisen asteen koulutuksessa että korkeakouluissa.

2.5 Koulutuspolut

2.5.1 Hakeutuminen perusasteelta toiselle asteelle

Nyky-yhteiskunnassa työllistymisen ja osallisuuden vaatimuksena on tunnistettu vähintään toisen asteen tutkinto. Myös työelämän vaatimukset tunnustavat koulutuksen merkitystä ja arvostusta. Lähes kaikkiin työtehtäviin tarvitaan ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, ja niiden työtehtävien määrä, joihin ei vaadita koulutusta, on vähentynyt ja tulee vähenemään edelleen. Toisen asteen koulutus takaa tiedot ja taidot työelämää varten sekä tarjoaa edellytykset hakeutua jatko-opintoihin.

Suomalainen koulutuspolitiikka perustuu huolenpitoon inhimillisestä pääomasta ja koulutuksellisen tasa-arvon aatteesta. Käytännössä tasavertaiset lähtökohdat kouluttautumiselle eivät toteudu täysin. Yksilöiden tausta ja erot resursseissa vaikuttavat olennaisesti siihen, millaisia valintoja kouluttautumisen suhteen tehdään. Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa¹ todetaan, että koulutus on tärkein eri yhteiskunnallisiin asemiin valikoitumista selittävä tekijä. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että perusopetuksen jälkeisen koulutukseen hakeutumisen taustalla vaikuttavat useat eri tekijät. Alla esitellään muutamia aiemmassa tutkimuksessa havaittuja taustatekijöitä, jotka voivat selittää eroja yksilöiden koulutuspoluissa ja koulutukseen hakeutumisessa.

2.5.1.1 Perhetausta

Yksi merkittävimmistä tekijöistä koulutusvalintojen taustalla on perhetaustan vaikutus. Vanhempien oma koulutustausta ennustaa myös lasten koulutusvalintoja ja koulutukseen kiinnittymistä. Toisen asteen koulutuksen osalta tutkimuksessa² on havaittu, että perhetaustan yhteys kouluttautumiseen on voimistunut erityisesti siirtymässä peruskoulutusta lukioon. Kyseinen siirtymä selittää suurimman osan koulutuksen eriarvoisuudesta ja sen lisääntymisestä. Lukiokoulutuksen eriyttävää vaikutusta voidaan selittää kahdella tekijällä. Korkeasti koulutettujen vanhempien lapset hakeutuvat lukioon ja suorittavat ylioppilastutkinnon selkeästi yleisemmin kuin matalasti koulutettujen vanhempien lapset. Lisäksi

¹ Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (2021). Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.

² Härkönen, Juho & Sirniö, Outi (2020). Koulutuksen ylisukupolvinen eriarvoisuus on kasvanut. Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA) Policy Brief 3/2020.

korkeakoulutukseen, ja varsinkin yliopistoon, hakeutuminen on huomattavasti yleisempää lukion suorittaneilla.

Koulutuksen periytyvyyden mekanismeja voidaan selittää esimerkiksi sosiaalisilla, kulttuurisilla ja taloudellisilla resursseilla sekä asenteilla ja arvostuksilla, joita koulutukselle lapsuudenkodissa annetaan. Enemmän koulutusta saaneilla vanhemmilla voi olla paremmat edellytykset tarjota tukea ja ohjausta koulutyössä ja sitä tukevassa toiminnassa. Pidemmälle kouluttautuminen ja hyvä sosioekonominen asema myös osaltaan tekevät ilmeiseksi koulutuksen merkityksen ja lisäävät tietoutta koulutuksen tuomista mahdollisuuksista. Vanhempien arvot ja asenteet koulutuksen merkityksestä heijastelevatkin usein vanhempien omaa koulutustaustaa, jotka vuorostaan muovaavat lapsen arvoja ja käsitystä omista koulutusmahdollisuuksista. Myös perheen taloudellisilla resursseilla voi olla vaikutusta esimerkiksi oppilaitoksen tai opiskeltavan alan valintaan sekä siihen, kuinka lapsen kouluttautumista kyetään taloudellisesti tukemaan.

2.5.1.2 Sukupuoli

Toisen asteen koulutusvalinnat ovat edelleen sukupuolittuneita tyttöjen suuntautuessa enemmän lukioon ja poikien suuntautuessa enemmän ammatilliseen koulutukseen. Koko 2000-luvun ajan yli puolet lukiokoulutuksen opiskelijoista ja ylioppilastutkinnon suorittaneista on ollut naisia. Sukupuolten eriytyminen toisella asteella heijastelee myös eroja lopullisessa koulutustasossa, joka on naisilla miehiä korkeampi: naiset ovat yliedustettuina korkeakoulutuksen suorittaneissa. Sukupuolten eroja on havaittu Suomessa oleellisesti tyttöjen hyväksi myös osaamistasossa varsinkin lukutaidossa sekä koulumenestyksessä.

Erot sukupuolten välillä näkyvät myös alan valinnassa ja työelämässä. Tasa-arvon mallimaan maineesta huolimatta Suomessa koulutus- ja työmarkkinat ovat vahvasti jakautuneet nais- ja miesvaltaisiin aloihin. Ammatillisessa koulutuksessa sukupuolen mukainen alakohtainen eriytyminen on voimakasta. Eriytyminen näkyy vahvimmin esimerkiksi sosiaali- ja terveysalojen ja tekniikan alojen välillä. Sosiaalisesti rakentuneet ja erilaisissa yhteisöissä omaksutut, sukupuolisidonnaiset mielikuvat eri ammateista ja käsitykset miehille ja naisille sopivista töistä vaikuttavat osaksi koulutusvalintojen taustalla. Sukupuolitunut eriytyminen jähmettää työmarkkinoita ja pitää osaltaan yllä miesten ja naisten palkkaeroja. Suomessa työmarkkinoiden sukupuolittuneisuus onkin Euroopan mittapuulla hyvin voimakasta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisun³ mukaan kou-

³ Pehkonen, Jaakko, Huuskonen, Jussi & Tornberg, Kalle (2018). Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja politiikkajohtopäätöksiä. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 15/2018.

lutusvalinnat ovat Suomessa EU-maista vahvimmin eriytyneet sukupuolen mukaan ja työmarkkinat viidenneksi sukupuolittuneimmat.

2.5.1.3 Alueellisuus

Alueellisilla tekijöillä on myös oleellista vaikutusta koulutukseen hakeutumiseen. Alueellinen näkökulma on tärkeää ottaa huomioon, sillä paikallinen konteksti vaikuttaa niin yksilöihin kuin instituutioihinkin. Koulutus kontekstissa alueellisuus tulee näkyväksi esimerkiksi koulutusverkoston ja oppilaitosten sijainnin myötä. Vaikka perusopetuksen jälkeen nuorilla on mahdollisuus hakeutua mihin tahansa toisen asteen oppilaitokseen, valinnan mahdollisuuksia rajaa usein asuinpaikka. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaamassa selvityksessä⁴ todetaan, että varsinkin maantieteellisillä syrjäseuduilla korostuvat erityisesti koulutuksen saavutettavuuteen ja kouluverkon harvenemiseen liittyvät tekijät. Syrjemmillä seuduilla asuville keskeiseksi kouluttautumiseen liittyväksi tekijäksi näyttää kouluverkon silmäkoko, eli koulujen maantieteellinen sijoittuminen etäisyyksien näkökulmasta. Kouluverkon silmäkoon kasvaessa etäisyydet kouluun pidentyvät.

Toisen asteen koulutuksen järjestämisen ollessa peruskouluun nähden huomattavasti suppeampaa, valinnan mahdollisuudet toisen asteen koulutuksessa vähenevät tai edellyttävät muuttamista opiskelun perässä. Maan sisällä kouluvalintatilat ovat eriytyneet, kun valinnanmahdollisuudet painottuvat isompiin kaupunkiin. Väestökehitys ja maan sisäinen suuriin kaupunkiin, niiden lähialueille ja maakuntien keskuskaupunkiin keskittyvä muuttoliike tulevat olennaisesti haastamaan toisen asteen koulutuksen järjestämistä ja syventämään eroja koulutuksen yhdenvertaisuudessa saavutettavuudessa.

Alueellisten tekijöiden merkitys kouluttautumiselle ei kuitenkaan rajoitu Suomessa vain maantieteellisesti syrjäin jääviin alueisiin, vaan haasteita havaitaan myös kaupungeissa. Kaupunkien sisäinen eriytyminen eli alueellinen segregatio on osaltaan luonut koulutuksen urbaaneja periferioita, eli kaupunkien koulutuksellisen huono-osaisuuden tihentymistä. Kaupunkikoulut ovat jakautuneet koulutuksellisesti hyvä- ja huono-osaisiin. Eroja havaitaan sekä oppilas pohjassa että oppimistuloksissa. Kaupunkikontekstissa sijainnin merkitys kouluttautumiselle ei siis näyttäyty oleellisena vain alueellisten realiteettien myötä, vaan myös sosiaalisten tekijöiden näkökulmasta. Asuinalueen ja paikallisen koulun on Suomessa todettu vaikuttavan myös toisen asteen koulutusvalintoihin.

4 Bernelius, Venla & Huilla, Heidi (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisu 2021:7.

2.5.1.4 Maahanmuuttajatausta

Yllä esitellyt yksilön koulutusvalintoihin vaikuttavien tekijöiden ohella myös maahanmuuttajataustan on todettu vaikuttavan koulutukseen hakeutumiseen. Maahanmuuttajataustaisten nuorten koulutusvalintojen voidaankin nähdä tapahtuvan kokonaisuudessaan monimutkaisempien odotusten, asenteiden ja kokemusten yhdistelmissä valtaväestöön nähden.⁵ Maahanmuuttajataustaisilla on kantaväestöön verrattuna suurempi riski jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle ja jättää toisen asteen opinnot kesken. Oppivelvollisuuden laajentaminen 18 ikävuoteen osaltaan voi tasata tätä ilmiötä. Heikomman kouluttautumisen tasoa on selitetty muun muassa vanhempien heikommalla sosioekonomisella asemalla. Maahanmuuttajatausta näkyy myös koulutusmuotojen valinnassa. Maahanmuuttajataustaiset hakeutuvat useammin ammatilliseen koulutukseen kuin lukioon. Maahanmuuttajataustaiset ovat myös aliedustettuina korkeakoulutuksessa.

Vaikka maahanmuuttajataustaisten asenteet koulutusta kohtaan on tutkimuksissa havaittu olevan kantaväestöön verrattuna positiivisia ja oppimiselle suotuisia, osaamistasossa havaitaan selkeitä eroja valtaväestöön verrattuna esimerkiksi lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Koulumenestys on suoraan yhteydessä jatko-opintoihin hakemiseen ja niissä menestymiseen. Koulutuspoliittisen selonteon⁶ mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden kantaväestöä heikommalla oppimistulokset selittyvät erityisesti maahanmuuttoäillä ja siitä johtuvalla heikolla kielitaidolla peruskoulun päättymisvaiheessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaamassa julkaisussa⁷ todetaankin, että toisen asteen tutkinnon suorittamisen todennäköisyys on sitä suurempi, mitä nuorempana lapsi tai nuori on muuttanut Suomeen. Oppimistulosten ja toisen asteen tutkintojen suorittamisen ero valtaväestöön on kuitenkin merkittävä myös Suomessa syntyneiden maahanmuuttajataustaisten lasten kohdalla.

Huomionarvoista on todeta, että myös vähäisempi tieto koulutusmahdollisuuksista ja koulutusjärjestelmästä, puutteet kielitaidossa sekä syrjinnän kokemukset voivat lisätä maahanmuuttajataustaisten haasteita tai epävarmuutta koulutukseen liittyvissä valinnoissa.

2.5.2 Kahden toisen asteen tutkinnon suorittaminen

Lukiokoulutuksen tavoitteena on valmistaa opiskelijaa jatko-opintoihin, ammatillisen koulutuksen puolestaan työelämään ja jatko-opintoihin. Molemmat koulutusmuodot

5 Kalalahti, Mira. et al. (2017). Maahanmuuttajataustaisten nuorten toisen asteen koulutusvalinnat. Yhteiskuntapolitiikka, Vuosikerta. 82, Nro 1.

6 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (2021). Valtioneuvoston julkaisu 2021:24.

7 Kalalahti, Mira. et al. (2017). Maahanmuuttajataustaisten nuorten toisen asteen koulutusvalinnat. Yhteiskuntapolitiikka, Vuosikerta. 82, Nro 1.

tuottavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin. Lukion opetussuunnitelman ja ammatillisten tutkintojen perusteet on laadittu siten, että toisen asteen tutkinnon suorittanut kykenee siirtymään jatko-opintoihin tai työelämään sekä selviytymään jatko-opinnoissaan tai työssään. Näyttää kuitenkin siltä, että useat toiselta asteelta valmistuneet kokevat tarvitsevansa uuden toisen asteen koulutuksen. Syynä saattavat olla epävarmuus omasta urasta ensimmäisen koulutusvalinnan kohdalla sekä osaamisvaatimusten kasvu työelämässä. Uuteen tutkintoon hakeutumiseen voivat vaikuttaa myös nuoren epävarmuus koulutusvalinnoissa sekä riittävän tiedon ja tuen puute perusasteen opintojen päättyessä.

Uuteen toisen asteen tutkintoon hakeutuminen pian ensimmäisen tutkinnon suorittamisen jälkeen on mittavaa. 20–24-vuotiaista ammatillisen perustutkintokoulutuksen aloittajista noin 34 prosentilla on taustallaan aiempi ammatillinen perustutkinto ja noin 19 prosentilla ylioppilastutkinto (ks. taulukko 2). Ilmiölle on useita syitä, joista keskeisiä ovat ainakin epävarmuus itselle sopivasta koulutusväylästä perusopetuksen jälkeen, nopeasti muuttuva työelämä ja uratoiveiden muuttuminen koulutuksen kuluessa sekä korkeakoulupaikan tavoittelu. Uudelleen koulutuksen vaikutukset ovat merkittäviä työurien, kansantalouden ja julkisen talouden näkökulmasta. Työmarkkinoille ilmiöllä saattaa olla positiivisia vaikutuksia yksilöiden laajemman osaamisen myötä, mutta havaitussa laajuudessaan toisen asteen koulutuksen ketjuttamista ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Se myöhentää työmarkkinoille siirtymistä, pienentää verokertymää sekä kohdentaa julkisia varoja monenkertaiseen toisen asteen koulutukseen.

Taulukko 2. Vuonna 2019 ammatillisen perustutkintokoulutuksen aloittaneiden aiempi tutkinto iän mukaan (lähde: Vipunen, Tilastokeskus)

	Ammatillinen perustutkinto		Ylioppilastutkinto	
	Uudet opiskelijat	Osuus uusista opiskelijoista, %	Uudet opiskelijat	Osuus uusista opiskelijoista, %
15–19-vuotiaat	504	1,5	444	1,3
20–24-vuotiaat	4 383	32,6	2 445	18,2

Näyttää myös siltä, että suuri osa aiemman toisen asteen tutkinnon jälkeen ammatillisen perustutkintokoulutuksen aloittaneista ei suorita koko tutkintoa. Yhtenä syynä tähän saattaa olla se, että toisesta tutkinnosta haetaan vain työllistymiseen tai muuhun tarkoitukseen vaadittava osa.

Koulutusjärjestelmässä ei nykyisin ole mahdollisuutta täydentää osaamista yli ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuuden ilman uutta hakeutumista ja opiskelijavalintaa. Ammatilliseen koulutukseen voidaan ottaa opiskelijaksi suorittamaan pelkästään ammatillisen tutkinnon osa tai tutkinnon osia, mutta tämä edellyttää aina uutta hakuprosessia ja henkilökohtaistamista. Mahdollisuus suorittaa tutkinnon osia saattaa myös olla hakijoille epäselvää. Tämä on saattanut johtaa edellä kuvattuun ilmiöön, jossa osaamista haetaan aloittamalla kokonaan uusi tutkinto, vaikka tarve olisi pienempi. Olisikin perusteltua, että ammatillista osaamista voisi tarvittaessa laajentaa myös yli ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuuden ilman uutta hakuprosessia.

Kahden tutkinnon peräkkäinen suorittaminen pidentää koulutuspolkuja ja lyhentää työurien kokonaispituutta. Se johtaa myös epätarkoituksenmukaiseen koulutustarjonnan hyödyntämiseen, jos varsinaisena tavoitteena ei ole koko tutkinnon suorittaminen, vaan ainoastaan tietyn osaamisen hankkiminen. Jos tavoitteena on vain yksittäisten tutkinnon osien suorittaminen, on nykyisenkaltainen erillinen hakeutuminen yksilön kannalta raskas menettely, sillä henkilö joutuu uudestaan osallistumaan hakuprosessiin ja mahdollisesti odottamaan uuden koulutuksen alkamista. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta ilmiö hankaloittaa myös tarjonnan ja koulutusten toteutuksen suunnittelua.

2.5.3 Korkeakouluihin hakeutuminen

Vuonna 2019 ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen uusista opiskelijoista 31,5 prosenttia oli suorittanut Suomessa ammatillisen tutkinnon, 44 prosenttia ylioppilastutkinnon ja 16,5 prosenttia sekä ammatillisen tutkinnon että ylioppilastutkinnon. Yliopistojen alemman korkeakoulututkinnon uusista opiskelijoista 3,3 prosenttia oli suorittanut ammatillisen tutkinnon, 87,7 prosenttia ylioppilastutkinnon ja 7,2 prosenttia sekä ammatillisen tutkinnon että ylioppilastutkinnon.

Vuonna 2020 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 27,5 prosenttia oli suorittanut Suomessa ammatillisen tutkinnon, 44 prosenttia ylioppilastutkinnon ja 19,3 prosenttia sekä ammatillisen tutkinnon että ylioppilastutkinnon. Vuonna 2020 yliopistossa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 2,6 prosenttia oli suorittanut ammatillisen tutkinnon, 77,9 prosenttia ylioppilastutkinnon ja 7,5 prosenttia sekä ammatillisen tutkinnon että ylioppilastutkinnon. Pelkän ammatillisen tutkinnon suorittaneesta 2,6 prosentista reilulla puolella oli taustallaan lisäksi ammattikorkeakoulututkinto, eli koulutuspolku oli oletettavasti kulkenut ammatillisen koulutuksen jälkeen ammattikorkeakouluun ja sieltä maisterivaiheen opintoihin. Täten vain 1,2 prosenttia yliopistojen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista oli suorittanut pelkän ammatillisen tutkinnon ennen yliopisto-opintojen aloittamista. Pohjaluvuissa sekä tässä että edellisessä kappaleessa ovat mukana sekä suomalaiset että ulkomaalaiset tutkinnon suorittaneet opiskelijat, eivätkä luvut summaudu sadaksi prosentiksi, koska ulkomailla suoritettuja pohjatutkintoja ei ole luokiteltu.

Koulutuspolkujen sujuvoittamisen ja kansalaisten koulutustason nostamisen näkökulmasta olisi tavoiteltavaa, että korkeakouluihin siirryttäisiin pääsääntöisesti ensimmäisen toisen asteen tutkinnon jälkeen. Samalla ammatillista väylää yliopistoihin etenevien määrää tulisi kasvattaa.

Korkeakoulujen opiskelijavalintoja ammatillisen koulutuksen näkökulmasta pohtineen työryhmän raportissa⁸ vertailtiin ammatillisen ja toisaalta lukiokoulutuksen suorittaneiden menestystä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa vuoden 2014 valinnoissa. Erityisesti nuorimmissa ikäluokissa hyväksymisaste (paikan saaneiden osuus hakijoista) ammattikorkeakouluihin on parempi hakijoilla, jotka olivat suorittaneet sekä ammatillisen että ylioppilastutkinnon (ylioppilastutkinnon suorittaneiden hyväksymisaste 26 %, ammatillisen tutkinnon suorittaneiden 25 % ja kummatkin tutkinnot suorittaneiden 31 %). Näistä osuuksista ei voida kuitenkaan sellaisenaan päätellä, olisiko kummankin tutkinnon suorittamisella vaikutusta hyväksymistodennäköisyyteen, sillä kyse on todennäköisesti myös valikoitumisesta. Yliopistojen osalta pelkän ylioppilastutkinnon suorittaneiden hyväksymisaste oli parempi kuin ammatillisen tutkinnon tai sekä ammatillisen että ylioppilastutkinnon suorittaneiden (ylioppilastutkinnon suorittaneiden hyväksymisaste 29 %, ammatillisen tutkinnon suorittaneiden 13 % ja kummatkin tutkinnot suorittaneiden 21 %).

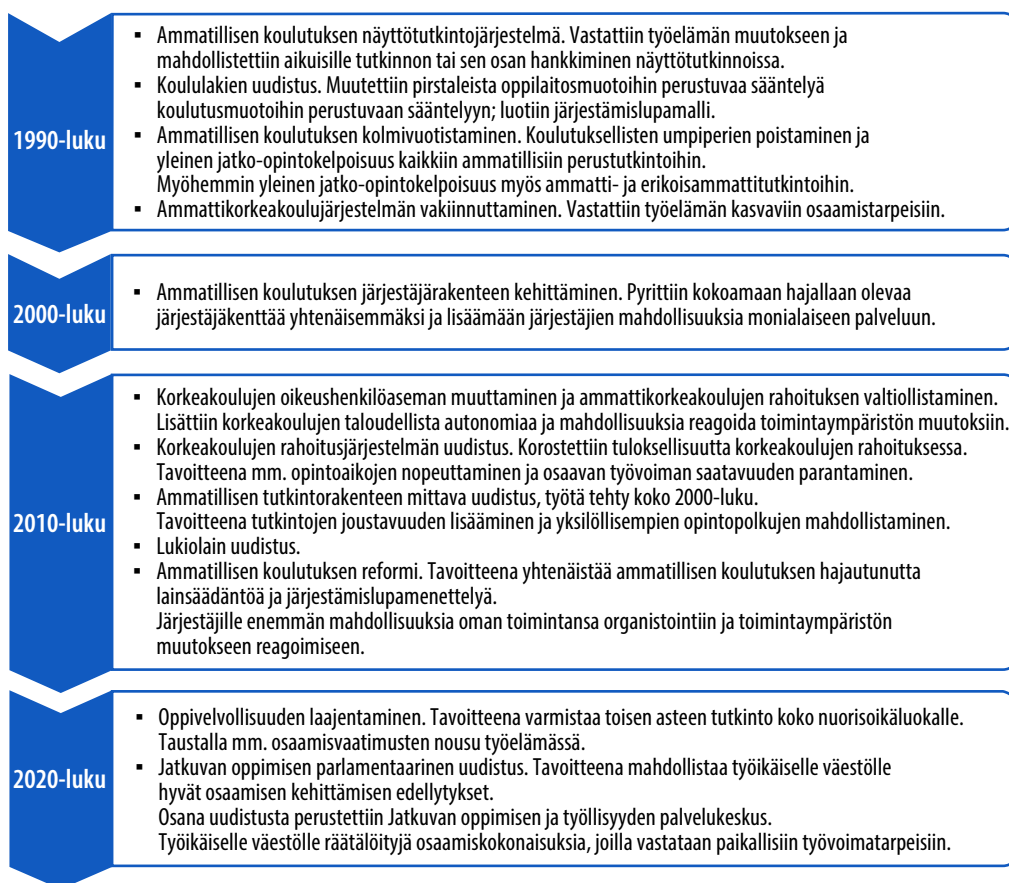
Ammattikorkeakoulut ovat syksystä 2019 lähtien käyttäneet yhteistä digitaalista AMK-valintakoetta. Toistaiseksi on julkaistu analyysi vuoden 2019 syksyn valintakokeesta.⁹ Syksyllä 2019 kokeen suoritti 17 423 hakijaa. Kokeen suorittaneiden osalta analysoitiin pohjakoulutuksen yhteyttä menestykseen kokeessa. Hakijan peruskoulutus selitti menestystä AMK-valintakokeessa. Ammatillisesta koulutuksesta tulevat menestyivät ylioppilaita ja korkeakoulu-tettuja heikommin kaikissa AMK-valintakokeen osioissa. Sekä ylioppilas- että ammatillisen tutkinnon suorittaneet hakijat menestyivät paremmin valintakokeessa ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin hakijoihin verrattuna lukuun ottamatta matemaattis-luonnontieteellisten taitojen osiota. Hakijan peruskoulutus selitti hylättyä suoritusta kaikissa AMK-valintakokeen osioissa osoittaen, että ammatillisesta koulutuksesta tulevilla oli AMK-valintakokeessa suurempi todennäköisyys tulla hylätyiksi kuin ylioppilailta, korkeakouluetuilla ja kahden tutkinnon suorittaneilla hakijoilla. Näistäkään ei voida kuitenkaan suoraan päätellä pohjakoulutuksen vaikutusta korkeakouluvalmiuksiin, koska lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja kaksoistutkintoa suorittamaan valikoituu erilaisia opiskelijoita.

⁸ Valmiina valintoihin II. Ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluun (2017). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:25.

⁹ Jonna Vierula, Tiina Karihtala, Elina Haavisto & Kirsi Talman (2021). Ammattikorkeakoulujen uuden digitaalisen valintakokeen kehittäminen – Jonna Vierula, Tiina Karihtala, Elina Haavisto & Kirsi Talman (2021). Ammattikorkeakoulujen uuden digitaalisen valintakokeen kehittäminen.

3 Koulutuspoliittisia uudistuksia

Kuvio 2. Keskeisimmät koulutuspoliittiset uudistukset 1990-luvulta 2020-luvulle



3.1 Jatkuva oppiminen

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmassa linjataan jatkuvan oppimisen parlamentaarisen valmistelun käynnistäminen. Uudistuksen yhteydessä on toteutettu useita toimia, joista osa toimeenpannaan kuluva hallituskauden aikana ja osa pidemmällä aikavälillä. Osana parlamentaarista työtä on valmisteltu jatkuvan oppimisen visio, jonka mukaan tavoitteena on:

"[...] , että kaikilla kansalaisilla on merkityksellisen elämän edellyttämät tiedot, taidot ja osaaminen, että jokaisella on mahdollisuus uudistaa osaamistaan ennakoivasti ja että osaaminen uudistaa työelämää ja työelämä osaamista. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteistä, kokonaisvaltaista kehittämistyötä, jolla toisaalta parannetaan nykyisten jatkuvan oppimisen resurssien kohdentumista yhteiskunnan ja työelämän muutosta tukevalla tavalla ja toisaalta uudenlaisten jatkuvaa oppimista edistävien palvelujen ja työvälineiden kehittämistä."

Opetushallituksen yhteyteen on erillisyyksikkönä perustettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. Keskuksen lainsäädännön mukaiset tehtävät ovat työikäistä väestöä koskevan ennakoititiedon kokoaminen ja analysointi, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, alueellisten yhteistyöverkoston tukeminen sekä koulutusten rahoittaminen. Viimeksi mainitun osalta palvelukeskus myöntää valtionavustuksia lainsäädännön mukaiseen säänneltyyn koulutukseen ja hankkii muuta koulutusta niihin tarpeisiin, joihin tutkintokoulutus ei vastaa. Koulutuspalvelujen rahoittamisessa kohderyhminä ovat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat.

Palvelukeskus tuo työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen uuden toimijan, jonka tehtävänä on täydentää muuta palveluntarjontaa. Se kohdentaa osaamisen kehittämisen palveluja erityisesti niille alueille ja toimialoille, jotka kärsivät kohtaanto-ongelmista. Samalla sen tavoitteena on nostaa väestön osaamistasoa ja parantaa koulutuksellisesti aliedustettujen ryhmien asemaa työmarkkinoilla.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjät, ja etenkin ammatillisen koulutuksen järjestäjät, tulevat olemaan keskeinen palveluntuottaja sekä avustusten osalta että hankinnoissa. Koulutuksen järjestäjät ovat myös erilaisissa alueellisissa yhteistyöverkostoissa ja tullevat hyödyntämään palvelukeskuksen tuottamaa ennakoititietoa. Palvelukeskuksen toiminnot tulevat laajentamaan koulutuksen järjestäjien tehtäviä ja onnistuessaan myös lisäämään niiden keskinäistä yhteistyötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt keskustelun koulutusjärjestelmän systematisoinnin muutoksen toteuttamisesta vastaamaan jatkuvan oppimisen haasteisiin. Ammatillisen koulutuksen osalta keskustelumuistiossa tavoitteeksi asetetaan muun muassa parempi koulutuksen sisällöllinen vastaavuus eri väestöryhmien tarpeisiin, aliedustettujen ryhmien tukeminen sekä ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kehittäminen jatkuvaa oppimista tukeviksi.

3.2 Oppivelvollisuuden laajentaminen

Oppivelvollisuuden laajentaminen tuli voimaan 1.8.2021. Oppivelvollisuuden laajentaminen tarkoittaa hakeutumisvelvoitetta perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ja velvoitetta osallistua koulutukseen 18 ikävuoden täyttämiseen saakka, ellei henkilö tätä ennen suorita ylioppilastutkintoa tai ammatillista tutkintoa. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritetaan lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Tavoitteena on, että oppivelvollisuuden laajentumisen myötä koko ikäluokalla tulee olemaan vähintään toisen asteen tutkinto ja perusedellytykset toimia yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla. Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus on turvattu sen kalenterivuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta.

Oppivelvollisuuslaissa säädetään yksilön velvollisuudesta osallistua koulutukseen sekä perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen järjestäjien ja kuntien ohjaus- ja valvontavastuusta. Toisen asteen koulutuksen järjestäjän on seurattava oppivelvollisen opintojen etenemistä henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti ja ilmoitettava huoltajalle, jos oppivelvollinen ei suorita opintojaan suunnitelman mukaisesti. Jos opiskelija on aikeissa keskeyttää opintonsa, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan kanssa mahdollisuuksista suorittaa opintoja muissa oppimisympäristöissä tai muussa koulutuksessa. Oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi oman ilmoituksensa perusteella vain silloin, jos oppivelvollisella on uusi opiskelupaikka. Ennen kuin koulutuksen järjestäjä tekee eronneeksi katsomista koskevan päätöksen, sen tulee selvittää, onko oppivelvollisella uusi opiskelupaikka.

Koulutuksen järjestäjille säädetty ohjaus- ja valvontavastuun myötä varmistetaan se, että oppivelvollinen on koulutuksessa koko oppivelvollisuusikänsä ajan, ja että opinnot etenevät suunnitelman mukaisesti. Ohjaus- ja valvontavastuun kautta varmistetaan myös riittävien tukitoimien saanti oppivelvollisuuden suorittamisen aikana sekä mahdollisissa keskeyttämissituaatioissa. Lisäksi varmistetaan se, että alaikäisen nuoren koulutuspolku ei katkea perusopetuksen suorittamisen tai toisen asteen opintojen keskeyttämisen jälkeen.

3.3 Lukiokoulutuksen uudistukset

Lukion opetussuunnitelman perusteet uudistettiin vuosina 2003, 2016 ja 2019. Opetussuunnitelman perusteiden uudistamista on edeltänyt lukion tuntijakoasetuksen muuttaminen vuosina 2003, 2014 ja 2018. Tuntijakoon tehdyt muutokset olivat suhteellisen pieniä. Vuoden 2019 opetussuunnitelmauudistus oli suurempi muutos ja sitä edelsi koko lukiolainsäädännön uudistaminen 2018.

Lukiokoulutuksen nykyistä edeltäneet opetussuunnitelman perusteet otettiin käyttöön opetuksessa 1.8.2016 lukien. Ministeriö päätti syksyllä 2017 lukiokoulutuksen erityisistä koulutustehtävistä sekä niihin sisältyvistä valtakunnallisista kehittämistehtävistä. Järjestämisluvut koskien erityisen koulutustehtävän järjestämistä tulivat voimaan 1.8.2018 lukien. Ylioppilastutkinnon digitalisointi toteutettiin asteittaan vuosina 2014–2019.

Lukiouudistuksella pyrittiin turvaamaan lukiokoulutuksen vetovoimaisuus myös jatkossa. Tavoitteena oli koulutuksen laadun vahvistaminen ja oppimistulosten parantaminen, yksilöllisempien opintopolkujen tukeminen sekä korkea-asteen opintoihin siirtymisen sujuvoittaminen. Lukiokoulutuksen rakennetta uudistettiin muun muassa luopumalla kurssi- ja muotoisuudesta ja säätämällä opintopiste opintojen perusyksiköksi. Koulutuksen järjestäjät saivat uudistuksen myötä entistä vapaammin paikallisesti päättää opiskelijoilleen tarjottavista opintokokonaisuuksista ja eri oppiaineiden integroimista näihin opintokokonaisuuksiin. Tavoitteena oli edistää nykyistä laajempien opintojaksojen ja oppiainerajat ylittävien opintojen järjestämistä sekä opiskelijoiden laaja-alaisen osaamisen kehittymistä lukio-opintojen aikana. Uudistuksella vahvistettiin myös opiskelijoiden yksilöllistä opinto-ohjausta sekä uusien erityisopetussäännösten myötä varmistettiin oppimisen tuki kaikille lukiolaisille. Koulutuksen järjestäjien yhteistyövelvoitetta laajennettiin toisen asteen sisäisestä yhteistyöstä myös korkeakoulujen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Uudistuksen myötä opetus tulee järjestää siten, että opiskelijalla on mahdollisuus kehittää kansainvälistä osaamistaan sekä työelämä- ja yrittäjyysosaamistaan. Uuden lainsäädännön mukaiset ja uusien, vuoden 2019 lukion opetussuunnitelman perusteiden mukaiset paikalliset opetussuunnitelmat otettiin käyttöön lukion ensimmäisillä vuosiluokilla 1.8.2021 lukien. Aikaisemmin opintonsa aloittaneet opiskelijat jatkoivat aloittamiensa opetussuunnitelmien mukaisesti opintojaan.

Lukiouudistuksen yhteydessä uudistettiin myös ylioppilastutkintosäädökset. Ylioppilastutkintolainsäädännön uudistamisen tavoitteena oli muodostaa tutkinnosta entistä tasapainoisempi kokonaisuus, joustavoittaa tutkinnon suorittamista purkamalla normeja sekä uudistaa tutkintorakennetta mittaamaan laaja-alaisemmin lukio-opetuksen tuottamia tietoja, taitoja ja opiskelijoiden kypsyyttä. Uudistuksen myötä ylioppilastutkintoa suorittavan kokelaan on aikaisemman neljän kokeen sijasta suoritettava viisi koetta, joihin sisältyy äidinkiessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe sekä kokelaan valinnan mukaan vähintään kolme koetta ryhmästä, johon kuuluvat matematiikassa, toisessa kotimaisessa kielessä, vieraassa kielessä ja reaaliaineessa järjestettävä koe.

Uusi tutkintorakenne otettiin käyttöön keväällä 2022. Uusi tutkintorakenne koskee tutkinnon suorittamisen keväällä sekä sen jälkeen aloittaneita kokelaita. Lisäksi tutkinto uudistettiin poistamalla jako pakollisiin ja ylimääräisiin kokeisiin sekä tekemällä muita toiminnallisia joustoja. Oppiainerajat ylittävät tehtävät ja monitieteelliset elementit ulotettiin kaikkiin kokeisiin, jolloin ne heijastavat lukion uudistettua opetussuunnitelmarakennetta.

3.4 Muita keskeisiä uudistuksia

Hyvinvointialueet perustettiin 1.7.2021 voimaan tulleella lailla. Alueiden lakisääteisenä tehtävänä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen vuoden 2023 alusta. Tämän lisäksi hyvinvointialue voi sopia kaikkien alueensa kuntien kanssa myös muiden kuntien vapaaehtoisten tehtävien hoitamisesta.

Uudistuksen vaikutukset kuntien toimintaan ovat merkittäviä. Kuntien käyttötalouden kustannuksista arvioidaan noin 60 prosentin eli 21 miljardin euron siirtyvän hyvinvointialueille. Samalla vastaava määrä kuntien tuloista siirretään hyvinvointialueen rahoitukseen.

Hallitus on valmistelemassa lainsäädäntöä, jolla työvoima- ja elinkeinopalvelut siirrettäisiin valtiolta kuntien tehtäväksi. Niin sanotusta TE-palvelut 2024 -uudistuksessa kuntien vastuulle siirretään vuoden 2024 aikana TE-palvelut. Uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta.

Kunnille siirtyy julkisten työvoimapalvelujen järjestämistä vastuu työ- ja elinkeinotoimistoilta. Lisäksi kunnille siirtyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät.

Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, kuntien rahoitukseen sekä niiden toimintaan. Valtion toteuttamien palvelujen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 520 miljoonaa euroa. Vastaava summa korvattaisiin kunnille valtionosuutena. Samalla kunnan taloudellinen vastuu työttömyyden hoidosta kasvaisi aiemmasta, sillä rahoitusvastuu työttömyysturvasta laajenisi ajallisesti ja koskemaan myös ansioturvan perusosaa, eikä vastuu myöskään katkeaisi työttömän osallistuessa aktiivitoimiin. Kunnan rahoitusvastuun korostamisella tavoitellaan vaikuttavuutta työttömyyden hoidossa.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen merkitys osana kunnan elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa tulee uudistuksen myötä korostumaan. Kunnat voivat toteuttaa koulutusta joko omana tuotantonaan tai hankintoina. Suuri osa kunnista osallistuu ammatillisen koulutuksen järjestämiseen osana ammatillisen koulutuksen kuntayhtymää tai omana koulutuksen järjestäjänä.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja TE 24 -uudistus tulevat muuttamaan kuntien lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta oleellisesti. Samalla ne muuttavat sekä kustannus- että tulostruktuuria. Työllisyyspolitiikka tulee korostumaan lakisääteisenä tehtävänä.

4 Järjestäjärakenteen kehittäminen

4.1 Järjestäjärakenteen nykytilan arviointi

Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkko ja järjestämislupaohjaus ovat käyneet läpi suuria muutoksia 1990-luvulta lähtien. Opetus- ja kulttuuriministeriön aktiivisesti edistämän kehityksen myötä Suomeen on syntynyt kattava verkko monialaisia maakunnallisia tai seudullisia koulutuksen järjestäjiä. Samalla järjestäjaverkko on pienentynyt noin sadalla järjestäjällä. Kuntayhtymien lisäksi eräät fuusioissa syntyneet koulutuksen järjestäjät on perustettu osakeyhtiöinä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on taloudellisesti tukenut yhdistyviä koulutuksen järjestäjiä fuusion toteuttamisessa.

Keskeinen tekijä muutoksessa oli niin sanottu Paras-lainsäädäntö, joka oli voimassa vuosina 2007–2012. Kyseessä oli puitelaki, jonka tavoitteena oli taata riittävä väestöpohja keskeisille kunnan toteuttamille lakisääteisille ja vapaaehtoisille palveluille. Puitelakiin sisällytettiin koulutuksen järjestämistä koskeva säännös ammatillisen peruskoulutuksen osalta. Lain mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000, elleivät puitelaissa erikseen määritellyt poikkeamisperusteet täyty.

Opetusministeriö käynnisti vuonna 2006 ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen vauhtihankkeen, joka tuki kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita. Tarkoituksena on tehostaa toimia, joilla vahvistetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon palvelukykyä. Hankkeen myötä kuntapohjaisten järjestäjien lukumäärä väheni. Paras-uudistuksen käynnistyessä ammatillisen koulutuksen 23 kuntajärjestäjästä 15 kuntaa ja 53 kuntayhtymäjärjestäjästä (tilanne vuonna 2007) 15 kuntayhtymää ei täyttänyt puitelain edellyttämää 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Toteutuneiden fuusioiden myötä vuonna 2010 niiden järjestäjien määrä, jotka eivät täyttäneet väestöpohjavaatimusta, oli selvästi alempi.

Paras-hankkeen, Vauhti-hankkeen ja muun kehityksen seurauksena Suomessa on ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkko, joka käsittää vuoden 2022 alussa 139 järjestäjää. Verkoston ytimen muodostavat 33 monialaista ja suurta koulutuksen järjestäjää, joilla on kullakin vähintään 2 000 opiskelijaa. Tämän lisäksi verkostoon kuuluu 106 pienempää koulutuksen järjestäjää. Pienimmät koulutuksen järjestäjät ovat yleensä yksialaisia, mutta osa niistä toimii samaan aikaan myös muilla koulutussektoreilla esim. vapaa sivistystyö tai taiteen perusopetus.

Vuoteen 2017 asti ammatillisessa koulutuksessa oli erilliset järjestämisluvat peruskoulutukselle, lisäkoulutukselle ja oppisopimuskoulutukselle. Tämän lisäksi tutkintotoimikunnat solmivat koulutuksen järjestäjien kanssa sopimukset näyttötutkintojen järjestämisestä. Oli hyvin tavallista, että koulutuksen järjestäjillä oli kaikki kolme järjestämislupaa sekä jopa kymmeniä sopimuksia näyttötutkintojen järjestämisestä.

Lukiokoulutuksen osalta vastaavaa järjestäjäjärakenteen kansallisesti koordinoitua pitkäjänteistä kehittämistä ei ole ollut. Lukiokoulutuksen järjestäjäjärakenteen kehittyminen on pääsääntöisesti ollut tulosta alueiden omista päätöksistä ja kuntarakenteen kehittymisestä. Viime vuosina on toteutettu joitain yhdistymisiä, joissa osapuolina ovat olleet lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät.

Paras-hanketta koskevan selonteon¹⁰ mukaan lukioverkko ei juuri hankkeen kuluessa muuttunut. Hankkeella arvioidaan kuitenkin olleen myönteisiä vaikutuksia lukioverkkoa koskevaan paikalliseen suunnitteluun.

4.2 Toisen asteen koulutuksen järjestäjäjärakenne

4.2.1 Koulutuksen järjestäjät

Opetushallinnon alainen toisen asteen koulutus on luvanvaraista toimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestämisluvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle (yhdistys tai osakeyhtiö) tai säätiölle. Järjestämislupa määrittää koulutuksen järjestäjän saamaa koulutustehtävää. Koulutuksen järjestäjät saavat tehtäviensä hoitamiseen valtionosuusrahoitusta, joka rahoitetaan valtion ja kuntien yhteistyönä.

Lukiokoulutuksessa toiminta-alueesta määrätään luvissa kunnittain. Pääsääntöisesti luvassa mainitaan yksi kunta, mutta kuntia voi olla myös useampia. Ammatillisessa koulutuksessa toiminta-alueena voivat olla yksittäisen kunnan lisäksi joko maakunta, useampi maakunta tai useampi kunta. Joillain järjestäjillä toiminta-alueena on koko Suomi. Ammatillisen koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää osaamistarpeen mukaisesti tutkintoja ja koulutusta järjestämisluvassa määrättyllä ensisijaisella toiminta-alueella. Tutkintoja ja koulutusta saa järjestää myös muualla Suomessa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Koulutuksen järjestäjien koko tehtävän ja toteutetun koulutuksen osalta vaihtelee suuresti.

¹⁰ Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta (VNS 9/2009 vp).

Omistajayhteisöjen tavoitteet ja arvot näkyvät koulutuksen järjestämisessä ja toiminnan profiloitumisessa. Järjestäjien lähtökohdat kiinnittyvät usein taustaorganisaatioiden luonteeseen. Lisäksi ammatilliselle koulutukselle on luonteenomaista kiinteä yhteistyö työ- ja elinkeinoelämän kanssa. Kuntapohjaisten koulutuksen järjestäjien taustalla ovat kuntien tai maakuntien strategiat ja tavoitteet. Osa koulutuksen järjestäjistä mieltää itsensä edustamiensa työ- ja elinkeinoelämän toimialojen kehittäjiksi, ei vain kouluttajiksi. Yhden ryhmän toisen asteen koulutuksen järjestäjistä muodostavat ne järjestäjät, joilla hyvin keskeisenä on vapaan sivistystyön koulutus. Näillä toimijoilla saattaa olla ideologinen, uskonnollinen tai aatteellinen tausta.

Järjestämisluvan saadakseen koulutuksen järjestäjällä tulee olla ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen tai koulutuksen järjestämiselle. Opetusta ja koulutusta ei saa järjestää voiton tavoittelemiseksi. Mahdolliset voitot tulee kohdentaa toiminnan kehittämiseen.

4.2.2 Järjestäjät

Toisin kuin perusopetuksessa, kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta. Halutessaan kunnat voivat hakea opetus- ja kulttuuriministeriöltä lupaa koulutuksen järjestämiseen. Kuntatasolla koulutusta voi järjestää yksittäinen kunta tai koulutuskuntayhtymä. Kuntayhtymässä useampi kunta vastaa pysyvästä yhteistyöstä jollakin tehtävälueella, ja koulutuskuntayhtymät perustuvat kuntien keskinäiseen sopimukseen koulutuspalvelujen järjestämisestä. Kuntayhtymät ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka vastaavat oikeudelliselta asemaltaan kuntaa. Kuntayhtymien ja kuntien järjestämän koulutuksen hallintoon sovelletaan kuntalakia (365/1995). Kuntien ja koulutuskuntayhtymien tehtävänä on täten ylläpitää, järjestää ja kehittää sopimuksen mukaisia koulutustehtäviä. Usein myös seudullinen kehittäminen on osa kuntayhtymän tehtävää.

Ammatillisessa koulutuksessa on lukuisia yksityisiä koulutuksen järjestäjiä, joiden omistajana (osakeyhtiömuoto) tai taustatahoina (säätiö) on kunta tai kuntia. Yksityiset koulutuksen järjestäjät hoitavat ministeriön myöntämän luvan omaamina julkista tehtävää, ja koulutus on maksutonta samoilla periaatteilla kuin kuntien tai valtion tarjoama koulutus. Ne eivät voi jakaa taloudellista voittoa omistajilleen.

Lisäksi toisen asteen koulutusta järjestetään valtion oppilaitoksissa. Valtio ylläpitää lukio- koulutuksen puolella kolmea oppilaitosta, ja ammatillisen koulutuksen puolella Saamelaisalueen koulutuskeskusta.

4.2.3 Ammatillisen koulutuksen nykyinen järjestäjä rakenne

Ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjiä on 1.1.2022 lukien yhteensä 139. Näillä järjestäjillä on voimassa oleva opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa. Koulutuksen järjestäjistä kuntia on 8, kuntayhtymiä 33 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä 97. Lisäksi valtio ylläpitää Saamelaisalueen koulutuskeskusta. Ruotsinkielisiä koulutuksen järjestäjiä on 8 (opetuskieli ruotsi) ja kaksikielisiä on 5 (opetuskielet suomi ja ruotsi). Saamelaisalueen koulutuskeskuksen opetuskielet ovat suomi ja saame.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät vastaavat järjestämislupansa puitteissa ammatillisen koulutuksen järjestämisestä toiminta-alueensa osaamis- ja koulutustarpeen mukaisesti. Järjestäjät päättävät itsenäisesti henkilökunnastaan sekä siitä, millaisia oppilaitoksia tai toimipisteitä ne ylläpitävät.

Liitteen 2 taulukko havainnollistaa ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkossa tapahtunutta kehitystä vuosina 2018–2022 maakunnittain sekä ylläpitäjätyypin mukaan. Taulukosta havaitaan, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä on laskenut viidessä vuodessa 166 järjestäjästä 139 järjestäjään.

Tarkasteltaessa muutoksia järjestäjien määrässä alueellisesti havaitaan, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokonaismäärä on laskenut tarkasteltuna aikana selkeästi eniten Uudellamaalla, 58:sta 45:een järjestäjään. Muissa maakunnissa järjestäjien määrä on laskenut tarkastelujaksolla 2018–2022 huomattavasti vähemmän, enimmillään kolmen järjestäjän verran. Vähennemisestä huolimatta Uudellamaalla on edelleen huomattavasti eniten koulutuksen järjestäjiä muihin maakuntiin verrattuna. Monien maakuntien järjestäjäverkon muutosten vähäisyyttä tarkastelujaksolla selittävät aiemmat muutokset, joissa järjestäjäverkkoa on koottu suuremmiksi monialaisiksi alueellisiksi toimijoiksi. Vuonna 2022 Uudenmaan ammatillisen koulutuksen järjestäjät kattavat 32 prosenttia kaikista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä. Vertailun vuoksi toiseksi eniten järjestäjiä löytyy Varsinais-Suomen alueelta, kattaen vuonna 2022 vain yhdeksän prosenttia kaikista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä.

Tarkasteltaessa muutoksia ylläpitäjätyypin mukaan havaitaan, että yksityisten järjestäjien määrä on vähentynyt määrällisesti selkeästi eniten verrattuna muihin ylläpitäjämuotoihin. Toisaalta yksityisiä koulutuksen järjestäjiä on koko tarkastelujaksolla ollut eniten. Kyseinen yksityisten järjestäjien vähenemisen ilmiö on havaittavissa selkeimmin Uudenmaan alueella, jossa yksityisten järjestäjien määrä on laskenut 51 järjestäjästä 40:een, mikä on selkeästi suurin muutos ylläpitäjämuodoista tarkasteltuna aikana. Toiseksi eniten laskua yksityisten järjestäjien osalta on tapahtunut Pirkanmaalla, jossa järjestäjien määrä on tarkastelutujen vuosien aikana laskenut yhdeksästä järjestäjästä kuuteen. Muissa maakunnissa yksityisten järjestäjien määrä on pysynyt samana tai laskenut 1–2 järjestäjän verran. Yksityisten

järjestäjien huomattava väheneminen on myös merkittävin tekijä ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokonaismäärän laskuun tarkasteltuina vuosina. Yksityisten järjestäjien määrän suurimmasta laskusta huolimatta ne edelleen muodostavat selkeän enemmistön ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa; vuoden 2022 alussa ne kattavat jopa 70 prosenttia kaikista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä. Koska yksityiset koulutuksen järjestäjät ovat keskimäärin kuntapohjaisia pienempiä, opiskelee yli 70 prosenttia ammatillisen koulutuksen opiskelijoista kuntien tai kuntayhtymien järjestämässä koulutuksessa.

Kuntia tarkastellessa havaitaan järjestäjien määrän pysyneen tarkastelujaksolla samana, poikkeuksena Kymenlaakso, jossa vuodesta 2022 lukien ei järjestetä enää kuntajärjestäjän ylläpitämää ammatillista koulutusta. Vastaavasti kuntayhtymiä tarkasteltaessa havaitaan, että näiden järjestäjien määrä on laskenut tarkastelujaksolla kahdella järjestäjällä, joista molemmat sijoittuivat Uudellemaalle. Valtion järjestämää ammatillista koulutusta järjestetään ainoastaan Lapissa, Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa.

Tärkeimpinä havaintoina ammatillisen koulutuksen järjestäjäjärakenteesta nousevat yksityisten koulutuksen järjestäjien suuri määrä ja siinä havaitut määrälliset, laskusuuntaiset muutokset. Voimakkainta kyseinen ilmiö on ollut Uudellamaalla, jossa samaan aikaan on edelleen selkeästi eniten järjestäjiä muihin maakuntiin verrattuna. Yksityisten järjestäjien määrä kattaa edelleen hyvin suuren osan kaikista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä. Opiskelijoista suurin osa opiskelee kuitenkin kuntien ja kuntayhtymien järjestämässä ammatillisessa koulutuksessa.

4.2.4 Lukiokoulutuksen oppilaitokset

Lukiokoulutuksen järjestäjäjärakennetta on yleensä tarkasteltu oppilaitostasoisesti. Lukiokoulutuksen oppilaitoksia oli 380 vuonna 2020. Näiden oppilaitosten koulutuksen järjestäjillä on voimassa oleva opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa. Lukiokoulutuksen oppilaitoksista kuntien ylläpitämiä on 320, kuntayhtymien 14, ja yksityisten tahojen 35. Valtion ylläpitämää lukiokoulutusta tarjotaan kolmessa oppilaitoksessa. Lisäksi yliopistot järjestävät lukiokoulutusta kahdeksassa harjoittelukoulussa.

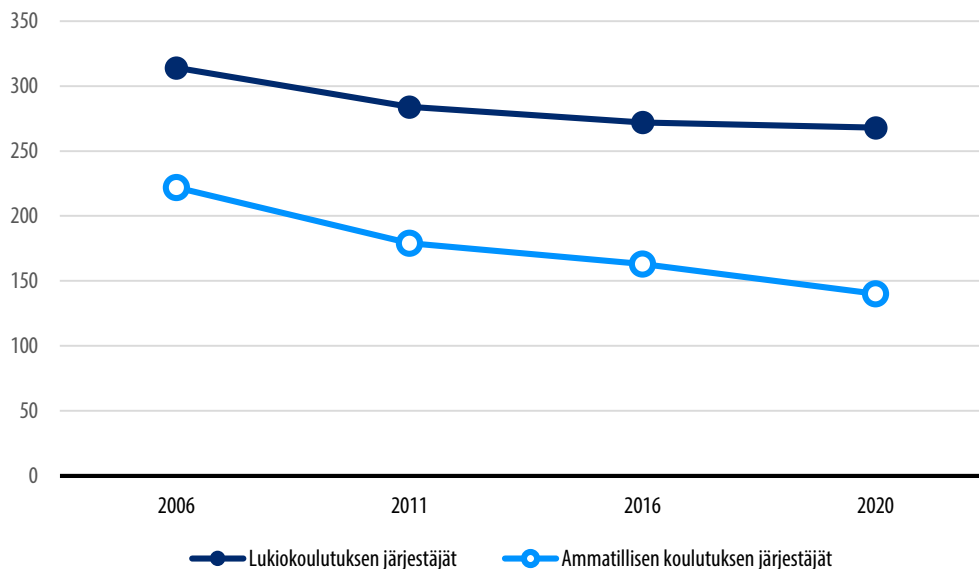
Erityisiä koulutustehtäviä on myönnetty yhteensä 75. Näistä on ilmaisutaitoon painottuvaa opetusta 3, kieliin painottuvaa 5, kuvataiteeseen painottuvaa 6, musiikkiin painottuvaa 13, urheiluun painottuvaa 15, matematiikkaan ja luonnontieteisiin painottuvaa 15 sekä 2 yrittäjyyteen painottuvaa opetusta. IB-opetukselle myönnettyjä erityistehtäviä on 16.

Vuonna 2020 ruotsinkielisiä oppilaitoksia on 35 (opetuskieli ruotsi) ja kaksikielisiä yksi (opetuskielet suomi ja ruotsi). Englanninkielisiä oppilaitoksia on kaksi ja muun opetuskielen oppilaitoksia on kolme.

Koulutuksen järjestäjä päättää oppilaitosverkosta, joissa koulutusta järjestetään, jollei järjestämisluvassa toisin määrätä. Koulutuksen järjestäjillä on yhteistyövelvollisuus muiden alueella toimivien koulutuksen järjestäjien kanssa. Lukiokoulutuksen toiminta-alueena ovat kunnat.

Liitteen 3 taulukko havainnollistaa lukiokoulutuksen oppilaitosten määrän maakunnan ja ylläpitäjätyyppin mukaan vuosina 2018–2020. Taulukossa esitellään kolme viimeisintä vuotta, jotka Vipusen tietokannassa on tällä hetkellä saatavilla. Taulukosta havaitaan, että vaikka oppilaitosten määrässä on tapahtunut joitakin alueellisia muutoksia, on oppilaitosten määrä pysynyt kokonaisuudessaan ja valtakunnallisesti suhteellisen muuttumattomana. Lukiokoulutuksen oppilaitosten valtakunnallinen kokonaismäärä on laskenut vuoteen 2020 mennessä kahden järjestäjän verran. Muutokset oppilaitosten määrässä ovat täten olleet maltillisia. Alla olevasta kuviosta 3 käy ilmi, että lukiokoulutuksen järjestäjien lukumäärä on laskenut noin 50:llä vuodesta 2006 lähtien.

Kuvio 3. Toisen asteen koulutuksen järjestäjämäärä tarkasteltuna vuosina 2006, 2011, 2016 ja 2020 (lähde: OPH VOS-raportti ja Vipunen)



Tarkasteltavana aikana lukiokoulutuksen oppilaitosten määrän muutokset koskevat kuntien ja kuntayhtymien järjestäjien määrää. Taulukosta havaitaan, että kuntien ylläpitämien oppilaitosten määrä kattaa vuonna 2020 suurimman osan, 84 prosenttia, koko lukiokoulutuksen oppilaitosten määrästä. Kuntien ylläpitämien oppilaitosten kokonaismäärä on laskenut vuoteen 2020 mennessä kolmen oppilaitoksen verran. Kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten määrä ei ole merkittävästi muuttunut.

Pirkanmaalla kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten määrä nousi kahdesta kolmeen vuonna 2020. Kanta-Hämeessä kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten määrä laski viidestä oppilaitoksesta neljään vuonna 2019, nousten kuitenkin takaisin viiteen vuonna 2020.

Sekä yksityisten tahojen että valtion järjestäjien oppilaitosten määrä on pysynyt tarkasteltuna aikana muuttumattomana, myös alueellisesti.

4.2.5 Vertailua ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjä-rakenteista ja niiden tulevaisuuden näkymistä

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien määriä vertailtaessa yllä olevasta kuvioista 3 havaitaan, että toisen asteen koulutuksen järjestäjien määrä on laskenut tarkastelujaksolla molemmissa koulutusmuodoissa. Lasku on ammatillisen koulutuksen osalta ollut voimakkaampaa kuin lukiokoulutuksessa. Lukiokoulutuksen osalta lasku on vuoden 2016 jälkeen ollut vähäistä ja ammatillisessa koulutuksessa järjestäjämäärän kehitys on ollut jatkuvasti laskusuuntaista. Tarkastelujaksolla lukiokoulutuksen järjestäjien määrä on laskenut 52 järjestäjällä, kun ammatillisessa koulutuksessa vastaava osuus on 82 järjestäjää.

Väestökehitys haastaa ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen nykyiset järjestäjä-rakenteet. Työikäisen väestön väheneminen, 2010-luvulla alkanut syntyvyyden lasku sekä kasvukeskuksiin ja kaupunkialueille keskittyvä muuttoliike ovat keskeisiä muutoksia, joiden vaikutukset heijastuvat koulutuksen järjestämiseen toisella asteella ja muilla koulutusasteilla.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on Tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta analysoinut koulutuksen määrällisen kysynnän muutoksia. Sitran mukaan maakuntatasolla tarkasteltuna polarisaatio keskuskaupunkien ja muun maakunnan välillä tulee syvenemään kaikissa maakunnissa. Uusien opiskelijoiden määrä vähenee huomattavasti jo 2020-luvun aikana maakuntien pienillä seuduilla, kun taas maakuntien keskuskaupunki-seuduilla koulutuksen tarve kasvaa tai vähenee muuta maakuntaa hitaammin. Keskittävä muuttoliike suurille kaupunkialueille, niiden lähialueille sekä maakuntien keskuskaupunkien on keskeisin tekijä ilmiön taustalla. Näillä alueilla koulutuksen tarve vähenee maltillisemmin, kun muualla se vähenee voimakkaasti.

Nämä tekijät heijastuvat myös toisen asteen koulutuksen kysyntään ja tarpeeseen. Eniten toisen asteen koulutuksen tarve tulee väheneään pienissä seutukunnissa tai niiden lähiseuduilla. 2030-luvun aikana toisen asteen koulutuksen tarve vähenee myös keski-suurilla ja suurilla kaupunkiseuduilla, vaikka kehitys on niissä maltillisempaa. Muuttotapioista kärsivillä keski-suurilla ja suurilla kaupunkiseuduilla määrällinen väheneminen on

merkittävää. Kuitenkin vielä 2020-luvun aikana suurilla kaupunkiseuduilla toisen asteen koulutuksen kysyntä ylittää selvästi tarjonnan. Ikäluokkien supistuminen tulee vaikuttamaan vuoteen 2040 mennessä voimakkaasti molempiin toisen asteen koulutusmuotoihin, vaikkakin ammatillista koulutusta vahvemmin lukiokoulutukseen, jonka uudet opiskelijat ovat suurimmaksi osaksi nuoria. On tärkeää huomioida, että vasta tulevien vuosien syntyvyys tulee lopulta määrittämään 2030-luvun lopun toisen asteen koulutuksen määrälliset tarpeet.

4.2.6 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien järjestämislupien vähimmäisopiskelijamäärä

Koulutuksen järjestäjät eroavat toisistaan omistajayhteisön lisäksi myös ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa määrättyä vähimmäisopiskelijavuosien määriltään. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 26 § mukaisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjille määrätään järjestämisluvassa opiskelijavuosien vähimmäismäärä, jota ministeriö ei voi alittaa myöntäessään koulutuksen järjestäjille tavoitteellisia opiskelijavuosia vuosittaisella varsinaisella suoritepäätöksellä. Järjestämisluvan vähimmäismäärän tarkoituksena on taata tietty volyymitaso järjestettävälle koulutukselle vuodesta toiseen ja luoda ennakoitavuutta toimintaan. Järjestämisluvissa koulutuksen järjestäjille päätetty opiskelijavuosien vähimmäismäärä on yhteensä noin 90 % talousarvion tavoitteellisten opiskelijavuosien määrästä. Tavoitteellisten opiskelijavuosien määrät kohdennetaan koulutuksen järjestäjille koulutustarpeen ja järjestäjien esitysten perusteella. Tavoitteelliset opiskelijavuodet ovat järjestäjälle myönnettävän perusrahoituksen perusteena.

Taulukko 3 havainnollistaa ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjien järjestämisluvan mukaisen opiskelijavuosien vähimmäismääriä eri ylläpitäjämuotojen osalta. Taulukosta havaitaan, että 0–49 opiskelijavuotta on yleisin vähimmäismäärä järjestäjien keskuudessa. Vastaavasti vähiten on niitä järjestäjiä, joilla opiskelijavuosia on vähintään 6 000–8 999. Volyymitaan pienimpiä järjestäjiä on siis eniten ja volyymitaan suurimpia vähiten. Taulukosta havaitaan, että 139 ammatillisen koulutuksen järjestäjästä reilusti yli puolella (66 %) opiskelijavuosien vähimmäismäärä on pienempi kuin 1 000 opiskelijavuotta.

Taulukko 3. Tutkintojen ja koulutuksen järjestäjien järjestämisluvan mukainen opiskelijavuosien vähimmäismäärä vuonna 2022

Järjestämisluvan opiskelijavuosien vähimmäismäärä	Ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjien lukumäärä 2022	Ylläpitäjämuoto			
		Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio
0–49	32	1	1	29	1
50–99	21	1	0	20	0
100–199	19	0	0	19	0
200–499	8	0	0	8	0
500–999	12	0	5	7	0
1 000–1 999	18	0	10	8	0
2 000–3 999	17	4	9	4	0
4 000–5 999	8	1	6	1	0
6 000–8 999	4	2	2	0	0
Kaikki yhteensä	139	9	33	96	1

Taulukosta havaitaan koulutuksen järjestäjän ylläpitäjämuodon ja koon yhteys, sillä yksityisistä enemmistö on pieniä koulutuksen järjestäjiä. Yksityisistä koulutuksen järjestäjistä 71 prosentilla järjestämisluvan opiskelijavuosien vähimmäismäärä on alle 200 opiskelijavuotta. Yksityisten järjestäjien keskuudessa yleisin järjestämisluvan opiskelijavuosien vähimmäismäärä on 0–49 opiskelijavuotta.

Kuntataustaisista eniten järjestäjiä löytyy 2 000–3 999 opiskelijavuoden kategoriasta. Opiskelijavuosiltaan pienimpiin kategorioihin, 0–49 sekä 50–99, sijoittuu yhteensä vain kaksi kuntayhtymäjärjestäjää. Kuntataustaisista järjestäjien opiskelijavuosimäärät painottuvakin opiskelijavuosien vähimmäismääriltään kolmeen suurimpaan kategoriaan, eli 2 000–3 999, 4 000–5 999 sekä 6 000–8 999.

Kuntayhtymiä tarkasteltaessa huomataan, että järjestäjien järjestämislupien opiskelijavuosien vähimmäismäärät painottuvat volyymiltään suurempiin kategorioihin, 1 000–1 999 sekä 2 000–3 999 ollessa yleisimmät lupien opiskelijavuosien vähimmäismäärät. Valtion ylläpitämää ammatillista koulutusta tarjoaa ainoastaan Saamelaisalueen koulutuskeskus, ja se sijoittuu kategoriaan 0–49.

Taulukosta havaitaan, että ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjien järjestämislupien volyymit painottuvat Suomessa alle 1 000 opiskelijavuoden vähimmäismäärään. Yksityiset koulutuksen järjestäjät painottuvat volyymiltaan pienimpiin ja kunnat ja kuntayhtymät vähimmäisopiskelijavuosiltaan suurimpiin järjestäjiin.

Koulutuspoliittisessa selonteossa¹¹ todetaan, että väestökehityksen muutosten ollessa Suomessa voimakkaita tulee ammatillisen koulutuksen järjestäjä rakenne muuttumaan merkittävästi. On oletettavissa, että volyymiltaan pienimmät järjestäjät tulevat väheneään ja opiskelijavuosien vähimmäismäärältään isoimmat järjestäjät säilymään tai jopa lisääntymään. Kehitykseen vaikuttavat olennaisesti alueelliset ja väestökehitykselliset tekijät. Ammatillisen koulutuksen järjestämisen edellytykset tulevat eriytymään voimakkaasti maan eri osissa. Opiskelijamäärän vähetessä osalla ammatillisen koulutuksen järjestäjistä rahoitus pohja pienenee oleellisesti. Ilman toimenpiteitä järjestäjä rakenteen kehittämiseksi tulevat koulutuksen järjestäjien opiskelijavuosien vähimmäismäärät vähenemään tulevina vuosikymmeninä väestökehityksen kautta.

4.2.7 Ammatillisen koulutuksen tutkinnot

Järjestämisluvassa myönnetään oikeus järjestää tiettyjä tutkintoja ja koulutusta. Osa koulutuksen järjestäjistä voi järjestää koulutusta useammalla koulutus alalla useaan eri tutkintoon, kun taas osalla järjestäjistä on luvassaan vain muutamia tutkintoja.

Liitteen 4 taulukko havainnollistaa ammatillisten koulutuksen tutkintomäärät vuosina 2018–2021. Kutakin vuotta koskevien sarakkeiden alla nähdään myös tutkintojen määrien keskiarvot. Taulukosta havaitaan, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen määrässä on tarkastelujaksolla tapahtunut vuoteen 2021 mennessä laskua reilun 1 200 tutkinnon verran. Tutkintojen määrä laski erityisesti vuonna 2020 yli 1 380 tutkinnolla, mutta vastavuoroisesti nousi vuonna 2021 reilulla 1 600 tutkinnolla.

Alueellisesti tarkasteltuna suurinta laskua ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kokonaismäärässä vuosien 2018 ja 2021 välillä havaitaan Uudellamaalla (523), Keski-Suomessa (382), Pohjois-Pohjanmaalla (288), Etelä-Pohjanmaalla (171), Lapissa (149), Kymenlaaksossa (146) sekä Etelä-Karjalassa (122). Näistä jatkuvaa laskua vuoteen 2021 asti tapahtui Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Vastaavasti tutkintojen määrä oli korkeampi kuin vuonna 2018 vuoteen 2021 mennessä Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä, Pohjanmaalla ja Kainuussa. Muissa maakunnissa tutkintojen määrän nousu tai lasku vuoteen 2021 mennessä on ollut vähäistä.

11 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (2021). Valtioneuvoston julkaisu 2021:24.

Perustutkintojen määrien kehitystä tarkasteltaessa havaitaan niiden määrä laskeneen tarkasteltujaksolla huomattavasti enemmän kuin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen määrien. Ero perustutkintojen kokonaismäärässä tarkastellun ajanjakson alusta vuoteen 2021 mennessä on yli 10 700 tutkintoa pienempi. Perustutkintojen kokonaismäärä laski tarkasteltuna aikana jokaisessa maakunnassa; yhdessäkään maakunnassa tutkintojen määrä ei ollut vuoteen 2021 mennessä korkeampi kuin vuonna 2018.

Suoritettujen tutkintojen määrän lasku on ollut selkeästi merkittävintä Uudellamaalla, jossa ero vuoteen 2018 oli vuoteen 2021 mennessä on 3 602 tutkintoa. Muut maakunnat, joissa eroa vuoden 2018 ja 2021 välillä on ollut yli 500 tutkintoa, ovat Keski-Suomi (805), Varsinais-Suomi (802), Pohjois-Savo (671), Pohjois-Pohjanmaa (735), Pirkanmaa (514) sekä Kymenlaakso (502). Muissa maakunnissa lasku on ollut tätä vähäisempää. Jokaisessa maakunnassa tutkintojen määrä laski vuonna 2019. Sama ilmiö toistui vuonna 2020, Satakuntaan lukuun ottamatta. Vuoteen 2021 mennessä tutkintojen määrät lähtivät nousuun tai laskivat maakunnasta riippuen.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen määrän laskusuuntainen kehitys on ollut huomattavasti maltillisempaa kuin ammatillisten perustutkintojen.

Liitteen 5 taulukko havainnollistaa ammatillisten koulutuksen tutkinnon osien määrät vuosina 2018–2021. Kutakin vuotta koskevien sarakkeiden alla nähdään myös tutkintojen määrien keskiarvot. Taulukosta havaitaan, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkinnon osien määrässä on tarkastelujaksolla tapahtunut nousua vuoteen 2021 mennessä yli 6 500 tutkinnonosan verran. Tutkintojen määrä laski vuonna 2020 yli 4 100 yksiköllä, mutta vastavuoroisesti nousi vuoteen 2021 mennessä yli 8 800 yksikön verran.

Alueellisesti tarkasteltuna suurinta laskua verrattuna vuosia 2018 ja 2021 on tapahtunut Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Etelä-Karjalassa ja Kymenlaaksossa. Näistä jatkuvaa laskua vuoteen 2021 asti tapahtui Etelä-Karjalassa. Muissa maakunnissa tutkinnon osien määrä oli vastaavasti noussut. Näistä suurinta nousu on ollut Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla.

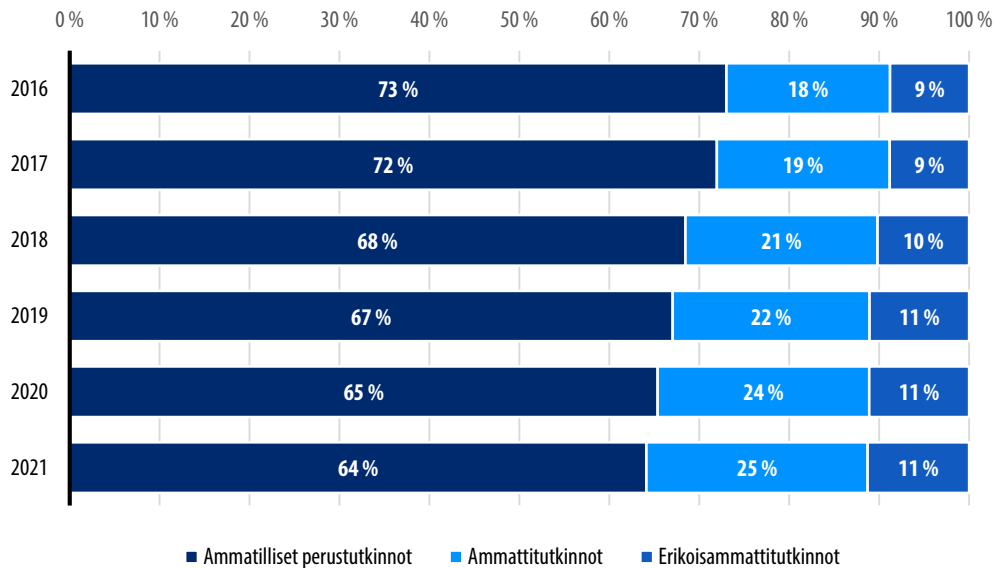
Perustutkintojen tutkinnon osien määrien kehitystä tarkasteltaessa havaitaan niiden määrän vastaavasti laskeneen tarkasteltujaksolla. Ero perustutkintojen kokonaismäärässä verrattuna vuosien 2018 ja 2021 välillä on peräti yli 31 920 suoritettua tutkinnonosaa pienempi. Tutkinnonosien määrän laskua havaitaan koko tarkasteltua aikana. Voimakkainta lasku on ollut vuonna 2020, jolloin laskua tapahtui edelliseen vuoteen nähden jopa yli 44 790 tutkinnonosan verran. Vastaavasti tutkinnon osien määrä nousi vuonna 2021 yli 17 500 yksiköllä.

Alueellisesti tarkasteltuna tutkinnon osien kokonaismäärä oli vuonna 2021 korkeampi kuin vuonna 2018 vain Satakunnassa, Pirkanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Jatkuvaa laskua koko tarkastelujaksolla havaitaan Kymenlaaksossa, Pohjois-Savossa ja Kainuussa. Vuonna 2019 tutkinnon osien määrä laski tai nousi maakunnasta riippuen. Vuonna 2020 laskua tapahtui jokaisessa maakunnassa, paitsi Satakunnassa ja Etelä-Karjalassa. Vuonna 2021 kehitys kääntyi laskuun tai nousuun maakunnasta riippuen.

Suoritettujen perustutkintojen tutkinnon osien määrän lasku on ollut selkeästi merkittävä Uudellamaalla, jossa ero vuoteen 2018 oli vuoteen 2021 mennessä on 8 814 yksikköä. Muut maakunnat, joissa eroa vuoden 2018 ja 2021 välillä on ollut yli 2 000 tutkinnon osan verran, ovat Varsinais-Suomi (5 130), Pohjois-Savo (3 430), Kymenlaakso (3 102), Päijät-Häme (2 885), Kanta-Häme (2 881), Keski-Suomi (2 681) sekä Pohjois-Pohjanmaa (2 092).

Yllä esiteltyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkinnon osien määrien ja perustutkintojen osien määrien kehitys on ollut erilaista; edellä mainitussa ne ovat nousseet, ja viimeksi mainitussa laskeneet tarkastelujaksolla.

Kuvio 4 havainnollistaa ammatillisen tutkinnon suorittaneet opiskelijat tutkintotyypeittäin vuosina 2016–2021. Kuvioista havaitaan, että tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden jakautuminen tutkintotyypeittäin tarkasteltuna aikana painottuu selkeästi eniten ammatillisiin perustutkintoihin verrattuna ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Vaikka ammatillisten perustutkintojen suorittaneiden opiskelijoiden määrä on laskenut joka vuosi tarkastelujaksolla, yhteensä 9 prosenttia, on se edelleen ylivoimaisesti suosituin ammatillinen tutkinto. Vastavuoroisesti ammattitutkinnon suorittaneiden osuudessa havaitaan nousua joka vuosi tarkastelujaksolla. Myös erikoisammattitutkinnon suorittaneiden osuus on noussut. Kyseinen osuus on kuitenkin noin puolet ammattitutkintoja pienempi, ja sen kasvu on pysähtynyt vuoden 2019 jälkeen.

Kuvio 4. Tutkinnon suorittaneet opiskelijat tutkintotyypeittäin vuosina 2016–2021

4.3 Kartoitus toisen asteen koulutuksen järjestäjä rakenteen kehittämistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi kevään 2022 aikana kyselyn¹² lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille toisen asteen koulutuksen kehittämiseen liittyen. Selvityksessä kartoitettiin koulutuksen järjestäjien käsityksiä siitä, miten koulutuksen saavutettavuutta voidaan edistää haastavan väestörakenteen muutoksen oloissa sekä sitä, miten kehitetään parhaiten koulutuksen yhdenvertaisuutta, laatua ja joustavuutta.

Kyselyn kohderyhmänä ja vastaajina olivat toisen asteen koulutuksen henkilöstö ja rehtorit sekä koulutuksesta kunnissa hallinnollisesti vastaavat. Osallistujat kutsuttiin mukaan sähköpostitse, ja osallistumisaika sijoittui touko-kesäkuulle 2022. Osallistujia oli yhteensä 211. Yksittäisiä vastauksia kyselyssä saatiin kaikkiaan 802 kappaletta, mikä antaa varsin hyvän kuvan koulutuksen järjestäjien ehdottamista kehittämistarpeista.

Taustamuuttujina vastauksissa toimivat vastaajan rooli sekä hänen edustamansa maa-kunta. Toisen asteen koulutuksen kehittämisen ideoinnin lisäksi vastaajat saivat arvioida, mitä ehdotuksia kannattaisi toteuttaa sekä konkretisoida itse, mitä asioiden

¹² Kartoituksen toteutti Fountain Park Oy.

toteuttamisessa tulisi huomioida. Lopuksi osallistujat saivat lähettää terveisiä ja toiveita hankkeen valmisteluun. Tuloksissa korostuu ammatillisen koulutuksen edustajien näkemys.

Kyselyyn vastanneiden mukaan **parhaiten koulutuksen saavutettavuutta edistävät:**

1. **Digitaalisten ratkaisujen hyödyntäminen**
Verkko-opintotarjonta, -materiaalit ja etäohjaus yli (maa)kuntarajojen, kehittynyt verkkopedagogiikka.
2. **Koulutusyhteistyö ja resurssien yhteiskäyttö yli kuntarajojen**
Yhteistyökumppaneina muut oppilaitokset kaikilla kouluasteilla, koulutustenjärjestäjät, kunnat ja hyvinvointialueet.
3. **Riittävä rahoitus oppilaitosten toimintavarmuuden varmistamiseksi**
Rahoitus erikokoisille kouluille myös väestökatoalueilla.
4. **Joustavuus ja yksilöllisyys opinnoissa**
Ajasta ja paikasta riippumaton tapa suorittaa monimuotoisesti opintoja, yksilölliset opintopolut.
5. **Koulutuspaikat kysynnän ja tarpeen mukaan**
Alueen (ennakoitu) työvoimatarve koulutuspaikkojen perustana.
6. **Toimiva työelämäyhteistyö**
Opintokokonaisuuksien suunnittelu ja toteutus yhdessä paikallisten yritysten (tarpeiden) kanssa, työssäoppiminen aidossa työympäristössä.

Näiden tekijöiden ohella vastaajat nimesivät edistäviksi tekijöiksi pienten yksiköiden elinvoimaisuuteen panostamisen, toimivat kulkuyhteydet oppilaitoksille, pienten yksiköiden yhdistäminen, järjestämistapasäätelyn ja säädösten purkaminen sekä koulutuspaikan majoitustoiminnan laajentaminen ja kehittäminen.

Vastaavasti vähiten saavutettavuutta edistäviksi toimiksi kyselyn vastaajien mukaan lukevat kuntien aikataulujen yhdenmukaistaminen alueellisesti, sisäoppilaitosten lisääminen ja opiskelijan avustaminen matkakuluissa, ulkopuolisten koulutuksen järjestäjien osaamisen ja koulutustarjonnan hyödyntäminen valinnaisten aineiden osalta, koulutuksenjärjestäjien asuntolapalvelujen kehittämien ja laajentaminen sekä konepajakoulujen perustaminen yritysten yhteyteen työssäoppimista tukemaan. Lisäksi esiin nousivat HOK-Sin¹³ uudistaminen, henkilökohtaistamisen menetelmien kehittäminen sekä tekoälyn hyödyntäminen, arviointikriteerien selventäminen, yksinkertaisen rakenteen

13 Henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, joka tehdään ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville.

toteuttaminen väestökatoalueella, opintojaksojen vuorovuosiopetus sekä valtakunnan sisäisen opiskelijavaihdon tukeminen.

Huomionarvoista on todeta, että tässä kyselyssä saavutettavuuden käsitteen moniulotteinen luonne ei tule tarkastelluksi kaikilta osa-alueiltaan, sillä tässä selvityksessä saavutettavuutta tarkastellaan toisen asteen koulutuksen ja väestörakenteen muutosten kontekstissa.

Selvityksen vastaajien mukaan **koulutuksen yhdenvertaisuutta, laatua ja joustavuutta vahvimmin lisääviä tekijöitä** ovat:

1. **Opintojen henkilökohtaistaminen**
Yksilölliset mahdollisuudet opintojaksojen suorittamiseksi, valinnanvapauden lisääminen.
2. **Riittävä ja joustava rahoitus**
Joustava toiminta vaatii joustavaa ja pysyvämpää rahoitusta.
3. **Koulutusyhteistyö ja hyvien käytäntöjen jakaminen yli kuntarajojen**
Yhteistyökumppaneina muut oppilaitokset kaikilla kouluasteilla, koulutustenjärjestäjät, kunnat ja hyvinvointialueet.
4. **Ammattitaitoinen opetushenkilöstö**
Täydennyskoulutus, työn houkuttelevuus, opetushenkilöstö mukana kehittämistyössä.
5. **Yhteinen laadunhallinta ja tavoitteisto**
Valtakunnalliset laatukriteerit, arviointikriteerit, opetussuunnitelmat ja toimintamallit.
6. **Digitaalisten ratkaisujen hyödyntäminen**
Verkko-opintotarjonta, -materiaalit ja etäohjaus yli (maa)kuntarajojen, kehittynyt verkkopedagogiikka.

Näiden lisäksi koulutuksen yhdenvertaisuutta, laatua ja joustavuutta nähtiin vastaajien keskuudessa saavutettavan toimivalla työelämäyhteistyöllä, joustavilla järjestämisluvilla sekä riittävän isoilla koulutuksenjärjestäjillä.

Kyselyyn vastanneet korostivat riittävän ja joustavan rahoituksen tärkeyttä koulutuksen saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden, laadun ja joustavuuden edistämisen kannalta. Ehdotus saavutettavuuden edistämisestä koulutuspaikkojen tarjoamisella kysynnän ja tarjonnan mukaan alueen (ennakoidun) työvoimatarpeen mukaan näyttäytyy haastavana ikäluokkien supistumisen ja työvoiman tarpeen epäsuhtaan sekä alueellisten erojen syventymisen kannalta.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan kysyä, ovatko vastaajien ehdottamat kehitysehdotukset riittäviä vastaamaan väestörakenteen muutosten tuomiin haasteisiin toisen asteen koulutuksen järjestämiselle. Nykyisen kaltainen toisen asteen koulutuksen järjestäjä rakenne ei seuraavina vuosikymmeninä tule olemaan tarkoituksenmukainen ja kestävä ikäluokkien supistumisen ja alueellisten erojen syvenemisen myötä. Nämä tekijät tulevat lopulta määrittämään ja siten myös muuttamaan toisen asteen koulutuksen kysyntää ja tarjontaa oleellisesti, jolloin myös toimenpiteet järjestämiskokemuksien muutoksille tulevat välttämättömiksi. Edellä esiteltyjen koulutuksen järjestäjien toimintaan ja talouteen vaikuttavien muutostekijöiden, väestön koulutus- ja osaamistason ja -tarpeiden vahvistamisen sekä koulutuksen järjestäjille tehdyn kyselyn tulosten mukaan koulutuksen järjestäjien toimintaympäristön muutokset ovat tulevaisuudessa niin merkittäviä, että ne asettavat kasvavia vaatimuksia toisen asteen koulutuksen järjestämiselle. Haasteita ei ole mahdollista ratkaista ilman samanaikaista koulutuksen rakenteiden, järjestämistapojen ja toiminnan kehittämistä.

Toisen asteen koulutuksen keskeinen kansallinen tavoite on tarjota opiskelijoille mahdollisuudet yksilöllisiin valintoihin sekä joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin sekä edistää kansalaisten tasa-arvoa laadukkaiden koulutuspalvelujen saamisessa. Toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvan koulutuksen järjestäjä rakenteen muodostaminen edellyttää samanaikaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön nykyistä vahvempaa, läpinäkyvämpää, selkeämpää ja koulutuksen järjestäjien paikallista päätäntävaltaa tukevaa valtakunnallista ohjausta toisen asteen koulutuksen rakenteellisessa kehittämisessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kehittämistyötä ohjaavien valtakunnallisten suuntaviivojen valmistelusta tiiviissä yhteistyössä koulutuksen järjestäjien, kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa. Koulutuksen järjestämistä koskevat ratkaisut tehdään paikallisella tasolla. Toisen asteen koulutuksen toimintaa on tehostettava merkittävästi, jotta voidaan taata laadukas, saavutettava ja riittävän yhdenvertaiset koulutuksen järjestämisedellytykset koko maan alueella. Samalla järjestäjien toimintakykyä alueilla on edistettävä. Tietoisuutta ja keskustelua erityisesti väestökehityksen tuomista vaikutuksista toisen asteen koulutuksen järjestämiseen tullaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta vahvistamaan.

4.4 Koulutuksen vetovoima, täyttöaste sekä ennakoitu tulevaisuus

Toisen asteen ammatillisella koulutuksella on tarkoitus vastata alueiden väestön ja työ- ja elinkeinoelämän koulutus- ja osaamistarpeeseen sekä huomioida myös alueiden elinkeinostrategioiden tavoitteita.

Koulutuksen järjestäjä tarjoaa yhteishaussa koulutusta järjestämislupansa mukaisesti. Ammatilliseen koulutukseen voi hakeutua sekä yhteishaussa että jatkuvassa haussa. Koulutuksen järjestäjä suunnittelee itse, kuinka paljon se tarjoaa opiskelijavuosina koulutuspaikkoja yhteishaussa ja jatkuvan haun puolella.

Ammatillisen koulutuksen kysyntää kuvaa myös kokonaistoteuman volyyymi, jossa ovat mukana kaikki opiskelijat; sekä yhteishaun kaikilta hakusijoilta valitut että jatkuvan haun kautta valitut opiskelijat.

4.4.1 Ammatillisen koulutuksen vetovoima

Ammatillisen koulutuksen vetovoimaa¹⁴ kuvataan kevään yhteishaun kaikkien, ei vain perusopetuksesta tulevien, ensisijaisten hakijoiden suhteena haussa tarjolla olleisiin opiskelijapaikkoihin. Tarkastelussa olevat kevään yhteishaun tiedot ovat vuosien 2019–2021 keskiarvoja (ks. taulukko 4). Vertailun vuoksi kehityssuunnan osoittamiseksi tarkastellaan myös maakuntien kevään 2022 vetovoimatietoja. Vetovoiman osalta tarkastellaan maakuntien välisiä eroja, ja kuvataan myös maakunnan sisällä järjestäjien välisiä eroja, jos ne poikkeavat merkittävästi maakunnan muiden järjestäjien vetovoimaluvuista.

14 Vetovoima-käsitteeseen tulee tässä yhteydessä suhtautua varauksella. Koulutuksen järjestäjät päättävät vuosittain yhteishakuun tulevien aloituspaikkojen määrästä, mikä vaikuttaa tässä käytetyn vetovoimaluvun arvoon.

Taulukko 4. Ammatillisen koulutuksen vetovoima maakunnittain, vuosien 2019–2021 keskiarvo

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Koko maa	42 156	37 248	0,88
Uusimaa	10 884	9 930	0,91
Varsinais-Suomi	3 340	2 865	0,86
Satakunta	1 675	1 638	0,98
Kanta-Häme	1 505	1 339	0,89
Pirkanmaa	4 401	3 619	0,82
Päijät-Häme	1 344	1 426	1,06
Kymenlaakso	1 146	1 163	1,01
Etelä-Karjala	740	722	0,98
Etelä-Savo	1 105	776	0,70
Pohjois-Savo	1 851	1 577	0,85
Pohjois-Karjala	1 424	1 214	0,85
Keski-Suomi	2 527	2 240	0,89
Etelä-Pohjanmaa	2 021	1 579	0,78
Pohjanmaa	1 662	1 118	0,67
Keski-Pohjanmaa	749	758	1,01
Pohjois-Pohjanmaa	3 505	3 350	0,96
Kainuu	502	452	0,90
Lappi	1 773	1 484	0,84

Verrattaessa ensisijaisten hakijoiden määrää yhteishaussa tarjolla olleisiin aloituspaikkoihin saadaan näkyville tilanne ennen yhteishaun opiskelijavalintaprosessissa tapahtuvia muita opiskelijaksi valinnan vaiheita. Koulutukseen hakeudutaan ja myös valitaan opiskelijaksi muiltakin hakusijoilta, opiskelijaksi valittujen ja paikan vastaanottaneiden määrä vaihtelee samoin kuin lopulta opintonsa aloittaneiden määrä.

Koulutuksen järjestäjillä on yhteishaussa tarjontaa yhdessä tai useammassa maakunnassa sijaitsevilla hakukohteilla (oppilaitoksissa sekä toimipisteissä). Maakuntakohtaisen

vetovoiman tarkastelu on tehty hakukohteena olevien oppilaitosten ja toimipisteiden sijaintimaakuntien mukaisesti.

Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen vetovoimaa tarkastellaan erikseen, jotta voidaan arvioida myös ruotsinkielisen koulutuksen tarjontaa suhteessa koulutuksen kysyntään yhteishaussa.

Koko maan ammatillisen koulutuksen vetovoimalukua verrataan maakuntien lukuihin ja maakunnan jälkeen suluissa oleva luku on maakunnan oma vetovoimaluku, ei suhteellinen ero koko maan lukuun. Suurimmalla osalla maakunnista vetovoimaluku on lähellä koko maan vetovoimalukua. Tarkastelussa on mukana sekä kaikki yhteishaussa tarjolla ollut koulutus, myös ruotsinkielinen. Yhteishaun vetovoimaa arvioitaessa on hyvä huomioida se, että koulutuksen järjestäjien tarjoamien aloituspaikkojen määrä myös vaihtelee vuosittain. Vaihteluväli kuitenkin valtakunnan tasolla on vuosittain satoja aloituspaikkoja, enimmillään noin 1 600 paikkaa vuonna 2022 edelliseen vuoteen nähden. Ensisijaisten hakijoiden määrä laski vähän vuonna 2020 edellisen vuoteen verrattuna, nousi vuonna 2021 noin 3 500 opiskelijalla vuoteen 2020 nähden, mutta laski vuonna 2022 noin 2 100 opiskelijalla edelliseen vuoteen verrattuna.

Koko maan vetovoimaluku 0.88 on alle luvun 1.0, mikä tarkoittaisi yhtä ensisijaista hakijaa per aloituspaikka. Koko maan vetovoimaluku alittuu kahdeksassa maakunnassa (Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Lappi). Pienin alitus valtakunnalliseen vetovoimalukuun on Varsinais-Suomessa (0.86). Myös Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan alittava vetovoimaluku (0.85) on melko lähellä koko maan lukua. Suurin alitus on Pohjanmaalla (0.67) ja seuraavaksi suurin Etelä-Savossa (0.70).

Vetovoimaluku on vastaavasti koko maan vetovoimalukua korkeampi 10 maakunnassa (Uusimaa, Satakunta, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Keski-Suomi, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu). Pienin ylitys valtakunnalliseen vetovoimalukuun on Kanta-Hämeessä ja Keski-Suomessa (0.89). Myös Uudenmaan (0.91) ja Kainuun (0.90) ylittävä vetovoimaluku on melko lähellä koko maan lukua. Suurin ylitys on Päijät-Hämeessä (1.06) ja seuraavaksi suurin Kymenlaaksossa ja Keski-Pohjanmaalla (1.01).

Maakuntien välisiä eroja selittää osaltaan se, millainen järjestäjäverkko maakunnassa on. Etelä-Karjalassa (0.98) on vain yksi järjestäjä, joka on maakunnallinen ja monialainen. Kainuussa (0.90) ja Keski-Pohjanmaalla (1.01) on vastaavanlaisen maakunnallisen järjestäjän lisäksi yksi pienempi ja kapeampialainen järjestäjä. Kymenlaaksossa (1.01) ammatillinen koulutus on perinteisesti ollut lukiokoulutusta vetovoimaisempaa. Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan kasvukeskusten väestökehitys vaikuttaa ammatillisen koulutuksen vetovoimaan.

Maakuntien välisiin eroihin vaikuttaa myös se, missä tarjotaan esimerkiksi hyvin vetovoimaista suomenkielistä liikunta-alan perustutkinnon koulutusta. Keskimäärin pelkästään liikunta-alan koulutusta yhteishaussa tarjoavien järjestäjien vetovoimaluku vaihtelee kolmea järjestäjää lukuun ottamatta välillä 2.0–3.0 ja yhdellä järjestäjällä enimmillään jopa 6.3. Muita vetovoimaisia perustutkintokoulutuksia ovat musiikki ja tanssi, joissa vetovoima vaihtelee suurimmalla osalla välillä 2.0–3.0. Kun musiikkialan järjestäjän vetovoimaluku jää selkeästi alle maakunnan vetovoimaluvun ja vaikuttaa maakunnan vetovoimalukuun, esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunnassa, jossa maakunnan toisen ja monialaisen järjestäjän vetovoimaluku on 0.89 eli koko maan tasoa. Myös muissa maakunnissa musiikkialan koulutuksen alhaisella vetovoimalla on vaikutusta. Vaihtelevuutta vetovoimaluvuissa on myös ammatillisen koulutuksen järjestäjinä pelkästään kansanopistoa ylläpitävien järjestäjien välillä, jotka tarjoavat yhteishaussa kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon koulutusta. Vetovoimaisena em. tutkintojen vaikutus koko maakunnan vetovoimalukuun voi olla merkittävä, esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla, jossa tosin usein muidenkin järjestäjien vetovoimaluku jää paljon alle koko maakunnan keskiarvon. Vastaavasti Varsinais-Suomessa musiikkialan ja kasvatus- ja ohjausalan koulutusta tarjoavien järjestäjien vetovoimaluvut ovat selkeästi korkeampia kuin muiden maakunnan järjestäjien.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät sijoittuvat kotipaikkansa mukaisesti johonkin maakuntaan. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että maakunnan yhteishaun vetovoimalukuun ei ole merkittävää vaikutusta sillä, missä määrin siellä on yhteishaussa myös koulutustarjontaa sellaisilla järjestäjillä, joiden kotipaikka on toisessa maakunnassa. Poikkeuksena on Pohjois-Pohjanmaa, jos verrataan toisen maakunnan järjestäjän tarjonnan vetovoimaa maakunnan useiden järjestäjien vetovoimaan kotimaakunnassaan.

Koulutuksen järjestäjissä on myös niitä, joiden vetovoimaluvut kaikkina tarkastelujakson vuosina vaihtelevat välillä 0.30–0.60, jopa alle 0.30.

Taulukossa 5 on vuosittaiset tiedot maakunnittain vuosina 2019–2021. Taulukossa on vastaavat tiedot myös vuodesta 2022. Tarjonta sijoittuu maakunnassa sijaitsevan hakukohteen mukaisesti, ei järjestäjän kotimaakunnan mukaan.

Taulukko 5. Ammatillisen koulutuksen vetovoima maakunnittain vuosina 2019–2022

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2019	42 596	36 837	0,86
Uusimaa	11 079	9 702	0,88
Varsinais-Suomi	3 308	2 898	0,88
Satakunta	1 752	1 641	0,94
Kanta-Häme	1 457	1 341	0,92
Pirkanmaa	4 511	3 612	0,80
Päijät-Häme	1 441	1 440	1,00
Kymenlaakso	1 165	1 185	1,02
Etelä-Karjala	767	744	0,97
Etelä-Savo	1 146	780	0,68
Pohjois-Savo	1 957	1 530	0,78
Pohjois-Karjala	1 507	1 173	0,78
Keski-Suomi	2 373	2 277	0,96
Etelä-Pohjanmaa	2 055	1 494	0,73
Pohjanmaa	1 691	1 086	0,64
Keski-Pohjanmaa	759	756	1,00
Pohjois-Pohjanmaa	3 307	3 243	0,98
Kainuu	505	432	0,86
Lappi	1 816	1 503	0,83
2020	42 480	35 667	0,84
Uusimaa	11 026	9 495	0,86
Varsinais-Suomi	3 287	2 691	0,82
Satakunta	1 660	1 590	0,96
Kanta-Häme	1 551	1 275	0,82
Pirkanmaa	4 461	3 519	0,79
Päijät-Häme	1 274	1 320	1,04
Kymenlaakso	1 202	1 134	0,94
Etelä-Karjala	738	681	0,92

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Etelä-Savo	1 123	813	0,72
Pohjois-Savo	1 619	1 341	0,83
Pohjois-Karjala	1 451	1 152	0,79
Keski-Suomi	2 505	2 163	0,86
Etelä-Pohjanmaa	2 080	1 530	0,74
Pohjanmaa	1 661	1 113	0,67
Keski-Pohjanmaa	744	720	0,97
Pohjois-Pohjanmaa	3 729	3 237	0,87
Kainuu	496	444	0,90
Lappi	1 873	1 449	0,77
2021	41 391	39 240	0,95
Uusimaa	10 548	10 593	1,00
Varsinais-Suomi	3 425	3 006	0,88
Satakunta	1 614	1 683	1,04
Kanta-Häme	1 506	1 401	0,93
Pirkanmaa	4 230	3 726	0,88
Päijät-Häme	1 318	1 518	1,15
Kymenlaakso	1 072	1 170	1,09
Etelä-Karjala	714	741	1,04
Etelä-Savo	1 046	735	0,70
Pohjois-Savo	1 978	1 860	0,94
Pohjois-Karjala	1 315	1 317	1,00
Keski-Suomi	2 703	2 280	0,84
Etelä-Pohjanmaa	1 927	1 713	0,89
Pohjanmaa	1 635	1 155	0,71
Keski-Pohjanmaa	745	798	1,07
Pohjois-Pohjanmaa	3 478	3 570	1,03
Kainuu	506	480	0,95
Lappi	1 631	1 500	0,92

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2022	39 745	37 110	0,93
Uusimaa	10 205	9 501	0,93
Varsinais-Suomi	3 292	2 901	0,88
Satakunta	1 448	1 572	1,09
Kanta-Häme	1 452	1 548	1,07
Pirkanmaa	3 842	3 675	0,96
Päijät-Häme	1 308	1 416	1,08
Kymenlaakso	1 066	1 083	1,02
Etelä-Karjala	722	729	1,01
Etelä-Savo	1 044	783	0,75
Pohjois-Savo	1 822	1 728	0,95
Pohjois-Karjala	1 278	1 095	0,86
Keski-Suomi	2 574	2 238	0,87
Etelä-Pohjanmaa	1 870	1 626	0,87
Pohjanmaa	1 557	1 179	0,76
Keski-Pohjanmaa	680	693	1,02
Pohjois-Pohjanmaa	3 550	3 546	1,00
Kainuu	521	462	0,89
Lappi	1 514	1 314	0,87

Kun verrataan vuosien 2020 ja 2021 vetovoimalukuja vuoden 2022 vetovoimalukuihin, koko maan tasolla on pientä laskua vuoteen 2021 verrattuna, mutta vetovoimaluku on suurempi kuin vuonna 2020. Vuoden 2022 tiedoissa on mukana myös ammatillisten erityisoppilaitosten vetovoimaluvut. Maakunnittain ei ole tapahtunut suuria muutoksia vuoteen 2021 nähden, mutta pientä laskua Uudellamaalla, Kainuussa ja Lapissa. Erityisesti Uudellamaalla vuoden 2022 vetovoimaluvun lopulliseen tasoon vaikuttaa ammatillisten erityisoppilaitosten tarjonnan vetovoima, joka useista muista järjestäjistä poiketen on selkeästi korkeampi.

Varsinais-Suomessa vetovoima on pysynyt vuoden 2021 tasolla ammatillisen erityisoppilaitoksen tarjonnan vetovoimasta huolimatta. Satakunnassa on vähän nousua, jonkin

verran Kanta-Hämeessä, samoin Pirkanmaalla, mutta näiden maakuntien osalta nousua selittää pääasiassa ammatillisen erityisoppilaitoksen koulutuksen tarjonta. Jonkin verran tai pientä nousua vuoteen 2021 nähden on Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Keski-Suomessa, Pohjanmaalla, mitä osaltaan selittää ammatillisen erityisoppilaitoksen vetovoimaluku. Jonkin verran tai pientä laskua vuoteen 2021 nähden on Etelä-Karjalassa, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla, vaikka siellä koulutusta tarjonneen yhden tai useamman ammatillisen erityisoppilaitoksen vetovoimaluku on korkea tai selvästi yli maakunnan vetovoimaluvun. Etelä-Pohjanmaalla on myös pientä laskua, tosin yhden järjestäjän tiedot puuttuvat.

4.4.2 Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen vetovoima

Yhteishaussa ammatillista koulutusta tarjotaan kolmessa eri maakunnassa: Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. Mukana on kuuden ruotsinkielisen ja kahden kaksikielisen järjestäjän ruotsinkielisen koulutuksen tarjonta sekä Turun kaupungin tarjonta. Kaupungilla on kahdessa perustutkinnossa oikeus myös tutkintokieleen ruotsi. Vastaava oikeus on Keski-Pohjanmaan koulutuskuntayhtymällä, mutta se ei ole tarjonnut ruotsinkielistä koulutusta tarkastelujaksolla. Seuraava tarkastelu tehdään täten pelkästään ruotsinkielisen koulutuksen tarjonnan vetovoimasta, vaikka kahdella ruotsinkielisellä järjestäjällä on oikeus useammassa perustutkinnossa myös tutkintokieleen suomi. Tarkastelussa olevat kevään yhteishaun tiedot ovat vuosien 2019–2021 keskiarvoja (ks. taulukko 6). Ruotsinkielisen koulutuksen yhteishaun vetovoimaa arvioitaessa on hyvä huomioida se, että po. koulutuksen järjestäjien tarjoamien aloituspaikkojen määrä myös vaihtelee vuosittain. Ruotsinkielisessä koulutuksessa vaihtelu ensisijaisten hakijoiden määrinä on melko vähäistä, enimmillään muutamia opiskelijoita.

Taulukko 6. Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen vetovoima maakunnittain, vuosien 2019–2021 keskiarvo

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Koko maa	1 961	1 240	0,63
Uusimaa	704	433	0,62
Varsinais-Suomi	214	123	0,57
Pohjanmaa	1 752	1 641	0,94

Koko maan vetovoimaluku ruotsinkielisen koulutuksen osalta 0.63 on reilusti alle luvun 1.0, mikä tarkoittaisi yhtä ensisijaista hakijaa per aloituspaikka. Alin vetovoimaluku on Varsinais-Suomessa ja Uudenmaan ja Pohjanmaan luku on lähellä koko maan lukua. Vaikka vuosittain on pientä vaihtelua, tarkasteltaessa kehitystä vuosien 2019–2021 välillä lähes kaikkien järjestäjien osalta trendi on laskeva, myös verrattaessa vuotta 2022 vuoteen 2021. Järjestäjien vuosittaisissa vetovoimaluvuissa on pientä vaihtelua, mutta ei merkittävää.

Taulukossa 7 on ruotsinkielisen koulutuksen tarjonnan vuosittaiset tiedot maakunnittain vuosina 2019–2021. Taulukossa ovat vastaavat tiedot myös vuodesta 2022. Tarjonta sijoittuu maakunnassa sijaitsevan hakukohteen mukaisesti, ei järjestäjän kotimaakunnan mukaan.

Taulukko 7. Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen vetovoima maakunnittain vuosina 2019–2022

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2019	2 004	1 230	0,61
Uusimaa	757	444	0,59
Varsinais-Suomi	220	126	0,57
Pohjanmaa	1 027	657	0,64
2020	1 923	1 257	0,65
Uusimaa	664	435	0,66
Varsinais-Suomi	210	129	0,61
Pohjanmaa	1 049	693	0,66
2021	1 957	1 233	0,63
Uusimaa	691	420	0,61
Varsinais-Suomi	212	114	0,54
Pohjanmaa	1 054	699	0,66
2022	1 946	1 239	0,64
Uusimaa	669	360	0,54
Varsinais-Suomi	194	138	0,71
Pohjanmaa	1 083	741	0,68

4.4.3 Lukiokoulutuksen vetovoima

Maakuntakohtaisen vetovoiman tarkastelu on tehty hakukohteena olevien oppilaitosten/toimipisteiden sijaintimaakuntien mukaisesti (ks. taulukot 8, 9, 10 ja 11).

Taulukko 8. Lukiokoulutuksen vetovoima maakunnittain, vuosien 2019–2021 keskiarvo

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Koko maa	39 437	35 367	0,90
Uusimaa	11 588	12 722	1,10
Varsinais-Suomi	3 024	2 796	0,92
Satakunta	1 498	1 158	0,77
Kanta-Häme	1 050	942	0,90
Pirkanmaa	3 672	3 404	0,93
Päijät-Häme	1 405	1 293	0,92
Kymenlaakso	976	806	0,83
Etelä-Karjala	806	646	0,80
Etelä-Savo	997	680	0,68
Pohjois-Savo	1 872	1 465	0,78
Pohjois-Karjala	1 072	873	0,81
Keski-Suomi	1 966	1 633	0,83
Etelä-Pohjanmaa	1 787	1 168	0,65
Pohjanmaa	1 622	1 074	0,66
Keski-Pohjanmaa	771	422	0,55
Pohjois-Pohjanmaa	3 414	3 083	0,90
Kainuu	469	380	0,81
Lappi	1 450	859	0,59

Taulukko 9. Lukiokoulutuksen vetovoima maakunnittain vuosina 2019–2022

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2019	40 900	35 277	0,86
Uusimaa	11 391	12 594	1,11
Varsinais-Suomi	3 118	2 799	0,90
Satakunta	1 528	1 137	0,74
Kanta-Häme	1 073	945	0,88
Pirkanmaa	3 713	3 267	0,88
Päijät-Häme	1 544	1 263	0,82
Kymenlaakso	1 137	819	0,72
Etelä-Karjala	882	633	0,72
Etelä-Savo	1 082	693	0,64
Pohjois-Savo	1 944	1 518	0,78
Pohjois-Karjala	1 145	927	0,81
Keski-Suomi	2 103	1 656	0,79
Etelä-Pohjanmaa	1 954	1 230	0,63
Pohjanmaa	1 817	1 137	0,63
Keski-Pohjanmaa	810	432	0,53
Pohjois-Pohjanmaa	3 542	3 087	0,87
Kainuu	500	405	0,81
Lappi	1 617	843	0,52
2020	38 501	35 697	0,93
Uusimaa	11 486	12 855	1,12
Varsinais-Suomi	2 988	2 853	0,95
Satakunta	1 484	1 242	0,84
Kanta-Häme	1 027	990	0,96
Pirkanmaa	3 638	3 420	0,94
Päijät-Häme	1 334	1 374	1,03
Kymenlaakso	895	828	0,93

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Etelä-Karjala	761	651	0,86
Etelä-Savo	947	687	0,73
Pohjois-Savo	1 852	1 428	0,77
Pohjois-Karjala	1 030	804	0,78
Keski-Suomi	1 923	1 650	0,86
Etelä-Pohjanmaa	1 697	1 155	0,68
Pohjanmaa	1 522	1 026	0,67
Keski-Pohjanmaa	756	405	0,54
Pohjois-Pohjanmaa	3 335	3 099	0,93
Kainuu	460	357	0,78
Lappi	1 366	870	0,64
2021	38 910	35 127	0,90
Uusimaa	11 888	12 717	1,07
Varsinais-Suomi	2 965	2 736	0,92
Satakunta	1 483	1 095	0,74
Kanta-Häme	1 049	891	0,85
Pirkanmaa	3 665	3 525	0,96
Päijät-Häme	1 336	1 242	0,93
Kymenlaakso	895	771	0,86
Etelä-Karjala	776	654	0,84
Etelä-Savo	962	660	0,69
Pohjois-Savo	1 820	1 449	0,80
Pohjois-Karjala	1 040	888	0,85
Keski-Suomi	1 871	1 593	0,85
Etelä-Pohjanmaa	1 710	1 119	0,65
Pohjanmaa	1 528	1 059	0,69
Keski-Pohjanmaa	746	429	0,58
Pohjois-Pohjanmaa	3 364	3 063	0,91
Kainuu	446	378	0,85
Lappi	1 366	864	0,63

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2022	39 287	34 641	0,88
Uusimaa	12 204	13 002	1,07
Varsinais-Suomi	2 970	2 694	0,91
Satakunta	1 456	1 239	0,85
Kanta-Häme	1 343	960	0,71
Pirkanmaa	3 644	3 342	0,92
Päijät-Häme	1 350	1 248	0,92
Kymenlaakso	907	720	0,79
Etelä-Karjala	763	639	0,84
Etelä-Savo	935	678	0,73
Pohjois-Savo	1 759	1 290	0,73
Pohjois-Karjala	1 007	786	0,78
Keski-Suomi	1 833	1 608	0,88
Etelä-Pohjanmaa	1 658	1 044	0,63
Pohjanmaa	1 461	1 047	0,72
Keski-Pohjanmaa	761	405	0,53
Pohjois-Pohjanmaa	3 421	2 784	0,81
Kainuu	461	333	0,72
Lappi	1 354	819	0,60

Taulukko 10. Ruotsinkielisen lukiokoulutuksen vetovoima maakunnittain, vuosien 2019–2021 keskiarvo

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
Koko maa	2 779	2 143	0,77
Uusimaa	1 291	1 211	0,94
Varsinais-Suomi	214	190	0,89
Satakunta	28	17	0,60
Pirkanmaa	39	17	0,43
Kymenlaakso	25	8	0,32
Pohjanmaa	1 039	635	0,61
Keski-Pohjanmaa	118	48	0,41
Pohjois-Pohjanmaa	24	17	0,71

Taulukko 11. Ruotsinkielisen lukiokoulutuksen vetovoima maakunnittain, vuosina 2019–2021

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2019	2 978	2 151	0,72
Uusimaa	1 319	1 194	0,91
Varsinais-Suomi	217	189	0,87
Satakunta	25	12	0,48
Pirkanmaa	46	18	0,39
Kymenlaakso	25	6	0,24
Pohjanmaa	1 187	663	0,56
Keski-Pohjanmaa	135	54	0,40
Pohjois-Pohjanmaa	24	15	0,63

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Ensisijaiset hakijat suhteessa aloituspaikkoihin
2020	2 674	2 094	0,78
Uusimaa	1 267	1 206	0,95
Varsinais-Suomi	215	177	0,82
Satakunta	30	21	0,70
Pirkanmaa	36	18	0,50
Kymenlaakso	25	6	0,24
Pohjanmaa	967	603	0,62
Keski-Pohjanmaa	110	48	0,44
Pohjois-Pohjanmaa	24	15	0,63
2021	2 684	2 184	0,81
Uusimaa	1 287	1 233	0,96
Varsinais-Suomi	209	204	0,98
Satakunta	30	18	0,60
Pirkanmaa	36	15	0,42
Kymenlaakso	25	12	0,48
Pohjanmaa	963	639	0,66
Keski-Pohjanmaa	110	42	0,38
Pohjois-Pohjanmaa	24	21	0,88
2022	2 763	2 241	0,81
Uusimaa	1 314	1 269	0,97
Varsinais-Suomi	226	216	0,96
Satakunta	46	33	0,72
Pirkanmaa	36	15	0,42
Kymenlaakso	25	12	0,48
Pohjois-Karjala	60	18	0,30
Pohjanmaa	922	615	0,67
Keski-Pohjanmaa	110	48	0,44
Pohjois-Pohjanmaa	24	15	0,63

Lukiokoulutuksen maakuntakohtainen koulutuksen täyttöaste ei kuvaa vetovoimaa kaikilta osin. Suuri osa koulutuksen järjestäjistä on pieniä kunnallisia toimijoita, joilla on tarjota runsaasti vapaita aloituspaikkoja ja vähän ensisijaisia hakijoita. Monissa kunnissa aloituspaikkojen mitoitus perustuu kymmenien vuosien takaisiin opiskelijamääriin ja tilanteeseen, jossa ikäluokat alueella olivat merkittävästi suurempia. Sen sijaan suurissa kaupungeissa aloituspaikkoja ei riitä kaikille ensisijaisille hakijoille. Suurten kaupunkien lukioihin hakeudutaan myös runsaasti ympäristökunnista, jolloin kaupunkien perusopetuksen päättäneiden mahdollisuudet päästä lukiokoulutukseen heikkenevät. Osa kaupunkien perusopetuksen päättäneistä hakeutuu läheisiin ympäristökuntiin, joissa on tarjolla enemmän opiskelupaikkoja. Tilanteeseen vaikuttaa lisäksi se, että kaupungeissa perusopetuksen lukioon hakeutumisprosentit ovat keskimäärin maaseutuamaisia kuntia selvästi korkeampia. Lukiokoulutukseen hakeutumisessa on kysynnän ja tarjonnan selkeä alueellinen kohtaamattomuusongelma.

Ruotsinkielisen koulutuksen hakeutumistilanne on kaupunkien ja maaseutuamaisen kuntien välillä vastaava kuin suomenkielisillä, joskin suurimmissa kaupungeissakin ruotsinkieliseen lukiokoulutukseen on helpompi päästä kuin suomenkieliseen. Ruotsinkielisessä koulutuksessa haasteena ovat niin sanotut kielisaarekkeet, jotka koskevat Oulua, Poria, Kotkaa ja Tamperetta. Niissä kaikissa on pieni yksityinen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjä. Toisin kuin pienet kunnalliset koulutuksen järjestäjät, yksityiset eivät saa vähäisen opiskelijamäärän perusteella yksikköhinnan korotusta vaan kaupungin yksikköhinnan mukaisen rahoituksen. Rahoituksen riittävyydellä saattaa olla vaikutusta kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

4.4.4 Ammatillisen koulutuksen täyttöaste

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen täyttöastetta tarkastellaan tavoitteellisten opiskelijavuosien suhteena toteumaan. Täyttöasteen tarkastelu vuosina 2019–2021 tehdään maakunnittain ja maakuntien välillä (ks. taulukko 12). Koulutuksen järjestäjä sijoittuu kotipaikkansa mukaisesti yhteen maakuntaan. Opiskelijavolyymi ja sekä myönnetty rahoitus kohdentuvat koulutuksen järjestäjien kotipaikan sijainnin mukaisesti maakuntiin. Mikäli maakunnan järjestäjien täyttöasteessa on järjestäjäkohtaisia eroja, kuvataan myös niitä. Mukana tarkastelussa ovat vain ne koulutuksen järjestäjät joiden järjestämislupa oli yhä voimassa 1.1.2022.

Taulukko 12. Ammatillisen koulutuksen toteutuneet opiskelijavuodet suhteessa tavoitteellisten opiskelijavuosien määrään maakunnittain 2019–2021. Tavoitteellisissa opiskelijavuosissa on mukana kaikilla varainhoitovuoden suoritepäätöksillä myönnettyt opiskelijavuodet

Maakunta	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			Ylitys/ alitus % keskiarvo
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	
Etelä-Karjala	-553	-360	-15	-16,4 %	-11,3 %	-0,5 %	-9,4 %
Etelä-Pohjanmaa	-566	-280	31	-8,3 %	-4,2 %	0,5 %	-4,0 %
Etelä-Savo	-297	-135	-58	-6,8 %	-3,1 %	-1,3 %	-3,7 %
Kainuu	75	-12	45	2,7 %	-0,4 %	1,6 %	1,3 %
Kanta-Häme	-190	49	352	-3,8 %	1,0 %	6,9 %	1,4 %
Keski-Pohjanmaa	-98	-99	-64	-3,5 %	-3,5 %	-2,3 %	-3,1 %
Keski-Suomi	-862	-765	9	-9,6 %	-8,6 %	0,1 %	-6,0 %
Kymenlaakso	-598	-675	-386	-10,9 %	-11,9 %	-6,9 %	-9,9 %
Lappi	-621	-526	-212	-9,9 %	-8,4 %	-3,5 %	-7,3 %
Pirkanmaa	-424	-261	907	-2,7 %	-1,6 %	5,5 %	0,4 %
Pohjanmaa	-373	-82	62	-6,8 %	-1,5 %	1,1 %	-2,4 %
Pohjois-Karjala	-124	-70	186	-2,3 %	-1,3 %	3,4 %	-0,1 %
Pohjois-Pohjanmaa	-1 873	-704	-127	-14,6 %	-5,8 %	-1,1 %	-7,1 %
Pohjois-Savo	-720	-419	447	-8,8 %	-5,2 %	5,6 %	-2,8 %
Päijät-Häme	-143	-21	-69	-2,1 %	-0,3 %	-1,0 %	-1,2 %
Satakunta	-755	-70	177	-10,2 %	-1,0 %	2,4 %	-2,9 %
Uusimaa	1 670	710	2 740	2,9 %	1,2 %	4,5 %	2,9 %
Varsinais-Suomi	-940	-797	15	-6,9 %	-5,7 %	0,1 %	-4,2 %
Yhteensä	-7 391	-4 516	4 039	-4,1 %	-2,5 %	2,2 %	-1,5 %

Maakunnan tai yksittäisten järjestäjien toteuma on pienempi tai suurempi kuin tavoitteellinen opiskelijamäärä. Toteuma, joka on alle tavoitteellisen määrän voi kuvata sitä, ettei koulutukselle ole ollut kysyntää. Mikäli toteuma ylittää tavoitteellisen opiskelijamäärän, se ei suoraan kuvaa koulutuksen kysyntää. Järjestäjällä ei mahdollisesti ole ollut riittävästi tavoitteellisia opiskelijavuosia kokonaiskoulutustarpeeseen nähden. Näissä tapauksissa

järjestäjän taloudelliset mahdollisuudet järjestää tavoitteellista määrää enempää koulutusta vaihtelevat järjestäjittäin.

Lisäksi on huomioitava se, että osa järjestäjille tehdyistä lisäkohdennuksista tavoitteellisiin opiskelijavuosiin on tehty loppuvuodesta, erityisesti vuonna 2020 tehdyt ns. lähihoitaja-koulutuslisäykset. Nämä lisäykset vaikuttavat toteumiin paljolti vasta vuonna 2021. Vuosina 2020 ja 2021 toteumiin ovat jossain määrin vaikuttaneet myös koronaepidemia ja sen mukanaan tuomat erilaiset haasteet koulutuksen järjestämisessä ja opiskelussa.

Yhteensä 138 koulutuksen järjestäjästä tavoitteellisen opiskelijavuosimääränsä alitti 83 koulutuksen järjestäjää vuonna 2019, 80 koulutuksen järjestäjää vuonna 2020 ja 50 koulutuksen järjestäjää vuonna 2021. Vastaavasti muut koulutuksen järjestäjät ylittivät tavoitteellisen määränsä. Tarkastelujakson 2019–2021 aikana tavoitteellisen opiskelijavuosimääränsä alitti jokaisena vuonna 33 koulutuksen järjestäjää (24 % koulutuksen järjestäjistä).

Koko maan tasolla täyttöaste oli vuonna 2019 yli 7 000 opiskelijavuotta alle tavoitteellisten opiskelijavuosien. Vuonna 2020 alitus oli enää noin 4 500 opiskelijavuotta ja vuonna 2021 toteuma ylittyi jo noin 4 000 opiskelijavuodella. Tarkastelujakson lopussa vuonna 2021 toteuma ylitti maakunnan tavoitteellisen opiskelijavuosimäärän suurimmassa osassa maakunnista. Poikkeuksena olivat Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Päijät-Häme. Näistä maakunnista suurimmat alitukset vuonna 2021 olivat Kymenlaaksossa ja Lapissa sekä opiskelijavuosien määrinä että suhteellisena osuutena tavoitteellisten opiskelijavuosien määrään nähden.

Etelä-Karjalassa täyttöaste on noussut siten, että vaikka tarkastelujakson alussa alitus oli prosentuaalisesti maan suurin ja tarkastelujakson keskiarvona toiseksi suurin, vuoden 2021 alituksen määrä oli enää pieni. Keski-Pohjanmaalla alituksen määrät ja prosentit olivat pieniä. Kymenlaakson positiivisesta kehityksestä huolimatta vuoden 2021 määrä alitukseksi oli maan toiseksi suurin ja prosenttina suurin. Myös tarkastelujakson vuosina 2019–2021 keskiarvo oli maan korkein. Lapin alitus on tarkastelujakson aikana pienentynyt noin kolmannekseen vuoden 2019 tilanteesta. Alitus oli prosentuaalisesti vuonna 2021 maan toiseksi korkein ja tarkastelujakson keskiarvo kolmanneksi korkein. Pohjois-Pohjanmaan vuoden 2019 maan suurin alitus pienentyi tarkastelujaksolla siten, että vuoden 2021 alitus oli prosentuaalisesti vain -1,1 %. Päijät-Hämeen alitus oli koko tarkastelujaksolla prosentuaalisesti pieni ja vuoden 2021 alitus oli vain -1,0 %.

Uudenmaan ylitys oli vuonna 2019 suurin, ja ylityksen määrä kasvoi edelleen tarkastelujaksolla. Ylitys oli opiskelijavuosien määränä selkeästi suurempi kuin muissa maakunnissa, yli puolet koko maan ylityksestä. Uudenmaan prosentuaalinen ylitys oli kuitenkin vasta neljänneksi suurin.

Tarkastelujakson 2019–2021 suurimmat täyttöasteen muutokset suuresta tai melko suuresta alituksesta ylitykseksi tapahtuivat Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa. Myös Satakunnassa havaitaan tämänkaltaisen positiivinen kehityssuunta.

Joidenkin maakuntien sisällä järjestäjäkohtaisissa täyttöasteissa on eroja, joilla on vaikutusta koko maakunnan täyttöasteeseen. Tällaisia maakuntia, joiden yksittäisten järjestäjien toteumat vaikuttavat tarkastusjaksolla enemmän tai vähemmän laskevasti koko maakunnan toteumaan ja täyttöasteen prosentteihin varsinkin tarkastelujakson alkuvuosina sekä tarkastelujakson 2019–2021 keskiarvoon, ovat Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa ja Päijät-Häme. Muissa maakunnissa yksittäisten järjestäjien alituksen määrät ovat sellaisia, ettei niillä ole samassa tavalla vaikutusta.

Liitteen 6 taulukossa on vuosien 2019–2021 täyttöasteen tiedot maakuntien lisäksi myös koulutuksen järjestäjittäin.

4.4.5 Toisen asteen koulutukseen hakeutuminen muista maakunnista

Toisen asteen koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus. Sekä ammatillisessa että lukiokoulutuksessa joihinkin koulutuksiin hakeudutaan yli maakuntarajojen ja koko maan alueelta. Tarkastelussa hakukohteen maakunta on eri kuin ensisijaisen hakijan kotimaakunta.

Hakeutumista tarkastellaan ensisijaisten hakijoiden määrän osuutena maakunnittain hakukohteen maakunnan vuosien 2019–2021 kevään yhteishaun keskiarvona. Tarkastelussa on vastaava tieto kaikkien aloittaneiden osalta. Aloittaneissa on mukana kaikilta hakusijoilta valitut. Lisäksi tarkastellaan ensisijaisten hakijoiden hakeutuneiden osuutta vuonna 2022.

4.4.6 Ammatilliseen koulutukseen hakeutuminen

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 531/2017 mukaan henkilöllä on oikeus vapaasti hakeutua suorittamaan laissa tarkoitettua tutkintoa tai koulutusta. Koulutuksen kysyntä kohdistuu pääosin hakijan kotimaakuntaan. Ensisijaisia hakijoita muualle kuin hakijan kotimaakuntaan oli tarkastelujaksolla 2019–2021 (ks. taulukko 13) keskiarvona koko maassa 4 443 opiskelijaa (11,9 % kaikista hakijoista). Kaikkia eri hakusijalta hakeneita po. opiskelijoita oli yhteensä 9 760 opiskelijaa (21,7 % kaikista hakijoista). Kaikilta eri hakusijoilta hakeutuneista opiskelijoista opinnot aloittaneita oli 2 802 (9,7 %). Kevään 2022 yhteishaussa em. ensisijaisia hakijoita oli koko maassa 4 410 (11,1 %).

Taulukko 13. Muista maakunnista ammatillisen koulutuksen hakukohteen maakuntaan ensisijaisesti hakeutuneet ja eri hakusijoilta opinnot aloittaneet, %-osuutena hakukohteen maakunnan vastaavista ryhmistä

Maakunta	Muista maakunnista ensisijaisten hakijoiden osuus kaikista maakuntaan hakeutuneista ensisijaisista hakijoista %	Muista maakunnista hakeneiden osuus kaikista maakunnassa opinnot aloittaneista (kaikilta hakusijoilta valitut) %
Uusimaa	8,9	7,3
Varsinais-Suomi	9,9	7,1
Satakunta	11,2	10,6
Kanta-Häme	24,9	23,2
Pirkanmaa	13,9	9,8
Päijät-Häme	16,4	12,5
Kymenlaakso	12,5	10,5
Etelä-Karjala	4,0	2,9
Etelä-Savo	17,9	15,1
Pohjois-Savo	10,0	7,6
Pohjois-Karjala	20,9	14,0
Keski-Suomi	12,3	9,9
Etelä-Pohjanmaa	12,3	10,6
Pohjanmaa	7,2	6,5
Keski-Pohjanmaa	34,3	30,5
Pohjois-Pohjanmaa	6,7	5,9
Kainuu	18,4	16,4
Lappi	12,2	9,4
Koko maa	11,9	9,7

Hakeutumisella muihin maakuntiin ei kokonaisuutena ole kovin suurta merkitystä suurimman osan maakuntien tarjonnan tilanteeseen. Poikkeuksena ovat kolme maakuntaa, joilla ensisijaisten hakijoiden osuus on yli 20 % ja kaksi maakuntaa, jossa kaikilta hakusijoilta valittujen aloittaneiden osuus myös yli 20 %.

Tarkastelujaksolla 2019–2021 maakuntien välinen vaihteluväli ensisijaisissa hakijoissa oli 4,0–34,3 %. Alin prosenttiosuus oli Etelä-Karjalassa ja korkein Keski-Pohjanmaalla.

Keski-Pohjanmaan lisäksi kahden muun maakunnan, Kanta-Hämeen ja Pohjois-Karjalan, ensisijaisista hakijoista yli 20 % oli muista maakunnista. Vastaavasti pienimmät prosenttiosuudet olivat kuudessa maakunnassa vaihteluvälillä 4,0–10 %: Etelä-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pohjois-Savo. Muiden maakuntien osalta prosentuaalisen osuuden vaihteluväli oli 11,2–18,4 %. Huomiota kiinnittää erityisesti se, että seuraavien kasvukeskusten maakunnissa Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla po. ensisijaisten hakijoiden osuus oli alle 10 % ja esimerkiksi Pirkanmaalla 13,9 %.

Kaikilta hakusijoilta valittujen aloittaneiden opiskelijoiden osuuden vaihteluväli vaihteli tarkastelujaksolla 2019–2021 hakukohteen maakunnissa välillä 2,9–30,5 %. Alin prosenttiosuus oli Etelä-Karjalassa ja korkein Keski-Pohjanmaalla. Seuraavaksi suurin prosenttiosuus oli Kanta-Hämeessä 23,2 %. Vastaavasti pienimmät prosentit kaikilta hakusijoilta valittuina aloittaneina oli 12 maakunnassa vaihteluvälillä 2,9–10,9 % ja vastaava osuus neljässä maakunnassa oli vaihteluvälillä 12,5–16,4 %. Merkittävin ero näissä aloittaneissa ensisijaisiin hakijoihin nähden oli Pohjois-Karjalassa -6,9 %-yksikköä, kun aloittaneiden osuus oli 14,0 % ja ensisijaisia hakijoita oli 20,9 %. Muiden maakuntien vastaavanlainen ero vaihteli välillä -0,6 – -4,1 %-yksikköä.

Kevään 2022 yhteishaussa suurimmalla osalla maakuntia ensisijaisten hakijoiden määrä muista maakunnista oli laskenut vuoden 2021 osuuteen nähden, osalla myös koko tarkastelujakson 2019–2021 keskiarvoon nähden. Kanta-Hämeessä ja Etelä-Savossa po. hakijoiden määrä oli noussut molempiin edellä mainittuihin maakunnan lukuihin verrattuna. Pientä laskua oli Keski-Pohjanmaalla molempiin maakunnan lukuihin nähden, mutta oli edelleen noin 30 %. Hakijoiden määrässä oli tapahtunut pientä nousua Etelä-Karjalassa ja Kymenlaaksossa, ja Pohjanmaalla oli vähän nousua molempiin vertailulukuihin nähden. Kainuussa nousua oli erityisesti vuoden 2021 osuuteen nähden, nyt samaa luokkaa kuin tarkastelujakson keskiarvo. Vertailulukujen kanssa samaa suurusluokkaa ensisijaisten hakijoiden määrä oli Pohjois-Pohjanmaalla. Etelä-Pohjanmaalla osuus oli laskenut vuoteen 2021 nähden, mutta oli pientä nousua tarkastelujakson keskiarvoon nähden. Suurin pudotus oli Pohjois-Karjalassa, jossa osuus oli pudonnut puoleen molempiin vertailulukuihin verrattuna. Muiden maakuntien osuus oli laskenut molempiin vertailulukuihin nähden.

4.4.7 Lukiokoulutukseen hakeutuminen

Kuten ammatilliseen koulutukseen, myös lukiokoulutukseen pyrkivällä on oikeus hakeutua haluamaansa oppilaitokseen lukiolain 714/2018 mukaan. Ensisijaisia hakijoita muihin kuin hakijan kotimaakuntaan oli vuosina 2019–2021 (ks. taulukko 14) keskimäärin koko maassa 1 823 (5,2 % kaikista hakijoista). Kaikkia eri hakusijalta hakeneita po. opiskelijoita oli yhteensä 4 490 opiskelijaa (10,8 % kaikista hakijoista). Kaikilta eri hakusijoilta hakeneista

opiskelijoista opinnot aloittaneita oli 1 174 (3,9 %). Kevään 2022 yhteishaussa em. ensisijaisia hakijoita oli koko maassa 2 010 (5,8 %).

Taulukko 14. Muista maakunnista lukiokoulutuksen hakukohteen maakuntaan ensisijaisesti hakeutuneet ja eri hakusijoilta opinnot aloittaneet, %-osuutena hakukohteen maakunnan vastaavista ryhmistä

Maakunta	Muista maakunnista ensisijaisten hakijoiden osuus kaikista maakuntaan hakeutuneista ensisijaisista hakijoista %	Muista maakunnista hakeneiden osuus kaikista maakunnassa opinnot aloittaneista (kaikilta hakusijoilta valitut) %
Uusimaa	4,2	2,6
Varsinais-Suomi	3,2	2,7
Satakunta	4,6	4,2
Kanta-Häme	2,6	3,4
Pirkanmaa	8,5	7,3
Päijät-Häme	11,0	6,4
Kymenlaakso	2,7	2,2
Etelä-Karjala	5,9	3,2
Etelä-Savo	6,6	6,4
Pohjois-Savo	4,3	3,7
Pohjois-Karjala	4,9	3,0
Keski-Suomi	5,6	4,7
Etelä-Pohjanmaa	6,6	5,7
Pohjanmaa	4,2	3,2
Keski-Pohjanmaa	10,9	9,9
Pohjois-Pohjanmaa	3,2	2,3
Kainuu	13,4	10,7
Lappi	8,8	5,9
Koko maa	5,2	3,9

Hakeutuminen muihin maakuntiin ei ole lukiokoulutuksessa yhtä yleistä kuin ammatillisessa koulutuksessa erityisesti siksi, että lukioiden koulutustarjonta on huomattavasti ammatillisen koulutuksen oppilaitoksia yhtenäisempää.

Tarkastelujaksolla vuosina 2019–2021 maakuntien välinen vaihteluväli ensisijaisissa hakijoissa oli 2,6–13,4 %. Alin prosenttiosuus oli Kanta-Hämeessä ja korkein Kainuussa. Muiden maakuntien osalta prosentuaalisen osuuden vaihteluväli oli 3,2–11,0 %. Muista maakunnista hakeneiden osuudet valtakunnalliseen keskiarvoon nähden olivat osittain saman suuntaisia kuin ammatillisessa koulutuksessa, mutta erojakin havaittiin. Etenkin Kanta-Hämeeseen, Pohjois-Karjalaan ja Keski-Pohjanmaalle haettiin muista maakunnista selkeästi vähemmän lukiokoulutukseen kuin ammatilliseen koulutukseen, ja puolestaan Kainuuseen, Etelä-Karjalaan, Päijät-Hämeeseen ja Lappiin haettiin muista maakunnista enemmän lukiokoulutukseen kuin ammatilliseen koulutukseen.

Kaikilta hakusijoilta valittujen aloittaneiden opiskelijoiden osuuden vaihteluväli vaihteli tarkastelujaksolla vuosina 2019–2021 hakukohteen maakunnissa välillä 2,2–10,7 %. Alin prosenttiosuus oli Kymenlaaksossa ja korkein Kainuussa. Merkittävin ero näissä aloittaneissa ensisijaisiin hakijoihin nähden oli Päijät-Hämeessä -4,6 %-yksikköä, kun aloittaneiden osuus oli 6,4 % ja ensisijaisia hakijoita oli 11,0 %. Muiden maakuntien vastaavanlainen ero vaihteli välillä -2,9 – +0,8 %-yksikköä.

Kevään 2022 yhteishaussa valtaosassa maakunnista ei ollut merkittäviä eroja muista maakunnista hakeneiden ensisijaisten hakijoiden osuudessa aiempien vuosien osuuksiin nähden, mutta keskimäärin osuus oli hieman kasvussa. Kanta-Hämeessä ja Etelä-Savossa po. hakijoiden määrä oli noussut molempiin edellä mainittujen maakuntien lukuihin verrattuna. Nousua oli erityisesti Kanta-Hämeessä, jossa osuus oli aiemmin ollut matala, mutta nousi vuoden 2022 yhteishaussa 8,4 %:iin.

4.4.8 Koulutuksen taloudelliset järjestämisedellytykset

Toisen asteen koulutuksen järjestäjien taloudelliset edellytykset vaihtelevat koulutuksen järjestäjän omistajatyypin ja järjestäjän koon mukaan. Koulutuksen järjestäjinä voivat toimia kunnat, kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset ja osakeyhtiöt sekä valtio ja lukiokoulutuksen osalta myös yliopistot.

Lukiokoulutuksen järjestämisestä vastaavat opiskelijamäärillä mitattuna noin 83-prosenttisesti kunnat, kuntayhtymät noin 10 %, yksityiset toimijat noin 5 % ja yliopistot ja valtio noin 2 %.

Lukiokoulutuksen järjestäjän taloudellista tilannetta tarkastellaan valtionosuusrahoitteisen toiminnan käyttökateen perusteella.

Taulukossa 15 on verrattu koulutuksen järjestäjien valtionosuusrahoitteisen toiminnan yhteenlaskettua rahoitusta ja kustannuksia kunnallisten ja yksityisten koulutuksenjärjestäjien osalta. Koulutuksenjärjestäjät ovat ilmoittaneet taloustietojen raportoinnissaan

vos-toiminnan muut kuin vos-tulot. Tulojen kohdentaminen valtionosuustoimintaan on tässä tarkastelussa tulkinnanvaraista, koska tuloja vastaavaa kustannusta ei pääsääntöisesti lueta valtionosuuspohjan kustannuksiin.

Taulukko 15. Lukiokoulutuksen laskennallinen vos-peruste ja vos-pohjaan luettavat kustannukset, euroa

	2018	2019	2020
Vos-rahoitus sis. alv.korv. yksityisillä	592 407 928	579 046 912	626 034 382
Vos-toiminnan tulot	30 005 549	38 243 530	38 464 302
Vos-toiminta tulot yhteensä	622 413 477	617 290 442	664 498 684
Kustannukset yhteensä	685 746 803	709 427 770	720 318 022
Tulot - kustannukset (= käyttökate)	-63 333 326	-92 137 328	-55 819 338
Laskennallinen opiskelijamäärä	97 159	97 623	98 894
Vos-kustannukset €/opiskelija	7 058	7 267	7 284
Vos-rahoitus €/opiskelija	6 097	5 931	6 330
Muut tulot €/opiskelija	309	392	389

Lukiokoulutuksen vos-pohjan kustannukset ylittävät vos-rahoituksen keskimäärin noin 1 000 €/opiskelija. Tämä erotus katetaan kuntien verotuloilla, kuntien maksuosuuksilla ja muilla tuloilla.

Lukiokoulutuksessa laskennallinen käyttökate on negatiivinen eli vos-rahoitus ei kata käyttömenoja (ks. taulukko 16). Käyttökateen laskennassa ei ole huomioitu saatuja muita tuloja. Käyttökustannuksia katetaan merkittävästi myös muilla tuloilla kuin valtionosuu-
della ja vos-toiminnan tuloilla.

Taulukko 16. Laskennallinen käyttökate lukiokoulutuksessa, euroa

Omistajatyyppe	2018	2019	2020
Yksityinen	-4 788 649	-9 513 216	-5 653 142
Kunta	-84 416 683	-115 160 074	-84 362 450
Kuntayhtymä	-4 133 543	-5 707 567	-4 268 048
Yhteensä	-93 338 875	-130 380 857	-94 283 640

Ammatillisen koulutuksen järjestämisestä vastaavat opiskelijavuosivolyymillä mitattuna noin 20-prosenttisesti kunnat, kuntayhtymät noin 52 % ja yksityiset toimijat noin 28 %.

Koulutuksen järjestäjän taloudellista tilannetta voidaan tarkastella valtionosuusrahoitteen toiminnan käyttökateen perusteella. Ammatillisessa koulutuksessa valtionosuusrahoituksen tasossa on huomioitu toimintaan kohdistuvat poistot. Taulukossa 17 on verrattu koulutuksen järjestäjien valtionosuusrahoitteen toiminnan yhteenlaskettua rahoitusta ja kustannuksia. Taulukosta voidaan päätellä, että ammatillisen koulutuksen laskennallisen vos-rahoituksen lisäys on parantanut toiminnan käyttökateen kokonaisuutena tarkasteltuna 28,5 milj. € positiiviseksi vuonna 2020. Opiskelijavuotta kohden laskettuna keskimääräinen kustannus on hieman laskenut.

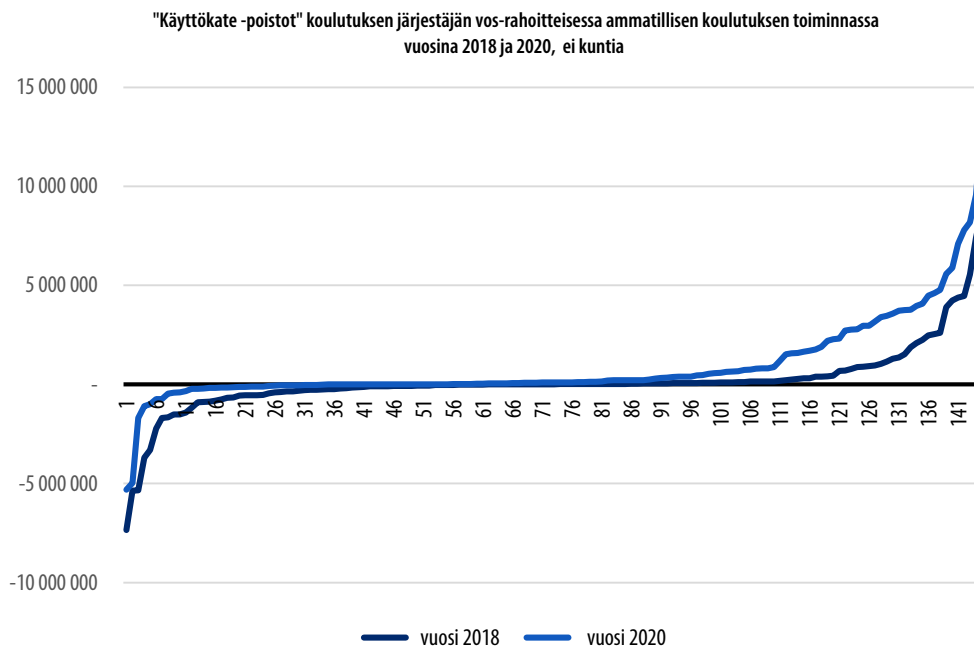
Taulukko 17. Ammatillisen koulutuksen rahoitus ja kustannukset, euroa

	2018	2019	2020
Vos-rahoitus ilman alv	1 695 689 967	1 719 364 081	1 897 884 928
Vos-toiminnan tulot	30 970 661	26 719 226	22 550 718
Vos-toiminta tulot yhteensä	1 726 660 628	1 746 083 307	1 920 435 646
Järjestäjäkohtaiset kustannukset sis. poistot	797 573 932	820 214 734	837 862 710
Opetuksen seurantaryhmät kustannukset sis. poistot	1 010 861 266	1 012 813 387	1 031 541 256
Kustannukset yhteensä	1 808 435 198	1 833 028 121	1 869 403 966
Tulot - kustannukset (= käyttökate - poistot)	-112 745 231	-113 664 040	28 480 962
Opiskelijavuodet	170 640	175 800	180 128
Kustannukset €/opiskelijavuosi	10 598	10 427	10 378
Tulot €/opiskelijavuosi	10 119	9 932	10 662

Taulukossa 18 ja kuviossa 5 tarkastelusta on rajattu pois "siirtymäkauden" järjestäjät, joilla ei ole järjestämislupaa. Rajaus on tehty sen vuoksi, että näiden järjestäjien toimiala on yritystoiminta ja raportoidut koulutuksen kustannukset eivät vastaa myönnettyä vos-rahoitusta.

Taulukko 18. Ammatillisen koulutuksen vos-toiminnan käyttökate - poistot ("vos-toiminnan liiketulos"), euroa

Omistajatyyppi	2018	2019	2020
Yksityinen	-49 623 651	-41 015 645	-11 853 733
Kunta	8 758 658	12 722 403	70 629 509
Kuntayhtymä	11 604 329	3 694 111	63 224 954
Yhteensä	-29 260 664	-24 599 131	122 000 730

Kuvio 5. Ammatillisen koulutuksen vos-toiminnan käyttökate - poistot ("vos-toiminnan liiketulos") koulutuksen järjestäjittäin, euroa

Vuoden 2020 merkittävästi parempia käyttökate-tuloksia selittää osin vuonna 2020 myönnetty ammatillisen koulutuksen opettaja- ja ohjaajaresursseihin kohdennettu määräaikainen lisäys 80 milj. €. Lisääntynyttä valtionosuutta vastaavaa kuluja ei todennäköisesti ole täysimääräisesti mukana vielä vuoden 2020 kustannuksissa.

Koulutuksen järjestäjien omistajatyyppeillä tehtävässä tarkastelussa havaitaan, että kuntajärjestäjien talous on laskennallisesti heikompi. Kuntien osalta luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia muihin järjestäjiin, koska valtionosuudet ovat yleiskatteellisia ja

kunta rahoittaa verotuloillaan laskennallisen osuutensa toisen asteen koulutuksen rahoittamisesta ja päättää oman kuntansa osalta verotulojensa kohdentamisesta toimintaan, jolloin laskennallinen valtionosuuden peruste ei vastaa toimintaa kohdistettua rahoitusta.

Kuntayhtymien ja yksityisten järjestäjien osalta koko organisaation tilinpäätöstietojen tarkastelussa (ks. taulukko 19) havaitaan, että tilikauden ylijäämä / tilikauden voitto on parantunut erityisesti kuntayhtymien kohdalla. Yksityisten toimijoiden osalta lukuihin sisältyy merkittävästi myös muuta kuin ammatillisen koulutuksen toimintaa.

Taulukko 19. Ammatillisen koulutuksen tilikauden ylijäämä / tilikauden voitto (ilman kuntia), euroa

Omistajatyyppe	Järjestäjien lukumäärä			Tilikauden ylijäämä / tilikauden voitto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Kuntayhtymä	35	34	33	16 746 707	7 154 668	52 130 682
Yksityinen	107	102	97	110 129 713	41 758 374	91 993 836

4.5 Toimenpide-ehdotukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyitä koskevat tuloksellisuustarkastukset.¹⁵ Tarkastusvirasto katsoo, että lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta on kehitetty erillisinä koulutusväylinä siten, että lukiokoulutusta ylläpitävät pääasiassa kunnat ja ammatillista koulutusta antavat pääosin tarkoitusta varten perustetut koulutuskuntayhtymät. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä ja lukiokoulutuksen lainsäädäntöä on kehitetty tuloksellisuustarkastusten jälkeen. Ammatillisessa koulutuksessa on toteutettu myös rakenteellisen kehittämisen toimia. Sen sijaan lukiokoulutuksen keskeisimmät kehittämislinjaukset ovat keskittyneet koulutuksen sisällöllisiin uudistuksiin, jotka edellyttävät koulutuksen järjestäjien verkostoitumista ja rakenteellisia muutoksia.

Tarkastusviraston mukaan oppilaitosverkon kehittämiseen liittyvät rakenteelliset toimet ovat toisen asteen koulutuksessa olleet valtakunnallisesti ohjattuja, mutta toimien käytännön toteutus on ollut riippuvainen oppilaitosten ylläpitäjistä. Alueellinen kehitystehävä on jäänyt paikoin epäselväksi osalle koulutuksen järjestäjistä, ja valtakunnallisen

¹⁵ VTV 2012 Tarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt. VTV 11/2012 ja VTV 2016 Jälkiseurantaraportti: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt.

ohjauksen ei ole arvioitu tukevan riittävästi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen välistä yhteistyötä. Verkostoitumisen tarpeet ohitetaan tai ne kielletään. Suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei ole saavutettu sellaista koulutuksen järjestäjäverkostoa, joka pystyy tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan koulutuksen kysyntään ja työelämän tarpeisiin.

Tarkastusviraston mukaan valtion harjoittama ohjaus on voimakkaasti sektoroitunut ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen, joita kehitetään ja hallinnoidaan toisistaan erillään. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan selvittää, voitaisiinko toisen asteen koulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä saavuttaa synergiaetuja, joita voitaisiin käyttää hyväksi koko toisen asteen koulutuksen kehittämisessä.

Ylioppilastutkintoa ja ammatillisia tutkintoja kehitetään jatkossakin erillisinä tutkintoina, mutta hallinnollisella yhdistämisellä voitaisiin edesauttaa mahdollisuuksia lisätä joustavia mahdollisuuksia suorittaa osia tutkinnoista yli tutkintorajojen. Suomessa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan lukiota on yleensä käyty kotoa, mutta ammatilliseen koulutukseen on voitu lähteä pitkänkin matkan päähän.

Tarkastusviraston mukaan lukiokoulutuksen perustehtävä on monin paikoin kadoksissa. Toimenpiteiden kohdentaminen lukiokoulutukseen on vaikeaa, sillä lukiokoulutuksen rakenteellinen kehittäminen ei ole noussut määrätietoisesta valtakunnallisesta kehittämisestä kohteeksi lukuisista yrityksistä huolimatta.

Toisaalta huomattava osa lukioista sijaitsee kunnissa, joissa nuorten ikäluokkien osuus on voimakkaasti laskeva. Pienenevät ikäluokat ja ammatillisen koulutuksen vetovoiman kasvu ovat kääntäneet lukiokoulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden määrät laskuun etenkin pienemmissä kunnissa. Kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne on pienentänyt mahdollisuuksia tukea lukiokoulutuksen järjestämistä. Haasteet saattavat johtaa muun muassa lukion kurssitarjonnan supistumiseen. Lukiokoulutuksen järjestäjät ovat alkaneet reagoida väijäämättömään muutokseen ja suunnitella tapoja, joilla lukiokoulutuksen saavutettavuus ja laatu voitaisiin turvata. Koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisessä ja kuntarakenneuudistuksissa tulisi tarkastusviraston mukaan kiinnittää huomiota koulutusjärjestelmän palvelukykyyn vahvistamiseen eikä niinkään siihen, että kussakin kunnassa on oma toisen asteen oppilaitos. Eri puolilla maata on onnistuneita esimerkkejä toisen asteen koulutuksen integroimisesta samaan ylläpitäjäorganisaatioon. Sekä ammatillisen koulutuksen että lukiokoulutuksen rahoituksen tulee tukea koko ikäluokan kouluttamistavoitetta.

Koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen on havaittu saaneen aikaan paitsi toivottuja myös epätoivottuja vaikutuksia; koulutuksen järjestäjien välille on muun muassa yhteistyön sijaan syntynyt kilpailua, joka ilmenee kielteisinä asenteina koulutuksen järjestäjien

välisiä yhteistyötä kohtaan. Moni koulutuksen järjestäjä on yhteistyön tekemisen sijaan suunnannut voimavarojaan muutoksen vastustamiseen ja itsenäisyyden säilyttämiseen.

Lukiokoulutuksen rakenteellisen kehittämisen osalta huomioon otettava asia on lukio- koulutuksen ja perusopetuksen opettajien saatavuuteen liittyvät näkökulmat. Vaikka pienten lukioiden tilanne on opetuksen laadun ja opiskelijoiden rekrytoinnin kannalta monesti ongelmallinen, ovat monet pienet lukiot tärkeitä paikallisen peruskoulun yläkoulun säilymiselle yhteisen opettajaresurssin takia. Tämä asia on suurelta osin ollut vaikuttamassa siihen, että monet pienet kunnat pyrkivät ylläpitämään omia lukioita myös jatkossa. Ilman lukiota peruskoulun opettajien rekrytointi saattaisi vaikeutua. Tulevaisuudessa on hyvä harkita etenkin sitä, miten koulutuksen laatu ja saavutettavuus saadaan kohtaamaan toisensa, kun kyseessä ovat saman ikäluokan koulutuspalvelut.

Toisen asteen koulutuksen järjestämisen turvaamiseksi on tarve pitkän aikavälin kehittämisohjelmalle, jonka tavoitteena on taata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada laadukasta lukio- ja tai ammatillista koulutusta. Esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistäisi toisen asteen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen toimintaohjelman. Kehittämisohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, koulutuksen järjestäjien, kuntien ja muiden sidosryhmien yhteistyönä siten, että ohjelman toimeenpano voisi alkaa tulevilla hallituskaudella vuodesta 2023. Tavoitteena on ylivaalikautinen sitoutuminen toisen asteen koulutusinvestointeihin (perusrahoitus ja strateginen rahoitus mukaan lukien valtionavustukset), jotka tukevat koulutuksen järjestäjiä muutoksessa. Muodostetaan valtakunnallisesti yhtenäiset suuntaviivat järjestäjäjärakenteen kehittämiseksi, joissa noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjä rakenne vastaa väestön sekä työ- ja elinkeinoelämän valtakunnallisiin, alueellisiin ja toimialakohtaisiin koulutus-, osaamis- ja sivistystarpeisiin, mitkä opetus- ja kulttuuriministeriö huomioi koulutuksen järjestämislupia myöntäessään. Ministeriön tehtävänä on turvata ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen saavutettava ja laadukas tarjonta eri puolilla maata,
2. toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta turvaa tavoite monialaisista koulutuksen järjestäjistä, joiden toiminta kattaa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen mukaan lukien koulutuksen kaikki järjestämismuodot, tutkintojen suorittamismuodot ja työelämän kehittämisen,
3. monialaisia koulutuksen järjestäjiä täydentävät muutoin vahvat toimijat, jotka kykenevät monipuolisesti vastaamaan valtakunnallisiin, alueellisiin tai toimialakohtaisiin koulutus- ja sivistystarpeisiin. Myös valtio voi toimia koulutuksen järjestäjänä kuten nykyisinkin,

4. koulutuksen järjestäjillä voi olla erityisiä tehtäviä, jotka voivat liittyä valtakunnallisiin, alueellisiin tai toimialakohtaisiin tarpeisiin. Erityisillä tehtävillä voidaan tukea koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä,
5. huomioidaan ja hyödynnetään digitalisaation mahdollisuudet koulutuksen järjestämisessä. Suomessa tarvitaan jatkossakin alueellisesti kattava toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko, vaikka uusien teknologioiden avulla voidaan merkittävästi vähentää koulutuksen paikkasidonnaisuutta,
6. työelämän ja yksilöiden tarpeisiin vastaavan koulutuksen saatavuus maan eri osissa turvataan molemmilla kansalliskielillä. Ruotsinkielistä koulutusta tarkastellaan kokonaisuutena alueellisen tarkastelun rinnalla,
7. toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkkoa koskevien ratkaisujen vaikutukset muiden koulutusasteiden järjestämisen paikallisiin edellytyksiin, laatuun ja saavutettavuuteen arvioidaan riittävällä tavalla,
8. koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisestä päättävät koulutuksen järjestäjät siten, että ne vastaavat alueiden koulutus-, osaamis- ja sivistystarpeisiin,
9. koulutuksen järjestäjät vastaavat oppilaitos-, toimipiste- ja palveluverkon ylläpidosta siten, että vahvayleissivistys, ammatillisen osaaminen, jatkoopintokelpoisuus sekä työelämän ja yksilöiden tarpeisiin vastaavan koulutuksen saatavuus voidaan turvata koko maan alueella molemmilla kansalliskielillä. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen kiinnittyy jatkossakin alueen ominaispiirteisiin, väestörakenteeseen ja elinkeinoihin,
10. valtiovalta tukee taloudellisesti koulutuksen järjestäjien yhdistymisiä jatkossakin valtion talousarvion puitteissa. Kehittämishankkeella tuetaan toiminnallisia ja rakenteellisia ratkaisuja, jotka tukevat toisen asteen koulutuksen ”ristiin” opiskelua, toimijoiden välistä yhteistyötä (horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö ja opintotarjonta) ja yhteistä opintotarjontaa,
11. huolehditaan toiminnallisten, lainsäädännöllisten, taloudellisten ja osaamiseen liittyvien esteiden poistamisesta sekä muutoksen tuki, taloudelliset ja toiminnalliset kannustimet sekä riittävä ohjaus,
12. lukiokoulutuksella ja ammatillisella koulutuksella on tulevaisuudessakin erilliset rahoitus-, ohjaus- ja järjestämisäädäntönsä, jotka huomioivat koulutusmuotojen erilaiset tavoitteet ja tehtävät. Lainsäädäntö ja rahoitus mahdollistavat ja kannustavat koulutusmuotojen väliseen yhteistyöhön. Koulutusmuotojen

välillä yhteistyötä voidaan tehdä, kun se on tarkoituksenmukaista väestön sekä työ- ja elinkeinoelämän tai muihin osaamistarpeisiin vastaamiseksi ja se parantaa opiskelijan valinnanmahdollisuuksia molemmilla kansalliskielillä,¹⁶

13. toisen asteen koulutuksen järjestäjät hoitavat edelleen julkista tehtävää, käyttävät julkista valtaa eivätkä niiden perustehtävät oleellisesti muutu,
14. tavoitteenasettelussa otetaan huomioon toisen asteen koulutuksen järjestämisen kannalta myös muita merkittäviä tekijöitä kuten alueen elinkeino, työssäkäynti, liikenne ja vuorovaikutusrakenteet sekä perusopetuksen järjestäminen.

Osana rakenteellisen kehittämisen ohjelmaa opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää koulutuksen järjestäjiä koskevan analyysityön, jossa arvioidaan järjestäjien nykyistä ja tulevaa taloudellista kantokykyä ja alueen väestökehitystä suhteessa toiminnan määrällisiin edellytyksiin. Ministeriö tulee käymään analyysin yhteydessä vuoropuhelua koulutuksen järjestäjien kanssa. Ohjelman puitteissa varataan valtioneuvostolle mahdollisuus eri tavoin varmistua siitä, että koulutuksen järjestämisen edellytykset ja laatu ovat hyvällä tasolla maan kaikissa osissa mittavista työelämä- ja väestömuutoksesta riippumatta.

16 Valiokunnan mietintö SiVM 19/2021 vp – VNS 1/2021 vp.

5 Toiminnan ohjauksen kehittäminen

Koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjauksen perustana ovat ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen lainsäädännöt, joihin perustuvat opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät järjestämisluvat. Tämän lisäksi koulutuksen järjestäjien toimintaa ohjaavat opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet, rahoitusperusteet ja -päätökset, opiskelijavalinta sekä muu opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus, kuten esimerkiksi ohjeet, kirjeet ja informaatio-ohjaus, joihin sisältyy myös muun muassa lainsäädännön tulkintaa ja politiikkaohjausta.

Lähtökohtana on ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestämislupasäätelyn kehittäminen vastaamaan nykyistä paremmin toisen asteen koulutuksen toimintaympäristön muutoksiin. Tulevaisuudessa väestörakenteen kehityksen haasteisiin ja työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin vastaamiseksi järjestämislupasäätelyä on tarpeen kehittää siten, että koulutuksen järjestäjillä on mahdollisuus vastata edellä mainittuihin toimintaympäristönsä muutoksiin. Lupasäätelyn lähtökohtana molemmissa koulutuksissa on toiminnan tuloksellisuuden ja laadun varmistaminen.

Samalla tavoitteena on vähentää ohjauksen aiheuttamaa hallinnollista rasitetta. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasäätely on luonteeltaan yksityiskohtainen muodostaen nykyisellään monella tapaa raskaan ja koulutustarpeisiin reagoimisen kannalta hitaan prosessin.

Lukiokoulutuksen lupasäätely on luonteeltaan hyvin pelkistetty, ja painopiste on muissa ohjausvälineissä. Luvissa määrätään pääsääntöisesti vain koulutuksen järjestämipaikasta sekä mahdollisista erityisistä koulutustehtävistä.

Ammatillisen koulutuksen osalta tavoitteena on parantaa koulutuksen järjestäjän reagointimahdollisuuksia valtakunnallisissa ja paikallisissa työelämän muutostilanteissa. Järjestämislupasäätely ei saa olla esteenä järjestäjäjärakenteiden tai koulutuksen järjestäjien välisen yhteistyön kehittämiseksi.

Koulutuksen saavutettavuuden, laadun ja koulutuspolitiikan kansallisten tavoitteiden toteutuminen edellyttävät entistä tiiviimpää ja laajempaa yhteistyötä ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä sekä toiminnanohjauksen monipuolista kehittämistä. Tämän varmistamiseksi tarvitaan yhtenäisen tilannekuvan muodostamista toisen asteen koulutuksesta

alueittain. Tämä toteutuu samaan aikaan lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa käytävissä alueellisissa keskusteluissa. Alueellisen tarkastelun rinnalla on varmistettava eri toimialojen valtakunnallisiin osaamistarpeisiin vastaaminen.

Osana toiminnanohjauksen kehittämistä lisätään ja laajennetaan yhteistyötä opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä, mukaan lukien alueelliset keskustelut järjestäjien kanssa. Tiedolla ohjaamista vahvistetaan ja sen tukena hyödynnetään aiempaa laajemmin jo olemassa olevia tilastoja, tutkimustietoa ja selvityksiä. Yhteistyössä määritellään ja kehitetään myös uusia indikaattoreita toteutettavan koulutuksen saavutettavuuden, laadunvarmistuksen, koulutuksen järjestäjien toiminnan vaikuttavuuden sekä tulokellisuuden arvioinnin tueksi. Alueellisten keskustelujen rinnalla ministeriö tulee arvioimaan koulutustarpeita ja -tarjontaa valtakunnallisesti varmistaakseen eri alojen koulutustarpeisiin vastaamisen.

Yhteistyötä koulutuksen järjestäjien kesken kehitetään edelleen. Lisäksi järjestäjien yhteistyötä muiden koulutusasteiden ja toiminta-alueensa työ- ja elinkeinoelämän kanssa on tarpeen vahvistaa. Kuvio 6 havainnollistaa ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen toiminnanohjauksen erilaiset muodot.

Kuvio 6. Koulutuksen järjestäjien ohjauksen kokonaisuus



5.1 Ammatillisen koulutuksen lupasääntelyn nykytila

Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasääntelyä uudistettiin ammatillisen koulutuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2017. Uudistuksessa purettiin raskasta lupamenettelyä muun muassa yhdistämällä ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta koskeneet järjestämisluvat yhdeksi luvaksi, joka kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen toimintamuodot. Samanaikaisesti oppisopimuskoulutuksen järjestämisen edellytysten arvioinnista luovuttiin ja oikeus oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen sisällytettiin automaattisena ammatillisen koulutuksen järjestämislupaan, poikkeuksena pelkän työvoimakoulutuksen luvat.

Ennen nykyisin voimassa olevaa ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä lupakäytännöt poikkesivat toisistaan merkittävästi etenkin lupien sääntelyn yksityiskohtaisuudessa. Ammatillisen peruskoulutuksen luvissa määrättiin huomattavasti ammatillisen lisäkoulutuksen lupia tarkemmin esimerkiksi toiminta-alueesta ja luvan mahdollistamista koulutusaloista ja tutkinnoista. Ammatillisen lisäkoulutuksen luvat olivat pääsääntöisesti hyvin pelkistettyjä ilman alue- tai koulutusala- ja tutkintosääntelyä. Tutkintotoimikunnat myönsivät tutkinnon järjestämisoikeudet. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupien pääasiallinen merkitys oli ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjien akkreditointi ja sen mukanaan tuoma mahdollisuus ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitukseen.

Vuoden 2017 uudistuksessa siirryttiin yhteen ammatillisen koulutuksen järjestämislupaan, mikä tarkoitti ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen erilaisten ajattelutapojen yhdistämistä. Ammatillisen peruskoulutuksen lähtökohtana olivat alueelliseen väestövastuuseen ja alakohtaisen kysynnän turvaava koulutustarjonta. Ammatillisen lisäkoulutuksen perusajattelun lähtökohtana oli suuren reagoitiherkkyuden mahdollistaminen. Samalla tutkinnonanto-oikeutta muutettiin siten, että oppilaitokset myöntävät tutkinnot myös ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa ja kaikissa ammatillisissa perustutkinnoissa. Järjestämisluvat kuitenkin edelleen sisältävät ne tutkinnot ja koulutukset, joihin järjestäjällä on oikeus. Tutkintotoimikunnista osaamisen näyttöjen vastaanottajina luovuttiin. Osaamisen ulkoiseksi laadunvarmistajaksi perustettiin työelämätoimikunnat, joiden tehtävänä ei tutkintotoimikuntien tapaan enää ollut vastaanottaa näyttöjä, vaan arvioida koulutuksen järjestäjien kyvykkyyttä osaamisen arvioinnissa. Lisäksi säädettiin, että näytöt toteutetaan työpaikoilla käytännön työtilanteissa toisen näytön arvioijista ollessa työelämän edustaja.

Edellä kuvatun muutoksen tavoitteena oli lisätä ammatillisen koulutuksen järjestäjien päättävältä ja mahdollistaa nopeampi reagoitokyky alueiden ja valtakunnan osaamistarpeisiin. Väestön osaamisen kasvattamiseen ja alueiden elinkeinojen tukemiseen tähännyt uudistus ei kuitenkaan kaikilta osin toteutunut sille asetetuissa tavoitteissa. Esimerkiksi yksittäisistä tutkinnoista edelleen määrääminen luvissa lisäsi normiohjausta aikaisemmasta

varsinkin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta. On kuitenkin huomattava, että aiemmassa järjestelmässä etenkin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta jäykkyyttä aiheuttivat koulutuksen järjestäjien lukuisat sopimukset tutkintotoimikuntien kanssa.

Luvan muuttamisen prosessi koulutustarjonnan osalta muuttui kokonaisuutena raskaammaksi ja aiempaa byrokraattisemmaksi. Mikäli koulutuksen järjestäjä tarvitsee esimerkiksi alueen elinkeinoelämän kysyntään vastaamiseksi lupaansa tutkintoa, jota sillä ei ole, arvioi työelämätoimikunta järjestäjän osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelman sisällön ja laadun. Arvio toimii osana opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksentekoa arvioitaessa koulutuksen järjestäjän toiminnallisia edellytyksiä. Lausuntoprosessin aikana koulutuksen järjestäjää kuullaan ja sillä on mahdollisuus reagoida kielteisessä työelämätoimikunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin korjaamalla arviossa puutteita toimittamalla vastineensa ministeriöön. Uutta tutkintoa koskevan hakemuksen käsittelyprosessi useine lausuntokierroksineen saattaa kestää pitkään, keskimäärin noin viisi kuukautta, ja on kaikilla tasoilla hyvin työllistävä. Työelämätoimikuntien rooli on keskeinen osa järjestäjien toiminnallisten edellytysten arviointia ja laadun varmistusta.

Valtioneuvoston asetuksessa ammatillisesta koulutuksesta (673/2017, 2. Luku, 1 §) todetaan, että ammatillisen koulutuksen järjestämislupahakemus on toimitettava opetus- ja kulttuuriministeriöön viimeistään kuusi kuukautta ennen koulutuksen suunniteltua aloittamisajankohtaa. Tavallisesti uusia oikeuksia koskevien hakemusten käsittelyprosessin pituus on usein erinäisistä syistä johtuen pidempi kuin kuusi kuukautta, sillä muun muassa laajat useita tutkintoja ja myös koulutuksia koskevat hakemukset saattavat aiheuttaa lausuntokierroksen venymisen.

Laajennettu oppisopimuskoulutus mahdollistaa jo nyt laajan yhteistyön ja koulutuksen järjestämisen joustavasti. Sitä ei kuitenkaan hyödynnetä niin paljon kuin olisi mahdollista. Perusteluna tälle esitetään sen käytön työmäärää ja byrokraattisuutta.

Näyttää siltä, että raskas, oikeuksiin perustuva lupamenettelymalli ja -prosessi ei ole onnistunut riittävästi tukemaan koulutuksen järjestäjiä työelämään muutoksiin vastaamisessa. Tämä on ongelmallista tilanteessa, jossa työvoiman saatavuus ja kohtaanto ovat nousseet keskeisimmiksi työmarkkinoiden pullonkauloiksi. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvat perustuvat oikeuksille, jolloin niissä on vähän velvoittavuutta.

Ammatillisen koulutuksen järjestämislupamenettelyä on syytä arvioida suhteessa muutuneeseen ja muuttuvaan toimintaympäristöön sekä lupakäsittelyprosessin aiheuttamaan työmäärään. Alla tehtävän arvioinnin tavoitteena on analysoida neljää erilaista lupasääntelyn kehittämisen vaihtoehtoa ja niihin liittyviä erilaisia näkökohtia. Vaihtoehdot ovat yksinkertaistuksia, ja tavoitteena on niiden avulla analysoida sitä, millaisia seurauksia erilaisilla sääntelyn kehittämiseen liittyvillä yksinkertaistetuilla perusratkaisuilla olisi. Mikäli

lupasääntelyä jatkossa uudistetaan, tulee ratkaisu olemaan alla esitettyjen yksinkertais-
tuksien jatkokehitetty yhdistelmä.

5.2 Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasääntelyn kehittäminen

Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasääntelyn ja -ohjauksen muutoksen arvioinnissa on tarpeen tarkastella ja ottaa huomioon erilaisia nykyiseen sääntelyyn ja sen muutoksiin liittyviä näkökohtia.

Kehittämisen osalta tarkastellaan ja arvioidaan ainakin seuraavia asioita, joista neljään ensimmäiseen liittyy muun muassa se, mitä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (860/2017, 2 §) todetaan ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteesta. Lisäksi on tarpeen arvioida joidenkin koulutusten, tutkintojen ja osaamisalojen koulutustarvetta, erityisesti perustutkintojen osalta sekä ottaa huomioon joidenkin koulutusten kalleus ja niiden järjestämisen edellyttämä osaaminen ja resurssit.

1. Järjestäjän toiminnallisten edellytysten arviointi haettaessa järjestämislupa-
utta tutkintoa tai rajoitettua tutkinnon osaamisalaa. Tämä koskee erityisesti
niitä tutkintoja ja osaamisaloja, joita ei myöhemmin kuvatuista eri syistä ole
mahdollista vapauttaa sekä jos kokonaan uusi toimija hakee ensikertaista
lupaa.
2. Muiden hallinnonalojen lainsäädäntö, direktiivi tms. edellyttää kyseisen
tutkinnon tai osaamisalan järjestämisen edellytysten arviointia.
3. Tutkinnon tai osaamisalan järjestämisen oikeus edellyttää järjestämisluvassa
määrättävää kuljettajakoulutuksen tehtävää.
4. Tutkinnon/rajoitetun osaamisalan järjestämisen kalleus.
5. Vaativa erityinen tuki.
6. Tutkinnon, osaamisalan tai jonkin koulutuksen turvaaminen.
7. Miten laajemmat oikeudet koulutuksen järjestämiselle vaikuttaisivat
nykyisten järjestäjien toiminnallisiin edellytyksiin ja järjestäjäverkkoon.
8. Muuta tutkintoihin tai koulutuksiin liittyvää, muun muassa. sora-tutkinnot ja
se, että koulutuksen järjestämisen mahdollisella laajentumisella vaikutusta
myös muiden hallinnonalojen työhön.
9. Aluevaikutukset.
10. Vaikutukset eri kielillä toteutettavan koulutuksen saavutettavuuteen.

Järjestämislupasääntelyn kehittämisen lisäksi yhteiseen tietopohjaan perustuvan tilan-
nekuvan luominen on edellytys sille, että koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta voidaan

tarkastella eri tasoilla ja eri toimijoiden toimesta yhdenmukaisesti. Tämä edellyttää tietopohjan vahvistamista, monipuolistamista ja laajaa hyödyntämistä esimerkiksi eHOKSin, Kosken, kansallisen tulorekisterin osalta sekä aiemman tutkimustiedon ja Karvin arviointitiedon pohjalta. Kansalliset tavoitteet tarjoavat puitteet, joita hyödynnetään alueellisessa ja koulutuksen järjestäjätason toimeenpanossa laadukkaan ja vaikuttavan koulutuksen järjestämisen edistämiseksi. Lisäksi on arvioitava työelämätoimikuntien rooli tulevaisuudessa.

Jatkossa tavoitteena on aiempaa tiiviimpi ja monipuolisempi yhteistyö ministeriön, Opetushallituksen ja koulutuksen järjestäjien välillä. Tämä edellyttää informaatio-ohjauksen kehittämistä eli olemassa olevan tiedon kokoamista, analysointia ja laajempaa hyödyntämistä. Informaatio sisältää koulutuksesta ja valmistuneiden työllistymisestä syntyvien tietojen lisäksi esimerkiksi opiskelija- ja työvoimapalautteen sekä koulutusta koskevien arviointien, tutkimusten ja selvitysten tuloksia. Informaatio-ohjaus edellyttää yhdessä sovittavien indikaattoreiden ja niiden tietojen pohjien määrittelyä ja kehittämistä. Alueellisen yhteistyön kokonaisuudessa ovat koulutuksen järjestäjien lisäksi mukana myös eri sidosryhmät ja yhteistyökumppanit, kuten työ- ja elinkeinoelämä, kunnat sekä muut koulutusasteet.

Seuraavissa alaluvuissa esitellään vaihtoehtoja ammatillisen koulutuksen järjestämislupasääntelyn kehittämiseksi. Skenaarioiden tarkoituksena on mahdollistaa erilaisten lupamennettelyn vaihtoehtojen arviointi sekä niihin liittyviä heikkouksia ja vahvuuksia.

Skenaariovaihtoehtoja on neljä (ks. näiden vaihtoehtojen vertailu liitteessä 7). Niissä myös koulutuksen järjestämistä koskevat konkreettiset ohjausvälineet eli ohjauksen muodot (lainsäädäntö, rahoitus, järjestämisluvat, normiohjaus ja muu ohjaus – myös tulevaisuudessa kehitettävä) saavat erilaisia painotuksia suhteessa siihen, miten paljon järjestämislupasääntelyä kevennetään. Rahoituksen osalta arvioidaan sekä valtionosuusrahoituksen että nykyisen strategiarahoituksen ohjausvaikutusta.

5.2.1 Skenaario 1: Lupa on laaja oikeus

Säädellään luvissa vain täysin välttämätön. Luvat olisivat pääasiassa vain oikeus ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja siihen liittyvään valtionosuuteen. Luvan omaavat järjestäjät voisivat toteuttaa kaikkea ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaista toimintaa.

5.2.1.1 Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden

Malli lisäisi huomattavasti järjestäjien mahdollisuuksia vastata muuttuviin osaamistarpeisiin alueilla. Uuden tutkinnon tarjonnan sisällyttäminen lupaan ei edellyttäisi raskaita

hallinnollisia menettelyjä, vaan tarjonnan profiilin uudistaminen, laajentaminen ja suuntaaminen olisivat koulutuksen järjestäjän päätettävissä muun muassa tutkintojen, koulutusten ja opetus- ja tutkintokielten osalta.

Oletettavaa on, että järjestäjien reagoit nopeus paranisi, ja muutos loisi edellytyksiä syvemmälle yhteistyölle paikallisen elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien kanssa. Muutokset koulutustarjonnassa eivät enää edellyttäisi valtionhallinnossa tapahtuvaa harkintaa ja nykyisen kaltaista laadunarviointimenettelyä.

Järjestäjien muutoskyvyssä korostuisivat opetushenkilökuntaan, tiloihin ja laitteisiin liittyvät näkökohdat. Joissain tapauksissa koulutustarjonnan muutokset saattaisivat edellyttää mittaviakin investointeja.

Mikäli lupasääntelyä purettaisiin skenaarion 1 mukaisesti, sillä saattaisi olla myös negatiivisia vaikutuksia koulutustarjonnan monipuolisuuteen ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta merkittävien, mutta vähemmän suosittujen, alojen koulutuksen ja osajien saatavuudelle. Järjestäjien oman talouden näkökulmasta tarjontaa kannattasi suunnata suosituille ja vetovoimaisille aloille ja alueille. Ilman valtionhallinnon laajempaa ennakointia, kokonaisarviointia ja harkinnanvaraisia toimia laajat oikeudet tarjoava ammatillisen koulutuksen lupa saattaisi olla ongelmallinen koko Suomen kattavan ja hyvin saavutettavissa olevan ammatillisen koulutuksen sekä joidenkin kansallisesti merkittävien ja harvinaisten alojen näkökulmasta. Mainittuja näkökohtia voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi joidenkin järjestäjien harkinnanvaraisella ohjauksella, joka osaltaan mutkistaisi ohjausmenettelyjä.

Mallissa raskas hallinnollinen menettely vähenisi huomattavasti sekä koulutuksen järjestäjillä että opetus- ja kulttuuriministeriössä. Nykyinen järjestämislupasääntely ja siihen liittyvät hallinnolliset menettelyt ovat työvoimavaltaisia ja hitaita, kuten aiemmin on kuvattu.¹⁷ Nykyinen järjestämislupamenettely tosiasiallisesti hidastaa koulutustarpeen uudelleen suuntaamista muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Järjestämislupamenettely sitoo työvoimaa koulutuksen vaikuttavuuden kannalta vähemmän tarkoituksenmukaisiin toimintoihin.

17 Hitaus johtuu osin ammatillisen koulutuksen lainsäädännön edellyttämästä laadunarviointimenettelystä silloin kun järjestäjä hakee järjestämislupaansa uutta tutkintoa tai rajoitettua osaamisalaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttaman tarveharkinnan lisäksi koulutuksen järjestäjän on toimitettava työelämätoimikunnalle tutkintokohtainen osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelma. Toimikunta arvioi suunnitelman ja toimittaa sitä koskevan lausunnon ministeriöön. Ministeriö kuulee koulutuksen järjestäjää, joka voi antaa vastineensa lausunnosta. Työelämätoimikunnanlausunto toimii yhtenä osana toiminnallisten edellytysten arviointia hakemusta koskevalle päätöksenteolle.

Mikäli järjestäjät saisivat mahdollisuuden tarjota tutkintoja ja koulutusta vapaasti omilla päätöksillään, saattaisi sillä olla merkittäviäkin vaikutuksia koulutuksen järjestäjäkenttään. Tällä hetkellä esimerkiksi liikunnan alan koulutus ja musiikin alan koulutus järjestetään niihin erikoistuneiden järjestäjien oppilaitoksissa. Päätöksenteon vapauttaminen todennäköisesti laajentaisi muun muassa mainittujen alojen järjestämistä, koska myös muilla järjestäjillä on ollut kiinnostusta näiden alojen tutkintojen koulutusten järjestämiseen. Laajeneminen puolestaan vaikuttaisi ala- ja/tai tutkintokohtaisesti erikoistuneiden järjestäjien toimintaedellytyksiin. Myös muiden alojen tutkintojen nykyistä vapaampi järjestäminen voisi aiheuttaa merkittäviäkin paineita ja muutoksia koulutuksen järjestäjien keskinäisiin työnjakoihin toiminta-alueilla ja mahdollisesti arvaamattomia vaikutuksia joidenkin järjestäjien taloudellisiin ja toiminnallisiin edellytyksiin.

Opetus- ja tutkintokielten oikeuksien vapauttaminen saattaisi heikentää jossain määrin myös ruotsinkielisten koulutuksen järjestäjien asemaa, mikä asettaisi uusia haasteita ruotsin kielen aseman turvaamiselle. Tosiasiallisia edellytyksiä ja kiinnostusta järjestää ruotsin, samoin kuin saamen opetuskielillä ei mahdollisesti ole muilla kuin siihen erikoistuneilla järjestäjillä, mutta on ennakoitavissa, että molempien kieliryhmien koulutuksen järjestämisen vapauttaminen vaikuttaisi nykyisten asianosaisten järjestäjien toimintaan. Mikäli myös tutkintokieli vapautettaisiin järjestäjän päätettäväksi, mahdollistaisi se esimerkiksi maahanmuuttajaväestön nykyistä joustavimmat koulutuspalvelut ja edistäisi osaltaan osaa- van työvoiman saatavuutta, erityisesti osalla osaaja- ja työvoimapula-aloja.

Aluevastuusta luopumisen riskinä on, että väestökatoalueilla ammatillisen koulutuksen saatavuus heikkenee. Koulutuksen järjestäjien tavoitteena on myös organisaationsa jatkuvuuden turvaaminen. Tästä näkökulmasta katsottuna on vaarana, että koulutus kasautuu alueille, joilla kysyntää on eniten ja esimerkiksi oppivelvollisuuskoulutuksen riittävä saavutettavuus vaarantuu.

Mikäli skenaariossa 1 vapautettaisiin myös vaativan erityisen tuen koulutuksen järjestäminen ja sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen järjestäminen, kasvaisi ammatillisen koulutuksen rahoitustarve merkittävästi. Mikäli rahoituksen kokonaismäärää ei voitaisi lisätä, heikkenisivät järjestämisen edellytykset erityisesti vaativan erityisen tuen osalta. Ammatillisen koulutuksen määrärahan tasosta päätetään valtion talousarviossa, ja mitä useampi järjestäjä voisi tarjota erikoistunutta osaamista, laitteita, tiloja ja henkilöstöä edellyttäviä opintoja, sitä pienempi olisi opiskelijakohtainen rahoitus sekä koko ammatilliseen koulutukseen että varsinkin edellä mainittu koulutukseen kohdentuva rahoitus.

Skenaario 1:ssä korostuu koulutuksen järjestäjän rooli ja vastuu koulutustarpeeseen vastaamisen ja erityisesti laadun varmistajana. Etukäteistä tutkintojen tarjonnan akkreditointia ei olisi, ja laatupoikkeamat ilmenisivät lähinnä jälkikäteen erilaisina opiskelijoiden kanteluina sekä työ- ja elinkeinoelämän palautteena, jolle laadukas ammatillinen koulutus

tuottaa osaavaa työvoimaa ja mahdollistaa myös kehittymistä. Tutkintojen laadun varmistuksessa esimerkiksi työelämätoimikuntia voitaisiin hyödyntää uudella tavalla.

Kun arvioidaan skenaarion 1 erilaisia vaikutuksia erityisesti järjestetyn koulutuksen laadun näkökulmasta, mallissa vastuu siirtyisi laajasti ja pääosin koulutuksen järjestäjille, mukaan lukien alueellisen koulutustarpeen ennakointi ja arviointi aloittain, tutkinnoittain ja koulutuksittain, myös suhteessa valtakunnalliseen tarpeeseen. Valtionhallinnon tasolla olisi tarpeen vahvempi vaikuttavuuden seuranta esimerkiksi sen osalta, vastataanko järjestetyllä koulutuksella muun ohella väestön ja työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin, edistääkö työllisyyttä ja jatkuvaa oppimista.

Nykyistä vahvemmin ja eri tavoin toteutetun laadunvarmistuksen merkitys korostuu, jos järjestäjien toiminnallisia edellytyksiä järjestää nykylupaansa laajemmin tutkintoja ja koulutuksia ei arvioidaisi. Tosiasiallisesti suurella osalla järjestäjiä ei ole taloudellisia eikä toiminnallisia edellytyksiä laajentaa nykyistä koulutustarjontansa merkittävästi. Skenaario 1 mallina ei poistaisi tarvetta edelleenkin seurata järjestäjien toiminnallisia edellytyksiä. Toisaalta olisi tarve vahvempaan sääntelyyn rahoituksella ja tämä vastaavasti monimutkaistaisi rahoitusjärjestelmää. Lisäksi mallista voisi aiheutua tarvetta vahvempaan sääntelyyn lainsäädännöllä mm. laadun varmistamiseksi. Mallina skenaario 1 edellyttäisi myös sellaisen prosessin tarkkaa määrittelyä ja toimivallan määrittelyä tilanteissa, joissa järjestäjän järjestämä koulutus ja toiminta eivät enää vastaa sille laissa asetettuja tavoitteita ja edellytyksiä.

Skenaario 1 saattaisi edellyttää ministeriön vahvempaa ja ajantasaisempaa roolia koulutuksen järjestäjien toiminnan- ja informaatio-ohjauksessa. Tämä puolestaan edellyttäisi resursseja. Ohjausta olisi toisaalta mahdollista kehittää nykyistä strategisempaan suuntaan. Skenaario 1 edellyttäisi myös yhteistyömuotoja ja -malleja järjestettävän koulutuksen alueellisen tarpeen ennakoinnissa, koulutuksen järjestämisen ohjauksessa ja ajantasaisemmassa reagoinnissa. Toimintaa mittaavilla ja seurattavilla indikaattoreilla on toisaalta mahdollisuus tukea, monipuolistaa ja vahvistaa kevennettyä järjestämislupasääntelyä. Kevennettyinä sääntelyinä skenaario 1 suuntaa ja painottaa sekä ministeriön että järjestäjien tämänhetkisiä resursseja osin muuhun, sekä edellyttää työskentelytapojen ja työn sisällön uudelleen arviointia ja -suuntaamista.

Edellisten valossa arvioitavia asioita:

- Vastuu siirtyisi pääosin ja laajasti koulutuksen järjestäjille, mukaan lukien ennakointi ja arviointi koulutuksen tarjonnan osalta myös valtakunnalliseen tarpeeseen aloittain ja koulutuksittain. Tällä hetkellä laatua valvovat mm. opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työelämätoimikunnat.
- Muutos edellyttäisi vahvempaa vaikuttavuuden seurantaa eli esimerkiksi vastataanko väestön ja työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin,

edistetäänkö työllisyyttä ja jatkuvaa oppimista ja niin edelleen; edellyttäisi tarvittaessa myös ministeriön harkinnanvaraisia toimia.

- Kun järjestäjien toiminnallisia edellytyksiä järjestää nykyistä lupaansa laajemmin koulutusta ei arvioitaisi, muutos:
 - saattaisi edellyttää nykyistä vahvempaa ja eri tavoin toteutettavaa laadunvarmistusta
 - saattaisi edellyttää edelleenkin toiminnallisten edellytysten seurantaa ja vahvempaa sääntelyä rahoituksella; tämä monimutkaistaisi rahoitusjärjestelmää
 - voisi aiheuttaa tarvetta vahvempaan sääntelyyn lainsäädännöllä, jotta voidaan varmistaa mm. saavutettavuus ja laatu
 - edellyttäisi sen prosessin tarkkaa määrittelyä ja toimivallan määrittelyä tilanteissa, joissa järjestäjän järjestämä koulutus ja toiminta eivät enää vastaa sille laissa asetettuja tavoitteita ja edellytyksiä
 - edellyttäisi ministeriön vahvempaa ja ajantasaisempaa roolia koulutuksen järjestäjien informaatio-ohjauksessa ja yhteisen tilannekuvan muodostamisessa
 - edellyttäisi yhdessä kehitettyjä yhteistyömuotoja ja -malleja järjestettävän koulutuksen alueelliseen tarpeeseen ennakoinnissa, koulutuksen järjestämisen ohjauksessa ja ajantasaisemmassa reagoinnissa
 - indikaattoreilla on toisaalta mahdollisuus tukea, monipuolistaa ja vahvistaa kevennettyä järjestämislupasääntelyä
 - kevennetty sääntely suuntaa resursseja osin muuhun, edellyttää työskentelytapojen ja työn sisällön uudelleenarviointia ja -suuntaamista molemmilta osapuolilta.

5.2.1.2 Skenaario 1:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen

Lainsäädäntö: saattaisi edellyttää yksityiskohtaisempaa sääntelyä koulutuksen järjestäjien yhteistyövelvoitteesta ja työnjaon periaatteista ja ministeriön mahdollisuudesta reagoida esimerkiksi yksittäisen koulutuksen järjestäjän tarjonnan profiiliin ja mahdollisiin laatueroihin.

Rahoitus: saattaisi edellyttää rahoitusohjauksen vahvistamista siten, että rahoituksen perusteita kehittämällä ohjattaisiin vahvasti järjestäjien toimintaa.

Informaatio- ym. ohjaus: tarvittaisiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämistä ja kehittämistä myös ennakoivampaan ja reaaliaikaisempaan suuntaan erityisesti ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä, mutta myös alueiden koulutuksen järjestäjien välillä sekä

työjaosta sopimista. Tiedolla johtamista tulisi vahvistaa, mukaan lukien indikaattorit. Tilastoinnin ja yhteistyön mallien kehittäminen olisi tarpeen.

5.2.2 Skenaario 2. Kevennetty sääntely

Lisätään järjestäjien mahdollisuuksia muuttaa toimintaansa (esimerkiksi tutkinnot). Sääntelyä kevennetään mahdollisimman laajasti, mukaan lukien opetus- ja tutkintokielet. Osa määräyksistä jätettäisiin lupiin vähintään niiltä osin kuin se esimerkiksi tiettyjen tutkintojen tai alueellisen väestövastuun näkökulmasta olisi välttämätöntä.

5.2.2.1 Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden

Skenaario 2 kevennettynä sääntelynä laajentaisi järjestäjien mahdollisuuksia järjestää tutkintoja ja koulutuksia. Järjestäjien edellytykset vastata alueellisiin koulutus- ja työelämätarpeisiin paranisivat.

Ammatillisen koulutuksen sääntelyn mallina skenaario 2 keventäisi hallinnollista taakkaa sekä koulutuksen järjestäjille että valtionhallinnossa. Malli ei edellyttäisi samassa määrin toiminta- ja rahoituslainsäädännön muutoksia kuin skenaario 1.

Malli ei heikentäisi sellaisten koulutuksen järjestäjien toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä, jotka ovat erikoistuneet tiettyjen alojen, erityisesti perustutkintojen järjestäjinä (esimerkiksi liikunta, musiikki ja kasvatus- ja ohjausala), sillä tiettyjen tutkintojen järjestäminen olisi edelleen luvanvaraista. Järjestäjien yhteistyönä ja työnjaolla voitaisiin edelleen huolehtia myös muuttuviin koulutustarpeisiin vastaamisesta, mukaan lukien nykyistä paremmin hyödynnetty laajennettu oppisopimuskoulutuksen järjestämistehtävä.

Mallissa ei arvioitaisi laajemmin nykyisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien toiminnallisia edellytyksiä, muutoin kuin esimerkiksi sellaisten haettavien uusien tutkintojen tai osaamisalojen osalta, joiden järjestämiseen liittyy muiden hallinnonalojen lainsäädäntöä tai kuljettajakoulutuksen tehtävä. Mahdollisesti tulisi arvioida edellytyksiä myös muiden tutkintojen, kuten sora-tutkintojen osalta. Koulutusten osalta arvioitaisiin edelleenkin esimerkiksi vaativan erityisen tuen tehtävän järjestämisedellytyksiä.

Skenaario 2:n kevennyksessä sääntelyssä opetus- ja tutkintokielen osalta saattaisi olla tarpeen säätää edelleen lainsäädännössä opetuskielestä. Mallista seuraisi mahdollisesti muutoksia myös opiskelijaksi ottamista koskevaan lainsäädäntöön (vrt. lukioasetuksen muutos kielitaidon osalta).

Mikäli tutkintokieliä ei vapauteta ja niitä säännellään edelleen järjestämisluvilla, järjestäjien nykyistä laajemmat mahdollisuudet tarjota koulutusta erityisesti englannin kielellä eivät olisi mahdollista järjestäjien omilla päätöksillä.

Opetuskielen vapauttaminen voisi heikentää erityisesti ruotsinkielisten järjestäjien tilannetta. Lisäksi kevennettynä mallina skenaario 2 saattaisi vaikuttaa ennakoimattomasti järjestäjäjärkenteeseen ja koulutuksen alueelliseen saatavuuteen samaan tapaan kuin skenaario 1. Vaikutuksia järjestäjäjärkenteeseen voitaisiin kuitenkin hallita mahdollisuudella määrätä järjestämisluvassa tietyistä tutkinnoista.

Skenaario 2 mallina saattaisi jossain määrin johtaa myös koulutustarpeen näkökulmasta epä-tarkoituksenmukaiseen koulutustarjontaan ja esimerkiksi tiettyjen tutkintojen tarjonnan optimointiin järjestäjän toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Erityisen suosittujen ja veto-voimaisten tutkintojen järjestämisen vapauttaminen säätelystä voisi tuottaa skenaariossa 1 kuvattua kilpailua markkinaosuuksista, kuitenkin olematta samassa mittakaavassa.

Kevennettynä mallina skenaario 2 ei välttämättä suoraan varmistaisi osaavan työvoiman saatavuutta eikä tarjonnan kohdistumista osaamis- ja työvoimatarvealoille.

Edellisten valossa arvioitavia asioita:

- Skenaariossa 2 järjestämisluvissa ei säädeltäisi tutkinnoista, paitsi rajattaisiin pois ne tutkinnot, joita ei ole mahdollista vapauttaa muun muassa muiden hallinnonalojen lainsäädännön vuoksi, kuljettajakoulutuksen tehtävän vuoksi, koulutustarpeen vuoksi, tutkinnot, joita on tarpeen säädellä erityisen kalliina sekä muiden tekijöiden arvioinnin jälkeen muun muassa sora-tutkinnot.
- Opetuskielen ruotsi ja saame saatavuuden turvaaminen samoin kuin tutkintokielten, erityisesti englannin osalta työelämatarpeisiin vastaaminen ja laadun turvaaminen.
- Järjestämisluvassa määrättävien muiden oikeuksien, velvollisuuksien, ehtojen ja tehtävien osalta vaativan erityisen tuen tehtävän rajaamistarve säätelyn keventämisen ulkopuolelle.

5.2.2.2 Skenaario 2:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen

Lainsäädäntö: muutostarpeita vähemmän kuin skenaariossa 1, järjestämislupasäätelyn osittainen keventäminen edellyttäisi lakimuutosta.

Rahoitus: mikäli oikeuksia tutkintokoulutukseen joiltain osin lisättäisiin, saattaisi olla tarvetta rahoitusohjauksen vahvistamiselle (vrt. skenaario 1).

Informaatio- ym. ohjaus: tarvittaisiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämistä ja kehittämistä ennakoivampaan ja reaaliaikaisempaan suuntaan erityisesti ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä, mutta myös alueiden koulutuksen järjestäjien välillä sekä työnjaosta sopimista. Tiedolla johtamista tulisi vahvistaa, mukaan lukien indikaattorit. Tilastojen, indikaattoreiden ja yhteistyön mallien kehittäminen olisi tarpeen.

5.2.3 Skenaario 3. Luvat vastaamaan toimintaa

Puretaan luvista ”haamutoiminnot” eli kaikki se, mitä järjestäjät eivät käytännössä ole järjestäneet viimeiseen kolmeen vuoteen.

5.2.3.1 Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden

Skenaariossa 3 muutettaisiin järjestämisluvat vastaamaan järjestettyä koulutusta.

Lisäksi malli selkiyttäisi ammatillisen koulutuksen tarjonnan verkostoa, sillä tällä hetkellä osana koulutustarpeen arviointia tarkastellaan muun ohella sitä, miten monella järjestäjällä on jo luvassaan oikeus kyseiseen tutkintoon tai koulutukseen.

Skenaario 3 varmistaisi ratkaisuna nykyistä paremmin sen, että koulutuksen järjestäjillä olisi tosiasiallisesti olemassa olevat edellytykset kaikkien lupansa sisältämien tutkintojen ja koulutusten järjestämiseen.

Ratkaisuna malli parantaisi myös opiskelijoiksi hakeutuvien saamaa ja käytettävissä olevaa informaatiota siitä, ketkä ovat kyseistä koulutusta tosiasiallisesti tarjoavia tai järjestäviä ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, eikä vain niihin oikeuden omaavia toimijoita.

Skenaario 3 ratkaisumallina heikentäisi järjestäjien mahdollisuuksia reagoida nopeammin muuttuviin koulutustarpeisiin toiminta-alueellaan. Ratkaisuna malli, jossa karsittaisiin pois vain ne tutkinnot, joiden järjestämiseen ei järjestäjillä olisi enää oikeutta, ei vähentäisi järjestämisluvan muutosprosessiin liittyvää työmäärää. Mallissa tutkintolupasääntely säilyisi pääosin nykyisellään.

Nykytilanteeseen nähden saatettaisiin tarvita lisää resursseja, jos luvan muutosprosessia muutetaan ketterämmäksi ja nopeammaksi ja laadunvarmistuksesta huolehdittaisiin nykyisellä mallilla. Lisäksi mikäli luvat määritellään vastaamaan koulutuksen järjestäjän toimintaa, malli voisi tuoda ns. piilovelvollisuuksia järjestäjille eli käytännössä lupa muodostuisi siitä, mitä järjestää. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että järjestäjän pitäisi tiettyllä aikavälillä ainakin yhtenä vuonna järjestää kyseenomaista tutkintoa ja luvassa määriteltyjä koulutuksia. Tämä lisäisi myöhemmin myös hallinnollista työtä valtionhallinnossa

järjestäjien toiminnan seuraamisena, järjestämislupien tarkistuksina ja muutoksina. Malli ei keventäisi hallinnollista työtaakkaa koulutuksen järjestäjillä tai opetus- ja kulttuuriministeriössä. Käytännössä se jäykistäisi järjestäjien mahdollisuuksia oman toimintansa suunnitteluun ja suuntaamiseen.

Edellisten vaikutusten valossa arvioitavia asioita:

- Skenaario 3 edellyttäisi koulutuksen järjestäjien nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ja keskinäistä työnjakoa koulutustarpeeseen vastaamiseksi toiminta-alueellaan.
- Mallina skenaario 3 lisäisi koulutuksen järjestäjien ja valtionhallinnon työtaakkaa, kun lupia jouduttaisiin tarkistamaan vuosittain tai määräajoin eli onko järjestetty luvan mukaista koulutusta kaikilta osin. Mallin toteuttaminen toisi erilaisia muutostarpeita myös lainsäädäntöön.
- Malli edellyttäisi koulutuksen järjestäjien nykyistä tiiviimpää yhteistyötä koulutustarpeeseen vastaamiseksi toiminta-alueellaan keskinäisellä työnjaolla.

5.2.3.2 Skenaario 3:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen

Lainsäädäntö: muutostarpeita tulisi muun muassa koulutustarpeen määrittelyyn (millä aikavälillä on järjestettävä, että oikeus säilyy).

Rahoitus: ei (merkittäviä) muutostarpeita.

Informaatio- ym. ohjaus: tarvittaisiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämistä ja kehittämistä ennakoivampaan ja reaaliaikaisempaan suuntaan; muun muassa seurantaa siitä, miten koulutuksia toteutetaan ja ovatko lisäresurssit tarpeen.

5.2.4 Skenaario 4. Velvollisuuksien vahvistaminen

Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuuden kannalta välttämättömien tutkintojen tarjonta ja vähennetään liikatarjontaa. Varmistetaan myös eräiden alojen tutkintojen ja koulutusten saatavuus määrämällä niistä velvoittavina.

5.2.4.1 Arvioita vaikutuksista nykytilaan nähden

Järjestämislupaan sisältyvien velvollisuuksien vahvistamisella varmistettaisiin ja vahvistettaisiin osaamis- ja koulutustarpeeseen vastaamista. Suurella osalla ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on jo tällä hetkellä oikeus useisiin sellaisiin tutkintoihin, joita tosiasiallisesti

järjestää vain muutama oikeuden omaava järjestäjä. Skenaarion 4 mallissa liikatarjonnan väheneminen kohdentaisi resursseja tarkoituksenmukaisemmalla tavalla myös koulutus- ja osaamistarpeen näkökulmasta. Velvollisuus pakottaisi/ohjaisi kohdentamaan tarjontaa siihen, mihin on osaamis- ja koulutustarvetta.

Koulutuksen järjestäjien velvoitteilla varmistettaisiin yhteiskunnan kannalta myös niin sanottujen kriittisten tutkintojen koulutuksen tarjonnan riittävyys nykyistä vahvemmin, sillä nykyinen tarjonta ei mahdollisesti vastaa tarpeisiin riittävässä määrin. Velvollisuuksien vahvistaminen sääntelyn mallina vahvistaisi osan koulutusten järjestäjiä profiilia, roolia ja erikoistumista.

Skenaariossa 4 laajennetun oppisopimuksen tehtävä velvoittavana vahvistaisi osaltaan koulutuksen toteuttamista koulutustarvetta vastaavasti, sillä tällä hetkellä tätä lainsäädännön mahdollistamaa joustavaa toteuttamismallia ei hyödynnetä riittävästi.

Lisäksi malli selkeyttäisi koulutuksen järjestäjien tehtäviä ja henkilöstön näkökulmasta vähentäisi toimintaa, joka koetaan kuormittavana tempoiluna erityisesti opetus- ja ohjaus- henkilöstön työssä.

Velvollisuuksien vahvistaminen ei vähentäisi nykyistä järjestämislupiin liittyvää hallinnollista työtaakkaa koulutuksen järjestäjillä tai valtionhallinnossa.

Skenaario 4 jäykistäisi koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia reagoida nopeasti muuttuvan työelämän tarpeisiin ja väestömuutoksiin. Tällä saattaisi olla negatiivisia vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen. Ongelmaksi saattaisi muodostua myös se, miten ja missä osaamistarpeet määritellään. Tarpeet ovat usein alueellisesti eriytyneitä, ja velvollisuuksien määrittely saattaisi olla hankalaa ja pahimmassa tapauksessa johtaa osaavan työvoiman saatavuusongelmiin paikallisesti.

Edellisten vaikutusten valossa arvioitavia asioita:

- Järjestämisluvassa määritelty velvoite edellyttäisi edelleen tutkintojen ja koulutusten järjestämisen edellytysten arvioinnin. Lisäksi on arvioitava joidenkin koulutusten järjestämisen laajentumisesta aiheutuvia kustannusten muutoksia.
- Koulutuksen järjestäjän omien edellytysten lisäksi olisi tarpeen arvioida myös järjestäjän mahdollisuuksia joidenkin koulutusten järjestämiseen soveltuvien ja turvallisten olosuhteiden hyödyntämisen mahdollisuuksia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.
- Mikäli määrätään oikeuksien lisäksi velvoitteita, edellyttäisi se muutoksia lainsäädäntöön. Muutos edellyttäisi myös seuranta- ja prosessia ja toimintamallin,

jolla ministeriö voi ryhtyä harkinnanvaraisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestämisluvan velvoitteisiin ei vastata. Osana toimintamallia olisi myös järjestäjän edellytysten arviointi tilanteessa, jos velvoitteisiin ei jostain syystä kyettäisi vastaamaan.

5.2.4.2 Skenaario 4:n arvioidut vaikutukset lainsäädännön muutostarpeina, rahoitukseen ja informaatio- ym. ohjaukseen

Lainsäädäntö: edellyttäisi toimintalainsäädännön muutosta siten, että lupasääntelystä tehtäisiin tiettyjen tutkintojen ja muiden tarpeellisten määräysten osalta velvoittavia. Lisäksi säätämistä tapahtuisi sen suhteen mikä olisi prosessi ja toimivalta tapauksissa, joissa järjestäjä ei enää kykene vastaamaan velvoitteisiinsa.

Rahoitus: saattaa aiheuttaa rahoituspaineita joillain järjestäjillä, jos lupa edellyttää toiminnan volyymin alakohtaista kasvattamista tai vähentämistä.

Informaatio- ym. ohjaus: tarvittaisiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämistä ja kehittämistä ennakoivampaan ja reaaliaikaisempaan suuntaan.

5.3 Lukiokoulutuksen lupasääntelyn nykytila

Voimassa oleva lukion järjestämislupamenettely perustuu vuoden 1998 lukiolainsäädäntöön, jossa lukiokohtaisista lukion perustamisluvista luovuttiin ja luvat määrättiin koulutuksen järjestäjäkohtaisiksi. Luvissa ei ole enää määrätty yksittäisistä toimipiteistä, ainoastaan kunnista, jossa koulutusta saa järjestää. Luvan saanut koulutuksen järjestäjä voi siten päättää vapaasti toimipiteistään. Samoin luovuttiin lupien erittelystä erillisiin päivä- ja aikuislukion lupiin. Lupa oikeuttaa lukiokoulutuksen järjestämisen nuorille ja aikuisille. Toimivalta päättää luvista säädettiin opetusministeriölle. Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Valtio voi toimia myös koulutuksen järjestäjänä. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää koulutusta varten. Luvissa päätetään myös opetuskielestä, mahdollisesta erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestäjän oikeus järjestää sisäoppilaitosmuotoista koulutusta sekä muista tarpeellisista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä ehdoista.

Järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että

- koulutus on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnallinen tai alueellinen koulutustarve ja koulutustarjonta ja että
- hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön on lupien myöntämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä varmistettava lukiokoulutuksen riittävä valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus.

Lukiokoulutuksen järjestämistä koskevien säännösten kehittäminen tulee lähteä tulevaisuuden tarpeista. Peruskysymys on, miten lukiokoulutus tulee säätää jatkossa järjestettävän, jotta se vastaa parhaiten tulevaisuuden haasteisiin. Näitä muutoksia ovat etenkin nuorten ikäluokkien demograafiset muutokset ja niiden eriarvoinen kohdentuminen eri osiin maata, aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijamäärien pieneneminen, digitaaliset ja teknologiset mahdollisuudet opetuksen järjestämiseen osittain ajasta ja paikasta riippumatta, nuorten lukio-opetuksen järjestäminen ensisijaisesti lähiopetuksena ja lukiokoulutuksen alueellisen saavutettavuuden turvaaminen sekä osittain siihen liittyen aluekohtaisesti optimaalisten järjestämismuotojen ja -rakenteiden ja siihen sisältyvien yhteistyömuotojen mahdollistaminen.

5.3.1 Kunta- vai aluekohtainen järjestämisoikeus?

Nykyisen lainsäädännön taustalla vaikuttaa lukio- ja oppikouluverkoston historiallinen kehitys, jolloin se erityisesti 50–70-luvulla laajeni maaseutukuntiin. Peruskoulu-uudistuksen myötä oppikoulut erkaantuivat omiksi kunnallisiksi erillisiksi lukioiksi.

Lukioverkosto on maantieteellisesti suhteellisen kattava. Järjestäjäverkon ominaispiirteenä on kuntakorostuneisuus ja pienten, alle 200 opiskelijaa sisältävien kunnallisten järjestäjien suuri määrä. Lainsäädäntö edellyttää, että luvissa määrätään kunnat, joiden alueella lukiokoulutuksen järjestäjä saa koulutusta järjestää. Ammatillisessa koulutuksessa kuntien sijaan voidaan määrätä myös laajemmasta toiminta-alueesta. Lukioluvissa järjestämisoikeus voidaan määrätä myös useisiin kuntiin. Luvan myöntämisen ensisijaisena edellytyksenä on koulutustarve. Lukiokoulutuksen järjestämistarvetta tulee lähtökohtaisesti tarkastella alueellisen koulutustarpeen kannalta.

Alla on käsitelty kahta skenaariota lukiokoulutuksen järjestämislupien toiminta-alueen määrittelyssä.

a) Siirtyminen järjestämislupasäätelyssä kuntakohtaisuudesta toiminta-alueeseen

Säädetään nykyistä selkeämmin järjestämisluvissa koulutuksen järjestäjän toimialueesta nykyisen kunnan sijaan. Järjestämisluvan myöntämisen edellytykseksi on jo säädetty valtakunnallinen tai alueellinen koulutustarve ja koulutustarjonta. Koulutustarpeen arvioinnin kannalta olisi perusteltua säätää kuntaa laajemmasta toiminta-alueesta, jolloin luvan myöntämisperusteeksi säädetty koulutustarpeen arviointi ja luvan tuleva toiminta-alue vastaisivat toisiaan. Menettely edellyttäisi tarkastelun laajentamista kuntakohtaisuudesta

alueellisuuteen, jolloin kyettäisiin nykyistä paremmin ja ennakoivammin ottamaan huomioon mm. alueen väestölliset haasteet. Mikäli lukiokoulutuksen järjestämisluvut säädettäisiin järjestämisaluekohtaisiksi vastaavalla tavoin kuin suurimmassa osassa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, se edellyttäisi asiasta säätämistä ja voimassa olevien lupien kumoamista ja niiden uudelleen hakemista toimialuille. Tällöin voimassa olevat luvat raukeaisivat ja koulutuksen järjestäjien tulisi hakea uudet luvat uusi lainsäädäntö ja sen luvanmyöntämisedellytykset huomioon ottaen. Tällöin toiminta-alueelle myönnettävän luvan toiminta-alueetta koskevat myöntämiskriteerit tulisi säätää riittävän tarkkarajaisesti. Tällaista luvan myöntämiskriteereitä pohdittiin hallituksen esityksen HE 306/2014 vp:n valmistelun yhteydessä. Valmisteluvaiheessa yhtenä luvan myöntämisen kriteerinä oli opiskelijoiden vähimmäismäärä. Valmistelussa määrällisistä kriteereistä kuitenkin luovuttiin niihin esitetyn kritiikin seurauksena. Määrittelyä pidettiin liian teknisenä. Luvan myöntämisedellytykseksi säädettävän koulutustarpeen arvioimisen olisi perustuttava nykyisiä myöntämisperusteita selkeämmin mm. alueellisiin opiskelijaennusteisiin vähintään seuraavilta 15–20 vuodelta.

Uudistus ohjaisi alueellisesti uudistamaan järjestämisrakenteita tulevaisuuden haasteita silmällä pitäen, jolloin nykyistä paremmin voitaisiin ennakoida koulutuksen järjestämistarpeita, järjestämistapoja ja tulevia opiskelijamäärämuutoksia alueella.

Uudistus voisi toisaalta vaikuttaa myös sellaisiin alueellisen toimipisteverkoston muutoksiin, jotka eivät kaikissa tilanteissa olisi optimaalisia lukiokoulutuksen alueellisen saavutettavuuden turvaamisen kannalta. Se voisi vaikuttaa koulutuksen keskittymistä nykyistä selkeämmin suurempiin kaupunkitaajamiin nopeutetussa aikataulussa, mikä alueellisia tarpeita ja toimintamahdollisuuksia ei riittävän tarkoin otettaisi koulutuksen järjestämisessä huomioon. Lukiokoulutuksen muutoksilla on vaikutuksia myös perusopetuksen järjestämisen edellytyksiin kunnissa, joita tulisi uudistuksessa myös paikallisesti arvioida. Kunnallisen lukiokoulutuksen järjestämisoikeuden siirtyminen toiselle alueen järjestäjälle ei ole tuonut säästöjä luopujakunnalle, mikäli luopujakunta on solminut uuden järjestäjän kanssa sopimuksia kunnan kustannusvastuiden edelleen kattamisesta uudessa tilanteessa. Luopujakunnan kustannukset ovat pyrkineet jopa kasvamaan johtuen uusien hallintokustannusten syntymisestä uudelle koulutuksen järjestäjälle sekä mahdollisen pienen kunnallisen lukiokoulutuksen järjestäjän rahoitusedun (jatkossa tekstissä pienen lukion rahoitus) menettämisestä.

b) Kuntakohtainen luparakenne – alueellisten toimintarakenteiden kehittämisen mahdollistaja vai este

Nykyinen kuntamääritteinen toiminta-alue on tarkkarajainen. Se on ehkäissyt päällekkäisen lukiokoulutuksen rakentumista alueilla, joissa se olisi epätarkoituksenmukaista. Se mahdollistaa lukiokoulutuksen alueellisten ylläpitäjärakenteiden kehittämistä sekä

järjestäjäverkostojen uudelleen organisointia järjestämislupamenettelyin. Toiminta-alue muotoutuu tällöin luvassa mainituista kunnista.

Kuntamääritteinen järjestämisoikeus mahdollistaa opetuksen digitaalisten ja virtuaalisten opetuksen monipuolisen tarjonnan ja välittämisen yli kunta- ja maakuntarajojen. Sen sijaan pysyvän opetuspisteen toteuttaminen jonkin kunnan alueelle edellyttää opetuspisteen sijaintikunnan ilmenemistä järjestämisluvassa.

Järjestämislupamenettely itsessään mahdollistaa järjestäjä- ja toimipisteverkon kehittämisen alueilla. Mikäli alueen koulutuksen järjestäjät haluavat organisoida lukiokoulutuksensa esimerkiksi suuremmaksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi, he voivat hakea sille järjestämisluvaa (keskitetty lupa jollekin kunnalle, koulutuskuntayhtymä). Koulutustarpeen syntyminen lukion omaavien kuntien alueelle lähtökohtaisesti edellyttää, että kyseisissä kunnissa toimineet lukiokoulutuksen järjestäjät luopuvat omista luvistaan. Näin syntyy luvan myöntämisen perusteeksi säädettyä koulutustarvetta. Haasteena on ollut se, etteivät kunnat ole nähneet riittävää tarvetta alueellisen järjestäjäverkoston kehittämiseen. Merkittävä rakenteellisen toimintaverkon uudistamisen ehkäisijä on ollut nykyinen pienen lukiokoulutuksen järjestäjän saama korotus. Koulutuksen järjestäjän opiskelijamäärän kasvaessa sen opiskelijakohtainen valtionosuusrahoitus pienenee. Kuntien lukiokoulutus on tähän saakka yhdistynyt ennen kaikkea kuntarakenteen muutosten seurauksena. Kuntarakenteen uudistamista koskeneen Paras-hankkeen yhteydessä säädettiin hanketta tukien ns. pienen lukion rahoituksen säilymisestä kuntien tai niiden lukiokoulutuksen yhdistyessä. Säädös koski vain vuosina 2009–2012 tapahtuneita yhdistymisiä. Viimeisten kymmenen vuoden aikana vain yksittäisten kuntien lukiokoulutusta on yhdistetty järjestämisluvamuutoksiin muihin kuntiin tai koulutuskuntayhtymiin. Muutoksia on edelleen tapahtunut myös kuntarakenteen seurauksena. Sen sijaan monet kunnat ovat olemassa olevien lupien puitteissa entistä enemmän verkostoitumassa opetuksen järjestämisessä ja sen tarjonnassa digitaalisuutta hyödyntämällä.

Pitäydyttäessä kuntakohtaisessa järjestämislupamenettelyssä olisi vähintään perusteltua kehittää säännöksiä siten, että luvassa voitaisiin jatkossa määrätä kunnan ohella myös vaihtoehtoisesti alueesta, joissa opetusta järjestetään. Määrittelyllä tuettaisiin entistä laajempien alueellisten lukiokoulutuksen järjestäjien muodostumismahdollistamista. Samanaikaisesti kuitenkin turvattaisiin kuntakohtainen määräämismahdollisuus tilanteissa, joissa olisi kehittymässä päällekkäistä toimintaa ja kilpailua vähenevistä opiskelijoista. Muutos ei pakottaisi uudistamaan kaikkia järjestämislupia, ainoastaan se koskisi uusia lupanhakijoita.

Pienen lukion nykymuotoiset rahoitussäännökset ilman uudistamista ovat merkittävä este toimintarakenteelliselle uudistamiselle. Kun nykyisiä toimintarakenteita ja järjestäjäverkkoa kehitetään siten, että se vastaisi paremmin tuleviin koulutushaasteisiin muun muassa turvaamalla koulutuksen alueellista saavutettavuutta ja sen laatua, tulee lukion

rahoitusperusteita uudistaa. Nykyistä niin sanotun pienen lukiokoulutuksen järjestäjän rahoitusta, jolla on pyritty turvaamaan lukiokoulutuksen alueellista saavutettavuutta, voidaan pitää osin epätarkoituksenmukaisena, koska se samalla ehkäisee alueellisesti tarkoituksenmukaisten järjestämiskäytäntöjen toteuttamista etenkin alueilla, joissa lukion järjestäjän verkoston uudelleen rakentuminen olisi perusteltua ilman, että se heikentäisi koulutuksen saavutettavuutta.

5.3.2 Lukion tuntijako

Järjestämisluvassa voidaan nykyisin määrätä erityisestä koulutustehtävästä sekä mahdollisesti siihen sisältyvästä valtakunnallisesta kehittämistehtävästä.

Eriytynyt koulutustehtävä tarkoittaa opetusta,

- jossa olennaisessa määrin painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta tai opintokokonaisuutta,
- opetusta, joka tähtää ylioppilastutkinnosta annetun lain 25 §:ssä tarkoitettua ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavan kansainvälisen tutkinnon suorittamiseen.

Eriytynyt koulutustehtävään voi liittyä valtakunnallisia kehittämistehtäviä, joista päätetään järjestämisluvassa. Eriytynyt koulutustehtävien määrä havainnollistetaan taulukossa 20.

Taulukko 20. Lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävien määrä

Eriytynyt koulutustehtävät	
IB-opetus	16
DIA-tutkinto	1
Ilmaisutaito	3
Kielet	5
Kuvataide	6
Musiikki	13
Urheilu	15
Matematiikka, luonnontieteet	15
Yrittäjyys	2

Erityisen koulutustehtävän rahoituksen määräytymisestä on säädetty rahoituslaissa ja asetuksessa. Erityisen koulutustehtävän perusteella korotukseen oikeuttavasta opiskelijamäärästä sekä valtakunnallisen kehittämistehtävän rahoituksesta päätetään järjestämisluvassa. Erityisen koulutustehtävän rahoitus on 1,57 prosenttia lukion kokonaisrahoituksesta eli tällä hetkellä lähes 13 miljoonaa euroa.

Suurimmat muutokset erityisen koulutuksen tehtäväverkossa tapahtuivat vuonna 2017, jolloin luvat uusittiin. Tällöin uusi lupia tuli jonkin verran erityisesti luonnontieteisiin. Samaan aikaan osa vanhoista luvan omaajista menetti tehtävänsä.

Erityiset koulutustehtävät ovat varsin haluttuja. Ne antavat omaajalleen statusta, ilmaisevat toiminnan laatua ja tuottavat järjestäjälle lisärahoitusta. Opiskelijalle ne antavat entistä paremman mahdollisuuden keskittyä haluamiinsa opintoihin. Esimerkiksi urheilussa puhutaan kilpaurheilun ja lukio-opintojen yhteensovittavasta kaksoisurasta. Erityisen koulutustehtävän järjestelmä on rakentunut 1980-luvun alusta lukien, ja sen juuret ulottuvat jo 1970-luvun lukusuunnitelman antamin mahdollisuuksiin.

Erityisen koulutustehtävän asemaa lukiokoulutuksessa koskevassa selvityksessä¹⁸ selvitystä tehneet esittivät, että erityistä koulutustehtävää koskevaa lainsäädäntöä uudistamalla voitaisiin lukion tuntijaon soveltamismahdollisuuksia laajentaa, jolloin suuri osa nykyisistä erityisistä koulutustehtävistä voitaisiin järjestää ilman erityisen koulutustehtävän lupaa. Se tarkoittaisi oikeuden säätämistä opiskelijalle poisvalita tietyn määrän pakollisia opintoja, mikäli hän suorittaisi vähintään säädetyn minimimäärän koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa painottamia tietyn opintokokonaisuuden opintoja. Menettely vastaisi erityisessä koulutustehtävässä noudatettavia määrittelyjä. Nykyisin erityisessä koulutustehtävässä vaadittavien painotettavien opintojen laajuuden tulee olla vähintään 24 opintopistettä, jolloin opiskelija voi poisvalita 16 opintopisteen laajuisesti pakollisia opintoja. Muutos vaikuttaisi myös erityisen koulutustehtävän rahoitukseen.

Ehdotuksen mukaan erityinen koulutustehtävä koskisi jatkossa vain kansainvälisiä IB- ja DIA tutkintoja.

5.3.2.1 Muutoksen myönteiset vaikutukset

Muutos kohtelisi koulutuksen järjestäjiä yhdenvertaisesti. Kaikilla koulutuksen järjestäjillä olisi jatkossa yhtenäiset oikeudet vastaaviin opetuspainotuksiin ja opiskelijalla opintojen valinnaisuuteen, kuten tällä hetkellä on vain erityisen koulutustehtävän lukioissa.

18 Taipale, Atso & Värri, Kyösti (2015). Erityisen koulutustehtävän asemaa lukiokoulutuksessa koskeva selvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:9.

Mikäli koulutuksen järjestäjä haluaisi painottaa opetustaan esimerkiksi urheiluun, olisi se mahdollista tehdä koulutuksen järjestäjän päätökselle. Opiskelijan ei tarvitsisi opiskella kaikkia pakollisiksi säädettyjä opintoja, jos hän opiskelee riittävän laajuisesti painotettuja opintoja.

Erityinen koulutustehtävä tuottaa kilpailuetua tehtävän saaneelle lukioille muihin verrattuna. Se vaikuttaa lukion maineeseen ja sen myötä opiskelijoiden halukkuuteen hakeutua koulutukseen sekä koulutuksen järjestäjän saamaan lisärahoitukseen, jota on pidettävä merkittävänä. Koulutustehtävät lisäävät kaupunkipaikkakuntien lukioiden vetovoimaa, jonka seurauksena niihin hakeudutaan runsaasti oman alueen ulkopuolelta. Samaan aikaan osa kaupunkien lukioon hakevista joutuu hakeutumaan ympäristöalueen lukioihin, koska ulkopaiikkakuntalaiset täyttävät kaupunkialueen lukiopaikat. Tilannetta on pidettävä epätarkoituksenmukaisena. Tilanne on koettu etenkin suurissa kaupungeissa jossain määrin ongelmallisena.

Muutoksen seurauksena valtio ei enää toimisi tehtävien ja sen myötä tulevan lisäarvon jakajana, vaan kaikilla koulutuksen järjestäjillä olisi yhtenäiset mahdollisuudet profiloitua opetuksellisesti. Muutoksen jälkeen rahoitus joko jaettaisiin kaikille painotettua toimintaa järjestäville, jolloin sen järjestäjäkohtainen määrä olisi suhteellisen pieni. Todennäköisimmin olisi perustellumpaa sisällyttää se kaikkien lukiokoulutuksen järjestäjien yksikköhintoihin.

5.3.2.2 Muutoksen kielteiset vaikutukset

Valtion rooli laissa säädettyjen myöntämiskriteereiden soveltamisessa on perusteltua rajallisten resurssien keskittämiseksi optimaalimpiin toimisteisiin. Nykymuotoinen erityinen koulutustehtävä edellyttää koulutuksen järjestäjältä pitkäjänteistä työtä ja opetuksen oppilaitoksen toiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Se on edellyttänyt myös toiminnan puitteiden rakentamista ja taloudellisia investointeja toimitiloista alkaen. Se vaatii toimintakulttuurin ja moninaisten yhteistyöverkoston rakentamista. Nykyinen menettely turvaa toiminnan pysyvyyden ja erityisten koulutustehtävien pitkäaikaisen kehittämisen. Järjestelmästä luopuminen merkitsisi toiminnan pirstoutumista ja taloudellisten resurssien jakaantumista epätarkoituksenmukaisesti.

Muutos heikentäisi pienemmillä paikkakunnilla toimivien erityisten koulutustehtävien toiminnan jatkumista nykymuotoisena ilman erillisrahoitusta, koska kyseisillä koulutuksen järjestäjillä ei olisi vastaavalla tavoin mahdollisuuksia toiminnan taloudelliseen panostamiseen kuin mitä olisi suuremmilla kaupungeilla. Mahdollinen muutos voisi lisätä tässä suhteessa koulutuksen järjestäjien eriarvoistumista.

Muutos saattaisi heikentää erityislahjakkaiden ja harrastavien opiskelijoiden opiskelumahdollisuuksia, mikäli he eivät jatkossa hakeutuisi yhteen. Ympärillä oleva erityislahjakkaiden

opiskelijajoukko luo suotuisan ympäristön ja kannustaa oman lahjakkuuden kehittämiseen. Myös meritoitunut opetushenkilöstä kykenee tukemaan heitä opinnoissa.

5.4 Ehdotuksia jatkotyölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää syksyllä 2022 yhteistyössä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa projektin, jonka tavoitteena on yhteisen tilannekuvan luominen alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tilannekuvan tavoitteena on luoda edellytyksiä koulutuksen järjestämisen toiminnallisia mahdollisuuksia ja tarvetta käsitteleville alueellisille keskusteluille, jotka tulevaisuudessa järjestettäisiin määräajoin. Keskusteluissa arvioitaisiin valittuihin indikaattoreihin perustuen toisen asteen koulutustarjonnan nykytilaa ja tulevia tarpeita. Alueellisten keskustelujen rinnalla ministeriö tulee arvioimaan koulutustarpeita ja -tarjontaa valtakunnallisesti.

Syksyllä 2022 jatkotyöstetään edellä kuvattuja ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestämislupamenettelyitä vastaamaan tuleviin työelämän muutoksiin ja väestöhaasteisiin. Valmistelun lähtökohtina olisi keventää koulutuksen järjestäjien ja opetushallinnon hallinnollista työmäärää ja parantaa koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia vastata toimintaympäristön muutoksiin nykyistä paremmin.

6 Yhteistyön kehittäminen

Edellisissä luvuissa on kerrottu yhteistyön kehittämisestä liittyen muun muassa toiminnan ohjauksen alueellisiin keskusteluihin, yhteisesti tunnistettuihin indikaattoreihin sekä esimerkiksi rakenteelliseen kehittämiseen koulutuksen järjestäjien välillä paikallisesti ja alueellisesti päättäen. Lisäksi koulutuksen järjestäjien yhteistyövelvoitteesta säädetään jo voimassaolevassa lainsäädännössä. Lukiolain 8 §:n mukaan lukiokoulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön oppilaitosten ja muiden koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen sekä työ- ja elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Vastaava säännös on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 124 §:n 1 momentissa, jonka mukaan koulutuksen järjestäjien tulee tehdä yhteistyötä alueen työ- ja elinkeinoelämän, muiden ammatillisen koulutuksen järjestäjien, lukiokoulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen ja perusopetuksen järjestäjien sekä nuorisotyötä tekevien julkisten tahojen ja yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa.

Toisen asteen koulutuksen kehittämistä koskevan hallituksen esityksen 12.5.–22.6.2022 lausuntokierroksella olleessa lausuntoversiossa ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Opintojen yhdistämiseen ja ammatillisen perustutkinnon ja ylioppilastutkinnon samanaikaiseen suorittamiseen liittyvää vakiintunutta käytäntöä tuotaisiin lain tasolle opiskelijan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen.

Ehdotetun sääntelyn mukaan ammatillista perustutkintoa voisi laajentaa enintään 30 osaamispisteen laajuisesti. Näihin laajentaviin tutkinnon osiin voisi sisältyä lukio-opintoja, korkeakouluopintoja ja ammatillisia tutkinnon osia. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi esimerkiksi nykyistä laajempien lukio-opintojen sisällyttämisen osaksi ammatillista perustutkintoa. Kyseessä olisi mahdollisuus ammatillisen perustutkinnon yksilölliseen laajentamiseen opiskelijan tavoitteiden perusteella. Tutkinnon laajentaminen ei olisi opiskelijalle subjektiivinen oikeus, vaan koulutuksen järjestäjä päättäisi, miten se mahdollistaa laajentavien tutkinnon osien suorittamisen. Laajentavien tutkinnon osien suorittamisesta sovitaisiin opiskelijan HOKS:issa. Tarkoituksena olisi luoda opiskelijalle valinnanmahdollisuudet nykyistä laajempiin ja syvällisempiin yleissivistäviin opintoihin, korkeakouluopintoihin tai ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuutta laajempiin ammatillisiin opintoihin. Tavoitteena ei kuitenkaan ole, että jokainen opiskelija suorittaisi jatkossa ammatillisen

perustutkinnon ja ylioppilastutkinnon taikka ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuutta laajemman tutkinnon. Ammatillisen perustutkinnon nimellislaajuuden mukainen jatko-opinto- ja työelämäkelpoisuus on tarkoitus säilyttää, mutta toisaalta mahdollistaa yksilöllisesti laajemmat valinnanmahdollisuudet opiskelijan valmiuksien ja kiinnostuksen kohteiden mukaisesti.

Lukiokoulutuksessa on käytössä vain aikaan sidottu rajausta tutkinnon suorittamiselle, jolloin ei ole tarkoituksenmukaista säätää erikseen lukiokoulutuksen opintosuorituksen laajuudesta.

6.1 Digitalisaation hyödyntäminen toisen asteen yhteistyön ja toiminnan kehittämisessä

Digitaalisia mahdollisuuksia on hyödynnettävä nykyistä huomattavasti laajemmin, jotta kyetään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin koulutuksen saavutettavuuden ja laadun osalta. Digitalisaatio tarjoaa uusia mahdollisuuksia ja ratkaisuja, joiden kautta voidaan kehittää ajan ja paikan suhteen joustavaa koulutusta, uudenlaisia yhteistyömalleja, laajentaa koulutustarjontaa, tukea yksilöllisiä ja joustavia koulutuspolkuja, sekä lisätä koulutuksen avoimuutta ja läpäisyä.

Jotta nämä tavoitteet voidaan saavuttaa, edellyttää se uusien yhteisten toimintamallien kehittämisestä, pedagogiikan ja koulutuksen järjestäjien toiminnan, osaamisen ja kyvykkyyden kehittämistä sekä riittäviä resursseja. Tulevaa työtä tukee se, että toisen asteen koulutuksessa hyödynnetään jo paljon erilaisia digitaalisia ratkaisuja aina oppimista edistävistä koulutuksen järjestämiseen liittyviin. Yhtenä pilarina toimii myös kansalliset digitaaliset palvelut, jotka on kehitetty oppijoiden, koulutustoimijoiden ja koulutusjärjestelmän käyttöön. Paikalliset ja kansalliset digitaaliset ratkaisut ovatkin mahdollistaneet uusia tapoja toteuttaa koulutusta mutta niiden tarjoamia mahdollisuuksia muun muassa koulutuksen laadun kehittämiseen, saavutettavuuden parantamiseen tai yhteistyöntekemiseen ei vielä hyödynnetä täysimittaisesti.

Hyödyntämällä digitaalisia ratkaisuja kokonaisuudessaan nykyistä laajemmin ja muun muassa oppimisen näkökulmasta pedagogisesti tarkoituksenmukaisella tavalla voidaan tukea toisen asteen rakenteellista muutosta, yhteistyön kehittymistä, koulutuksen saavutettavuutta, koulutuksen järjestäjien toiminnan tehokkuutta ja koulutuksen laatua. Digitaaliset ratkaisut voisivat esimerkiksi vähentää negatiivisia vaikutuksia väestörakenteen ja kaupungistumisen vaikutuksista toisen asteen koulutukseen, luomalla paremmat mahdollisuudet tarjota monipuolista ja laadukasta koulutusta toimintarakenteiden muuttuessa. Koulutustoimijoiden yhteistyön osalta digitaaliset ratkaisut voivat tukea uudenlaisia

yhteistyömalleja koulutuksen järjestämiseen kuin myös resurssien tehokkaampaan hyödyntämiseen ja uudenlaisten palveluiden ja ratkaisujen kehittämiseen esimerkiksi oppimisympäristöjen osalta. Samalla yksilöille varmistetaan laadukas ajan ja paikan suhteen joustava opiskelu, ohjaus ja tuki.

On tärkeää kehittää digitaalisten ratkaisujen rinnalla samanaikaisesti myös uusia keinoja tukea heitä, jotka eivät pysty digitaalisia välineitä hyödyntämään tai tarvitsevat enemmän tukea. On oleellista, että kaikille voidaan tarjota mahdollisimman tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskella. Lähtökohtaisesti digitaaliset ratkaisut tulevatkin tukemaan ja täydentämään nykyisin käytössä olevia oppimisen ja opiskelun tapoja, eivätkä korvaamaan niitä.

6.2 Toimenpide-ehdotukset

Luodaan kehittämisohjelma digitalisaation hyödyntämiseen toisen asteen yhteistyön ja toiminnan kehittämisessä.

Ohjelma sisältäisi ainakin seuraavat teemat koulutustarjonnan, uudenlaisten oppimateriaalien, pedagogisten toimintamallien ja digitaalisten ratkaisujen kehittäminen opetuksen, oppimisen ja yksilöiden tueksi:

- Tuetaan koulutustoimijoita kehittämään ja ottamaan käyttöön:
 - tehokkaampia ja uudenlaisia digitaalisia palveluja ja palvelukokonaisuuksia sekä koulutuspolkuja asiakkaille,
 - uudenlaisia (avoimia) oppimateriaaleja ja malleja niiden ylläpitoon,
 - pedagogisia toimintamalleja, jotka tukevat uusien digitaalisten ratkaisujen tehokasta hyödyntämistä ja kehittämistä sekä
 - tapoja tukea heitä jotka eivät pysty digitaalisia välineitä hyödyntämään tai tarvitsevat enemmän tukea niiden käytössä.
- Yhteistyön ja toimintamallien kehittäminen:
 - Hyödynnetään digitaalisia ratkaisuja kehittämään uusia yhteistyö- ja toimintamalleja eri koulutussektoreiden ja -asteiden välille.
 - Kehitetään kasvatuksen ja koulutuksen digitaalista ympäristöä siten, että se mahdollistaa horisontaalisen ja vertikaalisen joustavuuden, sekä ajasta ja paikasta riippumattoman oppimisen ja osaamisen kehittämisen.
 - Kehitetään uusia yhteistyö- ja toimintamalleja toisen asteen sisällä ja eri koulutussektoreiden ja -asteiden välille vastaamaan osaamisen ja kyvykkyyden tehokkaampaan hyödyntämiseen ja jakamiseen eri toimijoiden kesken.

- Kehitetään uusia yhteistyö- ja toimintamalleja toisen asteen sisällä ja eri koulutussektoreiden ja -asteiden välille tukemaan yhteishankintoja ja tehokkaampia tapoja kehittää ja ylläpitää digitaalisia ratkaisuja.
- Digitalisaation johtaminen ja organisaatioiden kyvykkyys:
 - Tuetaan koulutuksen järjestäjien kyvykkyyttä ja osaamista johtaa digitalisaatiokehitystä.
 - Kehitetään johdon valmiuksia ja osaamista digitalisaation johtamiseen.
 - Kehitetään henkilöstön ja opettajien osaamista.
 - Seurataan ja tuetaan koulutuksen järjestäjien digikyvykkyuden, yhteistyön ja yhteentoimivuuden kehittymistä.
- Digitaalisen infrastruktuurin ja tilojen hyödyntämisen kehittäminen:
 - Kehitetään kansallisia digitaalisia palveluita ja ratkaisuja, suosituksia ja malleja tukemaan yhteisen digitaalisen infrastruktuurin kehittymistä ja tilojen uudenlaista hyödyntämistä.
 - Kehitetään kansallisten palveluiden toiminnallisuutta tukemaan toisen asteen digitalisaatiotavoitteita.
 - Tuetaan tilojen hyödyntämistä uusilla tavoilla ja uudenlaisten yhteiskampusten rakentamista.

Opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnin ratkaisut pohjautuvat sekä tutkittuun tietoon, että käytännön kokemuksen ja kokeilun kautta syntyneisiin parhaisiin käytäntöihin.

7 Rahoituksen kehittäminen

7.1 Lukiokoulutuksen rahoituksen kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän selvittämään erilaisia vaihtoehtoja lukiokoulutuksen rahoitukselle. Työryhmän tavoitteena oli tarkastella erilaisten rahoitusvaihtoehtojen käytettävyyttä lukiokoulutuksessa ja arvioida, millaisia rahoitusperusteiden tulisi olla, jotta ne vastaisivat tulevaisuuden haasteisiin. Työryhmän työstä julkaistiin selvitys, jossa käsitellään laaja-alaisesti lukiokoulutuksen nykyisiä rahoitusperusteita sekä erilaisia malleja lukiokoulutuksen rahoitukselle.

Työryhmä ei esittänyt tiettyä rahoitusmallia ensisijaiseksi. Työryhmä kuitenkin ehdotti pienten lukiokoulutuksen järjestäjien yksikköhinnan korotuksen muuttamista olosuhdekertoimeksi. Pienten lukioiden yksikköhinnan korotus, joka kohdentuu kaikille kunnallisille koulutuksen järjestäjille ja niille yksityisille koulutuksen järjestäjille, joiden sijaintikunnassa ei ole kunnallista lukiota ja joiden opiskelijamäärä on alle 200. Yksikköhinnan korotuksen suhteellinen osuus kasvaa, mikäli opiskelijamäärä laskee alle 60:een. Lisäksi rahoitus määräytyy kunnallisille koulutuksen järjestäjille riippumatta alueen lukioverkosta ja muista lukiokoulutuksen tarjoajista.

Korotus on turvannut koulutuksen saavutettavuutta, mutta samanaikaisesti se ei ole tukenut koulutuksen järjestäjäverkon tarkoituksenmukaista kehittämistä tiheän kuntaverkon ja asukastiheyden alueilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä todetaan, että lukioiden yksikköhinnan korotus muutettaisiin olosuhdekertoimeksi, jolloin rahoitusta voitaisiin kohdentaa erilaiset olosuhteet nykyistä paremmin huomioon ottavaksi.

Toisen asteen kehittämishanke tukee pienten lukiokoulutuksen järjestäjien yksikköhinnan korotuksen kehittämistä, jotta pystytään turvaamaan jatkossa paremmin koulutuksen saavutettavuutta ja tarkoituksenmukaista järjestäjäverkon kehittämistä.

7.2 Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittäminen: vaihe 2 – jatkuvan oppimisen muuttuvat tarpeet ja rahoituksen yksinkertaistaminen

Rahoitusmallin kehittämisen ensimmäisessä vaiheessa, hallituksen esityksen 12.5.–22.6.2022 lausuntokierroksella olleessa lausuntoversiossa ehdotetaan muutettavaksi

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sisältyviä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen perusteita siten, että ne nykyistä paremmin vastaisivat oppivelvollisille suunnatun koulutuksen tavoitteita ja tarpeita. Ammatillisen koulutuksen määräraha ehdotetaan jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään, jotka olisivat oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus. Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa ehdotetaan vahvistettavaksi perusrahoituksen osuutta ja poistettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin perustuva määrällinen säätely. Esityksellä pyritään myös yksinkertaisemaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteita. Esitys on tarkoitettu antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2022.

Oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen eriyttämisen lisäksi oppivelvollisuuskoulutukseen kuuluvan kohderyhmän rahoituksen kriteereitä ehdotetaan tarkennettavaksi ja yksinkertaistettavaksi. Perusrahoituksessa siirryttäisiin tavoitteellisten opiskelijavuosien sijasta käyttämään toteutuneita opiskelijavuosia rahoituksen perusteena, kuitenkin siten, että vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille opiskelijoille järjestettävän koulutuksen osalta järjestämisluvissa määrättäisiin opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Kaikkien rahoitusosoiden osalta vähennettäisiin painotus- ja korotuskerrointen määrää ja näin osaltaan yksinkertaistettaisiin rahoitusmallia. Perusrahoituksesta ehdotetaan poistettavaksi opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen painotusperuste vähämerkityksisenä, mikä olisi samalla myös rahoitusjärjestelmää selkeyttävä muutos. Oppivelvollisuuskoulutuksen perus- ja suoritusrahoituksesta ehdotetaan poistettavaksi tutkintotyyppikerroin, jolla on alennettu opiskelijamaksujen perimisoikeuteen perustuen ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusta perustutkintoihin nähden. Oppivelvollisilta opiskelijoilta ei ole oikeutta periä opiskelijamaksuja ja ammattitutkinnon suorittajia on tässä kohderyhmässä hyvin vähän, erikoisammattitutkinnon suorittajia ei ollenkaan. Oppivelvollisuuskoulutuksen suoritusrahoituksesta poistettaisiin painotustekijä koko tutkintojen ja tutkinnon osien osaamispisteiden väliltä sekä koko tutkintojen pohjakoulutuksen mukainen painotustekijä. Jatkossa oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa luovuttaisiin tutkinnon osien käyttämisestä suoritusrahoituksen perusteena. Lisäksi pohjakoulutuspainotus olisi tarpeeton, koska kaikilta oppivelvollisilta puuttuu perusasteen jälkeinen tutkinto ennen koulutuksen aloittamista.

Vaikuttavuusrahoituksen määräytymisperusteista säädetään valtaosin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Oppivelvollisten vaikuttavuusrahoituksen tutkinnon ja tutkinnon osan tai osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen osiosta voitaisiin poistaa painotus koko tutkintojen ja pelkän tutkinnon osan suorittaneiden väliltä, jos jatkossa huomioon otettaisiin hallituksen esityksen lausuntoversion mukaisesti vain koko tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen. Samoin voitaisiin poistaa painotus ennen koulutusta työllisenä ja ei-työllisenä olleiden väliltä, koska

käytännössä lähes kaikki tutkinnon suorittaneet olisivat olleet ei-työllisinä ennen koulutuksen aloittamista. Jatkuvan oppimisen työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen osioista voitaisiin poistaa painotus koko tutkintojen ja pelkän tutkinnon osan suorittaneiden väliltä, jos jatkossa siellä otettaisiin huomioon vain tutkinnon osan suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen.

Seuraavassa vaiheessa painopiste olisi rahoitusmallin kehittäminen jatkuvan oppimisen osalta sekä mallin yksinkertaistaminen. Samalla arvioitaisiin rahoitusosioiden suhteellisia osuuksia, kriteereitä ja kriteereiden painotuksia sekä tarvittaessa voitaisiin ottaa mukaan uusia elementtejä (esimerkiksi tutkinnon osia lyhytkestoisempi koulutus) huomioiden kuitenkin, etteivät ne entisestään monimutkaista mallia.

Rahoitusmallin yksinkertaistamiseen ja mahdollisten uusien rahoituselementtien mukaan ottamiseen liittyy myös laajempi näkökulma, sillä muutoksilla olisi vaikutuksia toimintalainsäädäntöön.

7.2.1 Perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet

Nykyisessä rahoitusmallissa perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen prosenttiosuudet ovat 70, 20 ja 10 prosenttia. Vuosina 2018–2020 voimassa olleiden rahoituslain säännösten perusteella siirtymäajan päättyessä vuodesta 2022 alkaen perusrahoituksen osuuden oli tarkoitus laskea 50 prosenttiin ja vastaavasti suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen nousta 35 prosenttiin ja 15 prosenttiin. Nykyisen hallituksen toimesta perusrahoituksen osuus päätettiin jättää 70 prosenttiin, ja suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuus 20 prosenttiin ja 10 prosenttiin. Perusteluna oli, että näin turvataan paremmin koulutuksen järjestäjien rahoituksen jatkuvuus ja ennakoitavuus. Ehdotetussa oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen eriyttävässä mallissa oppivelvollisuuskoulutuksen osalta perusrahoituksen osuutta nostettaisiin 80 prosenttiin, ja vastaavasti suoritusrahoituksen osuutta laskettaisiin 10 prosenttiin, vaikuttavuusrahoituksen säilyessä ennallaan. Perusrahoituksen osuuden nostaminen oppivelvollisuuskoulutuksessa olisi perusteltua, jotta kaikille oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen piirissä oleville voidaan turvata riittävän vakaa rahoitus laadukkaaseen, tulevaisuutta mahdollisimman hyvin palvelemaan, tutkinnon suorittamiseen ilman, että liian suuri tuloksellisuuteen painottuva rahoitus tätä uhkaisi. Jatkuvan oppimisen puolella säilytettäisiin nykyiset prosenttiosuudet perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen kesken. Jatkuvan oppimisen puolella kohderyhmä on erilainen, sillä merkittävä osa opiskelijoista on sellaisia, joilla on jo aiemmin hankittua osaamista joko aiemman tutkinnon tai työkokemuksen tai molempien ansiosta. Tässä kohderyhmässä tarpeet koulutuksen laajuudesta vaihtelevat. Tavoitteena on saada mahdollisimman hyvin yksilön osaamistarvetta vastaava koulutus ja päästä sen myötä sujuvasti työelämään tai jatko-opintoihin. Tarvittavan osaamisen hankkimiseen voi riittää pelkkien

tutkinnon osien tai osan suorittaminen. Koska jatkuvan oppimisen puolella lähtökohdat ovat erilaiset, olisi syytä arvioida, voisiko suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen nykyistä suurempi painottaminen olla perusteltua. Tällöin voitaisiin esimerkiksi laskea perusrahoituksen osuutta reformissa säädettyyn 50 prosenttiin, ja arvioida olisiko vaikuttavuusrahoituksella tarkoituksenmukaista olla jopa 15 prosentin osuuttakin suurempi painoarvo.

Myös jatkuvan oppimisen rahoituksessa jatkuvuus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä. Jos toteutuneisiin suoritteisiin perustuvan suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuutta kasvatettaisiin perusrahoituksen osuutta pienentäen, voisi tämä itsessään tuoda epävakautta yksittäisen järjestäjän vuosittaiseen rahoitukseen. Näin voisi olla varsinkin pienillä koulutuksen järjestäjillä, joilla vuosittaisissa suoritusrahoituksen perusteena olevissa tutkinnoissa ja myös tutkinnon osien osaamispisteissä voi olla merkittävääkin vaihtelua. Vaihtelu voi esimerkiksi johtua siitä, että koulutuksiin otetaan vuosittain eri määrä opiskelijoita sisään ja joitain koulutuksia voidaan aloittaa vain joka toinen vuosi tai harvemmin. Tutkinnojen ja tutkinnon osien vuosittaisella määrällä on vaikutusta myös vaikuttavuusrahoituksen työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen suoritteisiin. Myös näissä suoritteissa voi pienillä järjestäjillä olla vuosittaista vaihtelua. Rahoituksen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin parantaa, jos rahoituksen perusteena olisi kerralla yhden vuoden sijaan useamman vuoden suoritteet.

Jos vaikuttavuusrahoituksen työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen osion kohdalla haluttaisiin siirtyä useamman peräkkäisen vuoden tarkasteluun, vaikka vain kahdenkin, pitäisi rahoituksessa käytettävien tietojen olla nykyistä uudempia. Tällä hetkellä työllistyneellä tai jatko-opintoihin siirtyneellä tarkoitetaan henkilöä, joka on suorittanut tutkinnon tai tutkinnon osan sen kalenterivuoden aikana, joka päättyy kolme vuotta ennen varainhoitovuoden alkamista, ja on työllinen tai suorittaa opintoja korkeakoulussa sen kalenterivuoden lopussa, joka päättyy kaksi vuotta ennen varainhoitovuoden alkamista. Kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntäminen voisi mahdollistaa vuotta uudempien tietojen käytön. Asiaa tulisi selvittää yhdessä työllistymis- ja jatko-opiskelutietoja rahoituksen laskentaa varten toimittavan Tilastokeskuksen kanssa. Uudempien tietojen käyttö edellyttäisi mahdollisesti myös työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen kriteereiden tarkentamista.

7.2.2 Rahoituskriteerit ja kriteereiden painotukset

Ehdotetussa mallissa säilyisivät perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitus. Lisäksi säilyisivät vaikuttavuusrahoituksen sisällä olevat osiot työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen, opiskelijapalautte sekä työelämäpalautte. Edelleen säilyisivät myös opiskelijapalautteen sisällä olevat opiskelunsa aloittaneiden ja opiskelunsa päättäneiden palautte ja työelämäpalautteen sisällä olevat työpaikkaohjaajapalautte ja työpaikkapalautte.

Jatkossa opiskelunsa päättäneiden opiskelijapalautetta voitaisiin kehittää siten, että jatkuvan oppimisen osalta koko tutkinnon suorittaneiden palautetta ei painotettaisi enempää kuin pelkän tutkinnon osan tai osia suorittaneiden palautetta. Vastaavasti oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa päättökyselyssä olisi tarkoitus noudattaa myös sitä periaatetta, että opiskelijapalautetta kerättäisiin vain koko tutkinnon suorittaneilta. Tämä olisi linjassa sen kanssa, että oppivelvollisissa suoritusrahoitusta saataisiin vain koko tutkinnoista ja vaikuttavuusrahoituksessa koko tutkinnon suorittaneiden työllistymisestä ja jatko-opintoihin siirtymisestä, vastaavasti jatkuvassa oppimisessa tutkinnon osan suorittaneiden työllistymisestä ja jatko-opintoihin siirtymisestä.

Nykyisen rahoitusmallin kertoimista valtaosaa käytetään koulutusten järjestäjien erilaisesta koulutusrakenteesta johtuvien kustannuserojen tasaamiseen, ja osa kertoimista on valtionosuusjärjestelmän ulkopuolista rahoitusta tasaavia kertoimia eli opiskelijamaksuja sekä henkilöstökoulutusta. Näitä viimeksi mainittuja ovat tutkintotyypikerroin ja siihen liittyen työvoimakoulutuksen kerroin, jotka perustuvat ammatti- ja erikoisammattitutkinnojen opiskelijamaksuihin, sekä henkilöstökoulutuksen kerroin, jolla otetaan työntajilta tuleva rahoitus huomioon. Näitä käsitellään osana rahoitusmallin yksinkertaistamista seuraavissa luvuissa. Samoin seuraavissa luvuissa tarkastellaan muun ammatillisen koulutuksen selkeyttämistä osana lyhytkestoisen koulutuksen yleisempää tarkastelua.

Loput kertoimet ovat niin sanottuja ohjauskertoimia. Näitä ovat suoritusrahoituksessa oleva tutkinnon suorittaneiden pohjakoulutuksen mukainen painotus sekä vaikuttavuusrahoituksessa työllistyneiden ja jatko-opintoihin siirtyneiden painotus sen mukaan, onko tutkinnon ja tutkinnon osan tai osia suorittanut ollut ennen koulutuksen aloittamista työllinen vai ei-työllinen. Voimassa olevan rahoituslain aikana vuodesta 2018 lähtien kertyneiden tietojen perusteella olisi mahdollista analysoida, millaisia vaikutuksia näillä painotuksilla on erilaisiin koulutuksen järjestäjiin ja ovatko nykyiset painotukset kohdallaan.

7.2.3 Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

Rahoitusmallin yksinkertaistaminen edellyttäisi, että myös jatkuvan oppimisen osalta luovutettaisiin osasta kustannuksia ja rahoitusta tasaavia painotus- ja korotuskertoimia. Rahoitusmallissa on kymmenen niin sanottua kiinteää painotus- ja korotustekijää, joiden kertoimia muutetaan tarvittaessa asetuksella. Kukin painotus- ja korotustekijä saa kahdesta kahdeksaan erilaista kertoimen arvoa. Näistä muodostuu yhteensä runsaat 30 eri kerrointa. Edellä olevien lisäksi on kolme dynaamista (ei-kiinteää) kerrointa, joiden arvo vaihtelee vuosittain ilman, että niitä muutetaan säädöksellä. Näitä ovat vaikuttavuusrahoituksen työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen osion järjestäjäkohtainen kerroin, joka ottaa huomioon muiden kuin työllisten, opiskelijoiden ja työttömien osuuden, ja aluekorjauskerroin, joka ottaa huomioon järjestäjän toiminta-alueen työttömyystilanteen. Kolmas

dynaaminen kerroin on opiskelija- ja työelämäpalautteessa käytetty osittainen katokorjauskerroin, joka määräytyy kunkin järjestäjän palautteiden vastausosuuden perusteella. Kertoimien muodostamat kombinaatiot kussakin rahoitusosiossa määrittävät järjestäjän saamaa rahoitusta painottaen kyseisen rahoitusosion suoritteita.

Kullakin erillisellä painotus- ja korotustekijällä on omat perusteensa. Kyseisillä painotus- ja korotustekijöillä on vahva kytkös toimintalainsäädäntöön, joten kyse ei ole vain rahoitusmallissa tapahtuvasta muutoksesta, vaan laajemmin siitä, millaista koulutusta ammatillisen koulutuksen lainsäädännön puitteissa järjestetään ja miten se pitäisi ottaa huomioon ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Tässä tarkasteluun otettaisiin ainakin seuraavat painotus- ja korotuskertoimet ja niiden taustalla olevat perusteet:

- Tutkintotyyppi
- Työvoimakoulutus
- Henkilöstökoulutus
- Muu ammatillinen koulutus

Rahoitusmallin näkökulmasta näitä yhdistää ensinnäkin se, että niiden painoarvo rahoituksesta on kokonaisuudessaan hyvin pieni. Toiseksi varsinkin henkilöstökoulutuksen rajanveto sataprosenttisesti valtiosuudella rahoitettuun koulutukseen ja muun ammatillisen koulutuksen rajanveto tutkintokoulutukseen on jossain määrin epäselvä. Myöhemässä vaiheessa voitaisiin arvioida myös eräiden muiden kertoimien tarpeellisuutta, kuten työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen perusteella myönnettävän vaikuttavuusrahoituksen järjestäjäkohtainen kerroin ja aluekorjauskerroin.

7.2.3.1 Tutkintotyyppi

Tutkintotyyppikertoimella painotetaan vähemmän ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perus- ja suoritusrahoituksen suoritteita suhteessa perustutkintokoulutukseen, vaikuttavuusrahoituksessa kerrointa ei käytetä. Perustutkinnon kertoimen ollessa 1, on ammatti- ja erikoisammattitutkintojen perusrahoituksen kerroin 0,93 ja suoritusrahoituksen 0,65. Sekä perus- että suoritusrahoituksessa perusteena tälle on se, että ammatti- ja erikoisammattitutkinto-opiskelijoilta (pl. työvoimakoulutus) on oikeus periä opiskelijamaksua. Suoritusrahoituksessa perusteena on myös se, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa opiskelijoilla on tyypillisesti aiemmin hankittua osaamista, joten tutkinnon osan suorittamiseksi tarvittava koulutuksen järjestäjän panos on keskimääräisesti pienempi.

Opiskelijamaksujen perimismahdollisuus oli huomioitu rahoituksen tasossa jo nykyistä lainsäädäntöä edeltäneessä (ennen vuotta 2018) lainsäädännössä. Varainhoitovuoteen 2021 saakka perusrahoituksessa alennettiin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusta 15 prosenttia perustutkintoihin nähden opiskelijamaksujen perimismahdollisuuden

vuoksi, periytyen nykyistä lainsäädäntöä edeltävältä ajalta. Vuodesta 2022 alkaen tutkintotyypikerroin tarkistettiin vastaamaan uusimman kustannustietokeruun tietoa kerättyjen opiskelijamaksujen keskimääräisestä tasosta, ja ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusta alennetaan perustutkintoihin nähden kuusi prosenttia. Opiskelijamaksuun perustuva rahoituksen alentaminen tehdään myös muun ammatillisen koulutuksen rahoitukseen, jossa on myös mahdollisuus periä opiskelijamaksua. Siellä painotusvähennys tehdään tutkintotyypikertoimen sijaan muun koulutuksen kustannusryhmäkertoimen kautta. Muun ammatillisen koulutuksen osalta rahoitukseen tehtävä vähennys säilytettiin 15 prosentin tasoisena, koska uusimpien kustannustiedonkeruun tietojen perusteella ei ollut perusteita muuttaa vähennyksen suuruutta.

Asetuksella säädetään opiskelijamaksuista siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa opiskelijalta perittävä maksu voi olla enintään 25 prosenttia koulutuksen järjestäjän arvioimista koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista. Perittyjen opiskelijamaksujen osuus vaihtelee merkittävästi tutkinnoittain ja myös järjestäjittäin. Osassa tutkintoja maksua on helppo periä heikentämättä liikaa koulutuksen vetovoimaa, jos kysyntää on paljon, mutta osassa taas ei, jos kysyntää on vähän. Osassa koulutuksista maksu myös jätetään kokonaan perimättä. Tutkintotyypikertoimella tehtävä 6 prosentin vähennys tehdään kuitenkin mekaanisesti saman suuruisuksena kaikille ammatti- ja erikoisammattitutkinnoille perustutkintoihin nähden. Lisäksi aiemmin hankitun osaamisen perusteella suoritusrahoitukseen tehdään 30 prosentin vähennys ammatti- ja erikoisammattitutkinnoille perustutkintoihin nähden.

Opiskelijamaksujen kokonaismäärä on laskenut noin 20 % vuodesta 2018 ollen vuonna 2021 noin 10,3 miljoonaa euroa. Opiskelijamaksuista noin kolmasosa kerätään muussa ammatillisessa koulutuksessa, jossa korostuvat työelämän sertifikaatteja ja lisäpätevyysjä tarjoavan koulutuksen osuus muun muassa kiinteistö- ja rakennusalalla.

Tutkintokoulutuksen opiskelijamaksuista lähes puolet kerätään kaupan, hallinnon ja oikeustieteiden alan muutamassa erikoisammattitutkintokoulutuksessa. Neljännes tutkintokoulutuksen opiskelijamaksuista kerätään palveluilla erityisesti liikunnan koulutuskeskuksissa. Yksittäisistä tutkinnoista myös terveys- ja hyvinvointialan hieronta-alan koulutus kerää merkittävästi opiskelijamaksuja.

Järjestäjittäin tarkasteltuna opiskelijamaksuista 10 koulutuksenjärjestäjää kerää yli puolet maksuista ja noin kolmasosa ei kerää lainkaan opiskelijamaksuja. Opiskelijamaksujen osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on noin 0,5 % mutta järjestäjittäin osuus vaihtelee. Kahdella euromääräisesti eniten opiskelijamaksuja keränneellä koulutuksenjärjestäjällä opiskelijamaksutulot ovat samaa tasoa myönnetyn valtionosuusrahoituksen kanssa.

Hallituksen esitysluonnoksessa toisen asteen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista tutkintotyyppikerroin ollaan poistamassa oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen osalta, perusteena, että siinä kohderyhmässä erikoisammattitutkinnon opiskelijoita ei ole ja ammattitutkinnon oppivelvollisilta opiskelijoilta ei voida periä opiskelijamaksuja. Ammattitutkintoa suorittavia oppivelvollisia on ylipäätään hyvin pieni osuus kokonaisuudesta.

Jatkuvan oppimisen osalta olisi arvioitava voidaanko tutkintotyyppikerroin poistaa perustai suoritusrahoitusosuudesta tai molemmista. Kertoimen poistamista puoltaisi se, että rahoitusmalli yksinkertaistuisi, sillä samalla poistuisi myös työvoimakoulutuksen kertoimen tarve. Lisäksi kertoimen osuus koko rahoituksen kokonaisuudessa on marginaalinen.

Tutkintotyyppikertoimen käyttäminen perustuu osittain siihen, että kertoimen kautta otetaan huomioon mahdollisuus periä opiskelijamaksuja ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa. Tässä yhteydessä tulisi myös arvioida, onko tarpeellista säilyttää mahdollisuus opiskelijamaksujen perimiseen näissä koulutuksissa. Jos opiskelijamaksujen perimis-mahdollisuudesta luovuttaisiin, ei tutkintotyyppikertoimen käytölle olisi tältä osin enää tarvetta. Tällöin ei olisi myöskään tarvetta työvoimakoulutuksen kertoimen käytölle. Jos tutkintotyyppikerroin poistettaisiin, mutta samalla säilyisi kuitenkin oikeus opiskelijamaksujen perimiseen, kyse olisi eräänlaisesta ”aiheettomasta” bonuksesta niiden koulutusten osalta, joissa maksuja perittäisiin. Jos maksuja ei voitaisi jatkossa periä, se voisi tarkoittaa merkittävääkin laskua joidenkin tutkintojen rahoitukseen.

Tutkintotyyppikertoimen käyttäminen perustuu osittain myös aiemmin hankitun osaamisen huomioimiseen suoritusrahoituksessa. Tutkintotyyppikertoimen poistaminen kokonaan tarkoittaisi sitä, että hyväksyttäisiin myös aiemmasta osaamisesta johtuvan tehokkuuden kautta saatu hyöty suoritteiden kertymisessä. Tällä hetkellä ammattitutkintokoulutuksen osalta saadaan hieman takaisin aiemmin hankittuun osaamiseen perustuvasta 30 prosentin leikkauksesta sillä, että ammattitutkinnot ovat pääosin 150 osaamispisteen laajuisia ja ammatilliset perustutkinnon ja erikoisammattitutkinnot 180 osaamispisteen laajuisia.

Nykyisessä rahoitusmallin suoritusrahoituksessa tutkintoja painotetaan sen mukaan, onko tutkinnon suorittaneella ennen opiskelun aloittamista ollut ammatillinen tutkinto vai ei. Ilman aikaisempaa ammatillista tutkintoa olevien tutkintoja painotetaan nelinkertaisesti siihen nähden, että olisi aikaisempi tutkinto. Tutkinnon osien osaamispisteiden osalta painotusta ei ole. Jos jatkuvan oppimisen rahoituksesta poistettaisiin koko tutkinnot rahoituskriteerinä, niin voisi olla perusteltua lisätä osaamispisteiden laskentaan pohjakoulutukseen perustuva painotus. Painotuksen suuruus olisi harkittava erikseen, koska osaamispisteiden painoarvo suoritusrahoituksessa olisi suurempi kuin mitä nykyisessä rahoitusmallissa on koko tutkintojen painoarvo.

Tutkintotyypin poistamisen (rahoitusjärjestelmässä huomioitavana perusteena) vaikutuksista koulutustarjonnan rakenteeseen ja opiskelijamaksuihin tarvitaan lisätietoa. Vaikutusten arviointia koskeva työ käynnistetään syksyllä 2022.

7.2.3.2 Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen kertoimella kompensoidaan työvoimakoulutuksena toteutettuihin ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin tehtävä opiskelijamaksujen perimismahdollisuudesta johtuva leikkaus. Kompensaatio perustuu siihen, että työvoimakoulutuksena järjestetyissä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa ei ole oikeutta periä opiskelijamaksuja. Työvoimakoulutuksen kerrointa käytetään vain perusrahoituksessa, jossa kompensointi kokonaisuudessaan tapahtuu ottaen huomioon myös opiskelijamaksun perusteella suoritusrahoituksessa tehtävän leikkauksen.

Jos tutkintotyypikerroin opiskelijamaksujen perimiseen perustuvilta osin poistettaisiin, niin työvoimakoulutuksen kertoimesta tulisi edellä mainituin perustein tarpeeton.

7.2.3.3 Henkilöstökoulutus

Henkilöstökoulutus on tietyn työnantajan henkilöstölle järjestettävää koulutusta, joka on osin työnantajan rahoittamaa ja osin valtionosuudella rahoitettua. Henkilöstökoulutukseen ei ole vapaata hakeutumisoikeutta kuten omaehtoisessa koulutuksessa, vaan opiskelijoiden valitsemisesta henkilöstökoulutukseen päättää työnantaja yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa. Se voi olla ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan tutkintokoulutusta (tutkintoja ja tutkinnon osia) sekä 8 §:n 2 kohdassa tarkoitettua ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta (muun muassa lentäjät, lennonjohto, raideliikenteen kuljettajat). Työvoimakoulutuksessa henkilöstökoulutuksena voidaan järjestää myös 8 §:n 1 kohdassa tarkoitettua ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta.

Koulutuksen järjestäjän henkilöstökoulutuksena järjestämän koulutuksen kokonaisrahoituksesta vähennetään painokertoimilla 50 %, sillä tämä 50 % on tarkoitettu työnantajalta tulevaksi rahoitukseksi. Koulutuksen järjestäjän ei kuitenkaan tarvitse periä työnantajalta kerroinvähennystä vastaavaa osaa, jolloin perimättä jätetty osuus jää laskennallisesti järjestäjän tappioksi. Henkilöstökoulutuksena järjestettävän koulutuksen rahoitusleikkaus (50 %) otetaan huomioon kokonaisuudessaan perusrahoituksessa miinusmerkkisellä kertoimella siitä riippumatta, mikä osuus koulutuksen kustannuksista tosiasiaassa peritään työnantajalta.

Henkilöstökoulutuksen rahoituksen osalta on tarpeen tarkastella myös EU:n valtiontukisäännöksiä. Valtiontuessa on kyse julkisten varojen kanavoimisesta valikoivasti yrityksiin,

mikä voi vääristää kilpailua. Kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa järjestetty julkinen koulutus, joka rahoitetaan pääasiallisesti tai kokonaan valtion varoista ja jota valtio valvoo, katsotaan kuitenkin muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi ja nämä koulutuspalvelut eivät kuulu valtiotukisääntelyn tai palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan sääntelyn piiriin. Henkilöstökoulutuksen osalta on tulkittu, että 50 prosentin valtionosuusrahoituksen osuus merkitsee sen rahoittamista pääasiallisesti valtion varoista. Lisäksi reformin yhteydessä henkilöstökoulutuksen järjestämismahdollisuus rajattiin pääsääntöisesti vain tutkintokoulutukseen, jolloin osaaminen on lähtökohtaisesti hyödynnettävissä yleisesti työelämässä ja useiden yritysten palveluksessa.

Tutkintokoulutuksessa henkilöstökoulutuksen rahoituksellinen merkitys on täysin marginaalinen. Vuosina 2018–2021 se oli 0,09 % ja on vaihdellut perustutkinnoissa välillä 0,00 %–0,01 %, ammattitutkinnoissa 0,45 %–0,81 % ja erikoisammattitutkinnoissa 0,63 %–0,97 %. Muussa ammatillisessa koulutuksessa (8 §) osuus on vaihdellut 4,9 %–13,5 % välillä. Ajanjaksolla 2018–2021 neljällä koulutuksen järjestäjällä henkilöstökoulutuksen osuus tutkintokoulutuksen rahoituksesta on ollut yli yhden prosentin, enimmillään 3,2 % (tässä kyse hyvin pienestä toimijasta). Rajattuna koskemaan vain ammatti- ja erikoisammattitutkintoja kymmenellä koulutuksen järjestäjällä ajanjaksolla 2018–2021 henkilöstökoulutuksen osuus rahoituksesta on ollut yli yhden prosentin, enimmillään 9,4 % (tässä kyse suurehkosta järjestäjästä, jolla kaiken tutkintokoulutuksen osalta henkilöstökoulutuksen osuus oli alle prosentin).

Henkilöstökoulutuksen työntajalta kerättävien maksujen määrä on vähentynyt ollen vuonna 2021 noin 820 000 euroa. Suurimmillaan vuonna 2019 määrä oli noin 50 % suurempi. Työntajamaksuja vuonna 2021 oli kerännyt 15 koulutuksenjärjestäjää. Työntajamaksujen osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta vuonna 2021 oli yhteensä noin 0,04 %. Järjestäjäkohtaisesti työntajamaksujen osuus rahoituksesta oli enimmilläänkin muutamalla järjestäjällä alle 1 %.

Henkilöstökoulutuksen toteuma opiskelijavuosina on vaihdellut viime vuosina 500–900 opiskelijavuoden välillä. Henkilöstökoulutusta oli järjestänyt 30 järjestäjää. Työntajamaksuilla kerätään rahoituksesta noin puolet siitä rahoituksen määrästä, joka rahoitusjärjestelmässä henkilöstökoulutusta järjestäviltä vähennetään laskennallisesti työntajalle kuuluva henkilöstökoulutuksen osuutena.

Vaikka säännöksissä henkilöstökoulutus on selkeästi määritelty sekä rajatun hakeutumisoikeuden että 50 prosentin rahoitusosuuden kautta niin rajanveto henkilöstökoulutuksen ja omaehtoisen koulutuksen välillä ei ole yksiselitteisen selvä. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa sovitun mukaisesti tietyn työnantajan työntekijät hakeutuvat omaehtoisena järjestettävään koulutukseen ilman, että työnantaja osallistuu koulutuksen järjestämiskustannuksiin.

Toiseksi, jos ja kun henkilöstökoulutuksen painoarvo rahoituksessa on alle prosentin kymmenys eikä se ole erityisen merkittävä minkään yksittäisen järjestäjänkään kohdalla, on perusteltua pohtia, tarvitaanko tutkintokoulutuksessa nykymuotoista valtionosuudella ja työnantajamaksuilla yhteisesti rahoitettua henkilöstökoulutusta, varsinkin kun sisällöllinen rajanveto muihin rahoituksen kategorioihin on jossain määrin epäselvä.

Henkilöstökoulutusta koskevasta kertoimesta luopumisen vaikutuksia arvioidaan tarkemmin syksyllä 2022.

7.2.3.4 Muu ammatillinen koulutus

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan ammatillinen koulutus voi olla tutkintokoulutuksen ja tutkintoon valmentavan koulutuksen lisäksi myös seuraavaa:

1. ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen; sekä
2. ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin tai kaupunkiraide-liikenteen kuljettajien tehtäviin.

Ammatillista osaamista syventävä tai täydentävä koulutus vastaa pääsääntöisesti tiettyyn rajattuun osaamistarpeeseen ja tuottaa johonkin työhön tai ammattiin liittyvää erityistä osaamista, johon voi liittyä usein ulkoisten tahojen asettamia vaatimuksia esimerkiksi tietyn sertifikaatin saamiseksi. Hankittava osaaminen on useimmiten laajuudeltaan suppeaa, ja osaamisen hankkimiseksi tarvittava koulutus vastaavasti kestoltaan lyhytaikaista.

Muu ammatillinen koulutus on siis nimensä mukaisesti muuta kuin tutkintokoulutusta (tutkintokoulutuksella tarkoitetaan ammatillisen osaamisen hankkimiseksi tarvittavaa koulutusta, jonka tavoitteena on ammatillisen tutkinnon taikka ammatillisen tutkinnon osan tai osien suorittaminen). Muuta ammatillista koulutusta rahoitetaan kokonaisuudessaan osana perusrahoitusta. Kohdassa 1 tarkoitetun muun ammatillisen koulutuksen sisältö on hyvin heterogeenistä. Se voi olla tiettyyn sertifikaattiin liittyvää, kuten tulityökortti tai hygieniapassi, tai sitten jotain muuta edellä kuvatun määritelmän mukaista. Sertifikaattiin liittyvä koulutus voi sisältyä myös tutkinnon osaan, jolloin se on osana tutkintokoulutusta. Tällöin sisällöltään samaa koulutusta rahoitetaan eri kriteereillä. Vastaavaa sertifikaattiin liittyvää koulutusta voidaan usein/joskus tarjota myös markkinahintaisesti yritysten toimesta. Tällöin esiin nousee kilpailuneutraaliteettikysymys, jos valtionosuusrahoituksella rahoitettava muu ammatillinen koulutus on erottumiskyvyttöä suhteessa kilpailuilla markkinoilla toimimiseen.

Muuta ammatillista koulutusta järjestävät hyvin harvat: muutamalla koulutuksen järjestäjällä toiminta muodostuu kokonaisuudessaan tai suurelta osin siitä, mutta loput eivät järjestä sitä käytännössä juuri ollenkaan. Vuosina 2018–2021 muun ammatillisen koulutuksen osuus perusrahoituksen määrittämisessä käytettävistä painotetuista toteutuneista opiskelijavuosista on ollut 0,8 ja 0,9 prosenttia. Kun perusrahoituksen osuus laskennallisesta rahoituksesta on 70 %, niin tämä tarkoittaa, että sen painoarvo on noin 0,6 % koko rahoituksesta. Vuonna 2021 pelkästään muuta ammatillista koulutusta järjestäviä järjestäjiä oli 9 (osuus perusrahoituksesta promille), joista suuren osan järjestämislupa on päättynyt vuoden 2021 lopussa siirtymäajan päättymisen johdosta. Jäljelle jää lähinnä ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta järjestäviä järjestäjiä (Suomen Ilmailuopisto Oy, Fintraffic Lennonvarmistus Oy). Järjestäjiä, joilla tutkintokoulutusta on pääosa, mutta lisäksi muuta ammatillista koulutusta yli 10 %, on 6 (osuus perusrahoituksesta 0,4 %). Näillä järjestäjillä muu ammatillinen koulutus on ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta. Muun ammatillisen koulutuksen painoarvo on marginaalinen, eikä rajanveto markkinaehtoisesta koulutuksesta ja toisaalta tutkinnon osiin sisältyvän koulutuksen kanssa ole yksiselitteinen, näin nimenomaan täydentävään ja syventävään koulutukseen osalta.

7.2.3.5 Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittäminen

Vuoden 2018 ensimmäisessä ja toisessa lisätalousarviossa järjestäjille kohdennettiin rahoitusta ammatillisen koulutuksen pilotteihin helpottamaan osaavan työvoiman alueellisia ja ammattialoittaisia saatavuusongelmia, sujuvoittamaan työvoiman rekrytointia sekä kehittämään ammatillista koulutusta tukemaan erityisesti alanvaihtotilanteita. Ammatillisen osaamisen piloteilla pyrittiin kehittämään erityisesti alanvaihtotilanteiden tukemiseksi toteutettavaa osaamistarpeiden mukaisesti räätälöityä koulutusta. Tarkoitus oli kehittää malleja, joiden tarkoituksena olisi mahdollistaa alan vaihto lyhytkestoisilla, tutkinnon osia ja niitä pienempiä kokonaisuuksia hyödyntävillä koulutuksilla. Piloteissa oli tarkoitus hyödyntää nykyisten ammatillisten tutkintojen osia ja niitä pienempiä kokonaisuuksia sekä tarpeen mukaan myös muuta ammatillista osaamista syventävää ja täydentävää koulutusta.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa kohdennettiin pilottina järjestettyyn koulutukseen 1 412 tavoitteellista opiskelijavuotta, josta 750 työvoimakoulutukseen ja toisella lisätalousarviolla 1215 opiskelijavuotta, joista työvoimakoulutukseen 442. Koski-tietojen mukaan vuosina 2018–2021 pilottina järjestettyä koulutusta oli yhteensä 1 022, josta työvoimakoulutuksena 418, tutkintokoulutuksena yhteensä 780 ja loppu 242 muuta ammatillista koulutusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää syksyllä 2022 laajapohjaisen hankkeen ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittämiseksi sekä tutkinnon osaa lyhyempien osaamiskokonaisuuksien määrittämiseksi. Työn valmistuttua arvioidaan, millä tavoin ammatillisen

koulutuksen rahoitusjärjestelmässä voidaan tukea ko. osaamiskokonaisuuksien suorittamista.

7.3 Ehdotukset jatkotyölle

Jos rahoitusmalli uudistetaan eriyttämällä oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus, on mahdollista arvioida erikseen kummallekin kohderyhmälle sopivaa rahoituksen rakennetta koskien rahoitusosuuksia, kriteereitä sekä kriteereiden painotuksia. Esimerkiksi koko tutkintojen määrän poistaminen jatkuvan oppimisen suoritusrahoituksen kriteereistä poistaisi myös ongelman siitä, että samasta koko tutkinnosta voisi saada eri tavalla rahoitusta riippuen siitä suorittaako sen oppivelvollisuuden (maksuttomuuden) puolella vaiko vasta jatkuvan oppimisen puolella.

Koko tutkinnon aseman arviointi jatkuvan oppimisen rahoituksen kriteerinä on tehtävä kuitenkin omana pohdintanaan. Mallin tulee olla sellainen, että se ei kannusta pidentämään oppivelvollisten opintoja. Näin saattaisi periaatteessa käydä, jos koko tutkinnosta maksettava rahoitus olisi jatkuvan oppimisen kokonaisuudessa suurempi kuin oppivelvollisilla.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön luotua rakennetta ei oltaisi perustaltaan muuttamassa, sillä jatkossakin laskennallinen rahoitus muodostuisi perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksesta sekä vaikuttavuusrahoituksen sisällä olevista työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtyminen sekä opiskelijapalautte- ja työelämäpalautte -osioista. Samoin rahoituksen kohdentamisessa käytetyt kriteerit säilyisivät pääosin entisinä.

Jatkotyön suuntaviivat:

- Uudistetaan pienten lukiokoulutuksen järjestäjien rahoitusperusteita.
- Kehitetään ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ja määritellään tutkinnon osaa lyhyemmät osaamiskokonaisuudet.
- Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet.
- Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen rahoitusperusteet mukaan lukien tutkinnon osien tai osan suorittaminen rahoituksen perusteena ja opiskelijapalautteen painotus tutkinnon osia suorittaessa.
- Arvioidaan ja selvitetään mahdolliset luvussa 7.2. mainitut muutokset tutkintotyyppiin, henkilöstökoulutukseen, työvoimakoulutukseen ja muun ammatillisen koulutukseen ja muutosten vaikutukset koko rahoitusjärjestelmään ja muuhun toimintalainsäädäntöön.

Liite 1. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-796-3>

Liite 2. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätverkko 2018–2022 maakunnan ja ylläpitäjätyyppin mukaan

Maakunta	2018			2019			2020			2021			2022												
	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.										
Ylläpitäjätyyppi																									
Etelä-Karjala	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1					
Etelä-Pohjanmaa	0	3	4	0	7	0	3	3	0	6	0	3	3	0	6	0	3	3	0	6					
Etelä-Savo	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5					
Kainuu	1	0	2	0	3	1	0	1	0	2	1	0	1	0	2	1	0	1	0	2					
Kanta-Häme	0	2	4	0	6	0	2	4	0	6	0	2	4	0	6	0	2	4	0	6					
Keski-Pohjanmaa	0	1	2	0	3	0	1	2	0	3	0	1	2	0	3	0	1	2	0	3					
Keski-Suomi	0	2	3	0	5	0	2	3	0	5	0	2	3	0	5	0	2	3	0	5					
Kymenlaakso	1	1	4	0	6	1	1	4	0	6	1	1	3	0	5	1	1	3	0	5					
Lappi	0	2	2	1	5	0	2	2	1	5	0	2	2	1	5	0	2	2	1	5					
Pirkanmaa	1	2	9	0	12	1	2	8	0	11	1	2	7	0	10	1	2	6	0	9					
Pohjanmaa	1	3	2	0	6	1	3	2	0	6	1	3	2	0	6	1	3	2	0	6					
Pohjois-Karjala	1	1	3	0	5	1	1	3	0	5	1	1	2	0	4	1	1	2	0	4					
Pohjois-Pohjanmaa	1	3	9	0	13	1	3	9	0	13	1	3	7	0	11	1	3	7	0	11					
Pohjois-Savo	0	2	6	0	8	0	2	6	0	8	0	2	6	0	8	0	2	6	0	8					
Päijät-Häme	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5					
Satakunta	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5	0	1	4	0	5					
Uusimaa	2	5	51	0	58	2	4	51	0	57	2	3	48	0	53	2	3	40	0	45					
Varsinais-Suomi	1	4	8	0	13	1	4	8	0	13	1	4	7	0	12	1	4	7	0	12					
Koko maa yhteensä	9	35	121	1	166	9	34	118	1	162	9	33	109	1	152	9	33	107	1	150	8	33	97	1	139

Liite 3. Lukiokoulutuksen oppilaitokset vuosina 2018–2020 (lähde: Vipunen)

Maakunta	2018					2019					2020					
	Ylläpitäjätyyppi	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.	Kunta	Kuntayhtymä	Yksityinen	Valtio	Maakunta yht.
Etelä-Karjala		7	0	1	0	8	7	0	1	0	8	7	0	1	0	8
Etelä-Pohjanmaa		20	0	0	0	20	20	0	0	0	20	20	0	0	0	20
Etelä-Savo		12	0	0	0	12	12	0	0	0	12	12	0	0	0	12
Kainuu		6	0	0	0	6	6	0	0	0	6	6	0	0	0	6
Kanta-Häme		5	5	0	0	10	5	4	0	0	9	5	5	0	0	10
Keski-Pohjanmaa		7	0	0	0	7	7	0	0	0	7	8	0	0	0	8
Keski-Suomi		14	3	0	1	18	14	3	0	1	18	14	3	0	1	18
Kymenlaakso		9	0	1	0	10	9	0	1	0	10	9	0	1	0	10
Lappi		21	0	1	0	22	21	0	1	0	22	21	0	1	0	22
Pirkanmaa		26	2	5	1	34	27	2	5	1	35	25	3	5	1	34
Pohjanmaa		15	0	0	1	16	15	0	0	1	16	15	0	0	1	16
Pohjois-Karjala		13	0	0	1	14	14	0	0	1	15	14	0	0	1	15
Pohjois-Pohjanmaa		34	0	2	1	37	34	0	2	1	37	34	0	2	1	37
Pohjois-Savo		20	1	1	0	22	20	1	1	0	22	20	1	1	0	22
Päijät-Häme		10	0	3	0	13	10	0	3	0	13	10	0	3	0	13
Satakunta		16	0	1	0	17	16	0	1	0	17	16	0	1	0	17
Uusimaa		61	1	19	5	86	60	1	19	5	85	58	1	19	5	83
Varsinais-Suomi		27	1	1	1	30	26	1	1	1	29	26	1	1	1	29
Koko maa		323	13	35	11	382	323	12	35	11	381	320	14	35	11	380

Liite 4. Ammatillisen koulutuksen tutkintomäärät vuosina 2018–2021 (lähde: Vipunen)

	Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen määrä				Perustutkintojen määrä			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Uusimaa	9 374	9 099	8 255	8 851	16 838	14 773	12 838	13 236
Varsinais-Suomi	1 982	1 710	1 840	2 183	4 160	3 844	3 424	3 358
Satakunta	954	808	856	943	1 999	1 812	1 837	1 972
Kanta-Häme	665	583	554	636	1 411	1 327	1 063	1 111
Pirkanmaa	2 140	2 205	2 120	2 369	4 867	4 504	4 139	4 353
Päijät-Häme	909	911	879	1 132	2 239	1 767	1 426	1 597
Kymenlaakso	600	527	480	454	1 699	1 325	1 285	1 197
Etelä-Karjala	308	258	225	186	1 040	921	869	856
Etelä-Savo	892	943	867	880	1 428	1 193	999	1 091
Pohjois-Savo	1 157	1 057	951	1 044	2 528	2 179	1 923	1 857
Pohjois-Karjala	535	533	483	471	1 652	1 565	1 279	1 358
Keski-Suomi	1 357	1 134	1 160	975	3 030	2 548	2 227	2 225
Etelä-Pohjanmaa	1 363	1 290	1 079	1 192	1 985	1 856	1 780	1 742
Pohjanmaa	581	635	503	656	1 679	1 572	1 329	1 330
Keski-Pohjanmaa	367	308	285	306	902	888	839	841
Pohjois-Pohjanmaa	1 452	1 266	1 261	1 164	4 011	3 320	3 136	3 276
Kainuu	337	348	293	399	1 025	782	740	657
Lappi	748	575	712	599	1 827	1 554	1 468	1 561
Yhteensä	25 721	24 190	22 803	24 440	54 320	47 730	42 601	43 618
Keskiarvo	1 429			1 358	3 018			2 423

Liite 5. Ammatillisen koulutuksen tutkinnon osien määrät vuosina 2018–2021 (lähde: Vipunen)

	Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkinnon osien määrä				Perustutkintojen tutkinnon osien määrä			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Uusimaa	32 260	34 637	32 921	34 906	156 364	157 668	140 859	147 550
Varsinais-Suomi	6 946	6 590	7 232	8 174	40 558	41 375	36 846	35 428
Satakunta	3 439	3 395	3 366	3 976	16 946	18 081	18 320	19 762
Kanta-Häme	2 511	2 348	2 281	2 839	14 915	14 071	11 522	12 034
Pirkanmaa	7 625	8 346	8 177	9 485	44 622	47 580	42 967	47 515
Päijät-Häme	3 020	3 093	2 956	3 986	19 022	17 419	15 248	16 137
Kymenlaakso	2 695	2 157	1 943	1 983	16 753	14 869	13 958	13 651
Etelä-Karjala	1 484	1 157	932	903	9 518	9 020	9 453	8 533
Etelä-Savo	3 524	3 996	3 776	3 552	11 790	11 251	10 378	10 986
Pohjois-Savo	4 409	4 162	3 897	4 710	23 635	21 594	20 485	20 205
Pohjois-Karjala	2 110	2 127	2 081	2 290	15 606	14 822	14 154	14 401
Keski-Suomi	4 758	4 507	4 539	4 511	25 216	24 059	21 116	22 535
Etelä-Pohjanmaa	4 935	4 640	4 038	4 553	17 989	18 976	17 718	17 564
Pohjanmaa	2 228	2 304	1 958	2 480	15 931	14 969	13 276	14 056
Keski-Pohjanmaa	1 169	1 074	1 066	1 154	7 855	8 577	7 949	8 624
Pohjois-Pohjanmaa	5 139	5 189	4 541	4 702	35 797	34 521	30 985	33 705
Kainuu	1 131	1 594	1 319	1 757	7 968	7 463	7 097	6 261
Lappi	2 430	2 320	2 469	2 382	16 359	15 881	15 073	15 973
Yhteensä	91 813	93 636	89 492	98 343	496 844	492 196	447 404	464 920
Keskiarvo	5 101			5 464	27 602			25 829

Liite 6. Ammatillisen koulutuksen täyttöaste maakunnittain

Koulutuksen järjestäjä	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019–2021 ka
Etelä-Karjala	-553,2	-359,6	-14,8	-16,4 %	-11,3 %	-0,5 %	-9,4 %
Etelä-Karjalan Koulutuskuntayhtymä	-553,2	-359,6	-14,8	-16,4 %	-11,3 %	-0,5 %	-9,4 %
Etelä-Pohjanmaa	-566,2	-279,6	31,3	-8,3 %	-4,2 %	0,5 %	-4,0 %
Järviseedun Koulutuskuntayhtymä	-74,4	-114,3	-78,4	-13,0 %	-20,6 %	-14,1 %	-15,9 %
Korpisaaren Säätiö sr	11,3	9,5	-2,4	11,3 %	9,0 %	-2,3 %	6,0 %
Kuortaneen Urheiluopistosäätiö sr	-2,4	8,1	-3,7	-1,6 %	5,3 %	-2,1 %	0,5 %
Seinäjoen koulutuskuntayhtymä	-474,6	-167,6	90,9	-10,0 %	-3,6 %	1,9 %	-3,9 %
Suomen Yrittäjäopisto Oy	59,4	131,2	66,3	9,2 %	18,0 %	9,0 %	12,0 %
Suupohjan Koulutuskuntayhtymä	-85,5	-146,5	-41,3	-15,2 %	-26,0 %	-8,0 %	-16,4 %
Etelä-Savo	-296,6	-134,7	-57,8	-6,8 %	-3,1 %	-1,3 %	-3,7 %
Etelä-Savon Koulutus Oy	-220,3	-56,3	-69,6	-8,2 %	-2,1 %	-2,7 %	-4,3 %
Itä-Karjalan Kansanopistoseura ry	6,9	2,0	4,5	16,0 %	4,6 %	10,3 %	10,3 %
Itä-Savon koulutuskuntayhtymä	-100,5	-125,0	-29,1	-6,8 %	-8,5 %	-1,9 %	-5,7 %
Suomen Nuoriso-Opiston kannatusyhdistys ry	-3,0	11,5	2,1	-3,0 %	11,3 %	2,0 %	3,4 %
Tanhuvaaran Säätiö sr	20,4	33,1	34,2	27,9 %	50,2 %	50,4 %	42,8 %
Kainuu	74,9	-11,7	44,6	2,7 %	-0,4 %	1,6 %	1,3 %
Kajaanin kaupunki	74,9	-11,7	44,6	2,7 %	-0,4 %	1,6 %	1,3 %
Kanta-Häme	-189,8	48,9	351,9	-3,8 %	1,0 %	6,9 %	1,4 %
Hevosopisto Oy	51,0	48,4	75,7	15,9 %	14,9 %	23,5 %	18,1 %
Hämeen ammatti-instituutti Oy	17,2	2,5	-0,6	3,4 %	0,5 %	-0,1 %	1,3 %
Kiipulasäätiö sr	49,1	19,2	35,7	7,6 %	2,9 %	5,2 %	5,2 %
Koulutuskuntayhtymä Tavastia	-155,1	11,5	171,9	-6,9 %	0,5 %	7,5 %	0,4 %
Lounais-Hämeen koulutuskuntayhtymä	-158,0	-41,3	91,6	-12,9 %	-3,4 %	7,5 %	-2,9 %
Palloilu Säätiö sr	6,0	8,7	-22,5	9,7 %	12,9 %	-32,5 %	-3,3 %
Keski-Pohjanmaa	-98,1	-98,9	-64,3	-3,5 %	-3,5 %	-2,3 %	-3,1 %
Keski-Pohjanmaan Konservatorion Kannatusyhdistys Ry	2,9	11,2	1,3	6,1 %	22,9 %	2,6 %	10,5 %
Keski-Pohjanmaan Koulutusyhtymä	-101,0	-110,1	-65,6	-3,7 %	-4,0 %	-2,4 %	-3,4 %

Koulutuksen järjestäjä	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019– 2021 ka
Keski-Suomi	-861,8	-764,8	9,4	-9,6 %	-8,6 %	0,1 %	-6,0 %
Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia	-823,3	-761,9	-54,5	-11,7 %	-11,2 %	-0,9 %	-7,9 %
Jyväskylän kristillisen opiston säätiö sr	11,6	51,1	49,9	6,5 %	28,1 %	26,7 %	20,4 %
Jyväskylän Talouskouluyhdistys r.y.	4,5	3,8	-4,8	3,6 %	3,0 %	-3,9 %	0,9 %
Karstulan Evankelisen Kansanopiston kannatusyhdistys ry	-11,7	-16,2	-17,3	-50,7 %	-70,6 %	-75,0 %	-65,4 %
Äänekosken Ammatillisen Koulutuksen kuntayhtymä	-42,9	-41,5	36,1	-2,6 %	-2,4 %	2,2 %	-0,9 %
Kymenlaakso	-597,7	-675,0	-386,2	-10,9 %	-11,9 %	-6,9 %	-9,9 %
Harjun Oppimiskeskus Oy	-14,4	-4,5	44,1	-7,1 %	-2,2 %	21,2 %	4,0 %
Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä	-264,7	-145,0	-89,5	-10,2 %	-5,8 %	-3,6 %	-6,5 %
Kouvolan Ammattiopisto Oy	-314,5	-521,1	-338,7	-11,8 %	-17,7 %	-11,9 %	-13,8 %
Valkealan Kristillisen Kansanopiston kannatusyhdistys r.y.	-4,1	-4,3	-2,1	-21,6 %	-25,4 %	-12,2 %	-19,7 %
Lappi	-621,3	-525,6	-212,4	-9,9 %	-8,4 %	-3,5 %	-7,3 %
Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia	-232,1	-129,8	-189,9	-8,6 %	-4,9 %	-7,2 %	-6,9 %
Peräpohjolan Kansanopiston kannatusyhdistys ry	1,8	9,7	7,8	2,7 %	13,5 %	8,6 %	8,3 %
Rovalan Settlementti ry	-11,9	-15,8	4,3	-23,7 %	-26,3 %	8,6 %	-13,8 %
Rovaniemen Koulutuskuntayhtymä	-379,1	-389,8	-34,5	-10,9 %	-11,3 %	-1,0 %	-7,8 %
Pirkanmaa	-424,2	-261,0	907,4	-2,7 %	-1,6 %	5,5 %	0,4 %
Ahlmanin koulun Säätiö sr	0,0	-34,9	4,0	0,0 %	-10,0 %	1,2 %	-2,9 %
Aitoon Emäntäkoulu Oy	0,6	-3,3	7,2	0,6 %	-3,2 %	7,4 %	1,6 %
Fysikaalinen hoitolaitos Arcus Lumio & Pirttimaa	-6,3	5,6	10,5	-17,4 %	19,2 %	36,2 %	12,7 %
SASKY koulutuskuntayhtymä	-1,9	-253,8	200,2	-0,1 %	-6,6 %	5,3 %	-0,5 %
Tampereen Aikuiskoulutussäätiö sr	198,8	227,4	403,4	10,7 %	10,5 %	18,2 %	13,1 %
Tampereen kaupunki	-621,5	-163,4	221,3	-7,2 %	-1,9 %	2,5 %	-2,2 %
Tampereen Musiikkiopiston Säätiö sr	-3,1	3,1	3,7	-4,7 %	4,6 %	5,6 %	1,8 %

	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019– 2021 ka
Koulutuksen järjestäjä							
Valkeakosken seudun koulutuskuntayhtymä	-41,4	-50,9	29,7	-3,9 %	-4,8 %	2,9 %	-2,0 %
Varalan Säätiö sr	50,6	9,3	27,5	36,7 %	5,7 %	17,1 %	19,8 %
Pohjanmaa	-372,6	-82,2	62,1	-6,8 %	-1,5 %	1,1 %	-2,4 %
Fria Kristliga Folkhögskolföreningen FKF rf	-8,9	-8,8	2,3	-34,2 %	-33,8 %	12,0 %	-18,7 %
Kvarnen samkommun	3,4	-3,5	1,5	10,3 %	-10,8 %	4,9 %	1,5 %
Optima samkommun	-186,4	37,3	6,3	-14,5 %	3,1 %	0,5 %	-3,6 %
Svenska Österbottens förbund för Utbildning och Kultur	-44,7	-71,1	29,4	-2,9 %	-4,7 %	1,9 %	-1,9 %
Vaasan kaupunki	-135,9	-36,2	22,7	-5,2 %	-1,4 %	0,9 %	-1,9 %
Pohjois-Karjala	-124,5	-70,1	186,2	-2,3 %	-1,3 %	3,4 %	-0,1 %
Itä-Suomen Liikuntaopisto Oy	13,4	32,6	15,8	16,7 %	40,8 %	19,0 %	25,5 %
Joensuun kaupunki	-18,0	-5,5	-3,1	-26,5 %	-8,1 %	-5,1 %	-13,2 %
Kiteen Evankelisen Kansanopiston kannatusyhdistys ry	-4,1	-7,5	3,8	-20,4 %	-37,3 %	20,0 %	-12,6 %
Pohjois-Karjalan Koulutuskuntayhtymä	-115,7	-89,7	169,7	-2,2 %	-1,7 %	3,2 %	-0,2 %
Pohjois-Pohjanmaa	-1 873,3	-704,4	-127,1	-14,6 %	-5,8 %	-1,1 %	-7,1 %
Haapaveden Opiston kannatusyhdistys ry	-4,9	-15,5	30,3	-3,9 %	-12,4 %	23,3 %	2,3 %
Jokilaaksojen koulutuskuntayhtymä	-408,1	-329,1	-42,6	-13,4 %	-10,9 %	-1,5 %	-8,6 %
Kalajoen Kristillisen Opiston Kannatusyhdistys ry	-0,4	-0,8	-3,6	-0,4 %	-0,8 %	-3,7 %	-1,6 %
Koulutuskuntayhtymä Brahe	21,0	-23,7	51,2	2,0 %	-2,2 %	4,8 %	1,5 %
Koulutuskuntayhtymä OSAO	-1 451,4	-282,1	31,4	-18,9 %	-4,1 %	0,5 %	-7,5 %
KSAK Oy	-24,2	-18,0	-8,9	-20,7 %	-18,0 %	-9,7 %	-16,1 %
Marttayhdistysten liitto ry	-9,7	-4,1	-27,3	-4,6 %	-2,0 %	-13,0 %	-6,5 %
Oulun kaupunki	-5,9	-2,4	-6,0	-13,1 %	-5,5 %	-14,0 %	-10,9 %
Pohjois-Suomen Koulutuskeskussäätiö sr	-37,2	-42,3	-130,6	-12,2 %	-13,3 %	-30,7 %	-18,7 %
Raahen Porvari- ja Kauppakoulurahasto sr	47,3	13,3	-23,7	26,5 %	6,7 %	-11,6 %	7,2 %
Raudaskylän Kristillinen Opisto r.y.	0,2	0,3	2,6	0,5 %	0,7 %	6,3 %	2,5 %

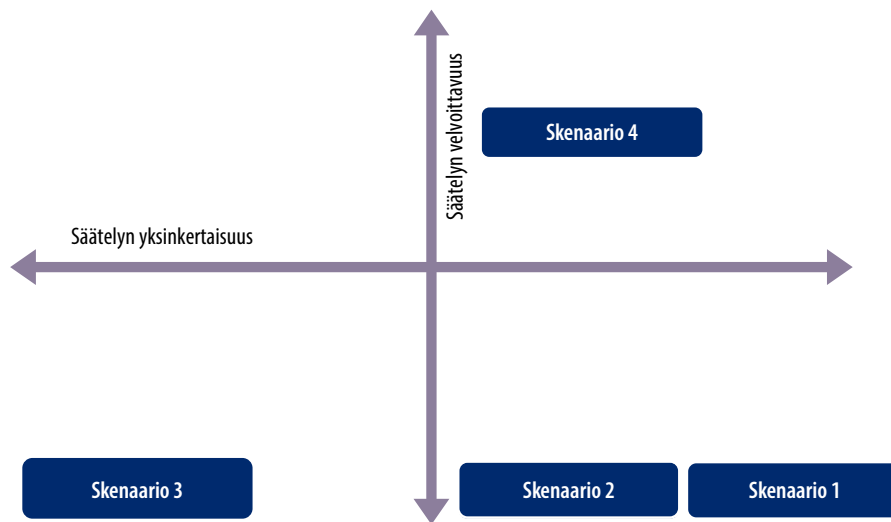
Koulutuksen järjestäjä	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019– 2021 ka
Pohjois-Savo	-720,0	-419,3	447,0	-8,8 %	-5,2 %	5,6 %	-2,8 %
Kuopion Konservatorion kannatusyhdistys r.y.	-4,4	3,6	5,2	-8,4 %	6,9 %	9,9 %	2,8 %
Kuopion Talouskoulun kannatusyhdistys r.y.	-19,6	-3,0	12,5	-20,8 %	-3,3 %	13,6 %	-3,5 %
Pohjois-Savon Kansanopistoseura r.y.	-4,1	-3,6	-1,6	-7,8 %	-6,5 %	-3,0 %	-5,8 %
Portaanpää ry	-12,3	-6,0	-13,3	-16,0 %	-7,8 %	-17,8 %	-13,9 %
Savon Koulutuskuntayhtymä	-653,8	-377,0	419,8	-10,6 %	-6,3 %	7,2 %	-3,3 %
Tohtori Matthias Ingmanin säätiö sr	-6,8	4,4	16,8	-3,5 %	2,2 %	8,4 %	2,4 %
Traffica Oy	-4,2	-1,4	-10,4	-11,9 %	-3,9 %	-20,8 %	-12,2 %
Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä	-14,9	-36,3	18,0	-1,0 %	-2,3 %	1,2 %	-0,7 %
Päijät-Häme	-142,5	-21,4	-68,9	-2,1 %	-0,3 %	-1,0 %	-1,2 %
Koulutuskeskus Salpaus -kuntayhtymä	-138,1	-6,0	-106,8	-2,2 %	-0,1 %	-1,7 %	-1,4 %
Lahden kansanopiston säätiö sr	-3,7	2,2	-3,6	-13,3 %	8,0 %	-12,3 %	-5,9 %
Lahden Konservatorio Oy	-6,4	1,3	6,3	-14,8 %	2,9 %	14,3 %	0,8 %
Suomen Urheiluopiston Kannatusosakeyhtiö	34,0	-15,3	29,5	13,7 %	-5,3 %	10,3 %	6,2 %
Valtakunnallinen valmennus- ja liikuntakeskus Oy	-28,3	-3,5	5,7	-15,9 %	-2,0 %	3,3 %	-4,9 %
Satakunta	-754,5	-70,0	176,6	-10,2 %	-1,0 %	2,4 %	-2,9 %
Eurajoen kristillisen opiston kannatusyhdistys r.y.	-19,9	-16,3	-23,6	-53,7 %	-44,1 %	-63,7 %	-53,8 %
Länsirannikon Koulutus Oy	-917,4	-260,0	80,8	-18,2 %	-5,5 %	1,7 %	-7,3 %
Pohjois-Satakunnan Kansanopiston kannatusyhdistys r.y.	1,2	11,6	20,9	1,1 %	9,5 %	16,9 %	9,1 %
Satakunnan koulutuskuntayhtymä	144,7	194,5	90,0	6,9 %	8,5 %	3,8 %	6,4 %
Suomen Ilmailuopisto Oy	36,7	0,2	8,5	44,3 %	0,3 %	12,5 %	19,0 %
Uusimaa	1 669,7	710,2	2 739,5	2,9 %	1,2 %	4,5 %	2,9 %
AEL-Amiedu Oy	753,2	448,4	-148,1	20,6 %	10,6 %	-3,5 %	9,2 %
Ammattiopisto Spesia Oy	-1,7	23,0	42,6	-0,2 %	2,0 %	3,7 %	1,9 %
Ava-instituutin kannatusyhdistys ry	53,4	-0,9	95,2	69,4 %	-1,2 %	123,6 %	63,9 %

Koulutuksen järjestäjä	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019– 2021 ka
Axxell Utbildning Ab	-118,3	-7,7	143,4	-6,8 %	-0,4 %	8,2 %	0,3 %
Careeria Oy	-3,3	-32,9	168,2	-0,1 %	-1,0 %	5,4 %	1,4 %
Cimson Koulutuspalvelut Oy	5,3	-6,0	1,8	52,7 %	-60,2 %	36,7 %	9,8 %
Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia	-140,6	269,6	819,1	-2,1 %	4,0 %	11,9 %	4,6 %
Fintraffic Lennonvarmistus Oy	3,2	-0,1	-4,6	16,2 %	-0,7 %	-23,0 %	-2,5 %
Folkhälsan Utbildning Ab	-11,5	-7,4	-3,1	-10,1 %	-6,6 %	-2,8 %	-6,5 %
HAUS Kehittämiskeskus Oy	5,9	1,2	3,4	23,8 %	4,9 %	13,7 %	14,1 %
Helsingin kaupunki	264,0	-98,4	-215,4	2,6 %	-1,0 %	-2,2 %	-0,2 %
Helsingin Konservatorion Säätiö sr	-2,8	-2,1	1,7	-4,4 %	-3,3 %	2,6 %	-1,7 %
Helsinki Business College Oy	164,8	106,8	71,9	8,2 %	5,1 %	3,4 %	5,6 %
Hengityслиitto ry	21,9	75,5	56,9	1,4 %	4,7 %	3,5 %	3,2 %
Hyria koulutus Oy	-79,8	-128,6	291,3	-2,3 %	-3,4 %	8,1 %	0,8 %
Jollas-Opisto Oy	-29,7	-8,2	-9,7	-20,7 %	-5,7 %	-6,7 %	-11,0 %
Kanneljärven Kansanopiston kannatusyhdistys r.y.	0,3	-5,8	-12,8	0,3 %	-6,4 %	-13,7 %	-6,6 %
Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry	-1,0	0,1	2,6	-1,5 %	0,2 %	4,1 %	0,9 %
Kellosepäntaidon Edistämissäätiö sr	-3,0	17,9	17,3	-3,4 %	21,6 %	19,2 %	12,4 %
Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä	-193,6	128,0	499,6	-3,3 %	2,1 %	8,0 %	2,3 %
Kiinteistöalan Koulutussäätiö sr	-25,6	-9,2	-18,3	-7,4 %	-2,7 %	-5,3 %	-5,1 %
Kirkkopalvelut ry	39,3	33,6	96,3	2,4 %	2,0 %	5,6 %	3,4 %
Kisakalliosäätiö sr	21,9	44,5	55,9	19,1 %	37,1 %	44,0 %	33,4 %
Kisakeskussäätiö sr	-1,9	-4,6	-2,9	-38,2 %	-92,3 %	-57,9 %	-62,8 %
KONE Hissit Oy	-4,6	-6,0	-5,8	-12,5 %	-16,2 %	-17,7 %	-15,5 %
Laajasalon opiston säätiö sr	3,6	8,7	4,6	9,8 %	23,4 %	12,5 %	15,2 %
Live-säätiö sr	78,4	157,0	32,4	8,6 %	16,8 %	3,2 %	9,5 %
Luksia, Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä	134,6	-54,6	-69,2	4,8 %	-1,8 %	-2,3 %	0,2 %
Maalariammattikoulun kannatusyhdistys r.y.	-12,0	35,1	48,6	-5,6 %	16,3 %	21,3 %	10,6 %
Management Institute of Finland MIF Oy	43,8	38,1	37,6	60,1 %	52,2 %	49,4 %	53,9 %

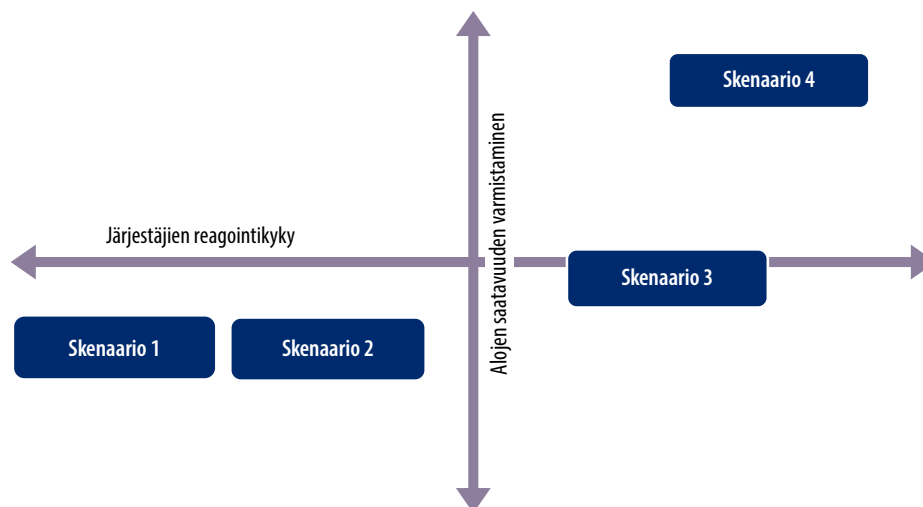
Koulutuksen järjestäjä	Ylitys/alitus			Ylitys/alitus %			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019– 2021 ka
Mercuria kauppappilaitos Oy	33,8	28,8	95,2	4,5 %	3,7 %	11,7 %	6,6 %
Paasikiviopistoyhdistys r.y.	-2,8	-1,5	2,1	-6,3 %	-3,3 %	4,7 %	-1,6 %
Palkansaajien koulutussäätiö sr	-17,8	-10,5	-2,2	-20,7 %	-13,0 %	-3,1 %	-12,2 %
Perho Liiketalousopisto Oy	-52,1	-54,1	42,1	-3,7 %	-3,8 %	2,9 %	-1,5 %
Pop & Jazz Konservatorion Säätiö sr	3,9	7,4	10,2	3,5 %	6,3 %	8,5 %	6,1 %
Rakennusteollisuus RT ry	262,1	299,9	260,3	297,8 %	254,2 %	230,4 %	260,8 %
Rastor-instituutti ry	-263,2	-195,5	267,2	-17,1 %	-13,7 %	18,2 %	-4,2 %
Suomen Diakoniaopisto - SDO Oy	-62,9	-96,0	174,3	-3,3 %	-4,9 %	9,0 %	0,3 %
Suomen kansallisooppera ja -baletti sr	2,3	5,4	4,4	8,6 %	19,9 %	16,2 %	14,9 %
Suomen Luterilainen Evankeliumiyhdistys ry	-6,7	-2,6	4,3	-31,7 %	-12,2 %	20,3 %	-7,9 %
Suomen ympäristöopisto SYKLI Oy	19,4	37,5	29,2	9,0 %	16,0 %	12,3 %	12,4 %
Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab	543,3	-144,2	-105,4	49,2 %	-13,3 %	-9,7 %	8,8 %
Toyota Auto Finland Oy	3,9	-13,0	-14,5	11,2 %	-37,2 %	-41,5 %	-22,5 %
Työtehoseura ry	124,5	70,7	1,8	9,9 %	5,1 %	0,1 %	5,0 %
Vantaan kaupunki	117,4	-237,2	-29,8	3,4 %	-6,5 %	-0,8 %	-1,3 %
Varsinais-Suomi	-939,8	-797,3	14,6	-6,9 %	-5,7 %	0,1 %	-4,2 %
Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymä	14,2	220,4	186,0	0,8 %	12,4 %	10,4 %	7,8 %
Meyer Turku Oy	9,8	0,2	7,7	123,1 %	1,2 %	155,0 %	93,1 %
Peimarin koulutuskuntayhtymä	-32,2	-5,7	-52,4	-3,3 %	-0,6 %	-5,0 %	-2,9 %
Raision Seudun Koulutuskuntayhtymä	-90,8	-59,0	11,2	-4,9 %	-3,2 %	0,6 %	-2,5 %
Salon Seudun Koulutuskuntayhtymä	-188,6	-230,2	7,5	-9,0 %	-11,0 %	0,4 %	-6,6 %
Turun Aikuiskoulutussäätiö sr	-87,7	-140,4	134,9	-7,5 %	-10,2 %	10,9 %	-2,2 %
Turun Ammattiopistosäätiö sr	-36,8	5,8	-12,5	-10,9 %	1,8 %	-3,6 %	-4,2 %
Turun kaupunki	-562,2	-632,5	-316,1	-11,0 %	-12,1 %	-6,2 %	-9,8 %
Turun musiikinopetus Oy	-0,8	5,9	25,0	-0,9 %	7,1 %	29,4 %	11,9 %
Turun kristillisen opiston säätiö sr	20,0	32,8	26,3	8,7 %	13,5 %	10,9 %	11,1 %
TYA-oppilaitos Oy	15,2	5,5	-3,2	54,3 %	19,8 %	-11,3 %	20,9 %
Valmet Automotive Oy	0,0	0,0	0,0				
Yhteensä 138	-7 391,3	-4 516,3	4 039,1	-4,1 %	-2,5 %	2,2 %	-1,5 %

Liite 7. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasäätelyskenaarioiden vertailu

Kuvio 1. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasäätelyskenaarioiden arvioitu asema sääntelyn yksinkertaisuuden ja sääntelyn velvoittavuuden välillä

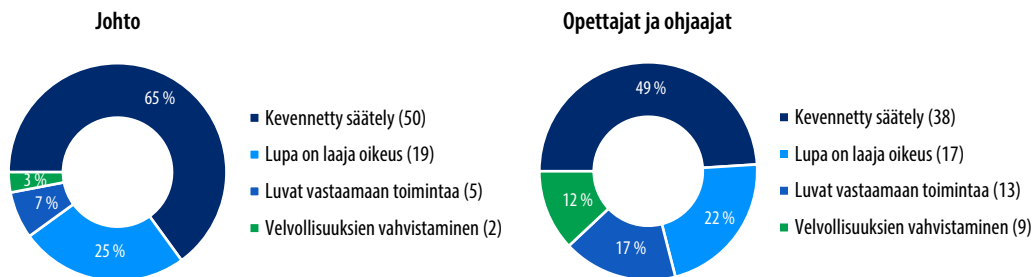


Kuvio 2. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupasäätelyskenaarioiden arvioitu asema koulutuksen järjestäjien reagoitakykyyn ja koulutusalojen saatavuuden välillä



Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjille, opettajille ja ohjaajille 31.5.2022 järjestetyn webinaarin yhteydessä esiteltiin kehittämishankkeen aikana laadittuja skenaariovaihtoehtoja, joista pidettiin myös äänestys (ks. kuvio 3). Äänestyksen tuloksena sekä ammatillisen koulutuksen johto että opettajat ja ohjaajat kannattivat eniten kevennettyä säätelyä. Luvissa vain täysin välttämätön toiminnan säätely sai toiseksi eniten kannatusta. Kolmanneksi eniten kannatettiin lupien säätämistä vastaamaan toimintaa. Vähiten kannatusta sai velvollisuuksien vahvistaminen.

Kuvio 3. Ammatillisen koulutuksen johdon ja opettajien äänestystulos ammatillisen koulutuksen järjestämislupien skenaarioihin



LÄHTEET

- Aro, Timo et al. (2020). Mille väestölle? Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrien ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018–2040. Sitran selvityksiä 167.
- Bernelius, Venla & Huilla, Heidi (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosi-aalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.
- Härkönen, Juho & Sirniö, Outi (2020). Koulutuksen ylisukupolvinen eriarvoisuus on kasvanut. Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA) Policy Brief 3/2020.
- Jonna Vierula, Tiina Karihtala, Elina Haavisto & Kirsi Talman (2021). Ammattikorkeakoulujen uuden digitaalisen valintakokeen kehittäminen – toteuttamisvaiheen tulokset. Metropolia Ammattikorkeakoulun julkaisuja, TAITO-sarja 79, Helsinki.
- Kalalahti, Mira. et al. (2017). Maahanmuuttajataustaisten nuorten toisen asteen koulutusvalinnat. Yhteiskuntapolitiikka, Vuosikerta. 82, Nro 1.
- Pehkonen, Jaakko, Huuskonen, Jussi & Tornberg, Kalle (2018). Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja politiikkajohtopäätöksiä. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 15/2018.
- Taipale, Atso & Värri, Kyösti (2015). Erityisen koulutustehtävän asemaa lukiokoulutuksessa koskeva selvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:9.
- Valiokunnan mietintö SiVM 19/2021 vp – VNS 1/2021 vp.
- Valmiina valintoihin II. Ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluun (2017). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:25.
- Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (2021). Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.
- Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta (VNS 9/2009 vp).
- VTV 2012 Tarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt. VTV 11/2012 ja VTV 2016 Jälkiseurantaraportti: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt.

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-263-796-3 PDF