Arto Pekkala
Yli-insinööri
Opetushallitus

28.2.2024 OPH-968-2024

# Asiantuntijapyyntö/ K 19/2023 vp - Ammatillinen koulutus/ Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023

**Ammatillisen koulutuksen reformin keskeisenä tavoitteena oli lisätä ammatillisen koulutuksen asiakas- ja työelämälähtöisyyttä ja osaamisperusteisuutta. Opetushallituksen mielestä reformin keskeisiä tavoitteita ei ole kaikilta osin saavutettu. Tutkinnon perusteet sallivat joustavat henkilökohtaiset valinnat, mutta yksilöllisten opintopolkujen käytännön järjestämisessä on suurta vaihtelua. Vaikka riittävän henkilökohtaisen ohjauksen ja tuen sekä lähiopetuksen tarpeessa on suurta opiskelijakohtaista vaihtelua, henkilökohtaistaminen näyttäytyy liian usein vain teknisenä suorituksena. Työ- ja elinkeinoelämän nopeat muutokset edellyttävät koulutuksen ja työelämän yhä syvempää yhteistyötä. Koulutus- ja oppisopimuksia käytetäänkin joustavasti. Osaamisen osoittaminen tekemällä käytännön työtehtäviä aidoissa työtilanteissa vahvistaa ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuutta ja työelämälähtöisyyttä. Kuitenkin käytännössä osaamista osoitetaan usein edelleen oppilaitosympäristössä.**

**Tilastotiedon mukaan tutkintojen suoritusaikojen nopeutuminen ja opintojen keskeyttämisten vähentäminen eivät ole kehittyneet myönteiseen suuntaan. Koronavirusepidemian aikaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt ovat vaikeuttaneet reformin tavoitteiden mukaisia uusien toimintatapojen kehittämistä. Lisäksi vuonna 2021 voimaantullut oppivelvollisuuden laajentaminen ja aikaisemmin näyttötutkintoina suoritettujen ammatillisten perustutkintojen kirjauskäytännöt hankaloittavat tilastojen avulla tehtävää reformin tavoitteiden vaikutusten arviointia**.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Opetushallitukselta arvion ammatillisen koulutuksen tilasta ja erityisesti vuonna 2018 toimeenpannun ammatillisen koulutuksen reformin keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta. Näitä ovat yksilöllisten opintopolkujen

tarjonnan lisääminen, työelämässä tapahtuvan oppimisen ja työelämän tarpeita vastaavan osaamisen lisääminen, näyttöön perustuvat tutkinnot, tutkintojen suoritusaikojen nopeuttaminen ja opintojen keskeyttämisten vähentäminen. Seuraavassa Opetushallituksen arvioita reformin keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta.

**Yksilöllisten opintopolkujen tarjonnan lisääminen**

Ammatillisen koulutuksen opintojen alussa tapahtuvalla henkilökohtaistamisella pyritään varmistamaan opiskelijan tarpeiden mukainen ja säädösten edellyttämä yksilöllisen opintopolun toteutuminen. Koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, tunnustamista, hankkimista, kehittymistä ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ovat moninainen ryhmä. Vipusen tilastojen mukaan tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden ikä vaihteli vuonna 2022 17-vuotiaasta yli 70-vuotiaaseen. Tutkintoa suorittavista suurin osa ilmoitti äidinkielekseen suomen kielen ja noin 14 %:lla opiskelijoista äidinkieli oli jokin muu kuin suomi tai ruotsi. Lisäksi opiskelijoiden valinnat, tarvittava osaaminen ja saavutettu osaaminen sekä motivaatio opiskeluun vaihtelevat. Osan tavoitteena on hankkia riittävä ammatillinen osaaminen ja siirtyä nopeasti työelämään, kun osa taas etenee suunnitelmallisesti kohti jatko-opintoja eli suorittamaan joko ammatti- tai erikoisammattitutkintoa tai korkeakouluopintoja. Henkilökohtaiset lähtötilanteet ja tavoitteet vaikuttavat muun muassa siihen, kuinka paljon opetusta, ohjausta ja tukea opiskelija tarvitsee, missä oppimisympäristöissä hänen kannattaa osaamista hankkia ja millaisia valinnaisia tutkinnon osia hänen kannattaa valita tutkintoonsa. Koulutuksen järjestäjä päättää tarjottavista opetuksen ja ohjauksen toteuttamisen muodoista ja vaihtoehdoista. Opetusta ja koulutusta järjestetään työpaikoilla, oppilaitoksen erilaisissa oppimisympäristöissä ja verkko-opintoina.

Karvin Ammatillisilla poluilla -arvioinnin tulosten mukaan henkilökohtaistaminen näyttäytyy opiskelijoille sekä opetus- ja ohjaushenkilöstölle liian usein teknisenä

suorituksena, jossa korostuvat HOKS-lomakkeen laadinta ja kirjaukset. Henkilökohtaistamisen merkitystä osana jatkuvaa ammatillista kasvua tulee vahvistaa ja urasuunnittelua kytkeä entistä tiiviimmin opintojen eri vaiheisiin. Tämä edellyttää myös henkilökohtaistamisen ajallisen ja rakenteellisen suunnittelun kehittämistä opiskelijoiden erilaisten elämäntilanteiden sekä ohjaus- ja tukitarpeiden pohjalta. Kehitettävää on myös HOKS-lomakkeissa, kirjaamiskäytännöissä sekä tietojen siirtämisessä järjestäjien tietojärjestelmistä valtakunnallisiin tietojärjestelmiin.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvä valtakunnallinen opiskelijapalaute lähetetään kaksi kertaa opiskelijan opintojen aikana: opintojen aloitusvaiheessa ja päättövaiheessa. Aiemman osaamisen huomioimiseen, valinnanmahdollisuuksiin, henkilökohtaistamiseen ja ohjaukseen liittyvissä kysymyksissä sekä aloitus- että päättökyselyn tulokset ovat hyvää tasoa. Opetushallituksen tietoon on silti tullut huolia lähiopetustuntien vähäisestä määrästä. Etenkin peruskoulunsa päättäneet nuoret tarvitsevat riittävästi lähiopetusta, mikä osaltaan myös vahvistaa oppimista tukevaa ryhmäytymistä ja yhteisöllisyyttä sekä yhdenvertaisia opiskelumahdollisuuksia. Ammatillisen koulutuksen asetusta muutettiin reformin jälkeen lisäämällä siihen säädös lähiopetuksen määrästä, mutta edelleen on havaittavissa merkittäviä eroja lähiopetuksen toteutuksessa.

Opetushallitus on nimennyt 34 työelämätoimikuntaa, jotka varmistavat osaltaan ammatillisen koulutuksen laatua ja työelämälähtöisyyttä. Työelämätoimikuntien tilannetietojen vuodelta 2022 mukaan henkilökohtaistamisen tilanne on useiden tutkintojen osalta pääosin hyvä, mutta koulutuksen järjestäjäkohtaisia eroja esiintyy. Erilaiset käytännöt voivat asettaa opiskelijat hyvin eriarvoiseen asemaan. Kehittämisen kohteena on nostettu havainnot tilanteista, joissa henkilökohtaistaminen tehdään pääosin opintojen alussa, eikä siihen palata siten, että henkilökohtaistaminen olisi työkaluna opiskelun suunnittelussa. Kehittämissuunnitelmia on tehty joidenkin havaintojen mukaan ryhmäkohtaisesti. Mahdollisuus toteuttaa henkilökohtaisia valintoja vaihtelee koulutuksen tarjonnan ja alueellisen työelämän tarpeen mukaisesti. Tarjontaa ja valintoja on joidenkin havaintojen mukaan myös pyritty ohjaamaan suuntaan, joka vastaa alueellista työelämän edellyttämää osaamistarvetta. Tutkinnon perusteprosessin

osalta nostettiin esiin havainto siitä, että perusteiden kehittyminen joustavampaan suuntaan on osaltaan mahdollistanut henkilökohtaistamisen toteutumisen.

**Työelämässä tapahtuvan oppimisen ja työelämän tarpeita vastaavan osaamisen lisääminen**

Ammatillisen koulutuksen valtakunnallisessa työelämäkyselyssä tarkastellaan työelämän kokemuksia ja tyytyväisyyttä ammatillisten oppilaitosten toimintaan järjestää oppisopimukseen ja koulutussopimukseen perustuvaa koulutusta yhteistyössä työelämän kanssa. Palautekysely lähetetään kaikille työpaikoille, joissa on oppisopimukseen tai koulutussopimukseen perustuen ohjattu ammatillisten perustutkintojen, ammattitutkintojen, erikoisammattitutkintojen tai näiden tutkintojen osan tai osien suorittajia.

Työpaikkakyselyyn vastanneet kokevat, että tutkintojen osaamistavoitteet vastaavat osaamistarpeita. Sen sijaan vastausten perusteella on edelleen kehitettävää työpaikan osaamisen kehittämistarpeiden ennakoinnissa ja tarpeisiin vastaamisessa. Lisäksi työpaikkakyselyyn vastanneiden mielestä kehitettävää on koulutuksen järjestäjän kyvyssä kehittää toimintaansa palautteen perusteella.

Työelämätoimikuntien tilannetietojen yhteenvedossa vuodelta 2022 koulutuksen työelämävastaavuudesta todetaan, että työelämältä saatu palaute on pääosin ollut hyvällä tasolla. Useat toimikunnat ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota koulutuksen järjestäjäkohtaisiin eroihin. Osa-alueittain heikommat arviot on saatu väittämistä koskien sitä, miten oppilaitos ennakoi työpaikan osaamisen kehittämistarpeita, miten oppilaitos hyödyntää saamaansa palautetta työelämästä ja miten oppilaitos tiedottaa yhteistyön mahdollisuuksista. Työelämäpalautteiden ja muiden laadunvarmistuksiin liittyvien analyysien perusteella on joissain toimikunnissa myös korostettu, ettei koulutuksen järjestäjien työelämäyhteistyö ole riittävää.

Opetushallitus määrää tutkinnon perusteet tutkintorakenteessa oleville tutkinnoille. Tukinnon perusteet antavat puitteet sille, kuinka tutkintokoulutusta järjestään, opiskelijan yksilölliset opinnot suunnitellaan ja osaamista arvioidaan. Opetushallitus valmistelee tutkinnon perusteet yhteistyössä työ- ja elinkeinoelämän edustajien,

koulutuksen järjestäjien ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Perusteiden työelämälähtöisyyden varmistamiseksi työelämän edustajia on aina mukana uudistamassa perusteita. Tutkintoja uudistettaessa tutkinnon perusteiden joustavuutta on pidetty keskeisenä periaatteena, joka mahdollistaa työelämän ja väestön osaamistarpeisiin vastaamisen alati muuttuvassa työelämässä ja elinympäristössä.

Reformin voimaanastumisen jälkeen on havaittavissa oppisopimuksen, mutta myös oppisopimuksen ja koulutussopimuksen yhteiskäytön lisääntymistä. Silti riittävien ja laadukkaiden työelämässä oppimisen paikkojen saatavuuteen on tarve kiinnittää huomiota.

**Näyttöön perustuvat tutkinnot**

Opetushallituksen nimeämien työelämätoimikuntien tilannetietojen yhteenvedossa vuodelta 2022 todetaan, että osaamisen arvioinnin kaksikantaisuus ei edelleenkään toteudu täysimääräisesti ammatillisen koulutuksen lain hengen mukaisesti. Useissa tutkinnoissa on tapahtunut selkeä muutos parempaan edelliseen vuoteen nähden, mutta havaintoa ei voi yleistää. Työelämän arvioija puuttuu usein etenkin oppilaitoksissa toteutetuissa perustutkinnon näytöissä ja arvioinnin suorittaa kaksi opettajaa, usein myös vain yksi opettaja. Toimikunnissa on kiinnitetty huomiota siihen, että työelämän edustajan tulisi olla mukana myös oppilaitoksessa tehtävissä näytöissä. Kaksikantaisuuden toteutumisen esteinä mainittiin muun muassa kustannukset, eli ulkopuolista arvioijaa ei saa ilman palkkioita tai kulukorvaukset ovat suuria. Perusteena esitettiin myös, että kaikilla paikkakunnilla ei välttämättä löydy ammattitaitoista arvioijaa työelämästä.

Valtakunnallisen seurantatiedon mukaan näyttöjä järjestetään edelleen erityisesti perustutkintojen osalta vielä paljon oppilaitoksissa. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen näytöt järjestetään huomattavasti useammin työpaikoilla. Näyttöjen suorituspaikoissa on merkittäviä tutkintokohtaisia, mutta myös koulutuksen järjestäjäkohtaisia eroja: samassa tutkinnossa osa järjestäjistä on toteuttanut näytöt lain velvoittamalla tavalla työpaikalla ja toisaalla taas kaikki näytöt on toteutettu oppilaitoksessa. ”Ei tietoa” suorituspaikasta -osuus on edelleen vähentynyt hieman

edellisistä vuosista. Silti vielä vedotaan järjestelmien tiedonsiirtoon liittyviin haasteisiin, kirjaamisongelmiin ja kirjaamisen tapoihin eli koulutuksen järjestäjän puutteellisiin ohjeistuksiin. Työelämätoimikuntien tilannekuvissa esiin nostettiin tarve selkeyttää koulutuksen järjestäjien taholta ohjeistusta näyttöjen suorituspaikan kirjaamisesta.

Useampi työelämätoimikunta korosti, etteivät perustelut oppilaitosnäytöille ole aina riittäviä ja opiskelijoille tulisi mahdollistaa näytöt työelämässä.

**Tutkintojen suoritusaikojen nopeuttaminen**

Opetushallinnon tietopalvelu Vipusen mukaan vuonna 2021 ammatillisessa koulutuksessa opiskeli 341 697 opiskelijaa, joista 295 680 oli ilmoittanut tavoitteekseen koko tutkinnon suorittamisen. Tutkinnon osaa tai osia oli suorittamassa 46 017 opiskelijaa eli 13,5 % kaikista opiskelijoista. Ammatillisia tutkintoja suoritettiin 68 637. Suoritetuista tutkinnoista 44 049 (64 %) oli perustutkintoja, 16 875 (25 %) ammattitutkintoja ja 7 710 (11 %) erikoisammattitukintoja. Tutkinnon osan tai osien suorituksia oli yhteensä 21 477. Näistä suorituksista perustutkintoon kohdistui 14 655 (68 %), ammattitutkintoon 5 430 (25,5 %) ja erikoisammattitutkintoon 1 395 (6,5 %).

Tilastot osoittavat, että ammatillinen koulutus on yhä vahvasti tutkintokeskeistä. Opetushallitus kehittää tutkinnon perusteita joustavammaksi, mutta se ei yksin riitä. Jatkossa on syytä informaatio-ohjauksessa ja kehittämistoiminnassa painottaa koulutuksen järjestäjien keskeistä roolia tuottaa osaamista työelämän ja opiskelijoiden yksilöllisiin tarpeisiin. Tutkintoon tähtäävän koulutuksen rinnalle tarvitaan nykyistä lyhyempiä koulutuksia, jotka voivat ylittää nykyiset ammatti- tai koulutusalarajat. Koulutuksen järjestäjillä on mahdollisuus tarjota koulutusta yhdistelemällä tutkinnon osia eri osaamisaloilta ja tutkinnoista. Opiskelijalle tulisi lisäksi aina mahdollistaa tutkinnon osan tai osien suorittaminen eri tutkinnoista.

Ammatillisen koulutuksen reformin voimaantulon jälkeen ammatillisen perustutkintokoulutuksen opintojen läpäisy on heikentynyt, kun tarkastellaan tilannetta 3,5 vuotta opintojen aloittamisesta. Esimerkiksi vuonna 2019 aloittaneista 58 % oli suorittanut tutkinnon, kun vuonna 2017 aloittaneista osuus oli 61 %. Aikaisempaa suurempi osa oli myös keskeyttänyt opintonsa ja siirtynyt työelämään. Tilastojen

tulkintaa heikentää merkittävästi perusjoukon muutos, eli se, että reformin jälkeen ammatillisen koulutuksen aloittaneiden läpäisytiedot sisältävät myös aikuisille suunnatun näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen sekä oppisopimuskoulutuksen. Aikuisten keskeyttäminen on suurempi kuin suoraan perusopetuksesta tulevilla. Lisäksi koronaepidemia on ajoittunut tarkastelukausille.

Suoraan perusopetuksesta siirtyneiden opintojen kesto on pidentynyt kahtena reformin voimaan astumisen jälkeisenä tilastovuotena aloittaneilla opiskelijoilla. Tässäkin tapauksessa koronaepidemialla on voinut olla vaikutusta opintojen kestoon. Keskeyttäminen ei ole kohderyhmällä merkittävästi kasvanut. Oppivelvollisuuden laajentumisella on tavoiteltu opintojen keskeyttämisen vähentämistä, ja päivittyvät seurantatilastot antavat jo viitteitä siitä, että keskeyttäminen on edelleen vähentynyt ammatillisessa koulutuksessa.

**Opintojen keskeyttämisen vähentäminen**

Edelleenkään kaikki opiskelijat eivät pääse haluamaansa koulutukseen, mikä näkyy usein myös opintojen keskeytysten taustalla. Kuntien ja koulutuksen järjestäjien velvollisuus on ohjata oppivelvollista hakeutumaan hänelle soveltuvaan koulutukseen ja muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Eri kunnissa oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontatyötä toteuttavien työntekijöiden Valpas-verkosto on kerännyt syksyllä 2022 tietoa syistä, joiden takia Valpasilmoitusten kautta tulleet nuoret ovat keskeyttäneet opintonsa. Vastauksissa useimmiten nostettiin esiin elämänhallinnan haasteet, mielenterveydenhaasteet ja väärä alavalinta. Keskeyttämisuhan alaisia tai väärällä koulutuspolulla olevia nuoria ohjataan soveltuvampiin koulutuksiin usein ilman, että nuori joutuu keskeyttämään opintonsa.

Muita opintojen keskeyttämiseen johtavina yleisinä syinä ovat tunnistettavissa muun muassa vajaa kiinnittyminen opintoihin ja oppilaitosyhteisöön, osalla opiskelijoista sosiaalisten tilanteiden pelko, puutteelliset oppimisen perustaidot ja opiskelutekniikka, yksinäisyyden kokemus ja puutteet opiskelijoiden ohjautumisessa tarpeidensa mukaiseen koulutukseen.

Ratkaisuina on tunnistettavissa opetushenkilöstön täydennyskoulutus, koulutuksen järjestäjän johtamisen ja hyvinvointijohtamisen kehittäminen, opinto-ohjauksen kehittäminen, maahanmuuttotaustaisten opiskelijoiden oppimisen tuen ja kielitaidon vahvistaminen osana ammattitaitoa, opiskelijoiden osallistumis- ja vaikuttamistoiminnan vahvistaminen, oppilaitosyhteisön hyvinvoinnin tukeminen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi sekä opiskelijoiden arjenhallintataitojen vahvistaminen.