OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lausunto

28.2.2024

VN/3578/2024
VN/3578/2024-OKM-6

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

OKM:n lausunto tarkastusvaliokunnalle asiasta K 19/2023 vp - Ammatillinen koulutus; Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023

TIIVISTELMÄ

Ammatillisen koulutuksen nykytila-arvion mukaan

- **Ammatillisen koulutuksen rahoitus ja sen myötä koulutukseen osallistuminen ovat kasvaneet. Suoritteet niin tutkintoina, tutkinnon osina kuin opiskelijavuotta kohden toteutuneina osaamispisteinä mitattuna ovat vähentyneet.**
- **Työllistyminen ammatillisella tutkinnolla on heikompaa kuin korkea-asteen tutkinnoilla.**
- **Koulutuksen kohdentumisessa työelämän tarpeiden mukaisesti on parannettavaa.**
- **Ammatillisen koulutuksen laadussa on parannettavaa.**

Ammatillisen koulutuksen reformin mukaisella toiminnan ohjauksella ja rahoitusmallilla ei ole riittävissä määrin pystytty vastaamaan yhteiskunnan kehityskulkuihin ja koulutuksen kehittämistarpeisiin. Hallitusohjelma määrittääkin toiminnan ohjauksen ja rahoitusmallin uudistettavaksi samoista lähtökohdista. Myös valmistelussa olevalla hallitusohjelman linjaamalla oppimisen tuen uudistuksella on muuttaa tilannetta. Opetushallinnossa on käynnissä myös muita toimia, joilla haetaan muutosta nykytilanteeseen.

Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteena oli vastata nykyistä nopeammin työelämän muutoksiin ja tulevaisuuden osaamistarpeisiin. Henkilökohtaistamisella tavoiteltiin sekä nuorten että jo työelämässä olevien aikuisten yksilöllisiä opintopolkujen tarvelähtöistä vahvistumista. Koulutuksen työelämärelevanssia vahvistettiin lisäämässä työpaikoilla tapahtuvaa oppimista ja ottamalla käyttöön oppisopimuksen rinnalle uusi koulutussopimusmalli.

Ammatillista koulutusta koskevat säännökset koottiin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, aiemman kahden erillisen lainsäädännön sijaan.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Ohjausjärjestelmä uudistettiin siten, että kaikkea ammatillista koulutusta säädellään yhdellä järjestämisluvalla. Koulutuksen järjestäjät voivat järjestämislupansa rajoissa päättää aiempaa vapaammin koulutustarjontansa kohdentamisesta sekä siitä, millä tavoin ja missä oppimisympäristöissä koulutusta järjestetään.

Rahoitusjärjestelmän uudistuksella kannustettiin vähentämään koulutuksen keskeyttämistä ja parantamaan koulutuksen vaikuttavuutta.

Ammatillisen koulutuksen reformia valmisteltiin avoimesti ja osallistavasti. Tämä on ollut mahdollistamassa sitä, että reformille asetetut tavoitteet ovat olleet oppilaitoskentässä laajasti hyväksyttyjä. Osallistavuus on myös edistänyt hyvien käytäntöjen integroitumista osaksi uudistusta.

Reformin toteutusta on haastanut uudistuksen suuruusluokka sekä aika uudistuksen toimeenpanemiseksi. Ammatillisen koulutuksen reformi toimenpantiin myös eri tasoilla – säädöksissä, koulutuksen järjestäjän tasolla ja oppilaitosten arjessa, mikä vaikuttaa myös suoraan uudistuksen läpimenoon. Ammatillisen koulutuksen kanssa samaan aikaan ajoittuneet rahoitusleikkaukset vaikuttivat myös ilmapiiriin koulutuksen järjestäjien organisaatioissa.

Arvio ammatillisen koulutuksen tilasta

Nykyinen ammatillisen koulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä tuli voimaan osana ammatillisen koulutuksen reformia vuoden 2018 alusta. Sen jälkeen ammatillisen koulutuksen rahoitus ja sen myötä koulutukseen osallistuminen ovat kasvaneet. Opintosuoritukset niin tutkintoina, tutkinnon osina kuin opiskelijavuotta kohden toteutuneina osaamispisteinä mitattuna ovat vähentyneet.

Ammatillinen koulutus on Suomessa laajaa ja hyvin rahoitettua verrattuna moneen muuhun maahan. Ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneiden työllisyysaste on selvästi parempi kuin tutkintoa suorittamattomilla, mihin laajennetulla oppivelvollisuudella on reformin jälkeen pyritty vaikuttamaan. Ongelmana nykytilanteessa on, että ammatillisen perustutkinnon suorittaneet työllistyvät opintojen jälkeen heikommin kuin ammatti- tai erikoisammattitutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneet.

Vuosi ammatillisen perustutkinnon suorittamisen jälkeen päätoimisena työllisenä on alle 60 prosenttia. Mikäli tarkasteluun otetaan myös työlliset opiskelijat, nousee työllisten osuus 60:n ja 70:n prosentin välille. Ammatillisen koulutuksen tavoitteena on paitsi työllistyminen, myös jatko-opintoihin siirtyminen. Tällainen tavoitteen mukainen tilanne vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen on 70-75 prosentilla tutkinnon suorittaneista. Työllistymisessä on merkittävää alakohtaista eroa. Tilanne on paras sosiaali- ja terveysalalla. Eniten työttömäksi valmistutaan tekniikan aloilta.

Rahoituksen lisääntymisestä huolimatta koulutuksen kohdentumisessa on ollut ongelmia. Nykyinen järjestämislupasääntely tai rahoitusjärjestelmä eivät tue riittävällä tavalla toiminnan ohjausta ja koulutuksen kohdentumista.

Suhdanteet vaikuttavat jonkin verran työllistymiseen, mutta 10 vuoden jakson tarkastelussa tilanne on pysynyt hyvin samankaltaisena. Työttömäksi ammatillisen perustutkinnon suorittamisen jälkeen jää vuodesta riippuen noin 15-20 prosenttia.

Ammatillisen koulutuksen reformin mukaisella toiminnan ohjauksella ja rahoitusmallilla ei ole riittävissä määrin pystytty vastaamaan koulutuksen kehittämistarpeisiin. Hallitusohjelma määrittääkin toiminnan ohjauksen ja rahoitusmallin uudistettavaksi samoista lähtökohdista.

Yksiköllisten opintopolkujen tarjonnan lisääminen

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelija hankkii osaamista joustavasti itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla. Opinnoissa keskitytään puuttuvan osaamisen hankkimiseen, mikä lyhentää koulutusaikoja erityisesti aikuisopiskelijoiden osalta. Rahoitusjärjestelmä kuitenkin käytännössä kannustaa suorittamaan koko tutkinnon, tutkinnon osan tai osien sijaan. Käynnissä olevalla uudistuksella on tarkoitus vaikuttaa myös tähän.

Opiskelijoilta ja huoltajilta tulleen palautteen perusteella erityisesti oppivelvollisten saama opetuksen määrä vaihtelee. Siten kuin tilannetta on mahdollisuus seurata, niin eroja on sekä koulutuksen järjestäjien että koulutusalojen välillä. Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä käyttöön otettu valtakunnallinen opiskelijapalaute on kuitenkin myönteistä. Hallitusohjelman mukaan myös riittävän opetus ja oppimisen tuki on tarkoitus turvata.

Kaikille opiskelijoille tehdään oma henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), jossa selvitetään ja tunnustetaan opiskelijan aiemmin hankkima osaaminen ja suunnitellaan, millaista osaamista opiskelija tarvitsee sekä miten osaamista hankitaan eri oppimisympäristöissä. Samalla suunnitellaan tarvittavat tukitoimet. Suunnitelmaan eli ns. HOKS-prosessiin liittyvät kirjaamisvelvoitteet koetaan opetushenkilöstön ja koulutuksen järjestäjien piirissä haastavina. HOKS-prosessin tarkastelu prosessin kehittämiseksi on käynnissä, ja asiaa on tarkoitus viedä eteenpäin osana norminpurkuohjelmaa.

Tutkintojärjestelmä uudistettiin

Reformin yhteydessä kolmiportainen tutkintorakenne (ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto) säilytettiin, mutta tutkinnoista muodostui aiempaa laaja-alaisempia ilman tarvetta luoda uutta tutkintoa uutta osaamistarvetta varten. Tutkintojen määrä väheni noin 360 tutkinnosta 150 tutkintoon. Opiskelijalle tämä on tarkoittanut aiempaa enemmän valinnan mahdollisuuksia erikoistua tutkinnon sisällä.

Vuonna 2023 loppuraporttinsa luovuttanut OKM:n Ammatillisten tutkintojen kehittämishanke (TUTKE4) myös osaltaan suuntaa tutkintojärjestelmän ja tutkintojen jatkokehittämistä, josta osa on jo käynnistynyt.

Enemmän ohjattua opiskelua työpaikoilla

Koulutus työpaikalla järjestetään määräaikaiseen työsopimukseen perustuvana oppisopimuksena tai ilman työsopimussuhdetta toteutettavana koulutussopimuksena, joka korvasi aiemman työssäoppimisen. Koulutussopimusta ja oppisopimusta on myös mahdollista yhdistellä joustavasti. Työpaikalla järjestettävän koulutuksen määrä voisi edelleen kasvaa nykytilanteesta, samoin kuin yleisemmin koulutuksen työelämälähtöisyys vahvistua. Näihin pystytään myös vaikuttavaan vahvistuvan toiminnan ohjauksen kautta.

Koulutukseen voi hakea läpi vuoden

Ammatilliseen koulutukseen voi hakeutua pääasiassa jatkuvan haun kautta joustavasti ympäri vuoden. Keväisin järjestettävä valtakunnallinen yhteishaku on tarkoitettu peruskoulunsa päättäneille ja vailla ammatillista tutkintoa oleville. Kevään yhteishaku on vahvistunut ja edelleen reformin jälkeenkin kehittynyt peruskoulunsa päättäneiden päähakeutumisväyläksi, edelleen yhdistäen eri hakukohteita yhteen hakuun. Jatkuva haku puolestaan on mahdollistanut koulutukseen pääsyn ilman tarpeettomia odotusaikoja.

Erityinen tuki myös ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin

Opiskelijan oikeus saada erityistä tukea oppimisvaikeuksien, vamman, sairauden tai muun syyn vuoksi laajennettiin reformin yhteydessä koskemaan myös ammatti- ja erikoisammattitutkinnon opiskelijoita. Muutoksella on onnistuttu lisäämään opiskelijoiden yhdenvertaisuutta koulutukseen hakeutumisessa ja tutkintoa suoritettaessa. Eri kouluasteita koskevalle oppimisen tuen uudistukselle on ilmennyt tarve, ja se on myös yksi hallitusohjelman tavoitteista ja valmistelussa.

Näyttöön perustuvat tutkinnot

Reformin yhteydessä muodostettiin näytöistä sekä nuorille että aikuisille yksi yhteinen tapa suorittaa tutkinto. Jo aiemmin nuorilla oli ollut käytössä ammattiosaaminen näytöt ja aikuisilla näyttötutkinnot. Uudistuksessa osaamisen osoittaminen ja tutkinnon suorittaminen määritettiin yhdenmukaiseksi riippumatta opiskelijan iästä. Edelleen korostettiin näyttöjen järjestämistä työpaikoilla. Samassa yhteydessä näyttöjen arvioijiksi määritettiin opettaja ja työelämän edustaja, ja kahden arvioijan riittävän aiemman kolmen sijaan. Perustutkintojen yhteisissä tutkinnon osissa ja valmentavissa koulutuksissa osaamisen arvioinnista vastaa opettaja.

Näyttöjä koskevat säädökset ja tutkintojen perusteiden määräyksen ammattitaidon osoittamistavoista ovat asiassa yksiselitteisiä. Näytöistä iso osa tehdään kuitenkin muualla kuin työpaikoilla. Tilanne vaihtelee aloittain ja koulutuksen järjestäjittäin. Osaan näytöistä osallistuu kahden arvioijan sijaan vain opettajien edustaja. Myös Opetushallituksen yhteydessä toimivat työelämätoimikunnat ovat kiinnittäneet tilanteeseen huomioita, mitä viestiä opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat toistaneet. Säännös kahdesta arvioijasta on kuitenkin onnistunut keventämään prosessia.

Uudistettavan toiminnan ohjauksen keinoin tulee myös olemaan mahdollista vaikuttaa nykytilaa selkeäasti vahvemmin näyttöihin ja niiden työelämälähtöisyyteen.

Tutkintojen suoritusaikojen nopeuttaminen ja opintojen keskeyttämisten vähentäminen

Ammatillisen perustutkinnon opiskelijoista reilu kolmasosa valmistuu kahdessa vuodessa opintojen aloittamisesta. Kolmessa vuodessa tai sen alle tutkinnot suoritetaan yli 85 prosenttisesti. Jonkin verran vielä 5 vuoden jälkeenkin, 5 vuoden kohdalla tutkintokoulutusta jatkoi vielä 7 prosenttia aloittaneista, nämä periaatteessa vielä potentiaalisia tutkinnon suorittajia. Ammatillisen perustutkinnon suorittaneista useampi kuin joka kymmenes jää valmistumisensa jälkeen työttömäksi.

Aikuisille suunnattu ammatillinen koulutus painottuu pitkäkestoiseen perustutkintokoulutukseen, mikä rajoittaa koulutukseen osallistuvien määrää. Lisäksi aikuisille jo tutkinnon suorittaneille tutkintoa pienemmät osaamiskokonaisuudet vastaisivat paremmin jatkuvan oppimisen edellytysten vahvistamiseen ja alueelliseen työvoimatarpeeseen, tarjoten samalla lyhyempikestoista koulutusta. Osa aikuisille ja tutkinnon jo suorittaneille tarjotusta koulutuksesta on myös päällekkäistä.

Opintojen keskeyttäminen on ammatillisessa koulutuksessa tyypillisesti suurinta ikäluokassa 20-25 vuotta. Ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen toteutetulla laajennetulla oppivelvollisuudella on onnistuttu tavoitteiden mukaisesti vähentämään erityisesti alle 18-vuotiaiden keskeyttämistä.

Uudistuvan rahoituksen ja toiminnan ohjauksen keinoin on mahdollista vahvistaa entisestään tutkinnon suorittaneiden työllistymistä, tutkintojen suoritusaikojen nopeutumista ja opintojen keskeyttämisen vähentämistä. Myös ns. TUTKE4-hanke ohjaa samaan kehityssuuntaan, ja hankkeen osalta toimia on myös jo käynnissä opetushallinnossa.

Muuta

Reformin myötä ammatillisessa koulutuksessa on yksi yhtenäinen rahoitusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on kannustaa vähentämään koulutuksen keskeyttämistä, lisäämään oppimista työpaikoilla, lyhentämään koulutusaikoja ja suuntaamaan koulutusta sellaisille koulutusaloille, joissa on työvoiman tarvetta. Rahoitus on jaettu laskennalliseen perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitukseen sekä strategiarahoitukseen. Koulutuksen järjestäjien rahoituksen ennakoitavuuden lisäämiseksi perusrahoituksen suhteellista osuutta on kasvatettu reformin jälkeen. Rahoitusjärjestelmää on kuitenkin edelleen tarpeen uudistaa riittävän ohjausvaikuttavuuden saamiseksi.

Ammatillisen koulutuksen reformin valmistelussa kiinnitettiin huomiota myös normien keventämiseen. Kaikkea ammatillista koulutusta säädellään nykyisin yhdellä järjestämisluvalla. Tarkoituksena oli vähentää päällekkäistä hallintoa ja suunnitelmien laatimista, ja siten vapauttaa oppilaitoksissa rehtorien ja opettajien työaikaa hallinnosta opetukseen. Järjestämislupasääntely ja sitä kautta tapahtuva toiminnan ohjaus nykymuodossaan ei kuitenkaan tue tarkoituksenmukaisella tavalla koulutuksen vaikuttavuuden ja laadun edistymistä.

Ammatillisen koulutuksen keskeisimmät kehittämistarpeet kohdistuvat koulutuksen vaikuttavuuden ja laadun parantamiseen. Kehittämistarpeet eivät välttämättä ole suoria seurauksia ammatillisen koulutuksen reformista, vaan kehityskulut nykytilan muotoutumisessa ovat olleet ja moninaisia. Kehittämistarpeisiin tullaan vastaamaan hallitusohjelman linjausten mukaisesti toiminnan ohjauksen ja rahoitusjärjestelmän uudistamisen kautta, ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeen (TUTKE4) kehittämislinjausten pohjalta sekä muilla jo käynnissä olevilla tai käynnistyvillä opetushallinnon koordinoimilla toimilla. Ratkaisut edellyttävät kaikkien toimijoiden toimia (myös mm. koulutuksen järjestäjät, työelämä).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ammatillista koulutusta koskevassa tarkastuksessa ja sen jälkiseurannassa korostanut kehittämiskohteina rahoituksen työllistyvyyttä edistäviä toimia, työelämässä oppimisen ja työelämäyhteistyön vahvistamista ja rahoituksen tietoperustan vahvistamista. Valmistelussa olevalla toiminnan ohjauksen ja rahoitusmallin uudistuksella on tarkoitus edelleen uudistaa ammatillista koulutusta myös näiden osalta sekä sitoa olemassa olevaa tietoperustaa vielä aiempaakin vahvemmin tukemaan koulutuksen vaikuttavuuden ja laadun vahvistumista.

Johtaja Kati Lounema

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Alexander Junell