Lausunto (K 19/2023 vp) eduskunnan tarkastusvaliokunnalle valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2023 koskien ammatillista koulutusta

Elinkeinoelämän Oppilaitokset EOL ry kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua ammatillisesta koulutuksesta. EOL ry edustaa 39 yksityistä ammatillista, usein pitkälle profiloitunutta elinkeinoelämän oppilaitosta. EOL ry:n jäsenet tarjoavat osaamispalveluita joustavasti niin alueilla kuin valtakunnallisesti elinkeinoelämän tarpeisiin. Osan organisaatioiden erikoisosaamista ei ole muissa oppilaitoksissa saatavilla. Keskeistä nuorten osaamisen kehittämisen ohella on aikuisten työmarkkinakelpoisuuteen panostaminen.

Tiivistelmä

- Tarkasteluajanjakson aikana ammatilliseen koulutukseen on tehty reformi, merkittävät säästötoimenpiteet sekä toteutettu oppivelvollisuusuudistus: pelkän reformin vaikutuksia ammatilliseen koulutukseen on tästä syystä haastava arvioida.
- **Reformin suurimpia onnistumisia on ollut osaamisperusteisuus**: opintojen henkilökohtaistaminen tehdään kaikille ja se on lisännyt merkittävästi opiskelun yksilöllisyyttä. Tämä tarkoittaa, että koulutetaan vain tarvittava ja koulutus kestää yksilöllisesti suunnitellun ajan. Erityisesti aikuisilla koulutusajat ovat lyhentyneet ja nuorten osalta työelämäkontaktit ovat lisääntyneet. Yksilökeskeisyys on toisaalta lisännyt oppilaitosten hallinnollista työtä.
- Reformin myötä osaamista hankitaan enemmän työelämässä tapahtuvana oppimisena ja tämä on toiminut hyvin varsinkin elinkeinoelämän oppilaitoksissa, joissa on riittävä profiloituminen ja keskittyminen valitsemiensa toimialojen kautta yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Resurssit kohdennetaan työelämätarpeen mukaan. **Erikoistuneet oppilaitokset toteuttavat reformia hyvin.**
- **Tiiviisti yritysten kanssa toimivien oppilaitosten osalta reformin työelämälähtöisyys ei tuonut merkittävää toiminnan muutosta, sillä osaamisperusteisuus, työpaikalla tapahtuva oppiminen, joustavuus ja yksilöllisyys ovat olleet niiden toimintaperiaate jo ennen reformiakin.** Työelämäyhteistyö ja räätälöidyt osaamiskokonaisuudet ovat niiden toiminnan lähtökohdat.

- **Reformin toiminta-ajatuksen mukaista rahoitusmallia ei viety käytäntöön** vaan Marinin hallitus sääti rahoituksen vahvasti perusrahoituspohjaiseksi, joka ohjaa osaa oppilaitoksia haalimaan opiskelijoita mahdollisimman paljon sen sijaan, että painotettaisiin tuloksellista toimintaa, opiskelijoiden työllistymistä ja jatko-opintoihin pääsyä. Rahoitusmalli myös suosii kokonaisten tutkintojen tekemistä osatutkintojen ja räätälöityjen kokonaisuuksien, muun muassa tutkinnon osia pienempien lisä- ja täydennyskoulutusten kustannuksella. Näin ei pitäisi olla, sillä aina ei tarvita tutkintoa tai tutkinnon osaakaan osaamisen päivittämisessä ja täydentämisessä.
- **Reformin myötä ammatillisten oppilaitosten ja niiden opettajien tehtävät ovat lisääntyneet merkittävästi** muun muassa henkilökohtaistamiseen liittyvän byrokratian, oppivelvollisuuden maksuttomuuden käytännön järjestelyiden sekä erityisen tuen sekä vaativan erityisen tuen opiskelijoiden määrän kasvamisen vuoksi.
- **Alueellisiin tarpeisiin vastaamisen kykyä heikentää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat, joskus työelämätarpeen kannalta perusteettomat järjestämislupien rajoitukset.** Lisäksi oli virhe poistaa osalta elinkeinoelämän oppilaitoksia järjestämislupa siksi, että niillä ei ollut kokonaisia tutkintoja tarjolla. Tämä on ollut jatkuvan oppimisen ja työelämälähtöisen koulutuksen kannalta aivan väärä koulutuspoliittinen suunta.
- **Ammatillista koulutusta kehitetään usein liiaksi nuorisokoulutuksen näkökulma edellä.**
- **Kaikkineen tulosohjaus on ollut hyvin vaihtelevaa ja lyhytjänteistä kriteerien sekä rahoitusmallien muuttuessa jatkuvasti valtavasti.** Tulosohjauksen kaivattu pitkäjänteisyys puuttuu. Tästä huolimatta

elinkeinoelämän oppilaitokset ovat näyttäneet muuntautumiskykynsä ja pystyneet muokkaamaan toimintaansa tuottavasti ja laadukkaasti.

Ammatillisen koulutuksen tila

- Ammatillisen koulutuksen tarjoajia kunnallisten toimijoiden lisäksi ovat joukko yksityisiä organisaatioita, jotka toimivat elinkeinoelämän tarpeen mukaan joustavasti. Nämä elinkeinoelämän oppilaitokset pystyvät tuottamaan kustannustehokkaasti osaavaa työvoimaa alueilla ja valtakunnallisesti.
- Oppivelvollisuuden pidentäminen on tuonut näkyväksi sen, että kaikilla ei ole vielä 16-vuotiaana riittävää kykyä tai osaamista suoriutua toisen asteen koulutuksesta. Perusosaamisen taso pitää saada kuntoon.
- Ammatillinen koulutus on Suomen suurin koulutuksen hallinnonala noin 340.000 opiskelijallaan (lukioissa n. 110.000 opiskelijaa). Suhteutettuna opiskelijamääriin ja ottaen huomioon ammatillinen koulutuksen hoidettavaksi annetut muut kuin varsinaista ammattiin kouluttamista koskevat kysymykset (mm. oppivelvollisuus), on koulutuksen toteuttaminen hyvin kustannustehokasta.
- Ammatillisten oppilaitosten ja niiden opettajien tehtävät ovat lisääntyneet merkittävästi mm. opintojen henkilökohtaistamiseen liittyvän byrokratian, oppivelvollisuuden maksuttomuuden käytännön järjestelyiden sekä erilaista tukea vaativien opiskelijoiden määrän kasvamisen vuoksi. Opiskelijoiden tuen tarpeen nousu näkyy niin oppilaitoksissa kuin työpaikoilla oppimisessa.
- Kaksi kolmasosaa ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on aikuisia. Opiskelu heidän osaltaan on tyypillisesti lyhytkestoista ja suoraan tarpeeseen räätälöityä. Ammatillisen koulutuksen suosio aikuiskouluttajana kertoo sen kyvystä tuottaa tehokkaasti työmarkkinoilla tarvittavia tietoja ja taitoja sekä ylläpitää ja syventää työmarkkinakelpoisuutta. Kuitenkin ammatillista koulutusta kehitetään usein liiaksi nuorisokoulutuksen näkökulma edellä.
- Koulutustason sijaan olisi puhuttava osaamistasosta ja etenkin eri ammateissa tarvittavasta osaamisesta. Työssäkäyvät tarvitsevat ammattiosaamisen uudistamista työmarkkinoiden kehittyessä. Tähän työelämälähtöiset elinkeinoelämän oppilaitokset pystyvät kustannustehokkaasti vastaamaan.

Ammatillisen koulutuksen reformin aikana tapahtunut muitakin merkittäviä muutoksia

- Reformi yhdisti lait ammatillisesta aikuiskoulutuksesta ja lain ammatillisesta peruskoulutuksesta. Tarkasteluajanjakson aikana ammatilliseen koulutukseen kohdistettiin merkittävät säästötoimenpiteet ja säädettiin myös oppivelvollisuuden pidentämisestä. Nämä muutokset yhdessä tekevät haasteelliseksi arvioida vain reformin merkitystä ammatilliseen koulutukseen tarkasteluajanjakson aikana.

Reformissa onnistunutta ja vahvistunutta

- Ammatillisen koulutuksen reformin suurimpia onnistumisia on ollut osaamisperusteisuus: opintojen henkilökohtaistaminen tehdään kaikille ja se on lisännyt merkittävästi opiskelun yksilöllisyyttä. Tämä tarkoittaa, että koulutetaan vain tarvittava ja koulutus kestää yksilöllisesti suunnitellun ajan. Erityisesti aikuisilla koulutusajat ovat lyhentyneet ja aiempaa osaamista voidaan lukea hyväksi opinnoissa. Nuorten osalta työelämäkontaktit ovat lisääntyneet. Yksilökeskeisyys on toisaalta lisännyt oppilaitosten hallinnollista työtä.
- Reformin myötä osaamista hankitaan enemmän työelämässä tapahtuvana oppimisena ja tämä on toiminut hyvin varsinkin elinkeinoelämän oppilaitoksissa, joissa on riittävä profiloituminen ja keskittyminen valitsemiensa toimialojen kautta yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Resurssit kohdennetaan työelämätarpeen mukaan.

- Opiskelija- ja työelämän palautteiden perusteella Suomen parhaimmat ammatillisen koulutuksen järjestäjät löytyvät yksityisistä oppilaitoksista, peräti 22 yksityistä ammatillista oppilaitosta muodostavat valtakunnan kärjen.
- Elinkeinoelämän oppilaitokset ovat keskimäärin pystyneet hyvin sopeuttamaan toimintaansa reformin vaatimuksiin ja käyttämään resurssit viisaasti: Kun koulutuksen järjestäjien toimintaa tarkastellaan toteutuneiden opiskelijavuosien, opiskelija- ja työelämäpalautteiden rahoituksen valossa, todetaan, että usein yksityiset koulutuksen järjestäjät saavuttavat muita paremmat tulokset pienimmillä annetuilla taloudellisilla panostuksilla.
- Tiiviisti yritysten kanssa toimivien oppilaitosten osalta reformi ei tuonut merkittävää toiminnan muutosta, sillä osaamisperusteisuus, työpaikalla tapahtuva oppiminen, joustavuus ja yksilöllisyys ovat olleet niiden toimintaperiaate jo ennen reformiakin. Työelämäyhteistyö ja räätälöidyt osaamiskokonaisuudet ovat niiden toiminnan lähtökohta.

Reformin kehittämiskohteita: rahoitus ja sääntely

- Reformikokonaisuudessa oli tarkoitus säätää myös rahoitusmalli siten, että vaikuttavuus- ja tuloksellisuusindikaattoreita kasvatettaisiin ja perusrahoituksen osuutta vähennettäisiin. Sipilän hallituksen jälkeinen Marinin hallitus kuitenkin torppasi tämän ja sääti perusrahoituspainon rahoitusmalliin eli oppilaitokset saavat suurimman osan (70%) rahoituksesta sen mukaan, kuinka paljon pystyvät haalimaan opiskelijoita opintojen pariin. Tämä suunta oli ja on väärä ottaen huomioon, että reformin piti alkaa ohjata oppilaitoksia vahvasti myös opiskelijoiden valmistumisen ja työllistymisen suuntaan eli tulokselliseen toimintaan. Tällä hetkellä rahoitusmalli ei tue parhaalla tavalla reformin ajatusta työvoimatarpeeseen vastaamisessa.
- Elinkeinoelämän tarpeita ei otettu riittävästi huomioon myöskään siinä, että nopeasti työllistävät osatutkinnot ja osatutkintoja pienemmät täydennys- ja lisäkoulutukset eivät ole riittävällä painoarvolla otettu huomioon rahoitusmallissa. Rahoitusmalli suosii kokonaisten tutkintojen tekemistä osatutkintojen ja räätälöityjen kokonaisuuksien kustannuksella. Näin ei pitäisi olla.
- Alueellisiin tarpeisiin vastaamisen kykyä heikentää opetus-ja kulttuuriministeriön hallinnoimat, joskus työelämätarpeen kannalta perusteettomat koulutuksen järjestämislupien rajoitukset. Esimerkiksi osa erityisesti pienistä ja erikoistuneista oppilaitoksista ei ole saanut lupaa järjestää työvoimapoliittista koulutusta alueella, vaikka niillä on ollut siihen osaaminen ja alueilla todettu koulutustarve. Lupa on usein ollut suurilla koulutuskuntayhtymillä. Lisäksi oli virhe poistaa osalta elinkeinoelämän oppilaitoksia järjestämislupa siksi, että niillä ei ollut kokonaisia tutkintoja tarjolla. Tämä on ollut jatkuvan oppimisen ja työelämälähtöisen koulutuksen kannalta aivan väärä koulutuspoliittinen suunta.
- Lisäksi voimakkaaseen opiskelujen kysynnän kasvuun on osin haastava vastata, koska opiskeluvuosien volyymin muutoksessa on opetus- ja kulttuuriministeriön laskelmissa merkittävä viive – ja toisaalta opiskeluvuosien ylityksestä korvaus oppilaitoksille on marginaalinen.
- Tarkasteluajanjakson aikana yksityisiltä oppilaitoksilta on poistettu oikeus erottaa oppivelvollisuusikäinen opiskelija painavasta syystä. Tämä aiheuttaa käytännön haasteita.
- Rahoitusmalli uudistettiin reformissa siten, että saadakseen täysimääräisesti rahoitusta, ammatillisten oppilaitosten tulee tarjota opetusta ja ohjausta 11 kuukautta vuodessa (vrt. lukiokoulutuksen pitkät kesälomat). Tämä tuottaa haasteen tarjota kuukautta pidempiä lomia niin opettajille kuin opiskelijoille.

- Pienillä yrityksillä ei ole aina taloudellisesti mahdollista ottaa vastaan työssä oppijoita. Yrityksille tulisi löytää tukimuoto, jonka turvin ne pystyisivät ottamaan opiskelijoita vastaan. Yksi tällainen käytäntö

voisi olla se, että ammatillisen koulutuksen työelämäkumppaneille myönnettäisiin verovähennysoikeuksia.

- Yksi haittaava tekijä työvaltaisessa oppimisessa on oppisopimukselle säädetty 25h/vko minimirajoitus. Rajoitus tulisi poistaa, jotta oppisopimusta voisi käyttää tehokkaammin. Toisaalta reformin aikana oppisopimuksen käyttö on lisääntynyt ja tämä on oikea suunta.
- Tarkastelujakson aikana toteutettuun oppivelvollisuuden pidentämiseen liittyi myös kokonaan maksuttomaan toisen asteen koulutukseen siirtyminen. Lainvalmisteluun annetuissa lausunnoissa tämä nähtiin usein tarpeettomana tulonsiirtona sellaisille opiskelijoille, jotka eivät sosioekonomisen asemansa puolesta tätä tukea olisi tarvinneet. Yli 200 000 miljoonaa euroa vuodessa maksava maksuttomuusjärjestelmä koettiin osin turhana menoeränä, tiedostaen, että taloudellista apua tarvitsevat opiskelijat saivat aiemminkin tukea toisen asteen koulutuksen suorittamiseen.

- Kaikkineen tulosohjaus on ollut hyvin vaihtelevaa ja lyhytjänteistä kriteerien sekä rahoitusmallien muuttuessa jatkuvasti valtavasti. Tulosohjauksen kaivattu pitkäjänteisyys puuttuu. Tästä huolimatta elinkeinoelämän oppilaitokset ovat näyttäneet muuntautumiskykynsä ja pystyneet muokkaamaan toimintaansa tuottavasti ja laadukkaasti.

Helsingissä 4.3.2024

EOL ry:n puheenjohtaja Juha Ojajärvi ja EOL ry:n toiminnanjohtaja Soile Koriseva

lisätietoja: EOL ry:n toiminnanjohtaja Soile Koriseva, soile.koriseva@eolry.fi, 0445097590