LAUSUNTO
5.3.2024

Tarkastusvaliokunta

Asia: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2023

Viite: K 19/2023 vp

Tiivistelmä

- **Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 2/3 on aikuisia, joiden opiskelu eroaa merkittävästi oppivelvollisista**
- **Palautteiden mukaan opiskelijat ja työelämä ovat pääosin erittäin tyytyväisiä ammatilliseen koulutukseen**
- **Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa ja toiminnanohjauksessa on vielä kehitettävää**
- **Tämän hallituskauden uudistuksessa on turvattava erikoistuneiden ja laaja-alaisten oppilaitosten toimintaedellytykset**
- **Ammatillinen koulutus on läpikäynyt monta uudistusta ja toimintaympäristömuutosta, jotka ovat lisänneet mm. hallinnollisen työn määrää**
- **Reformin tavoitteiden onnistumisen arvioiminen kokonaisuutena on lähtökohtaisesti hankalaa**
- **Ammatillisen koulutuksen reformissa tehdyt muutokset ovat olleet pääosiltaan positiivisia, mutta kehittämistyötä on jatkettava**
- **Kaikkia reformin yhteydessä ehdotettuja muutoksia ei ehditty aikataulusyistä toteuttaa**
- **Ammatillinen vastaa yhteiskunnan ja työelämän moninaisiin odotuksiin**

1. Ammatillisen koulutuksen tila

Sivistysala ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan tarkastusvaliokunnalle VTV:n vuosikertomuksesta eduskunnalle 2023 (K 19/2023 vp). Sivista keskittyy lausunnossaan pyynnön mukaisesti ammatillisen koulutuksen tilaan ja vuonna 2018 toimeenpannun ammatillisen koulutuksen reformin keskeisimpien tavoitteiden toteutumiseen.

Tilastokeskuksen mukaan tutkintoon johtavassa ammatillisessa koulutuksessa on noin 340 000 opiskelijaa. Vuonna 2022 ammatillisia tutkintoja suoritettiin 68 300. Silloin ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa oli 258 400 opiskelijaa, ammattitutkintokoulutuksessa 56 800 opiskelijaa ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa 26 400 opiskelijaa. Ammatillisia perustutkintoja suoritettiin 44 000, ammattitutkintoja 16 200 ja erikoisammattitutkintoja 8 100. Suosituimpia koulutusaloja olivat tekniikan alat, palvelualat ja terveys- ja hyvinvointiala. Eniten opiskelijoita oli tekniikan aloilla, 91 500 opiskelijaa. Palvelualoilla ja terveys- ja hyvinvointialoilla oli kummallakin alalla reilu 67 000 opiskelijaa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä oli vuoden 2023 alussa 136. Sivistan jäsenistä 76 tarjoaa ammatillista koulutusta. Tähän joukkoon kuuluu mm. erikoisammattioppilaitoksia, aikuiskouluttajia ja elinkeinoelämän oppilaitoksia. On tärkeää muistaa, että iso osa yksityisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on ns. laaja-alaisia oppilaitoksia, jotka tarjoavat ammatillisen koulutuksen lisäksi muutakin koulutusta. Esimerkiksi urheiluopistot ja kansanopistot tarjoavat vapaata sivistystyötä ja

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi

konservatoriot taiteen perusopetusta. Nämä oppilaitokset ovat keskeisiä koulutustoimijoita suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Ammatillisen koulutuksen kohdalla on myös tärkeää muistaa, että 2/3 opiskelijoista on aikuisia, joiden opiskelu eroaa merkittävästi oppivelvollisista. Sivista katsoo, että ammatillisen koulutuksen onnistumista tarkastellaan liian usein nuorten koulutusnäkökulmasta katsottuna. Aikuisten ammatillinen koulutus on usein lyhytkestoisempaa ja räätälöidympiä kokonaisuuksia. Sekä tutkinnon osien suorittajien että oppisopimuksella opiskelevien määrä on ollut kasvussa. Koko tutkintoa suoritti 2019 noin 54 000 opiskelijaa, kun määrä oli vuonna 2022 jo melkein 66 000. Myös oppisopimuksella tutkinnon osia suorittaneiden osuus on kasvanut 6500:sta noin 11 000:een. Silti asiaa on syytä vielä kehittää entisestään eteenpäin.

Ammatillisten tutkintojen kehittämisen työryhmä (Tutke4) tunnisti, että ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli ei kannusta riittävästi koulutustarjonnan suuntaamista tutkinnon osien sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suorittamiseen perustutkintojen sijaan. Myös tutkinnon osien valinnaisuuden tarjoamisessa on työryhmän mukaan parantamista. Vuosina 2018–2022 ammattitutkinnoista 5,9 prosenttiin ja erikoisammattitutkinnoista 4 prosenttiin opinto-oikeuksia oli sisältynyt osia muista tutkinnoista.

Oppilaitoksissa viime vuodet ja uudistukset on koettu kuormittavina. Jokainen koulutus- tai työvoimapoliittinen uudistus myös usein lisää hallinnollisen työn määrää. Sivistan toteuttama sivistysalan barometrissa (2023) n. 50 % ammatillisen koulutuksen järjestäjistä arvioi opetushenkilöstön hallinnollisen työn määrän lisääntyneen kuluneen 12 kuukauden aikana.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä on tullut näkyväksi se, että kaikilla ei ole vielä tosiasiallisia jatko-opintovalmiuksia siirtyessään toiselle asteelle. Myös tuen tarvitsijoiden määrä on suuri. Vuonna 2022 tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen opiskelijoista n. 11 % eli 39 100 sai erityistä tukea. Tuen tarvitsijoiden määrä vaihtelee paljon oppilaitoksittain. Entinen opetusministeri Li Andersson arveli vuonna 2022, että oppivelvollisuutta laajentaessa ei osattu ennakoida ammatillisten erityisoppilaitosten tarpeen laajuutta esimerkiksi opiskelijoiden neuropsykologisten oireiden vuoksi. Ammatillisten erityisoppilaitosten rahoitusta lisättiin jo syksyllä 2021 noin 5,4 miljoonaa euroa, mikä tarkoitti paikkoja noin 450 uudelle opiskelijalle.

Kaikesta huolimatta opiskelijat ovat erittäin tyytyväisiä valtakunnallisesti ammatilliseen koulutukseen. Opiskelijoiden päättökyselyssä 2023 asteikolla 1–5 kysymykseen ”saamani opetus ja ohjaus oli laadukasta” valtakunnallinen keskiarvo oli 4,2. Samat vastaajat kokivat 4,3 keskiarvolla myös olevansa tyytyväisiä saamaansa koulutukseen sekä koulutuksen parantaneen valmiuksia työelämään siirtymiseen, siellä toimimiseen tai jatko-opintoihin.

Myös työelämän tyytyväisyys on korkealla tasolla. Valtakunnallisen työelämäpalautteen perusteella 4,2 keskiarvolla (asteikolla 1–5) yrityksissä ollaan tyytyväisiä oppilaitoksen toimintaan järjestää työelämässä oppimista. Peräti 4,4 keskiarvolla koettiin yhteistyön oppilaitoksen kanssa olleen sujuvaa ja 4,1 keskiarvolla koettiin, että oppilaitos huomioi työelämässä oppimisessa työpaikan tarpeet.

Tällä hallituskaudella on käynnistynyt jälleen iso ammatillisen koulutuksen uudistus. Uudistuksessa kehitetään rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena, oppimisen tukea yhtenäistetään sekä ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen muutoksesta järjestetään todennäköisesti pitkäkestoinen ja strateginen kokeilu. Sivista pitää uudistusta tervetulleena, mutta toivoo, että uudistus kehittää ammatillisen koulutusta eteenpäin niin, että se vastaa haasteisiin, takaa koulutuksen järjestäjille kehittämis- ja työrauhan sekä turvaa erikoistuneiden ja laaja-alaisten oppilaitosten toimintaedellytykset.

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi

2. Reformin onnistuminen kokonaisuutena

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnostunut vuonna 2018 toimeenpannun ammatillisen koulutuksen reformin keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta. Reformin osalta valiokunta on erityisen kiinnostunut työelämässä tapahtuvasta oppimisesta, näyttötutkintojen suorittamisesta sekä siitä, miten oppilaitokset ovat pystyneet vastaamaan alueellisiin työelämän tarpeisiin. Lisäksi valiokunta pyytää kertomaan siitä, miten reformin tavoitteiden toteutuminen on näkemyksemme, ja jäseniltä saamamme tiedon mukaan onnistunut ja mitä ongelmia toteutuksessa on mahdollisesti havaittu. Valiokunta on myös kiinnostunut siitä, miten ongelmien ratkaisuissa on onnistuttu.

Sivista katsoo, että reformin tavoitteiden onnistumisen arvioiminen kokonaisuutena on lähtökohtaisesti erittäin hankalaa. Ammatillisen koulutuksen asiantuntijoita askarruttaa lähtökohtaisesti kysymys: mikä on reformin ansiota ja mikä on muiden tekijöiden vaikutusta? Jo reformin toteutuksen yhteydessä tehtiin mittavat koulutussäästöt ammatilliseen koulutukseen. Uudistuksella tavoiteltiin säästöjä jopa 256,5 milj. € (HE 39/2017 vp) edestä. Pelkästään työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntymisen arvioitiin tuovan 92,2 milj.€:n säästöt. Lopulta säästöt toteutuivat melkein kokonaisuudessaan.

Reformin yhteydessä sovittiin neljän vuoden siirtymäajasta vuoden 2022 loppuun asti. Rinteen (myöhemmin Marinin) hallitus päätti vuonna 2020 jäädyttää rahoitusmallin muutoksen silloiselle tasolle siten, että perusrahoituksen osuus rahoituksesta on 70 %, suoritusrahoituksen 20 % ja vaikuttavuusrahoituksen 10 %. Jäädytys tehtiin pääosin sen vuoksi, että tavoitteena oli toteuttaa mittava oppivelvollisuuden laajennus toiselle asteelle.

Oppivelvollisuuden laajennus tehtiin erittäin nopealla aikataululla siten, että oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021. Oppivelvollisuus myös lisäsi opetuksen ja ohjauksen normivaatimuksia oppivelvollisten koulutuksen osalta esimerkiksi asettamalla minimivaatimus tarvittavasta opetuksen ja ohjauksen määrästä. Myös ammatilliseen koulutukseen valmentava VALMA-koulutus korvattiin 1.8.2022 alkavalla tutkintokoulutukseen valmentavalla TUVA-koulutuksella. TUVA-koulutuksen toimivuutta on tarkoitus selvittää vuoden 2024 aikana.

On muistettava, että reformin siirtymäaikana myös korona jylläsi maailmalla ja Suomessakin jouduttiin toteuttamaan ammatillista koulutusta poikkeusoloissa. Owal Groupin selvityksen mukaan 69 % vastaajista kertoi, että poikkeusaika on aiheuttanut viivästyksiä opiskelijoiden ammatillisten opintojen suorittamiseen (Koronavirusepidemian vaikutukset toisen asteen koulutukseen 16.3.2021). Samaan aikaan yleisesti kuitenkin arvioidaan, että suomalainen ammatillinen koulutus pärjäsi kansainvälisesti hyvin koronaepidemian aikana juuri reformissa tehtyjen muutosten ansiosta. Myös Ukrainan sota on mukanaan esimerkiksi uutta ammatillista osaamista tarvitsevia opiskelijoita.

Rahoitusmallin jäädyttämisen ja oppivelvollisuuden laajentamisen lisäksi Marinin hallituskauden aikana haluttiin uudistaa ammatillista koulutusta useampaan kertaan, mikä lisäsi ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokemaa epävarmuutta toimintaympäristön jatkuvuudesta. Uudistustavoitteina oli mm. ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteiden muutos, merkittävä kehittämishanke toisen asteen koulutuksen yhteistyöstä ja järjestäjärakenteesta sekä sen perusteella tehty mittava rahoitusuudistusehdotus, jonka perusteella ammatillisen koulutuksen määräraha ehdotettiin jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään, oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Kyseisiä uudistuksia valmisteltiin OKM:ssä ja sen työryhmissä ja osa eteni lausuntokierroksille, mutta lopulta uudistukset jäivät toteuttamatta mm. poliittisten näkemyserojen vuoksi.

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi

Näiden rinnalla on käynnissä juuri TE-palvelut 2024 -uudistus, jolla tulee olemaan merkittävä vaikutus yksityismuotoiseen ammatillisen koulutukseen, kun tähän asti ELY-keskusten kilpailuttama työvoimakoulutus on taannut koulutuspalveluiden laadun, kehittämisen sekä markkinaehtoisen kustannustason. Sivista on erittäin huolissaan siitä, heikentääkö uudistus yksityismuotoisten järjestäjien mahdollisuuksia vastata työelämän tarpeisiin, jos kunnat tarjoavat koulutusta ns. in-house -periaatteen mukaisesti eli kuntayhtymämuotoisia kouluttajia hyödyntäen ja ilman kilpailutuksia.

Sivista katsoo, että mm. yllä olevien syitten takia ammatillisen koulutuksen reformia ei olla siis koskaan toteutettu siinä tarkoituksessa ja muodossa, johon vuoden 2017 hallituksen esitys tähtäsi. Reformissa voidaan silti katsoa olleen tietynlaisia osatavoitteita ja pienempiä muutoksia, joita on mahdollista tarkastella ja arvioida tässä lausunnossa, pitäen edellä mainitut taustamuuttujat mielessä.

3. Reformin onnistuminen osa-alueina

Ammatillisen koulutuksen reformin yksi keskeisin muutos oli uusi yhtenäinen ammatillisen koulutuksen laki, jonka vuoksi aiemmin annetut lait ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta kumottiin. Tällä muutoksella haluttiin vahvistaa sitä ajastusta, että nuorille ja aikuisille suunnattu ammatillinen koulutus olisi tavoitteiltaan yksi ja sama: tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaaminen.

Sivista arvioi, että tämä muutos on ollut jatkuvana haasteena sen jälkeen, kun oppivelvollisuus laajennettiin toiselle asteelle. Nuorille ja aikuisille tarkoitettuun koulutukseen on tullut hyvin erilaisia vaatimuksia ja toteutustapoja. Esimerkiksi oppivelvollisille on tarjottava maksutonta koulutusta, opiskelijoille osoitetaan tarvittaessa opiskelupaikka ja opetusta sekä ohjausta pitää olla tarjolla keskimäärin 12 tuntia per osaamispiste. Nämä asettavat nuoret ja aikuiset ammatilliset oppijat jo lähtökohtaisesti erilaiseen asemaan.

Reformin yksi keskeisin muutos oli osaamisen arvioinnissa siirtyminen yhteen näyttöön perustuvaan ja osaamisen hankkimistavasta riippumattomaan tapaan suorittaa ammatillinen tutkinto. Tavoitteena oli, että osaaminen osoitettaisiin pääasiassa työelämässä käytännön työtilanteissa. Sivista katsoo, että osaamisen arvioinnin muutos on siltä osin ollut onnistunut, että osaaminen osoitetaan näytöillä, koska tämä tukee parhaiten ammatillisen koulutuksen työelämälähtöisyyttä.

Osaamisen osoittaminen pääasiassa työelämässä ei ole vielä onnistunut odotetusti. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvin selvityksen (4:2023) mukaan koulutuksen järjestäjien, alojen ja tutkintojen välillä on suurta vaihtelua siinä, kuinka suuri osuus näytöistä toteutetaan aidoissa työelämän tilanteissa. Noin neljännes kaikista näytöistä on järjestetty oppilaitosympäristöissä vuosina 2018–2022. Kaikissa tutkintotyypeissä (pt, at ja eat) on tutkintoja, joissa enemmistö näytöistä on järjestetty oppilaitosympäristöissä. Selvityksessä todetaan, että eri alojen ominaispiirteet ja työtehtävien luonne vaikuttavat mahdollisuuksiin toteuttaa näyttöjä työpaikoilla.

Sivista katsoo, että reformin onnistumista näyttöympäristöjen osalta ei tulisi arvioida ainoastaan koulutusjärjestelmän näkökulmasta, vaan myös työelämän realiteetit huomioiden. Ei ole myöskään aina tarkoituksenmukaista, että näyttö suoritetaan aidossa työelämäympäristössä. On silti tärkeää, että työelämän edustaja on mukana arvioimassa näyttöjä.

Sivista pitää reformin tavoitetta ”yhden luukun periaatteesta” eli yhdestä järjestämisluvasta, joka kattaa tutkintoon johtavan ammatillisen, oppisopimus- ja työvoimakoulutuksen pääosiltaan onnistuneena työelämän näkökulmasta katsottuna. Jokaisella oppilaitoksella on valikoimassaan samat työkalut, mikä helpottaa yhteistyötä. Oppisopimusopiskelijoiden ja -jaksojen määrä onkin ollut tasaisessa kasvussa reformin jälkeen.

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi

Uudistuksen perusajatus siitä, että koulutuksen järjestäjät voisivat järjestämislupansa puitteissa päättää aiempaa vapaammin koulutustarjontansa kohdentamisesta, ei ole kuitenkaan täysin toteutunut. Useat asiantuntijat ovat todenneet, että nykyinen järjestämislupajärjestelmä on jäykkä ja hidas, eikä vastaa tyydyttävällä tavalla työelämän tarpeisiin. Esimerkiksi Toisen asteen koulutuksen tulevaisuus –seminaarissa 17.1.2024 todettiin, että koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin tulisi kehittää.

Sivista pitää reformin keskeisenä onnistumisena myös sitä, että jokaiselle opiskelijalle tehdään henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, jota päivitetään tutkinnon suorittamisen aikana. Myös aiemman osaamisen tunnustaminen tehtiin koulutuksen järjestäjä velvollisuudeksi. Karvin arvioinnin (5:2023) pohjalta on kuitenkin todettavissa, että yksilöllisten opintopolkujen toteutumisessa on vaihtelua koulutuksen järjestäjien, koulutusalojen ja tutkintotyyppien välillä. Seuraavassa rahoitusmalliuudistuksessa tuleekin kasvattaa tutkinnon osien rahoitusta, jotta elinkeinoelämän tarpeet huomioidaan koulutuksissa entistä paremmin.

4. Muuta kehitettävää

Sivista pitää kaiken kaikkiaan reformin keskeisiä muutoksia onnistuneena, mutta muistuttaa eduskunnan tarkastusvaliokuntaa siitä, että kaikkia reformin yhteydessä ehdotettuja muutoksia ei ole ehditty toteuttaa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien oikeushenkilömuotoa haluttiin muuttaa. Hallituksen esityksessä (HE 39/2017) todettiin, että ”koulutuksen järjestäjien lupasäätely voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa myös siten, että järjestämisluvat uudistettaisiin ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä vastaavasti toimiluviksi. Toimiluvat myönnettäisiin tällöin erityisille ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöille, joista säädettäisiin osin osakeyhtiölaista poiketen”. Hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien oikeushenkilömuodon muuttamista osakeyhtiömuotoisiksi oikeushenkilöiksi ei olisi mahdollista toteuttaa ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä aikataulusyistä.

Sivista katsoo, että oikeushenkilömuodon muuttaminen osakeyhtiöksi 2017 hallituksen esityksen mukaisesti viimeistelisi ammatillisen koulutuksen reformin. Sillä myös varmistettaisiin entistä paremmin, että ammatillinen koulutus on työelämälähtöistä ja vastaa alueellisiin elinkeinoelämän tarpeisiin. Myös koulutusten kustannusten seuraaminen helpottuisi ja yhteistyö paikallisten yritysten kanssa paranisi.

Pohdittavana on myös ammatillisen koulutuksen tehtävän kirkastaminen. Ammatillisen koulutuksen lain 2 §:n mukaan ammatillisten tutkintojen ja ammatillisen koulutuksen tarkoitus on kohottaa ja ylläpitää väestön ammatillista osaamista, antaa mahdollisuus ammattitaidon osoittamiseen sen hankkimistavasta riippumatta, kehittää työ- ja elinkeinoelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin, edistää työllisyyttä, antaa valmiuksia yrittäjyyteen ja työ- ja toimintakyvyn jatkuvaan ylläpitoon sekä tukea elinikäistä oppimista ja ammatillista kasvua. Lisäksi tavoitteena on tukea opiskelijoiden kehitystä hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintovalmiuksien, ammatillisen kehittymisen, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Sivista katsoo, että tämä pykälä kuvaa hyvin yhteiskunnan moninaiset odotukset ammatillista koulutusta kohtaan. Ammatillisen koulutuksen ydintehtäviä ovat jatkossakin osaavan työvoiman tarjoaminen, koulutustason nostaminen ja nuorten kiinnittäminen työelämään, jatkokoulutuksen edellytysten antaminen ja jatkuva oppiminen. Ammatillista koulutusta tulee jatkossakin kehittää ottaen huomioon nämä monipuoliset odotukset ja niistä nousevat tehtävät.

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi

Helsingissä 5.3.2024

Sivistysala ry

Heikki Kuutti Uusitalo, johtaja, politiikka ja vaikuttaminen

Jussi-Pekka Rode, asiantuntija, politiikka ja vaikuttaminen
jussi-pekka.rode@sivista.fi, puh. +358401686836

Sivistysala tekee sinnikästä työtä koulutuksen, osaamisen ja luovuuden puolesta. Sivista edustaa 400:aa yksityistä sivistysalan työnantajaa. Jäsentemme palveluksessa on 69 000 alan ammattilaista. Olemme Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsen.

Sivistysala ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.sivista.fi