

Ammatillisen koulutuksen reformi



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

2/2021



Tarkastuskertomus

Ammatillisen koulutuksen reformi

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2021

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/8/04.09.02/2021, 294/54/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Ammatillisen koulutuksen reformi -tarkastuksen, johon on yhdistetty tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan sivistysvaliokunnalle, eduskunnan talousvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja Opetushallituksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 11. maaliskuuta 2021

Anna-Liisa Pasanen

Johtaja

Sami Vuorinen

Johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-501-6 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-501-6
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-501-6>

Helsinki 2021

Tarkastuskertomuksen valokuva
Ylä-Savon ammattiopisto, valokuvaaja Sari Toffer

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena ollut ammatillisen koulutuksen reformi oli yksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihanke. Reformin tarkoituksena oli uudistaa ammatillinen koulutus osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi. Ammatillinen koulutus oli välttämätöntä uudistaa, jotta se voi tarjota tulevaisuuden työelämässä tarvittavaa uudenlaista osaamista ja ammattitaitoa.

Ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus on vuonna 2021 noin 1,9 miljardia euroa. Tästä kunnat rahoittavat hieman yli puolet, 1 miljardi euroa. Loppuosa on koulutuksen järjestäjille valtionosuutena ja valtionavustuksina kohdennettavaa valtion rahoitusosuutta.

Tarkastus kohdentui ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoon. Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistua siitä, että reformi tukee opiskelijoiden työllistyvyyttä ja osaamiseen perustuvaa kansantalouden rakenteellista kilpailukykyä ja siten valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Tarkastuksen aineistoina olivat kaikkien ammattiopistojen rehtoreille suunnattu kysely (vastausprosentti 89,1 %), opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja eri sidosryhmien haastattelut ja ryhmäkeskustelut sekä ammatillisen koulutuksen suoritepäättökset vuosilta 2018–2020. Sen sijaan työnantajien näkemyksiä reformin toimeenpanoon ei ole selvitetty.

Reformin valmistelun haastava lähtökohta on heijastunut toimeenpanoon

Ammatillisen koulutuksen reformin erityisenä haasteena oli, että huomattavan suuritöinen uudistus tuli valmistella ja panna toimeen nopeassa aikataulussa. 1.1.2018 voimaan tulleen reformin lainsäädännön valmistelu aloitettiin keväällä 2016. Samoihin aikoihin päätettiin ammatillisen koulutuksen määrärahaan kohdistettavasta noin 400 miljoonan euron leikkauksesta.

Aikataulupaineeseen vastatakseen valmistelutyötä johtanut opetus- ja kulttuuriministeriö hyödynsi valmistelussa uusia lainvalmistelun osallistavia menetelmiä. Valmistelua tehtiin eri sidosryhmiä edustavassa ryhmässä ja luonnoksista pyydettiin kommentteja vaiheittain, kun osa-aluetta koskenut ehdotus lainsäädännöksi valmistui. Valmistelun osallistavuus edisti sitä, että reformille asetetut tavoitteet ovat oppilaitoskentässä laajasti hyväksytyjä. Osallistavuuden myötä myös eräät koulutuksen hyvät käytännöt, kuten vahva työelämäyhteistyö ja aikuiskoulutuksen mallin mukainen koulutusprosessi, ovat tulleet integroituiksi reformiin.

Valmistelun nopea aikataulu vaikeutti oppilaitosten sopeutumista kulttuuriseen muutokseen. Yksi esimerkki kulttuurisen muutoksen vaikeudesta on oppilaitosten erilaiset odotukset reformin toimeenpanon ohjauksesta. Kun reformin tarkoituksena oli antaa koulutuksen järjestäjille lisää vapauksia koulutuksen organisoimisessa, osa koulutuksen järjestäjistä odotti, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus olisivat ohjanneet reformin toimeenpanoa aktiivisemmin.

Valmistelun nopea aikataulu selittää myös eräitä muita toimeenpanon ongelmia. Näitä ovat olleet vaikeudet tietojärjestelmien yhteensovittamisessa ja uuden rahoitusjärjestelmän edellyttämän tietopohjan kokoamisessa. Myös oppilaitosten väliset erot opiskelijavuosien kirjaamisessa, koetuissa muutostarpeissa sekä jatkuvan haun toteuttamisessa selittynevät valmistelun nopealla aikataululla. Valmistelun nopea aikataulu sekä samaan ajankohtaan ajoittuneet määrärahaileikkaukset ovat aiheuttaneet myös hallinnollista taakkaa sekä kuormittaneet oppilaitosten johtoa ja henkilöstöä.

Ammatillisen koulutuksen reformi on edennyt tavoitteiden suuntaisesti

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeisistä tavoitteista vain osa on mitattavia. Reformissa tavoitteille ei ole määritetty mittareita, eikä tavoitteiden toteutumista ole vielä mahdollista vertailla numeerisen tiedon perusteella. Tarkastuksen perusteella reformin tavoitteiden toteutuminen näyttää kuitenkin kehittyvän hyvin.

Laajat ongelmat työelämäyhteistyössä voisivat kriisiyttää ammatillisen koulutuksen

Työpaikoilla tapahtuva oppiminen on keskeinen osa ammatillista koulutusjärjestelmää. Sen onnistuminen ja kehittäminen on ensiarvoista koulutusjärjestelmän kestävyuden varmistamisessa. Ammatillinen koulutus on kestäväällä pohjalla, jos työelämäyhteistyön sisältö, toimintamalli ja vastavuoroisuus vastaavat elinkeinoelämän ja yritystoimijoiden odotuksia. Laajat ongelmat työelämäyhteistyössä kriisiyttäisivät koko koulutusjärjestelmän.

Ammattiopistoissa on panostettu työelämäyhteistyöhön. Suhdanteet tai alueelliset rakennemuutokset voivat kuitenkin heikentää yritysten edellytyksiä tarjota opiskelijoille oppimispaikkoja.

Rahoituksen tulee kannustaa myös tutkinnon osia pienempien kohdennettujen koulutuskokonaisuuksien järjestämistä

Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa painottuvat tutkinnot ja tutkinnon osat. Ammattiopistot eivät juurikaan järjestä koulutusta, joka ei tähtää tutkintoon, koska se ei ole kannattavaa. Kuitenkin tietyillä -aloilla ja työvoimapolitiittisten toimien tukena olisi tarve ammattiopistojen järjestämälle täydennys- tai lisäkoulutukselle varsinkin silloin, jos työnantajalla, kuten pk-yrityksillä, ei ole edellytyksiä itse järjestää henkilöstökoulutusta.

Osaaminen on rakenteellisen kilpailukyvyn perusta ja yksi vientiyritysten menestystekijöistä. Vientiyritysten osaamistarpeet ovat jossain määrin erityisiä. Esimerkiksi eri osaamisten yhdistäminen tai kapean osa-alueen erikoisosaaminen voi vaatia täydennyskoulutusta. Siksi koulutusjärjestelmän tulee tukea erilaisen osaamisen yhdistämistä, syventämistä ja suuntaamista myös tutkinnon osia pienemmillä koulutuskokonaisuuksilla. Rahoituksen kohdentamisessa raja ammatillisen koulutuksen ja työnantajan vastuulla olevan henkilöstökoulutuksen välillä tulee olla yksiselitteinen.

Koulutuksen vaikuttavuutta koskevat rahoitusperusteet eivät ole riittävän läpinäkyviä

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä on sovitettu yhteen useita erilaisia tavoitteita ja kannusteita, minkä vuoksi rahoitusjärjestelmä on väistämättä muotoutunut monimutkaiseksi.

Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden näkökulmasta on ongelmallista, että koulutuksen järjestäjällä ei ole mahdollisuutta hallita kaikkia tekijöitä, joiden perusteella sille kohdennettava suorite- ja vaikuttavuusrahoitus määräytyy.

Työllistymistä koskeva tieto on kaksi tai kolme vuotta vanhaa tilastotietoa, eikä vaikuttavuuteen perustuvaa rahoitusta voida käytettävissä olevan tiedon perusteella kohdentaa luotettavasti. Esimerkiksi Tulorekisterin tietojen hyödyntäminen voisi vahvistaa tietoperustaa merkittävästi.

Tarkastuksessa ei havaittu lainvastaisia menettelyjä

Tarkastuksessa on käyty läpi ammatillisen koulutuksen suoritepäätökset vuosilta 2018–2020 sekä otantaperusteisesti joitakin koulutuksen järjestäjiin kohdistuneista rahoituspäätöksistä. Tarkastelun lähtökohtana olivat laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (532/2017) ja hallintolaissa (434/2003) säädetyt vaatimukset. Suoritepäätöksissä tai tarkastetuissa rahoituspäätöksissä ei havaittu lainvastaisia menettelyjä.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus

1. sovittavat ammatillisen koulutuksen toimenpiteet ja rahoitusperusteet yhdeksi jatkuvaa oppimista tukevaksi kokonaisuudeksi siten, että ammattiopistot voivat järjestää myös työllistyvyyttä edistäviä, tutkinnon osia pienempiä koulutuksia kannattavasti
2. kartoittavat työnantajien sitoutuneisuutta työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen sekä linjaavat tarvittaessa keinoista ja taloudellisista kannustimista, joilla ammatillisen koulutuksen työelämän oppimispaikat varmistetaan
3. toteuttavat tarvittavat toimenpiteet koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan valtionosuusrahoituksen tietoperustan vahvistamiseksi.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Millaisiin toimenpiteisiin oppilaitoksissa on ryhdytty ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanemiseksi?	13
2.1 Reformia valmisteltiin kiireessä, mutta kenttää osallistaen	13
2.2 Reformiin liittyvien toimenpiteiden kokonaisuus on ollut mittava	14
2.3 Toimintaa on sopeutettu uuteen toimintaympäristöön ja rahoitustilanteeseen	18
2.4 Reformin toimintaperiaatteiden omaksumista on tuettu henkilöstöpanostuksin	22
2.5 Opiskelijoille suunnattuja palveluita on kehitetty	24
2.6 Työelämäyhteistyön uusia muotoja on vakiinnutettu vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa	30
3 Ovatko reformin työllistyvyyteen ja kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet toteutuneet tai toteutumassa?	33
3.1 Ammatillisen koulutuksen käytänteet ovat edenneet reformin tavoitteiden suuntaisesti	33
3.2 Reformissa ei ole varauduttu kaikkiin sen tavoitteita vaarantaviin uhkiin	36
3.3 Toimeenpanon aikana on pystytty hallitsemaan eräitä reformiin kohdistuvia uhkia	39
3.4 Eräitä reformin mahdollisuuksia on vaarassa jäädä hyödyntämättä	40
3.5 Toimeenpanon vahvuudet ovat tukeneet reformin eräiden mahdollisuuksien hyödyntämistä	44
4 Toteutuvatko ammatillisen koulutuksen rahoituksessa hyvän hallinnon periaatteet sekä rahoituksen lainmukainen kohdentuminen?	46
4.1 Ammatillisen koulutuksen rahoitusta ohjaavat laki, asetus ja hyvän hallinnon periaatteet	46
4.2 Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ei ole riittävän läpinäkyvä	47
4.3 Tarkastuksessa ei havaittu lainvastaisia menettelyjä	54
Liite: Miten tarkastettiin	55
Viitteet	58



1 Mitä tarkastettiin

Ammatillinen koulutus on perusopetuksen päättäneille nuorille, muille vailla ammatillisesti suuntautunutta tutkintoa oleville sekä jo työelämässä oleville aikuisille tarkoitettua koulutusta, jolla mahdollistetaan ja tuetaan opiskelijoiden sijoittumista työelämään. Koulutusjärjestelmän tehtävänä on myös turvata, että työnantajille on tarjolla heidän osaamistarpeitaan vastaavia työntekijöitä. Vuoteen 2021 kohdentuvan valtion talousarvion mukaan ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus on noin 1,88 miljardia euroa. Tästä kunnat rahoittavat hieman yli puolet, 1 miljardi euroa. Loppuosa on koulutuksen järjestäjille valtionosuutena ja valtionavustuksina kohdennettavaa valtion rahoitusosuutta.

Ammatillisen koulutuksen reformi oli yksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman osaaminen ja koulutus -painopisteen kuudesta kärkihankkeesta. Reformin hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena oli uudistaa ammatillinen koulutus osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi ja tehostaa sitä.

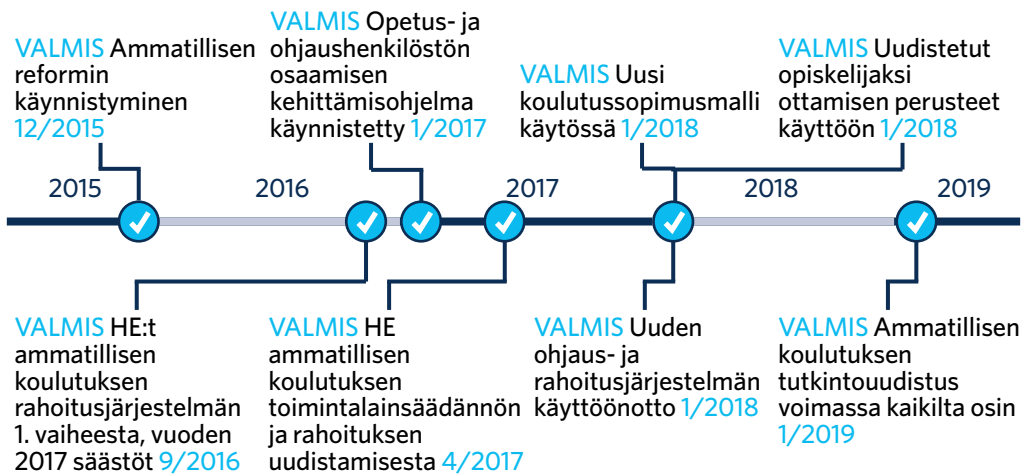
Opetus- ja kulttuuriministeriö perusteli reformia välttämättömyydellä uudistaa ammatillista koulutusta vastaamaan tulevaisuuden työelämässä tarvittavaa uudenlaista osaamista ja ammattitaitoa. Ammatillisen koulutuksen on ministeriön mukaan kyettävä vastaamaan paitsi alati muuttuvan työelämän, myös taustaltaan hyvin moninaisten opiskelijoiden yksilöllisiin tarpeisiin.

Ammatillisen koulutuksen reformi perustuu lakiin (531/2017) ja asetukseen (673/2017) ammatillisesta koulutuksesta ja lakiin (532/2017) ja asetukseen (682/2017) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta sekä yli kahteenkymmeneen muuhun voimassa olleeseen lakiin tehtyihin muutoksiin.

Reformin valmistelu käynnistyi joulukuussa 2015 ja reformia koskenut lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2018.

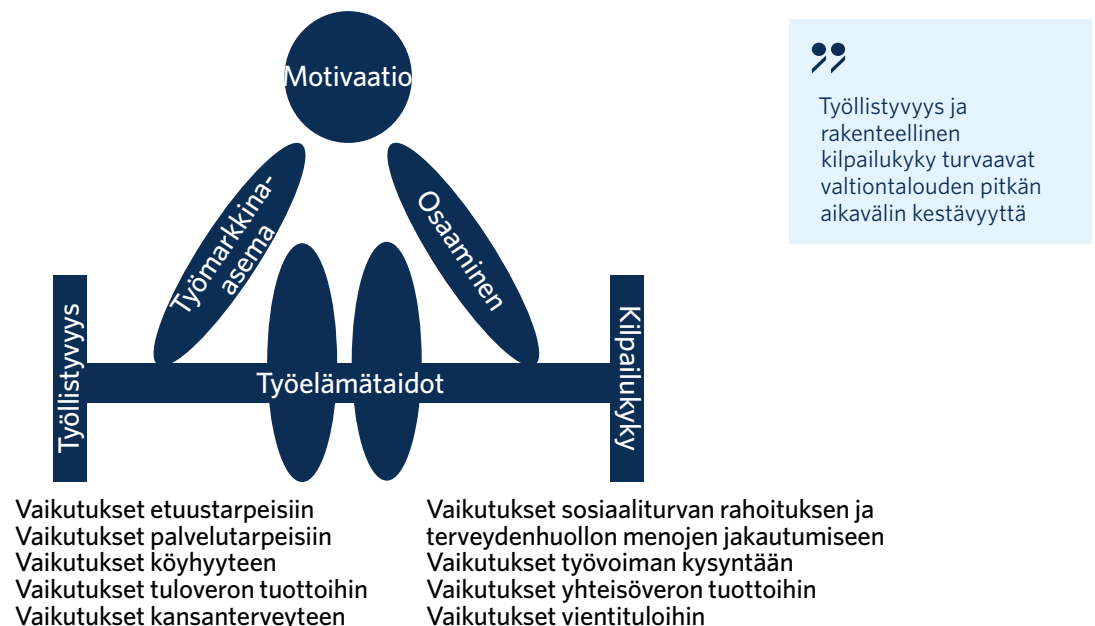


Ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus on lähes 2 miljardia euroa



Kuvio 1: Ammatillisen koulutuksen reformin valmistelun aikajana (Lähde: Opetus- ja kulttuuriministeriö)

Tarkastus kohdentuu ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoon. Tarkastuksessa on arvioitu, onko ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpano varmistanut reformin tavoitteiden toteutumista tukevaa kehitystä. Viime kädessä tarkastuksen tavoitteena on varmistua siitä, että reformin toimeenpano tukee opiskelijoiden työllistyvyyttä ja osaamiseen perustuvaa kansantalouden rakenteellista kilpailukykyä ja että se turvaa näin osaltaan valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyttä.



Kuvio 2: Ammatillisen koulutuksen valtiontaloudelliset kytkennät

Mitä työllistävyydellä ja kilpailukyvyllä tarkoitetaan?

Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop) mukaan työllistävyyys tarkoittaa eri tekijöiden kokonaisvaikutusta, joka tukee yksilöitä työllistymisessä, työllisenä pysymisessä tai uralla etenemisessä.¹

Tuottavuuslautakunta erottaa toisistaan lyhyen ja pitkän aikavälin kilpailukyvyyn. Pitkän aikavälin kilpailukyvyyn näkökulmasta ratkaisevaa on työn tuottavuus. Rakenteellinen kilpailukyky on tuottavuuslautakunnan mukaan kansantalouden kykyä kohentaa tuottavuuttaan.² Kilpailukyvyllä tarkastuksessa tarkoitetaan Maailman talousfoorumin (WEF) määritelmän mukaisesti maiden pidemmän aikavälin rakenteellista kilpailukykyä, kuten koulutustasoon ja infrastruktuuriin perustuvaa talouden kasvupotentiaalia.³

Lisäksi tarkastuksessa on varmistuttu laillisuuden näkökulmasta, toteutuvatko ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä hyvän hallinnon periaatteet sekä rahoituksen lainmukainen kohdentuminen ja oikeusturvan takeet suoritepäätöksissä ja oikaisuvaatimusten käsittelyssä.

Tarkastelujakso käsittää 1.1.2018 käynnistyneen reformin toimeenpanon keskeiset toimenpiteet toukokuuhun 2020 asti. Tarkastus on tehty reformin toimeenpanosta vastanneiden koulutuksen järjestäjien näkökulmasta. Työnantajien näkemyksiä reformin toimeenpanosta ja vaikutuksista ei sen sijaan ole kerätty systemaattisesti. Käytännössä tarkastus on kohdistunut reformissa tunnistettuihin muutostarpeisiin, joihin ammatillisen koulutuksen järjestäjien on tullut reagoida, sekä niihin konkreettisiin toimenpiteisiin, joihin ammattiopistoissa on ryhdytty muutoksen edellyttämän kehityksen toimeenpanemiseksi.

Eduskunnan vastaus (EV 86/2017 vp.) hallituksen esitykseen laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp). sisäsi lausuman, jossa eduskunta edellytti hallituksen seuraavan reformin tosiasiallisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Tarkastus tuottaa eduskunnalle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle riippumatonta tietoa reformin toimeenpanosta ja vastaa osaltaan eduskunnan lausuman ilmentämään tietotarpeeseen.



Eduskunta on edellyttänyt hallituksen seuraavan reformin vaikutuksia

2 Millaisiin toimenpiteisiin oppilaitoksissa on ryhdytty ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanemiseksi?

Reformin valmistelun kireän aikataulun, toimeenpanon suuren työmäärän ja samaan ajankohtaan koulutukseen kohdistuneiden määrärahaliekkauksien vuoksi reformin lähtökohtatilanne oli erityisen vaativa. Reformin toimenpiteet ovat vaikuttaneet ammatikoulutuksen toimintamalliin prioriteettien ja toimintakehikon uudistamisen kautta kulttuurisesti. Reformi siirsi koulutuksen painopistettä työelämään, mikä on myös muuttanut opetushenkilöstön työn sisältöä. Osaamisperusteisen ja opiskelijälähtöisen koulutuksen kehittämistä, työelämäyhteistyön syventämistä sekä opettajan profession muutosta ovat tukeneet muun muassa ministeriön omaksuma osallistava valmistelu, Opetushallituksen tarjoama koulutuksellinen tuki sekä projektityön hyviin käytäntöihin tukeutuva toimeenpano.

2.1 Reformia valmisteltiin kiireessä, mutta kenttää osallistaen

Hallituksen linjaus lähti siitä, että koko ammatillisen koulutuksen järjestelmän tuli uudistua. Reformin valmistelun lähtökohta oli haastava. Edellinen toisen asteen koulutuksen kokonaisuudistus oli juuri kaatunut, ja ammatillisen koulutuksen määrärahaa leikattiin 400 milj. eurolla vuosina 2015-2017. Lisäksi uudistustyön erityisenä haasteena oli, että reformistinen uudistus tuli valmistella ja toteuttaa nopeassa aikataulussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön johtama työ käynnistyi yhteisen tilannekuvan määrittämisellä. Valmistelussa käytettiin työmäärän ja kireän aikataulun vuoksi osallistavia menetelmiä. Kehittämisen linjoja määrittäneeseen seurantaryhmään kutsuttiin toimijoita ammatillisen koulutuksen keskeisistä sidosryhmistä.



Valmistelussa osallistettiin ammatillisen koulutuksen kenttää

Keväällä 2016 ryhmä sai koostettua yhteiset näkemykset siitä, että reformin keskeisiä sisältökysymyksien haasteita olivat tutkintojärjestelmän yksinkertaistaminen tutkintojen määrää vähentämällä, nuorten ja aikuisten koulutuksen yhdistäminen yhteen koulutusjärjestelmään, siirtyminen oppisisällöistä osaamisvaatimukseen (osaamisperusteisuus) sekä opiskelijälähtöisyyden korostaminen.

Valmistelutyötä jatkettiin vuorovaikutteisesti. Valmistelun tueksi järjestettiin kyselyjä ja erimuotoisia tilaisuuksia, joiden avulla kartoitettiin eri sidosryhmien näkemyksiä. Kun täsmennettyjä suuntaviivoja oli vahvistettu, ministeriö jatkoi kentän osallistamista. Toimintatapa, jossa ministeriö ja seurantaryhmä fasilitoivat keskustelua aina jokaisen uudistukseen liittyvän lakimuutosehdotuksen valmistuttua, oli opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta uusi. Uusien linjauksien tueksi reformissa hyödynnettiin myös aiempia hyviä käytäntöjä, esimerkiksi henkilökohtaistamisesta ja aikuiskoulutuksen koulutusprosessista.

Kun otetaan huomioon reformin valmistelun aikataulu ja haasteet, opetus- ja kulttuuriministeriö on pitänyt ansiokkaasti kiinni laadukkaasta lainsäädännön takeiksi säädetyistä menettelyistä. Ammatillisen koulutuksen toimijat ja sidosryhmät ovat eri vaiheissa voineet osallistua lainsäädännön valmisteluun ja myös lausua näkemyksiään ministeriön laatimista lainsäädäntöluonnoksista.

Luvun 2 seuraavissa alaluvuissa muodostetaan käsitys ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanosta. Havainnot perustuvat kaikkien ammattiopistojen rehtoreille kohdennettuun kyselyyn (n=145) ja sitä tarkentaviin haastatteluihin (n=15). Kyselyn vastausprosentti oli 89,1% ja se kattoi 98,4% ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärästä.

2.2 Reformiin liittyvien toimenpiteiden kokonaisuus on ollut mittava

Reformin tavoitteet on tunnustettu perustelluiksi ja oikeiksi

Ammatillisen koulutuksen reformin hallitusohjelmaan kirjattuna tarkoituksena on ollut uudistaa ammatillinen koulutus osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi ja tehostaa sitä. Lisäksi tavoitteena oli lisätä työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja yksilöllisiä opintopolkuja sekä purkaa koulutuksen sääntelyä ja päällekkäisyyksiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö perusteli reformia sillä, että ammatillista koulutusta on välttämätöntä uudistaa, jotta se voi tarjota tulevaisuuden työelämässä tarvittavaa uudenlaista osaamista ja ammattitaitoa. Ammatillisen koulutuksen on kyettävä vastaamaan paitsi alati muuttuvan työelämän, myös taustaltaan hyvin moninaisten opiskelijoiden erilaisiin tarpeisiin. Uudistumista edellytti ministeriön mukaan myös se, että koulutukseen on käytettävissä aiempaa vähemmän rahaa.

Reformin keskeisiksi tavoitteiksi on toimeenpanossa tunnistettu seuraavat neljä:

1. Varmistetaan tulevaisuuden työelämässä tarvittava osaaminen.
2. Tarjotaan opiskelijoille yksilöllisiä opintopolkua, joilla tuetaan koulutuksen osaamisperusteisuutta.
3. Lisätään työpaikoilla tapahtuvaa oppimista.
4. Nopeutetaan opintoja ja opiskelijoiden siirtymistä työelämään.

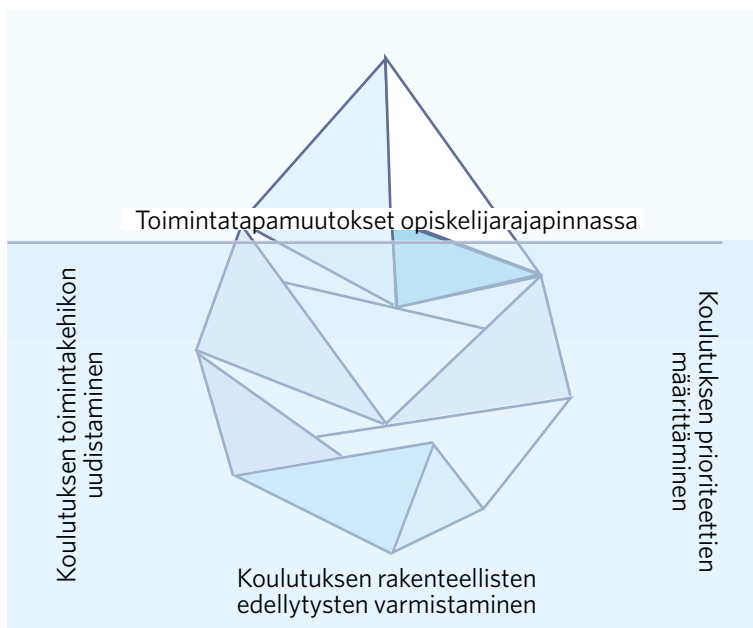
Kyselyn vastausten perusteella ammattiopistojen johto on kokenut reformille sen valmisteluvaiheessa määritetty tarkoituksen ja siihen liittyvät tavoitteet pääosin perustelluiksi ja oikeiksi. Reformin osallistava valmistelu on vahvistanut reformin hyväksyttävyyttä ja luonut näin edellytyksiä sen tulokselliselle toimeenpanolle.



Reformin tavoitteet tunnistetaan laajasti perustelluiksi

Reformin toimenpiteet ovat muokanneet ammatillista koulutusta kulttuurisesti

Oppilaitosten johdon kuvaukset reformin toimeenpanon toimenpiteistä olivat varsin yhtäläisiä. Ammatillisen koulutuksen reformin ammattiopistoissa aikaansaama muutos on ollut kulttuurinen. Kuviossa 3 on jäävuorimallin avulla esitetty, miten toimenpiteiden vaikutusta koulutuksen muutokseen hahmotetaan kulttuurisesti.



Kuvio 3: Reformin toimeenpanon kulttuurinen hahmottaminen

Tarkastus on osoittanut, että reformi on muuttanut oppilaitoksissa ajattelua siitä, mitä koulutuksessa pidetään arvokkaana. Kun näistä prioriteeteistä on johdettu uusia linjauksia, prosesseja ja ohjeita, muutokset ovat heijastuneet käytäntöihin ja toimintatapoihin arvoperustaisesti, siis kulttuurisesti.

Ammattiopistojen rehtoreilta kysyttiin, mihin toimenpiteisiin oppilaitoksessa oli ryhdytty ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanemiseksi. Vastauksista on tunnistettavissa 42 erilaista reformin toimeenpanoon välittömästi liittynyttä toimenpidettä. Kunkin toimenpiteen voidaan katsoa joko varmistaneen koulutuksen rakenteellisia edellytyksiä, määrittäneen koulutuksen prioriteetteja tai uudistaneen koulutuksen toimintakehikkoa. Reformin tavoitteiden mukaisesti näiden muutoksien tulisi näkyä opiskelijarajapinnassa osaamisperusteisena ja aiempaa opiskelijälähtöisempänä koulutuksena.

Reformin oppilaitoskohtaisen toimeenpanon pohjana on tyypillisesti ollut hyvän projektityön käytäntöihin tukeutunut sisäinen projektisuunnitelma. Projektimallista riippumatta toimeenpanon vaiheistaminen ja aikatauluttaminen sekä prioriteettien määrittäminen ovat saaneet keskeisen aseman toimeenpanosuunnitelmasa.

Reformin toimeenpanon aikataulutuksessa painottuvat oppilaitoksen eri toimijoiden roolit. Oppilaitoksen johdon ensimmäisiä toimia ovat olleet myötävaikuttaminen osallistavan valmistelun prosessiin ja reformin toimeenpanoprosessin suunnittelu.



Kulttuurisessa muutoksessa ajattelu arvokkaana pidettävistä pyrkimyksistä muuttuu

Toimien toteuttamisen järjestys on vaihdellut oppilaitoksittain jossain määrin. Kun oppilaitosten toimintamalli muuttui reformin mukaiseksi, niiden tuli myös uudistaa tai päivittää keskeiset prosessinsa: koulutusprosessi, henkilökohtaistaminen, jatkuva haku, tutkinto-opetus, työpaikalla tapahtuva oppiminen sekä arvioinnit. Prosessien uudistaminen tarkoittaa prosessikuvauksien, lomakkeiden, asiakirjojen ja ohjeistuksen päivittämistä sekä joidenkin täysin uusien toimintaperiaatteiden omaksumista.

Henkilöstö otettiin toimeenpanoon laajasti vasta lakimuutosten valmistelun ja toimeenpanon aikataulutuksen jälkeen, kun vastuunjaon suunnittelu ja reformin sisältö olivat hahmottuneet. Tämä vaihe on käsittänyt opettajien ja hallinto henkilöstön kouluttamista sekä heidän osallistamistaan toimintatapojen uudistamiseen.

Tutkintorakennetta ja tutkinnon perusteita on uudistettu ja koulutusjärjestelmää, uudenlaisia oppimisympäristöjä, henkilökohtaistamisprosessia, opiskelijahallintojärjestelmää ja laatu- ja järjestelmää on kehitetty oppilaitoksissa osin rinnakkain tai vaihtelevassa järjestyksessä. Viimeisessä vaiheessa reformiin on osallistettu työelämäkumppaneita ja opiskelijoita sekä laadittu osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelmat.

Reformia on pantu toimeen itseohjautuvasti

Ammattiohjaajien ja rehtoreiden mukaan reformin toimeenpanon ohjauksen on koettu onnistuneen keskinkertaisesti. 64 % vastaajista katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus vastasi oppilaitoksen tarpeita korkeintaan keskinkertaisesti.

Ministeriön ja Opetushallituksen ohjausta pidettiin tempoilevana ja osin sen katsottiin kohdistuneen ongelmiin, jotka koulutuksen järjestäjä oli joutunut ratkaisemaan ensin itsenäisesti. Kyselyssä esitettiin kuitenkin myös näkemyksiä, joissa arvostettiin reformin tuomia vapauksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ajoi reformia eteenpäin voimakkaasti. Valmisteluprosessissa oli tiedostettu, että osa ohjaustarpeesta ilmenee vasta reformin edetessä ja että kaikkia yksityiskohtia ei ollut huomioitu valmiiksi. Toimeenpanossa onkin ilmennyt yksityiskohtia, joiden ohjeistaminen olisi koulutuksen järjestäjien mukaan ollut tai on edelleen tarpeen.

Opetushallituksen johdolla reformin toimeenpanon tueksi oli järjestetty johdolle ja henkilöstölle suunnattua koulutusta. Nämä koulutuksia oppilaitokset ovat hyödyntäneet aktiivisesti.

Ohjauksen riittävä taso on kulttuurinen kysymys. Reformia edeltäneessä koulutusjärjestelmässä ministeriöllä ja Opetushallituksella on ollut rooli koulutuksen ja sen organisoinnin ohjaamisessa. Reformin mukaisessa koulutusjärjestelmässä tätä vapautta siirrettiin koulutuksen järjestäjille.



Ministeriö ajoi reformia eteenpäin tiedostaen sen, että osa ohjaustarpeesta ilmenee vasta reformin edetessä

Pyrkimys toimeenpanon itseohjautuvuudesta saavutettiin. Tätä osoittaa sekin, että vaikka ohjaus on koettu osin puutteelliseksi, toimeenpano on pääosin ollut onnistunutta.

2.3 Toimintaa on sopeutettu uuteen toimintaympäristöön ja rahoituslaitanteeseen

Ammatillisen koulutuksen toimintaympäristö on muuttumassa voimakkaasti. Toimintaympäristöön vaikuttavista tekijöistä ammatillisen koulutuksen missio ja arvot – sen perimmäinen tarkoitus, opiskelija-aines sekä ammattiopistojen toimintaedellytykset – muuttuvat juuri nyt tavalla, joka paitsi puoltaa koulutusjärjestelmän uusiutumista, edellyttää myös huomattavia ponnisteluja opetuksen sisällölliseksi kehittämiseksi. Oppilaitosten johdon käsityksissä havaittiin eroja siinä, millaisia muutostarpeita nimenomaan reformin tai yleensä toimintaympäristön arvioitiin luoneen oppilaitoksen kehittämiseen.

Ohjausote painotti koulutuksen järjestäjän omaehtoisuutta

Ammattikoulutuksen reformi on laaja, ja se valmisteltiin nopeasti siihen nähden, miten kunnianhimoisesta hankkeesta on ollut kyse. Lisäksi reformin toimeenpanon ohjauksessa on ollut havaittavissa odotuskuilu. Kaikki tämä on osaltaan jättänyt koulutuksen järjestäjille huomattavasti vapautta siinä, mitä reformin elementtejä toimeenpanossa painotetaan ja mitkä ovat reformin prioriteetit. Se loi perustan myös kulttuuriselle muutokselle, jossa koulutuksen järjestäjän toimivaltaa vahvistetaan ja sille annetaan enemmän vastuuta toiminnasta ja sen organisoimisesta.

Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoon kohdistuu useita ohjauksen muotoja. Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ohjataan paitsi säädöserusteisesti, myös niin resurssiohjauksen kuin reformille asetettujen tavoitteidenkin tukemana. Tarkastuksessa havaittiin, että oppilaitosten välillä on kuitenkin ollut vain vähäisiä eroja siinä, missä järjestyksessä toimeenpanoon on ryhdytty. Yhtenä keskeisimmistä ja kiireellisimmistä kehittämiskohdeista olivat seurannan edellyttämät tietojärjestelmät sekä toimintaa ohjaavien linjauksien ja prosessien päivitys.

Monet ammattiopistojen rehtorit ovatkin kuvanneet, että reformin toimeenpano on johtanut ammattiopistoissa kokonaisvaltaiseen ja laaja-alaiseen prosessiin, jossa uudistettiin oppilaitoksen koko toimintamalli. Tämä on tyypillisesti osoitus useiden ohjausmuotojen yhteisvaikutuksesta.



Reformi on käynnistänyt ammattiopistoissa kokonaisvaltaisen ja laaja-alaisen kehittämisen

Ammattiopistojen rehtoreiden vastauksien mukaan keskeisissä tulevaisuuden työelämävaatimuksissa korostuvat erityisesti digiosaaminen, vuorovaikutustaidot ja sosiaaliset valmiudet sekä niin sanotut metataidot. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi, miten reformin mukaiset käytännöt, kuten työelämässä oppiminen, sähköiset oppimisympäristöt ja henkilökohtaistaminen, tukevat juuri näitä rehtorien ennakoimia tulevaisuuden osaamis- ja taitovaatimusten hallintaa.



Tulevaisuudessa työelämässä korostuvat digiosaaminen sekä vuorovaikutus- ja metataidot

Työpaikoilla opiskelijat ovat osa työelämän muutosta

Reformin tavoitteiden mukaan työpaikoilla tapahtuvan oppimisen lisääminen ja sen systemaattisuuden vahvistaminen vahvistavat opiskelijoiden valmiuksia vastata tulevaisuuden työelämän tarpeisiin. Työpaikalla opiskelija on mukana aistimassa ja kokemassa käynnissä olevaa muutosta. Uudet koneet ja laitteet sekä tietojärjestelmät otetaan käyttöön ensin tuotannossa ja vasta myöhemmin oppilaitoksien opetuksessa. Kalleimpia koneita ei välttämättä kyettä hankkimaan oppilaitokseen lainkaan.

Ammattiopistoissa on jo ennen ammatillisen koulutuksen reformia oltu tiiviissä vuorovaikutuksessa työelämän oppimispaikkojen kanssa. Reformin myötä työelämäyhteistyö on korostunut entisestään. Työelämässä suoritettavat oppimisjaksot tunnustetaan nyt laajasti koulutuksen olennaiseksi osaksi, jota ilman oppilaitos ei kykenisi antamaan opiskelijoille valmiuksia sijoittua tulevaisuuden työelämään. Oppilaitokset ovat myös omassa kehittämisessään panostaneet työelämäyhteistyön vakiinnuttamiseen lisäämällä tähän kohdennettavaa työpanosta, lisäämällä työpaikkaohjaajien perehdyttämistä ja systematisoimalla työelämäyhteistyön menettelyjä.

Digivalmiudet tukevat moniväyläistä oppimista

Ammatillisen koulutuksen reformi on rohkaissut ammattiopistoja kehittämään oppimisympäristöjään. Esimerkiksi tutkintojen toteutussuunnitelmissa on painotettu nimenomaan työelämässä ja verkossa tapahtuvaa osaamisen kehittämistä.

Useimmat ammattiopistot ovat keskittyneet erityisesti digitaalisten oppimisympäristöjen kehittämiseen. Digitaalisia aineistoja, oppimateriaaleja ja oppimistehtäviä on hyödynnetty laajasti nimenomaan yhteisten tutkinnon osien opinnoissa, joiden sovittaminen yhteen muun koulutuksen kanssa on reformissa osoittautunut haastavaksi.

Tarkastuksen aineistona olevat haastattelut toteutettiin toukuussa 2020 sen jälkeen, kun oppilaitokset olivat siirtyneet koronavirusepidemian vuoksi etäopetukseen.

Haastateltujen rehtorien (n=24) mukaan siirtyminen etäopetukseen oli tapahtunut pääosin sujuvasti. Ammattiopistojen digivalmiuksien kehittämiseksi on silti erityistä tarvetta. Opetuksen tukena digitaaliset palvelut voivat mahdollistaa uudenlaisia koulutusväyliä ja -tuotteita. Etäopetus on kuitenkin haastateltujen rehtorien mukaan jo nyt vahvistanut reformin tavoitteiden mukaisesti ammattiopistojen edellytyksiä hyödyntää sähköisiä oppimisympäristöjä. Etäopetuksen on katsottu tukeneen myös opiskelijoiden työelämän valmiuksia, vaikka sen ei vielä koettu olevan lähiopetuksen veroista.

Metataidot ovat omien vahvuuksien tunnistamista ja hyödyntämistä ja ovat jatkuvan oppimisen perusta

Useat rehtorit käyttivät vastauksissaan käsitettä metataidot korostaessaan, että tulevaisuuden työelämässä työntekijältä edellytetään ennemminkin kykyä tunnistaa oma osaamisensa ja omat vahvuutensa kuin jonkin tietyn substanssin hallintaa. Koulutuksen osaamisperusteisuus korostaa opiskelijan urapolun hallintaa. Opiskelijälähtöisyys taas painottaa henkilökohtaisen tuen merkitystä opiskelijan koulutussisältöjen suunnittelussa ja uraohjauksessa.

Metataidoilla tarkoitetaan itsensä johtamista, siis sitä, että työntekijä kehittää ja ylläpitää osaamistaan omien työelämä tavoitteidensa mukaisesti. Kyky verkostoitua taas mahdollistaa sen, että työntekijälle voi avautua uudenlaisia työtilaisuuksia, joissa hän pääsee hyödyntämään osaamistaan.

Rehtorien käyttämä metataitojen käsite luo perustaa jatkuvalla oppimiselle, sillä siinä yhdistyvät sekä itsensä johtaminen että kyky tunnistaa, milloin omaa osaamistaan tulee päivittää.

Jatkuva oppiminen luo tarpeen myös tutkintoja pienemmille ammatillisen koulutuksen oppimiskokonaisuuksille. Kun tietotarpeet vaihtuvat ja kehittyvät jatkuvasti, tutkintokokonaisuuksien kaltaiset pitkät kouluttautumiskaksot ovat erityisesti elinkeinoelämän oppilaitosten rehtorien mukaan usein liian kankeita, jotta niillä voisi vastata osaamisen muuttuviin vaatimuksiin. Ammattiopistoilla onkin halu ja valmius kehittää tutkinnon osiin kohdistuvaa koulutusta ja sitä pienempää, osaamisvajeisiin räätälöitävää kurssimuotoista koulutusta ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteiden mukaisesti.

Opintoja nopeuttavat muutokset ovat tiivistäneet opintoja

Reformin tavoitteena on ollut valmistumiseen käytettävän ajan lyheneminen. Tavoite on lähtökohdaltaan kannatettava, kunhan opiskelun vaatimaa aikaa ei lyhennetä tavoilla, jotka voivat vaarantaa koulutuksen laatua ja sitä kautta opiskelijan työllistyvyyttä.



Jatkuva oppiminen edellyttää eri laajuisia oppimiskokonaisuuksia

Ammatillisen koulutuksen reformin myötä tutkintojen suorittamiseen käytetty aika on ennakkotietojen mukaan keskimäärin lyhentynyt. Perustutkinto suoritetaan ammattiopistosta ja koulutusalaan riippuen jopa hieman yli kahdessa vuodessa tai kahdessa ja puolessa vuodessa, kun siihen aikaisemmin kului lähes kolme vuotta. Tämä selittyy osin sillä, että opintojen suorittaminen on tiivistynyt; opintoja suoritetaan esimerkiksi kesällä. Nopeimmin valmistuvien opiskelijoiden koulutusajat ovat lyhentyneet merkittävästi.

Opintoja on nopeuttanut erityisesti siirtyminen tutkintoperusteisuudesta osaamisperusteisuuteen; se, että olemassa olevan osaamisen tunnustaminen on lisääntynyt, eikä opiskelijan tarvitse suorittaa opintoja, joiden osaamisen hän jo hallitsee. Opiskelijat ovat myös suunnitelleet opintoja tavalla, joka mahdollistaa aiempaa nopeamman valmistumisen.

Opintoja on kyetty nopeuttamaan myös kiinnittämällä huomioita kaikkein pisimpään opiskelevien hitaaseen opiskeluun ja tukeamalla näiden valmistumista yksilöllisesti. Myös ammattiopisto-kohtaisia tutkinnon toteutus suunnitelmia on pyritty kehittämään niin, että tutkinnon suorittaminen nopeutuisi.

Reformi ei kuitenkaan ole nopeuttanut kaikkien opiskelijoiden valmistumista samalla tavalla. Opiskelijoiden henkilökohtaiset opintosuunnitelmat ovat johtaneet siihen, että opintojen pituus on jokaisella henkilökohtainen.



Kaikkein pisimpään opiskelevien valmistumisen tukeminen on lyhentänyt keskimääräisiä opintoaikoja

2.4 Reformin toimintaperiaatteiden omaksumista on tuettu henkilöstöpanostuksin

Opetushallitus on tukenut koulutuksenjärjestäjiä opettajan työn sisällöllisessä muutoksessa

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeisimmät toimintakulttuuria muokanneet linjaukset ovat kohdistuneet opetukseen. Opettajien työn on kuvattu muuttuneen niin sisällöllisesti kuin pedagogiselta perustaltaan: päivittäiset työtehtävät opetusryhmän edessä ovat vähentyneet, ja opettaja on sen sijaan valmentanut yksittäisiä opiskelijoita opintoja tukevissa haasteissa, pitänyt yllä yhteyksiä työelämän oppimispaikeihin tai suorittanut opiskelijahallinnollisia tehtäviä. Reformin toimeenpanossa onkin ollut keskeistä varmistaa, että opettajilla on riittävä tuki heidän työnsä muuttuessa.

Työn sisällöllisiä muutoksia ovat olleet osaamisen, toimintamallien ja uudistuneiden prosessien haltuunotto. Opetushenkilöstön HOKS-, koulutussopimus- ja oppisopimusosaamista on lisätty koulutuksilla ja infotilaisuuksilla. Muita henkilöstökoulutuksella kehitettäviä kohteita ovat olleet lainsäädännön tuntemus, ohjaus- ja arviointiosaaminen, tietojärjestelmien hallinta, työelämäyhteistyön kehittäminen sekä asiakkuusymmärryksen vahvistaminen.

Mukautumista sisällölliseen muutokseen on ammattiopistoissa tuettu jatkuvalla koulutuksella. Monissa ammattiopistoissa koulutuskokonaisuudet ovat olleet pitkäkestoisia ja laajoja. Koulutusta on esimerkiksi ollut edelleen käynnissä vuonna 2020, yli kaksi vuotta reformilainsäädännön voimaantulon jälkeen. Päävastuu henkilöstön koulutuksesta on ollut koulutuksen järjestäjillä, mutta oppilaitoksen ovat hyödyntäneet aktiivisesti myös Opetushallituksen johdolla järjestettyjä johdolle ja henkilöstölle suunnattuja koulutuksia.

Siirtyminen opettajakeskeisyydestä oppimisen ohjaamiseen ja valmentamiseen on vaatinut pedagogista muutosta

Ammatillisen koulutuksen pedagoginen perusta on muuttunut niin, että opettajajohtoinen opetus on korvautunut huomattavassa määrin oppimisen ohjaamisella ja valmentamisella. Tämä on edellyttänyt pedagogiikan kehittämistä.

Koulutuksen pedagogiikan kehittämisessä on havaittavissa kolme erilaista suuntausta: pedagoginen tuki henkilökohtaistamiselle ja erityisopetukselle, oppimisympäristöjä koskeva kehittäminen sekä opettajan asemaa, roolia ja käytänteitä koskevan muutoksen tukeminen.

Pedagogisen ohjelman keskiössä ovat olleet paitsi opetuksen käytänteiden myös oppimista tukevien rakenteiden kehittäminen. Monet opiskelua tukevista rakenteellisista toimista kohdistuvat nimenomaan heihin, jotka tarvitsevat tukea opiskeluun ja aikaa opitun omaksumiseen. Henkilökohtaistamisen tukemiseksi ja oppimisympäristöjen kehittämiseksi tehdyt toimet ovatkin osin liittyneet kiinteästi toisiinsa. Uudet oppimisympäristöt voivat tukea aiempaa paremmin myös erilaisten oppijoiden yksilöllisiä oppimisedellytyksiä.

Pedagogisella muutoksella on osaltaan pyritty korvaamaan myös opintoryhmän tuen heikentymistä. Kun pedagoginen ote suosii yhteisöllisyyttä, oppimisyhteisön koheesio vahvistuu. Esimerkiksi yhteisiä oppimisen tilaisuuksia ja avoimia oppimisympäristöjä on pidetty pedagogisesti onnistuneina uusina oppimisympäristöinä.

Kun ammatillisen opetuksen menetelmät ovat reformin myötä muuttuneet, alasta riippuen merkittävästikin, ammattiopistoissa on ollut tarpeen muokata toimintamallia niin, että niissä on muutoksen jälkeenkin ollut yhtenäinen näkemys opettajan asemasta ja roolista.



Opettajasta on tullut valmentaja, joka rakentaa yhteyksiä työelämän oppimispaikkoihin



Opiskelun rakenteelliset muutokset kohdistuvat pääosin tukea tarvitseviin oppijoihin

Useissa ammattiopistoissa on laadittu tai uudistettu opettajakunnan yhteinen pedagoginen malli. Pedagogiset mallit on eri ammattiopistoissa rakennettu paitsi sen varaan, miten opetustapahtuma on muuttunut, myös sen mukaan, mitkä ovat olleet osaamisperusteisen ja asiakaslähtöisen kulttuurin vahvistamisen tarpeet.

Pedagogisen mallin mukaisesti ammattiopistoissa on myös muutettu organisaatorakennetta tavalla, joka vastaa paremmin reformin odotuksiin. Useissa ammattiopistoissa on esimerkiksi uudistettu johtamista, luotu opettajatiimejä ja madallettu päätöksentekotasoja. Käytännössä uusi pedagoginen malli on siirtänyt suunnitteluvastuuta opetustyön yhteyteen. Yksi tapa tähän on ollut opettajien alakohtainen tiimiyttäminen.

Suunnitteluvastuun ja ratkaisuvallan siirtämisen opettajatiimeille on koettu nimenomaan tukeneen toimintakulttuurin muutosta. Uudistamalla johtamisjärjestelmiä ja opettajien työnkuvia ammattiopistoihin on myös syntynyt uudenlaisia tapoja suunnitella, hyödyntää ja raportoida työaika. Myös toimintoja ja niiden prosesseja sekä johtamista on uudistettu.

2.5 Opiskelijoille suunnattuja palveluita on kehitetty

Opiskelijälähtöisyys vahvistaa opiskelijoiden tarpeiden huomioimista koulutuksen järjestelyissä ja uraohjauksessa

Opiskelijälähtöisyys on edellyttänyt ammattiopistoilta opetuksen suunnittelua siten, että opiskelijan kokemat opiskelun esteet vaikuttavat mahdollisimman vähän hänen suoriutumiseensa. Opiskelijälähtöisyydellä tarkoitetaan siten opintojen joustavuutta ja sitä, että opiskelijalle tarjotaan valinnanmahdollisuuksia ja hänen toiveensa otetaan huomioon opetusjärjestelyissä. Opiskelijälähtöisyyttä vahvistavia toimenpiteitä ovat olleet erityisesti käytännöt, joilla on organisoitu ja vahvistettu opiskelijaohjausta ja uraneuvontaa.

Uraohjauksen vahvistamisessa keskeistä on ollut se, miten toimintaa on konkreettisesti organisoitu. Ammattiopistoihin on esimerkiksi perustettu ohjauspisteitä ja rekrytoitu työelämäkoordinaattoreita. Reformin vaikutus oppilastuen ja ohjauksen resursoinnin vahvistamiseen on ollut ilmeistä. Keskeisiä ovat olleet myös toimenpiteet, jotka ovat selkeyttäneet oppilastuen henkilöstön roolia.



Pedagoginen malli rakentuu myös osaamisperusteisen ja asiakaslähtöisen kulttuurin tarpeille



Opiskelijälähtöisyys on lisännyt myös opintojen joustavuutta ja valinnaisuutta

Koulutuksen tai oppilastuen tavoitteena ei ole enää pelkästään tutkinnon läpäiseminen, vaan uraohjausta on kehitetty myös sisällöllisesti. Voimavarojen lisäämisen ohella opiskelijajyhteistyössä on siis pyritty aiempaa systemaattisempiin toimintamalleihin. Onkin nähtävissä kehitystä siinä, miten ammattiopistot ovat sitoutuneet opiskelijan tavoitteeseen työllistyä opintojen jälkeen.

Oppilastuen vahvistaminen on esimerkki ammattiopistojen opiskelijälähtöisistä toimista, joiden myötä opiskelijoiden asema ja osallisuus ovat vahvistuneet ja heidän yksilöllinen tilanteensa huomioidaan paremmin myös käytännössä. Muita tarkastuksessa havaittuja opiskelijälähtöisiä toimenpiteitä olivat erilaiset tavat sovittaa opintoja opiskelijoiden yksilöllisiin elämäntilanteisiin. Esimerkiksi se, että koulutusta tarjotaan ympärivuotisesti ja se, että opintoajat mahdollistavat myös työn ohella opiskelun, tukevat opiskelijoiden osaamisen kehittämistä ja siten myös heidän työllistyvyyttään.

Useissa oppilaitoksissa opiskelijat on otettu mukaan reformin toimeenpanoon. Näin toimeenpanon tueksi on voitu saada sellaista tarpeellista tietoa, jonka ansiosta käytäntöjä ja toimintatapoja on ollut mahdollista kehittää opiskelijälähtöisesti.

Lisäksi opiskelijälähtöisyys heijastuu lähes kaikkeen opiskelijarajapinnassa tapahtuvaan toimintaan. Näistä keskeisimpiä toiminnan muotoja ovat tarkastuksen mukaan jatkuvan haun organisointi, koulutustarjonta, henkilökohtaistaminen, uusien oppimisympäristöjen kehittäminen ja hyödyntäminen sekä kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla on yhteys opintojen nopeutumiseen.

Jatkuva haku voi aikaistaa opiskelijan valmistumista, sillä se lyhentää opintojen nivelvaiheita

Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteena on lyhentää opintoihin käytettävää aikaa. Yksi tähän liittyvä keino on laajentaa jatkuvaa hakua ja nostaa se yhteishaun rinnalle toiseksi väyläksi, jonka kautta opiskelijat voivat hakeutua opintoihin. Kaikkein suosituimmilla aloilla opiskelijapaikat täyttyvät jo yhteishaussa, minkä vuoksi jatkuvalla haulle tai sen kehittämislle ei ole ollut tarvetta.

Yleisesti ottaen tutkinnon joustava aloitus, jatkuva haku, tehostaa opintoja. Jatkuva haku voi tiivistää opintoihin hakeutumista jopa kahdella tai kolmella kuukaudella. Näin se myös parantaa perustutkinto- tai täydennyskoulutuksen saavutettavuutta. Jatkuva haku ei siis nopeuta ammattiopintoihin käytettävää aikaa, mutta se voi lyhentää opintojen nivelvaiheita. Tässä mielessä jatkuvan haun vaikutus on reformin tavoitteiden mukaista. Siksi myös taloudellisten kannusteiden tulisi tukea sitä, että opiskelija otetaan oppilaaksi nopeammin ja siten mahdollistetaan valmistumisen aikaisuminen.



Jatkuva haku parantaa koulutuksen saavutettavuutta yllättävissä tilanteissa

Reformin toimeenpanossa on kiinnitetty vaihtelevasti huomiota jatkuvan haun käytäntöjen kehittämiseen, ja käytännöt vaihtelevatkin oppilaitoksittain. Puolet haastelluista rehtoreista toi esiin, että heidän oppilaitoksessaan jatkuva haku mahdollistaa opintojen aloittamisen muutamien päivien kuluttua hakemisesta. Eräiden koulutusalojen uusista opiskelijoista jo kaksi kolmasosaa otetaan sisään jatkuvan haun kautta. Ammattiopistoissa on otettu käyttöön myös erilaisia jatkuvan haun tukiprosesseja, muun muassa keskitetty hakutoimisto, joka varmistaa, että hakijaan otetaan nopeasti yhteyttä. Nämä tukiprosessit tuovat oppilaitoksiin lisää opintojaan aloittavia opiskelijoita.

Lähes puolet haastatelluista rehtoreista taas piti jatkuvaa hakua ongelmallisena. Näissä ammattiopistoissa koulutuksen voi aloittaa muutamana tai jopa vain yhtenä päivänä vuodesta. Eräissä ammattiopistoissa ja eräillä aloilla jatkuva haku taas koettiin kuormittavaksi. Jatkovaa hakua voi olla vaikea toteuttaa esimerkiksi, jos oppilaitoksen käytössä on vain vähän opiskelijavuosia. Lisäksi haasteena ovat eri vaiheissa olevien opiskelijoiden opintojen integroituminen sekä tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat.

Jotta uusi opiskelija voisi aloittaa opinnot yksilöllisen aikataulunsa mukaan, koulutusmoduulien tulee olla aiemmasta osaamisesta riippumattomia. Varsinkaan pienimmissä oppilaitoksissa ja suosituimmilla koulutusaloilla ei ole päästy tähän. Myös ammattiopistoissa, joissa lukuvuosi on jaksotettu perinteisellä tavalla syksystä keväeseen, oppilaitoksen on erityisen vaikea ottaa uusia opiskelijoita lukuvuoden loppupuolella.

Koulutustarjonta mahdollistaa yksilölliset opintopolut

Koulutustarjontaa uudistaessaan ammattiopistot ovat lisänneet valinnaisia opintoja. Valinnaisuus muodostaa perustan opintopolkujen yksilöllisyydelle. Opintopolkujen yksilöllisyys näkyy myös siinä, että jatkuvan haun myötä opintoja voi aloittaa aiempaa vapaammin. Laaja koulutustarjonta ja valinnaisuus tukevat näin jatkuvaa hakua.

Suuriosa rehtoreista katsoi, että ammatillisen koulutuksen reformin on monipuolistanut opintosisältöjä joustavoittamalla tutkintorakenteita. Mahdollisuus valita tutkintojen sisältöjä ja painottaa osaamistaan kiinnostuksen, osaamisalan ja tulevien työtehtävien suuntaisesti sekä yksilöllisiin opintopolkuihin tarvittava laaja tutkintotarjonta ovat toteutuneet varsin hyvin.

Opintojen vaihtoehtoiset sisällöt sekä valittavissa olevat tutkinon osat ja kurssit esitellään opiskelijoille ikään kuin tarjottimella. Kun opintotarjotin ylittää tutkintojen rajat, opinnot voivat sisältää myös kyseiselle tutkinnolle etäisiäkin sisältöjä, joista voi syntyä uusia ja kiinnostavia osaamisyhdistelmiä. Tutkintorajat ylittävä oppiminen ja osaaminen, esimerkkeinä vaikkapa palvelumuotoilu ja yrittäjyys, vahvistaa opiskelijoiden valmiuksia vastata tulevaisuuden työelämän tarpeisiin.

Yleisesti ottaen opintotarjotinajattelu, vastuullinen valinnanvapaus ja se, että opiskelijalla on mahdollisuus räätälöidä tutkinto usean eri osaamisalan opinnoista, ovat keskeisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaamista. Ammattopistojen välillä oli havaittavissa eroja siinä, miten tutkintorakenteen koettiin mahdollistavan tai estävän erilaisten opintojen yhdistämistä. Eräiden yksittäisten vastaajien mukaan opintotarjottimen ei tulisi mahdollistaa vapaata valinnaisuutta. Heidän mukaansa koulutustarjonnan ja opintotarjottimen tulisi tukea pakollisia opintoja täydentävää valinnanvapautta siten, että eri osista muodostuu työelämän tarpeita vastaava osaaminen. Täysin vapaassa valinnaisuudessa ongelmana on, että opiskelijan rakentama opintopolku ei aina tue työllistymistä parhaalla mahdollisella tavalla.

Reformin työelämälähtöinen toimintamalli lähtee siitä ajattelutavasta, että työntekijä tai opiskelija täydentää osaamistaan osamisperusteisesti täydennyskoulutuksella. Mahdollisuus suorittaa tutkinnon osia pienempiä koulutuskokonaisuuksia vahvistaisi työntekijän työllistyvyyttä jatkuvan oppimisen mallin mukaisesti.

Reformi toi kaikkiin tutkintoihin yhteisiä tutkinnon osia (yto-opinnot), jotka muodostuvat matematiikka- ja kieliopinnoista. Muutos oli suuri aiempaan aikuiskoulutukseen, jossa yhteiset teoriaopinnot eivät olleet tutkinnon edellytyksenä. Yhtäältä monet rehtorit pitivät pakollisia teoriaopintoja perusteltuina, muun muassa yhteiskuntaosaamisen varmistamiseksi. Toisaalta lähes yhtä moni rehtori koki yhteisten tutkinnon osien vaatimukset ylivoimaisiksi, ja yto-opinnot ovat hidastaneet erityisesti aikuisopiskelijoiden opintoja tai jopa estäneet tutkinnon suorittamisen. Erityisen vaativina yto-opintoja pidettiin maahanmuuttotautaisille opiskelijoille.

Yto-opintojen sovittaminen muihin opintoihin ja työpaikoilla tapahtuviin oppimisjaksoihin on osoittautunut haastavaksi. Rehtorien mukaan pakolliset yto-opinnot ovat myös lisänneet opintojen keskeyttämisen riskiä. Reformin toimeenpanossa on jouduttu panostamaan paitsi yto-aineiden koulutussisältöjen ja arvioinnin perusteiden kehittämiseen, myös siihen, miten yto-opinnot käytännössä järjestetään ja sovitetaan muihin opintoihin, jotta ne eivät viivästyttäisi opintoja kohtuuttomasti.



Riskinä on, että opintojen valinnaisuus ei luo työelämän tarpeita vastaavaa osaamista

Henkilökohtaistaminen viitoittaa yksilöllisen urapolun

Yksilöiden väliset oppimiserot ovat kasvaneet. Eroja selittää osin se, että opiskeluvaikeudet tunnistetaan aiempaa tarkemmin, mutta niihin vaikuttavat myös henkilökohtaiset elämänhallinnan puutteet, mielenterveyteen ja päihteisiin liittyvät ongelmat sekä opilaan maahanmuuttotaustaan, esimerkiksi kielitaitoon, liittyvät tekijät.

Reformin mukainen opintojen henkilökohtaistaminen toteutetaan henkilökohtaisten osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) avulla. Opintojen alkuvaiheessa jokaiselle opiskelijalle laaditaan suunnitelma, joka suuntaa opiskelijan yksilöllisiä opintoja ja mahdollistaa opintojen joustavan etenemisen. Henkilökohtaistamisen yhteydessä reformin toimeenpanossa on kiinnitetty huomiota myös erityisen tuen toimenpiteisiin. Kun opiskelijalle laaditaan HOKS tutkinnon suorittamisen tai koulutuksen alkaessa, prosessi tuo aiempaa paremmin esiin ja ohjaa kiinnittämään huomiota opiskelijoiden yksilöllisiin tarpeisiin, myös erityisen tuen tarpeeseen.

Opiskelijan näkökulmasta henkilökohtaistaminen tukee opintojen valinnaisuutta ja kunkin omaa urapolkua sekä mahdollistaa yksilöllisten oppimisvalmiuksien ja elämäntilanteiden huomioimisen opinnoissa. Ammattiopiston näkökulmasta henkilökohtaistaminen voi tukea opintojen ennakkointia, ehkäistä pudokkuutta ja auttaa saavuttamaan opintojen loppuun saattamiseen liittyvät taloudelliset kannustimet.

Rehtorien vastauksien ja haastattelujen perusteella voidaan yleisesti todeta, että henkilökohtaistaminen läpäisee koko koulutusprosessin ja toteutuu ammattiopistoissa pääsääntöisesti hyvin. Samaan aikaan on kuitenkin tiedostettu, että opiskelijoiden ohjaukseen on tarpeen panostaa enemmän resursseja. Ohjauksen tarjonta ja tarve eivät kohtaa osin siksi, että erityisesti oppimisvalmiuksiin ja kielitaitoon liittyvät ohjauksen tarpeet ovat lisääntyneet. Kun henkilökohtaistamisen toimenpiteet, esimerkiksi erityinen tuki, voivat lisäksi johtaa merkittäviin lisäresurssitarpeisiin, yksilöllisiä opintopolkuja ei ole käytännössä vielä kyetty luomaan reformin edellyttämässä laajuudessa.

HOKS-prosessin uudistaminen on saanut reformin toimeenpanossa keskeisen painon. Henkilökohtaistamisen toimintamallien uudistamisessa on kiinnitetty huomiota paitsi itse henkilökohtaistamisen prosessiin myös HOKS-lomakkeiston päivitykseen ja hallinnan järjestämisen organisointiin. Lisäksi henkilökohtaistamisella on kiinteä yhteys ammattiopiston digitaalisiin prosesseihin, viime kädessä Koski- ja Arvo-tietojärjestelmiin.

Henkilökohtaistamisen mahdollistavien tietojärjestelmien tulisi toimia sujuvasti ja tukea HOKS-prosessia tehokkaasti. Kuitenkin ohjaajan ja opiskelijan vuorovaikutus ja tapa, jolla prosessia toteutetaan, ratkaisee viime kädessä sen, kyetäänkö opintojen tavoitteellinen eteneminen varmistamaan henkilökohtaistamisen avulla.



Opettajan ja opiskelijan vuorovaikutus ratkaisee, tukeeko HOKS-prosessi opintojen tavoitteellista etenemistä

Koski-palvelu on koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto ja opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelu, joka sisältää valtakunnallisia perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotietoja. Koulutuksen järjestäjät ovat tallentaneet tiedot oppilaiden yksittäisistä opintosuorituksista ja suoritetuista tutkinnoista Koski-palveluun vuodesta 2018 alkaen.

Tietovarannon tietoja käytetään paitsi ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteena, myös opintoetuuksien, työttömyysturvaetuuksien, perustoimeentulotuen, koululaiseläkkeiden ja kuntoutusetuuksien käsittelyssä sekä tilastotiedon lähteenä.

Opetushallinnon vaikuttavuustietopalvelu Arvo on opetushallinnon alueelle räätälöity kyselytiedonkeruun järjestelmä, jolla kerätään valtakunnallisesti yhteismitallista ja vertailukelpoista tietoa koulutuksen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Kyselyjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2016 alussa ja ammatillisen koulutuksen opiskelijapalautetta (amis-palautte) järjestelmällä kerätty vuodesta 2018.

Rehtoreille suunnatun kyselyn vastauksissa korostuu, että henkilökohtaistaminen on prosessi, joka vaatii opettajalta aikaa ja uudenlaista valmentavaa otetta. Parhaassa tapauksessa henkilökohtaistamisen prosessi ja opintojen yksilöllinen suunnittelu ja ohjaus voivat paitsi vahvistaa opiskelijoiden osaamista ja kiinnittymistä työelämään, myös tukea heidän urasuunnittelutaitojaan, itsetuntemustaan, itseohjautuvuuttaan ja tulevaisuusajatteluaan.

Henkilökohtaistamisen käänköpuolena vastauksissa kuvattiin, kuinka yksilöllisyyden korostuessa opiskelijaryhmän huomiointi ja ryhmän muodostama tuki on väistämättä heikentynyt.

Myös opettajien edellytykset täyttää HOKS-prosessin vaatimuksia ovat nousseet esiin. Esimerkiksi Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n mukaan opiskelijan HOKS:n laadintaan varattu aika riippuisi mitä ilmeisimmin opettajan aikaresurssista eikä yksittäistä opiskelijaa koskevan HOKS:n laatimiseen tarvittavasta ajasta. OAJ:n tekemässä kyselyssä ongelmallisena pidettiin myös HOKS-prosessin monimutkaisuutta eri menettelyineen. Myös prosessia ohjaavan lomakkeen yksityiskohtaisuus sekä sähköisen lomakkeen alustan toimivuus saivat kyselyssä osakseen kritiikkiä.⁴

2.6 Työelämäyhteistyön uusia muotoja on vakiinnutettu vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa

Työelämäyhteistyössä on tukeuduttu aiempiin hyviin käytäntöihin ja yhteistyötä on syvennetty

Työelämässä oppiminen muodostaa olennaisen osan ammatillisesta koulutuksesta. Reformi painottaa työpaikalla tapahtuvaa osaamisen kehittämistä, työelämälähtöisyyden painoarvon lisäämistä ja työelämässä tapahtuvan osaamisen hankkimista, mikä on yleisesti tunnustettu perustelluksi suuntaukseksi. Reformin myötä työelämässä tapahtuva oppiminen on lisääntynyt, ja koulutusta on myös kehitetty. Työelämäyhteistyön syventyminen on merkittävä koulutuksen laatutekijä.

Useissa ammattiopinioissa tutkintoja on jo perinteisesti suoritettu vahvan työelämälähtöisesti. Tarkastuksessa havaittiinkin merkittäviä eroja siinä, miten reformin koettiin muuttaneen yhteistyötä työelämän kanssa.

Osa rehtoreista toi esiin, että heidän oppilaitoksessaan on jo pitkään tiedostettu työelämäyhteistyön keskeinen merkitys ammattiopinnoille, eikä reformi ole tässä mielessä muuttanut toimintaa. Suurin osa ammattiopistojen rehtoreista katsoi kuitenkin, että yhteistyö työelämän kanssa on reformin myötä syventynyt ja työpaikalla tapahtuva osaamisen kehittäminen on tiivistynyt ja lisääntynyt.

Keskeistä on huomata, että nyt työelämäyhteistyö ei pelkistä ai-noastaan siihen, että ammattiopisto lähettää opiskelijoita työpaikalle oppimaan. Työelämäyhteysien vahvistaminen on lisännyt kaksisuuntaisia sisällöllisiä painotuksia. Sen lisäksi, että työelämäyhteistyö tarjoaa opiskelijoille oppimispaikkoja, se auttaa ammattiopistoja suuntaamaan koulutusta työelämän ja tulevaisuuden osaamistarpeisiin, tukee ammattiopistoja koulutuksen vaikuttavuuden vahvistamisessa, antaa merkittävän panoksen tutkintojen suorittamiseen liittyviin näyttöihin sekä tukee ammattiopistoja oppimisympäristöjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä.

Reformi on muuttanut opettajien työn sisältöä. Opettajaresursseja on siirretty opetustehtävistä työelämäyhteistyön ylläpitämiseen ja opiskelijoiden valmentamiseen. Vasta reformin myötä osa ammattiopistoista on tunnistanut, miten paljon resursseja työelämäyhteistyön rakentaminen vaatii ja miten vaativasta ja toisaalta palkitsevasta tehtävästä siinä on kysymys. Työelämäyhteistyön kehittymistä on pidetty keskeisimpänä tekijänä siinä, kyetäänkö ammattikoulutuksessa varmistamaan tulevaisuuden työelämässä tarvittava osaaminen.



Useissa ammattiopinnoissa tutkintoja on suoritettu työelämälähtöisesti jo ennen reformia



Työelämäyhteistyön rakentaminen ja ylläpitäminen vaatii paljon resursseja

Vaikka ammattiopistoilla on aiemminkin ollut työelämäyhteistyötä alueensa yritysten kanssa, reformin toimeenpano on laajamittaisesti luonut jatkuvaa vuoropuhelua ja vuorovaikutteisuutta niiden ja työelämän välille. Reformin tuki on myös vauhdittanut työelämässä tapahtuvan oppimisen integrointia kiinteäksi osaksi koulutusta, työpaikalla tapahtuvan oppimisen pedagogiikan kehittämistä sekä työelämäpalautteiden huomioimista ammattiopiston suunnittelussa.

Reformin toimeenpano on myös luonut tilaa innovatiivisille ideoille. Esimerkkejä näistä ovat muun muassa alueen kuntien yhteinen lähettiläs, joka on vienyt reformitietoutta työelämäkentälle, sekä erilaiset työpaikkojen kanssa aloitetut kumppanuushankkeet.

Yritysten näkökulmasta yhteistyön ja vuoropuhelun lisääntyminen luo edellytyksiä sille, että koulutusta suunnataan yritysten tarvitsemiin koulutustuotteisiin, kuten osaamisen päivittämisen eri muotoihin, sekä työvoiman saatavuutta turvaaviin toimiin, kuten vetovoimahankkeisiin.

Työelämässä oppimisessa tukeudutaan työpaikkaohjaajien sitoutumiseen ja osaamiseen

Työpaikkaohjaajien osaamisen varmistaminen on työelämäyhteistyössä merkittävä sisältökysymys. Työpaikkaohjaaja on tietty henkilö, joka vastaa työpaikalla opiskelijan ohjaamisesta. Työpaikkaohjaajat ovat pääsääntöisesti ammattitaitoisia, osaavia ja sitoutuneita opiskelijan ohjaamiseen. Tiivis kolmikantainen yhteistyö ja vuoropuhelu opiskelijan, työpaikkaohjaajan ja opettajan välillä tukee opiskelua. Jos käytännöt ovat puolestaan epäselvät eikä työpaikkaohjaaja esimerkiksi ohjaa opiskelijaa tai anna hänelle palautetta hänen työstään ennen loppuarviointia, opiskelija ei pysty harjoittelemaan kehittämistä kaipaavaa toimintaa työpaikalla tapahtuvan oppimisjakson aikana, eikä jakson tavoitteita saavuteta.

Joskus työelämäoppimisen sisältö ja ohjaus jättävät toivomisen varaa. Ammattioppilaitoksissa on tiedostettu, että työpaikkaohjaajia on tarpeen perehdyttää ja kouluttaa. Toistaiseksi tässä on onnistuttu vaihtelevasti. Joillain alueilla työpaikkaohjaajat ja opettajat kohtaavat koulutuksissa säännöllisesti, ja koulutuksen tukena voi olla myös muunlaista koulutusalojen substanssien verkostotoimintaa. Toisilla aloilla ja alueilla tässä ei onnistuta.

Reformin myötä joillain aloilla käytössä olleet ohjaajakorvaukset poistuivat. Jos ohjaajia ei saada osallistumaan koulutukseen eikä osallistumiseen ole käytettävissä kannusteita, ammattiopistojen on vaikea vaikuttaa työpaikkaohjauksen laatuun.

Työelämän oppimispaikkoja ei ole riittävästi

Ammatillisen koulutuksen edellytykset suoriutua koulutustehtävästään riippuvat ammattiopiston ja työelämätoimijoiden yhteistyön sujuvuudesta. Eräs tarkastuksessa esiin noussut kipupiste on työelämän oppimispaikkojen riittävyys. Tarkastuksessa ei ole erikseen selvitetty, miten koronaviruksen torjunnan toimenpiteet ovat vaikuttaneet ja tulevat vaikuttamaan työpaikoilla tapahtuvan oppimisen järjestämiseen. Paikkojen riittävyys vaihtelee kuitenkin alueittain ja aloittain.

Monilla aloilla työpaikoilla oppimista on vaikea järjestää alan rakenteellisten tekijöiden vuoksi. Oppimispaikan löytäminen voi olla hyvin ongelmallista aloilla, joilla työvälineisiin ja kalustoon sioutuu suuri osan yrityksen pääomasta. Koulutusopimukseen perustuva työelämäyhteistyö soveltuu huonosti myös aloille, joilla yritys rakenne painottuu yksinyrittämiseen tai tehdään paljon freelance-työtä. Myös pienillä ammattialoilla työelämän oppimispaikkoja ei tahdo löytyä, varsinkin jos alan työmarkkinatilanne on vaikea.

Työelämässä oppimisen esteeksi on muodostunut myös se, että joillain alueilla yritykset eivät ole halunneet tai kyenneet tukemaan ammattikoulutusta omalla panoksellaan.

Ongelmana on myös, että työpaikat tarjoavat oppimispaikkoja valikoivasti. Kun työelämä odottaa entistä valmiimpia työelämässä oppijoita ja samaan aikaan yksilöllisen tuen tarve ammatillisessa koulutuksessa vaikuttaa lisääntyvän, ammattiopistoilla on ajoittain ollut suuria vaikeuksia löytää hyviä oppimispaikkoja kaikille opiskelijoille. Työpaikoilla ei juuri ole valmiuksia erityisen tuen opiskelijoiden ohjaamiseen, minkä vuoksi esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien työpaikalla oppimisen jaksoja ei ole kyetty toteuttamaan missään muodossa.



Työelämän oppimispaikkojen määrä vaihtelee alueittain ja aloittain



Erityisen tuen opiskelijoille on erityisen vaikeaa löytää työelämän oppimispaikkaa

3 Ovatko reformin työllistyvyyteen ja kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet toteutuneet tai toteutumassa?

Reformin toteuttaminen on edennyt tavoitteiden suuntaisesti. Opilaitosten suoriterahoituksen perusteet ovat kuitenkin ristiriidassa reformin tavoitteisiin nähden. Tällöin riskinä on, että rahoitus ohjaa reformin toimeenpanoa epätarkoituksenmukaiseen suuntaan. Työelämässä tapahtuvan oppimisen onnistuminen – työelämäyhteistyön toimivuus, elinkeinoelämän ja yritysten osaamisvaatimukset täyttävä koulutus sekä oppimispaikkojen saatavuus – on keskeinen edellytys ammatillisin koulutuksen kestävyydelle. Toimeenpanon hyvät käytännöt ovat yleisesti ottaen tukeneet reformin tavoitteiden mukaista kehitystä.

3.1 Ammatillisen koulutuksen käytänteet ovat edenneet reformin tavoitteiden suuntaisesti

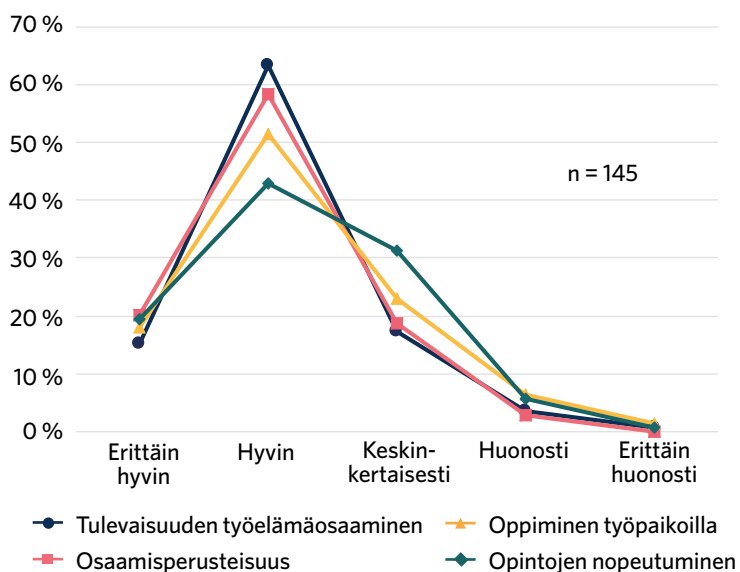
Tarkastuksessa reformin keskeisiksi tavoitteiksi on nostettu tulevaisuuden työelämässä tarvittava osaamisen varmistaminen, osaamisperusteisuutta tukevat opintopolut, työpaikoilla tapahtuvan oppisen lisääminen ja opintojen nopeutuminen.

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeisistä tavoitteista vain osa on mitattavia. Reformissa tavoitteille ei myöskään ole määritetty mittareita. Koska tarkastuksen tarkastelujakso ei lisäksi vielä juuri mahdollista reformin eri tavoitteiden toteutumisen vertailemista, ammatillisen koulutuksen käytäntöjen kehittymistä tavoitteiden suuntaisesti on tarkastuksessa arvioitu laadullisesti ammatitopiston rehtoreille tehdyn kyselyn ja tarkentavien haastatteluiden perusteella

Rehtoreiden näkemyksien jakaumat on esitetty kuviossa 5.



Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteista vain osa on mitattavia



Kuvio 5: Rehtorien (n=145) näkemykset reformin tavoitteiden toteutumisesta (% vastaajista)

Reformin tavoitteiden toteutuminen on hyvällä kehitysuralla, ja rehtorien mukaan ammatillisen koulutuksen käytännöt ovat edenneet reformin tavoitteiden suuntaisesti. Reformin toimeenpanon toimenpiteistä tarkastuksessa tehdyt havainnot luvussa 2 tukevat arviota siitä, että rehtorien näkemys tavoitteiden toteutumisesta on riittävän luotettava.

Tavoitteista opintojen nopeutuminen on toteutumassa jonkin verran muita tavoitteita keskinkertaisemmin. Tarkastusta tehtäessä ammattiopintojaan olivat päättämässä vasta ensimmäiset reformin jälkeen aloittaneet opiskelijat, eikä tilastotietoa opintojen keston muutoksesta siten ollut vielä saatavilla. Ennakkotietojen mukaan opintoihin käytettävä aika vaihtelee voimakkaasti; osa opiskelijoista valmistuu aiempaa nopeammin ja jotkut taas käyttävät opintoihin yhtä pitkän tai pidemmän ajan kuin aiemmin.

Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteet suuntautuvat tulevaisuuteen. Siksi tarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, että reformin toimeenpano luo edellytyksiä niiden toteutumiselle. Kuviossa 6 on esitetty tämän näkökulman mukainen 8-ruutuinen SWOT-analysisehikko.



Ammatillisen koulutuksen käytännöt ovat pääsääntöisesti edenneet reformin tavoitteiden suuntaisesti

TULEVAISUUS NYKYISYYS SISÄINEN ULKOINEN VAIKUTUKSET	TOIMEENPANO VAHVUUDET "Tekijät, jotka mahdollistavat reformin vaikutukset"	HEIKKOUEDET "Tekijät, joita tulee kehittää, jotta reformin tavoitellut vaikutukset voidaan saavuttaa"
	MAHDOLLISUUDET "Tekijät, jotka tukevat reformin vaikutuksien saavuttamista"	Tukeeko toimeenpano reformin vahvuuksien hyödyntämistä?
UHAT "Tekijät, jotka vaarantavat reformin vaikutuksien saavuttamisen"	Millaisia uhkia reformiin liittyy? Auttaako reformin toimeenpano hallitsemaan näitä uhkia?	Liittyykö reformiin uhkia, joihin toimeenpanossa ei ole varauduttu?

Kuvio 6: Toimeenpanon yhteys tavoitteiden toteutumiseen ja reformin vaikutuksiin

Analyysikehikon mukaisesti toimeenpano voi onnistuessaan tukea tai epäonnistuessaan vaarantaa reformin tavoitteiden toteutumista (mahdollisuuksia). Toimeenpanon vahvuudet taas voivat auttaa hallitsemaan reformin huonoa vaikuttavuutta tai kielteisiä vaikutuksia (uhkia). Toisaalta, mikäli reformin uhkiin ei toimeenpanossa osata kiinnittää huomiota, ne toteutuvat suurella todennäköisyydellä ja heikentävät tavoiteltujen vaikutusten edellytyksiä tai johtavat yllättäviin kielteisiin vaikutuksiin.

Analyysikehikon kautta reformia tarkastellaan paitsi toimeenpanon ja vaikutusten myös koulutusjärjestelmän sisäisten toimenpiteiden ja ulkoisen vaikuttavuuden sekä tulevaisuusorientaation näkökulmista. Eri ulottuvuuksien huomioiminen tarkoittaa niitä toimenpiteitä, jotka ovat reformissa nyt käsillä ja joiden vaikutukset ilmenevät ulkoisena vaikuttavuutena vasta tulevaisuudessa.

Alaluvuissa 3.2–3.5 arvioidaan reformin toimeenpanon ja käytännön toimenpiteiden yhteyttä tavoitteiden mukaisten vaikutusten saavuttamiseen.

3.2 Reformissa ei ole varauduttu kaikkiin sen tavoitteita vaarantaviin uhkiin

Resurssiohjaus ei tue riittävästi osaamisperusteisuuden tavoitetta

Ammattiopinnoissa osaamisperusteisuus on merkinnyt siirtymää pois aiemmasta oppisisältöperusteisuudesta, jossa kullakin tutkinnolla on ollut tietty ennalta määritetty opiskeltava sisältönsä. Osaamisperusteisuus näkyy ammatillisessa koulutuksessa osaamisen tunnustamisena, valinnaisina koulutussisältöinä sekä erilaisen oppimisympäristöjen hyödyntämisenä. Osaamisperusteinen koulutus tarjoaa opiskelijoille sellaista puuttuvaa osaamista, joka tukee heidän työllistyvyyttään.

Valtionosuuden rahoitusperusteet ohjaavat ammattiopistoja keskittymään tutkintokoulutukseen, vaikka työelämän toimijoilla olisikin kysyntää tutkintoja pienemmille koulutuskokonaisuuksille. Koska matalan pohjakoulutuksen omaavilla henkilöillä on selkeästi huonommat mahdollisuudet pysyä työllisinä tulevaisuudessa, olisi työllistyvyyden näkökulmasta perusteltua, että ammattiopistot järjestäisivät täydennys- tai lisäkoulutusta. Tällaisen koulutuksen, joka ei tähtää tutkintoon tai tutkinnon osaan, järjestämiseen valtionosuusrahoitus ei kannusta.

Eräät oppilaitokset ovat perustaneet kaupallisesti toimivia koulutusyksiköitä, jotka tarjoavat yrityksille täydentävää koulutusta. Aiemmin tällaista kurssitoimintaa järjestettiin myös työvoimapolitiittisina toimenpiteinä. Näiden koulutusyksikköjen kannattavuus on kuitenkin useissa tapauksissa heikko.

Osaamisperusteisuuden ja resurssiohjauksen välillä on havaittavissa ilmeinen ristiriita. Tilanteessa, jossa rahoitukseen perustuva ohjaus on ristiriidassa tavoitteiden kanssa, toiminta organisoituu helposti rahoituksen mukaisesti. Ristiriitainen ohjaus suuntaa siten ammatillisen koulutuksen tarjontaa tutkintoon johtavaan koulutukseen riippumatta siitä, toteuttaako koulutus osaamisperusteisuutta tai vastaako se työelämän tarpeita.



Valtionosuuden rahoitusperusteet ohjaavat ammattiopistoja keskittymään tutkintokoulutukseen

Riippuvuus yrityksistä on riski koulutusjärjestelmän kestävyydelle

Ammatillisen koulutuksen reformissa työelämässä oppimisen vahvistamista on lähestytty koulutuksen sisällöllisenä kysymyksenä, joka liittyy myös koulutuksen voimavarojen tulokselliseen käyttöön. Muutos opettajakeskeisestä koulutuksesta työelämässä tapahtuvaan oppimiseen on vähentänyt opetuksen resurssitarvetta. Työelämässä tapahtuva oppiminen perustuu vastavuoroisuuteen; koulutustarjontaa joustavoittamalla oppilaitokset pystyvät palvelemaan työelämää paremmin, mikä taas madaltaa yritysten kynnystä sijoittaa työelämäoppijoita yritykseen.

Samalla työelämäyhteistyöstä on tullut koulutusjärjestelmässä kriittinen tekijä. Jos työelämäyhteistyöhön syntyisi laajamittaisia ongelmia, kriisiytyisi koko koulutusjärjestelmä. Elinkeinoelämällä ei ole velvoitetta yhteistyöhön ammattioppilaitosten kanssa. Siksi ammatillinen koulutus voi olla kestäväällä pohjalla vain, jos työelämäyhteistyön sisältö, toimintamalli ja vastavuoroisuus vastaavat elinkeinoelämän ja yritystoimijoiden odotuksia. Tilanne, jossa työelämäkumppanit kokisivat koulutuspanoksensa liian suureksi siitä saamiinsa hyötyihin tai kantokykyynsä nähden, heikentäisi työpaikoilla tapahtuvaa oppimista merkittävästi.

Työelämäyhteistyön ylläpitäminen ja kehittäminen on ensiarvoista ammatillisen koulutusjärjestelmän kestävyuden varmistamisessa. Tämä on tiedostettu ammattiopistoissa. Samoin on tiedostettu, että työelämässä oppimisen volyymin kasvu ja reformin toimeenpanoon liittyvä työelämäyhteistyön sisällöllinen kehittäminen lisäävät tarvetta kohdentaa resursseja työelämäyhteistyöhön. Toimivakaan yhteistyö ja siihen systemaattisesti kohdennetut panostukset eivät poista riskiä siitä, että esimerkiksi suhdannetilanne tai alueelliset rakennemuutokset voivat heikentää yritysten kestävyttä ja edellytyksiä tarjota opiskelijoille oppimispaikkoja. Eräillä aloilla tämä riski on osin jo konkretisoitunut koronavirusepidemian torjunnan toimenpiteiden vuoksi.

Reformissa poistettiin mahdollisuus sopia koulutussopimuksessa korvauksen maksamisesta opiskelijan työpaikkaohjaajalle tai oppimispaikalle. Myös tämä voi vaikuttaa oppimispaikkojen määrään.



Työelämäyhteistyön laajamittaiset ongelmat kriisiyttäisivät ammatillisen koulutuksen



Suhdannetilanne tai alueelliset rakennemuutokset vaikuttavat yritysten edellytyksiin tarjota oppimispaikkoja

Syrjäytymisen ehkäisy syö ammattiin kouluttamisen resursseja

Ammatillisen koulutuksen tarkoituksena on vahvistaa opiskelijoiden työllistymistä tukevaa ammatillista osaamista ja varmistaa työantajien tarvitseman osaavan työvoiman saatavuus. Vuosien kuluessa koulutusjärjestelmistä nimenomaan ammatillisen koulutuksen on edellytetty kantavan merkittävää vastuuta nuorten syrjäytymisen ehkäisystä, vaikka valtionavustuksin rahoitetaan myös kuntien etsivää nuorisotyötä, nuorten työpajoja ja ohjaamoja, jotka myös pyrkivät toiminnallaan ehkäisemään nuorten syrjäytymistä.

Reformin mukainen toimintamalli painottaa yksilöllisiä opintopolkuja ja opiskelijan omia valintoja. Samalla lähiopetuksen määrä on vähentynyt. Tämä on lisännyt opiskelijan vastuuta opiskelun etenemisestä. Pääosa opiskelijoista kantaa vastuun luontevasti, ja se vahvistaa heidän sitoutumistaan opintoihin. Joiltakin opiskelijoilta vastuun kantaminen ei luonnistu itsenäisesti. Reformin yksilöllinen toimintamalli ei aina sovi haastavassa elämäntilanteessa olevalle nuorelle, vaikka hän saisikin erityistä tukea. Rehtorit ovat tuoneet kyselyn avovastauksissa esiin, että erityisen tuen ohella monet opiskelijat hyötyisivät merkittävästi perinteisen koulutuksen kiinteästä opintoryhmästä ja sen tuomasta tuesta.

Ammattipistojen rehtorien mukaan tukea tarvitsevien ja vailla perustaitoja olevien opiskelijoiden määrä on noussut viime vuosina. Opiskelijoissa on yhä enenevässä määrin heitä, jotka painivat erilaisten ongelmien ja haasteiden kanssa. Opiskelijoilla on esimerkiksi elämänhallinnan vaikeuksia, oppimisvaikeuksia tai uusavuttomuutta. Usein nimenomaan motivaation puute johtaa siihen, että suunnitellut ja räätälöidyt opintopolut eivät toteudu. Toinen erityistä tukea tarvitseva ryhmä ovat maahanmuuttotautaiset opiskelijat, joiden suomen kielen taito ei vielä vastaa työelämän vaatimuksia. Myös maahanmuuttotautistaisten opiskelijoiden määrä ammatillisessa koulutuksessa on lisääntynyt viime vuosina, ja kehityksen arvioidaan jatkuvan samanlaisena myös lähivuosina.

Erityisen tuen tarve ei tulevaisuudessa koske enää vain pientä osaa opiskelijoita. Tämä heijastuu ja tulee jatkossakin heijastumaan ammatillisen koulutuksen kustannuksiin. Erityisen tuen kustannukset voivat olla oppilasta kohden kaksin- tai kolminkertaiset verrattuna siihen, jos opiskelija ei tarvitse erityistä tukea. Koska koulutuksen järjestäjien taloudellinen liikkumavara on rajallinen, syrjäytymisen ehkäisy ja erityisen tuen toimenpiteet tulevat kuormittamaan ammatillisten koulutuksen järjestäjien taloudellista kestäkykyä.



Erityisen tuen tarve on lisääntynyt

Jo nyt on nähtävissä, että reformin lähtökohta siitä, että kaikki saavat tarvitsemansa tuen, ei toteudu. Jos vallitseva kehitys jatkuu, ammatillisen koulutuksen määrärahojen käytössä voidaan joutua tekemään yhä vaikeampia valintoja tai lisäämään määrärahoja koulutuksellisen perustehtävän varmistamiseksi.

Uusi oppivelvollisuuslaki ja eräät siihen liittyvät lait (HE 173/2020 vp) tulevat voimaan 1.8.2021. Oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaan oppivelvollisuutta suoritetaan perusopetuksen jälkeen lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Nivelvaiheen koulutus voi useissa tapauksissa olla opiskelijan tilanteeseen sopivampi vaihtoehto kuin yksikköhinnaltaan kallis ammatillinen koulutus.

3.3 Toimeenpanon aikana on pystytty hallitsemaan eräitä reformiin kohdistuvia uhkia

Työelämäyhteistyö oli vaarantua heikon viestinnän takia

Reformia koskenut viestintä epäonnistui, mikä oli vaarantaa työelämäyhteistyötä ja heikentää työpaikoilla oppimisen paikkojen saatavuutta.

Reformin valmisteluvaiheessa yritystoimijoille ei viestitty keskitetysti reformin sisällöstä, muutoksista ja vaikutuksista. Kun reformin saamassa julkisuudessa taas painottuivat toimeenpanovaiheen säästöt eivätkä reformin sisältö tai tavoitteet, ammattiopistojen työelämäkumppaneille muodostui virheellisiä käsityksiä reformin vaikutuksista. Tämä oli johtaa jopa siihen, että yritysten tarjoamien työelämän oppimispaikkojen määrä olisi vähentynyt merkittävästi.

Se, että ammattiopistot ovat reagoineet tilanteeseen ja kyenneet henkilötasolla oikaisemaan julkisuudessa käydyn keskustelun virheellisyyksiä, osoittaa, että oppilaitosten ja yritysten välisellä tiiviillä vuorovaikutuksella voidaan varmistaa toimiva työelämäyhteys myös tulevaisuudessa.

Ammattiopistojen toimintaa on kyetty sopeuttamaan tavalla, joka on mahdollistanut reformin toimeenpanon

Reformin valmistelun ollessa käynnissä ammatillisen koulutuksen rahoituksen tasoon kohdistettiin noin 400 miljoonan euron leikkaus. Paine toiminnan laadun turvaamiseen myös supistuneilla resursseilla oli ilmeinen.



Reformin kielteinen julkisuus oli johtaa työelämän oppimispaikkojen määrän merkittävään vähentymiseen

Reformi ei leikannut ammatillisen koulutuksen rahoitusta

Ammattiopistojen toimintaan kohdistuneet määräraholeikkaukset eivät ole olleet reformin seurausta. Reformin toimeenpano on valmisteltu oppilaitoksissa vanhamuotoisen rahoitusjärjestelmän aikana, leikattuun määrärahatasoon sopeutuen. Reformin mukaiseen rahoitukseen on siirrytty siirtymäaika huomioiden vuodesta 2018 alkaen.

Rahoitusleikkauksilla on ollut merkittävä vaikutus oppilaitosten tapaan järjestää toimintansa. Rahoituksen pieneneminen edellytti ammattiopistoissa kulujen karsimista. Keskeisimpinä toimina ovat olleet opettajien ja muun henkilöstön vähentäminen sekä oppilaitoksen käytössä olevien tilojen tiivistäminen ja luopuminen tyhjennetyistä tiloista. Myös opettajien siirtäminen vuosityöaikaan on auttanut sopeutumaan rahoitustilanteeseen.

Rehtoreiden mukaan sopeuttamistoimet kohdistettiin ammattiopistoissa niin, että opetushenkilöstöstä säästettiin mahdollisimman vähän. Opetushenkilöstöä ei myöskään ole juurikaan korvattu alemman palkkatason koordinaattoreilla tai vastaavilla tehtävämikkeillä.

Hallinnolliseen henkilöstöön leikkaukset ovat osuneet suhteessa tuntuvammin. Tämä on heikentänyt reformin toimeenpanon edellytyksiä, sillä toimeenpano on kasautunut pienelle joukolle tai vain muutamille hallintohenkilöille. Tästä huolimatta reformin toimeenpano on kyetty toteuttamaan pääosin asianmukaisesti.

3.4 Eräitä reformin mahdollisuuksia on vaarassa jäädä hyödyntämättä

Tietojärjestelmien kehittäminen aiheutti hallinnollista taakkaa

Hallinnollinen taakka muodostuu kokemuksesta, että resursseja sidotaan välilliseen toimintaan, jonka hyötyjä on vaikea havaita tai perustella. Tarkastuksessa hallinnollisella taakalla tarkoitetaan koulutuksen järjestäjien kokemaa reformiin liittyvää kuormitusta.



Hallinnollinen taakka on voinut syrjäyttää olennaisempia toimenpiteitä, jolloin reformin hyötyjä on jäänyt saavuttamatta

Koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet, että hallinnollista taakkaa on syntynyt nimenomaan opetusta tukevista kehittämistehtävistä ja uusista raportointivaatimuksista. Hallinnollinen taakka on voinut syrjäyttää tai siirtää tuloksellisuuden näkökulmasta olennaisempia toimenpiteitä ja näin johtaa siihen, että jotkin reformin hyödyt ovat jääneet saavuttamatta tai toteutuneet viipeellä.

Reformin toimeenpano on ollut kokonaisvaltaista, ja siihen on ollut käytettävissä verrattain vähän aikaa. Jo nämä asiat sellaisenaan ovat edellyttäneet koulutuksen järjestäjiltä ja ammattiopistoilta huomattavaa työpanosta. Kun koulutuksen järjestäjien saman aikaisesti tekemät sopeuttamistoimet painoutuivat hallinnolliseen työhön, reformin toimeenpanon valmistelu jäi rehtorin ja aiempaa pienemmän henkilöstöjoukon vastuulle.

Reformi on lisännyt hallinnollista työtä myös toimeenpanovaiheen jälkeen. Rehtoreiden kyselyn mukaan esimerkiksi raportointin on koettu lisääntyneen. Työmäärän on koettu lisääntyneen kaikissa ammattiopistoissa oppilaitoksen koosta tai järjestämis muodosta riippumatta. Oppilasmäärältään pienten koulutuksen järjestäjien edellytykset automatisoida prosesseja ovat olleet heikot, mikä on lisännyt niiden manuaalista työtä.

Raportoinnin tietojärjestelmän Koski-palvelun käyttöönotto ei tapahtunut kitkattomasti. Koulutuksen järjestäjillä, Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön edustajilla on kullakin erilaiset näkemykset ongelmien laajuudesta ja syistä.

Koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet tietojärjestelmien yhteensovittamisen erityisen kuormittavaksi. Koulutuksen järjestäjien mukaan Koski-tietojärjestelmä ei reformin toimeenpanon alkuvaiheessa ollut valmis, että ne olisivat voineet liittyä järjestelmän rajapintaan. Järjestelmän määritykset muuttuivat, eikä tiedon siirto ollut alkuvaiheessa luotettavaa.

Opetushallituksen virkamiesten mukaan ongelmat olisivat liittyneet kirjaamistavan muutokseen, tietojen kirjaamisen yhdenmukaisiin menettelyihin sekä siihen, mitkä olivat koulutuksen järjestäjän järjestelmän edellytykset vastata Koski-tietojärjestelmän vaatimuksiin.



Sopeuttamistoimien vuoksi reformin toimeenpanon henkilövoimavarat ovat olleet niukat



Eri osa puolilla on erilaiset näkemykset tietojärjestelmä-ongelmien laajuudesta ja syistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten mukaan Koski-tietojärjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa järjestelmässä ilmeni teknisiä ongelmia. Järjestelmän rajapinnat eivät toimineet, minkä vuoksi koulutuksen järjestäjät joutuivat syöttämään tietoja myös manuaalisesti. Ongelmat johtuivat osin siitä, että järjestelmän kehittämisen aikataulu oli tiukka. Toisaalta oppilastietoa oli kerätty koulutuksen järjestäjiltä jo pitkään. Koulutustiedon keräämisessä on aiemminkin esiintynyt ongelmia, mutta kun kerätty tieto reformin myötä muodostui rahoituksen perusteeksi, vasta nyt tiedon edellytettiin olevan oikeaa ja luotettavaa. Siksi järjestelmän kehittämistyötä tehtiin tarkasti, ja kaikkiin ongelmiin suhtauduttiin vakavasti. Lisäksi Koski-tietojärjestelmään kerättävä tieto oli aiempaa yksityiskohtaisempaa, eivätkä koulutuksen järjestäjien käyttämät oppilastietojärjestelmät olleet alkuvaiheessa valmiita tähän.

Koulutuksen järjestäjä rakenne on yksipuolistumassa

Viime vuosien kehityksessä on korostunut kunnallisten ja seutukunnallisten koulutuksen järjestäjien asema. Koulutus on keskittynyt osin talouden määrittämien reunaehtojen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvien vaatimuksen vuoksi. Ammatillisen koulutuksen keskittyminen pelkästään suuriin koulutusorganisaatioihin yksipuolistaa koulutusrakennetta ja voi johtaa elinkeinoelämän näkökulman heikkenemiseen koulutuksessa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä oli vuoden 2021 alussa 150, joista kymmenen järjestämislupa päättyi 31.12.2021. Vuoden 2018 alussa koulutuksen järjestäjiä oli 165.

Koulutuksen järjestäjä kuntia on 9, kuntayhtymiä 33 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä 107. Lisäksi valtio ylläpitää Saamelaisalueen koulutuskeskusta. Oppilasmäärän mukaan suurimmat koulutuksen järjestäjät ovat kuntien tai kuntayhtymien ylläpitämiä. Osakeyhtiö- tai säätiömuotoiset koulutuksen järjestäjät ovat esimerkiksi kansanopistoja, urheiluopistoja tai elinkeinoelämän oppilaitoksia. Reformin myötä useat osakeyhtiömuotoiset yritykset lakkauttivat ammattikoulustoimintonsa. Ammatillista koulutusta antaneista pörssiyhtiöistä esimerkiksi Finnair Oyj, Konecranes Finland Oy, Nokia Oyj, Sanoma Oyj ja UPM-Kymmene Oyj eivät hakeneet tutkintojen järjestämislupaa ja niiden järjestämä koulutus päättynee siirtymäajan jälkeen viimeistään vuoden 2021 lopussa.

Reformin jälkeen koulutuksen järjestäjäkentästä on poistunut 25 koulutuksen järjestäjää, jotka ovat joko fuusioituneet tai lopettaneet koulutustoimintansa. Ainakin yksi oppilaitos menetti asemansa saatuaan kielteisen päätöksen koulutuksen järjestämistä koskevaan uusimishakemukseensa.

Reformin valmistelu oli avoin ja osallistava prosessi. Suurilla toimijoilla on ollut pienempiä toimijoita paremmat edellytykset osallistua valmisteluun. Osa koulutuksen järjestäjistä nimittäin kokee, että reformi ja Opetushallituksen järjestelmät ja prosessit olisi suunniteltu suurien koulutuksen järjestäjien näkökulmasta ja että koulutuksen järjestäjiin kohdistuu myös sellaisia vaatimuksia, jotka eivät sovellu pieniin ammattiopistoihin.



Pienet koulutuksen järjestäjät kokevat, että jotkin reformin vaatimuksista eivät ole kohtuullisia

Vientiyritysten osaamistarpeisiin on kyettävä vastaamaan

Ammatillinen osaaminen on vientiyritystemme menestystekijä ja siten myös kansakuntamme rakenteellisen kilpailukyvyn perusta. Kansantalouden näkökulmasta vientiyrityksillä on erityinen rooli yhteiskuntamme kokonaisvarallisuuden lisäämisessä.

Koulutus luo edellytyksiä globaalissa kilpailussa välttämättömille innovaatioille ja tuotteiden korkealle laadulle. Vientiyrityksissä osaamisvaatimukset voivat liittyä esimerkiksi hybridiosaamiseen tai kapean osa-alueen erikoisosaamiseen. Hybridiosaamisella tarkoitetaan useille ammattialoille sijoittuvan osaamisen yhdistymistä yhdeksi uudeksi työtehtäväksi. Näitä vaatimuksia ei kyetä täyttämään perustutkintokoulutuksessa.

Teollisuusalojen oppilaitosten ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin tähtäävä koulutus tukeutuu opiskelijoiden ammatilliseen perusosaamiseen; sähköasentaja jatkokoulutuu hissiasentajaksi tai levyseppä-hitsaaja laivanrakennushitsaajaksi.

Koulutusjärjestelmän tulee tukea osaamisen yhdistämistä ja syventämistä myös vientiteollisuuden osaamistarpeisiin. Reformin toimeenpano on nostanut esiin teollisuusoppilaitosten sekä opetus- ja kulttuuriministeriön eriävän näkemyksen siitä, milloin koulutus on työnantajan vastuulla olevaa henkilöstökoulutusta ja milloin taas koulutusjärjestelmään sisältyvää ammatillista koulutusta.

Koulutusjärjestelmä voi osaamisen varmistamisen kautta olla juurruttamassa tuotantoa Suomeen. Tarkastuksessa on tunnistettu riski, että jos koulutusjärjestelmä ei kykene vastaamaan kansainvälisesti toimivien yritysten tarpeisiin, madaltuu niiden kynnsi siirtää koulutusta ja sitä kautta investointeja, tuotantoa ja työpaikkoja markkina-alueilleen.



Useiden vientialojen osaamisvaatimuksia ei kyetä täyttämään perustutkintokoulutuksessa



Koulutusjärjestelmä voi olla juurruttamassa tuotantoa Suomeen

3.5 Toimeenpanon vahvuudet ovat tukeneet reformin eräiden mahdollisuuksien hyödyntämistä

Koulutuksen vaikuttavuutta on tuettu uraohjauksella

Reformin myötä ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään otettiin koulutuksen vaikuttavuuteen perustuva rahoitusosa. Keskeinen vaikuttavuusrahoitukseen vaikuttava tekijä on se, miten valmistuneet opiskelijat sijoittuvat työhön tai jatko-opintoihin.

On perusteltua, että rahoituksen painotus huomioi vaikuttavuuden. Painotus on selkeyttänyt ammatillisen koulutuksen vaikuttavuusajattelua, asettanut opiskelijoiden työllistymisen tukemista koskevan tavoitteen ja rohkaissut ulottamaan työelämäyhteistyötä myös muuhun toimintaan kuin työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen.

Jos aiemmin oppilaitoksen tehtäväksi miellettiin opetus ja tutkintotodistuksen antaminen, nyt ammattiopistoissa painotetaan näkemystä, jonka mukaan ammatillinen koulutus on väline, jonka tarkoituksena on opiskelijan sijoittuminen työelämään.

Toimeenpanossa vaikuttavuusajattelu on vaikuttanut opintosiältöjen ja opintojen ohjaamisen käytäntöjen kehittymiseen. Opintosisällöistä koulutuksen vaikuttavuutta ovat tukeneet erityisesti projektit, jotka on toteutettu yrityksissä aidoissa asiakastilanteissa. Oppilaitokset ovat myös yhdessä kumppaniyrittysten kanssa suunnanneet toimintaansa yritysten tarpeiden mukaan. Uraohjauksen vahvistamisessa keskeisiä ovat olleet konkreettiset toimenpiteet, kuten ohjauspisteiden perustaminen, uraohjauksen järjestäminen ja työelämäkoordinaattorien palkkaaminen.

Koulutuksen keskeisiä prosesseja on päivitetty osaamisperusteisuuden mukaisiksi

Useissa oppilaitoksissa koulutusprosessia hallitaan laatujärjestelmän kautta. Prosessien uudistamisen ja niiden kuvaamisen vaatimus perustuu laadun hallinnan käytäntöihin: koulutuksen perustava kriteeristö on muuttunut, jolloin myös toimintatapoja on täytynyt muuttaa. Jotta oppilaitokset ovat voineet varmistaa prosessien pysyvyyden, niiden on tullut viedä uudistetut prosessit laadunhallinnan järjestelmän sisällöiksi ja sovitettava ne yhdeksi kokonaisuudeksi.



Vaikuttavuusajattelussa koulutus on väline, joka tähtää opiskelijan työhön sijoittumiseen

Prosessien ja niiden kuvaamisen välitön yhteys ja yhteensovittaminen laadunhallintaan on merkinnyt sitä, että uudistustyötä on ollut paljon. Yksi toimeenpanon vahvuus onkin ollut muutoksen kokonaisvaltaisuus. Kokonaisvaltaisessa muutoksessa osaamisperusteisuus on voitu sisällyttää johdonmukaisesti eri prosesseihin. Kun kaikki keskeiset prosessit ovat uusia, on toimintamalli usein myös helpompi omaksua.

Koulutuksen eri osa-alueiden käytännöt ja työprosessit muodostuvat vasta pidemmän ajan kuluessa, ja tarkastuksen aineistoa kerättäessä tämä kehitys oli pääosin vielä kesken.

Joidenkin ammattipistojen toiminta oli jo valmiiksi kehittynyt reformin mukaiseen suuntaan

Tarkastuksessa havaittiin eroja siinä, mikä oli eri koulutuksen järjestäjien sisäisen kehittämisen tilanne ja valmius panna reformia toimeen. Useissa oppilaitoksissa toiminta oli kehittynyt reformin tavoitteiden suuntaan jo useita vuosia ennen reformia. Nämä koulutuksen järjestäjät olivat proaktiivisesti ainakin osin tunnistaneeet samoja koulutuksen prosessin, oppilastuen ja työelämäyhteistyön kehittämiskohteita kuin mihin reformissakin lopulta päädyttiin.

Reformin mukainen toimintamalli muistuttaa rehtoreiden mukaan aikuiskoulutuksen koulutusprosessia. Oppilaitoksissa, jotka olivat aiemmin järjestäneet myös aikuiskoulutusta, uusi koulutusprosessi on tyypillisesti rakennettu aikuiskoulutuksen malliin tukeutuen. Jos taas saman koulutuksen järjestäjän alaisuudessa on ollut sekä nuoriso- että aikuiskoulutusta, ne yhdistämällä on voitu niin lisätä koulutusvolyymiä ja tehostaa hallintoa kuin tukea reformin toimintamallin omaksumista.

Aikuiskoulutuksen mallin omaksuneiden oppilaitosten lisäksi myös ammatillisilla erityisoppilaitoksilla on ollut tavanomaista vahvempi valmius toimeenpanna reformia.



Kokonaisvaltaisessa muutoksessa osaamisperusteisuus on johdonmukaisesti sisällytetty eri prosesseihin



Uusi toimintamalli on aikuiskoulutuksen koulutusprosessin mukainen

4 Toteutuvatko ammattillisen koulutuksen rahoituksessa hyvän hallinnon periaatteet sekä rahoituksen lainmukainen kohdentuminen?

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyys ei täytä kaikilta osin hyvän hallinnon vaatimuksia. Eri toimijoiden rahoitus on keskinäisriippuvaista siten, että yhden toimijan rahoituksen kasvaessa toisen toimijan rahoitus pienenee. Vaikuttavuusrahoituksen myöntäminen perustuu osin opiskelijoilta ja työntantajilta kerättävään palautteeseen, mutta keräämisen käytännöt eivät ole yhtenäiset. Myös vaikuttavuusrahoituksen perustana oleva tilastotieto on riittämätöntä. Lisäksi strategiarahoituksen hakemisesta ja raportoinnista on koettu aiheutuvan hallinnollista taakkaa. Tarkastuksessa ei havaittu lainvastaisia käytäntöjä.

4.1 Ammatillisen koulutuksen rahoitusta ohjaavat laki, asetus ja hyvän hallinnon periaatteet

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta ohjaa laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (532/2017) ja sitä täydentävä asetus (682/2017). Laillisuusnäkökulman kolmas kulmakivi on hyvän hallinnon toteutuminen.

Hyvän hallinnon perusteita ovat oikeusturvaa takaavat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja asian käsittelyä. Oikeusperiaatteiden lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös muita sellaisia säännöksiä, jotka velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva (koulutuksen järjestäjä) saa hallinnon palveluita asianmukaisesti ja että viranomainen (opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus) suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti. Tällaisia hallintoperiaatteita ovat esimerkiksi viranomaisen yleinen palveluperiaate, velvollisuus opastaa ja neuvoa hallinnossa asioivaa tarvittaessa, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten välinen yhteistyövelvoite. Sovellusten ja tietojärjestelmien helppokäyttöisyys ja asianmukainen tuki niiden käytössä ovat osa hyvää hallintoa.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen tasolla on välitön yhteys siihen, kykenevätkö koulutuksen järjestäjät turvaamaan ammattiin opiskelevien sivistykselliset oikeudet. Hyvän hallinnon toteutuminen ammatillisen koulutuksen rahoituksessa edellyttää siten muiden hyvän hallinnon takeiden ohella myös sitä, että rahoitusperusteet ovat läpinäkyvät ja rahoituksen taso on kohtuullisen ennakoitava.

4.2 Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ei ole riittävän läpinäkyvä

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on monimutkaisuudestaan huolimatta ohjannut koulutuksen järjestäjiä uusiutumaan

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muuttui reformin yhteydessä perustavasti. Aiempi, toteutuneisiin oppilasvuosiin perustunut rahoitus korvattiin vuoden 2018 alussa kahden vuoden siirtymäajan kuluessa laskennallisella järjestelmällä, johon otettiin lisäksi suoritteisiin ja vaikuttavuuteen kannustavat rahoitusperusteet.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä

Ammatillisen koulutuksen valtionosuuden perusrahoituksen osuus määrittynyt laskennallisesti ministeriön koulutuksen järjestäjälle asettamien tavoitteellisten opiskelijavuosien perusteella.

Rahoitusjärjestelmä palkitsee koulutuksen järjestäjiä laskennallisen perusrahoituksen lisäksi maksettavalla suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksella. Valtionosuusrahoituksesta 20 prosenttia määräytyy koulutussuoritteiden ja 10 prosenttia vaikuttavuuden mukaan. Suoritusrahoitusta maksetaan opiskelijoiden suorittamista tutkinnoista ja tutkinnon osista. Vaikuttavuusrahoitusta taas maksetaan koulutusalan opiskelijoiden jatkosijoittumisesta sekä opiskelija- ja työelämäpalautteen perusteella.

Valtionosuusrahoituksen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö julistavat haettavaksi strategiarahoituskokonaisuuteen sisältyviä valtionavustuksia. Strategiarahoituksen tarkoituksena on tukea ja ohjata ammatillisen koulutuksen järjestäjiä toimintansa kehittämiseksi ja uudistamisessa koulutuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Vuonna 2020 strategiarahoituksena myönnettiin noin 15 miljoonaa euroa.

Ministeriö voi varainhoitovuoden aikana päättää harkinnanvaraisesta tavoitteellisten opiskelijavuosien lisäyksenä kohdennettavasta rahoituksesta. Vuosina 2018–2020 ministeriö julistanut tällaista rahaa haettavaksi 1–3 kertaa vuodessa.

Reformia valmisteltaessa tiedostettiin, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muotoutuu monimutkaiseksi. Rahoitusjärjestelmä poikkeaa täysin aiemmasta järjestelmästä. Koulutuksen järjestäjät ovat joutuneet omaksumaan uudenlaisen ajattelutavan ja uudenlaiset laskentaperiaatteet ja kertoimet. Reformin toimeenpanon alkuvaiheessa koulutuksen järjestäjillä oli vielä epäselvyyttä siinä, millaisia vaikutuksia rahoitusjärjestelmällä on heidän omaan ammattipistoonsa.

Tarkastuksen haastattelujen perusteella useilla ammattiopistoilla on ollut jonkinlaisia vaikeuksia ennakoida seuraavan vuoden rahoituksen määrää. Osa ammattipistoista oli ilmoituksensa mukaan ennakoitunut tulevan valtionosuusrahoituksen tason melko lähelle oikein. Useissa ammattipistoissa taas todettiin, että käytettävissä olevilla laskentajärjestelmillään he eivät olleet kyenneet varmistamaan, oliko suoritepäättös ollut heidän osaltaan oikein.

Rahoitusjärjestelmän monimutkaisuutta selittää myös se, että reformin tavoitteet sovittavat rahoitusjärjestelmässä yhteen useita erilaisia pyrkimyksiä ja kannusteita. Rahoitusjärjestelmän muutos on pääsääntöisesti ohjannut koulutuksen järjestäjiä uusiutumaan reformin tavoitteiden mukaisesti.



Useilla koulutuksen järjestäjillä on ollut jonkinlaisia vaikeuksia ennakoida seuraavan vuoden rahoituksen määrää

Rahoituksen optimoinnista ei ole selkeää näyttöä, mutta riski on tiedostettava

Ammatillisen koulutuksen laskennallinen rahoitusmalli avaa koulutuksen järjestäjille eräitä mahdollisuuksia lisätä rahoitustaan keinotekoisesti. Koulutuksen järjestäjillä olisi mahdollisuus päättää toimista, joilla voitaisiin kerryttää opiskelijavuosien tilastoitavaa määrää. Tarkastuksessa ei löytynyt selkeitä viitteitä siitä, että rahoitusta olisi optimoitu laskennallisuutta hyväksi käyttäen merkittävässä määrin.

Rahoituksen suoritepäätösten ja toteutuneiden opiskelijavuosien vertailu osoitti, että osalla koulutuksen järjestäjistä toteutuneiden opiskelijavuosien määrä on toimeenpanon alkuvaiheessa ollut laskennallisen rahoituksen perusteena olevaa tavoiteltua oppilasvuosimäärää pienempi. Jos tavoiteltujen opiskelijavuosien määrä on ollut toteutunutta suurempi, koulutuksen järjestäjä on hyötynyt erotuksesta.

Myös kesäajan kirjaamiskäytäntöjä ovat eri koulutuksen järjestäjät tulkinneet eri tavoin. Osa on kirjannut oppilaitoksessa kirjoilla olleet kesätöitä tekevät opiskelijat toteutuneeseen opiskelijavuosimäärään, osa taas vain ne opiskelijat, jotka suorittavat koulutussopimukseen tai oppisopimuskoulutukseen sisältyvää oppimisjaksoa. Erilaisilla käytännöillä on ollut vaikutusta rahoituksen määrään.

Voimavarojen varmistaminen ei ole kuitenkaan korostunut ammattiopistojen toiminnassa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Riski perustehtävän sumentumisesta sekä ohjauksen muotojen ristiriitaisuudesta ja toiminnan painottumisesta epärationaalisesti on silti tiedostettava myös jatkossa. Esimerkiksi toteutuneiden opiskelijavuosimäärien esittäminen suoritepäätöksessä tukisi rahoituksen seuranta.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien rahoituksen määrät riippuvat toisistaan

Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksesta päätetään osana valtion talousarviota. Kun rahoituksen kokonaismäärä on kiinteä ja määrärahojen muutokset tapahtuvat kokonaismäärärahan sisällä, eri toimijoiden rahoituksen määrä on keskinäisriippuvaista; yhdelle koulutuksen järjestäjälle myönnettävän rahoituksen lisäys leikkaa toisen koulutuksen järjestäjän rahoitusta. Ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen laskennallisuus sekä suorite- ja vaikuttavuusrahoituksen perusteiden mukainen tuloksellisuus heijastuvat keskinäisriippuvasti kaikkien koulutuksen järjestäjien rahoituksen määrään.



Tavoiteltujen ja toteutuneiden opiskelijavuosien määrässä on toimeenpanon alkuvaiheessa ollut eroja

Rahoitusjärjestelmän laskennallisuus vähentää hallinnollista työtä järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tarvittavat muutokset painotuksissa voidaan tehdä aiempaa vaivattomammin. Jo pieniläkin muutoksilla, esimerkiksi muutoksilla viiden desimaalin tarkkuudella määritettyihin kertoimiin, vaikutetaan rahoituksen jakautumiseen koulutuksen järjestäjien kesken.

Kun rahoituksen jakautuminen muuttuu ja yhden koulutuksen järjestäjän rahoitusta lisätään joko perusrahoituksen laskentaperusteissa tapahtuvan muutoksen, suoritteiden lisääntymisen tai vaikuttavuuskriteerien myönteisen kehityksen vuoksi, järjestelmä leikkaa rahoitusta muilta toimijoilta.

Laskennallisen rahoituksen luonne on omiaan luomaan koulutuksen järjestäjien välille kilpailua yhteistyön sijaan. Rahoitusjärjestelmä ei tässä muodossa tue parhaalla mahdollisella tavalla yhteistyöhön ja verkostoihin perustuvaa kokonaistaloudellista toimintatapaa.

Koulutuksen järjestäjällä ei ole mahdollisuutta hallita kaikkia tekijöitä, joiden perusteella sen suorite- ja vaikuttavuusrahoitus määräytyvät

Valtionosuuden suoriterahoitus perustuu oppilastietoihin, jotka koulutuksen järjestäjä syöttää Koski-tietojärjestelmään. Koski-tietojärjestelmään voidaan tallentaa samaa oppilasta koskevaa tietoa useita kertoja, mutta oppilaan tutkintopisteet kohdentuvat vain sille koulutuksen järjestäjälle, joka on vienyt oppilaan järjestelmään ensimmäisenä.

Jos opiskelija on vaihtanut oppilaitosta eikä järjestelmään ole tallennettu tietoa siitä, että hän on keskeyttänyt aiemman koulutuksensa, opiskelijan suoritteet toisessa oppilaitoksessa kohdentuvat aiemman oppilaitoksen suoritteiksi. Tietoja tallennettaessa järjestelmä ei anna ilmoitusta siitä, minkä koulutuksen järjestäjän nimiin suoritteet kirjataan. Ammattiopistolla ei myöskään ole mahdollisuutta selvittää sitä, onko ammattiopistossa kirjoilla olevilla opiskelijoilla voimassa muita Koski-tietojärjestelmään kirjatun opinto-oikeuksia.



Laskennallisen rahoitusjärjestelmän tarkoituksena on hallinnollisen työn vähentäminen



Yhden koulutuksen järjestäjän tuloksellisuuden myönteinen kehitys vaikuttaa muiden rahoitukseen

Vaikuttavuusrahoitusta varten ammattiopistot ovat keränneet valmistuvilta opiskelijoiltaan palautetta. Aikaisemmin ammattiopistot olivat organisoineet palautteiden keruun oppilaitoskohtaisesti. Reformin myötä palautteita on ryhdytty keräämään Arvo-tietojärjestelmään myös automaattisesti. Automaattisesti kerättyjen palautteiden vastausosuudet ovat jääneet manuaalisesti kerättyjä pienemmiksi. Automaattisesti kerätyistä palautteista koulutuksen järjestäjä ei esimerkiksi saa tietoa siitä, kuka vastaajista on jo antanut palautteen. Koulutuksen järjestäjä ei näin ollen voi aktivoida opiskelijoita vastaamaan kyselyyn. Manuaalisessa palautteiden keruussa ammattiopistot ovat havainneet, että sähköpostitse välitettävä opiskelijapalauttepyyntö ei enää tavoita kaikkia vastaajia ja palautetietoa on täydennettävä sosiaalisen median alustojen kautta kerättävällä palautteella.

Palautejärjestelmän vaikuttavuuden merkittävimmät erot muodostuvat tällä hetkellä siitä, kuinka suuri osa vastaajista antaa palautteen – ei siitä, mikä on palautteen sisältö. Arvo-järjestelmän käytettävyydessä havaitut puutteet ja eräät muut koulutuksen järjestäjien toiminnasta riippumattomat tekijät voivat siten vaikuttaa vaikuttavuusrahoituksen määrään. Samoin, erilaiset palautteen keräämisessä käytettävät kanavat voivat vaikuttaa siihen, kuinka suuri osa opiskelijoista tai työpaikkaohjaajista antaa palautteen. Palautteen keräämisessä olisi siksi pyrittävä mahdollisimman yhtenäisiin käytäntöihin, kuitenkin niin, että palautetieto on riittävän kattavaa ja laadukasta, jotta se varmistaa vaikuttavuusrahoituksen oikean kohdentumisen.

Vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietopohja on riittämätön

Vaikuttavuuteen perustuvan valtionosuusrahoituksen tarkoituksena on kannustaa koulutuksen järjestäjiä edistämään opiskelijoiden sijoittumista työelämään tai jatkokoulutukseen. Tavoite on kannatettava. Koulutuksen laatua tulee todentaa nimenomaan vaikuttavuuden ja siihen liittyvien kannusteiden kautta.

Vaikuttavuutta koskeva tieto muodostuu opiskelijapalautteesta sekä koulutusalan opiskelijoiden työllistymisestä ja sijoittumisesta jatko-opintoihin.

Tilastokeskuksen laatiman opiskelijoiden työllistymistä kuvaavan Sijoittuminen koulutuksen jälkeen -tilaston tiedot tuotetaan yhdistämällä henkilö pohjaisia kokonaisaineistoja. Rahoituksen tietoperustan ongelmana on, että opiskelijoiden jatkosijoittumista koskeva tieto on kaksi tai kolme vuotta vanhaa. Tilastotieto on liian vanhaa, jotta sen perusteella voitaisiin luotettavasti määrittää koulutuksen järjestäjälle osoitettavan vaikuttavuusrahoituksen määrä.



Vaikuttavuuden erot muodostuvat vastausprosentista, ei palautteen sisällöstä



Koulutuksen vaikuttavuudesta ei ole saatavilla ajantasaista tietoa

Myös tiedon kattavuudessa on havaittu ongelmia. Esimerkiksi erään erittäin pienen koulutusalan opiskelijoiden työllistymisluvut ovat koulutuksen järjestäjän tekemien selvitysten mukaan korkeat. Valmistuvien opiskelijoiden määrä on niin pieni, että oppilaitos voi seurata heidän sijoittumistaan työelämään tai jatko-opintoihin yksilötasolla. Vaikuttavuusrahoituksen taustalla olevan tilastotiedon mukaan alan opiskelijoiden työllistyvyys olisi kuitenkin heikko. Ero tiedoissa johtuu siitä, että koulutusalan pienuuden vuoksi se sijoitetaan TE-palveluiden määrittämässä luokittelussa ammattien kaatoluokkaan, jonka enemmistönä on muita heikosti työllistäviä koulutusaloja.

Toinen vaikuttavuusrahoituksen tietoperustan kattavuuden ongelma koskee opiskelijoiden työllistymistä ulkomaille. Jos henkilötietoa ei jostain syystä löydy rekistereistä, opiskelijan ei katsota sijoittuneen työelämään. Siksi ammattiopistosta valmistunut ulkomailta työskentelevä opiskelija ei tule kirjatuksi työllistyneeksi edes silloin, kun hän maksaa veronsa Suomeen. Tämä tilanne on yleinen Suomen ja Ruotsin pohjoisrajan maakunnissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on selvittänyt vaikuttavuusrahoituksen tietoperustan vahvistamista. Työssäolon todentamisessa saattaa olla mahdollista hyödyntää tulorekisteriä. Jatko-opinnoista taas on selvitettävänä koulutusrekisterien yhteiskäyttö. Riippumatta siitä, mistä lähteistä ja rekistereistä valmistuneiden opiskelijoiden sijoittumista työelämään tai jatko-opintoihin selvitetään, vaikuttavuusrahoituksen perustana olevan tiedon tulee olla nykyistä yksilöidympää, ajantasaisempaa ja luotettavampaa.

Kustannuskertoimet ovat kohdentuneet väärin investointien siirtymisen takia

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä eri koulutusalojen koulutuskustannuksia hyvitetään rahoituksen painotuskertoimien avulla. Tarkastuksessa havaittiin, että useiden varsiin kalliina pidettyjen koulutusalojen painotuskertoimet ovat olleet epäsuhtaiset verrattuna edullisempiin koulutusaloihin.

Painotuskertoimet on muodostettu reformin valmisteluvaiheessa koulutuksen järjestäjiltä kerätyn tiedon perusteella. Painotuskertoimet ovat vinoutuneet, pääosin siksi, että koulutuksen järjestäjät olivat tuolloin varautuneet rahoituksen pientymiseen; ne eivät olleet tehneet koulutuksen kone- ja laiteinvestointeja, minkä vuoksi alojen kustannukset näyttivät todellista alhaisemmilta.

Painotuskertoimia on päivitetty syksyn 2020 aikana ja päivitetään edelleen kevään 2021 aikana Opetushallituksen johdolla. Joidenkin alojen kertoimien nostaminen edellyttää kuitenkin toisten alojen kertoimien pienentämistä. Tämä tulee herättämään keskustelua siitä, mikä on tai ei ole eri koulutusalojen painotuskertoimien oikea taso. Painotuskertoimien muuttaminen on välttämätöntä eri koulutusalojen kustannusten huomioimiseksi, mutta samalla se on ongelmallista rahoituksen ennustettavuuden näkökulmasta. Uudet painotuskertoimet otettaneen Opetushallituksen mukaan rahoitusjärjestelmään vuoden 2022 rahoituksessa.



Painotuskertoimien päivittäminen on meneillään

Koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet hallinnollista taakkaa strategiarahoituksen hakemisesta ja raportoinnista

Valtionosuusrahoitusta täydentävää strategiarahoitusta myönnettiin koulutuksen järjestäjien hakemuksien perusteella vuonna 2020 noin 15 miljoonaa euroa.

Koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet, että erilliset avustushaut ja niihin liittyvät raportointivelvoitteet ovat lisänneet hallinnollista taakkaa. Tarkastuksen perusteella strategiarahoitus näyttää avustusten nimellisestä hakemisesta huolimatta kohdentuneen eri koulutuksen järjestäjien välillä pääsääntöisesti opiskelijamäärien mukaisessa suhteessa.

Useat koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet myös, että tieto haetusta avustuksesta on tullut sen verran myöhään, että avustuksen käyttötarkoituksen mukaista toimintaa on ollut vaikea suunnitella ja hanketoimintaa on jouduttu kiirehtimään. Vuonna 2020 strategiarahoitusta haettiin opetus- ja kulttuuriministeriöltä 19.5.2020 mennessä jätetyllä hakemuksella. Päätökset ministeriö on tehnyt 18.6.2020 mennessä, ja avustuksen käyttöaika on päätöksen mukaan ollut 1.1.2020–31.12.2021. Vuonna 2019 haettavana olleen strategiarahoituksen käyttöaika jatkettiin syksyllä 2020 niin, että avustuksen tulee olla käytettynä 30.6.2021 mennessä.

Kun otetaan huomioon ministeriön ripeä toiminta ja joustavuus hakemusten käsittelyssä ja se, että avustusta on voitu käyttää myös taannehtivasti ennen avustuksen myöntämistä syntyneisiin kustannuksiin, strategiarahoitusavustusten myöntämisen ajankohta ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan muodostu avustusten tuloksellisen ja vaikuttavan käytön esteeksi.

Vuosina 2018–2020 ministeriö julistanut haettavaksi harkinnanvaraista tavoitteellisten opiskelijavuosien lisäyksenä myönnettävää rahoitusta 1–3 kertaa vuodessa.



Strategiarahoituksen myöntämisaikajankohta ei muodostune avustusten tuloksellisen ja vaikuttavan käytön esteeksi

Lisäsuoritepäätöksiä on tehty myös loppuvuoden aikana, marras-joulukuussa. Tämä rahoitus, vaikka se myönnetään hakemuksen perusteella, on kuitenkin koulutuksen järjestäjälle kohdennettava yleiskatteellista valtionosuusrahoitusta. Rahoitukseen ei ole asetettu ehtoa, jonka mukaan sen tulee olla käytettynä kyseisen vuoden tai lukuvuoden loppuun mennessä tai muunakaan tiettyä ajankohtana.

4.3 Tarkastuksessa ei havaittu lainvastaisia menettelyjä

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää suoritepäätöksellä ammatillisen koulutuksen järjestäjien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrät ja perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen euromäärät tulevalle varainhoitovuodelle. Suoritepäätöksessä vahvistetaan myös suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen laskennassa käytettävät suoritteet ja perusrahoituksen tavoitteelliset opiskelijavuodet sekä niiden painotus. Lisäksi vahvistetaan erikseen laskettavat korvaukset sekä yksityisille koulutuksen järjestäjille maksettavien arvonlisäverokorvausten euromäärät.

Tulevan varainhoitovuoden rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille rahoituspäätöksellä sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt valtion talousarviosta.

Tarkastuksessa on käyty läpi ammatillisen koulutuksen vuosia 2018, 2019 ja 2020 koskeneet suoritepäätökset sekä otantaperusteisesti myös joihinkin koulutuksen järjestäjiin kohdistuneet rahoituspäätökset. Tarkastelun lähtökohtana olivat laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (532/2017) säädetyt vaatimukset. Hallintolain (434/2003) vaatimusten osalta tarkastuksessa selvitettiin oikaisumenettelyä ja päätösten perustelemista koskevia vaatimuksia.

Tarkastus ei ole kohdistunut valtion talousarvion noudattamiseen eikä tietojärjestelmiin. Tarkastusvirasto arvioi normaalin riskiarviointi- ja suunnittelumenettelyn mukaisesti vuosittain tarvetta kohdistaa tarkastusta talousarviovarojen käyttöön sekä valtionosuusvarojen myöntämis- ja maksamismenettelyihin. Lisäksi tarkastusvirasto kohdistaa järjestelmätarkastusta hallinnon eri tietojärjestelmiin sen mukaan kuin pitää tarpeellisena.

Suoritepäätöksissä tai tarkastetuissa rahoituspäätöksissä ei havaittu lainvastaisia menettelyjä.



Tarkastus ei ole kohdistunut valtion talousarvion noudattamiseen eikä tietojärjestelmiin

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistua siitä, että ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpano tukee opiskelijoiden työllistyvyyttä ja vahvistaa osaamiseen perustuvaa kansantalouden rakenteellista kilpailukykyä ja turvaa näin osaltaan valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa reformin toimeenpanosta ja siitä, ovatko reformille asetetut tavoitteet toteutuneet tai toteutumassa. Lisäksi tarkastuksessa on varmistuttu siitä, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä toteutuvat hyvän hallinnon periaatteet ja rahoituksen lainmukainen kohdentuminen.

Tarkastus tuottaa eduskunnalle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle riippumatonta tarkastustietoa reformin toimeenpanosta. Eduskunta on hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa nimenomaisesti edellyttänyt hallituksen seuraavan reformin vaikutuksia. Tarkastus täyttää osaltaan tätä tietotarvetta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena on ollut ammatillisen koulutuksen reformi, joka oli yksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeista. Ammatillisen koulutuksen reformin valmistelusta on vastannut opetus- ja kulttuuriministeriö. Reformia ovat panneet toimeen ammattiopistot ja niiden taustalla toimivat koulutuksen järjestäjät, Opetushallituksen tuella.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Opetushallitukselta. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ollut lausuttavaa. Opetushallitus antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Ovatko ammattiopistot ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanemiseksi?

Kriteerit: Reformi on pantu toimeen asianmukaisesti tavalla, kun toimeenpanon voidaan todeta kohdistuvan reformille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Tarkastuskysymys 2: Ovatko reformin työllistyvyyteen ja kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet toteutuneet tai toteutumassa?

Kriteerit: Reformi uudistaa ammatillista koulutusta tavalla, joka tukee osaltaan valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyttä, kun toimeenpanossa tunnistetaan eri tekijöiden yhteys vaikutuksiin sekä vahvistetaan tavoitteiden saavuttamiseen suotuisasti vaikuttavia tekijöitä ja ehkäistään ja minimoidaan epäsuotuisasti vaikuttavia tekijöitä. Tarkastuskysymyksen kriteerit on kuvattu yksityiskohtaisesti tarkastuskertomuksen kuviossa 6.

Tarkastuskysymys 3: Ovatko opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät onnistuneet sovittamaan yhteen määrärahasäästöt, reformin toimeenpanon sekä rahoitusjärjestelmän uudistuksen reformin tavoitteiden edellyttämällä tavalla?

Kriteerit: Tarkastuskysymystä on lähestytty laillisuustarkastuksen näkökulmasta ja tarkastelun kriteereinä ovat olleet laki (532/2017) ja asetus (682/2017) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta sekä hallintolaki (434/2003).

Tarkastuksen asetelma on kuvattu tarkastuksen suunnitelmassa. Tarkastusasetelmas- ta pyydettiin kommentit opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Opetushallitukselta. Saadut kommentit puolsivat tarkastuksen toteuttamista asetelman mukaisesti.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus on toteutettu 20.2.2020 vahvistetun asetelman mukaisesti tarkastuksena, jossa on hyödynnetty tuloksellisuus- ja laillisuustarkastuksen näkökulmia.

Tarkastuksessa toteutettiin kysely, joka osoitettiin kaikkien koulutuksen järjestäjien ammattiopistojen rehtoreille. Kahdeksassa tapauksessa kysely osoitettiin saman oppilaitoksen eri toimipaikkojen rehtoreille tai johtajille. Kyselyyn saatiin vastauksia 147 kappaletta (vastausprosentti 89,1 prosenttia). Opiskelijamäärän mukainen kyselyn kattavuus oli 98,4 prosenttia.

Tarkastuksessa tehtiin tarkentavia haastatteluja ja ryhmäkeskusteluja 15 koulutuksen järjestäjän kanssa. Haastatteluihin ja keskusteluihin osallistuneita henkilöitä oli yhteensä 24.

Tarkastuksessa on lisäksi käyty keskusteluja Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry:n, Sivistystyönantajat ry:n, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n, Elinkeinoelämän oppilaitokset EOL ry:n, Suomen Yrittäjät ry:n ja Kemianteollisuus ry:n kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen edustajien kanssa yhteydenpito tarkastuksen etenemisestä ja havainnoista on ollut säännöllistä.

Muita tarkastuksen aineistoja ovat olleet ammatillisen koulutuksen valtionosuuden suoritepäätökset sekä suoritepäätösten muu dokumentaatio.

Tarkastuksen keskeisenä analyysimenetelmänä on ollut 8-ruutuinen SWOT-analyysi. Tarkastuksessa on myös hyödynnetty niin laadullisia kuin määrällisiä analyysimenetelmiä sekä laillisuustarkastuksen analyysimenetelmiä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastusvirasto päätti 20.2.2020 käynnistää tarkastuksen otsikolla ”Ammatillisen koulutuksen reformi”. Tarkastus valmistui 11.3.2021.

Tarkastuksen kyselyaineisto muodostuu tammi-helmikuussa 2020 saaduista vastauksista. Koulutuksen järjestäjien kanssa tarkastusta varten tehdyt haastattelut ja ryhmäkeskustelut on toteutettu toukokuussa 2020 ja lokakuussa 2020.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors ja projektiassistentti Heli Westermarck. Tarkastuksen antamisesta on päättänyt johtaja Anna-Liisa Pasanen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus painottuu tarkastuksessa reformin toimenpiteisiin ja niistä oppilaitostasolla tehtyihin tulkintoihin sekä ohjauksjärjestelmään. Lisäksi tarkastuksessa painottuvat erityisesti oppilaitosten rahoitusta koskeva päätöksenteko, seuranta ja valvonta sekä päätöksentekoon liittyvä tietoprosessi. Tarkastuksen näkökulma rajautuu siis reformin toimeenpanoon, ja tarkastelujakso käsittää 1.1.2018 käynnistyneeseen reformiin liittyvät keskeiset toimenpiteet toukokuuhun 2020 asti.

Ammattipistojen rehtoreille osoitettu kysely on tarkastuksessa paitsi koonnut rehtoreiden näkemyksiä reformin toimeenpanosta, myös tuottanut tietoa siitä, millaisiin toimenpiteisiin on eri oppilaitoksissa reformin toimeenpanossa ryhdytty. Tarkastuksessa näitä toimenpiteitä on kuvattu hyvinä käytäntöinä. Avovastauksina kerätyt kuvaukset eivät ole kaikissa tapauksissa mahdollistaneet sen arvioimista, kuinka suuri osa oppilaitoksista on esimerkiksi omaksunut jonkin tietyn käytännön. Siksi tarkastuksessa näitä toimenpiteitä ja näkemyksiä on tuotu esiin, mikäli niiden on avovastauksien perusteella tulkittu vastaavan enemmistön näkemystä asiassa tai ne ovat olleet yksittäisinä havaintoina erityisen kiinnostavia.

Tarkastus on tehty reformin toimeenpanosta vastanneiden koulutuksen järjestäjien näkökulmasta. Työnantajien näkemyksiä reformin toimeenpanosta ja vaikutuksista tarkastuksessa ei ole kerätty systemaattisesti.

Tarkastusta voidaan luonnehtia sekä tulos- että järjestelmäsuuntautuneeksi.

Viitteet



- 1 European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop): At the Interface of Learning for Employability.
https://www.cedefop.europa.eu/files/9086_en.pdf.
- 2 Tuottavuus ja kilpailukyky Suomessa. Mistä kilpailukyky koostuu ja mihin sitä tarvitaan? Tuottavuuslautakunta, valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:81.
- 3 Maailman talousfoorumi (World Economic Forum, WEF): The Global Competitiveness Report 2019 ja Kaitila, Ville: Muistio 8.10.2019, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- 4 Opetusalan Ammattijärjestö OAJ: Uudistus ilman resursseja. Selvitys opettajien kokemuksista ammatillisen reformin jälkeen, 13.9.2019.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)