



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 2/2021 Ammatillisen koulutuksen reformi

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Ammatillisen koulutuksen reformi -nimisestä tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurantasuunnitelman mukaan tarkastuksen jälkiseurannassa tuli selvittää tarkastuksen kannanottojen mukaisesti,

1. millaisia muutoksia koulutusresurssien kohdentamiseen on tehty, jotta ammattiopistot pystyisivät tarjoamaan eri muotoisia työllistyvyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia kannattavasti
2. ovatko tarkastuskohteet kartoittaneet työnantajien sitoutuneisuutta työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen ja millaisiin toimenpiteisiin kartoituksen pohjalta on ryhdytty
3. millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustan vahvistamiseksi ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut.

Jälkiseurannan toteuttamiseksi tarkastusvirasto on lähettänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle selvityspyynnön siitä, mihin yksilöityihin toimenpiteisiin nämä ovat tarkastuksen perusteella ryhtyneet, ja mitä näistä toimista on seurannut.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

Tarkastuksen jälkiseurannassa on havaittu useita tarkastuksen suositusten suuntaisia toimenpiteitä.

#### 2.1 Millaisia muutoksia koulutusresurssien kohdentamiseen on tehty, jotta ammattiopistot pystyisivät tarjoamaan eri muotoisia työllistyvyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia kannattavasti?

Ammatillisen koulutuksen haasteena opetus- ja kulttuuriministeriö on pitänyt sitä, että koulutustarjonta kohdistuu edelleen liiaksi kokonaisuun tutkintoihin, vaikka osaamisen kehittämisen tarkoituksenmukaisin tapa voisi olla yksittäisen tutkinnon osan tai osien taikka näitä pienempien osaamiskokonaisuuksien suorittaminen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat järjestämislupiansa puitteissa päättää, missä määrin ne kohdentavat tarjontaansa koko tutkinnon suorittamiseen, tutkinnon osiin tai pienempiin osaamiskokonaisuuksiin. Tutkinnon osaa pienemmistä osaamiskokonaisuuksista ei kerry suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta, minkä vuoksi koulutuksen järjestäjät eivät pidä niiden järjestämistä riittävän kannattavana.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan työllisyyttä tukevat toimenpiteet muodostuvat rahoituksen kohdentamisen tehostamisesta sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamisesta. Myös ammatillisen koulutuksen tutkintojen kehittämisessä sekä toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeessa on valmisteltu työllisyyttä tukevia toimenpiteitä.

Rahoituksen kohdentaminen koulutuksen järjestäjille suorite- ja lisäsuoritepäätöksillä on ministeriön mukaan tärkeimpiä keinoja akuuttiin osaajapulaan vastaamiseen ja opiskelijavuosisurssin tehokkaan käytön varmistamiseen. Ministeriö kohdentaa lisäsuoritepäätöksellä opiskelijavuosisäyksiä niille koulutuksen järjestäjille, jotka ovat vuoden aikana tehokkaimmin lisänneet työvoiman saatavuutta ja kohtaantoa parantavia koulutuksia ja joilla varsinaisella suoritepäätöksellä myönnettyjen tavoitteellisten opiskelijavuosien määrä ei näytä riittävän koulutustarpeeseen vastaamiseen.

Työikäisten osaamisen ja työvoiman saatavuuden parantamiseksi Opetushallituksen yhteyteen perustettiin vuoden 2022 alussa toimintansa käynnistänyt Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa). Jotpa rahoittaa uudenlaisia, kohdennettuja ja ennakointitietoon perustuvia koulutuksia, joilla on voitu täydentää työikäisten osaamisen kehittämiseen tähtäävän ammatillisen koulutuksen tarjontaa ja lisätä joustavuutta koulutusten resursointiin.

Joustavampi vastaaminen työelämän nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ammatillisten tutkintojen sisällöllistä kehittämistä. Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa on esitetty, että ammatti- ja erikoisammattitutkintoja tulisi kehittää nykyistä joustavammiksi ja niitä tulisi voida räätälöidä nykyistä vapaammin yksilön ja työelämän tarpeiden mukaisesti. Tätä koskeva työ käynnistyi syksyllä 2022 ammatillisten tutkintojen kehittämisen työryhmässä (TUTKE4). Ryhmän tehtävänä on ollut tutkintojen joustavuuden kasvattamisen lisäksi tehdä esitys tutkinnon osaa pienempien osaamiskokonaisuuksien ottamiseksi osaksi ammatillisen koulutuksen järjestelmää ja tätä kautta myös niiden rahoituksellisen aseman vahvistaminen. Työryhmän väliraportti luovutettiin opetusministerille 24.3.2023. Työryhmän mukaan yksittäisten tutkinnon osien suorittaminen tulee huomioida ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteita uudistettaessa niin, että pienten osaamiskokonaisuuksien järjestäminen nähdään kannattavana vaihtoehtona.

Koulutuspoliittisessa selonteossa ehdotettiin myös, että toisen asteen koulutuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja koko maan kattavan saavutettavuuden varmistamiseksi tulee käynnistää kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti 22.11.2021 hankkeen toisen asteen koulutuksen kehittämiseksi. Hankkeen loppuraportti julkaistiin 27.9.2022. Raportissa ehdotettiin ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen määrärahan jakamista kahteen erilliseen rahoitusväylään: oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Rahoituksen jakaminen kahteen erilliseen väylään mahdollistaisi nykyistä paremmin rahoitukseen liittyvien kannusteiden asettamisen molempien kohderyhmien tarpeiden ja kohderyhmiin liittyvien tavoitteiden mukaisesti.

Rahoituksen eriyttäminen loisi opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan edellytykset myös jatkuvan oppimisen rahoituksen perusteiden uudistamiselle siten, että ne nykyistä paremmin ottaisivat huomioon työikäiselle väestölle suunnatun koulutuksen tavoitteet ja elinkeinoelämän tarpeet. Samoin voitaisiin varmistaa, että myös tutkinnon osaa pienempiä koulutuskokonaisuuksia olisi kannattavaa järjestää silloin kun ne palvelevat parhaiten yksilöiden osaamisen kehittämistarpeita. Samalla voitaisiin myös yksinkertaistaa ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteita, mikä toisi koulutuksen järjestäjien rahoituksen muodostumiseen lisää ennakoitavuutta.

Opetushallitus on jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä tuonut esiin, että se osallistuu opetus- ja kulttuuriministeriön vetämään ammatillisten tutkintojen kehittäminen -työryhmään ja että Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus toimii Opetushallituksen yhteydessä erillisyyksikkönä.

Lisäksi Opetushallituksessa on käynnistymässä Joppi – Jatkuvan oppimisen Suomi -hanke, jonka tavoitteena on koota yhteen jatkuvan oppimisen parissa toimivat valtakunnallisesta ja alueellisista rahoituksesta rahoitetut hankkeet. Tämä tukee sisällöllistä kehittämistyötä ja antaa hankkeille asiantuntijatukena. Valtakunnallisissa hankkeissa tullaan kehittämään myös koulutuksen järjestäjien osaamista jatkuvan oppimisen koulutuskysyntään vastaamiseksi.

Eri muotoisten työllisyyttä tukevien koulutuskokonaisuuksien toteuttamisen edellytyksiin liittyy Opetushallituksen mukaan myös ohjausosaaminen ja koulutuksen järjestäjien valmiudet hyödyntää tutkintojärjestelmän mahdollisuuksia ja joustavuutta. Eri vaihtoehtojen tunnistamista ja tarjontaa sekä paikallisten tutkinnon osien tarjonnan hyödyntämistä pyritään tukemaan Opetushallituksen viranomaisohjauksessa eri tavoin. Opetushallitus on muun muassa 17.3.2023 julkaissut hyvän ohjauksen kriteerit, joiden tavoitteena on tukea ohjauksen laatua ja varmistaa ohjaus saavutettavasti ja tasapuolisesti asuinpaikasta riippumatta.

Tarkastuksen kohteena olleen asian kehitys on ollut täysin tarkastuksessa annetun suosituksen mukaista.

## 2.2 Ovatko tarkastuskohteet kartoittaneet työnantajien sitoutuneisuutta työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen ja millaisiin toimenpiteisiin kartoituksen pohjalta on ryhdytty?

Työ- ja elinkeinoelämää ei laissa velvoiteta ottamaan koulutus- tai oppisopimusopiskelijoita, vaan työpaikalla järjestettävä koulutus perustuu koulutuksen järjestäjän ja työpaikkojen yhteiseen sopimiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että työelämän kannattaa hyödyntää ammatillisen koulutuksen työpaikalla järjestettävää koulutusta mm. osaajatarpeeseen vastaamisessa, jotta opiskelijoiden siirtyminen koulutuksesta työelämään olisi sujuvaa. Yrityksille työpaikalla järjestettävä koulutus antaa myös suoran mahdollisuuden arvioida opiskelijoiden osaamisen vastaavuutta työelämän tarpeisiin, jolloin työelämä voi vaikuttaa koulutuksen laatuun ja työelämävastaavuuteen.

Opetushallitus on antamansa selvityksen mukaan vahvistanut tarkastuskertomuksen jälkeen tietopohjaa työpaikalla oppimisen tilasta ja haasteista. Työssä on pyritty hyödyntämään myös tietojärjestelmiä ja eri tahojen tuottamaa tietoa. Tietoa on varsin hyvin saatavilla koulutus- tai oppisopimuksien osalta.

Työelämäpalautteen perusteella yli 80 prosenttia vastanneista on tyytyväisiä oppilaitoksen toimintaan järjestää työelämässä oppimista. Opetushallitus ilmoittaa kehittävänsä palautteiden hyödyntämistä edelleen ja lisäävänsä toimenpiteitä, joilla vastaajamääriä saadaan kasvatettua.

Opetushallituksen yhteydessä toimiva Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on julkaissut vuonna 2022 työelämäyhteistyötä ja kumppanuuksia läpiluotaavan arviointiraportin, jonka mukaan koulutuksen järjestäjien tulee edelleen kehittää työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutuksen tarjontaa. Työpaikkojen puute tai niiden vähyys sekä alan luonteesta johtuen yritysten pienuus ja yksinyrittäjyys sekä työpaikkojen vastaamattomuus tutkinnon perusteisiin olivat yleisimpiä syitä, jotka vaikeuttivat soveltuvien työpaikkojen saantia työelämässä oppimiseen. Opetushallitus korostaa, että työelämän sitoutumisasteeseen vaikuttaa koulutuksen järjestäjien kyky tarjota koulutuspalveluita ja työelämän tietoisuus mahdollisuuksista ja velvollisuuksista laadukkaan työpaikalla oppimisen mahdollistamiseksi.

Opetushallituksessa on käynnistetty eritasoisia toimia, joilla voidaan edesauttaa työpaikkojen valmiuksia ottaa opiskelijoita hankkimaan osaamista työpaikoille. Opetushallituksen roolin ja tehtävän mukaisesti tässä painottuu informaatio-ohjaus. Opetushallitus on perustanut työelämäverkoston, jonka kautta voidaan viedä viestiä ja kuulla työelämän tarpeita. Opetushallitus on valmistelemassa työelämälle suunnattua verkkosivustoa, joka tarjoaa selkeämmin tietoa työelämän ja koulutuksen järjestäjien

yhteistyömahdollisuuksista. Käynnissä on myös tutkinnon perusteprosessin kehittäminen, jotta tutkinnon perusteet vastaavat entistä selkeämmin työelämän tarpeisiin.

Opetushallitus koordinoi työelämän ja koulutuksen järjestäjien edustajista koostuvia työelämätoimikuntia, jotka tuottavat tietoa tutkintojen työelämälähtöisyydestä. Opetushallitus on muun muassa kehittänyt työelämätoimikuntien tuottamia tilannekuvaraportteja ja tiedon hyödyntämisen prosessia.

Vuodesta 2018 vuoteen 2022 oppisopimuskoulutukseen osallistuvien osuus on kasvanut 15 prosentista 21 prosenttiin ja koulutussopimukseen perustuvan koulutuksen osallistujien osuus on kasvanut yhdeksästä prosentista 12 prosenttiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tämä osoittaa, että työnantajat haluavat osallistua tulevien osaajien ja potentiaalisten työntekijöiden osaamisen kehittämiseen. Vuosina 2022–2024 toteutetaan kokeilu, jossa seurataan koulutuskorvauksen kohdentamisen vaikutuksia nuorten oppisopimusopiskelijoiden määrään. Kokeilun on tarkoitus tuottaa tietoa kohderyhmän oppisopimuskoulutuksen toteutusta ja koulutuskorvauksen kohdentamisen vaikutuksista.

Työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen on opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ammatillisen koulutuksen keskeisimpiä tehtäviä. Mitä paremmin järjestäjä kykenee avaamaan palveluvalikoimansa tarjoamia mahdollisuuksia alueen työpaikoille ja vastaamaan työelämän tarpeisiin, sitä paremmin se kykenee ennakoimaan osaamistarpeita ja kohdentamaan tutkintoja ja koulutusta osaamistarpeita vastaavasti. Jos työelämällä on tarve osaajille, myös potentiaalisia työpaikkoja työpaikalla järjestettävään koulutukseen on todennäköisesti saatavilla.

Tarkastuksen kohteena olleen asian kehitys on ollut tarkastuksessa annetun suosituksen mukaista.

### 2.3 Millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustan vahvistamiseksi ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut?

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (11.8.2017/532), (17.12.2020/1050) mukaan ammatillisen koulutuksen laskennallisesta rahoituksesta 70 prosenttia on perusrahoitusta, 20 prosenttia suoritusrahoitusta ja 10 prosenttia vaikuttavuusrahoitusta. Rahoituslain mukaan vaikuttavuusrahoitus määräytyy 1) tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen, 2) opiskelijapalautteen ja 3) koulutussopimus- ja oppisopimustyöpaikkojen antaman työelämäpalautteen perusteella. Opiskelijoiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen osuus laskennallisesta rahoituksesta on 7 prosenttia ja opiskelija- ja työelämäpalautteen osuudet ovat 1,5 prosenttia.

Työelämäpalaute otettiin huomioon vaikuttavuusrahoituksessa ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2023 rahoituksessa. Tietopohjana oli tällöin 1.7.2021 – 30.6.2022 välisenä aikana koulutussopimus- ja oppisopimustyöpaikoilta kerätty palaute. Työelämäpalautteen huomioiminen edistää opiskelijoiden työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja koulutuksen järjestäjien ja työpaikkojen välistä hyvää yhteistyötä.

Opiskelijapalaute on ollut käytössä varainhoitovuodesta 2020 alkaen. Palaute kerätään varainhoitovuotta edeltävältä ajanjaksolta 1.7–30.6. Opiskelijapalautetta kerätään opiskelunsa aloittavilta ja päättäneiltä. Varainhoitovuoden 2023 rahoituksen tiedonkeruujaksosta alusta alkaen (1.7.2021) opiskelijapalautteen tiedonkeruu on osoitettu opiskelunsa aloittaneille ja päättäneille automaattisesti Opetushallituksen eHoks-järjestelmän tietojen perusteella. Tämä on tehnyt tiedonkeruusta yhdenvertaisen koulutuksen järjestäjien kesken ja helpottanut heidän työtään poistamalla tiedonkeruun järjestämisen. Vastaava eHoks-järjestelmän tietoihin perustuva automatisoitu tiedonkeruu on käytössä myös työpaikkaohjaajapalautteissa.

Vaikuttavuusseurannan tietopohja työllistymisestä ja jatko-opiskelusta saadaan Tilastokeskuksesta sekä opiskelija- ja työssäkäyntirekistereistä. Tilastokeskus pystyy tuottamaan tiedot kattavasti, vertailukelpoisesti ja luotettavasti. Ongelmana on, että tiedot eivät ole ajantasaisia. Tilastokeskuksen kanssa on käynnissä valmistelu työssäkäynti- ja jatko-opiskelutietojen tuottamisesta ajantasaisempina. Tämä on

mahdollista Kansallisen tulorekisterin (Katre) tietoja hyödyntämällä. Tilastokeskus tuottaa Katren tietojen pohjalta kokeellisen työssäkäyntiaineiston, joka julkaistaan alustavasti kesällä 2023. Mahdollisimman pian tämän jälkeen on tarkoitus siirtää aiempaa ajantasaisempia tietoja opetushallinnon Vipunen-tilastopalveluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että tulorekisteriin perustuvat työllistymistiedot voisivat olla jopa 1–1,5 vuotta nykyistä ajantasaisempia. Ajantasaisempien tietojen käyttö edellyttää vielä analyysia niiden käyttömahdollisuuksista sekä muutoksia rahoitusperusteasetukseen. Aikaisintaan uusia tietoja voitaisiin siten hyödyntää varainhoitovuoden 2025 rahoituksessa. Uusi tietopohja voisi mahdollistaa myös vaikuttavuusrahoituksen kriteereiden päivittämisen.

Tarkastuksen kohteena olleen asian kehitys on ollut täysin tarkastuksessa annetun suosituksen mukaista.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Ammatillisen koulutuksen reformi -tarkastuksessa tarkastusvirasto suositti edistämään eri muotoisten työllistyvyyttä tukevien koulutuskokonaisuuksien tarjontaa, kartoittamaan työnantajien sitoutuneisuutta työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen sekä vahvistamaan vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat jälkiseurantaa varten antamissaan selvityksissä kuvanneet useita toimenpiteitä, joiden tavoitteet ovat olleet tarkastuksen suositusten mukaisia. Ammatillisten tutkintojen kehittämistyöryhmä on 24.3.2023 julkaistussa väliraportissa päättänyt tarkastussuosituksista vastaavaan esitykseen siitä, että yksittäisten tutkinnon osien suorittaminen tulee huomioida ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteita uudistettaessa niin, että myös pienten osaamiskokonaisuuksien järjestäminen olisi kannattavaa.

Opetushallinnossa on seurattu ja kehitetty koulutuksen työelämäpalautetta suosituksen mukaisesti. Opetushallitus korostaa, että työelämän sitoutuneisuuden vaikuttaa koulutuksen järjestäjien kyky tarjota koulutuspalveluita ja työpaikkojen tietoisuus siitä, että nämä palvelut mahdollistavat laadukkaan työpaikalla oppimisen. Myös yritysten sitoutuneisuutta koskevaa tietopohjaa on parannettu ja koulutuskorvauksen hyötyjä koskeva pilotti on meneillään. Vaikka kehitys on ollut suositusten mukaista, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin selvityksen mukaan koulutuksen järjestäjien tulee edelleen kehittää työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutusten tarjontaa.

Ammatillisen koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustana olevaa oppilaiden ja työnohjaajien palautteen keräämistä on automatisoitu. Myös toimenpiteet, joilla Kansallisen tulorekisterin tietojen pohjalta tuotetaan ajantasaisempaa tietoa valmistuneiden opiskelijoiden sijoittumisesta työhön tai koulutukseen ovat edenneet.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Leena Juvonen  
tarkastuspäällikkö

Sami Vuorinen  
johtava tuloksellisuustarkastus

JAKELU opetus- ja kulttuuriministeriö  
Opetushallitus