

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 350/2025 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuuden toimivuudesta oppivelvollisille ja opetuksen eriarvoisuudesta toisen asteen koulutuksessa

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Pia Lohikosken /vas näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 350/2025 vp:

Onko hallitus tunnistanut, että osaamisperusteisuus ei nykyisessä muodossaan toimi riittävästi oppivelvollisten kohdalla, ja aikooko hallitus ryhtyä toimenpiteisiin sen korjaamiseksi,

onko hallitus nyt tunnistanut oppivelvollisten saaman opetuksen määrän eriarvoisuuden ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen välillä ja aikooko ministeriö selvittää ammatillisen koulutuksen opetustuntien vähenemistä ja sen vaikutuksia opetuksen ja oppimisen laatuun ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen, erityisesti suhteessa lukiokoulutukseen, ja

näkeekö hallitus, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain tavoitteet vastaavat lukio-koulutuksesta annetun lain kasvatuksellisia ja sivistyksellisiä päämääriä, ja

onko ammatillisen koulutuksen lain tarkoitus riittävä toteuttamaan myös laissa asetetut tavoitteet?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Osaamisperusteisuus on ilmiö, joka nousi eurooppalaiseen koulutuspoliittiseen keskusteluun 1990-luvulla, kun Euroopan unioni valmisti osaamisstrategiaa, joka yhdistää koulutuksen ja työelämän tarpeet. Ensimmäiset askeleet osaamisperusteisuuteen otettiin 1994 aikuisille suunnatussa näyttötutkintojärjestelmässä, joka oli osaamisen hankkimistavasta riippumaton pätevyysjärjestelmä. 2010-luvulla Suomessa valmisteltiin Eurooppalaisten tutkintojen viitekehyksen (EQF, European Qualifications Framework) kansallinen tutkintojen ja muun osaamisen viitekehys. Ammatillisessa koulutuksessa otettiin käyttöön muun muassa ECVET-järjestelmä (Credit System for Vocational Education and Training) ja elinikäisen oppimisen avaintaidot. Osaamisperusteisuuden (competence-based tai learning outcomes approach) nähdään tällä hetkellä olevan suunta, johon kansainvälisesti eri maat kehittävät koulutusjärjestelmiään.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksessa vuonna 2018 osaamisperusteiseen ajatteluun oli jo monilta osin sitouduttu. Osaamisperusteisuudesta tulikin koko ammatillisen koulutuksen järjestämistä, tutkintoja ja niiden perusteita sekä opiskelijoiden osaamisen arviointia läpäisevä periaate. Osaamisperusteisuudessa on kaksi johtavaa periaatetta. Ensimmäiseksi se näkyy tutkintojen perusteissa, joissa kunkin tutkinnon ja tutkinnon osan osaamisvaatimukset muodostavat tavoitteen oppimiselle ja perustan opintosuoritusten arvioinnille. Toiseksi osaamisperusteisuus tarkoittaa, että opiskelijan aiemmin hankkima osaaminen tunnustetaan ja tunnustetaan. Samalla hyväksytään ajatus oppimisesta erilaisissa oppimisympäristöissä – ei pelkästään oppilaitoksessa. Nämä periaatteet huomioitiin nykyisin voimassa olevan ammatillisen koulutuksen lain valmistelussa.

Ammatillisen koulutuksen reformi muutti opettajien työtä. Opettajalta vaaditaan aiempaa enemmän osaamista opiskelijan oppimisprosessin ohjaamiseen ja taitoa arvioida opiskelijan osaamista. On kyettävä ohjaamaan opiskelijaa opiskelemaan niitä asioita, mitä hän ei vielä osaa. Myös arvioinnissa huomio kiinnittyi opiskelijan osaamiseen sen sijaan, että arvioitaisiin osallistumista tunneille. Osaamiseen perustuvassa koulutuksessa opinnot etenevät osaamisen kehittämisen karttuessa, eikä opiskeluaikaa määrätä ennakolta.

Laki ammatillisesta koulutuksesta säätelee oppivelvollisille ja aikuisille suunnattua ammatillista koulutusta. Myös tutkintojärjestelmä ja tutkintojen perusteet ovat sama oppivelvollisille ja aikuisille opiskelijoille. Osaamisperusteisuus antaa mahdollisuuden joustavasti ottaa huomioon opiskelijan yksilölliset tarpeet ja sopia henkilökohtaisia suunnitelmia osaamisen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on sitoutunut osaamisperusteiseen ajatteluun eikä osaamisperusteisuuden periaatteita nähdä lähtökohtaisesti ongelmallisina.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on havaittu, että osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen säädetty menettely osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta on raskas erityisesti perusopetuksesta tai nivelvaiheen koulutuksesta tulevien opiskelijoiden osalta. Tämän vuoksi laki ammatillisesta koulutuksesta muuttuu eduskunnan päätöksen mukaisesti 1.1.2026 alkaen. Muutos tarkoittaa, että lain säädöksiä osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta, sovelletaan oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitettulle oppivelvolliselle laadittavaan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan vain siltä osin kuin oppivelvollinen on suorittanut ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon perusteiden mukaisia tutkinnon osia tai yhteisten tutkinnon osien osa-alueita taikka lukio-opintoja, korkeakouluopintoja tai muita toimivaltaisen viranomaisen arvioimia ja todentamia opintoja. Lisäksi oppivelvolliselle henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma on laadittava siten, että suunnitelman mukainen ammatillisen tutkinnon suorittamisaika on enintään neljä vuotta.

Kirjallisessa kysymyksessä kiinnitetään huomiota siihen, saavatko opiskelijat riittävästi opetusta. Opetusjärjestelyistä päättää koulutuksen järjestäjä. Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2027, 61 §) säättää yksiselitteisesti, että jokaisella opiskelijalla on oikeus saada sellaista opetusta ja ohjausta, joka mahdollistaa tutkinnon tai koulutuksen perusteiden mukaisten ammatittaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamisen ja joka tukee opiskelijoiden kehitystä hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Koulutuksen järjestäjän keskeinen tehtävä on opiskelijakohtaisesti arvioida tarvittavan opetuksen ja ohjauksen määrää. Opetusta ja ohjausta voidaan tarjota paitsi oppilaitoksissa, myös muissa oppimisympäristöissä, kuten esimerkiksi työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa.

Oppivelvollisten opiskelijoiden opetuksen, ohjauksen ja tuen riittävyys on erityisen tärkeää. Valtioneuvoston asetuksella ammatillisesta koulutuksesta (673/2017, 10 a §) on säädetty opetuksen

määrästä perustutkintokoulutuksessa. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa tutkinnon osan tai yhteisen tutkinnon osan osa-alueen suorittamiseksi tarvittavan opetuksen ja ohjauksen määrä on vähintään 12 tuntia osaamispistettä kohti. Asetuksen mukaan tuntimäärä voi kuitenkin olla säädettyä suurempi tai pienempi sen mukaan, millaiset opiskelijan oppimisvalmiudet tai yksilölliset valinnat ovat. Opetuksen ja ohjauksen määrän arvioinnissa on otettava huomioon, että osaamispisteistä säädettyä niitä ei ole tarkoitettu opetusmäärän mitoitukseen. Tutkinnon osan osaamispisteet päätetään sen perusteella, mikä on tutkinnon osaan sisältyvän osaamisen kattavuus, vaikeusaste ja merkittävyys suhteessa koko tutkinnon ammattitaitovaatimuksiin ja osaamistavoitteisiin. Tämä säädös on lähtökohtana opetuksen määrän arvioinnille.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat oppivelvolliset eivät ole yhtenäinen joukko. Ammatillisen koulutuksen vahvuutena voidaan pitää sitä, että koulutus on joustavaa, ja se mahdollistaa hitaamman tai nopeamman etenemisen opiskelijan tilanteen mukaan. Opiskelijan yksilölliset tavoitteet ja tarpeet ohjaavat osaamisen hankkimista erilaisissa oppimisympäristöissä ja -menetelmillä. Joustavuus on tarpeen, jotta koulutus soveltuisi eri tavoin oppiville.

Koulutuksen järjestäjät päättävät opetusjärjestelyistä. Osa perustutkintoa suorittavien opinnoista toteutuu työpaikoilla koulutus- tai oppisopimuskoulutuksena myös oppivelvollisuuslain mukaisessa koulutuksessa olevilla. Opetus- ja kulttuuriministeriö tunnistaa, että ammatillisen koulutuksen joustavuutta, valinnaisuutta ja koulutuksen järjestäjän päättänytävaltaa edistävät säädökset ovat saattaneet johtaa opiskelijan kannalta ei toivottuihin ratkaisuihin. Koulutuksen järjestäjä ei ole aina tarjonnut oppivelvollisille opiskelijoille säännöllistä, kaikkina koulupäivinä tarjolla olevaa opetusta ja ohjausta tukemaan opiskelijan henkilökohtaista osaamisen kehittymistä. Koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet ongelmalliseksi erityisesti oppivelvollisuuden laajentamisen, joka käytännössä toi ammatillisiin oppilaitoksiin ne nuoret, jotka aiemmin olivat jääneet koulutuksen ulkopuolelle.

Ensi vuoden alusta voimaan tulevassa rahoitusmallin muutoksessa on uutena elementtinä huomioitu lähtötason mittari, joka ohjaa koko rahoituksesta 10 prosenttia opiskelijoiden lähtötason mukaisesti. Lähtötasoa arvioidaan perusopetuksen päättötodistuksen arvosanojen mukaan. Toisen asteen tai korkeamman tutkinnon suorittaneiden osalta lähtötasoa arvioidaan aiemmin suoritettun korkeimman koulutuksen mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kerää tietoa tutkinto- tai opiskelijakohtaisesti siitä, kuinka paljon yksittäinen opiskelija saa lähiopetusta tai ohjausta. Opetushallituksen kustannuskyselyn yhteydessä on kuitenkin vuodesta 2021 lähtien kysytty koulutuksen järjestäjäkohtaisia opetus- ja ohjaustuntimääriä henkilöstöryhmittäin. Koulutuksen järjestäjien omalla valtionosuudella järjestetyssä koulutuksessa opetus- ja ohjaustuntimäärät ovat vuosittain hieman vaihdelleet, eikä luvuista voida 2020-luvulla vielä todeta opetustuntimäärien laskevaa tai nousevaa trendiä. Opetustuntien määrästä ei ole mahdollista tehdä päätelmiä opetuksen laadusta. Ammatillisen koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa opiskelijoiden saaman opetuksen, ohjauksen ja tuen tuntimäärien vertailu on niin ikään haasteellista. Esimerkiksi työpaikoilla järjestettyä koulutusta, jossa opiskelija saa henkilökohtaista ohjausta työpaikkaohjaajalta työpäivien aikana on vaikea verrata perinteiseen opettajavetoiseen tuntiopetukseen opiskelijaryhmässä. Opetuksen määrän vaihtelussa kyse voi olla myös esimerkiksi siitä, miten pienissä tai suurissa opetusryhmissä opetusta ja ohjausta annetaan.

Koulutuksen laatua voidaan arvioida monin eri tavoin, mutta koulutuksen laadun arviointia ei ole mahdollista tehdä määrärahojen suuruutta arvioimalla. Määrärahojen suuruus ei kerro, miten

koulutuksen järjestäjä suuntaa resursseja esimerkiksi sellaiseen opetukseen ja ohjaukseen, joka tukee opiskelijoiden suoriutumista opinnoista ja valmistumista. Vuonna 2024 ammatillisen koulutuksen määräraha oli noin 411 miljoonaa euroa (23 %) korkeampi kuin vuonna 2019. Korkeammalla määrärahalla opiskelijavuosien määrä kasvoi 11 %, mutta suoritettujen osaamispisteiden määrä vain 6 % ja suoritettujen tutkintojen määrä ainoastaan 1 %. Vuoden 2019 jälkeinen rahoituksen lisäys on siis ensisijaisesti kasvattanut opiskelijamääriä, mutta ei opintosuorituksia tai suoritettujen tutkintojen määrää. Rahoituksella on kuitenkin merkittävä koulutuksen järjestäjien toimintaa ohjaava ja kannustava vaikutus. Ensi vuonna voimaan tulevassa rahoitusmallissa koulutuksen järjestäjien kannustimia suunnataan opiskelijamäärän kasvattamisen sijaan siihen, että opiskelijat suorittavat opintoja, valmistuvat, työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin valmistumisen jälkeen.

Opetushallitus kerää systemaattisesti palautetta ammatillisesta koulutuksesta sekä opiskelijoilta että työpaikoilta. Opiskelijat ovat pääosin tyytyväisiä saamaansa opetukseen ja opiskeluun ammatillisessa koulutuksessa. Palaute kuitenkin viestii siitä, että tukipalveluihin hakeutuminen voi olla vaikeaa. Lukuvuonna 2024–2025 opintojaan päättäneistä kyselyyn vastanneista reilut 12 % koki, etteivät opiskeluhoitolpalvelut olleet käytettävissä niitä tarvittaessa. Myös työpaikat ovat pääosin tyytyväisiä yhteistyöhön ammatillisten oppilaitosten kanssa. Lukuvuonna 2024–2025 työpaikkakyselyyn vastanneista 3,6 % ilmoitti, etteivät olisi valmiita rekrytointitilanteessa palkkaamaan yhteistyöoppilaitoksesta valmistunutta työnhakijaa. Tätä mieltä olevien määrä on 2020-luvulla pienentynyt. Esimerkiksi lukuvuonna 2021–2022 vastaavan vastauksen antaneiden työpaikkojen osuus oli yli 4 %. Palautetietojen perusteella ei voida tehdä johtopäätelmiä koulutuksen laadun heikkenemisestä.

Lukioilla ja ammatillisella koulutuksella on oma erityinen roolinsa koulujärjestelmässämme, joskin niillä on myös yhteisiä tavoitteita. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sivistyksellisistä ja kasvatuksellisista tehtävistä on myös säädetty. Koulutusten tulee tukea opiskelijan kasvua tasapainoiseksi, sivistyneeksi ja aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi. Koulutusten tulee antaa valmiuksia jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Molemmissa tuodaan esille myös harrastuneisuuden tukeminen ja persoonallisuuden monipuolinen kehittäminen. Lisäksi sekä lukio että ammatillinen koulutus antavat yhtäläisesti kelpoisuuden jatko-opintoihin korkeakouluissa. Lukiolaissa kuitenkin korostuvat valmiudet korkeakoulututkintoon johtavien opintojen aloittamiseen yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa sekä aktiivinen osallistuminen yhteiskuntaan ja demokraattiseen toimintaan. Ammatillisen koulutuksen laki puolestaan painottaa työelämän osaamistarpeisiin vastaamista ja työllisyyden edistämistä. Tehtäväksi säädetään myös yrittäjävalmiuksien tuottaminen ja työ- ja toimintakyvyn ylläpito. Laki ja valtioneuvoston asetus ammatillisesta koulutuksesta on säädetty tavoitteet silmällä pitäen. Tavoitteet on otettu huomioon myös Opetushallituksen määräämissä tutkinnon perusteissa. Sivistyksellisten ja kasvatuksellisten tavoitteiden saavuttamisessa koulutuksen järjestäjän toimilla, kuten esimerkiksi pedagogisilla ratkaisilla ja yhteisöllisen opiskelijahuollon toteutumisella, on suuri merkitys.

Suomessa sivistys on keskeinen osa koulutuksen arvopohjaa. Sivistyksen käsite on kuitenkin laaja, ja sivistykseen liittyvät tiedot, taidot ja asenteet painottuvat eri tavoin koulutusjärjestelmämme koulutuksissa ja tutkinnoissa. Ammatillinen koulutuksen vahvuutena on sivistys, jossa ammatilliseen osaamiseen yhdistyy eettinen harkinta ja yhteiskunnallinen vastuu.

Helsingissä 14.11.2025

Opetusministeri Anders Adlercreutz

VN/32409/2025-OKM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: