



Bryssel 28.1.2014
COM(2014) 30 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**ammattillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehysten
perustamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston
suosituksen täytäntöönpanosta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOMISSIION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

ammattillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Ammattillisen koulutuksen laadunvarmistuksen saavutukset.....	4
2.1.	Laadunvarmistusmekanismit ammatillisen koulutuksen järjestelmän tasolla	4
2.2.	Laadunvarmistusmekanismit ammatillisen koulutuksen tarjoajien tasolla.....	6
3.	Ratkaistavat haasteet	7
3.1.	EQAVET-viitekehyksen vaikutus ammatillisen koulutuksen avoimuuteen.....	8
3.2.	Hallintotapa.....	9
4.	Päätelmät ja jatkotoimet.....	9
4.1.	Arvioinnin päätelmät.....	9
4.2.	EQAVET-viitekehyksen täydentäminen.....	10
4.3.	EQAVET-viitekehyksen ohella sovellettavat järjestelyt	12

1. JOHDANTO

Taluskriisistä selviämiseksi Euroopassa tarvitaan älykästä kasvua¹, joka edellyttää aiempaa ammattitaitoisempaa väestöä. Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen Cedefopin ennusteissa vahvistetaan, että heikosti koulutettujen kysyntä vähenee, kun taas korkeammin koulutettujen työntekijöiden kysyntä kasvaa. Eniten kysyntää on keskitason koulutuksen saaneille työntekijöille².

Ammatillinen koulutus on tässä yhteydessä ratkaisevassa asemassa, kuten joukossa komission äskettäin antamia strategia-asiakirjoja korostetaan. Vaikka ammatilliseen koulutukseen on keskitytty vahvasti politiikassa, haasteet ovat edelleen merkittäviä: ammatillisen koulutuksen houkuttelevuutta on lisättävä, koulutukseen on sisällytettävä vahvemmin työhön perustuvaa oppimista, koulutuksen merkitystä työmarkkinoiden kannalta on kasvatettava, ura- ja opinto-ohjausta on vahvistettava, opettajien ja ohjaajien ammattitaitoa on kehitettävä ja ammatillisen koulutuksen oppimistulosten tunnustamista ja avoimuutta on lisättävä eri valtioiden välillä ja erilaisilla koulutusväylillä.

Laadunvarmistus on tärkeässä asemassa näiden haasteiden ratkaisemisessa, etenkin ammattitaidon kohtaamattomuuden vähentämisessä ja nuorten työllistymisen parantamisessa niin, että ammatillisen koulutuksen tasosta päästään vihdoinkin yhteisymmärrykseen. Tämä helpottaa eri valtioissa tapahtuneen oppimisen vastavuoroista tunnustamista ja näin ollen lisää liikkuvuutta ja antaa myös mahdollisuuden vastata taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin entistä paremmin.

Tämä kertomus on ensimmäinen ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen edistymisestä Euroopan unionissa annettava kertomus ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen³ (jäljempänä 'EQAVET-suositus') antamisen jälkeen. Kertomuksessa esitetään yhteenveto kertyneistä kokemuksista ja esitetään komission ehdotukset tulevista toimista.

EQAVET-suosituksella perustetaan väline, jolla jäsenvaltioita autetaan edistämään ja seuraamaan ammatillisen koulutuksen järjestelmiensä jatkuvaa parantamista. Viitekehyksen tarkoituksena on osaltaan parantaa ammatillisen koulutuksen laatua ja lisätä jäsenvaltioiden välistä avoimuutta ja johdonmukaisuutta ammatillista koulutusta koskevan politiikan kehittämisessä. Näin ollen sillä edistetään samalla vastavuoroista luottamusta, työntekijöiden ja oppijoiden liikkuvuutta sekä elinikäistä oppimista.

Viitekehys koostuu nelivaiheisesta syklisestä (suunnittelu, toteutus, arviointi ja tarkistaminen). Jokaista vaihetta tuetaan laatuvaatimuksilla ja ohjeellisilla indikaattoreilla⁴, joita on sovellettava ammatillisen koulutuksen järjestelmän, koulutuksen järjestäjien ja tutkintojen myöntämisen tasolla. Viitekehys toimii järjestelmällisenä lähestymistapana laatuksymyksiin. Siinä korostetaan voimakkaasti laadun seurantaa ja parantamista yhdistämällä sisäinen ja

¹ Komission tiedonanto ”Vahvempi eurooppalainen teollisuus talouden kasvua ja elpymistä varten”, COM(2012) 582 final, 10.10.2012.

² Cedefop, *Roads to recovery: three skill and labour market scenarios for 2025*, kesäkuu 2013.

³ EUVL C 155, 8.7.2009, s. 1.

⁴ Esimerkiksi suunnitteluvaiheessa kuvaajilla määritetään järjestelmän tasolla välitavoitteita, esimerkiksi kuvataan yhteistyössä sidosryhmien kanssa määritettyjä ammatillisen koulutuksen järjestelmän keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita, määritetään seurannan tavoitteita ja indikaattoreita sekä tunnistetaan koulutustarpeita.

ulkoinen arviointi, tarkistaminen ja muut parannusprosessit, joita tuetaan mittauksilla ja kvalitatiivisilla analyyseilla.

Viitekehys on katsottava ”välinevalikoimaksi”, josta eri käyttäjät voivat poimia omiin erityisjärjestelmiinsä parhaiten soveltuvat osatekijät. Ammatillisen koulutuksen parantuneen laadun arvioimiseksi ehdotetut indikaattorit liittyvät tietoihin, jotka koskevat esimerkiksi opettajien ja kouluttajien koulutukseen tehtyjä investointeja, ammatillisten koulutusohjelmien osallistumis-, suorittamis- ja työllistymisastetta, opittujen taitojen käyttöä työpaikalla, työttömyysastetta, heikommassa asemassa olevien ryhmien esiintyvyyttä, mekanismeja työmarkkinoiden koulutustarpeiden tunnistamiseksi sekä ohjelmia, joilla edistetään pääsyä ammatilliseen koulutukseen.

Jäsenvaltioita kehoitettiin suosituksessa suunnittelemaan kansallinen lähestymistapa, jolla pyritään parantamaan laadunvarmistusjärjestelmiä kansallisella tasolla, nimittämään laadunvarmistuksen kansallinen yhteyspiste ja osallistumaan eurooppalaiseen verkostoon (EQAVET-verkosto).

2. AMMATILLISEN KOULUTUKSEN LAADUNVARMISTUKSEN SAAVUTUKSET

2.1. Laadunvarmistusmekanismit ammatillisen koulutuksen järjestelmän tasolla

Ammatillisen koulutuksen erinomainen laatu järjestelmän tasolla edellyttää taitojen jatkuvan kehittämisen strategiaa, keskittymistä laadukkaisiin oppimistuloksiin, liikkuvuuteen, vastavuoroiseen tunnustamiseen ja siirtymismahdollisuuksiin sekä sellaisen näyttöön perustuvan politiikan käyttöönottoa, jolla parannetaan järjestelmän vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Lisäksi se edellyttää yhteistyötä ja yhteisiä sijoituksia sekä ammatillisen koulutuksen sisällyttämistä yleiseen koulutusjärjestelmään⁵.

EQAVET-sihteeristön kyselytutkimuksen⁶ ja ulkoisen arvioinnin⁷ tulosten mukaan yli 20 valtiota on konsolidoinut laadunvarmistukseen liittyvät toimintatapansa. EQAVET on suoraan vaikuttanut kansallisten järjestelmien rakenteeseen 14 valtiossa (Bulgaria, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kreikka, Kroatia, Malta, Romania, Tšekki ja Unkari; uudistukset ovat käynnissä Belgian ranskankielisissä yhteisöissä, Espanjassa, Italiassa, Latviassa, Liettuassa ja Sloveniassa). Suurin osa toimintatavoista kattaa ammatillisen peruskoulutuksen⁸ ja ammatillisen jatkokoulutuksen⁹ ja enimmäkseen julkisesti rahoitetun koulutustarjonnan laitoksissa. Joissakin valtioissa on jo aiemmin noudatettu EQAVET:n kanssa yhteensopivia toimintatapoja, eikä niiden siksi ole tarvinnut muokata toimintatapoja merkittävästi.

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2012) 375, 20.11.2012, s. 38.

⁶ EQAVET, *Supporting the implementation of the European quality assurance reference framework: Results of the EQAVET Secretariat Survey*, 2012, s. 20. Saatavilla EQAVET-sihteeristön internetsivustolla seuraavassa osoitteessa: <http://www.eqavet.eu/gns/what-we-do/annual-forum.aspx>

⁷ ICF GHK, *Evaluation of implementation of EQAVET Final report* (jäljempänä ’ulkoinen arviointi’), 2013, s. 51.

⁸ Ammatillinen koulutus, joka suoritetaan perusopetusjärjestelmässä, yleensä ennen työelämään siirtymistä; määritelmän lähtökohtana on käytetty Cedefopin määritelmää: Cedefop, *Terminology of European education and training policy*, Luxemburg, OP, 2008.

⁹ Koulutus, joka suoritetaan peruskoulutuksen jälkeen – tai työelämään siirtymisen jälkeen; Cedefop, katso viittaus edellä.

Nykyisin useimmissa EU:n kansallisissa koulutusjärjestelmissä on laatustandardit ammatillisen koulutuksen tarjoajia varten¹⁰. Pääasiassa standardeja käytetään rahoituksen ja akkreditoinnin ehtona ja/tai niitä vaaditaan osana lainsäädäntöä.

Lähes kaikki jäsenvaltiot keräävät tietoja parantaakseen järjestelmiensä vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Ne ovatkin laatineet tätä varten asianmukaisia tiedonkeruumenetelmiä, esimerkiksi kyselylomakkeita ja indikaattoreita/mittauskeinoja. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että prosesseja tarkistetaan säännöllisesti tai että muutoksia varten laaditaan toimintasuunnitelmia. Kyselytutkimuksesta käy nimittäin ilmi, että vain noin kolmannes valtioista tekee säännöllisesti tarkistuksia ja laatii toimintasuunnitelmia. Useimmissa tapauksissa jäsenvaltiot julkaisevat tietoja saatavilla olevien arviointien tuloksista¹¹.

Indikaattoreiden käytön osalta käytännöt vaihtelevat melko paljon valtioiden välillä. Vaikka vaikuttaa siltä, että valtaosa jäsenvaltioista käyttää tiettyjä indikaattoreita (esim. ammatillisten koulutusohjelmien osallistumis- ja suorittamisastetta), toisia keskeisiä tuloskeskeisiä indikaattoreita, kuten ”Taitojen käyttö työpaikalla” tai ”Työllistyneiden opiskelijoiden osuus jossakin vaiheessa koulutuksen päättymisen jälkeen”, käytetään harvemmin, vaikka niistä voitaisiin saada keskeistä faktatietoa siitä, miten työmarkkinoiden tarpeet voitaisiin huomioida koulutuksessa entistä paremmin. Yleisesti tietoja on vaikeinta kerätä juuri näistä indikaattoreista.

EQAVET:n kansallisille yhteyspisteille äskettäin tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 75 prosenttia yhteyspisteistä katsoo, että EU:n yhteistyötä olisi hyvä lisätä, jotta voitaisiin kehittää vertailuehtoja käyttämällä yhtä tai useampaa EQAVET:n indikaattoria¹².

Samassa kyselytutkimuksessa todetaan, että EQAVET:n ohjeellisia kuvaajia käytetään 22 ammatillisen peruskoulutuksen järjestelmän laadunhallinnassa. Ulkoisessa arvioinnissa mainitaan, että kansallisten laadunvarmistustoimien vertailu EQAVET:n kuvaajiin on vaikeaa, koska kuvaajat ovat erittäin yleisluonteisia ja kattavat usein näkökohtia, jotka eivät kuulu erityisten laadunvarmistustoimien soveltamisalaan vaan ovat enemmän osa ammatilliseen koulutukseen liittyvää politiikkaa ja poliittisen päätöksenteon lähestymistapoja.¹³ Tämä yleinen toimintatapa kuitenkin auttaa siirtymään välinevalikoimaan perustuvasta toimintatavasta kohti laadun parantamiseen keskittyvää ajattelutapaa.

Korkealaatuinen ammatillisen koulutuksen järjestelmä edistää myös taitojen jatkuvaa kehittämistä, liikkuvuutta ja mahdollisuuksia siirtyä ammatillisesta koulutuksesta korkea-asteen koulutukseen. Noin puolet valtioista katsoo, että niiden ammatillisen koulutuksen järjestelmien laadunvarmistuksella todella edistetään pääsyä korkea-asteen koulutukseen erilaisten mekanismien avulla: laadunvarmistuksen soveltamisalaan kuuluvat ammatillisen koulutuksen tutkinnot joko tunnustetaan korkea-asteen koulutuksen tavalliseksi pääsyvaatimukseksi (esimerkiksi Alankomaat ja Irlanti) tai ne luokitellaan samanaikaisesti kahdelle eri tasolle – peruskoulutukseksi ja ammatilliseksi koulutukseksi (esimerkiksi Portugali). Tämä kuitenkin viittaa myös siihen, että useissa valtioissa vasta pyritään varmistamaan siirtymismahdollisuudet. Käytännön toteutus edellyttääkin vielä merkittäviä toimia.

¹⁰ EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus, op. cit., s. 29.

¹¹ Ibid, s. 68: BE (hollanninkieliset yhteisöt), BG, DK, DE, EE, IE, ES, LV, LT, NL, AT, PL, RO, SK, FI, SE, UK, HR.

¹² EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus, op. cit., luku 5.

¹³ Ulkoinen arviointi, op. cit., s. 32.

Valtaosa valtioista on luonut mekanismeja ja menettelyjä koulutustarpeiden määrittämiseksi ammatillisen peruskoulutuksen osalta. Useimmat valtiot ovat myös luoneet tällaisia mekanismeja ammatillista jatkokoulutusta varten¹⁴. Perusteellinen analyysi on kuitenkin tarpeen, jotta voidaan arvioida tällaisten järjestelmien tehokkuutta, niiden yhteisvaikutuksia EU:n osaamispanoraaman¹⁵ kanssa sekä sitä, osallistuuko ammattiala (etenkin ammattijärjestöt ja yritykset) toimintaan yhteistyön/valmistelun muodossa¹⁶. On nimittäin käynyt ilmi, että tämä on tärkeää suunniteltaessa laadukkaita oppimistuloksiin perustuvia tutkintoja, jotka vastaavat työmarkkinoiden tarpeita.

2.2. Laadunvarmistusmekanismit ammatillisen koulutuksen tarjoajien tasolla

Laadukkaat opiskelun tukipalvelut, ammattitaitoiset opettajat ja kouluttajat sekä oppilaitoksen ammattitaitoisen johtajan tehokas johtamistapa ovat kaikki tärkeitä tekijöitä, mutta ammatillisen koulutuksen tarjoajat voivat tarjota erinomaista ammatillista koulutusta paremmin, jos myös laajempaan taloudelliseen yhteisöön on luotu strategisia yhteyksiä ja sen kanssa on verkostoiduttu alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.¹⁷

Useimmissa valtioissa käytetään tai ollaan luomassa ammatillisen koulutuksen tarjoajiin sovellettavaa yhteistä laadunvarmistuskehystä, joka on yhdenmukainen ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen kanssa. Lähes kaikissa valtioissa ammatillisen koulutuksen tarjoajille on tehtävä pakollisia ulkoisia arviointeja. Sisäisiä laadunvarmistusmekanismeja vaaditaan ammatillisen koulutuksen tarjoajilta 22 valtiossa¹⁸. Kuudessa muussa valtiossa (Belgia / ranskankieliset yhteisöt, Bulgaria, Italia, Liettua, Ranska, Slovakia) tämä on vapaaehtoista mutta suotavaa.

Ulkoisen arvioinnin yleisimpänä muotona ovat tarkastukset. Yleensä näillä tarkoitetaan oppilaitosten tarkastuspalveluja, jotka kattavat sekä ammatillisen peruskoulutuksen että yleissivistävän koulutuksen. Ulkoisia arviointeja tehdään myös muissa muodoissa, joskin yleensä vain ammatillisessa jatkokoulutuksessa. Muiden muotojen käyttäminen on harvinaisempaa ammatillisessa peruskoulutuksessa. Esimerkiksi Saksan jotkut osavaltiot vaativat tarjoajia toteuttamaan laadunhallintajärjestelmiä, joista esimerkkeinä ovat Q2E, EFQM, QZS ja ISO 9001. Malta puolestaan vaatii, että ulkoisten asiantuntijoiden on tehtävä tarjoajille laatutarkastuksia. Joissakin valtioissa on perustettu erityisiä laadunvarmistus- tai arviointivirastoja. Esimerkiksi Belgian flaaminkielisessä yhteisössä koulutuksen laadunvarmistuksesta vastaavan viraston toimivaltaan kuuluu kaikki koulutus korkea-asteen koulutusta lukuun ottamatta. Tanskan arviointi-instituutti puolestaan vastaa koko koulutusjärjestelmästä ja Espanjan kansallinen instituutti koulutuksen arvioinnista.

Useiden valtioiden lainsäädännössä vaaditaan, että ammatillisen koulutuksen tarjoajien on järjestelmällisesti arvioitava toimiaan sekä niiden tarjoaman koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Bulgariassa, Kroatiassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tanskassa, Tšekissä, Unkarissa ja Virossa tämä tarkoittaa myös pakollisia itsearviointikertomuksia ja kehityssuunnitelmia, joissa annetaan tietoja ulkoisia arviointeja varten. Vaikka itsearviointi ei ole pakollista Itävallassa, Itävallan ammatillisen peruskoulutuksen tarjoajat toteuttavat sitä yleisesti.

¹⁴ EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus, op. cit., s. 61 ja s. 72.

¹⁵ Katso <http://euskillspanorama.ec.europa.eu/>

¹⁶ Useissa seitsemännen puiteohjelman tutkimushankkeissa tarkasteltiin ammatillista jatkokoulutusta ja aikuiskoulutusta. Katso ”*Adult and continuing education in Europe. Using public policy to secure a growth in skills*”, Euroopan komissio, 2013.

¹⁷ SWD(2012) 375, op. cit., s. 38.

¹⁸ AT, BE (hollanninkieliset yhteisöt), CY, CZ, DK, EE, FI, HU, IE, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, UK, HR, IC ja FYROM; EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus, op. cit., s. 24.

Tarjoajan tasolla tehtävän itsearvioinnin keskeisenä perusteena on kehittää laatuun perustuva ajattelutapa koulutuslaitoksissa. Itsearviointi vaikuttaa myönteisesti myös ammatillisen koulutuksen tarjoajien vastuuvollisuuteen ja hallintotapaan, sillä niille siirretään vastuu laadukkaista tuloksista. Koska jokainen ammatillisen koulutuksen tarjoaja toimii erilaisessa toimintaympäristössä, jokainen organisaatio voi itsearvioinnin ansiosta määrittää omaan toimintaympäristöönsä ja edellytyksiinsä soveltuvan kehyksen ja joukon toimenpiteitä.

Sisäisen tarkastuksen käytännöt vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa. Joissakin valtioissa ammatillisen koulutuksen tarjoajien on keskityttävä sisäisissä tarkastuksissa toiminnan tiettyihin aloihin. Muissa valtioissa ei anneta ohjeita siitä, miten laadunvarmistus on toteutettava. Useissa valtioissa on kuitenkin laadittu oppaita, menetelmiä tai internetsivustoja prosessin tueksi¹⁹. Joissakin valtioissa käyttöön on otettu ammatillisen koulutuksen tarjoajien vertaisarviointia/vertaisoppimista, joka useimmissa tapauksissa perustuu Leonardo da Vinci -hankkeessa²⁰ kehitettyyn eurooppalaiseen metodologiaan.

Yleensä ammatillisen koulutuksen tarjoajat hyödyntävät kuvaajia vähemmän kuin järjestelmien tasolla voidaan havainnoida²¹. Ammatillisen koulutuksen tarjoajille tehdään usein akkreditointi²² ja ulkoisia tai sisäisiä tarkastuksia, mutta EQAVET-syklin soveltaminen ei ole yleistä. Tämä osoittaa, että ammatillisen koulutuksen tarjoajien tason saavuttamisessa etenkin tiedonvälittäjien avulla on vielä parantamisen varaa. Tässä mielessä EQAVET:n hankkeet voisivat edustaa hyviä käytäntöjä. Esimerkiksi maltalaisen ammatillisen koulutuksen laadunvarmistushankkeen perusteella ammatillisen koulutuksen laitoksille laadittiin ohjeita siitä, miten indikaattoreita on sovellettava. Alankomaalaisessa hankkeessa ammatillisen koulutuksen tarjoajien kanssa kehitettiin laadunvarmistukseen sovellettava alhaalta ylöspäin -lähestymistapa, jolla edistetään laatuun perustuvaa ajattelutapaa²³.

Laadunvarmistuksen yhtenä merkittävänä haasteena on työssäoppimiseen liittyvä ulottuvuus. Kouluttajien kouluttaminen ei aina ole itsestäänselvyys, ja järjestelyjä arvioidaan usein heikosti.

EQAVET:n vaatimuksissa, kuvaajissa ja indikaattoreissa ei anneta erityisiä ohjeita työssäoppimisen laadunvarmistuksesta. Tätä suhteellista puutetta on tarkasteltu poliittisella tasolla Brünnen julkilausumassa, jossa osallistujavaltioita kehoitetaan luomaan vuoteen 2015 mennessä ammatillisen koulutuksen tarjoajille yhteinen laadunvarmistuskehys, jota voidaan soveltaa myös asiaan liittyvään työssäoppimiseen ja joka on yhdenmukainen EQAVET:n kehyksen kanssa²⁴. EQAVET-verkosto on perustanut työryhmän ja on tällä hetkellä laatimassa asiaan liittyviä ohjeita.

3. RATKAISTAVAT HAASTEET

EQAVET:n kyselytutkimuksesta ja ulkoisesta arvioinnista käy ilmi, että jotkut EQAVET:n osatekijöistä on sisällytetty hyvin laadunvarmistusta koskeviin jäsenvaltioiden ajattelutapoihin. Vielä on kuitenkin huomattavasti matkaa yhteisymmärrykseen, joka helpottaisi suuresti tutkintojen vastavuoroista tunnustamista ja lisäisi liikkuvuutta.

¹⁹ Ulkoinen arviointi, op. cit., s. 25.

²⁰ <http://www.peer-review-education.net/>

²¹ EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus, op. cit., s. 104.

²² Tässä asiakirjassa ilmaisulla ”akkreditointi” tarkoitetaan koulutuksen akkreditointia; sillä ei tarkoiteta akkreditointia samassa merkityksessä kuin asetuksessa (EY) N:o 765/2008.

²³ Katso <http://eqavetprojects.eu/>

²⁴ Katso ammatillista koulutusta koskevasta tehostetusta eurooppalaisesta yhteistyöstä 7. joulukuuta 2010 annetun Brünnen julkilausuman strateginen tavoite 2b.

3.1. EQAVET-viitekehysten vaikutus ammatillisen koulutuksen avoimuuteen

EQAVET:n avoimuuteen liittyviä mahdollisuuksia – mahdollisuuksia tukea keskinäistä luottamusta, liikkuvuutta valtioiden välillä ja elinikäistä oppimista – ei ole vielä hyödynnetty kokonaisuudessaan. Tämä käy ilmi rajallisesta yhteisvaikutuksesta niiden eurooppalaisten välineiden kanssa, jotka erityisesti koskevat tutkintojen ja ammattipätevyyden avoimuutta. Esimerkkeinä ovat eurooppalainen tutkintojen viitekehys (EQF)²⁵, ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalainen siirtojärjestelmä (ECVET)²⁶ ja Europass-puitteet²⁷, joissa keskitytään oppimisprosessin tuloksiin – mitä oppijat tietävät ja osaavat tehdä. Vaikka oppimismahdollisuuden laatu määritetään viime kädessä tulosten laadun perusteella, tätä näkökohtaa ei varsinaisesti käsitellä EQAVET-viitekehyksessä, sillä se ei erikseen koske tutkintojen suunnittelun, arvioinnin ja tutkintotodistusten myöntämisen laadunvarmistusta. Tästä huolimatta suosituksessa todetaan, että viitekehystä on sovellettava myös tutkintojen myöntämisen tasolla. Tämä viittaa siihen, että tutkintojen viitekehysten välisiä suhteita on tiivistettävä jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla.

Vastavuoroista tunnustamista edistäviä järjestelyjä on toteutettu ammatillisen koulutuksen osalta (tiettyjen ammattien kansainväliset tutkintotodistukset) ja korkea-asteen koulutuksen osalta (ENIC-NARIC-verkostot). On kuitenkin selvää, että järjestelyt eivät vielä ole saavuttaneet korkeinta kehitystasoa. Kehitystä voitaisiin saada aikaan myös luomalla tiiviimpiä yhteyksiä EQAVET:n ja ECVET:n välille. EQAVET:n yhtenä tavoitteena olikin alun perin tukea ECVET:n perustamista. Vain muutamat valtiot ovat kuitenkin kehittäneet ammatillisen koulutuksen opintosuoritusjärjestelmiä (Irlanti, Luxemburg, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta; ammatillisen peruskoulutuksen osalta myös Italia)²⁸. ECVET on useimmissa valtioissa vielä kehitysvaiheessa²⁹.

Kysymys liikkuvuudesta koulutuksen alasektoreiden välillä on ratkaisevan tärkeä. Mahdollisuus siirtyä korkea-asteen koulutukseen vaikuttaa merkittävästi ammatillisen koulutuksen houkuttelevuuteen ja ammatillisen koulutuksen erinomaisen laadun kehittämiseen. Tällä hetkellä asiassa on vielä parantamisen varaa. Laadunvarmistuksen eurooppalaiset standardit ja ohjeet eurooppalaisella korkeakoulutusalueella³⁰ sisältävät yhteisiä periaatteita, mutta niillä sallitaan erilaiset toimintatavat eikä välineitä ole juurikaan koordinoitava. Vuoropuhelua ja yhteistyötä on kuitenkin viime aikoina lisätty järjestämällä useita yhteisiä tapahtumia. Eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten liitteessä 3 ehdotetaan yhteisiä laadunvarmistusperiaatteita korkea-asteen koulutusta ja ammatillista koulutusta varten, mutta siinä ei kuitenkaan erikseen viitata eurooppalaisiin standardeihin ja ohjeisiin tai EQAVET-viitekehys³¹.

Aikuiskoulutuksen (ja näin ollen myös ammatillisen jatkokoulutuksen) laatua tarkasteleva eurooppalainen työryhmä on ehdottanut EQAVET-mallin asianmukaista kehittämistä, mahdollisesti niin, että oppimistulosten laatuun kiinnitetään enemmän huomiota. Tavoitteena

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008 (2008/C 111/01), EUVL C 111, 6.5.2008.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009 (2009/C 155/02), EUVL C 155, 8.7.2009.

²⁷ Päätös N:o 2241/2004/EY, EUVL L 390, 31.12.2004, s. 6.

²⁸ EQAVET, Serban Iosifescu, *Quality assurance procedures in the processes of certification, curricula setting, accreditation and training of trainers in European VET systems*, 2011.

²⁹ Cedefop, *Trends in VET policy in Europe 2010-12*, 2012, s. 59.

³⁰ ENQA, *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, 2005.

³¹ Vaikka EQAVET-viitekehystä ei varsinaisesti ollut vielä olemassa, ammatillista koulutusta varten oli jo luotu yhteinen laadunvarmistuksen viitekehys.

on kehittää pitkän aikavälin kattava elinikäisen oppimisen laadunvarmistusta koskeva toimintatapa³².

3.2. Hallintotapa

Vaikka EQAVET-suosituksessa kehoitetaan osallistamaan kaikki sidosryhmät laadunvarmistuksen koko sykliin, Euroopan tasolla vaikuttaa siltä, että hallintarakenteet koostuvat pääosin ammatillisen peruskoulutuksen alan edustajista. Kansallisten hallintorakenteiden osalta EQAVET-sihteeristön kyselytutkimus osoittaa, että on varmistettava tiettyjen sidosryhmäluokkien, etenkin oppijoiden, korkea-asteen koulutuksen alan, työnantajien ja työmarkkinoiden toimijoiden sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten aiempaa parempi ja pysyvä osallistuminen.

Koska EQAVET on omalta osaltaan auttanut parantamaan ammatillisen koulutuksen kansallisten järjestelmien laadunvarmistusta, sillä on myös edistetty järjestelmien välistä viestintää ja tietojen vaihtamista. Tämän ansiosta ammatillista koulutusta on voitu kehittää entistä yhdenmukaisemmin eri maissa. Tämä auttaa jossakin määrin saavuttamaan yleisen tavoitteen, joka liittyy avoimuuden ja johdonmukaisuuden edistämiseen ammatillista koulutusta koskevan politiikan kehittämisessä eri jäsenvaltioissa.

Tämä ei ole kuitenkaan johtanut siihen, että kansallisia laadunvarmistustoimia kuvattaisiin helposti vertailtavissa olevalla tavalla. Kuvauksia ei usein esitetä kattavissa asiakirjoissa, eivätkä ne välttämättä vastaa EQAVET-viitekehyksessä esitettyä rakennetta. Useimmiten valtiot kuvaavat laadunvarmistusjärjestelmiään viittaamalla ammatillisen koulutuksen tarjoajien sisäisiin ja ulkoisiin arviointeihin, järjestelmien tasolla toimintapolitiikan kehittämiseksi tehtäviin arviointeihin sekä tutkintojen suunnittelun ja tutkintotodistusten myöntämisen laatuun.

Osittain tämä johtuu EQAVET-suosituksen joustavasta lähestymistavasta, jonka nojalla valtiot ja ammatillisen koulutuksen tarjoajat voivat valita välineitä ja osatekijöitä laajasta valikoimasta ja mukauttaa niitä. Yhtäältä tämä on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi lisätä kyseisten välineiden käyttöä. Toisaalta sen perusteella ei ole määritetty valtioiden välistä yhteistä toimintatapaa laadunvarmistustoimien ja ammatillisen koulutuksen kehittämisen kuvaamiseksi.

EQAVET:n käyttö suoraan kansallisten toimien kuvauksen vertailukohtana voi myös olla vaikeaa, koska EQAVET-viitekehyksessä ehdotetaan eri terminologiaa ammatillisen koulutuksen järjestelmän laatua varten ja ammatillisen koulutuksen tarjoajien tasoa varten³³. Tämä ei vastaa käytäntöjä kansallisella tasolla, jolla tarkastusten kaltaisissa perinteisissä toimissa voidaan tarkastella sekä järjestelmää että yksittäistä tarjoajaa.

4. PÄATELMÄT JA JATKOTOIMET

4.1. Arvioinnin päätelmät

Edellä olevissa kohdissa esitetyt näkökohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

- EQAVET on auttanut edistämään laatuun perustuvaa ajattelutapaa Euroopan valtioiden ammatillisessa koulutuksessa sekä ajattelutavan käytännön soveltamista

³² Aikuiskoulutuksen laatua tarkastelevan aihekohtaisen työryhmän loppuraportti. Katso vastaava tutkimus aikuiskoulutuksen laadusta, http://ec.europa.eu/education/adult/doc/qualityannex_en.pdf

³³ Tämä on merkittävä ero EQAVET:n ja eurooppalaisten standardien ja ohjeiden välillä, sillä eurooppalaiset standardit ja ohjeet koskevat vain laitosten tasoa.

erityisesti kehittämällä laadukkaita operatiivisia toimenpiteitä EQAVET-verkoston piirissä³⁴.

- Toimenpiteissä on kuitenkin keskitytty laitosten tasolla tarjottavaan, kouluopetukseen perustuvaan koulutukseen (valtaosa ammatillisesta peruskoulutuksesta ja osa ammatillisesta jatkokoulutuksesta), eivätkä vaikutukset työssäoppimiseen ja epäviralliseen oppimiseen ole yhtä selviä (kyseiset oppimismuodot muodostavat suurimman osan ammatillisesta jatkokoulutuksesta, mutta voivat olla keskeisessä asemassa myös teorian ja käytännön yhdistävien järjestelmien mukaisessa ammatillisessa peruskoulutuksessa);
- EQAVET:n joustava toimintatapa, jossa saataville annettuja välineitä voidaan valita ja mukauttaa, on edistänyt sen käyttöä, mutta samalla kuitenkin heikentänyt mahdollisuuksia siihen, että sitä voitaisiin käyttää eri valtioiden yhteisenä terminologian ja käsitteiden viitekehyksenä.

Tämä on selvänä osoituksena siitä, että yhteistyötä laadunvarmistukseen ja avoimuuteen liittyvien muiden eurooppalaisten välineiden kanssa on tehostettava entisestään.

EQAVET muodostaa viitekehysten, jota voidaan käyttää joustavasti. Voidaankin pohtia, missä määrin viitekehys on sinällään tarpeen laatuvaatimusten, kuvaajien ja indikaattoreiden jäsentämiseksi – niiden käyttöhän on joka tapauksessa joustavaa. Korkea-asteen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisista standardeista ja ohjeista saadut kokemukset voitaisiin ottaa huomioon, myös soveltamisalan osalta (standardeilla ja ohjeilla tuetaan järjestelmän sijaan erityisesti laitosten laatua). Standardien ja ohjeiden tietyt puutteet on kuitenkin huomioitava.

4.2. EQAVET-viitekehysten täydentäminen

Koulutuksen alalla toteutettavien laatutoimenpiteiden lopullisena tavoitteena on oppimisprosessien tulosten laatu – toisin sanoen se, että ammatillisen koulutuksen suorittajat saavat hyvät ammatilliset ja monialaiset taidot. Aikuisväestön taitoja koskevan kyselytutkimuksen (PIAAC) yksi erityinen havainto on jälleen korostanut taitotasojen merkitystä: tietyn tason pätevyyden hankkineiden aikuisten todelliset taidot vaihtelivat merkittävästi eri maiden välillä³⁵.

Jos huomiota kiinnitettäisiin selvemmin tutkintojen suunnittelun ja tutkintotodistusten myöntämisen laadunvarmistukseen, jossa huomioon otettaisiin myös eurooppalainen tutkintojen viitekehys, ECVET-järjestelmä ja Europass-puitteiden mukainen tutkintotodistusten liite, EQAVET-viitekehysten nojalla voitaisiin nykyistä paremmin tarkastella epävirallisen oppimisen ja työssäoppimisen avulla suoritettavaa ammatillista koulutusta. Lisäksi viitekehyksellä voitaisiin ratkaista uudet haasteet, jotka liittyvät avoimiin oppimisresursseihin tai verkossa avoimiin massakursseihin (MOOC-kurssit), sekä tehostaa vaikutusta avoimuuteen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen ottaen huomioon periaatteet, jotka esitetään epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista annetussa neuvoston suosituksessa³⁶.

Komissio aikoo toteuttaa yhdessä asiasta vastaavien kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa seuraavat toimet EQAVET:n entistä kattavamman täytäntöönpanon varmistamiseksi:

³⁴ Katso <http://www.eqavet.eu> – katso erityisesti verkossa toimiva Quality Cycle -väline.

³⁵ OECD, *Skills Outlook 2013*, etenkin s. 204.

³⁶ Neuvoston suositus (2012/C 398/01).

- Kehitetään kuvaajia, indikaattoreita ja asiaa koskevia ohjeita, joiden avulla voidaan paremmin tarkastella ammatillisen koulutuksen oppijoiden oppimistulosten laatua ja asianmukaista osaamistasoa. Tämä edellyttää koordinoitua muiden laadunvarmistukseen liittyvien aloitteiden ja avoimuutta edistävien välineiden kanssa sekä yhteistyötä asiasta vastaavien elinten ja verkostojen kanssa.
- Kehitetään ja testataan ohjeita poliittisia päättäjiä ja koulutuksen tarjoajia varten sekä toimintaa tukevia tarkastusluetteloita, kuvaajia ja indikaattoreita, joissa huomioon otetaan ammatillisen jatkokoulutuksen erilaiset toimintaympäristöt ja työssäoppimisen erityispiirteet. Tämä edellyttää yhteistyötä erilaisten sidosryhmien kanssa ja koordinoitua aikuiskoulutuksen laatuun liittyvän kehityksen mukaisesti.
- Testataan eurooppalaisten järjestelyjen mahdollisuuksia lisätä kansallisten laadunvarmistustoimien avoimuutta eri valtioissa. Tämän perusteella voitaisiin muun muassa laatia täydentäviä tietoja, joiden avulla ammatillisen koulutuksen tarjoajat voivat toteuttaa kansallisia akkreditointimenettelyjä yhdenmukaisesti; edistää yhteisiä ohjeita siitä, miten laadunvarmistusmenettelyjä voidaan kuvata EQAVET:n mukaisesti; tai kehittää yhteinen malli ammatillisen koulutuksen tarjoajien akkreditointia varten niin, että huomioon otetaan myös kokemukset, joita on kertynyt korkea-asteen koulutuksen alaan liittyvästä Euroopan laadunvarmistusrekisteristä (EQAR)³⁷ ja eurooppalaiseen tutkintojen viitekehukseen viittaamista koskevista kansallisista kertomuksista³⁸.

Erasmus+-ohjelman avulla EU

- tukee ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen alalla tehtävää rajat ylittävää yhteistyötä strategisina kumppanuuksina ja alakohtaisina taitoyhteenliittyminä, joilla tuetaan useiden erilaisten sidosryhmien tarkoituksenmukaista osallistumista, ja tukee entistä tehokkaampaa, laadunvarmistusta koskevaa monialaista vuoropuhelua korkea-asteen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen alojen kanssa
- tukee vuoropuhelun jatkamista EU:n tasolla seuraavasti:
 - laatuun perustuvan ajattelutavan kehittämistä edistävä EQAVET-verkosto; tässä yhteydessä tuetaan ammatillisen koulutuksen laadunvarmistusta koskevia työryhmiä, seminaareja ja vertaisoppimiseen liittyviä toimia, joihin myös asianmukaiset sidosryhmät osallistuvat;
 - tukimateriaalien, kuten tietoteknisten apuvälineiden ja oppaiden kehittäminen;
 - innovatiiviset hankkeet, joilla lisätään laadunvarmistuksen kykyä tukea ammatillisen koulutuksen kehittämistä.

Horisontti 2020 -puiteohjelman avulla EU

- kerää tarkempaa tietoa julkisen politiikan vaikutuksesta ammatilliseen jatkokoulutukseen ja aikuiskoulutuksen muihin muotoihin (laadunvarmistusta koskevat näkökohdat mukaan luettuina) EU:ssa sekä siitä, miten ne vastaavat yksityisten markkinoiden dynamiikkaa.

Komissio panee myös merkille, että tietty joukko valtioita pyrkii käyttämään osan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen määrärahoista ammatillisen koulutuksen järjestelmien uudistusten rahoittamiseen. On ratkaisevan tärkeää, että ammatillisen koulutuksen

³⁷ Katso <http://www.eqar.eu/>

³⁸ Katso http://ec.europa.eu/eqf/documentation_fi.htm

laadunvarmistuksen vahvistaminen on keskeisessä asemassa, kun näitä aloitteita viedään eteenpäin.

4.3. EQAVET-viitekehyksen ohella sovellettavat järjestelyt

Kansalaiset siirtyvät yhä useammin järjestelmistä toisiin – paitsi perinteisen peruskoulutuksen suorittamisen yhteydessä, myös saattaakseen tietojaan ja taitojaan ajan tasalle ja lisätäkseen tietojaan ja taitojaan koko elämänsä ajan. Yhä useammat oppimismahdollisuudet eivät sovi perinteiseen luokittelumalliin. Oppijoille annetaan entistä useammin – oikeutetusti – mahdollisuus päättää omasta oppimisväylästään ja valita mahdollisuuksia eri alajärjestelmistä ja tarjontatavoista, myös hyödyntää tieto- ja viestintätekniikan avulla tarjottavia oppimisresursseja. Oppijoiden onkin voitava luottaa niiden laatuun.

Elinikäisen oppimisen osalta käyttöön ollaan ottamassa laadunvarmistuksen soveltamisalaan kuuluvia tutkintojen tunnustamiseen liittyviä puitteita, joita kannatetaan voimakkaasti eurooppalaisessa tutkintojen viitekehyksessä (European Qualifications Framework, EQF). Tämän takia on tarkasteltava laadunvarmistusta koskevaa alakohtaista lähestymistapaa sekä sitä, voitaisiinko kaikilla aloilla noudattaa tiettyjä samoja peruseriaatteita ja ohjeita, joita voitaisiin soveltaa kaikkiin tutkintoihin. Näihin haasteisiin vastaamiseksi EQAVET-viitekehystä tarkasteltaessa huomioon on otettava myös kaikki muut avoimuutta ja laadunvarmistusta edistävät välineet. Komissio on tutkimassa, voitaisiinko kaikkia eurooppalaisia avoimuutta ja laadunvarmistusta edistäviä välineitä koordinoita entistä tiiviimmin taitojen ja tutkintojen eurooppalaisen alueen täysimääräiseksi toteuttamiseksi³⁹.

Tämän perusteella komissio aikoo toteuttaa seuraavat toimet, joilla tehostetaan eurooppalaista yhteistyötä elinikäiseen oppimiseen liittyvän laadunvarmistuksen osalta:

- Sidosryhmiä kuullaan tämän kertomuksen havainnoista ja siitä, onko laadunvarmistuksen yhdenmukaisuutta parannettava koulutuksen eri alasektoreilla ja miten tämä voitaisiin toteuttaa. Kuuleminen toteutetaan osana tulevaa julkista kuulemistä, jolla edistetään taitojen ja tutkintojen eurooppalaisen alueen luomista. Tavoitteena on lisätä avoimuutta ja tunnustamista edistävien EU:n välineiden yhteisvaikutuksia ja yhdentämistä;
- Tutkitaan sitä, miten EQAVET:n tavoitteisiin voitaisiin pyrkiä elinikäisen oppimisen laadunvarmistusta koskevalla kattavalla lähestymistavalla;
- Tutkitaan koordinoitusti muiden laadunvarmistukseen liittyvien aloitteiden ja avoimuutta edistävien välineiden kanssa käytännön vaatimuksia, jotka liittyvät elinikäisen oppimisen laadunvarmistuksen monialaisten periaatteiden ja ohjeiden laatimiseen, sekä edellytyksiä turvata alajärjestelmien tai kansallisten järjestelyjen erityisiä ominaispiirteitä.

³⁹ Komission tiedonanto ”Koulutuksen uudelleenajattelu: sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin”, COM(2012) 669 final, 2012.