johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuuleminen, K 19/2023 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023 - Ammatillisen koulutuksen reformia koskeneen tarkastuksen (2/2021) jälkiseuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on 16.3.2021 julkaissut ammatillisen koulutuksen reformia koskeneen tuloksellisuustarkastuksen. Tarkastuksen johdosta VTV antoi kolme suositusta.

Tarkastusvirasto suositti, 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.

Tarkastusprosessin mukaisesti VTV on suorittanut tarkastuksen jälkiseurannan, jossa on selvitetty, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin annettujen suositusten perusteella on ryhdytty.

Yhteenveto tarkastuksen jälkiseurannan havainnoista

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. Samoihin aikoihin jälkiseurannan kanssa julkaistussa ammatillisten tutkintojen kehittämistyöryhmän väliraportissa oli päädytty tarkastussuositusta 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 on korostanut, että työelämän sitoutuneisuuteen vaikuttaa työpaikkojen tietoisuus siitä, että niiden käytettävissä olevat koulutuspalvelut mahdollistavat laadukkaan työpaikalla oppimisen. Myös yritysten sitoutuneisuutta koskevaa tietopohjaa on parannettu ja koulutuskorvauksen hyötyjä koskeva pilotti on meneillään. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on patistanut koulutuksen järjestäjiä edelleen kehittämään työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutusten tarjontaa.

Ammatillisen koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustana olevaa oppilaiden ja työnohjaajien palautteen keräämistä on automatisoitu. Myös toimenpiteitä, joilla Kansallisen tulorekisterin tietojen pohjalta voitaisiin tuottaa ajantasaisempaa tietoa valmistuneiden opiskelijoiden sijoittumisesta työhön tai koulutukseen on edistetty tarkastuksen suosituksien mukaisesti.

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

Ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen koulutustarjonta painottui kokonaisiin tutkintoihin, vaikka joissain tapauksissa tarkoituksenmukaista olisi yksittäisen tutkinnon osan tai osien taikka näitä pienempien osaamiskokonaisuuksien suorittaminen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat päättää, tarjoavatko ne opiskelijoille tutkinnon osia pienempiä osaamiskokonaisuuksia. Näistä osaamiskokonaisuuksista ei kuitenkaan kerry suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta, minkä vuoksi koulutuksen järjestäjät eivät ole pitäneet niiden tarjoamista kannattavana.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan ammatillisen koulutuksen tutkintojen kehittämisessä sekä toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeessa on valmisteltu työllisyyttä tukevia toimenpiteitä.

Vuoden 2022 alussa toimintansa käynnisti Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa). Jotpa rahoittaa kohdennettuja koulutuksia, jotka täydentävät työikäisten osaamisen kehittämiseen tähtäävän ammatillisen koulutuksen tarjontaa ja lisäävät koulutusten resursoinnin joustavuutta.

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). 24.3.2023 julkistetussa väliraportissa työryhmä painotti, että yksittäisten tutkinnon osien suorittaminen tulee huomioida ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteita uudistettaessa niin, että pienten osaamiskokonaisuuksien järjestäminen nähdään kannattavana vaihtoehtona. Tätä tavoitetta on sittemmin edistetty tutkintokohtaisesti ja koulutuksen järjestäjien kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta.

Koulutuspoliittisen selonteon mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön Toisen asteen koulutuksen kehittämishanke ehdotti ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen määrärahan jakamista kahteen erilliseen rahoitusväylään: oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Tämä mahdollistaisi rahoitukseen liittyvien kannusteiden asettamisen molempien kohderyhmien tarpeiden ja kohderyhmiin liittyvien tavoitteiden mukaisesti. Rahoituksen eriyttäminen ottaisi 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. Tätä koskevaa lakiesitystä ei edellisellä vaalikaudella annettu. PMI Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti nyt on käynnistetty ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteiden muutoksen valmistelu, mutta siihen ei sisälly määrärahan kohderyhmittäistä jakoa.

Opetushallitus on jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä tuonut esiin, että Opetushallituksessa oli käynnistymässä Joppi – Jatkuvan oppimisen Suomi -hanke, jonka tavoitteena on koota yhteen jatkuvan oppimisen parissa toimivat valtakunnallisesta ja alueellisista rahoituksista rahoitetut hankkeet. Joppi-hankkeen etenemiseen, jolla siis koordinoidaan ELY-keskuksien rahoittamia hankkeita, vaikuttavat rahoittajien aikataulut. Opetushallituksen näkemys on, että hanke tulee tukemaan sisällöllistä kehittämistyötä ja auttaa kehittämään koulutuksen järjestäjien osaamista vastata jatkuvan oppimisen koulutuskysyntään.

Näillä perusteilla VTV katsoi tarkastuksen jälkiseurannassa, että tutkintoja pienempien koulutuskokonaisuuksien tarjonta on kehittymässä tarkastuksessa annetun suosituksen mukaisesti.

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

Työpaikoilla tapahtuva oppiminen on keskeinen osa ammatillista koulutusjärjestelmäämme. Työ- ja elinkeinoelämän toimijoilla ei ole velvollisuutta ottaa yritykseensä koulutus- tai oppisopimusopiskelijoita. Työpaikoilla järjestettävä

koulutus perustuu koulutuksen järjestäjän ja työpaikkojen yhteiseen sopimiseen. Ammatillinen koulutus onkin kestävällä pohjalla vain, jos työelämäyhteistyön sisältö, toimintamalli ja vastavuoroisuus vastaavat elinkeinoelämän ja yritystoimijoiden odotuksia. Laajat ongelmat työelämäyhteistyössä kriisiyttäisivät koko koulutusjärjestelmän.

Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että työelämän kannattaa järjestää koulutusta osaamistarpeeseen vastaamiseksi ja jotta opiskelijoiden siirtyminen koulutuksesta työelämään olisi sujuvaa.

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 ollut tyytyväisiä oppilaitoksen toimintaan työelämässä oppimisen järjestämisessä. Opetushallitus ilmoittaa kehittävänsä palautteiden hyödyntämistä edelleen.

Opetushallituksen yhteydessä toimiva Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on julkaissut vuonna 2022 työelämäyhteistyötä ja kumppanuuksia arvioivan raportin. Karvin mukaan koulutuksen järjestäjien tulee edelleen kehittää työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutusten tarjontaa. Työpaikkojen puute tai niiden vähyys sekä eräillä aloilla luonteenomainen yritysrakenne sekä työpaikkojen vastaamattomuus tutkinnon perusteisiin vaikeuttivat työelämässä oppimiseen soveltuvien työpaikkojen löytämistä. Opetushallitus korosti, että työelämän sitoutumiseen vaikuttaa erityisesti koulutuksen järjestäjien kyky tarjota työnantajille koulutuspalveluita ja kyky vahvistaa työelämän tietoisuutta työpaikalla oppimisesta.

Opetushallituksessa on käynnistetty toimia, joilla voidaan vahvistaa työpaikkojen valmiuksia ottaa opiskelijoita työpaikoille. Opetushallitus on perustanut työelämäverkoston, jonka kautta voidaan viedä viestiä ja kuulla työelämän tarpeita aiempaa paremmin. Opetushallitus on julkaisemassa työelämälle suunnatun verkkosivuston, joka tarjoaa tietoa työelämän ja koulutuksen järjestäjien yhteistyömahdollisuuksista. Käynnissä on myös tutkinnon perusteprosessin kehittäminen, jotta tutkinnon perusteet vastaisivat työelämän tarpeita aiempaa paremmin. Opetushallitus myös koordinoi työelämän ja koulutuksen järjestäjien edustajista koostuvia työelämätoimikuntia, jotka tuottavat tietoa tutkintojen työelämälähtöisyydestä.

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. Parhaillaan on meneillään kokeilu, jossa seurataan koulutuskorvauksen kohdentamisen vaikutuksia nuorten oppisopimusopiskelijoiden määrään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö painotti tarkastuksen jälkiseurannassa, että mitä paremmin koulutuksen 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.

Näillä perusteilla VTV katsoi jälkiseurannassa, että työpaikoilla tapahtuvan oppimisen edellytyksien varmistamista on tehty tarkastuksessa annetun suosituksen mukaisesti.

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, muutettu 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.

Tarkastuksessa havaittiin, että esimerkiksi työllistymistä koskeva tieto on ollut kaksi tai kolme vuotta vanhaa tilastotietoa, eikä vaikuttavuuteen perustuvaa rahoitusta ole siksi voitu kohdentaa luotettavasti. VTV:n näkemys oli, että esimerkiksi Kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntäminen voisi vahvistaa tietoperustaa merkittävästi.

Jälkiseurantaa varten saadun opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan 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 laadukasta 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 tiedonkeruuajanjakson alusta alkaen (1.7.2021) opiskelijapalautteen tiedonkeruu on osoitettu opiskelunsa aloittaneille ja päättäneille 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.

Vaikuttavuuteen perustuvan rahoitusosuuden ongelmana on ollut, että tiedot eivät ole olleet ajantasaisia. Parhaillaan on käynnissä rahoitusperusteiden tarkistaminen. PMI Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti keskeisenä tavoitteena on vaikuttavuusrahoituksen mittarien, erityisesti työllistymiseen liittyvän rahoitusmittarin, uudistaminen. Lähtökohtana on, että työllistymisen painoarvo olisi jatkossa nykyistä suurempi ja sen perusteella olevien tietojen tarkasteluajanjakso nykyistä ajantasaisempi ja pidempi. Tilastokeskuksen kanssa on valmisteltu työssäkäynti- ja jatko-opiskelutietojen tuottamista Kansallisen tulorekisterin tietojen pohjalta. Tilastokeskus oli tuottamassa tulorekisterin tietojen pohjalta kokeellisen työssäkäyntiaineiston, joka keväällä 2023 saadun tiedon mukaan oli tarkoitus julkaista kesällä 2023. Aineiston tuottamisessa on kuitenkin ollut viipeitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynyt keskusteluja Tilastokeskuksen kanssa ja kevään 2024 aikana on tarkoitus selvittää, minkälaisia tietoja voitaisiin käyttää työllistymisen ja yrittäjänä toimimisen mittarin taustalla.

Tällä perusteella VTV katsoi tarkastuksen jälkiseurannassa, että vaikuttavuusrahoituksen tietoperustaa on kehitetty tarkastuksessa annetun suosituksen mukaisesti.

Lisätietoja antaa:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, sami.vuorinen@vtv.fi , p. 0400 589 933