

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tarkastuskertomus 11/2012, Dnro 278/54/2010, Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Seurattuja asioita olivat:

- toisen asteen koulutuksen kokonaisuus (ammattillinen peruskoulutus ja lukiokoulutus) kehittämistoimien kohteena
- rakenteelliselle kehittämiselle asetettujen tavoitteiden selvyys ja läpinäkyvyys (normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhde) sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa
- rakennejärjestelyjen toimeenpano ja eri viranomaisten yhteistyö (erityisesti OKM ja TEM)
- tuloksellisuusrahoituksen roolin kehittyminen suhteessa yksikköhintarahoitukseen
- rakennejärjestelyjä koskevat arvioinnit

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö opetus- ja kulttuuriministeriöön. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjä koskevaan, tarkastuksen jälkeen valmistuneeseen kirjalliseen aineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### *Toisen asteen koulutuksen kokonaisuus*

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion harjoittama ohjaus on voimakkaasti sektoroitunut ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen, joita kehitetään ja hallinnoidaan toisistaan erillään. Vaikka ylioppilastutkintoa ja ammatillisia tutkintoja on perusteltua jatkossakin kehittää erillisinä tutkintoina, hallinnollisella yhdistämisellä voitaisiin edesauttaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattua tavoitetta lisätä joustavia mahdollisuuksia suorittaa osia tutkinnoista yli tutkintorajojen. Opetus- ja kulttuuriministeriön tuli selvittää, voitaisiinko toisen asteen koulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä saavuttaa synergiaetuja, joita voitaisiin käyttää hyväksi koko toisen asteen koulutuksen kehittämiseksi.

Selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että ammatillisen koulutuksen järjestelmää on tarkoitus uudistaa pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti vastaamaan nykyistä paremmin eriytyvän asiakaskunnan ja työelämän tarpeita. Osana ammatillisen koulutuksen reformia uudistetaan ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö yhdistämällä nykyiset ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskevat lait uudeksi lainsäädännöksi. Samalla virtaviivaistetaan toiminnan ohjausta siten, että puretaan asiakaslähtöisyyden toteuttamista rajoittavia säädöksiä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta kehitetään toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta korostavaksi, tutkintorakennetta järjestetään nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäjärjestelmän kehittämistä tuetaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole selvityksessään kiinnittänyt huomiota työelämä- ja korkeakoulu-yhteistyön vahvistamiseen tai siihen, miten kaksoistutkintojen asemaa on tarkastuksen jälkeen selvitetty tai kehitetty. Ministeriö ei myöskään ole esittänyt näkemystään siitä, ovatko hallinnolliset yhdistymiset ja niillä saavutettavat synergiaedut olleet esillä koko toisen asteen koulutuksen kehittämisesä. Jälkiseurannan perusteella lukiokoulutuksen kehittäminen on kokonaisuudessaan vielä kesken tai suunnitteilla.

#### *Tavoitteiden selvyys ja läpinäkyvyys*

Tarkastuksessa havaittiin, että vauhdittamishankkeen aikana toteutetut rakennejärjestelyt olivat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön asettamien tavoitteiden mukaisia. Näytti kuitenkin siltä, ettei toisen asteen koulutuksen suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella saavuteta sellaista koulutuksen järjestäjäjärjestelmää, joka pystyisi tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan muuttuvaan koulutuksen kysyntään työelämän tarpeisiin. Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjäjärjestelmän muodostaminen edellytti tarkastuksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriöltä velvoittavampaa koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta. Ammatillisen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen vaikutusten arvioimista vaikeutti tarkastuksen mukaan se, että Vauhti-hankkeessa ei asetettu koulutuksen järjestäjille tavoitteita siinä merkityksessä kuin tavoite arvioinnissa tai tarkastuksessa ymmärretään. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi koulutuksen järjestäjille suosituksia, joiden velvoittavuuden koulutuksen järjestäjät ymmärsivät kukin omalla tavallaan. Tarkastusvirasto katsoi, että ohjauksen läpinäkyvyyden turvaamiseksi olisi suotavaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö selventäisi rakenteelliseen kehittämiseen liittyviä menettelytapojaan ottaen huomioon tämän tyyppisen informaatio-ohjauksen rajoitukset.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärien uudelleen suuntaamisessa sovellettiin syksystä 2012 alkaen velvoittavampaa ohjausta. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli koulutuksen järjestäjien mukaan antanut ymmärtää, että rakenteellisessa kehittämisessä on olennaista kehityksen suunta, ei niinkään vauhdittamiskirjeissä esitettyjen suositusten kirjaimellinen noudattaminen. Etenkin pienet koulutuksen järjestäjät ympäri maata korostivat vauhdittamiskirjeiden mainintaa siitä, että monialaisia ammattiotipistoja täydentävät alakohtaisesti tai muulla tavoin profiloituneet ja järjestämisedellytyksiltään vahvat koulutuksen järjestäjät. Ammatillisen koulutuksen rakennejärjestelyissä tuli tarkastuksen mukaan jatkossakin turvata pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta.

Jälkiseurannassa havaittiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö on 26.5.2016 lähettänyt kaikille ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille kirjeen, jolla on käynnistetty ammatillisen koulutuksen järjestäjien rakenteellisen kehittämisen ohjelma. Ohjelman tavoitteena on arvioida, täyttyvätkö kaikkien järjestäjien taloudelliset ja ammatilliset edellytykset edelleen tilanteessa, jossa rahoituksen taso vähennee vuodesta 2016 vuoteen 2018 noin 215 miljoonalla eurolla eli noin 10 prosentilla kokonaisrahoituksesta. Mikäli vastauksissa havaitaan ongelmia toiminnan laadussa tai talouden vakaudessa, käynnistää ministeriö ko. järjestäjän kanssa keskustelut siitä, miten tilanne voidaan korjata. Kyseessä ei ole järjestämislupien lakkauttaminen tai uudelleenhaku, vaan sen varmistaminen, että koko valtakunnassa on, toimintaan osoitetut säästöt huomioon ottaen, tarjolla laadukasta ammatillista koulutusta kaikkien väestöryhmien tarpeisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jälkiseurannan yhteydessä antaman selvityksen mukaan uusi toimintalainsäädäntö astuu voimaan vuoden 2018 alusta. Samalla uudistetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien ohjausmekanismeja. Ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat yhdistetään, ja niiden sisältöä kehitetään nykyistä paremmin tukemaan järjestäjien mahdollisuuksia kehittää alueen elinkeinorakennetta ja vastata väestön osaamistarpeisiin. Uudistuksessa lähdetään siitä, että myös jatkossa järjestäjä voi erikoistua tietyn alan tai asiakasryhmän osaamisen kehittämiseen. Erikoistuneiden yksiköiden toimintaa ei tulla rajoittamaan, vaan ne voivat jatkossakin toimia oman strategisen suunnitelmansa mukaisesti.

Tältä osin uudistukset eivät ole ristiriidassa tarkastuksessa esitettyjen kannanottojen kanssa. Asiassa voidaan katsoa tapahtuneen tarkastusviraston kannanottojen mukaista kehitystä.

#### *Rakennejärjestelyjen toimeenpano ja eri viranomaisten välinen yhteistyö*

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuskertomuksessaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen vauhdittamishankkeessa edetyn sille asetettujen määrällisten tavoitteiden suuntaisesti, mutta kehittämisen painopistettä tuli siirtää rakenteiden kehittämisen rinnalla palvelukyvyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen. Tarkastusvirasto korosti, ettei rakenteellinen kehittäminen ole ainoa tapa kehittää koulutuksen laatua, joka lopulta kuitenkin on se asia, jota erilaisin toimin halutaan kehittää. Koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosfuusiot ovat perusteltuja, mikäli niillä onnistutaan lisäämään koulutusjärjestelmän palvelukykyä. Syntyneiden fuusioiden vaikutusta koulutuspalveluiden laatuun tai vaikuttavuuteen oli tarkastuksessa liian aikaista arvioida.

Ammatillisen koulutuksen rakenteellisessa kehittämisessä tuli tarkastuksen perusteella ottaa paremmin huomioon työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima työvoimapolitiittinen koulutus, jonka osuus useiden koulutuksen järjestäjien liikevaihdosta oli merkittävä. Tarkastusvirasto katsoi, ettei koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkkoa tule suunnitella pelkästään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman ammatillisen peruskoulutuksen näkökulmasta, vaan siinä on aktiivisemmin otettava huomioon myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoiman työvoimapolitiittisen koulutuksen näkökulma.

Tarkastuksen jälkeen julkaistun pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (2013) tarkoituksena oli toteuttaa toisen asteen koulutuksen rakenteellinen uudistus siten että, lukio- koulutuksen, ammatillisen koulutuksen (perus- ja lisäkoulutus) sekä vapaan sivistystyön järjestäjäverkko tiivistyy. Toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenneuudistuksen 2014–2016 tarkoituksena oli tehostaa koulutusjärjestelmän toimintaa ja vahvistaa koulutuksen järjestäjien edellytyksiä vastata opiskelijoiden, työelämän, muun yhteiskunnan sekä alueiden muuttuviin tarpeisiin. Uudistus- hanke ei kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, vaan järjestäjä- ja ylläpitäjäverkkoa ja -lupia koskeva hallituksen esitys raukesi ja eduskunta kumosi 14.3.2015 pidetyssä äänestyksessä toisen asteen koulutusrahoitusta koskeneet muutosesitykset. Vain vapaan sivistystyön rahoitusuudistusta koskeva lakiehdotus hyväksyttiin; muutos tuli voimaan vuonna 2016.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on kirjaus nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen raja-aitojen poistamisesta ja koulutustarjonnan kokoamisesta rahoituksellisesti ja ohjauksellisesti opetus- ja kulttuuriministeriöön osana toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia. Siirto on toteutuksessa aikaisintaan vuonna 2017.

Käynnissä olevalla kehyskaudella on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tarkoitus toteuttaa ammatillisen koulutuksen reformi, jossa uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohtana ovat osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Reformin uudistukset on tarkoitus saattaa voimaan pääsääntöisesti vuoden 2018 alussa, mutta reformille asetetun säästötavoitteen saavuttamiseen liittyviä uudistuksia toteutetaan jo vuoden 2017 alusta lukien. Reformissa uudistetaan toimintaprosesseja ja toimintaa jäykistäviä rakenteita, puretaan raja-aitoja sekä kehitetään

koulutuksen järjestäjärakennetta. Ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 miljoonan euron määrärahan säästö vuodesta 2017 lukien. Säästö toteutetaan määräämällä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kesken on syksyllä 2015 sovittu, että ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toisen ja korkea-asteen kokotutkintoon sekä tutkinnon osiin johtava koulutus, osa ei-tutkintoon johtavasta ammatillisesti suuntautuneesta koulutuksesta, aikuisten perusopetus sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyvät työvoimakoulutuksesta opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle jää edelleen pääosa ei-tutkintoon johtavasta ammatillisesti suuntautuneesta koulutuksesta sekä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Sovitun vastuujon muutoksen johdosta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta momentilta 32.30.51 siirretään 90 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan vuoden 2018 talousarviossa. (Eduskunnan sivistysvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 4.5.2016.)

Rakennejärjestelyjä ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevien, osin valmisteilla olevien uudistusten voidaan katsoa olevan tarkastusviraston esittämien kannanottojen mukaisia.

#### *Tuloksellisuusrahoitus*

Tarkastuksessa tuli esiin useita tulosrahoitukseen liittyviä epäkohtia samoin kuin muita rahoitusjärjestelmään liittyviä epäkohtia. Tarkastuksessa ilmeni, että koulutuksen järjestäjät pitivät ammatillisen koulutuksen laatupalkintoja varsinaista tulosrahoitusta ongelmattomampana rahoitusmuotona ja niihin liittyvää palautetta konkreettisenä ja toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisena ohjauksvälineenä. Tarkastusvirasto katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi jatkossa kehittää tasapuolisesti tuloksellisuusrahoituksen molempia elementtejä, tulosrahoitusta ja laatupalkintoja, ottaen huomioon koulutuksen järjestäjien erityispiirteet.

Vuoden 2018 alusta astuu opetus- ja kulttuuriministeriön antaman vastauksen mukaan voimaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin tehty muutos, jonka myötä ammatillisen koulutuksen rahoitusta kehitetään vahvasti tulosperusteiseksi, kuten jo aiemmin on kehitetty mm. ammatikorkeakoulujen rahoitusta. Vastaisuudessa merkittävä osa rahoituksesta maksetaan suoritusten perusteella. Suoritusrahoituksen perusteena tulevat olemaan tutkinnot ja tutkinnon osat. Uudistuksella pyritään osaamisperusteisuuden vahvistamiseen rahoitusjärjestelmässä, jossa maksettaisiin nykyistä enemmän tavoitteiden toteutumisesta, ei nykyisessä määrin opiskelusta. Suoritusrahoituksen lisäksi rahoituselementtinä tullaan käyttämään toiminnan vaikuttavuutta. Vaikuttavuusmittareina käytetään ainakin työllistymistä ja jatko-opintoihin siirtymistä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskohteessa on ammatillisen koulutuksen osalta tapahtumassa tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole selvityksessään kiinnittänyt huomiota siihen, miten lukiokoulutuksen tuloksellisuusrahoitusta on kehitetty. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei selvityksessään myöskään erikseen mainitse laatupalkintoja ja niiden kehittämiseksi mahdollisesti tehtyjä toimia.

#### *Rakennejärjestelyjä koskevat arvioinnit*

Tarkastushavaintojen mukaan valtaosa toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä koki valtakunnallisten arviointien ohjaavan koulutuksen kehittämistä. Tätä voitiin pitää osoituksena siitä, että arviointitoiminnalla on ollut vaikutusta koulutuksen kehittämiseen. Koulutuksen arviointia ja etenkin sen kehittämistä oli tarkastusviraston näkemyksen mukaan suositeltavaa jatkaa niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla kiinnittäen erityistä huomiota arviointi- ja tutkimustoiminnan keskinäiseen koordinaatioon ja arviointien tulosten hyödyntämiseen. Tarkastus osoitti, että valtakunnallisista arvioinneista tulisi saada nykyistä enemmän koulutuksen järjestäjäkohtaista tietoa, jonka avulla järjestäjät pystyisivät paremmin kehittämään juuri omaa

oppilaitostaan ja vertaamaan sitä muihin. Tämä olisi välttämätöntä jo senkin vuoksi, että arviointityöhön sijoitetaan runsaasti resursseja niin valtakunnallisesti kuin oppilaitoskohtaisesti.

Jälkiseurannan yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole antanut selvitystä eikä esittänyt arviota siitä, pystyvätkö koulutuksen järjestäjät hyödyntämään entistä paremmin valtakunnallisia arviointeja.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen keskeisimpänä tavoitteena oli selvittää, onko toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen edennyt asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja minkälaisia vaikutuksia ammattiopistostrategian täytäntöönpanolla on ollut koulutuksen järjestäjäkenttään. Tarkastusvirasto katsoi, että toteutetut rakennejärjestelyt olivat olleet pääosin tavoitteiden mukaisia. Suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei kuitenkaan ollut saavutettu sellaista koulutuksen järjestäjäjärkennettä, jolla pystytään tehokkaasti vastaamaan koulutuksen kysyntään ja työelämän tarpeisiin.

Ammatillisen koulutuksen järjestelmää uudistetaan parhaillaan pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti vastaamaan nykyistä paremmin eriytyvän asiakaskunnan ja työelämän tarpeita. Osana reformia on tarkoitus uudistaa ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö. Myös ammatillisen koulutuksen rahoitusta on tarkoitus kehittää toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta korostavaksi.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä erityisesti ammatillisen koulutuksen osalta. Hallinnonalan perusseurannassa ja tarkastussuunnittelussa on kuitenkin jatkossa syytä kiinnittää huomiota koko toisen asteen koulutuksen, erityisesti lukiokoulutuksen, kehittämiseen. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Ylitarkastaja

Kimmo Metsä