



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **13/2018 Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet Esimerkkinä läpäisyn tehostamisohjelma 2011–2014 346/54/2016**

Opetushallitus, 9.5.2018.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 17.5.2018.



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 24.4.2018, dnro 346/54/2016

## Opetushallituksen lausunto, Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet – Esimerkkinä läpäisyn tehostamisohjelma 2011-2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Opetushallitukselta lausuntoa ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeista tehtyyn tuloksellisuustarkastuksen tarkastuskertomusluonnokseen (dnro 346/54/2016). Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää näkemystä viraston alustavista kannanotoista sekä varmistamaan, ettei tarkastusluonnoksessa ole tarkastuksen kannanottoihin vaikuttavia asia- tai tulkintavirheitä. Opetushallitus ottaa lausunnossaan kantaa ainoastaan Opetushallitusta koskeviin osioihin. Opetushallitus ei ota lausunnossaan kantaa ammatillisesta koulutuksesta esitettyjen yleisten tietojen, kuten reformiin liittyvien tietojen, oikeellisuuteen. Opetushallitus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### 1. Yleiset huomiot tarkastuskertomusluonnoksesta

**Tarkastuskertomusluonnokseen tulisi määritellä ajanjakso, jota tehty tarkastus koskee.** Tarkastuskertomusluonnoksessa esiintyy eri kohdissa erilaisia ajanjaksoja. Luonnoksesta olisi hyvä käydä ilmi, millä perusteella tarkastelujakso on milloinkin valittu tai valita yksi yhtenäinen tarkastelujakso. Lisäksi tulisi huomioida, että Opetushallitus on aloittanut toimintansa uutena virastona 1.1.2017. Aiemmin valtionapuviranomaisena toiminut Opetushallitus sekä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO yhdistyivät uudeksi virastoksi, jonka nimi on Opetushallitus. Molemmat aiemmat virastot ovat myöntäneet valtionavustuksia, joten valtionavustuksiin liittyvät yleistiedoissa ja volyymeissa on tapahtunut muutos uuden viraston aloittaessa toimintansa.

Tarkastellun ajanjakson yksiselitteisempää määrittelyä perustelee myös ammatillisen koulutuksen toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet suuret muutokset. Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) on astunut voimaan 1.1.2018. Tämän lainsäädäntöuudistuksen myötä toiminta on muuttunut myös useamman toimielimen osalta. Esimerkiksi koulutustoimikunnat lakkautettiin 31.12.2016 ja tilalle nimettiin osaamisen ennakointifoorumit vuoden 2017 alkupuolella jatkamaan ennakointityötä. Myös toimielinten tehtäväkenttä ja rooli muuttuivat.

**Tarkastuskertomuksessa olisi selkiinnyttävä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välistä työnjakoa.** Molemmat organisaatiot myöntävät valtionavustuksia kehittämishanketoimintaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa valtionavustusten rahoituksen reunaehdoista, mutta Opetushallitus suunnittelee ja valmistelee valtionavustushaut painopisteineen sen valtionavustusrahoituksen osalta, joka on irrotettu ministeriön päätöksellä Opetushallituksen myönnettäväksi.



Opetushallituksen tehtävänä on toteuttaa hakuprosessi kokonaisuudessaan, eli valmistella arviointikriteerit, arvioida hakemukset ja tehdä valtionavustuspäätökset. Opetushallitus ohjaa hankkeiden toimintaa ja taloutta. Opetushallitus on aloittanut vuonna 2017 myös hankkeiden tarkastamisen paikan päällä tehtävin tarkastuksin.

Hankkeiden vaikuttavuuteen liittyen Opetushallitus toteaa, ettei hankkeiden vaikuttavuutta tulisi mitata yksinomaan euromääräisellä panostuksella opiskelijaa kohden ja siitä saatavalla tuotoksella. Opetushallituksen rahoittamien hankkeiden tavoitteena on esimerkiksi kehittää opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamista, oppimisympäristöjä sekä toimintaprosesseja, jotka vaikuttavat muun muassa ammatillisen koulutuksen laadukkaampaan järjestämiseen ja uuden arjen muotoutumiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa tulisi johdonmukaisesti erottaa Opetushallituksen kanta yksittäisen asiantuntijan henkilökohtaisista mielipiteistä, joita luonnoksessa esitetään Opetushallituksen virallisena kantana esimerkiksi kertomusluonnoksen sivuilla 10 ja 15. Tarkastuksen aikana tehdyssä Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa haastattelussa jäi epäselväksi se, että haastatteluun osallistuneiden asiantuntijoiden kanssa käytyä keskustelua tulisi hyödyntämään sellaisenaan kertomuksessa Opetushallituksen virallisena kantana.

## 2. Huomiot valtiontalouden tarkastusviraston suosituksiin

Tarkastusvirasto suosittelee kannanotossaan siirtymään laajempiin ja pitkäkestoisempiin hankkeisiin sekä asettamaan ohjelmille ja hakukierroksille yhtenäiset tavoitteet ja toimenpiteet. Opetushallitus on kehittänyt toimintaansa tähän suuntaan viime vuosina, ja tämä on nyt toimintatapa (pl. eräät pysyväisluonteiset, talousarviomomenttiin sidotut käyttökohteet, kuten alkuperäiskarjan geenipankkitoiminta). Rahoitettavat hankkeet ovat koordinoivia hankkeita, joiden kehittämien tuotosten on tarkoitus hyödyttää kaikkia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä.

Tarkastusvirasto suosittelee lisäksi kiinnitettävän huomiota jo hakuohjeissa vaikutusten jälkikäteisarviointiin ja tuloksellisuuden, kustannustehokkuuden ja työllisyysvaikutusten arviointiin. Tätä Opetushallitus pitää hyvänä suosituksena ja pyrkii edelleen kehittämään valtionavustusprosessia pitkäjänteisesti tästä näkökulmasta vaikuttavuusketjun eri vaiheet huomioiden. Todellinen vaikuttavuus on mitattavissa vasta pidemmällä aikavälillä.

## 3. Läpäisyn tehostamisohjelmaan liittyvät huomiot

**Opetushallitus painottaa, että läpäisyn tehostamisohjelmalla oli läpäisyasteen parantamistavoitteen ja keskeyttämisen vähentämisen ohella myös muita keskeisiä tavoitteita, jotka eivät Opetushallituksen näkemyksen mukaan käy riittävällä tavalla ilmi tarkastusluonnoksesta.** Läpäisyn tehostamisohjelman tavoitteena oli vähentää koulutuksen keskeyttämistä ja parantaa ammatillisen koulutuksen läpäisyastetta tukemalla erityisesti niitä opiskelijoita, joilla oli tavanomaista suurempi vaara keskeyttää opintonsa ja jotka olivat sen vuoksi myös vaarassa syrjäytyä koulutuksesta ja yhteiskunnasta. Ohjelmalla pyrittiin lisäksi löytämään keinoja niiden opiskelijoiden tukemiseen, jotka eivät vielä olleet keskeyttäneet, mutta joiden opinnot olivat pitkittyneet tai pitkittyneissä.



Kolmantena keskeisenä tavoitteena oli kehittää käytäntöjä niiden opiskelijoiden opintojen loppuun suorittamiseksi, jotka olivat jättäneet tai jättämässä tutkinnon suorittamisen kesken työelämään siirtymisen takia. Lisäksi tavoitteena oli nopeuttaa tutkinnon suorittamista tehostamalla tunnistamis- ja tunnustamismenetelmiä ja -käytäntöjä.

Opetushallitus pyytää huomioimaan, että analyyseissä käytetty suuntaa antava ja analyysin tekijän omaan tulkintaan perustuva hanketyyppijako ei kaikilta osin vastaa hankkeissa tehtyä monipuolista kehittämistyötä, joka on painottunut lähes aina useampaan sisällölliseen painopisteeseen. Tästä syystä tarkastuskertomuksessa tehtyihin tulkintoihin hankkeiden vaikuttavuudesta tyyppiin perusteella tulisi suhtautua varauksella.

**Opetushallitus pyytää täydentämään taulukkoa Opetushallituksen myöntämät valtionavustukset 2014-2016.** Taulukko ei sisällä ammatillisen lisäkoulutuksen valtionavustuksia. Jos taulukosta on tarkoitus käydä ilmi koko ammatillisen koulutuksen kehittämishankekokonaisuus, lisäkoulutuksen valtionavustukset on tarpeen lisätä taulukkoon.

Tarkastusmuistion liitteenä on läpäisyn tehostamisohjelmaan osallistuneet koulutuksen järjestäjät. Opetushallitus katsoo, että muistioon tulisi liittää mukaan myös niiden koulutuksen järjestäjien nimet, jotka muodostavat tarkastuksessa käytetyn verrokkiryhmän. Tieto ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan omaavista järjestäjistä on julkista tietoa.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan läpäisyohjelmalla ei olisi ollut vaikutusta opintojen keskeytymiseen tai opintojen suorittamiseen tavoiteajassa. Kuitenkin kertomuksen mukaan läpäisy on parantunut ja keskeyttäminen vähentynyt tarkastellulla vertailujaksolla paitsi verrokkiryhmässä myös läpäisyn tehostamisohjelmaan osallistuneiden koulutuksen järjestäjien osalta. Nämä muodostavat ristiriitaisen näkemyksen. Todennäköisiksi syiksi tähän kehitykseen on katsottu ohjelman tuloksellisuuden sijaan olevan ainoastaan yleiset taloudelliset syyt ja muut vastaavat syyt.

**Opetushallitus katsoo, että tarkastuskertomuksessa tulisi esittää selkeämpää tutkimus- tai faktatietoon perustuvaa evidenssiä tukemaan näkemystä, ettei läpäisyn tehostamisohjelmalla olisi ollut myönteistä vaikutusta ohjelmaan osallistuneissa oppilaitoksissa.** Tarkastuskertomusluonnoksessa ei ole tuotu esiin konkreettista, todennettavissa olevaa tietoa esitetyn näkemyksen perusteeksi. Esimerkiksi vuonna 2008 alkanut finanssikriisi, nuorten työllisyystilanteen heikentyminen ja työttömyysturvassa tapahtuneet muutokset ovat voineet kertomuksen mukaan vaikuttaa keskeyttämisen vähentymiseen ja läpäisyn paranemiseen. Samojen tietojen valossa voitaisiin myös todennäköisemmin esittää, että läpäisyasteen olisi pitänyt heikentyä, koska nuoret eivät halua valmistua ja joutua työttömiksi. Läpäisyaste on kuitenkin kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Opetushallitus haluaa myös nostaa esiin, että läpäisyyn ja opintojen keskeyttämiseen vaikuttavat syyt ovat monisyisiä ja koostuvat useista eri tekijöistä. Näihin vaikuttavat nyt keskiöön nostettujen, toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten lisäksi myös esimerkiksi koulutuksen järjestämiseen liittyvät asiat, opiskelijoiden taustat ja henkilökohtaisessa elämässä tapahtuvat muutokset. Tarkastuksen yhteydessä haastateltujen läpäisyn tehostamisohjelmaan osallistuneiden koulutuksen järjestäjien kantana on esitetty, että ohjelman



9.5.2018

OPH-1007-2018

vaikutusta ei pysty erottelemaan muiden asiaan vaikuttavien tekijöiden vaikutuksista. Näin ollen tulkintoja läpäisyn tehostamisohjelman vaikuttavuudesta lyhyellä aikajänteellä tulisi tehdä varoen. Tätä näkemystä tukee myös tarkastusviraston kertomusluonnoksessa esittämä näkemys siitä, että tarkastuksessa käytetyn aineiston perusteella ei kuitenkaan voida arvioida pitkän ajan vaikutuksia. Käytettävissä olleet viimeisimmät tiedot olivat vuodelta 2015. Tämä vuosi oli läpäisyn tehostamisohjelman hankkeiden viimeinen toimintavuosi. Ohjelmaa rahoitettiin vuosina 2011-2014, mutta viimeisten rahoitettujen hankkeiden toiminta-aika päättyi 31.12.2015.

Pääjohtaja

  
Olli-Pekka Heinonen

Projektipäällikkö

  
Sanna Laiho

JAKELU (sähköpostitse) tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

TIEDOKSI Opetushallituksen kirjaamo



**Lausunto**

OKM/92/050/2018

17.05.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 HELSINKI

Viite Dnro 346/54/2016

Asia **Tarkastuskertomusluonnos; Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet - Esimerkkinä läpäisyn tehostamisohjelma 2011-2014**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet – esimerkkinä läpäisyn tehostamisohjelma 2011-2014 -tarkastusmuistioluonnoksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarkastusviraston suosituksia kehittämishankkeiden kokoamisesta riittävän suuriksi ja pitkäkestoiseksi sekä kehittämishankkeiden hakuohjeiden parannusehdotuksia oikeansuuntaisina.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että uudistuneen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön myötä luodaan edellytykset kokonaisvaltaisemmalle ammatillisen koulutuksen kehittämistoiminnalle sekä läpäisyn tehostamiselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää oheisessa liitteessä teknisluonteisia muutoksia tarkastuskertomusluonnokseen

Osaston päällikön sijainen,  
Opetusneuvos

Jukka Lehtinen

Neuvotteleva virkamies

Ulla-Jill Karlsson

Liitteet Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet - esimerkkinä läpäisyn  
tehostamisohjelma 2011-2014