



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 11/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Toisen asteen koulutuksen
rakennejärjestelyt**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-226-8 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 278/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovaraincontroller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 30. päivänä elokuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi

Tarkastuksen tekijät:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi
Ylitarkastaja Kimmo Metsä

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

opetus- ja kulttuuriministeriö
valtiovarainministeriö

Asiasanat:

ammattillinen koulutus, lukio, oppilaitokset, koulutuspolitiikka, kuntayhtymät, valtionavut

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.1.1 Ammattiopistostrategia ja vauhdittamishanke	17
2.1.2 Lukiokoulutuksen kehittäminen	20
2.1.3 Taloudelliset ohjaukeinot	21
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	23
2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät	28
3 Tarkastushavainnot	29
3.1 Rakennejärjestelyjen tavoitteet	29
3.1.1 Yleiset tavoitteet	29
3.1.2 Määrälliset tavoitteet	30
3.1.3 Koulutuksen järjestäjien määrän ja rahoituksen muutokset	30
3.1.4 Laadulliset tavoitteet	36
3.1.5 Alueelliset tavoitteet	36
3.1.6 Yhteenveto	42
3.2 Rakennejärjestelyjen toteutus käytännössä	44
3.2.1 Rakennejärjestelyillä tavoiteltujen hyötyjen määrittelyn vaikeus	44
3.2.2 Valtion ohjaus	45
3.2.3 Rakenteellisesta kehittämisestä saadut hyödyt	47
3.2.4 Tuloksellisuusrahoitus	48
3.2.5 Yhteenveto	52
3.3 Rakennejärjestelyjen toteutumisen arviointi	53
3.3.1 Paikalliset ja alueelliset arviointikäytännöt	53
3.3.2 Valtakunnallinen arviointi	54
3.3.3 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja lukiokoulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö	57
3.3.4 Lukiokoulutuksen kehityssuuntia	59
3.3.5 Yhteenveto	63
4 Tarkastusviraston kannanotot	65
Lähteet	71
Liitteet	77

Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt

Työelämän osaamistarpeiden muutokset ja väestön ikääntyminen asettavat kasvavia vaatimuksia ammatillisten koulutuspalveluiden laadulle, asiakaslähtöisyydelle, työelämävastaavuudelle ja järjestämisedellytyksille. Myös lukiokoulutuksen vetovoimaisuuden ja laadun varmistaminen koko maassa tulee lähivuosina olemaan keskeinen kehittämiskohde. Oppilaitosverkon kehittämiseen liittyvät rakenteelliset toimet ovat ammatillisessa koulutuksessa olleet valtakunnallisesti ohjattuja, mutta toimien käytännön toteutus on ollut riippuvainen oppilaitosten ylläpitäjistä. Lukiota ja ammatillista koulutusta on kehitetty erillisinä koulutusväylinä siten, että lukiokoulutusta ylläpitävät pääasiassa kunnat ja ammatillista koulutusta antavat pääosin tarkoitusta varten perustetut kuntayhtymät.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kannustanut ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamista vauhdittamishankkeella, joka on noudattanut ministeriön ammattiopistostrategiaa: ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt vuoden 2006 alun 175 koulutuksen järjestäjästä vuoden 2011 alun 139 koulutuksen järjestäjään. Valtio käytti oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen rahoittamiseen vuonna 2011 noin 686 miljoonaa euroa ja lukiokoulutuksen rahoittamiseen 273 miljoonaa euroa. Kunnat rahoittivat ammatillista koulutusta 929 miljoonalla eurolla ja lukiokoulutusta noin 400 miljoonalla eurolla.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoaminen edennyt vauhdittamishankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja minkälaisia vaikutuksia ammattiopistostrategian täytäntöönpanolla on ollut koulutuksen järjestäjäkenttään. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien lukumäärä on vähentynyt, mutta pelkkä koulutuksen järjestäjien lukumäärän väheneminen ei vielä kerro paljoakaan siitä, missä määrin yhdistymisillä on saavutettu niitä koulutuksen laatuun liittyviä tavoitteita, joiden vuoksi koko uudistus aikoinaan käynnistettiin.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen on havaittu saaneen aikaan paitsi toivottuja myös epätoivottuja vaikutuksia: koulutuksen järjestäjien välille on saattanut yhteistyön sijaan syntyä kilpailua, joka ilmenee kielteisinä asenteina yhteistyötä kohtaan. Moni koulutuksen järjestäjä on yhteistyön tekemisen sijaan suunnannut voimavarojaan muutoksen vastustamiseen ja itsenäisyyden säilyttämiseen. Valtakunnallisen ohjauksen ei ole arvioitu tukevan riittävästi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen välistä yhteistyötä. Vastaavanlaista kilpailua on havaittavissa

myös lukioiden välillä. Olemassaolosta taistellaan kaikin keinoin, ja kunnilla on kova tarve pitää lukionsa elossa.

Tarkastusvirasto katsoo, että vauhdittamishankkeen aikana toteutetut rakennejärjestelyt ovat olleet tavoitteiden mukaisia. Suositustyypisellä informaatio-ohjauksella ei ole kuitenkaan saavutettu sellaista koulutuksen järjestäjä-rakennetta, joka pystyy tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan koulutuksen kysyntään ja työelämän tarpeisiin. Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjä-rakenteen muodostaminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriöltä nykyistä velvoittavampaa koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta. Rakennejärjestelyissä tulee kuitenkin jatkossakin turvata pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta. Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee menettelytavoissaan turvata ohjauksen läpinäkyvyys. Suositusten velvoittavuuteen liittyvät epäselvyydet ovat herättäneet epäilyksiä siitä, että vaikka ministeriön asettamat tavoitteet ovat muodoltaan suosituksia, niiden noudattamatta jättämisestä saattaa seurata epäsuoria sanktioita esimerkiksi myöntämättä jätettävien järjestämislupien tai resurssien muodossa.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi se, että toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikat eivät ole siellä, missä niitä eniten tarvitaan: osa peruskoulun päättävistä nuorista jää ammatillisen koulutuksen ulkopuolelle. Ongelmaan on pyritty vastaamaan opiskelijapaikkojen lisäyksillä. Ammatillisen koulutuksen vinoutuneesta paikkajakaumasta on seurannut myös se, että osa nuorista menee lukioon vain sen takia, etteivät he saa opiskelupaikkaa ammatillisesta koulutuksesta. Työelämä- ja korkeakoulu-yhteyksiä voitaisiin erityisesti lukiokoulutuksessa hyödyntää paljon nykyistä enemmän.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee tarkastusviraston näkemyksen mukaan selvittää, voidaanko toisen asteen koulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä saavuttaa synergiaetuja, joita voitaisiin käyttää hyväksi koko toisen asteen koulutuksen kehittämisessä. Ylioppilastutkintoa ja ammatillisia tutkintoja kehitetään jatkossakin erillisinä tutkintoina, mutta hallinnollisella yhdistämisellä voitaisiin edesauttaa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lisätä joustavia mahdollisuuksia suorittaa osia tutkinnoista yli tutkintorajojen. Toisen asteen koulutuksen rahoituksen tulee tukea syrjäytymisen ehkäisyä ja koko ikäluokan kouluttamistavoitetta.

Suomessa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan lukiota on yleensä käyty kotoa, mutta ammatilliseen koulutukseen on voinut lähteä pitkänkin matkan päähän. Koulutuksen järjestäjä-verkon kehittämisessä ja kuntarakennemuutoksessa tulee tarkastusviraston mukaan kiinnittää huomiota koulutusjärjestelmän palvelukyvyyn vahvistamiseen eikä niinkään siihen, että kussakin kunnassa on oma toisen asteen oppilaitos.

De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet

De förändrade behoven av kompetens i arbetslivet och befolkningens åldrande ställer växande krav på kvaliteten, kundorienteringen, arbetslivsmotsvarigheten och förutsättningarna för ordnandet i fråga om tjänster inom yrkesutbildning. Likaså kommer säkerställandet av gymnasieutbildningens attraktionskraft och kvalitet i hela landet att vara ett centralt utvecklingsobjekt under de närmaste åren. De strukturella åtgärder som anknyter till utvecklandet av nätverket av läroanstalter har i yrkesutbildningen styrts på riksplanet, men det praktiska förverkligandet av åtgärderna har berott på dem som upprätthåller läroanstalterna. Gymnasiet och yrkesutbildningarna har utvecklats som separata utbildningsvägar så, att gymnasieutbildningen i huvudsak upprätthålls av kommunerna och yrkesutbildningen huvudsakligen ges av för ändamålet grundade samkommuner.

Undervisnings- och kulturministeriet har sporrat till att sammanställa ett nätverk av arrangörer av yrkesutbildning med ett påskyndande projekt, som har följt ministeriets yrkesinstitutstrategi: antalet arrangörer av grundläggande yrkesutbildning har minskat från 175 utbildningsarrangörer i början av år 2006 till 139 utbildningsarrangörer i början av år 2011. Staten använde för finansiering av yrkesutbildningen i läroanstaltsform år 2011 ca 686 miljoner euro och för finansiering av gymnasieutbildningen 273 miljoner euro. Kommunerna finansierade yrkesutbildningen med 929 miljoner euro och gymnasieutbildningen med ca 400 miljoner euro.

Syftet med revisionen var att klargöra, om sammanställningen av nätverket av arrangörer av yrkesutbildning på andra stadiet har framskridit enligt de målsättningar som har uppställts för det påskyndande projektet, och hurdana effekter verkställandet av yrkesinstitutstrategin har haft på utbildningens arrangörsfält. Antalet arrangörer av yrkesutbildning har minskat, men enbart ett lägre antal utbildningsarrangörer berättar inte ännu mycket om det, i vilken mån man med sammanslagningarna har uppnått de med utbildningens kvalitet förenade målsättningar, på grund av vilka hela reformen på sin tid inleddes.

Det har observerats att sammanställningen av nätverket av arrangörer av yrkesutbildning har lett till både önskade och icke önskade effekter: mellan utbildningsarrangörerna har i stället för samarbete kunnat uppstå en konkurrens, som visar sig som negativa attityder till ett samarbete. Många utbildningsarrangörer har i stället för att bedriva samarbete riktat sina re-

surser på att motarbeta förändringen och bevara sin självständighet. Den riksomfattande styrningen har inte ansetts tillräckligt stöda samarbetet mellan yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen. Motsvarande konkurrens kan iakttas också mellan gymnasierna. Man kämpar för existensen med alla medel, och kommunerna har ett stort behov av att hålla sina gymnasier vid liv.

Revisionsverket anser, att de strukturella arrangemang som har verkställts under det påskyndande projektet har varit i enlighet med målsättningarna. Med informationsstyrning av typen rekommendation har man emellertid inte uppnått en sådan struktur hos utbildningsarrangörerna, som förmår effektivt och ekonomiskt svara mot efterfrågan på utbildning och arbetslivets behov. Att skapa en regionalt stark arrangörsstruktur i utbildningen förutsätter av undervisnings- och kulturministeriet en mer förpliktande styrning som riktar sig till utbildningsarrangörerna. I de strukturella arrangemangen bör man ändå också i fortsättningen trygga de långt specialiserade enheternas verksamhet. Revisionsverket anser, att undervisnings- och kulturministeriet i sina förfaranden bör trygga styrningens transparens. De oklarheter som varit förenade med rekommendationernas förpliktande karaktär har väckt misstankar om det, att även om de målsättningar som ministeriet har uppställt till sin form är rekommendationer, kan underlåtelse att iakttä dem leda till indirekta sanktioner exempelvis i form av att arrangörstillstånd eller resurser inte beviljas.

Vid revisionen konstaterades ett problem vara, att nybörjarplatserna i den grundläggande yrkesutbildningen på andra stadiet inte finns där var de behövs mest: en del av de ungdomar som avslutar grundskolan blir utanför yrkesutbildningen. Man har försökt svara på problemet genom att öka på antalet studieplatser. Av den snedvridna platsfördelningen i yrkesutbildningen har också följt, att en del av ungdomarna söker sig till gymnasiet enbart av den anledningen, att de inte får en studieplats inom yrkesutbildningen. Kontakter till arbetslivet och högskolevärlden kunde särskilt i gymnasieutbildningen utnyttjas mycket mera än för närvarande.

Undervisnings- och kulturministeriet bör enligt revisionsverkets åsikt utreda, om man med en administrativ sammanslagning av utbildningen på andra stadiet kan uppnå synergifördelar, som kunde utnyttjas i utvecklandet av hela utbildningen på andra stadiet. Studentexamen och yrkesexamina utvecklas också i fortsättningen som separata examina, men med en administrativ sammanslagning kunde man främja den i regeringsprogrammet inskrivna målsättningen att utöka flexibla möjligheter att avlägga delar av examina utöver examensgränserna. Finansieringen av utbildningen på andra stadiet bör stöda förebyggandet av marginalisering och målsättningen om utbildning för hela åldersklassen. I Finland har iakttagits en princip, enligt vilken man i allmänhet gått i gymnasium från hemmet, me-

dan man kunnat bege sig för yrkesutbildning också långa vägar bort. I utvecklandet av nätverket av arrangörer av utbildning och reformen av kommunstrukturen bör man enligt revisionsverkets åsikt ägna uppmärksamhet åt att stärka utbildningssystemets serviceförmåga och inte så mycket vid det, att envar kommun har sin egen utbildningsanstalt på andra stadiet.

1 Johdanto

Työelämän osaamistarpeissa tapahtuvat muutokset yhdessä väestön ikääntymisen kanssa asettavat kasvavia vaatimuksia ammatillisten koulutuspalveluiden laadulle, asiakaslähtöisyydelle, työelämävastaavuudelle ja järjestämisedellytyksille. Myös lukiokoulutuksen vetovoimaisuuden ja laadun varmistaminen koko maassa samoin kuin lukion aseman vahvistaminen korkeakouluopintoihin johtavana yleissivistävänä koulutusväylänä tulee seuraavina, taloudellisesti niukkoina vuosina olemaan keskeinen kehittämiskohde.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan on kirjattu ammatillisen koulutuksen riittävän tarjonnan varmistaminen ja kohdentaminen alueellisen tarpeen mukaan. Oppilaitosverkkoa sopeutetaan hallitusohjelman mukaan väestökehitykseen turvaten koulutuksen saatavuus ja sivistyksellinen yhdenvertaisuus maan eri osissa. Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muilla tavoin.¹

Oppilaitosverkon kehittämiseen liittyvät rakenteelliset toimet ovat ammatillisessa koulutuksessa olleet vahvasti valtakunnallisesti ohjattuja. Keskushallinnossa on asetettu suuntaviivoja rakenteellisen kehittämisen toimille, mutta toimien käytännön toteutus on ollut riippuvainen oppilaitosten ylläpitäjistä. Lukiota ja ammattikoulutusta on kehitetty toisistaan irrallisina koulutusväylinä siten, että lukiokoulutusta ylläpitävät kunnat ja ammatillista koulutusta antavat pääosin tarkoitusta varten perustetut kuntayhtymät.

Toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään jatkossakin koulutuksen järjestäjille. Ammatillisen koulutuksen rahoitus on tarkoitus uudistaa tukemaan nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista. Myös lukioiden rahoitus uudistetaan siten, että se turvaa lukiokoulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden. Lukiorahoituksen perusteisiin sisällytetään tuloksellisuusrahoitusosuus, joka palkitsee koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta.²

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kannustanut ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liitetyllä vauhdittamishankkeella (jatkossa käytetään myös nimeä Vauhti-hanke),

¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 17.6.2011.

² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 17.6.2011.

joka on noudattanut ministeriön ammattiopistostrategiaa³. Vuorovaikutteisuuteen ja suositukseen perustuva hanke on opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan edennyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti: ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt vuoden 2006 alun 175 koulutuksen järjestäjästä vuoden 2011 alun 139 koulutuksen järjestäjään.⁴ Hanketta on ministeriön mukaan kuitenkin edelleen tarpeen jatkaa ja painopistettä suunnata rakenteiden kehittämisen ohella palvelukyvyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen.

Paras-hankkeen strategiset tavoitteet ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuraportin mukaan vahvimmin toteutuneet ammatillisessa koulutuksessa. Uudistuminen on tapahtunut pitkälti kuntien ja koulutuksen järjestäjien oman valmistelun pohjalta. Raportin mukaan on kuitenkin aihetta pohtia, tuoko toistaiseksi pääasiassa hallinnollisella tasolla toteutettu uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Esimerkiksi tuottavuuden parantaminen edellyttää strategisia valintoja ja jatkuvaa parantamista kokonaisvaltaisin keinoin eli ottamalla huomioon hallinnon lisäksi myös rakenteet, toimintaprosessit ja henkilöstö. Ammatillisen peruskoulutuksen toiminnallisen uudistumiseen sekä palveluiden laatuun ja saavutettavuuteen tulee raportin mukaan kohdistaa riittävää seuranta.⁵

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen on havaittu saaneen aikaan paitsi toivottuja myös epätoivottuja vaikutuksia: koulutuksen järjestäjien välille on mm. yhteistyön sijaan syntynyt kilpailua, joka ilmenee kielteisinä asenteina koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä kohtaan. Moni koulutuksen järjestäjä on yhteistyön tekemisen sijaan suunnannut voimavarojaan muutoksen vastustamiseen ja itsenäisyyden säilyttämiseen. Verkostoitumisen tarpeet ohitetaan tai kielletään. Alueellinen kehitystehtävä on jäänyt epäselväksi osalle koulutuksen järjestäjistä, eikä valtakunnallisen ohjauksen ole arvioitu tukevan riittävästi myöskään ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä.

Vastaavanlaista kilpailua on havaittavissa myös lukioiden välillä. Olemassaolosta taistellaan kaikin keinoin, ja kunnilla on kova tarve pitää lukionsa elossa: esimerkiksi Etelä-Savon lukiot houkuttelevat lukiolaisia hankkimalla kaikille uusille opiskelijoilleen ilmaiset kannettavat tietoko-

³ *Ammattiopistostrategia on kirjattu opetusministeriön kirjeisiin ammatillisen koulutuksen järjestäjille 5.4.2006 ja 18.10.2007.*

⁴ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁵ *Valtiovarainministeriö 2009.*

neet. Kannettavien tietokoneiden tarjoamisen taustalla vaikuttaa myös verkko-opetuksen lisääntyminen. Vaihtoehtona tietokoneille saattavat olla opintosetelit, joilla opiskelija voi hankkia esimerkiksi oppikirjoja. Jo kaksikin lisäoppilasta saattaa maksaa valtionosuuksina takaisin tietokoneiden hinnan.⁶

Koulutuksen järjestäjän koko näyttäisi edesauttavan ammattiopistostrategiassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista: yli 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttäneet koulutuksen järjestäjät ovat Koulutuksen arviointineuvoston tekemien havaintojen mukaan menestyneet väestöpohjatavoitteen alittaneita kunta- ja kuntayhtymäjärjestäjiä paremmin ammatillisen koulutuksen työssä oppimisen, lukioyhteistyön, aluekehitysvaikutusten sekä sosiaalisten ja viestinnällisten valmiuksien arvioinnissa.⁷ Koulutuksen järjestäjän koko tai koulutuksen järjestäjien lukumäärä on kuitenkin vain keino, jolla pyritään edistämään uudistukselle asetettujen päämäärien saavuttamista, ei siis itseisarvo sinänsä.

Toisen asteen koulutuksen kehittämistavoitteita voidaan jäsentää myös ajallisesti. Lyhyen aikavälin tavoitteena voidaan pitää ammatillisen koulutuksen järjestäjille asetettua 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Keskipitkän aikavälin tavoitteina voidaan pitää ainakin koulutuksen järjestämisen taloudellisuuteen liittyviä tavoitteita. On selvää, että 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täytyminen ei suoraan vaikuta kustannuksiin, ellei koulutuksen järjestäjä uudista myös hallitsemaansa oppilaitosrakennetta. Pitkän aikavälin tavoitteet ovat ennen kaikkea koulutuksen työelämävastaavuuteen liittyviä: koulutuksen rakenteiden tulisi mahdollisimman hyvin taata se, että suoritettut tutkinnot vastaisivat työelämän muuttuviin vaatimuksiin. Koulutuksen työelämävastaavuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty aikaisemmin Valtiontalouden tarkastusviraston koulutuksen ennakointiin keskittyneissä tarkastuksissa⁸.

Aluekehitysvaikutukset syntyvät koulutuksen järjestäjien mukaan pääosin koulutus- ja opetusprosessien seurauksena, mistä huolimatta järjestäjien aluekehitystyön suhde opetukseen on jäänyt monilta osin epäselväksi. Monet koulutuksen järjestäjät ovat esimerkiksi korostaneet opetussuunnitelmissaan yrittäjyyttä, mutta työelämäpalvelut ja yrittäjyyden edistäminen eivät silti ole laajasti jäsenyneet koulutuksen järjestäjien toiminnassa. Koulutuksen järjestäjillä on myös epätietoisuutta siitä, kuuluvatko työ-

⁶ *Helsingin Sanomat* 28.6.2010.

⁷ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille* 2.4.2009.

⁸ *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 171/2008 sekä tuloksellisuustarkastuskertomukset 188/2009 ja 222/2011.*

elämäpalvelut heidän tehtäviinsä. Koulutuksen järjestäjien näytöt alueen yritystoiminnan kehittämiseen osallistumisesta ovat epätasaisia, ja vaikka yrittäjyyttä koskevat opinnot ovat lisääntyneet, ei yrittäjyyteen liittyvien opintojen tarjonta ole kattavaa.⁹

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoaminen edennyt vauhdittamishankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja minkälaisia vaikutuksia ammatitopistostrategian täytäntöönpanolla on ollut koulutuksen järjestäjäkenttään.

Toisen asteen koulutuksen keskeinen kansallinen tavoite on tarjota opiskelijoille mahdollisuudet yksilöllisiin valintoihin sekä joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin ja edistää kansalaisten tasa-arvoa laadukkaiden koulutuspalvelujen saamisessa. Pienillä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjillä ei ole samanlaisia käytännön mahdollisuuksia yhteistyöhön ja monipuoliseen tarjontaan kuin suurilla koulutuksen järjestäjillä. Kaikilla opiskelijoilla ei siis vielä käytännössä ole tasa-arvoisia mahdollisuuksia joustaviin ja monipuolisiin koulutusohjelmiin.¹⁰ Vaatimukset toisen asteen koulutuksen hallinnollisesta yhdistämisestä ovat yleistyneet ja paikallisella tasolla lukion ja ammattikoulutuksen yhdistämistä saman hallinnon alle on tapahtunut muutamissa kunnissa.

Ammatillisen peruskoulutuksen (pl. oppisopimuskoulutus) laskennalliset kustannukset olivat valtion talousarvioesityksen mukaan vuonna 2011 arviolta 1,597 miljardia euroa; valtion rahoitusosuus kustannuksista oli noin 668 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuus noin 929 miljoonaa euroa, minkä lisäksi koulutuksen järjestäjät saivat valtiolta rahoitusta ammatillista lisäkoulutusta varten. Yhteensä valtio käytti oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen rahoittamiseen vuoden 2011 talousarvion mukaan noin 686 miljoonaa euroa. Lukiokoulutuksen laskennalliset kustannukset olivat valtion talousarvioesityksen mukaan vuonna 2011 noin 674 miljoonaa euroa. Valtion rahoitusosuus kustannuksista oli noin 273 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuus noin 401 miljoonaa euroa.¹¹

⁹ Räsänen 2007.

¹⁰ Mäensivu, Mäenpää, Määttä, Volanen, Knubb-Manninen, Mehtäläinen & Räsänen 2007.

¹¹ Valtion talousarvioesitys 2011.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Ammattiopistostrategia ja vauhdittamishanke

Opetusministeriö käynnisti jo keväällä 2006 ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishankkeen (ammattiopistostrategia)¹². Hanke tuki kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita ja oli ajallisesti yhteen sovitettu Paras-hankkeen kanssa¹³. Vauhdittamishanke perustui valtioneuvoston vuosille 2003—2008 vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tavoitteeseen vahvistaa ammatillisen koulutuksen palvelukykyä ja roolia alueiden kehittämisessä¹⁴.

Valtioneuvoston vuosille 2007–2012 vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon palvelukykyä vahvistetaan ammattiopistostrategian mukaisesti muodostamalla koulutuksen järjestäjistä etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt. Pitkälle erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toiminta turvataan. Ammattiopistolla on koulutuksen järjestäjänä vapaus muodostaa organisaationsa, alueensa tai alansa vaatimusten mukaan ja päättää oppilaitos- ja muusta palveluverkostaan. Ammattiopiston tulee huolehtia siitä, että sen valitsema organisointitapa tukee sekä työelämään siirtyville että työelämässä toimiville tarkoitettujen korkeatasoisten palvelujen ylläpitämistä ja jatkuvaa kehittämistä.¹⁵ Opetusministeriö tuki koulutuksen järjestäjien kokoamistyötä sekä harkinnanvaraisella yksikköhinnan korotuksella että järjestämislupatoimenpitein. Nämä toimet ovat olleet käytössä koko vauhdittamishankkeen ajan.

¹² Opetusministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 5.4.2006.

¹³ Ensimmäisen 5.4.2006 päivätyyn vauhdittamiskirjeen mukaan ”amatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisen tavoitteet vastaavat kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tavoitteita. Järjestäjäverkon kehittämisen tarkoituksena on edistää kaikkien ammatillisen koulutuksen järjestäjien organisoitumista riittävän vakaiksi ja monipuolisiksi tai muutoin vahvoiksi toimijoiksi oman alueensa kannalta tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.”

¹⁴ Opetusministeriö 2004.

¹⁵ Opetusministeriö 2007.

Opetusministeriö esitti syksyllä 2007 ammatillisen koulutuksen järjestäjille suosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamiseksi sekä 50 000 asukkaan väestöpohjataavoitteen saavuttamiseksi.¹⁶ Kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukainen väestöpohjavaatimus ei koskenut yksityisiä koulutuksen järjestäjiä, mutta ammattiopistostrategian mukaiset ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn ja järjestämisedellytysten vahvistamista koskeneet tavoitteet kattoivat myös yksityiset koulutuksen järjestäjät. Opetusministeriö suositti kirjeessään eräiden yksityiseltä pohjalta toimivien ammatillisen koulutuksen järjestäjien yhdistämistä alueellisiin tai muihin koulutuksen järjestäjäorganisaatioihin. Ministeriö esitti alueittaiset suositukset ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden kokoamiseksi.

Opetusministeriö antoi vuonna 2007 väliarvion Vauhti-hankkeen etenemisestä ja toimenpidesuosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden kokoamiseksi ammattiopistostrategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Annetut suositukset koskivat ammatillisen koulutuksen järjestämistä ja kaikkia järjestämismuotoja, mutta eivät koulutuksen järjestäjien oppilaitos- ja muuta palveluverkkoa. Suosituksissa nostettiin esiin järjestäjaverkon kokoamisvaihtoehtoja ja kokoamisen vaiheittaista etenemistä. Opetusministeriö korosti, että suositeltujen toimenpide-ehdotusten ohella kysymykseen voivat tulla myös muut ratkaisut järjestäjaverkon kokoamiseksi. Koulutuksen järjestäjiltä saatu palaute analysoitiin syksyn 2008 aikana ja sen perusteella tehtiin tarvittavat jatkosuositukset järjestäjaverkon palvelukyvyyn kehittämiseksi.

Seuraava vauhdittamishankkeen ohjauskirje lähetettiin koulutuksen järjestäjille keväällä 2009¹⁷. Kirjeessä kerrattiin ammattiopistostrategian keskeiset tavoitteet, joilla pyritään vastaamaan koulutuksen ja työelämän yhteensovittamisessa ilmenneisiin haasteisiin ikärakenteeltaan muuttuvassa yhteiskunnassa. Kirjeessä esitettiin opetusministeriön näkemys, jonka mukaan vuorovaikutteisuuteen ja suositukseen perustuva ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen vauhdittamishanke on edennyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kirjeen mukaan hanketta on kuitenkin edelleen tarpeen jatkaa ja painopistettä suunnata rakenteiden kehittämisen ohella palvelukyvyyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämä-

¹⁶ Opetusministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille 18.10.2007.

¹⁷ Opetusministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille 2.4.2009.

töisyyden lisäämiseen.¹⁸ Kirjeen mukaan hanke päättyy vuonna 2010 kuitenkin siten, että sen puitteissa verkon kokoamista koskevia toimenpiteitä voidaan tehdä vielä vuoteen 2012 asti. Opetusministeriön kirjeessä koulutuksen järjestäjiä pyydettiin esittämään 31.12.2009 mennessä suunnitelmat toimenpiteistä koulutuksen järjestäjäverkon kokoamiseksi vuosina 2011–2012. Koulutuksen järjestäjiä, joiden osalta kunta- ja palvelurakennemuutoksen 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimus ei täyttynyt, pyydettiin esittämään 15.6.2009 mennessä suunnitelmat toimenpiteistä väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Opetusministeriö kannusti koulutuksen järjestäjiä palvelukyvyyn vahvistamiseen sekä toiminnan laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen. Tähän pyrittiin laajentamalla tuloksellisuusrahoituksen osuutta käyttökustannusten rahoituksessa ja käynnistämällä ammatillisen koulutuksen laatustrategian valmistelu vuoden 2009 aikana.

Viimeinen vauhdittamishankkeen kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille lähetettiin 31.3.2011¹⁹. Kirjeessä arvioitiin vuonna 2006 käynnistyneen vauhdittamishankkeen etenemistä. Ministeriö totesi, että ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen on edennyt pääsääntöisesti opetus- ja kulttuuriministeriön asettaminen tavoitteiden sekä Paraslainsäädännön tavoitteiden suuntaisesti. Lähes kaikki ammatillisen koulutuksen järjestäjät täyttivät vuonna 2011 Paras-hankkeen väestöpohjavaatimuksen. Vuosien 2008—2010 aikana ja vuoden 2011 alusta lukien toteutuneiden sekä vireillä olleiden fuusiosuunnitelmien mukaan enää kaksi kuntaa ja yksi kuntayhtymä eivät täyttäneet väestöpohjavaatimusta vuoden 2012 alussa. Kirjeessä kuitenkin muistutettiin vauhdittamishankkeen laajemmista tavoitteista toteamalla, että kaikki 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttävät järjestäjät eivät kuitenkaan automaattisesti täytä ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja palvelukykyyn kohdistuvia vaatimuksia.

Ammatillisen peruskoulutuksen uudistamisessa on ollut kysymys järjestäjäverkon kokoamisesta ja yhtenäistämisestä. Uudistus on toteutunut pit-

¹⁸ Esimerkiksi metropolialueen noin 40 koulutuksen järjestäjän muodostama järjestäjäverkko on opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan yhä hajanainen, eikä sen puitteissa ole ministeriön mukaan kaikilta osin mahdollista toteuttaa ammattiopistostrategian tavoitteiden mukaista koulutustoimintaa metropolialueen erityispiirteet huomioon ottaen. Metropolialueen ammatillisia koulutuspalveluita on tarpeen koota nykyistä kattavammiksi kokonaisuuksiksi, jolloin voidaan varmistaa työ- ja elinkeinoelämän ja yksilöiden tarpeisiin vastaavan koulutustarjonnan koordinoitu alakohtainen kattavuus sekä poistaa koulutustarjonnan epätarkoituksenmukaista päällekkäisyyttä ja koulutuksen katvealueita.

¹⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.

kähti kuntien ja palvelunjärjestäjien oman valmistelun perusteella. Arvioitavaksi jää, tuoko pääasiassa hallinnollisella tasolla toteutettu uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Tuottavuus edellyttää strategisia valintoja ja toiminnan jatkuvaa parantamista ottamalla huomioon hallinnollisen näkökulman lisäksi myös koulutusorganisaatioiden rakenteet, toimintaprosessit ja henkilöstö. Ammatillisen peruskoulutuksen toiminnallinen uudistuminen sekä palveluiden laatu ja saavutettavuus edellyttävät seuranta.²⁰

Ammatillisen koulutuksen laatustrategia 2011—2020 valmistui keväällä 2011²¹. Laatustrategia ei sisällä suoranaisia vaatimuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjärakenteelle. On kuitenkin todennäköistä, että laatustrategian toteuttaminen kannustaa osaltaan vahvistamaan ammatillisen koulutuksen järjestäjärakennetta vauhdittamishankkeen vanavedessä.

2.1.2 Lukiokoulutuksen kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 6.8.2008 työryhmän valmistelemaan toimenpide-ehdotuksia lukiokoulutuksen kehittämiseksi. Ehdotusten valmistelun lähtökohta oli koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti yleissivistyksen vahvistaminen. Työryhmän tuli tarkastella lukiokoulutuksen kehittämistä laaja-alaisesti ja ottaa huomioon lukio-koulutuksen tulevaisuuden tarpeet. Työryhmä luovutti muistionsa²² opetusministeri Henna Virkkuselle 25.11.2010. Muistiossaan työryhmä ehdotti merkittäviä rakenteellisia ja pedagogisia muutoksia lukiokoulutukseen. Lukion vetovoimaisuuden ja laadun varmistaminen koko maassa sekä lukion roolin vahvistaminen korkeakouluopintoihin johtavana yleissivistävänä koulutuksena tuli Virkkusen mukaan ottaa seuraavien vuosien keskeiseksi kehittämisen kohteeksi.

Työryhmän keskeisimmät ehdotukset keskittyivät koulutuksen sisällöllisiin uudistuksiin. Työryhmä katsoi, että lukiokoulutus tulee turvata alueellisenä koulutuspalveluna koko maassa. Tämä kuitenkin edellyttää koulutuksen järjestäjien verkostoitumista ja rakenteellisia muutoksia. Rahoituksen korotusperusteena otetaan huomioon erilaiset olosuhdetekijät, kuten alueiden väestörakennetekijät sekä maahanmuuttajien osuus. Yhteiskuntataloudellisesta näkökulmasta merkittävimmät ehdotukset liittyivät koulutuksen tasavertaiseen alueelliseen saatavuuteen koko maassa: ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttää työryhmän mukaan lukiokoulutuksen

²⁰ Valtiovarainministeriö 2009.

²¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011.

²² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010.

rahoituksen selvää tasokorotusta. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa tasokorotusten tekeminen lienee vaikeaa ilman koulutuksen järjestäjaverkon rakenteellisia uudistuksia, mikä tarkoittanee sitä, että koulutuksen sisällöllisillä uudistuksilla tulee olemaan välillinen vaikutus myös oppilaitosverkon rakenteelliseen kehittämiseen.

2.1.3 Taloudelliset ohjaukeinot

Laskennallisen valtiosuusjärjestelmän kautta ei ole juurikaan mahdollista vaikuttaa rahoitettavan toiminnan tarkempaan sisältöön. Tämä on voimassa olevan rahoitusjärjestelmän peruslähtökohta. Koulutuksen rahoituksessa käytettävillä porrastuskertoimilla voidaan kuitenkin samaan aikaan ottaa huomioon eri koulutusalojen vaihtelevia kustannuksia. Tämän ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa erityyppisten koulutusten kannattavuuteen, vaan pelkästään kompensoida koulutuksen järjestäjälle aiheutuvia korkeampia kustannuksia (esim. metsäkoneenkuljettajakoulutus). Valtiosuudet ovat yleiskatteellisia, joten kunnat ja muut valtion rahoituksen saajat saavat itse päättää valtiosuuksien kohdentamisesta eri käyttötarkoituksiin. Ideaalitalanteessa rahoitus- ja ohjauksjärjestelmän tulisi kuitenkin olla sellainen, että eri ohjauksvälineet muodostaisivat johdonmukaisen ja ymmärrettävän kokonaisuuden.

Laskennallisiin valtiosuuksiin ei liity käyttöä koskevia tehtäväkohtaisia sitovia ehtoja. Toisaalta jo pelkästään rahoituksen määräytyminen tiettyillä kriteereillä viestittää siitä, mihin valtio on lähtökohtaisesti tarkoittanut rahat käytettävän. Vaikutusmahdollisuutta voidaan hyödyntää tiedottamalla ja argumentoimalla määräytymiskriteereillä saajien suuntaan. Yksityisillä koulutuksen järjestäjillä yksikköhintarahoituksen ja rahoitettavan toiminnan välinen yhteys on suurempi kuin kunnallisilla koulutuksen järjestäjillä.²³

Ammatillisen peruskoulutuksen ohjauks- ja rahoitusjärjestelmää on pyritty uudistamaan siten, että se kannustaisi koulutuksen järjestäjiä toiminnan tuloksellisuuteen ja koulutuksen laadun kehittämiseen. Opiskelijamääriin perustuvan laskennallisen valtiosuusrahoituksen on katsottu vastaavan hyvin ammatilliselle peruskoulutukselle asetettuja määrällisiä tavoitteita ja turvaavan koko ikäluokan koulutusmahdollisuudet. Koulutuksen toivotunlaista kohdentumista sekä opetuksen sisällön tarkoituksenmukaisuutta on edistetty myös järjestämislupien, opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden avulla. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille on järjestel-

²³ ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009; Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall 2002.*

män puitteissa jäänyt runsaasti päättäntävaltaa koulutustehtävän hoitamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä siinä, miten ne käyttävät ammatilliseen peruskoulutukseen suunnattuja voimavaroja.

Laskennallista valtionosuusjärjestelmää täydentämään on kehitetty tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä, joka muodostuu määrällisiin indikaattoreihin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä laatupalkinnosta. Ammatillisen peruskoulutuksen nykyinen rahoitusmalli on esitetty seuraavassa kuviossa.



KUVIO 1. Ammatillisen peruskoulutuksen uudistettu rahoitusmalli. Lähde: Virtanen 2006.

Laskennallista valtionosuusjärjestelmää täydentämään on kehitetty tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä, joka muodostuu määrällisiin indikaattoreihin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä laatupalkinnosta (ks. kuvio 1). Tulosrahoituksen tavoitteena on edistää ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuutta ja sille asetettavien tavoitteiden saavuttamista. Tulosrahoitus on myös väline, jolla koulutuksen järjestäjiä kannustetaan koulutustoiminnan pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen kehittämistyöhön: tulosrahoitusjärjestelmän tarkoituksena on tuottaa kehittämis- ja ohjausinformaatiota sekä koulutuksen järjestäjien että opetushallinnon käyttöön. Tulosrahoituksen käyttöönotolla on pyritty kannustamaan koulutuksen järjestäjiä toiminnan kehittämiseen, arviointiin ja ohjaukseen sekä siihen, että mittaristossa arvioidut tuloksellisuustavoitteet saavuttaisiin jatkossa paremmin. Tuloksel-

lisuusrahoitus on myös tarjonnut konkreettisia välineitä tuloksellisuuden arviointiin ja selkeyttänyt toiminnan tavoitteiden määrittelyä.

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmän kehittämistyö käynnistyi vuonna 2000, jolloin Opetushallitus käynnisti opetusministeriön toimeksiannosta ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitushankkeen. Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus otettiin asteittain käyttöön vuodesta 2002 alkaen, ja se integroitiin osaksi ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten laskennallista rahoitusta vuoden 2006 alusta lukien. Indikaattoreiden pohjalta tapahtuvaan tuloksellisuuden arviointiin osallistuvat kaikki ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät. Ammatillisen koulutuksen laatupalkinnot on jaettu vuosittain pääosin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta (KESU) johdettujen vaihtuvien teemojen mukaan.²⁴

Ammatillisen koulutuksen yksikköhintoja ja tuloksellisuusrahoitusta koskevat tiedot kootaan vuosittain Opetushallituksen koulutuksen rahoituksen raporttijärjestelmään. Koulutuksen järjestäjille lasketaan tuloksellisuusrahoitusta varten tulosindeksi seuraavien indikaattoreiden perusteella: työllistyminen, siirtyminen korkea-asteen jatko-opintoihin, opintojen keskeyttämisen vähentyminen, koulutuksen läpäisyaste, opetushenkilöstön kelpoisuus ja henkilöstön kehittäminen. Nämä tulosmittarit pysyivät samoina vuosina 2006—2010. Vuoden 2011 alusta ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitusta uudistettiin ja tuloksellisuusrahoituksen osuutta kokonaisrahoituksesta lisättiin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaan tuloksellisuuden perusteella määräytyvä osuus on enintään kolme prosenttia ammatillisen peruskoulutuksen valtakunnallisista kokonaiskustannuksista. Tuloksellisuuden perusteella porrastus tehdään neljälle viidesosalle tulosindeksin laskennassa mukana olevista koulutuksen järjestäjistä.²⁵

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko ammatillisen koulutuksen ko koamisella ja toisen asteen koulutuksen järjestäjaverkon rakenteellisilla järjestelyillä saavutettu ne tavoitteet, jotka uudistuksille on alun perin asetettu: kysymys on siten rakennejärjestelyjen tuloksellisuudesta. Rakennejärjestelyille on asetettu sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita. Laa-

²⁴ *Virtanen 2006.*

²⁵ *Opetushallitus 2011a ja 2011b.*

dullisten tavoitteiden toteutumisen suoranainen arviointi ei ole tässä yhteydessä mahdollista, mutta tarkastuksessa arvioidaan sen sijaan, miten vastuulliset viranomaiset itse ovat arvioineet tai aikoneet arvioida laadullisten tavoitteiden toteutumista. Järjestäjaverkon kehittämiseksi ei asetettu konkreettisia taloudellisuus- tai tuottavuustavoitteita, vaikka koulutuksen kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamisella on välillisesti pyritty myös tuottavuuden parantamiseen henkilöstön määrän laskun kautta.

Tarkastuksessa tarkasteltiin toista astetta kokonaisuutena. Koska viime vuosina toteutetut konkreettiset kehittämishankkeet eivät ole juuri koskeneet lukiokoulutusta ja sen järjestelyjä, kohdistui tarkastuksen päähuomio toisen asteen ammatillisen koulutuksen rakennejärjestelyihin. Lukiokoulutusta käsiteltiin lähinnä niiltä osin kuin se sivusi ammatillista koulutusta ja toisen asteen koulutuskokonaisuutta.

Lukiokoulutus ei toisen asteen ammatillisen koulutuksen tavoin ole valtakunnallisesti säänneltyä, eikä siihen voi soveltaa samoja tarkastuskriteereitä kuin ammatilliseen koulutukseen. Toisen asteen koulutuksen tarkastelu kokonaisuutena on perusteltua siksi, että lukiokoulutus muodostaa ammatillisen koulutuksen rinnalla toisen puolen peruskoulunsa päättävän ikäluokan jatko-opiskelumahdollisuuksista. Lukiokoulutuksessa on paikallisesti tehty merkittäviäkin hallinnollisia ylläpitäjäratkaisuja. Siksi tarkastuksessa kartoitettiin myös toteutettuja ja suunnitteilla olevia lukiokoulutuksen rakennejärjestelyjä eri puolilla maata.

Tarkastuksen *pääkysymys* muotoiltiin seuraavasti:

*Onko ammatillisen koulutuksen rakennejärjestelyissä ja toisen asteen koulutuskokonaisuuden kehittämisessä edetty asetettujen tavoitteiden mukaisesti?*²⁶

Tarkastuksen pääkysymyksen kriteeristö liittyi tavoitteiden asettamisen selvyyteen ja johdonmukaisuuteen (läpinäkyvyys). Tuloksellisuustarkastuksen käsittein voitiin puhua myös toiminnan avoimuudesta ja vastuusuhteiden selvyydestä. Asetettujen tavoitteiden selvyys ja johdonmukaisuus ovat perusedellytyksiä tavoitteiden saavuttamisen arvioinnille.

Vauhti-hankkeelle asetettuja tavoitteita ovat

- työelämän tarvitseman osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

²⁶ Tarkastelun kohdentaminen toisen asteen koulutukseen kokonaisuudessaan on tarkastuksessa tehty valinta. Varsinaiset tarkastuksen kohteena olevat kehittämistoimenpiteet ovat kohdistuneet joko ammatilliseen koulutukseen tai lukiokoulutukseen. Tarkastuksessa huomiota haluttiin kuitenkin kiinnittää koko toiseen asteeseen ikäluokkapohjaisesti.

- koulutuspalvelujen työelämävastaavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantaminen
- elinikäisen oppimisen edistäminen ja yksilöllisten opintopolkujen edellytysten vahvistaminen
- työ- ja elinkeinoelämän ja yksilöiden tarvitseman koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen maan eri osissa ja molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen

Osakysymysten avulla pyrittiin jakamaan pääkysymys pienempiin osiin ja tarkastelemaan toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjä eri näkökulmista.

Ensimmäisen osakysymyksen avulla arvioitiin rakennejärjestelyille asetettuja tavoitteita:

1) Minkälaisia tavoitteita toisen asteen koulutuksen rakenteiden uudistamiselle on asetettu?

Selvästi ja täsmällisesti määritellyt tavoitteet ovat keskeinen vaikuttavuuden edellytys tarkasteltaessa toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjä. Opetus- ja kulttuuriministeriö käyttää Vauhti-hankkeen yhteydessä käsitettä ammattiopistostrategia: strategiat ovat keinoja, joilla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan tavoitteiden selvyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta. Uudistusten tavoitteita haettiin sekä yksittäisistä asiakirjoista että yleisemmistä koulutuspoliittisista linjauksista.

Tavoitteet voitiin jakaa ainakin kahteen osaan, määrällisiin ja laadullisiin, ja niitä voitiin ryhmitellä ajallisesti lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiksi. Aikaisemmin on jo käynyt ilmi, että monet uudistusten tavoitteista ovat luonteeltaan laadullisia eli koulutuksen sisältöön liittyviä.

Ensimmäisen osakysymyksen avulla pyrittiin myös selvittämään tavoitteisiin liittyviä vastuukysymyksiä sekä tavoitteiden selvyyttä koulutuksen järjestäjien näkökulmasta; vastuu uudistusten toteuttamisesta on lähtökohdaisesti koulutuksen järjestäjillä. Tarkastuskohteissa pyrittiin tähän osakysymykseen saamaan vastauksia mm. seuraavien kysymysten avulla:

- Ovatko asetetut tavoitteet selvät ja johdonmukaiset?
- Ovatko asetetut tavoitteet realistisesti saavutettavissa?
- Ovatko asetetut tavoitteet eri näkökulmista mielekkäät?
- Onko asetettujen tavoitteiden saavuttamista koskeva vastuunjako selvä ja johdonmukainen?

Ensimmäiseen osakysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: uudistusten tavoitteet ovat selvästi kirjattuja ja luonteeltaan strategisia, uudistusten toimeenpanovastuut on määritelty ja koulutuksen järjestäjät ymmärtävät heille asetetut tavoitteet.

Toisen osakysymyksen avulla arvioitiin rakennejärjestelyjen käytännön toteutusta:

2) Miten toisen asteen koulutuksen rakenteiden uudistuksia on toteutettu?

Uudistuksille asetettujen määrällisten tavoitteiden (lähinnä ammatillisen koulutuksen väestöpohjavaatimus) arvioinnissa oli mahdollista hyödyntää opetus- ja kulttuuriministeriön kokoamia aineistoja uudistusten etenemisestä. Tarkastuksessa selvitettiin niitä erilaisia keinoja, joilla ohjaavien viranomaisten asettamia tavoitteita on pyritty saavuttamaan. Erityisesti laadullisten tavoitteiden osalta arvioitiin, ovatko ohjaava ministeriö ja koulutuksen järjestäjät ymmärtäneet tavoitteet yhdensuuntaisesti.

Tavoitteiden saavuttamiseen liittyi myös sen arviointi, ovatko tapahtuneet muutokset olleet seurausta rakennejärjestelyihin kannustaneista hankkeista vai ovatko ne saaneet alkunsa paikallisista ja alueellisista tarpeista riippumatta kansallisista kehittämishankkeista. Tämä kysymys lähenee uudistushankkeiden vaikuttavuuden arviointia.

Tarkastuskohteissa pyrittiin tähän osakysymykseen saamaan vastauksia mm. seuraavien kysymysten avulla:

- Minkälaisiin toimenpiteisiin valtiovalta, alueet ja koulutuksen järjestäjät ovat ryhtyneet saavuttaakseen asetetut tavoitteet?
- Onko rakenteellisilla järjestelyillä saavutettu taloudellista hyötyä?
- Ovatko eri toimijat ymmärtäneet asetetut tavoitteet yhdenmukaisesti?
- Ovatko tapahtuneet muutokset seurausta rakennejärjestelyihin kannustaneista hankkeista vai onko niitä tehty paikallisista ja alueellisista tarpeista lähtien riippumatta kansallisista kehittämishankkeista?
- Miten eri tahot ovat huomioineet tutkintojen sisältöihin kohdistuvat muutospainet?

Toiseen osakysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: paikallinen toiminta ja keskushallinnon tavoitteet ovat yhdensuuntaisia, toiminta on dokumentoitu, tuotettu tieto mahdollistaa vaikutusten arvioinnin ja tavoitehierarkioita on pyritty jäsentämään.

Kolmannen osakysymyksen avulla kiinnitettiin huomiota rakennejärjestelyjen vaikuttavuuden arviointiin:

3) *Miten rakennejärjestelyille asetettujen tavoitteiden toteutumista on arvioitu ja minkälaisia johtopäätöksiä arviointien perusteella on voitu tehdä?*

Rakennejärjestelyjen keskeisten määrällisten tavoitteiden toteutumisesta on olemassa runsaasti tietoa. Määrällisten tavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan kerro suoraan koulutuksen laadullisten tavoitteiden saavuttamisesta. Tarkastuksessa selvitettiin, miten koulutuksen järjestäjät ovat omassa työssään ottaneet huomioon esimerkiksi tutkintojen sisältöihin kohdistuvat muutospaineet. Näitä kysymyksiä on käsitelty jossakin määrin myös koulutuksen ennakoimista, mitoittamista ja kohdentamista koskeneessa tarkastuksessa²⁷. Jotkut nykyisistä tutkinnoista ovat tehdyn tarkastuksen perusteella niin laajoja, että edes suurimmat koulutuksen järjestäjät eivät välttämättä kykene yksin tarjoamaan vaatimukset täyttävää opetusta. Rakennejärjestelyjen arvioinnin tulee olla jatkuvaa, jotta koulutusjärjestelmä kykenisi riittävän nopeasti reagoimaan työelämän muutoksiin ja tarjoamaan elinikäistä oppimista tukevia koulutuskokonaisuuksia. Koska toisen asteen koulutuksen kehittämiseen liittyy jatkuvia tarpeita, pyrittiin kolmannen osakysymyksen alla kartoittamaan jo tiedossa olevia jatkokehityssuuntia.

Tarkastuskohteissa pyrittiin tähän osakysymykseen saamaan vastauksia mm. seuraavien kysymysten avulla:

- Miten eri tahot seuraavat ja arvioivat asetettujen tavoitteiden saavuttamista (tietoperusta)?
- Onko arvioinnissa otettu huomioon sekä pitkän että lyhyen aikavälin tavoitteet?
- Minkälaisin kriteerein ja minkälaisista näkökulmista (valtio, alue, työ- ja elinkeinoelämä, opiskelija) rakennejärjestelyjen vaikuttavuutta arvioidaan?
- Miten toisen asteen koulutusta ollaan kehittämässä lähitulevaisuudessa?

Kolmannen osakysymyksen arvioinnissa käytettiin seuraavia kriteereitä: vaikuttavuuden arviointia ja arvioinnin edellytyksiä on systemaattisesti selvitetty, rakennejärjestelyjen vaikuttavuutta on arvioitu sekä valtakunnallisesti että paikallisesti ja arvioinnissa on otettu järjestelmällisesti huomioon myös opiskelijan näkökulma.

²⁷ *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 222/2011.*

2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastus perustui kirjallisen lähdeaineiston lisäksi sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla suoritettuihin haastatteluihin. Haastattelujen painopiste oli alueellisella tasolla, jolla uudistusten vaikutukset parhaiten tunnetaan. Haastatellut tahot on mainittu tarkastuskertomuksen lähdeluettelossa.

Kesän 2011 aikana suoritettiin Webropol-kyselytyökalua hyväksi käyttäen kaikille toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille osoitettu kysely. Kyselyyn vastasivat kaikki vuonna 2011 ammatillista peruskoulutusta järjestäneet koulutuksen järjestäjät (139 kpl). Alueellisten käyntien kohteet valittiin lähinnä seuraavin perustein:

- koulutuksen järjestäjän tausta (kunta, kuntayhtymä, osakeyhtiö tai säätiö)
- onko koulutuksen järjestäjä ollut rakenteellisten järjestelyjen kohteena
- koulutuksen järjestäjän koko
- alue/maakunta
- onko koulutuksen järjestäjä ottanut järjestettäväkseen lukiokoulutusta
- onko alue tai maakunta ollut edellisissä tarkastuksissa tarkastuskohteenä

Tarkastuskertomusluonnos on ollut palautteella opetus- ja kulttuuriministeriössä ja valtiovarainministeriössä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen suorittivat tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi ja ylitarkastaja Kimmo Metsä, ja sitä ohjasivat tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen sekä tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä. Haastattelut suoritettiin pääosin kevään 2011 aikana, ja kaikille ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille osoitettu kysely tehtiin kesän 2011 aikana.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Rakennejärjestelyjen tavoitteet

3.1.1 Yleiset tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä 2006 ministeriön ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien välisen ammattiopistostrategian toimeenpanoon liittyvän vuorovaikutteisen hankkeen, jonka tavoitteena oli edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja järjestäjätieverkon kokoamista. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon palvelukykyä tuli strategian mukaisesti vahvistaa muodostamalla koulutuksen järjestäjistä etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt.

Ministeriö esitti lokakuussa 2007 ja huhtikuussa 2009 kirjeissään koulutuksen järjestäjille suosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoamiseksi sekä Paras-hankkeen edellyttämän 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Suositeltujen toimenpide-ehdotusten ohella kysymykseen saattoi ministeriön mukaan tulla myös muita ratkaisuja järjestäjätieverkon kokoamiseksi ja palvelukyvyn vahvistamiseksi. Ministeriö tuki fuusioita vuodesta 2007 alkaen vuosittain noin 5–11 miljoonalla eurolla. Ministeriö oli myös tarvittaessa valmis osallistumaan koulutuksen järjestäjien kanssa käytäviin järjestäjätieverkon kokoamista koskeviin keskusteluihin.²⁸

Tarkastusviraston ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille tekemässä kyselyssä ilmeni, että lähes 60 % koulutuksen järjestäjistä ilmoitti, ettei opetus- ja kulttuuriministeriön lähettämässä vauhdittamiskirjeissä ole asetettu niille rakenteellista kehittämistä koskevia tavoitteita. Vastauksista käy ilmi, etteivät kaikki koulutuksen järjestäjät ole mieltäneet ministeriön esittämiä suosituksia rakenteelliselle kehittämiselle asetetuiksi tavoitteiksi. Asetetuista tavoitteista noin 40 % oli koulutuksen järjestäjien mukaan sekä määrällisiä että laadullisia, hieman alle 40 % määrällisiä ja hieman yli 20 % laadullisia. Noin 60 % koulutuksen järjestäjistä ei ollut saanut ope-

²⁸ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

tus- ja kulttuuriministeriöltä yksilöityjä suosituksia yhdistymisestä jonkin toisen koulutuksen järjestäjän kanssa.

3.1.2 Määrälliset tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei asettanut lukumääräistä tavoitetta sille, kuinka paljon se toivoi ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrän vähenevän vauhdittamishankkeen seurauksena. Vähenemistä on kuitenkin tapahtunut, ja hanke on ministeriön näkemyksen mukaan edennyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti: ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt vuoden 2006 alun 175 koulutuksen järjestäjäs- tä vuoden 2011 alun 139 koulutuksen järjestäjään. Yhdistymishankkeiden myötä on syntynyt monialaisia ja suuria ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut. Lähes kaikki ammatillisen koulutuksen järjestäjät täyttävät ministeriön mukaan myös Paras- hankkeen väestöpohjavaatimuksen.²⁹

Paras-hankkeen mukaisen väestöpohjavaatimuksen täyttymisen seuranta- ta hämärtää merkittävästi se seikka, että saman kunnan asukkaat laske- taan mukaan usean eri koulutuksen järjestäjän väestöpohjaan. Mm. Pir- kanmaalla ja Pohjanmaalla on kuntia, joiden asukkaat on laskettu mukaan usean ammatillisen koulutuksen järjestäjän väestöpohjaan. Myös esimer- kiksi läntisellä Uudellamaalla sijaitsevan Kirkkonummen kunnan asukkaat on laskettu mukaan sekä Espoon koulutuskuntayhtymä Omnian että Länsi-Uudenmaan ammattikoulutuskuntayhtymän väestöpohjaan. Sipoon kunnan asukkaat puolestaan ovat mukana sekä Keski-Uudenmaan amat- tikoulutusyhtymän että useamman Itä-Uudellamaalla toimivan koulutuk- sen järjestäjän väestöpohjassa. Jos kaikkien ammatillisen koulutuksen jär- jestäjien ilmoittamat väestöpohjaluvut laskettaisiin yhteen, saataisiin lop- putulokseksi Suomen väkilukua huomattavasti suurempi summa.

3.1.3 Koulutuksen järjestäjien määrän ja rahoituksen muutokset

Suomessa oli vuoden 2011 alussa 139 ammatillisen koulutuksen järjestä- jää, jotka jakautuivat omistustyypeittäin seuraavasti: 12 kuntaa, 39 kun- tayhtymää, 87 yksityistä sekä yksi valtion ylläpitämä oppilaitos (Saame- laisalueen koulutuskeskus). Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset (5)

²⁹ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

siirrettiin vuoden 2009 alusta osaksi yksityisiä erityisopetuksen järjestäjiä. Ilmailulaitoksen järjestämislupa (Avia College) siirrettiin Finavia Oyj:lle vuoden 2010 alusta lukien.³⁰

Lukiokoulutuksen järjestäjiä oli vuoden 2011 alussa 285. Nämä jakautuivat omistustyypeittäin seuraavasti: 234 kuntaa, 5 kuntayhtymää, 35 yksityistä, kolme valtion omistamaa ja kahdeksan yliopistojen harjoittelukoulua (normaalikoulua). Mm. Jyväskylässä on siirrytty malliin, jossa Jyväskylän koulutuskuntayhtymä ylläpitää kaupungin lukioita; sama ylläpitäjä huolehtii näin koko toisen asteen koulutuksen järjestämisestä. Kainuussa puolestaan maakunnan kuntayhtymä huolehtii lukiokoulutuksen järjestämisestä Vaalan lukiota lukuun ottamatta.

Toisen asteen koulutuksen rahoitusta kuvaavia lukuja on esitetty seuraavassa taulukossa.

TAULUKKO 1. Koulutuksen rahoitus valtion talousarviossa vuosina 2010—2012.

Mom.	Toimintamuoto	2010	2011	2012	2011/2012 muutos
29.20.30	Ammatillinen koulutus	653 673	685 339	718 106	32 767
29.10.30	Yleissivistävä koulutus	740 671	791 917	842 693	50 776

Valtio käytti ammatillisen koulutuksen rahoittamiseen vuoden 2011 talousarvion mukaan noin 686 miljoonaa euroa ja lukiokoulutuksen rahoittamiseen noin 273 miljoonaa euroa. Kunnat rahoittivat ammatillista koulutusta 929 miljoonalla eurolla ja lukiokoulutusta noin 400 miljoonalla eurolla. Koulurakentamiseen oli budjetoitu erikseen 53 miljoonaa euroa. Seuraavassa taulukossa on esitetty ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen toteutuneet kustannukset vuosina 2006—2010.

³⁰ *Opetus- ja kulttuuriministeriö 31.3.2011.*

TAULUKKO 2. Koulutuksen toteutuneet kustannukset nimellisinä hintoina vuosina 2006—2010 omistajataustan mukaan. Lähde: Opetushallitus, opetustoimen kustannussovellus.

Toteutuneet kustannukset milj. €	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2006-2010
Ammatillinen koulutus	1 055	1 111	1 224	1 345	1 438	36,3 %
kuntayhtymä	661	714	783	797	847	28,2 %
kunta	205	205	224	235	212	3,5 %
valtio						
yksityinen	189	192	217	313	378	100,4 %
Lukio	599	614	641	641	653	9,0 %
kuntayhtymä	13	13	13	15	21	60,9 %
kunta	535	548	571	568	571	6,8 %
valtio						
yksityinen	51	52	57	58	61	19,4 %
yliopisto						

Lukiokoulutuksen järjestäminen on yleisesti ottaen huomattavasti edullisempaa kuin ammatillisen koulutuksen järjestäminen. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen eroja on mahdollista hahmottaa Opetushallituksen keräämiä koulutuksen kustannustietoja vertailemalla. Ammatillisen koulutuksen ja lukion opiskelijakohtaisia kustannustietoja on esitetty seuraavassa taulukossa.

TAULUKKO 3. Koulutuksen keskimääräiset kustannukset nimellisinä hintoina vuosina 2006–2010 keskimäärin ja omistajataustan mukaan.

Lähde: Opetushallitus, opetustoimen kustannussovellus.

Käyttökustannukset €/opiskelija	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2006-2010
Ammatillinen koulutus	8 569	8 879	9 659	10 024	10 296	+20,2 %
kuntayhtymä	7 861	8 248	8 962	9 398	9 681	+23,2 %
kunta	8 797	8 853	9 573	9 567	9 762	+11,0 %
valtio	29 104	29 120	31 626	19 346	18 221	-37,4 %
yksityinen	10 606	11 068	12 186	12 798	12 620	+19,0 %
Lukio	5 392	5 632	6 020	6 258	6 870	+27,4 %
kuntayhtymä	6 219	6 466	6 959	6 879	7 018	+12,8 %
kunta	5 378	5 631	6 007	6 231	6 893	+28,2 %
valtio	7 224	7 711	7 889	7 042	7 959	+10,2 %
yksityinen	4 881	4 938	5 484	5 856	6 047	+23,9 %
yliopisto				8 428	9 361	–

Opetushallituksen keräämien koulutuksen kustannustietojen mukaan ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset olivat 10 296 euroa opiskelijaa kohden vuonna 2010. Lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset olivat samana vuonna keskimäärin 6 870 euroa.³¹ Opiskelijan on mahdollista suorittaa myös ns. kaksois- tai kolmoistutkinto, jolla tarkoitetaan ammatillisen perustutkinnon, lukion ja ylioppilastutkinnon suorittamista samaan aikaan.

Ammatillisen peruskoulutuksen ja lukion yksikköhintojen kehitys on esitetty seuraavassa taulukossa.

³¹ Opetushallitus 3.10.2011.

TAULUKKO 4. Koulutuksen yksikköhinnat vuosina 2006–2012. Lähde: Opetushallitus, opetustoimen kustannussovellus. Lähde: Opetushallitus, opetustoimen kustannussovellus.

Yksikköhinta €/opiskelija	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ammatillinen koulutus	8 268	8 498	9 623	10 181	10 452	10 624	11 131
Lukio	4 643	4 796	5 693	5 886	6 040	6 136	6 704

Koulutuksen järjestäjien määrän kehitys on esitetty seuraavassa taulukossa.

TAULUKKO 5. Koulutuksen järjestäjien lukumäärä ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa vuosina 2006–2011. Lähde: Opetushallitus, opetustoimen kustannussovellus.

Koulutuksen järjestäjien lkm	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ammatillinen koulutus yhteensä	181	173	167	147	142	139
kuntayhtymä	57	55	53	43	39	39
kunta	26	23	22	17	15	12
valtio	7	7	6	1	1	1
yksityinen	91	88	86	86	87	87
Lukio yhteensä	313	310	309	285	286	286
kuntayhtymä	3	3	3	4	5	5
kunta	265	262	261	236	235	234
valtio	10	10	10	2	3	3
yksityinen	35	35	35	35	35	35
yliopisto				8	8	8

Lukiokoulutuksen aloitti vuonna 2011 arviolta 38 000 uutta opiskelijaa ja ammatillisen peruskoulutuksen arviolta 66 500 uutta opiskelijaa. Tutkintotavoitteisessa lukiokoulutuksessa oli vuonna 2010 yhteensä 110 000 opis-

kelijaa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa oli vuonna 2010 yhteensä 164 090 opiskelijaa.³² Tutkintotavoitteiseen oppisopimuskoulutukseen osallistujia oli samana vuonna 59 702.³³ Peruskoulunsa päättäneistä ammatilliseen koulutukseen sijoittui vuonna 2011 arviolta 44,5 prosenttia ja lukiokoulutukseen 51,2 prosenttia. Ammatillisen koulutuksen suhteellinen osuus on kasvava (vuonna 2005 alle 41 prosenttia peruskoulunsa päättävästä ikäluokasta) ja lukiokoulutuksen suhteellinen osuus vähenevä (vuonna 2005 yli 53 prosenttia peruskoulunsa päättävästä ikäluokasta), joskin viime vuosina luvut näyttävät vakiintuneen. Ylioppilastutkintoja suoritettiin vuonna 2011 arviolta 33 000 ja ammatillisia perustutkintoja arviolta 45 000.³⁴

Hallitusohjelmaan ja valtiontalouden kehyspäätöksiin perustuen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriä on lisätty vuosina 2008—2011 yhteensä lähes 11 700 opiskelijalla. Merkittävä osa näistä lisäyksistä on kuitenkin määräaikaista.³⁵ Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset siirrettiin vuoden 2009 alusta osaksi yksityisiä erityisopetuksen järjestäjiä: ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisopiskelijamäärää lisättiin siirtoprosessin yhteydessä 1 195 opiskelijalla. Opiskelijalisäys vuonna 2009 oli yhteensä noin 4 200 opiskelijaa. Vuoden 2009 lisätalousarvioon sisältyi osana hallituksen elvytyspakettia valtion määräaikainen noin 750 opiskelijapaikan lisäys ammatillisen peruskoulutukseen.³⁶

Ammatillisen koulutuksen kysyntä on ollut viime vuosina suurta, koska peruskoulun päättävä ikäluokka oli viime vuosien korkeimmalla tasolla vuonna 2008 (67 500) ja ammatillisen koulutuksen vetovoima on samaan aikaan selkeästi kasvanut. Vuoden 2008 yhteishakutietojen perusteella noin 6 000 ammatilliseen koulutukseen hakenutta ei sijoittunut koulutukseen. Tilanteeseen vaikuttaa erityisesti ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen täysimääräinen käyttö sekä aikuiskoulutuksen kasvava tarve. Koulutuspaikkojen täyttöaste oli 2009 valtakunnallisesti 100 %. Täyttöasteet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi maakunnittain ja koulutuksen järjestäjittäin. Aloituspaiikkojen lisäykset on kohdistettu koulutuksen järjestäjille työvoimatarpeen mukaan ja kasvukeskuksiin.

³² *Valtion talousarvioesitys 2012.*

³³ *Tilastokeskus 2011.*

³⁴ *Valtion talousarvioesitys 2012.*

³⁵ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

³⁶ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille 2.4.2009.*

Koulutuksen keskeyttäminen on ammatillisessa koulutuksessa hieman yleisempää kuin lukiossa. Lukuvuonna 2009/2010 nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa tutkintoon johtavan koulutuksen keskeytti kokonaan 8,1 % opiskelijoista. Keskeyttämisen laskennassa käytetty ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärä 20.9.2009 oli 127 893. Nuorille suunnatussa lukiokoulutuksessa samana lukuvuonna tutkintoon johtavan koulutuksen keskeytti kokonaan 5,5 % opiskelijoista. Keskeyttämisen laskennassa käytetty lukion opiskelijamäärä 20.9.2009 oli 102 290.

3.1.4 Laadulliset tavoitteet

Kaikki 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttävät koulutuksen järjestäjät eivät opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan automaattisesti täytä ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen järjestäjän palvelukykyyn kohdistuvia vaatimuksia. Ministeriön suositukset olivat tämän vuoksi väestöpohjavaatimuksia pidemmälle meneviä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäkenttä on myönteisestä kehityksestä huolimatta ministeriön mukaan yhä osin hajanainen, eikä ammatillista koulutusta ministeriön mukaan kaikilta osin järjestetä siten, että se muodostaisi toiminnallisen ja koordinoitun kokonaisuuden toiminta-alueella. Järjestäjaverkon kokoamista on ministeriön mukaan edelleen tarpeen jatkaa annettujen suositusten mukaisesti.³⁷

Laadullisten tavoitteiden toteutumista on tässä vaikea arvioida muuten kuin koulutuksen järjestäjien antamien vastausten perusteella. Koulutuksen järjestäjien näkemyksiä rakenteellisen kehittämisen vaikutuksista koulutuksen laatuun ja sisältöön on käsitelty rakennejärjestelyjen käytännön toteutusta koskevassa luvussa.

3.1.5 Alueelliset tavoitteet

Seuraavassa on esitetty tiivistetty aluekohtainen analyysi niistä havainnoista, joita opetus- ja kulttuuriministeriön vauhdittamiskirjeistä ja tarkastusviraston ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille osoittaman kyselyn vastauksista saattoi tehdä.

³⁷ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

Uudellamaalla toimivista kaikkiaan 36 ammatillisen koulutuksen järjestäjästä vain 9 koulutuksen järjestäjää on sellaisia, joiden ylläpitämien oppilaitosten opiskelijamäärä on suurempi kuin 1 000. Näistä 6 on kunnallisia ja 3 osakeyhtiömuotoisia. Alueelle on keskittynyt suuri määrä pieniä yksittäisiä kaksialaisia koulutuksen järjestäjiä, minkä lisäksi maakunnassa on toimintaa myös eräillä pääosin muualla maassa toimivilla koulutuksen järjestäjillä. Koulutustarjonnassa on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan epätarkoituksenmukaista päällekkäisyyttä.

Koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan edennyt esitettyihin suosituksiin nähden hitaimmin metropolialueella, eikä nykyisellä järjestäjäverkolla voida ministeriön näkemyksen mukaan koordinoitusti vastata alueen koulutus- ja työvoimatarpeisiin. Ruotsinkielisen koulutuksen kokoamista yhtenäiseen järjestäjäorganisaatioon tulisi ministeriön mukaan jatkaa; vaihtoehtona olisi kaksikielisen järjestäjäorganisaation muodostaminen.³⁸ Järjestäjäverkon kokoaminen on erityisen ajankohtaista entisellä Itä-Uudellamaalla, jossa Porvoon kaupunki ei koulutuksen järjestäjänä täytä Paras-lain väestöpohjavaatimusta. Asiasta on olemassa mm. Posintra Oy:n alueen kuntien valtuuttamana tekemä selvitys.^{39 40}

Ministeriön viimeisimmässä kirjeessä todetaan, että metropolialueelle tulisi muodostaa 4–6 alueellista ammattiopistoa, joilla on kaikki nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen palvelut. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että metropolialueella on paljon päällekkäistä koulutustarjontaa ja tarpeetonta kilpailua. Tästä näkökulmasta Vauhti-hankkeen tavoitteet ovat yhtä relevantteja metropolialueella kuin muual- lakin Suomessa.

Uudellamaalla koettiin, että ammatillisen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen toimet, niin Paras- kuin Vauhti-hanke, on lähtökohtaisesti suunnattu vähäväkisille ja harvaanasutuille muuttotappioalueille ja että ne palvelevat huonosti kasvukeskuksia ja niissä toimivien koulutuksen järjestäjien tarpeita. Oppilaitosfuusioita pidettiin perusteltuina, mikäli niillä on-

³⁸ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

³⁹ *Selvitys ja toimenpide-ehdotus Itä-Uudenmaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen toteuttamismahdollisuuksista 13.10.2010.*

⁴⁰ *Vuoden 2012 alusta lukien Porvoon terveydenhuolto-oppilaitos yhdistettiin osakeyhtiömuotoiseen Porvoon kauppaoppilaitokseen.*

nistutaan säilyttämään ammatillisen koulutuksen palvelut lähipalveluina. Fuusiolla ei katsottu olevan suoraa vaikutusta koulutuspalveluiden laatuun tai vaikuttavuuteen.

Varsinais-Suomi ja Satakunta

Varsinais-Suomessa toimii 4 ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjää, joiden ylläpitämissä oppilaitoksissa opiskelee yli 1 000 opiskelijaa, sekä 1 koulutuksen järjestäjä, jonka opiskelijamäärä on lähes 1 000. Kaikki 5 ovat kunnallisia koulutuksen järjestäjiä. Koulutustarjontaa täydentää joukko pienempiä koulutuksen järjestäjiä. Järjestäjaverkko on erityisesti Turun seudulla kuitenkin yhä hajanainen, koulutustarjonta osittain epätarjoituksen mukaisesti päällekkäistä ja työnjako koulutuksen järjestäjien välillä epäselvä.⁴¹

Satakunnan alueella on 2 suurta ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjää, ja Satakuntaliiton ammatillisen koulutuksen visio asettaa tavoitteeksi yhden maakunnallisen järjestäjän mallin vuoteen 2013 mennessä. Yhdistymisen ei arvella toteutuvan visioidussa aikataulussa, mutta tahtoa yhden järjestäjän malliin siirtymiseen on. Järjestäjaverkon kokoaminen on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan edennyt Satakunnassa pääosin ammattiotiipistostrategiassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

Kanta-Häme, Päijät-Häme, Pirkanmaa ja Keski-Suomi

Kanta-Hämeessä on yksi yli 2 000 opiskelijan monialainen ammattiopisto sekä viisi alle 1 000 opiskelijan ammatillista oppilaitosta, joista kaksi on koulutusaloiltaan yksi- tai kaksialaisia. Mm. Forssan seudulla on syntynyt koulutuksen järjestäjien yhteistyöverkosto, joka tukee opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ammattiopistostrategian tavoitteiden saavuttamista. Yhteistyötä tulisi ministeriön mukaan syventää siten, että ammatilliseen koulutukseen muodostuu entistä vahvempia järjestäjä rakenteita joko alueen sisällä tai muiden alueiden suuntaan.⁴² Esimerkiksi Urjalan kunta on jäsenenä kolmessa eri koulutuskuntayhtymässä: Hämeenlinnan seudun koulutuskuntayhtymässä, Lounais-Hämeen ammatillisen koulutuksen kuntayhtymässä sekä Valkeakosken seudun koulutuskuntayhtymässä.

⁴¹ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁴² *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

Päijät-Hämeen ammatillinen koulutus on keskittynyt Päijät-Hämeen koulutuskonserniin, jossa opiskelee yli 5 000 opiskelijaa. Alueen koulutustarjontaa täydentävät diakoniaopisto ja musiikkiopisto sekä kaksi urheilupuistoa, Vierumäki ja Pajulahti. Päijät-Hämeessä on käytännöllisesti katsoen yksi maakunnallinen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, joka ylläpitää Nastolassa myös lukiota.

Pirkanmaalla toimii kaksi yli 3 500 opiskelijan ammatillisen koulutuksen järjestäjää, Tampereen kaupunki ja Pirkanmaan koulutuskonserni - kuntayhtymä, joiden lisäksi myös Sastamalan koulutuskuntayhtymä, Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä ja Valkeakosken seudun koulutuskuntayhtymä yltävät yli 1 000 opiskelijaan. Kaikki viisi ovat eri kokoonpanoilla käyneet rakenteellista kehittämistä koskevia keskusteluja sekä keskenään että jotkut myös maakunnan pienempien koulutuksen järjestäjien kanssa. Järjestäjätverkko kokoaminen on Pirkanmaalla edennyt valtiovallan asettamien tavoitteiden suuntaisesti, mutta kokoamista on vauhdittamiskirjeiden mukaisesti edelleen tarpeen jatkaa.

Myös Keski-Suomessa ammatillisen koulutuksen järjestäjätverkko kokoaminen on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan edennyt tavoitteiden suuntaisesti. Maakunnassa toimii lähes 7 000 opiskelijan Jyväskylän koulutuskuntayhtymä, joka ylläpitää alueella toisen asteen ammatillisen koulutuksen lisäksi lukiokoulutusta. Pohjoisessa Keski-Suomessa ammatillista koulutusta ylläpitää noin 1 500 opiskelijan Äänekosken ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä, ja maakunnan koulutustarjontaa täydentää kolme pienempää ammatillisen koulutuksen järjestäjää. Opetus- ja kulttuuriministeriö on viimeisimpään koulutuksen järjestäjille lähettämässään kirjeeseen kirjannut, että Keski-Suomen ammatillisen koulutuksen kokoamista on tarpeen edelleen jatkaa kokoamalla maakunnan ammatillinen koulutus yhtenäiseen koulutuksen järjestäjäorganisaatioon.⁴³ Tarkastuksessa tehtyjen paikalliskäyntien ja kyselyn perusteella Keski-Suomessa ei olla lyhyellä aikavälillä menossa maakunnan yhteiseen koulutuksen järjestäjäorganisaatioon. Sen sijaan yhteistyötä pyritään tekemään koulutuksen mitoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Näin pyritään takaamaan mahdollisimman laaja koulutustarjonta koko maakunnan alueella, vaikka joku koulutuksen järjestäjä samalla joutuisikin tinkimään omasta koulutusala-koimastaan.

⁴³ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

Itä- ja Kaakkois-Suomen maakunnat muistuttavat toisiaan siinä, että niistä jokaisessa on yksi tai kaksi monialaista alueellista ammatillisen koulutuksen järjestäjää ja muutama pienempi koulutuksen järjestäjä.

Kymenlaakso jakautuu alueellisesti Pohjois-Kymenlaaksoon ja Etelä-Kymenlaaksoon eli Kouvolan ja Kotkan-Haminan -seutuihin. Kouvolan seudulla toisen asteen ammatillista koulutusta ylläpitää Kouvolan kaupunki ja Kotkan-Haminan -seudulla Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä. Ammatillista peruskoulutusta antavat alueella lisäksi Kouvolan ammatillinen aikuiskoulutussäätiö sekä Harjun Oppimiskeskus Oy. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa tavoitteeksi Kymenlaakson ammatillisen koulutuksen kokoamisen vaiheittain yhdelle alueelliselle koulutuksen järjestäjälle. Kaakkois-Suomessa tulisi ministeriön mukaan arvioida myös mahdollisuudet laajempipohjaisen järjestäjäorganisaation muodostamiseen.⁴⁴ Etelä-Karjalassa ammatillista koulutusta ylläpitävät Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä ja Jaakkiman kristillinen opisto, minkä lisäksi Tampereen kaupunki järjestää maakunnassa metsäalan koulutusta.

Pohjois-Karjalassa on kaksi ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjää, suuri ja monialainen Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä sekä Joensuun kaupunki, joka ylläpitää Joensuun konservatoriota. Joensuun konservatorion ammatillisen koulutuksen siirtämisestä Joensuun kaupungilta Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymälle on käyty keskusteluja, mutta keskustelujen loppupäätelmä on koulutuskuntayhtymän mukaan ollut se, ettei siirto ole tarkoituksenmukainen, koska konservatorio musiikkiopistoineen muodostaa kokonaisuuden, jota ei ole mielekästä rikkoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää silti kirjeessään kulttuurialan koulutuksen keskittämistä myös musiikkialan koulutuksen osalta kuntayhtymälle.⁴⁵

Etelä-Savossa ammatillista peruskoulutusta järjestävät Etelä-Savon Koulutus Oy ja Itä-Savon ammattikoulutuksen kuntayhtymä ja Pohjois-Savossa Savon koulutuskuntayhtymä sekä Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Molemmissa maakunnissa toimii myös joukko pienempiä koulutuksen järjestäjiä. Järjestäjäverkon kokoamista tulisi opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kuitenkin vielä jatkaa siten, että Itä-Suomeen muodostuisi 4–5 alueellista ammattiopistoa.⁴⁶

⁴⁴ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁴⁵ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁴⁶ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

Pohjanmaa

Etelä-Pohjanmaalla on yksi yli 4 000 opiskelijan ammattiopistoa ylläpitävä toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjä, Seinäjoen koulutuskuntayhtymä, ja kaksi noin 600–700 opiskelijan koulutuskuntayhtymää, Suupohjan ja Järviseudun koulutuskuntayhtymät. Järviseudun koulutuskuntayhtymä ja Jalasjärven kunta, joka on keskittynyt antamaan oppisopimuskoulutusta, eivät täytä Paras-hankkeen edellyttämää 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta, joten koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista on alueella tarpeen jatkaa. Seinäjoen ja Suupohjan koulutuskuntayhtymien välinen yhteistyöselvitys ei toistaiseksi ole johtanut tuloksiin. Alueen pienemmät, yksityiset koulutuksen järjestäjät jatkavat ja syventävät toisen asteen koulutuksen Opinlakeus-oppilaitosverkoston toimintaa.

Keski-Pohjanmaan ammatillinen peruskoulutus on järjestäytynyt Keski-Pohjanmaan koulutuskuntayhtymään, jonka monialaisessa ammattiopistossa opiskelee lähemmäs 3 000 opiskelijaa. Ammatillista koulutusta järjestää alueella myös kaksi pientä rekisteröityjen yhteisöjen ylläpitämää oppilaitosta. Tampereen kaupunki järjestää Ähtärissä ja Kannuksessa metsäalan koulutusta.

Pohjanmaan rannikkoseudulla toimii kolme yli 1 000 opiskelijan ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjää: Vaasan kaupunki, Optima samkomun sekä Svenska Österbottens Förbund för Utbildning och Kultur. Koulutustarjontaa täydentää kolme pientä koulutuksen järjestäjää. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää vauhdittamiskirjeessään Pohjanmaan ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen kokoamista yhtenäiseen järjestäjäorganisaatioon. Ministeriön mukaan tulisi vaihtoehtoisesti selvittää mahdollisuus muodostaa alueelle kaksikielinen laajapohjainen ammattiopisto.⁴⁷ Ainakin Vaasan kaupungissa on jo kokemusta kielirajat ylittävistä toisen asteen koulutuksen järjestämisestä.

Pohjois-Suomi

Vuonna 2011 Pohjois-Pohjanmaalla toisen asteen ammatillista peruskoulutusta järjesti pitkälti toistakymmentä koulutuksen järjestäjää, joista kaksi, yli 6 000 opiskelijan Oulun seudun koulutuskuntayhtymä ja runsaan 2 000 opiskelijan Kalajokilaakson koulutuskuntayhtymä, ylittää 1 000 opiskelijan rajan. Alueen kaksi muuta koulutuskuntayhtymää, Siika-Pyhäjokialueen koulutuskuntayhtymä ja Raahen koulutuskuntayhtymä,

⁴⁷ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

jäivät ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärissä alle 1 000 opiskelijan rajan.

Kalajokilaakson koulutuskuntayhtymä ja Siika-Pyhäjokialueen koulutuskuntayhtymä yhdistyivät 1.1.2012 lukien Jokilaaksojen koulutuskuntayhtymäksi. Raahen koulutuskuntayhtymä on käynyt yhdistymiskeskusteluja Kalajokilaakson ja Siika-Pyhäjokialueen (nykyinen Jokilaaksojen koulutuskuntayhtymä) koulutuskuntayhtymien kanssa noudattaakseen opetus- ja kulttuuriministeriön suositusta muodostaa Oulun läänin eteläosaan yksi yhtenäinen koulutuksen järjestäjä, Jokilaaksojen koulutuskuntayhtymä, mutta Raahen kaupunki ei ole hyväksynyt yhdistymistä.

Myös seudun yksityiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat käyneet neuvotteluja liittymisestä Oulun läänin eteläiselle alueelle muodostettavaan koulutuskuntayhtymään, mutta neuvottelut ovat päättyneet tuloksettomina. Esimerkiksi Pohjois-Suomen Koulutuskeskussäätiölle on suositeltu liittymistä perustettavaan koulutuskuntayhtymään, mutta säätiön hallitus on päättänyt, että koulutuksen järjestämistoimintaa jatketaan yksityiseltä pohjalta. Yksityiset oppilaitokset ovat perustaneet Pohjois-Suomen Yksityiset Oppilaitokset ry:n, jonka tavoitteena on kehittää yksityisten oppilaitosten yhteistyötä ammattiopistostrategian hengen mukaisesti.

Kainuussa toisen asteen ammatillinen koulutus on koottu myös lukio-koulutusta järjestävään Kainuun maakunta-kuntayhtymään, jonka lisäksi maakunnassa toimii Vuokatin urheiluopisto. Kainuun maakunnan väestöpohja on Kuusamo mukaan lukien noin 100 000 asukasta.

Lapin maakunnan ammatillista peruskoulutusta hallitsee kaksi yli 2 500 opiskelijan koulutuskuntayhtymää, Länsi-Lappiin keskittyvä Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia sekä Keski-Lapissa toimiva Rovaniemen koulutuskuntayhtymä. Itä-Lapissa on Kemijärven kaupungin ylläpitämä Itä-Lapin ammattiopisto, joka ei täytä Paras-hankkeen edellyttämää 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Maakunnassa sijaitsevasta kolmesta pienemmästä ammatillisesta oppilaitoksesta yksi on valtion ylläpitämä Saamelaisalueen koulutuskeskus. Osa lappilaisista koulutuksen järjestäjistä olisi valmis muodostamaan vieläkin suurempia maakunnallisia koulutuksen järjestäjiä, joihin keskittyisivät koko toisen asteen koulutus sekä korkeakoulutus, niin ammattikorkeakoulut kuin yliopistokin.

3.1.6 Yhteenveto

Se, että kaikki koulutuksen järjestäjät eivät ole mieltäneet ministeriön esittämiä suosituksia rakenteelliselle kehittämiselle asetetuiksi tavoitteiksi, herättää kysymyksiä ministeriön asettamien tavoitteiden selvytyksestä ja läpinäkyvyydestä. Osa koulutuksen järjestäjistä epäili, että vaikka ministe-

riön asettamat tavoitteet ovat muodoltaan suosituksia, joiden noudattamatta jättämiseen ei liity suoranaisia sanktioita, saattaa suositusten noudattamatta jättäminen näkyä viiveellä järjestämislupien tai resurssien leikkauksina. Tarkastuksessa ei löydetty suoranaista tukea edellä esitetylle näkemykselle. Tarkastushavaintojen perusteella kysymys voi olla myös ristiriitaista näkemyksistä sen suhteen, miten koulutuksen järjestäjäverkkoa haluttaisiin kehittää. Koulutuksen järjestäjät voivat myös tehdä pitkälle meneviä omia tulkintojaan ministeriön neutraaleiksi tarkoitetuista suunnitelmista. Ministeriön tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota sen alueille välittämien viestien johdonmukaisuuteen. Tarkastusaineiston perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön korostama vuorovaikutteisuus ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla rakennejärjestelyjen ohjauksessa.

Etenkin pienet koulutuksen järjestäjät ympäri maata korostavat vauhdittamiskirjeen⁴⁸ mainintaa siitä, että monialaisia ammattiopistoja täydentävät alakohtaisesti tai muulla tavoin profiloituneet ja järjestämisedellytyksiltään vahvat koulutuksen järjestäjät. Tästä esimerkki ovat liikunnan koulutuskeskukset, jotka ovat tehneet yhteisen verkostostrategian ja tiivistäneet muutenkin yhteistyötään koulutuksen järjestämisessä. Varsinaisista yhdistymisistä ei ole urheiluopistojen piirissä juuri keskusteltu, sillä kaikki urheiluopistot, Rovaniemen koulutuskuntayhtymän vuodesta 2002 omistamaa Lapin urheiluopistoa lukuun ottamatta, ovat yksityisiä vapaan sivistystyön oppilaitoksia. Urheiluopistojen yhdistämisen muihin ammatillisiin oppilaitoksiin on pelätty rikkovan niiden tehokkaasti toimivan, hyväksi havaitun organisaatorakenteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee vuoden 2012 aikana ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn vahvistamisen ja rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelman, jonka valmistelun eri vaiheissa on tarkoitus kuulla koulutuksen järjestäjiä ja keskeisiä sidosryhmiä. Keskeisiä toimenpiteitä tulevat olemaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellisen kehittämisen jatkaminen, koulutuksen läpäisyn tehostaminen, koulutuksen laadun ja laadunhallinnan parantaminen, koulutuksen asiakaslähtöisyyden ja joustavuuden lisääminen sekä koulutustarjonnan alueellinen kohdentaminen.⁴⁹

⁴⁸ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁴⁹ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

3.2 Rakennejärjestelyjen toteutus käytännössä

3.2.1 Rakennejärjestelyillä tavoiteltujen hyötyjen määrittelyn vaikeus

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toimeenpannut ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoamisen vauhdittamishankkeen pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman ja valtioneuvoston vuosille 2007–2012 vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjausten mukaisesti. Hankkeen tavoitteena on ollut edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja järjestäjätieverkon kokoamista sekä vahvistaa ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon palvelukykyä muodostamalla koulutuksen järjestäjistä etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt. Samalla on pyritty turvaamaan pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta.⁵⁰

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet Paras-hankkeen kuntarakenteisiin keskittyväksi hankkeeksi, jonka lähtökohta on se, että kun saadaan rakenteet korjatuiksi, saadaan myös palvelut toimimaan. Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry:n näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjän koko ei automaattisesti ole koulutuksen laadun tae. Kilpailu palvelutuotannossa on AMKE ry:n mukaan tervetullutta.⁵¹ Vaikka koulutuksen järjestäjän suureen kokoon liittyy paljon mahdollisuuksia, ei koulutuksen keskittyminen suuriin yksiköihin välttämättä merkitse sitä, että koulutuspalvelut olisivat paremmat.

Tarkastusviraston kysyessä toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiltä, missä määrin rakenteellisella kehittämisellä oli koulutuksen järjestäjän näkökulmasta ylipäänsä saavutettu hyötyä, hieman yli puolet koulutuksen järjestäjistä katsoi, että rakenteellisella kehittämisellä on saavutettu merkittävästi tai jonkin verran hyötyä. Hieman yli neljännes vastaajista katsoi, ettei rakenteellisesta kehittämisestä ole ollut juuri ollenkaan hyötyä, ja viidennes ei osannut sanoa, oliko hyötyä ollut vai ei. Taloudellista hyötyä rakenteellisista järjestelyistä kertoi saaneensa hieman yli 40 % vastaajista, kun taas hieman alle 40 % katsoi, ettei rakenteellisista järjestelyistä ollut aiheutunut juuri ollenkaan taloudellista hyötyä. Viidennes vastaajista ei osannut sanoa, oliko hyötyä saavutettu vai ei.

⁵⁰ *Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.*

⁵¹ *AMKE ry 19.4.2011.*

3.2.2 Valtion ohjaus

Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämän Vauhti-hankkeen vaikutuksen tapahtuneeseen tai tapahtumassa olevaan rakenteelliseen kehitykseen arvioi erittäin merkittäväksi noin 30 % vastaajista, jossakin määrin merkittäväksi noin 45 % vastaajista, merkityksettömäksi vähän alle 15 % vastaajista. Loput eivät osanneet sanoa, missä määrin vauhdittamishankkeella oli ollut vaikutusta tapahtuneeseen tai tapahtumassa olevaan rakenteelliseen kehittämiseen. Kyselyn tulokset viittaavat siis siihen, että kolme neljästä koulutuksen järjestäjästä katsoo Vauhti-hankkeella olleen vaikutusta rakenteellisiin järjestelyihin.

Osa koulutuksen järjestäjistä vaati valtiovalta voimakkaampaa ja määrätietoisempaa ohjausotetta sekä tahtoa ilmaista, mitä valtio itse asiasa haluaa. Nämä koulutuksen järjestäjät olisivat siten kaivanneet velvoitavampaa ohjausta suositustyypin informaatio-ohjauksen lisäksi. Myös järjestämislupien myöntämisen nähtiin joissakin tapauksissa olleen ristiriidassa Vauhti-hankkeen tavoitteiden kanssa.⁵²

Joillakin alueilla on tapahtunut myös toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen eriyttämistä toisistaan, mikä on vastoin opetus- ja kulttuuriministeriön viime vuosien tavoitteita. Tässä suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöltä odotettiin määrätietoisempaa ohjausta joko järjestämisluvan tai rahoituksen muodossa. Ministeriön käyttämän suositusmuotoisen informaatio-ohjauksen ohjauksen ei katsottu olleen riittävää haluttuihin lopputuloksiin pääsemiseksi. Myös harkinnanvarainen tuki yhdistymisille oli ollut liian pieni.⁵³

Toiset koulutuksen järjestäjät puolestaan pitivät hyvänä sitä, ettei valtio ole pakottanut koulutuksen järjestäjiä yksipuolisiin rakenteelliseen kehittämisen toimiin ja että suositukset ovat pysyneet suosituksina. Etenkin pienten koulutusalojen edustajat näkivät hyvänä sen, ettei pieniä koulutusaloja ole yhdistetty suuriin monialaisiin kokonaisuuksiin, joissa ne joutuisivat toistuvasti perustelemaan omaleimaisuuttaan.⁵⁴

Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistus on joidenkin koulutuksen järjestäjien näkemyksen mukaan ollut vaikeasti ymmärrettävää, sillä on vaikuttanut siltä, että ministeriö mieltää ammattiopistostrategian kunnalliseksi strategiaksi, jossa olennaisinta on yhdistäminen ja vasta sitten organisoiminen. Enemmän kuin rakenteellista kehittämistä tulisi kunkin koulutuksen järjestäjän miettiä oman toimintansa kehittämistä. Oppilaitoksen

⁵² *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁵³ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁵⁴ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

näkökulmasta epäkohtana saattaa näyttäytyä se, että kunnallinen koulutuksen järjestäjä ajattelee toisinaan liian lyhytnäköisesti vain omaa etuaan, kun oppilaitoksen tehtävänä olisi tuottaa laajemmalla alueella tunnustettua osaamista.⁵⁵

Vauhdittamishankkeen tavoitteena on ollut edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena sekä vahvistaa ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon palvelukykyä muodostamalla koulutuksen järjestäjistä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut ja kehittämistoiminnot. Merkittävä osa ammatilliseen aikuiskoulutukseen erikoistuneista ja keskittyneistä koulutuksen järjestäjistä palvelee opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman koulutuksen ohella myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoiman työvoimapolitiittisen koulutuksen tarpeita.

Vauhti-hankkeessa on koulutuksen järjestäjien mukaan unohdettu se, että ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät muodostavat keskeisimmän osan aktiivista työvoimapolitiikkaa toimeenpanevaa valtakunnallista palveluntuottajaverkostoa. Työvoimapolitiittisen koulutuksen liikevaihto-osuus ylittää monilla järjestäjillä ammatillisen peruskoulutuksen liikevaihto-osuuden. Myös yritysten ja yhteisöjen ostamien kehittämisspalveluiden liikevaihto-osuus on useilla koulutuksen järjestäjillä merkittävä. Koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkkoa ei koulutuksen järjestäjien mukaan tulisikaan optimoida pelkästään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan ja ammatillisen peruskoulutuksen tuottamisen näkökulmasta.⁵⁶

Oma erityistapauksensa ovat kansanopistot, joille Vauhti- ja Keho⁵⁷-hankkeiden yhteensovittaminen on osoittautunut vaikeaksi. Keho-hanke vaatii kansanopistoja nostamaan vapaan sivistystyön osuutta opetuksesta, mikä puolestaan vähentää kansanopistojen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä saamia valtionosuuksia ja vaikeuttaa näin ollen myös vapaan sivistystyön piiriin kuuluvan koulutuksen järjestämistä. Kansanopistot pitävät valitettavana sitä, että taloudellinen taantuma hyydytti Akun (ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kehittämishankkeen), jossa asiaa olisi tarkasteltu kokonaisvaltaisesti. Uudistukset tulisi tehdä pedagogi-

⁵⁵ Koulutuksen järjestäjän haastattelu.

⁵⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että Vauhti-hankkeen tavoitteet eivät ole ristiriidassa työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintajärjestelmän kanssa. Ministeriö uskoo, että vahvoilla järjestäjäorganisaatioilla on jatkossa paremmat mahdollisuudet kilpailulla hankintajärjestelmässä laajemman koulutustarjontansa ja koulutuspalvelujen hinnoittelun näkökulmasta.

⁵⁷ Vapaan sivistystyön kehittämissohjelma.

sin perustein⁵⁸, ja niiden tulisi tukea opiskelijan ammatillisen minäkuvan vahvistumista. Kansanopistojen tulisi tehdä enemmän yhteistyötä myös kuntien kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei kansanopistojen mukaan ole kyetty luomaan juridisia malleja kansanopistojen rakenteelliselle yhteistyölle, eikä siirtymälainsäädäntöä ole pystytty saattamaan voimaan. Vaihtoehdot yhteistyölle olisivat kansanopistojen mukaan sopimusperustainen konsortio (yhteistyömallien ja verkostojen kehittämistä nykyiseen tapaan) tai fuusio, joka edellyttäisi uuden juridisen henkilön (konglomeraatti) luomista. Juridisessa järjestelyssä olisi oleellista se, että vanhat ylläpitäjät omistaisivat jatkossakin ylläpitäjän kiinteän omaisuuden. Ministeriön mukaan ylläpitäjällä tulee aina olla oppilaitos, eikä siis riitä, että ylläpitäjän omistajilla on oppilaitos. Konglomeraatti olisi kansanopistojen näkemyksen mukaan ainoa toimiva ratkaisu nykyisen yhteistyön syventämiseen.⁵⁹

Koulutuksen arviointineuvoston suorittamissa arvioinneissa on havaittu, että kunnalliset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät yltyvät koulutuksen laatutasoon muita koulutuksen järjestäjiä paremmin. Myös suuret, monialaiset ja kaupunkimaisissa ympäristöissä sijaitsevat koulutuksen järjestäjät ylittävät koulutuksen laatutason muita helpommin. Pienet koulutuksen järjestäjät eivät myöskään ole osallistuneet ESR -rahoitteisiin työssä oppimisen hankkeisiin siinä määrin kuin suuret koulutuksen järjestäjät: suhteellisesti eniten työssä oppimisen ESR-rahoitusta ovat hyödyntäneet suuret kuntayhtymäjärjestäjät⁶⁰, joilla on pieniä koulutuksen järjestäjiä enemmän resursseja hallinnoida ESR-hankkeita.

3.2.3 Rakenteellisesta kehittämisestä saadut hyödyt

Tarkastusvirasto kysyi toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiltä, minkälaisissa asioissa rakenteellisesta kehittämisestä saatua hyötyä on osoitettavissa. Koulutuksen järjestäjät toivat esiin seuraavia asioita:

- Alueellinen ja oppilaitosten välinen verkostoituminen ja yhteistyö ovat lisääntyneet ja turha kilpailu vähentynyt. Yhteistyötä on tehty mm. koulutuksen suunnittelussa, koulutuksen laadullisessa ennakoinnissa, tutkintojen järjestämisessä sekä koulutusvaihdossa. Myös henkilöstökoulutus ja opiskelijarekrytointi ovat kehittyneet.

⁵⁸ *Kansanopistojen asema on keskeinen esimerkiksi Kuurojen liiton ylläpitämässä viittomakielen koulutuksessa.*

⁵⁹ *Suomen Kansanopistoyhdistys 11.4.2011.*

⁶⁰ *Tynjälä, Räisänen, Määttä, Pesonen, Kauppi, Lempinen, Ede, Altonen & Hietala 2006.*

- Koulutuksen järjestäjä on voinut organisoida taloudellisesti ja tehokkaasti toimivat tukipalvelut (toimisto-, kiinteistö-, ruokahuolto-, opiskelijahuolto- ja ICT-palvelut). Koulutuksen järjestäjä kykenee tekemään investointeja ja tuottamaan koulutuspalveluita kustannustehokkaasti hyödyntämällä mm. yhteisiä opettajia, koneita, laitteita ja tiloja.
- Koulutuksen laatuun on voitu panostaa, koulutustarjontaa monipuolistaa ja valinnaisuutta lisätä.
- Koulutuksen järjestäjä on joutunut arvioimaan omaa toimintaansa ja sen tehokkuutta. Koulutuksen vaikuttavuuden arviointia on ollut mahdollista tehdä myös alueellisesti.
- Riittävän suuri alueellinen toimija pystyy vastaamaan työelämän muutoksiin paremmin. Suuremmalla koulutuksen järjestäjällä on käytettävissään laaja asiantuntijaverkosto, ja sillä on suurempi painoarvo erilaisissa neuvottelutilanteissa.
- Suuremmalla toimijalla on suurempien resurssiensa vuoksi paremmat mahdollisuudet hallinnoida hankkeita.
- Koulutuksen järjestäjän vetovoima ja kansainväliset yhteydet ovat lisääntyneet.
- Toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen välinen yhteistyö on hyödyksi molemmille koulutusmuodoille.

Vastausten perusteella voi päätellä, että rakenteellisessa kehittämisessä on edetty opetus- ja kulttuuriministeriön Vauhti-hankkeelle asettamien laadullisten ja sisällöllisten tavoitteiden mukaisesti. Ainoastaan muutama vastaaja piti vauhdittamishanketta lähinnä henkilöstön vähentämishankelmana, josta saatavat hyödyt ovat kyseenalaisia koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen kannalta. Vastaukset kertovat myös siitä, että koulutuksen järjestäjät eivät ole kovinkaan hyvin hahmottaneet vauhdittamishankkeen taustalla olleita pyrkimyksiä parantaa toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta pidemmällä aikavälillä.

3.2.4 Tuloksellisuusrahoitus

Laskennallista valtionosuusjärjestelmää täydentämään on kehitetty tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä, joka muodostuu määrällisiin indikaattoreihin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä laatupalkinnosta. Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus otettiin asteittain käyttöön palkkioluonteisena vuodesta 2002 alkaen. Indikaattoreiden pohjalta tapahtuvaan tuloksellisuuden arviointiin osallistuvat kaikki ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät. Ennen vuotta 2011 vuosittain palkkioluonteista tulosrahoitusta

sai keskimäärin 15 koulutuksen järjestäjää. Ammatillisen koulutuksen laa-
tupalkintoja on jaettu vuosittain hakemusten perusteella.⁶¹

Vuoden 2011 alusta ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoi-
tusta uudistettiin ja tuloksellisuusrahoituksen osuutta kokonaisrahoituk-
sesta lisättiin. Tuloksellisuuden perusteella porrastus tehdään neljälle vii-
desosalle tulosindeksin laskennassa mukana olevista koulutuksen järjestä-
jistä.⁶²

Merkittävä enemmistö toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen jär-
jestäjistä kokee tarkastusviraston tekemän kyselyn perusteella tulokselli-
suusrahoituksen ohjaavan koulutuksen kehittämistä. Tuloksellisuusrahoi-
tusta on koulutuksen järjestäjien mukaan kehitetty aikaisempaa parem-
maksi, vaikka Tilastokeskuksen toiminnan aikaviiveet häiritsevät yhä jär-
jestelmän toimivuutta. Tuloksellisuusrahoitukseen sisältyy aina myös ar-
viointiaspekti. Vaikka tuloksellisuusrahoituksen osuus kokonaisrahoituk-
sesta on pieni, on sillä maakunnissa suuri (välillinen) imagomerkitys: jos
tuloksellisuusrahoitus jää saamatta tai sitä saadaan vähän, päätöksentekijät
kysyvät välittömästi, miksi.

Eräät koulutuksen järjestäjät kritisoivat indikaattoriperusteista tulosra-
hoitusta siitä, että se suosii liiaksi pieniä yksialaisia oppilaitoksia, jotka
voivat valita opiskelijansa. Rahoituksessa tulisi huomioida myös lisäkou-
lutus, ei vain tutkintoon johtava koulutus: työelämälle riittää monessa ta-
pauksessa osatutkinto. Tutkintopainotteisuuden koetaan olevan jossakin
määrin ristiriidassa tuloksellisuusrahoituksen periaatteiden kanssa, mutta
kylläkin sopusoinnussa hallitusohjelman kanssa. Pääministeri Jyrki Katai-
sen hallituksen ohjelmassa korostetaan, että nuorisoikäluokan koulutuksen
ensisijaisena tavoitteena on kokonaisen tutkinnon suorittaminen.⁶³

Useat koulutuksen järjestäjät pitävät tulosrahoitusta rahoitusmuotona
hyvänä, kannustavana ja oikeita asioita mittaavana. Tulosrahoituksen
osuutta kokonaisrahoituksesta ei kuitenkaan tulisi kasvattaa nykyisestä,
sillä sen mittarit eivät riittävässä määrin ota huomioon koulutuksen sosiaa-
lista tehtävää mm. syrjäytymisen ehkäisyssä.⁶⁴ Osa tulosrahoituksen kes-
keisistä kriteereistä (työllistyminen) on myös jossakin määrin suhdanne-
riippuvaisia.

Indikaattoriperusteinen tulosrahoitusjärjestelmä saattaa palkita koulu-
tuksen järjestäjiä sellaisistakin asioista, joihin koulutuksen järjestäjä ei voi
suoraan vaikuttaa. Koulutuksen ns. sosiaalinen ulottuvuus jää palkitse-

⁶¹ Virtanen 2006.

⁶² Opetushallitus 2011a ja 2011b.

⁶³ AMKE ry 19.4.2011.

⁶⁴ Koulutuksen järjestäjän haastattelu.

miskriteerien ulkopuolelle, sillä järjestelmä ei ota huomioon oppilaitosten epätasaista opiskelija-ainesta: valmiiksi korkeatasoisesta opiskelija-aineksesta on helpompi jalostaa hyviä oppimistuloksia (korkea opintojen suorittamisaste eli hyvä läpäisy, vähän keskeyttämisää, opintojen lopettamisia jne.), kun taas heikompi tasoinen opiskelija-aines tarvitsee selviytyäkseen runsaasti tukitoimia (kuraattoreita, psykologeja yms.), mitä valtio ei ota tuloksellisuusrahoitusta myöntäessään huomioon. Jos oppilaitos esimerkiksi ottaa sisään kaikki halukkaat hakijat, näyttää työllistymismittari punaista.

Tulosrahoituksen laskentakaavaa on muutettu siten, että työllistymismittarit eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Mittarit eivät huomioi riittävästi myöskään koulutusalojen erilaisuutta eivätkä koulutuksen järjestäjän kokoa: koulutuksen järjestäjien luokkajakoa tulisi muuttaa siten, että 3-5 suurinta koulutuksen järjestäjää verrattaisiin keskenään ja pienempiä koulutuksen järjestäjiä keskenään.⁶⁵

Pienille koulutuksen järjestäjälle aiheuttaa harmitusta tulosrahoituksen saamisen edellytyksenä oleva 45 valmistuneen vaatimus 3,5 vuoden tarkastelujaksossa: määrä voi jäädä kahdesta tai kolmesta opiskelijasta kiinni, vaikka tulos sinänsä olisi hyvä. Järjestelmän epäkohta on myös pienten koulutuksen järjestäjien näkökulmasta tulosrahoituksen jälkijättöisyys: laskennan perustana olevat tiedot ovat usein vanhentuneet (tarkastushaastattelujen aikana käytettiin laskentaperusteena vuosien 2005–2008 lukuja).

Indikaattoriperusteista tulosrahoitusta on kehitetty, ja sen etuja ovat vertailtavuus sekä ohjausvaikuttavuus. Pienet koulutuksen järjestäjät näkisivät kuitenkin mielellään myös yksityiskohtaiset vaikuttavuuden perustana olevat luvut. Tulosrahoitukselle ei myöskään pienten koulutuksen järjestäjien mukaan tule antaa liian suurta painoa kokonaisrahoituksessa, sillä siinä on mukana asioita, joihin koulutuksen järjestäjä ei voi omin toimin vaikuttaa.⁶⁶

Eräs koulutuksen järjestäjä tiivistä tulosrahoituksen ongelmakohtat seuraavasti: Erityisesti työllistymismittaria vaivaa ajallinen jälkeenjääneisyys, sillä mittarin luvut mittaavat sitä, mitä 3 vuotta sitten tehtiin. Vanhan tiedon pohjalta on vaikea ohjata päivittäistä toimintaa. Aikuiskoulutuksen ainoa mittari eli suoritettut tutkinnot ole puolestaan kovin työelämälähtöinen. Myöskään työllistyminen ulkomaille ei koulutuksen järjestäjien mukaan näy mittaristossa. Kaikilla aloilla, esimerkiksi kelloseppäkoulutuksessa, ei ole jatkokoulutusmahdollisuuksia Suomessa, joten jatkokoulutuksesta palkitseminen ei sovellu yhtä hyvin kaikille koulutusaloille.

⁶⁵ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁶⁶ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

Suurissa oppilaitoksissa, joissa on paljon erilaisia opiskelijoita, joudutaan huolehtimaan myös opiskelijahuollosta (kuraattorit, erityisopettajat, opinto-ohjaajat) toisella tavalla kuin pienemmissä oppilaitoksissa. Tulorahoituksen osuutta voitaisiin ehkä vielä nostaa entisestään, mutta kriteereiden oikeellisuuteen ja kattavuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Monimutkainen laskentakaava aiheuttaa rahoitukseen läpinäkymättömyyttä. Etenkin työllistymismittarin merkitys tuloksellisuusrahoituksessa on suuri, joten sen välittämän tiedon tulisi olla luotettavaa. Suhdanteista ei tule palkita.⁶⁷

Erityisryhmien lisäksi myös kaksoistutkintojen suorittajat jäävät tulorahoitusta myönnettäessä huomiotta. Esimerkiksi Lapissa suoritetaan keskimääräistä runsaammin kaksois- ja kolmoistutkintoja, joita ei koulutuksen järjestäjien mukaan oteta mitenkään huomioon tulorahoitusta myönnettäessä.⁶⁸ Urheilun ja opiskelun yhteensovittaminen on vaikeata, sillä tulorahoituksen kriteereissä ei oteta huomioon sitä, että koulutuksen kesto on pitempi kuin 3 vuotta (usein 4 vuotta). Urheilijanäkökulma tulisi ottaa paremmin huomioon myös rahoituskriteereiden ja lajiliittonen/olympiakomitean vaatimusten yhteensovittamisessa.⁶⁹

Tuloksellisuusrahoituksen on havaittu olevan joiltakin osin läpinäkymättöntä. Eräs koulutuksen järjestäjä oli tuloksetta yrittänyt selvittää tuloksellisuusindeksin laskennassa käytettyjä taustamuuttujia, kuten esimerkiksi sitä, miten indeksiin vaikuttaa koulutuksen toteuttaminen kahdella seutukunnalla. Näyttää siltä, että indeksin laskennassa otetaan huomioon ainoastaan koulutuksen järjestäjän kotikunta ja että heikomman työllistymisen seutukunta jää huomioimatta, vaikka koulutuksen järjestäjä toteuttaa siellä noin 40 % järjestämästään koulutuksesta.⁷⁰

Tällä hetkellä näyttää siltä, että tuloksellisuusrahoituksen, erityisesti indikaattoriperusteisen tulorahoituksen, roolia ollaan maltillisesti kasvattamassa. Tarkastushavaintojen mukaan koulutuksen järjestäjiä huolestuttaa se, että tulorahoituksen kasvattaminen pienentää samalla muun yksikköhintarahoituksen suhteellista osuutta rahoituksen kokonaisuudessa. Tulorahoituksen kasvattamisen mahdollisesti aiheuttamista vaikutuksista koulutuksen järjestäjäjärakenteeseen ei ole vielä mahdollista sanoa mitään

⁶⁷ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁶⁸ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁶⁹ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁷⁰ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tulosmittareiden läpinäkyvyyteen on kiinnitetty huomiota. Syksyllä 2012 koulutuksen järjestäjien käyttöön on tarkoitus saada laskentamalli, jonka avulla järjestäjä voi laskea toimintansa muutosten vaikutuksia saamaansa rahoitukseen.*

kovin täsmällistä. Tähän mennessä saadut kokemukset eivät kuitenkaan yksiselitteisesti tue sitä oletusta, että tulosrahoituksen osuuden kasvattaminen johtaisi nykyistä tarkoituksenmukaisempaan koulutuksen järjestäjä-rakenteeseen.

3.2.5 Yhteenveto

Rakenteellisessa kehittämisessä on tarkastuksen perusteella edetty pääosin opetus- ja kulttuuriministeriön Vauhti-hankkeelle asettamien tavoitteiden mukaisesti. Enemmistö toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämällä Vauhti-hankkeella on ollut vaikutusta koulutuksen kehittämiseen. Vauhdittamishankkeen suosituksiin suhtautuminen jakaa koulutuksen järjestäjiä pääosin sen mukaan, kokeeko koulutuksen järjestäjä yhdistymisen toisen koulutuksen järjestäjän kanssa itselleen edulliseksi vai lähinnä hyökkäykseksi omaa itsenäisyyttään vastaan. Edelliseen ryhmään kuuluu enimmäkseen suuria, monialaisia koulutuksen järjestäjiä ja jälkimmäiseen pieniä, muutamaaan koulutusalaan keskittyviä koulutuksen järjestäjiä sekä kuntia, jotka järjestävät yksin ammatillista koulutusta. Tarkastushavainnot kuitenkin kertovat siitä, että tehtyjen rakennejärjestelyjen taloudellisten hyötyjen osoittaminen on erittäin vaikeaa. Selvää on, että rakennejärjestelyjä ei voi perustaa lyhyen tähtäimen taloudellisten hyötyjen tavoittelulle, vaan tavoitteena tulee olla tuloksellisuuden parantaminen pidemmällä, yli viiden vuoden, perspektiivillä.

Ammatillisen koulutuksen rakenteellisessa kehittämisessä tulisi tarkastuksen mukaan ottaa nykyistä paremmin huomioon työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima työvoimapolitiittinen koulutus, jonka osuus monen koulutuksen järjestäjän liikevaihdosta on merkittävä. Koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkkoa ei tarkastuksen mukaan tulisi optimoida pelkästään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman ammatillisen peruskoulutuksen näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan suuremmat koulutuksen järjestäjäorganisaatiot pystyvät kilpailemaan entistä paremmin myös työvoimapolitiittisen koulutuksen alueella.

Kansanopistoja koskevassa rakenteellisessa kehittämisessä tulee nykyistä paremmin huolehtia Vauhti- ja Keho- hankkeiden yhteensovittamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota kansanopistojen erityiskysymyksistä aiheutuvien juridisten ongelmien ratkaisemiseen. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että säädösten jäykkyydet estävät kansanopistojen nykyistä tiiviimpää rakenteellista yhteistyötä.

Suurin osa koulutuksen järjestäjistä kokee tuloksellisuusrahoituksen ohjaavan koulutuksen kehittämistä ja pitää tuloksellisuusrahoitusta hyvänä

järjestelmänä. Koulutuksen järjestäjät toivat esiin useita tuloksellisuusrahoitukseen liittyviä epäkohtia ja läpinäkyvyysongelmia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi ottaa nämä huomioon rahoitusjärjestelmää kehitettäessä. Tarkastuksessa havaittiin, että monet koulutuksen järjestäjät pitivät ammatillisen koulutuksen laatupalkintoja varsinaista tulosrahoitusta ongelmatomampana ja niihin liittyvää palautetta konkreettisenä ja toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisena ohjausvälineenä. Tällä hetkellä laatupalkintojen rooli näyttäisi kuitenkin jääneen alisteiseksi indikaattoriperusteisen tulosrahoituksen kehittämisen rinnalla.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausote olisi voinut olla rakennejärjestelyjen vauhdittamisessa toteutunutta määrätietoisempaa. Toisaalta ohjauksen luonne ja suositusten korostaminen pakon sijaan on ollut tiedossa koko Vauhti-hankkeen ajan. Tässä suhteessa Vauhti-hankkeen käytännön toteutuksen voidaan katsoa edenneen paikallisella tasolla melko ennakkoidusti.

3.3 Rakennejärjestelyjen toteutumisen arviointi

3.3.1 Paikalliset ja alueelliset arviointikäytännöt

Rakennejärjestelyille asetettujen koulutuksen järjestäjien lukumäärän vähentämistä koskeneiden tavoitteiden voidaan katsoa tulleen saavutetuiksi vähintäänkin kohtalaisesti. Laadullisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi sen sijaan on osoittautunut huomattavasti hankalammaksi. Laadulliset tavoitteet eivät myöskään ole luonteeltaan sellaisia, että niiden yksiselitteinen arviointi olisi mahdollista. Uudistusten taloudellisten hyötyjen arviointi valtakunnan tasolla on puolestaan jäänyt tähän mennessä hyvin vähäiseksi.

Koulutuksen rakennejärjestelyiden vaikuttavuutta voidaan seurata sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Paikallinen seuranta on pitkälti koulutuksen järjestäjien itsensä vastuulla ja tapahtuu koulutuksen järjestäjien itsearviointina. Tarkastuksessa havaittiin, että rakennejärjestelyjen vaikuttavuuden seuranta koulutuksen järjestäjätasolla on kirjavaa ja paljolti riippuvaista koulutuksen järjestäjän koosta ja voimavaroista. Jotkut koulutuksen järjestäjät ovat kuvanneet ohjausjärjestelmänsä seikkaperäisesti konsernin sisäisillä verkkosivuilla, jotka avautuvat kaikille konsernissa työskenteleville.

Tällaiset toimintajärjestelmät saattavat sisältää esim. EFQM-mallin mukaisen laatujärjestelmä sekä vuosikellon. Henkilöstön asema organisaation voimavarana on huomattu ja huomioitu. Tavoitteet asetetaan vuosittain, ja

järjestelmässä korostuu myös riskienhallinta. Talous ja laatu kytketään järjestelmissä tiiviisti toisiinsa: jos esimerkiksi koulutukseen ei hae riittävä määrä opiskelijoita, konsernin talous ajautuu vaikeuksiin. Koulutuksen laadun mittaaminen edellyttää mm. opiskelijapalautteen keräämistä.⁷¹ Myös Korkeakoulujen arviointineuvoston ja Koulutuksen arviointineuvoston arvioinnit voidaan kytkeä koulutus konsernien laadun arviointiin.

Paikallisen tason toimintajärjestelmä perustuu yleensä liiketaloudelliselle ajattelulle ja on keskeinen johtamisen väline konsernissa: se mahdollistaa talouden reaaliaikaisen seurannan ja päivittäisen johtamisen, jolla pyritään mm. tilojen ja henkilöstöresurssin mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Järjestelmät edellyttävät toiminnan perusteellista dokumentointia, mikä luonnollisesti kuormittaa käyttöönottovaiheessa.

Kaupungeissa ja taajaan asutuilla alueilla sijaitsevat monialaiset koulutuksen järjestäjät jäsentävät Koulutuksen arviointineuvoston mukaan aluekehitystehtävänsä paremmin kuin maaseutumaisissa ympäristöissä toimivat pienet koulutuksen järjestäjät. Aluekehitysstrategian toteuttaminen ja yhteistyö prosessien toimeenpanossa onnistuu parhaiten monialaisilta, suurilta ja keskikokoisilta järjestäjiltä. Pienillä ja yksialaisilla järjestäjillä aluekehitysstrategian toimeenpano ei yltänyt laatu tasoon. Seuranta- ja palautetiedon hyödyntäminen, kuten myös uusien toimintatapojen, innovaatioiden ja hyvien käytäntöjen luominen ja levittäminen, oli erityisen vaikeaa pienille ja keskisuurille koulutuksen järjestäjille.

Suurilla ja monialaisilla koulutuksen järjestäjillä on arviointineuvoston mukaan myös selviä näyttöjä aluekehitysyhteistyöstä ja aktiivisuudesta sekä toiminnan vaikutuksista muiden toimijoiden kanssa. Koulutuksen järjestäjaverkon kokoaminen tulee monen koulutuksen järjestäjän mukaan vaikuttamaan myönteisesti koulutustarjonnan ja koulutusmäärien suuntaamiseen eri alueilla. Vain pienet koulutuksen järjestäjät näkivät järjestäjaverkon kokoamisen uhkana.⁷²

3.3.2 Valtakunnallinen arviointi

Toisen asteen koulutuksen valtakunnallista vaikuttavuutta arvioi opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä 14-henkinen Koulutuksen arviointineuvosto, jonka toiminnan perustana on riippumattomuus. Koulutuksen arviointineuvosto vastaa yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa koulu-

⁷¹ *Useat koulutuksen järjestäjät käyttävät AMKE ry:n mittariportaalia strategisessa suunnittelussaan. Portaalin sisältämät mittarit ovat tulosrahoitustiedot, EFQM-tiedot, taloustiedot ja henkilöstötyytyväisyystiedot.*

⁷² *Räisänen & Hietala 2007.*

tuksen arvioinnista ja sen kehittämistä perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, ammatillisessa aikuiskoulutuksessa sekä vapaassa sivistystyössä.

Koulutuksen arviointineuvoston toiminta perustuu ohjelmalliseen arviointiin, jossa korostetaan arvioinnin koulutusjärjestelmän kehitystä ohjaavaa tehtävää. Päämääränä on se, että arviointitulokset tukisivat koulutuspoliittista päätöksentekoa, opetuksen kehittämistä sekä tavoitteiden asettamista. Kansallisissa arvioinneissa hyödynnetään koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten tekemiä itsearviointeja ja tuodaan esille hyviä käytäntöjä. Arviointineuvosto kehittää paikallisen arvioinnin tueksi osaamisvarantoa, verkottuvaa arviointikulttuuria, arviointimalleja, -menetelmiä, -kriteereitä, -mittareita ja -indikaattoreita sekä tietoverkkoja.⁷³

Eräs tarkastuksessa haastateltu koulutuksen järjestäjä koki Koulutuksen arviointineuvoston suunnittelevan arviointinsa liiaksi suurille, monialaisille koulutuksen järjestäjille. Erilaisten kyselyiden täyttäminen vie koulutuksen järjestäjän mukaan runsaasti voimavaroja, mutta kyselyistä saatava hyöty saattaa jäädä vähäiseksi. Valtionhallinnon olisi myös hyvä tallentaa tiedot automaattisesti johonkin järjestelmään, jottei niitä tarvitsisi kerätä joka kerran erikseen. Kyselyissä tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota ajoitukseen. Arviointi sinänsä nähtiin kannatettavana, ja arviointitulokset ovat yleensä saaneet aikaan muutoksia koulutuksen järjestäjän toiminnassa.⁷⁴ Valtakunnallisista arvioinneista kaivattiin koulutuksen järjestäjäkohtaista tietoa, jotta arvioinneista saatava hyöty saataisiin täysimääräisesti käyttöön. Tämä olisi välttämätöntä jo senkin vuoksi, että arviointityöhön sijoitetaan melkoinen määrä koulutuksen järjestäjän resursseja.

Toinen koulutuksen järjestäjä koki ongelmaksi valtakunnallisten arviointien heikon koordinoinnin: arvioinnit tulevat usein yllättäen. Arviointien tuloksia saadaan myös usein odotella pitkään. Arviointitulosten luotettavuus edellyttää arvioinnin kohteelta osaamista, jota ei synny itsestään. Koska arviointi on työlästä, tulisi siinä keskittyä tiukasti siihen, mikä on asetettu arvioinnin tavoitteeksi. Arvioinnit olisi myös hyvä kytkeä nykyistä tiiviimmin Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan.⁷⁵

Kolmas haastateltu koulutuksen järjestäjä arvioi Koulutuksen arviointineuvoston arvioinnit työläiksi mutta opettavaisiksi: tulevaisuudessa tulisi koulutuksen järjestäjän mukaan keskittyä nykyistä enemmän siihen, miten arvioinneista saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä. Eräs kiinnostava tarkastushavainto liittyi arviointien suorittamiseen: arviointitulokset saat-

⁷³ *Koulutuksen arviointineuvoston yleisesite.*

⁷⁴ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁷⁵ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

tavat koulutuksen järjestäjän mukaan muuttua radikaalistikin sen mukaan, tehdäänkö arviointi paikan päällä vai kirjallisena kyselynä. Kysymys saattaa olla pelkästään siitä, kuinka hyvä koulutuksen järjestäjä on kirjallisessa ilmaisussaan ja kuinka hyvin se tuntee arviointi- ja raportointikäytännöt.⁷⁶

Koulutuksen arviointineuvoston arviointeja kritisoitiin myös siitä, että niissä keskitytään liiaksi ulkoisiin mittareihin, vaikka arviointien tulisi keskittyä prosesseihin ja palvelurakenteisiin. Suomen Kansanopistoyhdistys korosti haastattelussaan arviointien opiskelijakeskeisyyttä: koulutuksen arvioinnin lähtökohtana tulee aina olla sen, mitä opiskelija odotti saavansa koulutukselta ja mitä hän koki saaneensa koulutukselta. Oppijan näkökulma ei Kansanopistoyhdistyksen mukaan näy kyllin selvästi kansallisissa arvioinneissa; kansanopistojen itsearviointijärjestelmissä tätä on seurattu, ja se on ollut yhdistyksen mielestä kansanopistojärjestelmän vahvuus.⁷⁷ Jatkossa tulee kiinnittää lisääntyvässä määrin huomiota arviointien tuomaan lisäarvoon ja hyötyyn erityisesti oppijan näkökulmasta.

Paikallisen tason arviointiosaamisen vahvistaminen ei ole Koulutuksen arviointineuvoston mukaan edennyt toivotulla tavalla. Pienillä koulutuksen järjestäjillä on arviointineuvoston mukaan mahdollisuudet arvioida toimintaansa samalla tavalla kuin suuremmillakin koulutuksen järjestäjillä, mutta kaikki koulutuksen järjestäjät eivät tee arviointeja suositusten mukaan. Koska arviointia varten tulisi luoda arviointijärjestelmä ja arviointimallit ovat raskaita ja työpanosta vaativia, voitaisiin uudistusten arviointia systematisoida esimerkiksi kehittämällä trendiajattelua. Arviointineuvoston mukaan olisi olennaista pyrkiä kehittämään koulutuksen laatuun liittyviä pysyviä mittareita, jotka palvelisivat myös arviointien toistettavuutta. Arviointi on kuitenkin viime kädessä keino saada tietoa.

Arviointineuvostossa pidetään ongelmallisena sitä, etteivät tutkijat voi riittävästi käyttää hyväkseen Tilastokeskuksen keräämää tietoa. Tiedosta joudutaan myös maksamaan. Sama ongelma koskee ylioppilastutkintolautakunnalta saatavia aineistoja: ongelma onkin arviointineuvoston mukaan paitsi eettinen myös taloudellinen, sillä kysymyksessä ovat julkisin varoin ylläpidetyt organisaatiot. On epätarkoituksenmukaista, että viranomaiset perivät toisiltaan maksuja ja vaikeuttavat toistensa tiedonsaantia, mistä taas on seurauksena lähinnä ammattitaidon ja asiantuntemuksen vähene mistä ja kokonaistehokkuuden heikkenemistä. Julkisin varoin tuetun tiedontuotantotoiminnan luonnetta ei yksilönsuojan ja julkisuusperiaatteen välisessä ristiriitatilanteessa kyetä tuomaan riittävästi esiin.

⁷⁶ *Koulutuksen järjestäjän haastattelu.*

⁷⁷ *Suomen Kansanopistoyhdistys 11.4.2011.*

Arviointineuvostossa pidetään pulmallisena myös sitä, että rahoitusta koulutuksen kehittämiseen myönnetään liian usein epäselvin ja kirjaamattomin tavoittein. Rahoituksen myöntämisperusteet eivät aina ole läpinäkyviä, eikä asiakirjoista käy ilmi, millä perustein rahoitus on myönnetty. Arviointeihin myönnettävillä määrärahoilla on myös taipumus pilkkoutua liian monelle eri hankkeelle, jolloin kehittämistyön tulokset eivät kumuloidu. Arviointeihin tehdään huomattavia panostuksia, mutta tuotokset jäävät laihoiksi toiminnan strategisoinnin ja ohjauksen puuttuessa⁷⁸. Kehittämistyötä tehdään runsaasti, mutta ongelmana on, miten sen tulokset saadaan hyödynnetyiksi. Erilaisten tutkimusten ja arviointien tulisi arviointineuvostonkin mukaan tukea paremmin toisiaan.⁷⁹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on kirjaus koulutusta koskevan tutkimuksen ja arviointitoiminnan vahvistamisesta. Koulutusta koskeva Opetushallituksen, Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston viranomaisarviointitoiminta keskitetään hallitusohjelman mukaan riippumattomaan Koulutuksen arviointikeskukseen.⁸⁰ Tarkastusviraston ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille tekemän kyselyn mukaan valtaosa koulutuksen järjestäjistä kokee valtakunnallisten arviointien ohjaavan koulutuksen kehittämistä. Tätä voitaneen pitää osoituksena siitä, että arviointitoiminnalla on ollut vaikutusta koulutuksen kehittämiseen.

3.3.3 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja lukiokoulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö

Ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta antavista koulutuksen järjestäjistä 63 % oli Koulutuksen arviointineuvoston tekemän selvityksen⁸¹ mukaan yhteistyössä lukuvuonna 2005–2006 lukiokoulutuksen järjestäjien kanssa. Vastaavasti lukiokoulutuksen järjestäjistä 83 % oli yhteistyössä ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa. Nämä järjestäjät muodostivat 102 yhteistyöverkosta, joissa kussakin oli vähintään yksi ammatillisen koulutuksen ja yksi lukiokoulutuksen järjestäjä. Lukiokoulutuksen järjestäjillä pääasiallinen syy yhteistyön puuttumiseen oli, että riittävän lähellä ei ollut sopivaa kumppania. Toiseksi yleisin syy oli, että yhteistyölle ei koettu olevan tarvetta.

⁷⁸ Ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008.

⁷⁹ Koulutuksen arviointineuvosto 29.3.2011.

⁸⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 17.6.2011.

⁸¹ Koulutuksen arviointineuvosto 2007.

Eri osa-alueista parhaiten on selvityksen mukaan toteutettu yhteistyön suunnittelu ja johtaminen ja heikoimmin yhteistyön tarpeiden ennakointi ja seuranta. Yhteistyön organisointi on arvioitu sitä paremmaksi, mitä suurempi on yhteistyöverkoston ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Yhteistyö on paremmin organisoitua kaupunkimaisissa kunnissa kuin maaseudulla. Suomenkielisten järjestäjien yhteistyö on arvioitu ruotsinkielisiä paremmin organisoiduksi.

Toisen asteen koulutuksen yhteistyön käytännön esteitä ovat arviointineuvoston selvityksen mukaan pitkät välimatkat, aikataulut, toimintaympäristöjen erilaisuus ja tilajärjestelyt. Yksi suurimmista yhteisen opetustarjonnan toteutuksen esteistä on torjuva asennoituminen sekä lukioissa että ammatillisissa oppilaitoksissa. Myöskään nykyinen rahoitusjärjestelmä ei selvityksen mukaan kannusta yhteistoimintaan, sillä tuloksellisuusrahoituksessa ei oteta huomioon kahden tai kolmen tutkinnon opiskelijoita.

Kansallisen ohjauksen ei ole selvityksen mukaan arvioitu tukevan riittävästi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä. Kansallisen ohjauksen kehittämistä tarvitaan, mutta koulutuksen järjestäjät ovat monta mieltä sen sitovuudesta. Koulutuksen järjestäjät kokevat organisoinnin vapauden hyväksi etenkin yhteistyön suunnittelun ja toteutuksen alkuvaiheessa, mutta yhteistyön vakiintuessa ja kehittyessä tarvitaan tiiviimpää kansallista ohjausta.

Koulutuksen arviointineuvoston suorittamassa arvioinnissa toisen asteen koulutuksen yhteistyön kehittämisestä esitettiin seuraavia linjauksia:

- Toisen asteen koulutuksen valtakunnallinen ohjaus on liian voimakkaasti sektoroitunutta. Toisen asteen koulutuksen kehittämiseen tarvitaan yhtenäisempää ja yhteistä näkemystä.
- Yhteistyön tavoitteita ja koulutuksen järjestäjien velvoitteita yhteistyöhön liittyvien palvelujen järjestämisessä väestölle tulee selkeyttää ja konkretisoida.
- Järjestelmän johtajuus on nähtävä kokonaisuutena valtakunnan tasolta arkiseen opetus- ja kasvatustyöhön saakka. Johtajuusprosessin tulee sisältää strategisen johtamisen, prosessijohtamisen, laatujohtamisen ja arvioinnin sekä jatkuvan parantamisen osa-alueet, joilla järjestelmää ohjataan laadukkaan koulutuksen toteuttamiseen, arviointiin ja jatkuvaan kehittämiseen.
- Toisen asteen koulutuksen yhteistyöopintojen ja etenkin kaksois-/kolmoistutkintojen asemaa ja profiilia toisen asteen koulutuksessa tulee selkeyttää mm. yhtenäistämällä terminologia ja laatimalla yhtenäinen valtakunnallinen kaksois-/kolmoistutkintojen tavoitteellinen ja sisällöllinen kehikko.
- Arvioinnista saatuja tuloksia ja kokemuksia tulee hyödyntää koulutuspalvelujen kehittämisessä.

- Seudullista, alueellista ja maakunnallista toisen asteen koulutuksen yhteistyötä tulee tukea.
- Laadukkaasta ja tuloksellisesta yhteistyöstä tulee palkita.

Rahoitusjärjestelmää on Koulutuksen arviointineuvoston näkemyksen mukaan kehitettävä siten, että se turvaa edellytykset ammatillisen ja lukiokoulutuksen perustehtävän toteuttamiseen siten, että yhteistyövelvoitteet otetaan huomioon:

- Tarvitaan selkeät periaatteet siihen, miten rahoitetaan kaksois- ja kolmoistutkinto-opetus.
- Päätetään valtakunnalliset ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen laatuksiteerit ja tuloksellisuusrahoituksen periaatteet niin, että tuloksellisuusrahassa otetaan huomioon yhdistelmäutkintojen suorittamisen vaatima opiskeluaika.
- Toisen asteen oppilaitosten yhteistyön rahoittamisessa ei ole kysymys ainoastaan yhteistyöopintojen turvaamisesta. Yhteistyön rahoitus liittyy koko toisen asteen koulutuksen rahoitukseen alkaen oppilaitosten rakennusinvestoinneista ja rakennusten käytöstä.
- Tietojärjestelmät tulee saattaa yhtenäisiksi ja ajan tasalle.
- Koulutuksen ennakointiin, seurantaan ja ohjaukseen tulee määritellä valtakunnallisen tiedonhallinnan periaatteet, käytännöt ja indikaattorit.
- Yhteistyön arvioimiseen tulee kehittää valtakunnallinen mittari.

Koulutuksen järjestäjät itse arvioivat yhteistyön tähänastiset määrälliset tulokset vaatimattomiksi, mutta olivat tyytyväisiä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhteistyön keskeiseksi tulokseksi arvioitiin järjestelmän kehittäminen. Myös tahtotila yhteistyön kehittämiseen oli vahva. Yhteistyö oli paremmin organisoitua kaupunkimaisissa kunnissa kuin maaseudulla, eikä olennaisia ja systemaattisia eroja koulutuksen järjestäjätyypin suhteen havaittu. Toisen asteen koulutuksen duaalimalli ei selvityksen mukaan enää toteudu puhtaana, vaan lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen väliin sijoittuu osin jo selvästi uusi rakenne.⁸²

3.3.4 Lukiokoulutuksen kehityssuuntia

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille osoitetun tarkastusviraston kyselyn mukaan 16 % ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä antaa jo lukiokoulutusta, 36 % on käynyt keskusteluja lukiokoulutuksen järjestämisestä ja 69 % on tehnyt yhteistyötä lukiokoulutuksen järjestäjien kans-

⁸² *Koulutuksen arviointineuvosto 2007.*

sa. Toisen asteen koulutuksessa yhteistyötä tehneiden ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien osuus näyttää siis lisääntyneen neljässä vuodessa useammalla prosenttiyksiköllä.

Osa maakunnista on laatinut selvityksiä toisen asteen koulutuksen järjestämisestä. Nuorisoikäluokkien pieneneminen ja ammatillisen koulutuksen vetovoiman kasvu tuovat lukiokoulutuksen piiriin yhä vähemmän nuoria. Tämä kehitys syö lukiokoulutuksen rahoitus pohjaa ja vaarantaa muutoinkin kiristyvän kuntatalouden oloissa lukiokoulutuksen saatavuutta ja saavutettavuutta useassa osassa maakuntaa. Taloudellisten reunaehtojen tiukkeneminen heijastuu ensisijassa koulutuksen laatutekijöihin, kurssitarjonnan monipuolisuuteen sekä opetuksen tukipalvelujen (opinto-ohjaus, erityisopetus ja opiskelijahuolto) määrään ja tasoon.

Mm. Päijät-Hämeessä on haluttu kiinnittää erityistä huomiota syrjäytymisen ehkäisemiseen, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen ja osallisuuden lisäämiseen. Myös sivistystoimen eri yksiköiden, koulujen ja kouluorganisaatioiden välistä yhteistyötä halutaan lisätä. Lukiota ja ammatillista koulutusta kehitetään rinnakkain ja yhteistyössä. Lukiokoulutusta pyritään keskittämään maakunnallisesti ja myöhemmin yhtenäisesti koko nuorisoikäluokkaa koskevana toimintana yhteistyössä ammatillisen koulutuksen kanssa.⁸³

Ajatus lukiokoulutuksen järjestämisluvista luopumisesta ei saa kunnissa kannatusta, mutta järjestämis lupa ei kuitenkaan saa muodostua itseisarvoksi itse opetuksen saatavuuden kustannuksella. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että itsepintainen järjestämisluvasta kiinnipitäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa järjestämis lupa kunnassa säilyy, mutta itse lukio-opetus lakkaa joustamattomuuden seurauksena. Kuntien tulisi arvioida lukiokoulutuksensa rakenteet ja katsoa, onko oman kunnan tilanne sellainen, että ylikunnallisilla ratkaisuilla ja lukioiden hallinnollisilla yhdistämisisillä saavutettaisiin merkittäviä hyötyjä joko taloudellisesti tai toiminnallisesti.

Varkauden lukio ja sen aikuislinja siirtyivät vuoden 2009 alusta Varkauden kaupungilta Savon koulutuskuntayhtymän ylläpidettäviksi. Varkauden lukio tarjoaa osaamistaan ammattiin opiskeleville säilyttäen kuitenkin lukion vahvan perustehtävän. Uudistus onnistui sekä taloudellisesti että toiminnallisesti hyvin. Lukio pystyy keskittymään opetukseen, kun sen ei tarvitse kantaa huolta tiukasta taloustilanteesta tai kunnallisen päätöksenteon ongelmista. Pelot siitä, että ammatillinen koulutus polkisi lukiokoulutuksen jalkoihinsa, ovat Varkaudessa osoittautuneet turhiksi. Opettajaresursseja on voitu yhdistää, ja opettajia on voitu joustavammin kouluttaa myös uusiin tehtäviin; opettajat ovatkin olleet tyytyväisiä lisää-

⁸³ *Sivistystoimen teemaryhmä 2007.*

tyneisiin liikkuvuusmahdollisuuksiin ammattiopiston ja lukion välillä.⁸⁴ Vastaavanlaisia järjestelyjä lukion siirtämisestä ammatillisen koulutuksen järjestäjän ylläpidettäväksi on tehty ainakin Nastolassa ja Jyväskylässä. Hämeenlinnassa järjestelyyn ollaan siirtymässä.

Suurilla kuntajärjestäjillä, kuten Helsingin, Tampereen ja Vaasan kaupungeilla, yhteistyön organisoiminen toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja lukiokoulutuksen välillä on luonnollisesti helpompaa kuin muilla koulutuksen järjestäjillä, ylläpitäähän sekä ammattikoulutusta että lukiokoulutusta sama taho. Esimerkiksi Vaasassa toisen asteen koulutus on organisoitu yhteisen lautakunnan ja johtavan rehtorin alle, mikä antaa hyvät lähtökohdat ohjata ja kehittää toisen asteen koulutusta kokonaisuutena, ei siis ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta erikseen. Toisen asteen koulutuksen organisoinnissa on Vaasassa kyetty ylittämään myös kielirajat.⁸⁵ Tampereella toisen asteen koulutus organisoitiin omaksi kokonaisuudekseen jo vuonna 2005.⁸⁶

Tarkastuksessa kävi ilmi, että lukiokoulutuksen perustehtävä on monin paikoin kadoksissa. Toimenpiteiden kohdentaminen lukiokoulutukseen on vaikeata, sillä lukiokoulutuksen kehittäminen ei ole noussut määrätietoisien valtakunnallisesti kehittämisen kohteeksi lukuisista yrityksistä huolimatta. Tuoreessa lukiokoulutuksen kehittämistyöryhmässä ei asiassa juurikaan edetty, sillä osaa asioista pidettiin niin vaikeina, ettei niistä edes keskusteltu. Kuitenkin merkittävä osa toisen asteen opiskelijoista opiskelee jo samaan aikaan sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa. Resurssien tuhlaamisen välttämiseksi olisi suuri tarve saada aikaan määrätietoisia ohjelmia lukiokoulutuksen kehittämiseen.

Etelä-Savossa on kehitetty koulutuksen järjestäjien yhteistä opintotarjontaa ns. Uusi paradigma (Mun juttu) -hankkeella, jossa ovat Etelä-Savon ammattiopiston osalta olleet mukana Mikkeli, Pieksämäki ja Juva. Toisen asteen yhteistyö on parantunut ja on kehitetty useita toimintamalleja, jotka jäävät elämään myös hankkeen päättymisen jälkeen. Toisen asteen koulutuksen arkkitehtuuria on muutettu toimivampaan suuntaan. Hankkeella on ollut menestystä etenkin Pieksämäellä, jossa on syntynyt kaikkien toisen asteen koulutuksen järjestäjien kiinteä yhteistyöfoorumi. Pieksämäen seudulla on luotu toiselle asteelle yhteinen 6-jaksojärjestelmä ja opintotarjontaa on kehitetty sekä avattu toisten oppilaitosten opiskelijoille. Samalla on kehitetty kahden tutkinnon opintoja ja opintokoordinaattoritoimintaa.

⁸⁴ *Varkauden lukio 30.3.2011.*

⁸⁵ *Vaasan kaupunki 25.3.2011.*

⁸⁶ *Tampereen kaupunki 25.5.2011.*

Uudessa hallitusohjelmassa uudistetaan lukioiden rahoituspohja siten, että se turvaa ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden myös etäopetusta hyödyntäen. Myös lukiorahoituksen perusteisiin tullaan sisällyttämään tuloksellisuusrahoitusosuus, joka palkitsee koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta, esimerkiksi yksilön oppimistulosten paranemisesta ja vähäisistä keskeyttämisistä. Myös lukiokoulutuksen työelämäyhteyttä ja -tietoutta sekä kuntien vastuuta perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta halutaan vahvistaa.⁸⁷

Lapsiperheiden on katsottu valitsevan mielellään asuinpaikakseen kunnan, joka pystyy tarjoamaan perusopetuksen jälkeistä koulutusta. Oma lukio onkin siksi monelle kunnalle alueen vetovoiman kannalta keskeinen asia: lukiokoulutuksen ajatellaan olevan merkittävä tekijä siinä, että paikkakunta säilyy ikärakenteeltaan ja elinkeinoelämältään elinvoimaisena ja kilpailukykyisenä. Toisaalta huomattava osa pienistä lukioista sijaitsee kunnissa, joissa nuorten ikäluokkien osuus on voimakkaasti laskeva. Pienevät ikäluokat ja ammatillisen koulutuksen vetovoiman kasvu ovat kääntäneet lukiokoulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden määrät laskuun etenkin pienemmissä kunnissa. Kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne on heikentänyt koulutuksen laatua, ja monessa taloudellisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa on tälläkin hetkellä ongelmia laadukkaana lukiokoulutuksen järjestämisessä. Ongelmat näkyvät mm. lukion kurssitarjonnan supistumisena ja pätevän opetushenkilökunnan puutteena.

Kunnat ovat alkaneet reagoida vääjäämättömään muutokseen ja suunnitella tapoja, joilla lukiokoulutuksen saavutettavuus ja laatu voitaisiin turvata. Eräs tällainen tapa on ollut lukiokoulutuksen siirtäminen ammatillista koulutusta järjestäville koulutuskuntayhtymille (esim. Varkauden ratkaisu). Lukiokoulutuksen siirtäminen kuntayhtymän järjestettäväksi ei Kuntaliiton mukaan välttämättä tuo taloudellisesti pysyvää ratkaisua lukiokoulutuksen rahoitukseen: kaikki kunnat rahoittavat lukiokoulutusta kunnan asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta, eikä tämä rahoitusosuus poistu eikä pienene, vaikka lukiotoiminta siirrettäisiin kuntayhtymän järjestettäväksi. Lukiokoulutuksen siirtämistä koulutuskuntayhtymän järjestettäväksi suunniteltaessa on Kuntaliiton mukaan hyvä miettiä, millä keinoin yksittäisen kunnan päättävältä (esimerkiksi lukiotoimipisteiden sijainnista) ja lukiokoulutuksen korkea laatu voidaan turvata suuren koulutuskuntayhtymän sisällä.

Kunnissa on Kuntaliiton mukaan myös nähty uhkana lukiokoulutuksen muuntuminen koulutuskuntayhtymän yhteydessä ammatillisen koulutuksen linjaksi Ruotsin tapaan, vaikkakin hallitusohjelmassamme sanotaan,

⁸⁷ *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 17.6.2011.*

että lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta kehitetään opetuksen ja oppimisen korkean laadun takaamiseksi sisällöllisesti omina koulutusmuotoinaan.⁸⁸

Vaikka pienten lukioiden tilanne on opetuksen laadun ja opiskelijoiden rekrytoinnin kannalta monesti ongelmallinen, ovat monet pienet lukiot merkittäviä paikallisen peruskoulun yläkoulun säilymiselle yhteisen opettajaresurssin takia. Tämä seikka on suurelta osin ollut vaikuttamassa siihen, että monet pienet kunnat pyrkivät ylläpitämään omia lukioita myös jatkossa. Ilman lukiota peruskoulun opettajien rekrytointi saattaisi merkittävästi vaikeutua.

3.3.5 Yhteenveto

Tarkastushavaintojen perusteella arviointiin suhtaudutaan eri tasoilla hyvin positiivisesti. On huomioitava, että nämä näkemykset kertovat suhtautumisesta arviointeihin yleensä, eivät pelkästään rakennejärjestelyjen toteutumista koskevaan arviointiin. Varsinainen rakennejärjestelyjen toteutumisen arviointi on jäänyt lähinnä Vauhti-hankkeen määrällisten tavoitteiden toteutumisen arvioinniksi. Koottua valtakunnallista tietoa Vauhti-hankkeen taloudellisista vaikutuksista ei ole tällä hetkellä juurikaan saatavissa.

Koulutuksen arviointia ja etenkin sen kehittämistä on tarkastuksen perusteella suositeltavaa jatkaa niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla kiinnittäen erityistä huomiota arviointi- ja tutkimustoiminnan keskinäiseen koordinaatioon ja arviointien tulosten hyödyntämiseen. Nykyisen hallitusohjelman mukainen koulutuksen arviointitoiminnan uusi organisointi ei automaattisesti poista yleisesti tunnistettuja ongelmakohtia. Keskeistä on pyrkiä huolehtimaan koulutuksen arvioinnin riippumattomuudesta myös jatkossa.

Vaikka koulutuksen järjestäjien ja koulutus konsernien koon kasvaminen ei sinänsä kerro suoranaisesti mitään arvioinnin laadusta, tuottavat suu-remmat konsernit usein toimintajärjestelmiensä kautta myös koulutuksen laadun arvioinnissa hyödyntämiskelpoista tietoa.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi se, että toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikat eivät ole siellä, missä niitä eniten tarvitaan: merkittävä osa peruskoulun päättävistä nuorista jää näin ammatillisen koulutuksen ulkopuolelle⁸⁹. Ammatillisen koulutuksen vinoutuneesta

⁸⁸ Suomen Kuntaliitto 2008.

⁸⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyrkinyt vastaamaan tähän ongelmaan lisäämässä ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärää 1200 paikalla 1.8.2012 alkaen

paikkajakaumasta saattaa seurata myös se, että osa nuorista menee lukioon ammatillisen koulutuksen paikkojen puutteen takia. Osa nuorten tarvitsemista koulutuspaikoista menee myös aikuiskoulutukseen: aikuiset ja alan vaihtajat tulisi ammatillisen peruskoulutuksen sijasta ohjata esimerkiksi näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen. Myös työelämä- ja korkea-kouluyhteyksiä voisi erityisesti lukiokoulutuksessa hyödyntää nykyistä enemmän. Oma ongelmansa ovat kaksoistutkinnot, joita ei virallisesti huomioida jatko-opinnoissa; ne voivat päinvastoin jopa vaikeuttaa jatko-opintoihin pääsemistä. Kaksoistutkintojen aseman selvittäminen kaipaa opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä Opetushallitukselta pikaisia toimia.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella lukiokoulutuksen siirtämistä ammatillisen koulutuksen järjestäjän ylläpidettäväksi voidaan pitää harkinnanarvoisena vaihtoehtona koulutuksen laadun turvaamiseksi. Havaitut synergiaedut ovat ilmeiset, ja ainakin Jyväskylän ja Varkauden esimerkit osoittavat konkreettisesti siirrosta saatavat hyödyt. Yhteisen ylläpitäjän organisaatiomuodon voidaan katsoa vahvistavan myös toisen asteen koulutuksellista kokonaisuutta. Sen sijaan lukion toimipisteiden vähentäminen herättää vastustusta opiskelijoiden keskuudessa. Toisaalta monessa kunnassa lukio ja peruskoulu ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa yhteisen opettajaresurssin kautta. Tällä hetkellä realistisia mahdollisuuksia toisen asteen koulutusten yhdistämiselle saman koulutuksen järjestäjän hoidettavaksi tarjoutuu lähinnä suuremmissa kunnissa. Nähtäväksi jää, millaisia vaikutuksia Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattu kuntarakenneuudistus tuo toisen asteen koulutuksen rakenteisiin.

Tulevaisuudessa on hyvä harkita etenkin sitä, miten koulutuksen laatu ja saavutettavuus saadaan kohtaamaan toisensa: onko esimerkiksi lukiota voitava käydä kotoa, kun taas ammatilliseen koulutukseen on perinteisesti matkustettu selvästi pidemmälle. Kysymys on kuitenkin saman ikäluokan palveluista.

ja 500 paikalla 1.1.2013 lukien. Lisäykset kohdentuvat pääosin Uudellemaalle (1170 paikkaa).

4 Tarkastusviraston kannanotot

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä 2006 ministeriön ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien välisen ammattiopistostrategian toimeenpanoon liittyvän vauhdittamishankkeen, jonka tavoitteena oli edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja järjestäjätieverkon kokoamista. Ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon palvelukykyä tuli vahvistaa muodostamalla koulutuksen järjestäjistä etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut, kehittämistoiminnot ja opetusyksiköt.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti lokakuussa 2007 ja huhtikuussa 2009 kirjeissään koulutuksen järjestäjille suosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kokoamiseksi sekä Paras-hankkeen edellyttämän 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Ministeriö tuki vuodesta 2007 alkaen tapahtuneita fuusioita vuosittain noin 5–11 miljonnalla eurolla ja esitti 31.3.2011 päivätyssä kirjeessään koulutuksen järjestäjille arvionsa hankkeen etenemisestä sekä tarvittavista jatkotoimenpiteistä ammatillisen koulutuksen palvelukyvyn vahvistamiseksi.

Tarkastuskohteena oli hankkeelle asetettujen määrällisten tavoitteiden eli Paras-hankkeen koulutuksen järjestäjiltä edellyttämän 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttymisen ohella se, onko hankkeessa saavutettu niitä koulutuksen laatuun liittyviä tavoitteita, joiden vuoksi koko uudistus aikoinaan käynnistettiin. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien lukumäärä on kiistattomasti vähentynyt, mutta pelkkä koulutuksen järjestäjien lukumäärän väheneminen ei vielä kerro paljoakaan siitä, missä määrin yhdistymisillä on saatu aikaan toivottuja vaikutuksia.

Tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan sitä, onko ammatillisen koulutuksen kokoamisella ja toisen asteen koulutuksen järjestäjätieverkon rakenteellisilla järjestelyillä saavutettu ne tavoitteet, jotka uudistuksille alun perin asetettiin. Laadullisten tavoitteiden saavuttamisen osalta huomiota kiinnitettiin siihen, miten vastuulliset viranomaiset ovat arvioineet tai aikoneet arvioida laadullisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastusvirasto katsoo, että vauhdittamishankkeen aikana toteutetut rakennejärjestelyt ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön asettamien tavoitteiden mukaisia. Näyttää kuitenkin siltä, että toisen asteen koulutuksen suositustyyppisellä informaatio-ohjauksella ei saavuteta sellaista koulutuksen järjestäjä-rakennetta, joka pystyisi tehokkaasti ja taloudellisesti vastaamaan muuttuvaan koulutuksen kysyntään työelämän tarpeisiin. Alueellisesti vahvan koulutuksen järjestäjä-rakenteen muodostaminen edellyttää opetus- ja kult-

tuuriministeriöltä nykyistä velvoittavampaa koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa ohjausta.

Rakenteelliselle kehittämiselle asetetut tavoitteet

Selvästi ja täsmällisesti määritellyt tavoitteet ovat keskeinen vaikuttavuuden edellytys tarkasteltaessa mitä tahansa toimintaa. Strategiat, esimerkiksi ammattiopistostrategia, puolestaan ovat keinoja, joilla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida toisen asteen, lähinnä ammatilliselle, koulutukselle asetettujen tavoitteiden selvyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta. Tavoitteet voitiin jakaa määrällisiin ja laadullisiin, ja niitä voitiin ryhmitellä ajallisesti lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiksi. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään myös tavoitteisiin liittyviä vastuukysymyksiä sekä tavoitteiden selvyyttä koulutuksen järjestäjien näkökulmasta.

Ammatillisen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen vaikutusten arvioimista vaikeuttaa 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.

Tarkastuksen tulokset viittaavat siihen, että osa toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä ei ole mieltänyt ministeriön antamia suosituksia tavoitteiksi ja että osa koulutuksen järjestäjistä on kyllä mieltänyt ne tavoitteiksi, mutta vetoaa siihen, että suositukset ovat pelkkiä suosituksia, joiden noudattamatta jättämiseen ei sisälly minkäänlaisia sanktioita. Kukin koulutuksen järjestäjä on näin ollen itse voinut päättää, miten se haluaa ymmärtää ministeriön antamat suositukset ja suhtautua niihin. Tilanne on ollut omiaan heikentämään hankkeen ohjausvaikutuksia ja herättämään kysymyksiä siitä, mitä valtiovalta itse asiassa hankkeelta odottaa.

Suosittelujen velvoittavuuteen liittyvät epäselvyydet ovat tuoneet mukanaan epäilyksiä siitä, että vaikka ministeriön asettamat tavoitteet ovat muodoltaan suosituksia, niiden noudattamatta jättämisestä saattaisi seurata epäsuoria sanktioita esimerkiksi myöntämättä jätettävien järjestämislupien tai resurssien muodossa. Tarkastusvirasto katsoo, 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 syksystä 2012 alkaen velvoittavampaa ohjausta on jo sovellettu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on koulutuksen järjestäjien mukaan antanut ymmärtää, että rakenteellisessa kehittämisessä on olennaista kehityksen suunta, ei niinkään vauhdittamiskirjeissä esitettyjen suositusten kirjaimellinen toteuttaminen. Etenkin pienet koulutuksen järjestäjät ympäri maata korostavat vauhdittamiskirjeiden mainintaa siitä, että monialaisia ammattiopistoja täydentävät alakohtaisesti tai muulla tavoin profiloituneet ja järjestämisedellytyksiltään vahvat koulutuksen järjestäjät. Ammatillisen koulutuksen rakennejärjestelyissä tulee tarkastuksen mukaan jatkossakin turvata pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien lukumäärä on vähentynyt vuoden 2006 alun 175 koulutuksen järjestäjästä vuoden 2011 alun 139 koulutuksen järjestäjään, joten hankkeessa voidaan katsoa edetyn sille asetettujen määrällisten tavoitteiden suuntaisesti. Kehittämisen painopistettä tulisi tarkastuksen perusteella suunnata rakenteiden kehittämisen rinnalla palvelukyvyyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen.

Tarkastusvirasto korostaa, ettei rakenteellinen kehittäminen ole ainoa tapa kehittää koulutuksen laatua, joka lopulta kuitenkin on se, jota erilaisin toimin halutaan kehittää. Koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosfuusiot ovat perusteltuja, mikäli niillä onnistutaan lisäämään koulutusjärjestelmän palvelukykyä. Fuusioiden todellista vaikutusta koulutuspalveluiden laatuun tai vaikuttavuuteen on tässä vaiheessa hieman liian aikaista arvioida. Toisaalta tarkastuksessa havaittiin, että uudet yhä monipuolisemmat ammatilliset tutkinnot vaativat jo sinänsä vahvempia toimijoita, jotta tutkintoihin johtavien opintojen järjestäminen on ylipäänsä mahdollista. Tässä suhteessa tutkintojen sisällölliset vaatimukset saattavat nopeastikin edesauttaa rakenteiden muuttumista ja koulutuksen järjestäjien kokoamista suuremmiksi toimijoiksi.

Rakenteellisten järjestelyjen toimeenpano

Tarkastuksessa selvitettiin, miten koulutuksen järjestäjät ovat pyrkineet saavuttamaan ohjaavien viranomaisten asettamia tavoitteita. Erityisesti laadullisten tavoitteiden osalta arvioitiin, ovatko ohjaava ministeriö ja koulutuksen järjestäjät ymmärtäneet tavoitteet yhdensuuntaisesti. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyi myös sen arviointi, ovatko tapahtuneet muutokset olleet seurausta rakennejärjestelyihin kannustaneista valtakunnallisista hankkeista vai ovatko ne saaneet alkunsa paikallisista ja alueellisista tarpeista riippumatta kansallisista kehittämishankkeista.

Tarkastuksen havaintojen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämällä Vauhti-hankkeella oli ollut vaikutusta koulutuksen kehittämi-

seen. Vauhdittamishankkeen suosituksiin suhtautuminen jakoi koulutuksen järjestäjiä pääosin sen mukaan, kokiko koulutuksen järjestäjä yhdistymisen jonkin toisen koulutuksen järjestäjän kanssa itselleen edulliseksi vai lähinnä hyökkäykseksi omaa itsenäisyyttään vastaan. Edellisiin kuului enimmäkseen suuria, monialaisia koulutuksen järjestäjiä ja jälkimmäisiin pieniä, muutamaaan koulutusalaan keskittyviä koulutuksen järjestäjiä.

Ammatillisen koulutuksen rakenteellisessa kehittämisessä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima työvoimapolitiittinen koulutus, jonka osuus useiden koulutuksen järjestäjien liikevaihdosta on merkittävä. Tarkastusvirasto katsoo, 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. Tarkastuksessa havaittiin viitteitä siitä, että taloudelliset syyt saattavat jälleen ohjata nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen järjestämistä erillisiin yksiköihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee myös huolehtia siitä, että kansanopistoja koskevat Vauhti- ja Keho- hankkeet ohjaavat kehittämistä loogisesti samaan suuntaan ja että kansanopistojen omistusrakenteista nousevat juridiset erityiskysymykset saavat riittävästi huomiota.

Tarkastushavaintojen mukaan tuloksellisuusrahoitus ohjaa koulutuksen kehittämistä hyvin ja indikaattoriperusteinen tulosrahoitus toimii siten onnistuneesti osana koulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmää. Haasteita kuitenkin liittyy rahoituksen kriteerien ja tuloksellisuusmittarien tarkoituksenmukaisuuteen ja läpinäkyvyyteen. Tarkastuksessa tuli esiin useita tulosrahoitukseen liittyviä epäkohtia samoin kuin muita rahoitusjärjestelmään liittyviä epäkohtia, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi ottaa huomioon rahoitusjärjestelmää kehitettäessä.

Tarkastuksessa ilmeni, että koulutuksen järjestäjät pitivät ammatillisen koulutuksen laatupalkintoja varsinaista tulosrahoitusta ongelmattomampana rahoitusmuotona ja niihin liittyvää palautetta konkreettisena ja toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisena ohjausvälineenä. Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi jatkossa kehittää tasapuolisesti tuloksellisuusrahoituksen molempia elementtejä, tulosrahoitusta ja laatupalkintoja, ottaen huomioon koulutuksen järjestäjien erityispiirteet.

Rakennejärjestelyille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastushavaintojen mukaan valtaosa toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä kokee valtakunnallisten arviointien ohjaavan koulutuksen kehittämistä. Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että arviointitoiminnalla on ollut vaikutusta koulutuksen kehittämiseen. Koulutuksen arviointia ja etenkin sen kehittämistä on 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 valtakunnallisella kuin oppilaitoskohtaisella tasolla.

Toisen asteen koulutuskokonaisuuden kehittäminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa halutaan uudistaa lukioiden rahoituspohja siten, että se turvaa ikäluokkien pienentyessä lukio-koulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden myös etäopetusta hyödyntäen. Lukiorahoituksen perusteisiin tullaan hallitusohjelman mukaan sisällyttämään tuloksellisuusrahoitusosuus, joka palkitsee koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta, esimerkiksi yksilön oppimistulosten paranemisesta ja vähäisistä keskeyttämisistä. Myös lukiokoulutuksen työelämäyhteyttä ja -tietoutta sekä kuntien vastuuta perusopetuksen päättäviin nuorten ohjauksesta halutaan vahvistaa.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi se, että toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikat eivät ole siellä, missä niitä eniten tarvitaan: osa peruskoulun päättävistä nuorista jää ammatillisen koulutuksen ulkopuolelle. Ongelmaan on pyritty vastaamaan opiskelijapaikkojen lisäyksillä. Vuoden 2012 toisessa lisätalousarvioesityksessä esitetään opiskelijapaikkoja lisättäväksi 1200:lla syksyllä 2012 alkavassa koulutuksessa. Ammatillisen koulutuksen vinoutuneesta paikkajakaumasta on seurannut myös se, että osa nuorista menee lukioon vain sen takia, etteivät he saa opiskelupaikkaa ammatillisesta koulutuksesta. Työelämä- ja korkeakoulu-yhteyksiä voitaisiin tarkastuksen mukaan erityisesti lukiokoulutuksessa hyödyntää paljon nykyistä enemmän. Kaksoistutkintojen asema tulee tarkastusviraston mukaan pikaisesti selvittää; ne voivat nyt pahimmillaan jopa vaikeuttaa jatko-opintoihin pääsemistä.

Valtion harjoittama ohjaus on voimakkaasti sektoroitunut ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen, joita kehitetään ja hallinnoidaan toisistaan erillään. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan selvittää, voitaisiinko toisen asteen koulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä saavuttaa synergiaetuja, joita voitaisiin käyttää hyväksi koko toisen asteen koulutuksen kehittämisessä. Ylioppilastutkintoa ja ammatillisia tutkintoja kehitetään jatkossakin erillisinä tutkintoina, mutta hallinnollisella yhdistämisellä voitaisiin edesauttaa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lisätä joustavia mahdollisuuksia suorittaa osia tutkinnoista yli tutkintorajojen. Tarkastusvirasto katsoo, että koko ikäluokan huomiointi on myös syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta puhtaan duaalimallin säilyttämistä tärkeämpää.

Suomessa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan lukiota on yleensä käyty kotoa, mutta ammatilliseen koulutukseen on voinut lähteä pitkänkin matkan päähän. Koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisessä ja kuntarakennemuutoksessa tulee kiinnittää huomiota koulutusjärjestelmän palvelukyvyyn vahvistamiseen eikä niinkään siihen, että kussakin kunnassa on oma toisen asteen oppilaitos. Eri puolilla maata on onnistuneita esimerkkejä toisen asteen koulutuksen integroimisesta samaan ylläpitäjäorganisaatioon. Sekä ammatillisen koulutuksen että lukiokoulutuksen rahoituksen tulee tukea koko ikäluokan kouluttamista.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Koulutuksen arviointineuvosto (2007): Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö opetuksen järjestämisessä. Tekijät: Mäensivu, Kirs-
ti & Mäenpää, Heini & Määttä, Matti & Volanen, Matti Vesa & Knubb-
Manninen, Gunnel & Mehtäläinen, Jouko & Räisänen, Anu. Koulutuksen
arviointineuvoston julkaisuja 23.

Lukiokoulutuksen kehittämistyöryhmän alustava ehdotusluonnos
10.5.2010.

Opetushallituksen lehdistötiedote 3.10.2011. Koulutuksen kustannukset
vuonna 2010.

Opetushallitus (2011a): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Yksikköhin-
tojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2011. Oppaat ja käsikirjat
2011:1.

Opetushallitus (2011b): Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoitus. Tu-
losmittariseloste vuodelle 2012. Oppaat ja käsikirjat 2011:13.

Opetusministeriö (2004): Koulutus ja tutkimus 2003—2008. Kehittämis-
suunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6.

Opetusministeriö (2007): Koulutus ja tutkimus vuosina 2007–2012. Kehit-
tämissuunnitelma.

Opetusministeriö (2007): Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon ko-
koamisen vauhdittamishanke – opetusministeriön suositukset järjestäjä-
verkon kehittämiseksi. Perustelumuistio. 23.10.2007.

Opetusministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 5.4.2006.

Opetusministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille
18.10.2007.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011): Ammatillisen koulutuksen laatustrategia 2011—2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:9.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010): Lukiokoulutuksen kehittämisen toimenpide-ehdotuksia valmisteleavan työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:14.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen koulutuksen järjestäjille 31.3.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille 2.4.2009.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2009): Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen vauhdittamishanke – opetusministeriön suositukset järjestäjaverkon kehittämiseksi. Perustelumuuistio. 2.4.2009.

Oulasvirta, Lasse & Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (2002): Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 2002:19. Helsinki.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 17.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Räisänen, Anu toim. (2007): Yhteisiin pöytiin. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 28, Jyväskylä 2007.

Räisänen, Anu. & Hietala, Risto toim. (2007): Yhteisiin pöytiin. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 27. Koulutuksen arviointineuvosto: Jyväskylän yliopisto 2007.

Räisänen, Anu & Hietala, Risto: Laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat ammatillisen koulutuksen palvelut. Paras-hankkeen 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttyminen ammatillisen koulutuksen kansallisten arviointitulosten mukaan tarkasteltuna. Yhteenvetoraportti. Koulutuksen arviointineuvosto.

Selvitys ja toimenpide-ehdotus Itä-Uudenmaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen toteuttamismahdollisuuksista. Loppuraportti 13.10.2010.

Simola, Jaana toim. (2009): Päijät-Hämeen sivistystoimen linjaukset 2009-2015. Maakunnallinen lukioverkkoselvitys, kirjasto- ja tietopalvelustrategia sekä taiteen perusopetuksen selvitys. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos -projekti, Päijät-Hämeen liitto.

Sirviö, Pasi & Eskelinen, Lieselotte & Rajalaa, Päivi & Salminen, Hannele & Selkee, Johanna (2008): Lukiokoulutuksen palvelurakenteiden kehittäminen. Suomen Kuntaliitto, 2008.

Sivistystoimen teemaryhmä (2007): Ohjausryhmän raportti 30.3.2007.

Tilastokeskus (2011): Suomen virallinen tilasto [verkkójulkaisu].

Tynjälä, Päivi & Räisänen, Anu & Määttä, Veikko & Pesonen, Keijo & Kauppi, Antti & Lempinen, Petri & Ede, Rabbe & Altonen, Manu & Hietala, Risto (2006): Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 20. Koulutuksen arviointineuvosto. Jyväskylä.

Valtion talousarvioesitys 2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008): Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 171/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 188/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011): Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 222/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008): T&k-arviointitoiminta. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 157/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 124/2006.

Valtiovarainministeriö (2009): Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.

Virtanen, Hanna (2006): Tulorahoitusmittariston arviointi. Palkkiomuotoinen tulorahoitus ammatillisessa peruskoulutuksessa. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA, sarja B 222.

2. Haastattelut

Päijät-Hämeen koulutus konserni -kuntayhtymä ja Lahden kaupunki 22.2.2011.

Hyria koulutus Oy 24.2.2011.

Helsingin kaupunki 1.3.2011.

Helsinki Business College Oy 1.3.2011.

Helsingin Konservatorion Säätiö 2.3.2011.

Kouvolan kaupunki 4.3.2011.

Kouvolan Ammatillinen Aikuiskoulutuskeskus 8.3.2011.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä 14.3.2011.

Sodankylän kunta 14.3.2011.

Itä-Lapin ammattiopisto ja Kemijärven kaupunki 15.3.2011.

Forssan kaupunki, Forssan ammatti-instituutti ja Faktia Koulutus Oy 21.3.2011.

Vaasan kaupunki 25.3.2011.

Jyväskylän lukiokoulutus 29.3.2011.

Koulutuksen arviointineuvosto 29.3.2011.

Kirkkopalvelut ry, Koulutuskeskus Agricola, Pieksämäki 30.3.2011.

Varkauden lukio 30.3.2011.

Etelä-Savon Koulutus Oy 30.3.2011.

Heinolan kaupunki, Koulutuskeskus Salpaus ja Suomen Urheiluopisto 31.3.2011.

Yksityiskoulujen Liitto ry 4.4.2011.

Suomen Kansanopistoyhdistys 11.4.2011.

Yksityisten Ammatillisten Oppilaitosten Liitto ry, Ravintolakoulu Perho 18.4.2011.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry 19.4.2011.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry 19.4.2011.

Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry ja Suomen Lukiolaisten Liitto ry 20.4.2011.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä 10.5.2011.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä 11.5.2011.

Keski-Suomen Opisto 13.5.2011.

Salon seudun koulutuskuntayhtymä 19.5.2011.

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä 23.5.2011.

Tampereen kaupunki 25.5.2011.

Seinäjoen koulutuskuntayhtymä 27.5.2011.

Suomen Kuntaliitto 6.10.2011.

Valtiovarainministeriö, kunta-osasto 17.10.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 3.2.2012.

3. Muut lähteet

Webropol-kysely kaikille ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille. Kyselyyn saatiin vastaukset kaikilta vuonna 2011 ammatillista peruskoulutusta järjestäneiltä koulutuksen järjestäjiltä.

Liitteet

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät omistustyypeittäin 1.1.2011 lukien (opetus- ja kulttuuriministeriö, päivitetty 8.2.2011):

Kunnat (12)

Helsingin kaupunki
Jalasjärven kunta
Joensuun kaupunki
Kemijärven kaupunki
Kouvolan kaupunki
Oulun kaupunki
Porin kaupunki
Porvoon kaupunki
Tampereen kaupunki
Turun kaupunki
Vaasan kaupunki
Vantaan kaupunki

Kuntayhtymät (39)

Espoon koulutuskuntayhtymä Omnia
Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä
Hämeen ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymä
Hämeenlinnan seudun koulutuskuntayhtymä
Itä-Savon ammattikoulutuksen kuntayhtymä
Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
Jyväskylän koulutuskuntayhtymä
Järviseedun koulutuskuntayhtymä
Kainuun maakunta-kuntayhtymä
Kalajokilaakson koulutuskuntayhtymä
Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia
Keski-Pohjanmaan koulutuskuntayhtymä
Keski-Uudenmaan ammattikoulutusyhtymä
Kotkan - Haminan seudun koulutuskuntayhtymä
Lounais-Hämeen ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä
Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymä
Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä
Länsi-Uudenmaan ammattikoulutuskuntayhtymä
Optima samkommun
Oulun seudun koulutuskuntayhtymä

Peimarin koulutuskuntayhtymä
Pirkanmaan koulutus konserni -kuntayhtymä
Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä
Päijät-Hämeen koulutus konserni
Raahen koulutuskuntayhtymä
Raision ammattioppilaitoksen kuntayhtymä
Rovaniemen koulutuskuntayhtymä
Salon seudun koulutuskuntayhtymä
Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland
Sastamalan koulutuskuntayhtymä
Satakunnan koulutuskuntayhtymä
Savon koulutuskuntayhtymä
Seinäjoen koulutuskuntayhtymä
Siika-Pyhäjokialueen koulutuskuntayhtymä
Suupohjan koulutuskuntayhtymä
Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur
Valkeakosken seudun koulutuskuntayhtymä
Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä
Äänekosken ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä

Valtio (1)

Valtio/Saamelaisalueen koulutuskeskus

Rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt sekä valtion liikelaitos (87)

Ahlmanin koulun säätiö
Aitoon emäntäkoulu Oy
Ami-säätiö
Ammattienedistämislaitossäätiö
Axxell Utbildning Ab
Etelä-Savon Koulutus Oy
Faktia Koulutus Oy
Folkhälsan Utbildning Ab
Fria kristliga folkhögskolföreningen r.f.
Haaga Instituutti-säätiö
Haapaveden opiston kannatusyhdistys ry.
Harjun Oppimiskeskus Oy
Helmi Liiketalousopisto Oy
Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö
Helsingin Konservatorion Säätiö
Helsinki Business College Oy
Hengitysliitto Heli ry
Hevosopisto Oy

Hyria koulutus Oy
Ilmailulaitos
Invalidiliitto ry
Invalidisäätiö
Itä-Karjalan kansanopistoseura r.y.
Jaakkiman kristillisen opiston kannatusyhdistys ry
Jyväskylän kristillisen opiston säätiö
Jyväskylän talouskouluyhdistys ry.
Kalajoen Kristillisen Opiston Kannatusyhdistys ry
Kanneljärven kansanopiston kannatusyhdistys r.y.
Kauppiaitten Kauppaoppilaitos Oy
Kaustisen evankelisen kansanopiston kannatusyhdistys ry
Kellosepäntaidon Edistämissäätiö
Keski-Pohjanmaan konservatorion kannatusyhdistys ry.
Keski-Suomen kansanopiston kannatusyhdistys ry
Kiipulasäätiö
Kirkkopalvelut ry
Kisakalliosäätiö
Koillis-Suomen Aikuiskoulutus Oy
Korpisaaren Säätiö
Kouvolan ammatillinen aikuiskoulutussäätiö
Kuopion konservatorion kannatusyhdistys ry
Kuopion Talouskoulun Kannatusyhdistys ry
Kuortaneen urheiluopistosäätiö
Lahden Diakoniasäätiö
Lahden musiikkiopisto Oy
Lapuan kristillisen opiston kannatusyhdistys ry.
Länsirannikon Koulutus Oy
Maalariammattikoulun Kannatusyhdistys ry
Markkinointi-Instituutin kannatusyhdistys r.y.
Merkonomien jatkokoulutuskeskus r.y.
Oulun aikuiskoulutuskeskus Oy
Oulun diakonissalaitoksen säätiö
Oulun Marttayhdistysten paikallisliitto ry
Oy Porvoon kauppaoppilaitos-Borgå handelsläroverk Ab
Paasikiviopistoyhdistys ry
Partaharju-Säätiö
Peräpohjolan kansanopiston kannatusyhdistys ry
Pohjois-Satakunnan kansanopiston kannatusyhdistys ry
Pohjois-Savon kansanopistoseura ry
Pohjois-Suomen Koulutuskeskussäätiö
Pop & Jazz Konservatorion säätiö

Portaanpää ry.
Raahen Porvari- ja Kauppakoulurahasto
Rovalan Setlementti ry
S. ja A. Bovalliuksen säätiö
Suomen Kansallisoopperan Säätiö
Suomen Kirkon Seurakuntaopiston Säätiö
Suomen Kosmetologien Yhdistys - Kosmetologföreningen i Finland ry.
Suomen Nuoriso-opiston kannatusyhdistys r.y.
Suomen Urheiluopiston Kannatusosakeyhtiö
Suomen yrittäjäopiston kannatus Oy
Svenska framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab
Tampereen Aikuiskoulutussäätiö
Tampereen Musiikkiopiston Säätiö
Tampereen Talouskouluyhdistys ry.
Tanhuvaaran Säätiö
Teak Oy
Tri Matthias Ingmanin säätiö
Turun Aikuiskoulutussäätiö
Turun Ammattiopistosäätiö
Turun konservatorion kannatusyhdistys r.y.
Turun kristillisen opiston säätiö
Työtehoseura ry
Valtakunnallinen valmennus- ja liikuntakeskus Oy
Varalan Säätiö
Vuokatin säätiö
Ylitornion kristillisen kansanopiston kannatusyhdistys r.y.
Österbottens svenska kristliga folkhögskolesällskap r.f.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoerotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidon vakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutos-alueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-226-8 (PDF)