



**Koulutuksen määrällinen ennakointi,  
mitoitus ja kohdentaminen**  
– erityiskohteena nuorten  
ammattillinen peruskoulutus

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 171/2008



**Koulutuksen määrällinen ennakointi,  
mitoitus ja kohdentaminen**  
– erityiskohteena nuorten ammatillinen  
peruskoulutus

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-056-1 (nid.)  
ISBN 978-952-499-057-8 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2008

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 244/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen koulutuksen määrällistä ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Opetushallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 19. päivänä kesäkuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja Raimo Etelävuori

Asiasanat:

koulutusalat, koulutussuunnittelu, koulutustarjonta, koulutustarve,  
nuorten ammatillinen koulutus, koulutustoiminnan ennakointi

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>16</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.2 Tarkastuskysymykset ja rajaukset	23
2.3 Tarkastuskriteerit	25
2.4 Tarkastusmenetelmät ja aineistot	26
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>28</b>
3.1 Ammatillisen peruskoulutuksen ohjausjärjestelmä	28
3.2 Valtakunnallinen ja alueellinen ennakointi	34
3.3 Ennakointitoimintaa koskevia arviointeja	40
3.4 Määrällinen koulutusennakointi	43
3.5 Kehittämissuunnitelman valmisteluvaiheet ja kehittämissuunnitelma	51
3.6 Tarkastuskyselyn tulokset	57
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>60</b>
Lähteet	71
Liite	86

### Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus

Valtion vuoden 2008 talousarvion luvun 29.20 ammatillisen koulutuksen määräraha on yhteensä 600 240 000 euroa, josta valtionosuus ja avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin on noin 94 prosenttia. Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen laskennallisista kokonaiskustannuksista kuntasektorin osuus on n. 58 prosenttia. Kuntasektori vastaa valtaosin koulutuksen järjestämisestä. Ammatillisen koulutuksen taloudelliset vaikutukset ulottuvat laajalti koko kansantalouteen, tuotantorakenteen ylläpitämiseen ja sen kehittämiseen.

Koulutustarjonnan valtakunnallinen mitoittaminen edellyttää tulevaisuuden koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointia. Koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen pitäisi turvata se, että koulutusmäärät vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla työelämän määrä- ja myös laatuvaatimuksia. Ennakointitoiminnan merkitys on viime vuosien aikana ympäristötekijöiden muutosten nopeutuessa ja väestökehitykseen liittyvien, tavanomaisesta kehityksestä poikkeavien muutostekijöiden vuoksi korostunut uudella tavalla koko yhteiskunnassa. Koulutuksen oikeansuuruiseen määrälliseen ennakointiin ja mitoitukseen on kohdistettava siten entistä suurempia odotuksia valtionhallinnossa ja koko julkishallinnossa.

Koulutuksen määrällinen ennakointi ja mitoitus on kytkeytynyt valtakunnan tasolla keskeisesti valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan, jossa on päätetty koulutuksen keskeisistä laadullisista, määrällisistä ja rakenteellisista linjoista. Suunnitelmassa on asetettu koulutuksen aloittajatavoitteet koulutusasteittain. Tarkastusviraston tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, miten määrällisen säätelyn kohteena oleva nuorten opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen toimintakokonaisuutena ovat tukeneet koulutuksen työelämävastavuutta. Tähän vastaamiseksi tarkastuksessa on selvitetty kokonaisuuden toimivuuteen liittyviä ongelma- ja riskialueita. Nuorten ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen kokonaisennakointi tapahtuu yhdessä ammattikorkeakoulutuksen ja yliopistokoulutuksen kanssa. Lisäksi nuorten ammatillinen koulutus muodostaa yhdessä määrällisen säätelyn ulkopuolella olevan lukiokoulutuksen kanssa toisen asteen koulutuksen. Näistä

syistä tarkastuksen tuloksilla on yleisempää merkitystä koko koulutusjärjestelmässä.

Kehittämissuunnitelman laatimisprosessi on koulutuksen tarjonnan ennakoinnin ja määrällisten aloittajatavoitteiden osalta hyvin laaja, valtakunnallisesti kattava, monitasoinen ja myös monivaiheinen. Laatimisprosessin lopputuloksessa eli kehittämissuunnitelmaan sisältyvissä määrällisissä aloittajatavoiteluvuissa ja niihin liittyvissä taustatiedoissa ja perusteluissa tämä monivaiheisuuden kuvaus on jäänyt suhteessa kokonaisvalmisteluun hyvin niukaksi ja suppeaksi. Kehittämissuunnitelman aloittajatavoitelukuja voidaankin pitää läpinäkymättöminä. Myös ennakoitotoiminnan kehittämistä suunnitelmassa on käsitelty hyvin vähän.

Kehittämissuunnitelmaprosessissa voidaan yleisenä puutteena pitää sitä, ettei tämä prosessi sisällä lainkaan suunnitelmassa esitettyjä koulutuksen määrällisiä aloittajatavoitteita koskevaa seurantaa. Seurannan pitäisi antaa tietoa siitä, miten koulutuksen ennakoitotoiminnassa on onnistuttu. Myöskään aluetason ennakoinnin ohjaus ei ole ollut riittävää. Suunnitelma ei anna tietoa siitä, miten toiminnan koordinaatiota olisi valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaista harjoittaa.

Nuorten ammatillisen koulutuksen ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeva säädösperusta on hyvin suppea ja tulkinnanvarainenkin. Koulutusennakoinnin hallinto on myös hyvin niukan sääntelyn kohteena. Kehittämissuunnitelman laatiminen keskittyy vain määrätylle ajanjaksolle ja toiminnalta puuttuu myös riittävä jatkuvuus.

Kehittämissuunnitelmassa olisi ollut aihetta tuoda esille myös se, miten se kytketty ja koordinoituu erilaisiin muihin valtioneuvosto- ja ministeriötason suunnitelmiin ja ohjelmiin, joissa on käsitelty koulutusta tai siihen läheisesti liittyviä kysymyksiä. Riskinä voidaan pitää sitä, että erilaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat toimintoja jopa keskenään ristiriitaisiin suuntiin.

Tarkastusvirasto on katsonut, että koulutusennakoinnin hallinnan ja hallinnon vahvistamiseksi olisi aiheellista kehittää valtioneuvostotasolla koulutuksen ennakointistrategia, jossa määriteltäisiin toiminnan tavoitteet, aikataulut ja hallinto.

Koulutuksen ennakoinnilla on olennainen yhteys työvoiman saatavuuteen ja kohtaanto-ongelmiin. Saatavuus- ja kohtaanto-ongelmia on melko paljon myös selvitetty, mutta selvitysten puutteena voidaan pitää sitä, ettei niitä ole pystytty toistaiseksi erityisemmin kytkemään koulutustoiminnan määrälliseen ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen.

Kehittämissuunnitelman koulutusmäärätiedot ovat jääneet talouden ja rahoituksen näkökulmasta varsin irralliseksi hallituksen kehyspäätyöksestä ja siihen sisältyvästä peruspalveluohjelmasta. Mikäli kehittämissuunnitelman tietoja ei ole tavoitteellisesti koordinoitu toiminta- ja ta-



loussuunnitelmiin, suunnitelman ohjausvaikutus jää heikoksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tulisi olla kytkeyty koulutuksen määrällisen tarjonnan osalta ainakin seuraaviin ohjelmiin ja päätöksiin: hallitusohjelma, hallituksen politiikkaohjelmat, nelivuositaiset maakuntaohjelmat ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat, aluekehityksen tavoiteohjelma, valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma- ja budjetti, valtiontalouden kehyspäätökset, valtion talousarvio, opetusministeriön hallinnonalan nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma ja koulutuksen järjestämislupapäätökset.

Kehittämissuunnitelma on menettänyt tässä kokonaisuudessa määrällisen ohjauksen välineenä merkitystään. Tarkastuksen mukaan nykytilanteen riskinä on, että laaja, kattava ja pitkäkestoinen valtakunnallinen ennakointi- ja mitoitustyö, joka suunnitelman valmisteluun liittyy, jää hyödyntämättä.

### Kvantitativt föregripande, dimensionering och inriktning av yrkesutbildningen

I statsbudgeten för år 2008 är i kapitel 29.20 anslaget för yrkesutbildning totalt 600 240 000 euro, av vilket statsandelen och bidraget för yrkesutbildningens omkostnader är ca 94 procent. Av de kalkylmässiga totala kostnaderna för yrkesgrundutbildning för unga utgör kommunsektorns andel ca 58 procent. Kommunsektorn svarar huvudsakligen för att ordna denna utbildning. De ekonomiska verkningarna av yrkesutbildningen sträcker sig långt ut i hela folkhushållet, i upprätthållandet av produktionsstrukturen och utvecklandet av den.

Den riksomfattande dimensioneringen av utbildningsutbudet förutsätter föregripande av det framtida utbildnings- och arbetskraftsbehovet. Föregripandet, dimensioneringen och inriktningen av utbildningen borde säkerställa, att utbildningsvolymerna på bästa möjliga sätt svarar mot arbetslivets krav på volym och kvalitet. Betydelsen av den föregripande verksamheten har på senare år accentuerats på ett nytt sätt i hela samhället när förändringarna i verksamhetsomgivningen har blivit snabbare och på grund av från det vanliga avvikande förändringar i den demografiska utvecklingen. På rätt föregripande och dimensionering av utbildningens volym måste därför ställas allt större förväntningar i statsförvaltningen och hela den offentliga förvaltningen.

Det kvantitativa föregripandet och dimensioneringen av utbildningen har på riksplanet nära knutits till den av statsrådet vart fjärde år godkända utvecklingsplanen för utbildning och forskning, i vilken har beslutats om utbildningens centrala kvalitativa, kvantitativa och strukturella riktlinjer. I planen har uppställts nybörjarmålsättningar för utbildningen enligt utbildningsnivåer. Huvudfrågan vid revisionsverkets revision var, hur föregripandet, dimensioneringen och inriktningen av den på undervisningsplanerna baserade volymreglerade yrkesgrundutbildningen för unga som helhet har stött utbildningens korrelation till arbetslivet. För att besvara detta har vid revisionen utretts vilka problem och risker som är förenade med helhetens funktion. Det riksomfattande allomfattande föregripandet av denna yrkesutbildning sker tillsammans med yrkeshögskoleutbildningen och universitetsutbildningen. Dessutom utgör den tillsammans med gymnasieutbildningen, som står utanför den volymmässiga regleringen, utbildningen på andra stadiet. Av dessa orsaker anknyter revisionens resultat delvis till hela utbildningssystemet.

Processen för uppgörande av utbildningsplanen är i fråga om föregripande av utbudet och de kvantitativa nybörjarmålsättningarna en mycket omfattande, rikstäckande procedur på många plan och med många skeden. I processens slutresultat, dvs. de i utvecklingsplanen ingående kvantitativa nybörjarmålsättningssiffrorna och till dem anknutna basfakta och motiveringar har beskrivningen av dessa många skeden blivit mycket knapphändig i förhållande till beredningen som helhet. Utvecklingsplanens nybörjarmålsättningssiffror kan betraktas som ogenomskinliga. Hur den föregripande verksamheten kunde utvecklas har behandlats mycket litet i planen.

I processen med utvecklingsplanen kan som en allmän brist betraktas, att den inte alls innehåller uppföljning av de kvantitativa nybörjarmålsättningar för utbildningen som framläggs i planen. Uppföljningen borde ge information om det, hur man har lyckats med att föregripa utbildningen. Inte heller styrningen av föregripandet på det regionala planet har varit tillräcklig. Planen ger inte upplysningar om, hur den riksomfattande och regionala koordineringen av verksamheten borde ske på ett ändamålsenligt sätt.

Den stadgrund som gäller föregripande, dimensionering och inriktning av utbildningen är mycket snäv och ger rum för tolkningar. Förvaltningen av föregripandet av utbildningen är också mycket knappt reglerad. Uppgörandet av utvecklingsplanen koncentreras endast till en viss bestämd period och även en tillräcklig kontinuitet saknas i verksamheten.

I utvecklingsplanen borde ha förts fram, hur den anknyter till och koordineras med andra planer och program på statsråds- och ministerienivå, i vilka har behandlats utbildningen eller med den nära förknippade frågor. Som en risk kan betraktas, att de olika planerna och programmet rentav styr verksamheterna i riktningar som står i konflikt med varandra.

Revisionsverket har ansett, att för stärkande av administrationen och förvaltningen av föregripandet av utbildningen vore det skäl att på statsrådsnivå utarbeta en strategi för föregripande av utbildningen, i vilken skulle definieras verksamhetens målsättningar, tidtabeller och förvaltning.

Föregripandet av utbildningen anknyter väsentligt till tillgången på arbetskraft och problemen med arbetskraftens korrelation. Detta problem har utretts, men en brist i dessa utredningar kan anses vara att i de inte hittills har knutits till ett kvantitativt föregripande, dimensionering och inriktning av utbildningen.

Uppgifterna om utbildningsvolymerna i utbildningsplanen har från ekonomins och finansierings synpunkt förblivit synnerligen åtskilda från regeringens rambeslut och det däri ingående basserviceprogrammet. Ifall utvecklingsplanen inte vad gäller målsättningarna har koordinerats med verksamhets- och ekonomiplanerna, förblir planens styrningsverkan svag i

fråga om det målsatta antalet studerande. Enligt revisionsverkets uppfattning borde utvecklingsplanen i fråga om det kvantitativa utbudet av utbildning knytas till åtminstone följande program och beslut: regeringsprogrammet, regeringens politikprogram, de fyraåriga landskapsprogrammen och planerna för landskapsprogrammets verkställande, målprogrammet för den regionala utvecklingen, basserviceprogrammet och -budgeten mellan staten och kommunerna, de statsfinansiella rambesluten, statsbudgeten, den fyraåriga verksamhets- och utvecklingsplanen på undervisningsministeriets förvaltningsområde och besluten angående tillstånd att ordna utbildning.

Utbildningsplanen har i denna helhet förlorat sin betydelse som verktyg för den kvantitativa styrningen. Enligt revisionen är en risk i nuläget, att det omfattande, täckande och långvariga riksomfattade arbete med föregripande och dimensionering, som är förenat med beredningen av planen, förblir outnyttjat.

# 1 Johdanto

Koulutustarjonnan valtakunnallinen mitoittaminen edellyttää tulevaisuuden koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakoitua. Ennakointi on koulutus-toiminnassa välttämätöntä, koska koulutuksen määrällisestä suunnittelusta aloitusvaiheesta kuluu useita vuosia ennen kuin koulutuksesta valmistuu: tutkintoon johtavan koulutuksen keston takia tutkinnon suorittaneet siirtyvät työelämään vasta 5–8 vuoden kuluttua siitä, kun koulutustarjonnan muutoksista on päätetty. Lisäksi he ovat työelämässä vuosikymmeniä. Erityisesti nuorten ammatillista peruskoulusta on arvioitava yleensä 10–15 vuoden aikajänteellä; aikuisten lisä- ja muuntokoulutuksessa aikajänne voi olla lyhyempikin. Kun asiaa tarkastelee koulutuksen järjestäjätasolla, koulutuksen määrällisen suunnitteluvaiheen tilannetieto koulutuksen nykytarpeesta ei ole välttämättä siinä riittävä tieto. Nykytilanne ja opiskelijan koulutuksesta valmistumistilanne voivat nimittäin erota olennaisesti koulutuskysynnän osalta. Jotta tältä ongelmalta vältyttäisiin, tarvitaan pidemmällä aikajänteellä ennakoititietoa työelämän tarpeista.

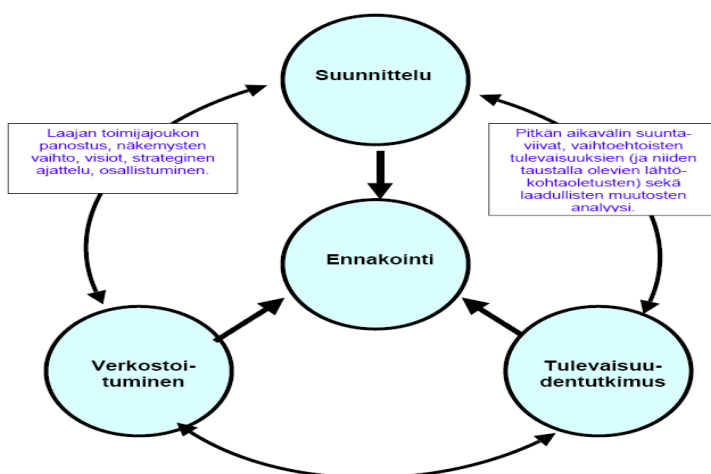
Koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen pitäisi turvata se, että koulutusmäärät vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla työelämän määrä- ja myös laatuvaatimuksia. Koulutuksen ennakoitinta on osa koulutuspolitiikan ohjausta ja päätöksentekoa. Koulutustarpeiden ennakoitinta, kuten yleensäkin ennakoitinta, on muodostumassa tärkeäksi tiedontuotannon muodoksi tutkimuksen ja arvioinnin rinnalle. Sen merkitystä on korostettu muutamien viime vuosien aikana erityisesti myös valtionhallinnon kehittämisessä. Tätä kuvaa se, että vuonna 2004 perustettiin valtioneuvoston ennakoitiverkosto.

Asian tärkeyttä on korostanut erityisesti väestön ja työvoiman ikärakenteen muutos. Työvoimasta poistuu vuosittain enemmän ihmisiä kuin sinne siirtyy. Kansantaloudessamme tilanne on uusi. Työvoiman niukkuus ja mahdollinen työvoimapula edellyttävät siten sitä, että entistä huolellisempaa paneudutaan ennakoitintaan ja siihen pohjautuvan koulutustarjonnan oikeaan määrälliseen ja laadulliseen mitoitukseen. Koulutusennakoitinta kytkeytyy koulutuspolitiikan lisäksi siten entistä voimakkaammin talous- ja työvoimapolitiikkaan sekä myös aluepolitiikkaan. Osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen tekijä myös alueellisessa kehittämistoiminnassa. Koulutustoiminnan tehokkuutta tulisi voida myös lisätä, jotta työvoiman poistuman aiheuttamaa ongelmaa voitaisiin minimoida.

Toimintojen kansainvälistyminen on lisännyt myös tarvetta vahvistaa ennakoitintoimintaa. Myös Euroopan Unionin tasolla asiaan on kiinnitetty monella tavalla huomiota. Tätä kautta Suomen ennakoitintoimintaa on eri

tavoin rahoituskellisesti tuettu käynnistämällä esimerkiksi lukuisia ennakointitoimintaan liittyviä kehittämishankkeita. Viime vuosikymmenen alkupuolen taloudellinen lama nosti ennakointitoiminnan tärkeyden yleisesti myös esille.

Ennakoinnissa suunnittelu- ja toimintapolitiikka, verkostojen luominen ja sosiaalinen osallistuminen sekä kapea-alaisemmat tulevaisuudentutkimukset kytket n toisiinsa. Kun suunnittelussa ei useinkaan tarkastella riittävästi pitkän aikavälin tulevaisuudennäkymiä eikä oteta riittävästi huomioon eri toimijoiden näkemyksiä, ennakoinnissa näin tehd n. Asiaa on havainnollistettu seuraavalla tavalla:



Kuvio 1. Ennakointimalli<sup>1</sup>

Opetusministeriön toiminnassa korostuu erityisesti koulutustarpeiden määrällinen ennakointi. Laadullisesta ennakoinnista vastaavat toimialallaan Opetushallitus ja korkeakoulut.

Koulutuksen määrällisen ennakointi ja mitoitus ovat kytketyneet valtakunnan tasolla keskeisesti valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan (jäljempänä myös

<sup>1</sup> Kuvio on julkaisusta "Alueellisen ennakoinnin k ytt n n opas Suomi, Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto, Euroopan yhteisöt, 2002". Vaikka julkaisussa on käsitelty lähemmin alueellista ennakointitoimintaa, siinä on laajalti käsitelty myös ennakointitoimintaa yleisesti ja käsitteellisesti.

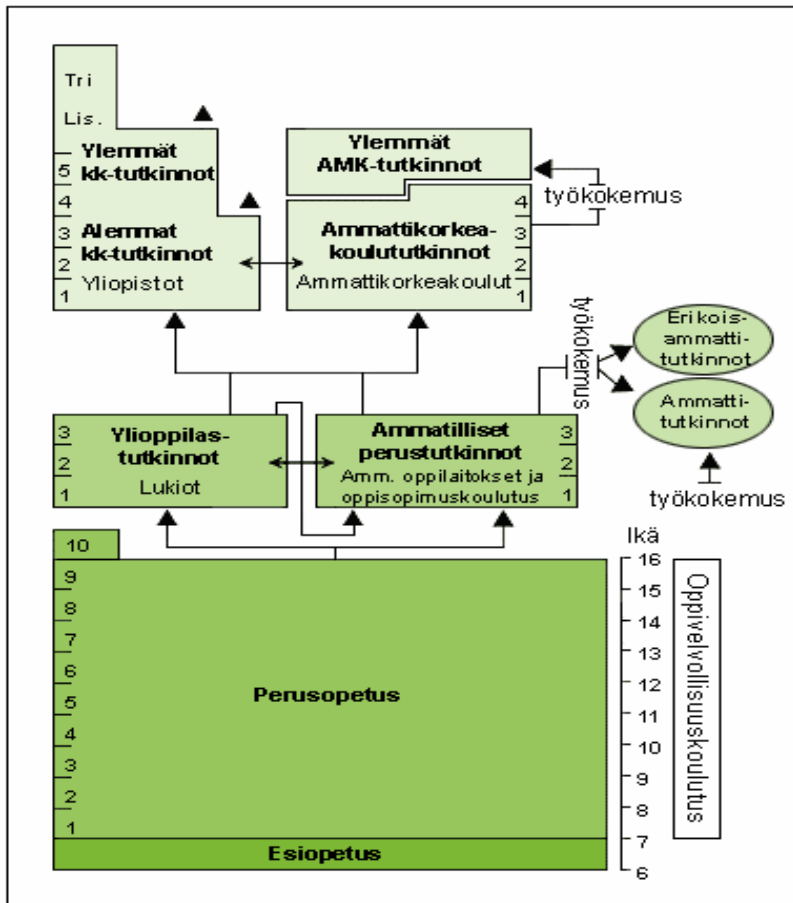
KESU), jossa päätetään koulutuksen keskeisistä laadullisista, määrällisistä ja rakenteellisista linjoista. Toimintaa ohjaa opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta annettu asetus (987/98), jossa ennakoinnista ei ole kuitenkaan erityisiä säännöksiä. Koulutusennakointi on rakentunut käytännön toimintamalleihin.

Kehittämissuunnitelmassa asetetaan koulutuksen aloittajatavoitteet monivaiheiseen, laaja-alaiseen ja monitasoiseen ennakointitoimintaan pohjautuen koulutusasteittain. Nuorten ammatillinen peruskoulutus on määrällisen säätelyn kohteena. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvista päätetään järjestäjäkohtaisesti ammatillisen koulutuksen enimmäisopiskelijamäärästä, jonka rajoissa järjestäjät päättävät koulutustarjonnasta omalla toimialallaan. Monialaisilla koulutuksenjärjestäjillä on itsenäisyys päättää järjestämisluvan kokonaisrajoissa se, mihin koulutusosalalle se kohdistaa aloittajapaikkoja. Koulutuslainsäädännön muutos toi järjestäjälle tämän itsenäisyyden. Lukiokoulutus, joka luetaan em. peruskoulutuksen kanssa nk. toisen asteen koulutukseksi, ei ole yli kymmeneen vuoteen ollut kuitenkaan enää määrällisen säätelyn kohteena.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Suomen koulutusjärjestelmä ryhmitellään seuraavan kuvion mukaisesti koulutusasteisiin<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Opetushallinnon yksityiskohtainen koulutusasteluokitus sisältää nykyisin yhdeksäntoista eri koulutusluokkaa (kahdeskymmenes luokka on vielä "Koulutusaste tuntematon" – luokka). Alin luokka on esiaste ja ylin aste tohtorintutkinto.



Koulutusasteet muodostavat keskeisen osan koulutusrakenteesta, joka toimii yksityiskohtaisten koulutusaluokittelujen lisäksi koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen perusrakenteena.

Yhdeksänvuotinen yleissivistävä perusopetus muodostaa järjestelmän perustan. Ikäluokkien koko määrittelee tämän koulutuksen määrät. Peruskoulun jälkeiseen nk. toisen asteen koulutukseen kuuluu ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus. Ammatillisen koulutuksen keskeisimmän osan muodostaa ammatillisten perustutkintojen suorittaminen oppilaitoksissa opetussuunnitelmaperusteisesti. Noin joka viides tässä ammatillisessa koulutuksessa opiskeleva oli jo aiemmin suorittanut jonkun toisen ammatillisen perustutkinnon<sup>3</sup>. Lukiokoulutuksen suorittaneella on mahdollisuus siirtyä myös suorittamaan näitä opintoja. Lukio- ja ammatillista koulutusta on mahdollista suorittaa myös yhdessä. Opetushallituksen keräämien tietojen mukaan opetussuunnitelmaperusteisessa ammatillisen peruskoulutuksen tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijoista oli vuoden 2006 alussa opiskelijoita 6 941 eli 6,1 prosenttia opiskelijoiden kokonaismäärästä<sup>4</sup>.

Koulutusjärjestelmässä ammatillinen koulutus on nykyisin jakautunut moneen eri osa-alueeseen. Ammatilliseen koulutukseen kuuluvat ammatillinen peruskoulutus sekä ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus. Koulutus on tarkoitettu sekä työelämään siirtyville nuorille että työelämässä oleville aikuisille. Ammatillinen koulutus on ikäneutraalia, eli tutkintoon johtavaan opetussuunnitelmaperusteiseen ammatilliseen peruskoulutukseen voivat osallistua myös aikuiset. Aikuisilla on myös mahdollisuus osallistua ammatilliseen lisäkoulutukseen, joka on peruskoulutuksen jälkeistä jatko- ja täydennyskoulutusta. Em. kuviossa mainitut ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot luetaan aikuiskoulutuksen piiriin. Nämä tutkinnot on mahdollista suorittaa myös työelämässä hankitun ammattitaidon pohjalta ilman muodollista koulutusta. Mainitut tutkinnot luetaan

---

<sup>3</sup> *Yliopisto-opiskelijoissa noin joka seitsemännellä oli suoritettuna samantasoinen tai alempi tutkinto, jota opiskelija opiskeli.*

<sup>4</sup> *Yhteiskuntatieteiden-, liiketalouden ja hallinnon alalla lähes joka kymmenes opiskelija opiskeli kahta tutkintoa. Alueellisesti opiskelijoiden suhteellisessa määrässä on huomattavia eroja: esimerkiksi Lapissa näitä opiskelijoita on paljon. Vuonna 2006 Lapissa jo 11 % toisen asteen ammatilliseen koulutukseen osallistuvista nuorista suoritti kahta tutkintoa. Ilman yhteisopiskeluun liittyviä erityisiä hallinnollisia järjestelyjä näin suuriin lukuihin ei voida kuitenkaan päästä.*

ammattillisen aikuiskoulutukseen kuuluvaksi ammatilliseksi lisäkoulutukseksi.<sup>5</sup>

Käsitteellisesti koulutuspolitiikassa erotetaan toisistaan yleisellä tasolla aikuiskoulutus sekä myös nuorten ammatillinen peruskoulutus, joka yhdessä lukiokoulutuksen kanssa muodostaa nk. nuorten toisen asteen koulutuksen. Kuten edellä on jo viitattu, nämä koulutukset menevät kuitenkin osittain päällekkäin. Ammatillinen peruskoulutus sisältää ammatilliseen perustutkintoon johtavan oppilaitosmuotoisen koulutuksen lisäksi myös oppisopimusmuotoisen koulutuksen sekä opetussuunnitelmaperusteisen ja näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen. Oppisopimuskoulutus voi olla nuorten ammatillista tutkintoon johtavaa peruskoulutusta tai ammatillista lisäkoulutusta. Nuorten ammatillisen koulutuksen piiriin luetaan myös ammatilliseen koulutukseen ohjaava ja valmistava koulutus, joka on tarkoitettu niille peruskoulun päättäneille oppilaille, jotka eivät ole vielä ole ratkaisseet ammatinvalintaansa tai joilla muista syistä ei ole riittäviä valmiuksia osallistua jatko-opintoihin heti peruskoulun jälkeen.<sup>6</sup>

Koulutustarjonnan ennakoinnissa ja mitoituksessa peruslähtökohtana on nuorten opetussuunnitelmaperusteinen tutkintoon johtava ammatillinen koulutus, jota säädellään määrällisesti. Poikkeuksena on oppisopimusperustainen ammatillinen peruskoulutus, joka ei kuulu määrällisen säätelyn piiriin. Vaikka koulutuksen mitoitus rakentuu keskeisesti nuorten keskimääräiseen ikäluokkatarkasteluun, tarkastelussa otetaan huomioon myös muut koulutukseen osallistuvat.

Koulutuksessa käytetään kaikilla koulutusasteilla samaa koulutusala- luokitusta. Opetushallinnon luokittelussa koulutus jakautuu koulutusjärjestelmässä niihin samoihin aloihin, jotka sisältyvät myös ammatilliseen koulutukseen. Tämä alakohtainen jaottelu toimii myös koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen peruslähtökohtana. Alat ovat seuraavat:

- humanistinen ja kasvatusala
- kulttuuriala
- yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala
- luonnontieteiden ala

---

<sup>5</sup> *Valtion talousarviossa ammatillinen lisäkoulutus on eri luvussa, kuin ammatillinen koulutus. Luvun (29.30) otsikkona on "Ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö".*

<sup>6</sup> *Tämä vuosina 2006–2008 toteutettava koulutuskokeilu, jossa voi myös jo osallistua ammatillisiin opintoihin ja työsisäoppimiseen, ei kuulu koulutuksen yhteishaun piiriin, vaan on koulutuksen järjestäjän päätettävissä. Koulutuksesta voi siirtyä joustavasti perustutkinto-opiskelijaksi. Valmentavaa koulutusta voidaan määrällisesti toteuttaa kuitenkin vain koulutuksen järjestämisluvan rajoissa.*

- tekniikan ja liikenteen ala
- luonnonvara- ja ympäristöala
- sosiaali- ja terveys- ja liikunta-ala
- matkailu-, ravitsemis- ja talousala

Näiden alojen lisäksi erotetaan vielä yleissivistävä koulutus ja muu koulutus. Koulutuslaluokitus muodostaa kuitenkin vasta yleisen luokituksen, jonka sisällä erotetaan lisäksi alakohtaisia luokituksia (koulutuslohko, peruslinja, koulutusala, opintoala, erikoistumislinja, opintolinja jne.). Viime kädessä nämä päätyvät ammattiluokitteluihin, joista ammattien ammattitaitovaatimukset on johdettu alakohtaisiksi laajemmiksi tai suppeammiksi luokitteluiksi. Ammatillisessa peruskoulutuksessa opetussuunnitelmien avulla pyritään toteuttamaan koulutusta siten, että nämä ammattitaitovaatimukset tulevat laadullisesti toteutetuiksi.

Ammatillinen peruskoulutus on ammatilliseen tutkintoon johtavaa koulutusta. Tutkinnot ovat ammatillisia perustutkintoja. Niitä on 52 ja ne sisältävät 116 koulutusohjelmaa, joissa opiskelija hankkii työelämän edellyttämän erikoistuneemman osaamisen tiettyyn alan ammattiin tai erikoistumiseen<sup>7</sup>. Tutkintojen tavoitteena on antaa laaja-alaiset perusvalmiudet alan tehtäviin ja lisäksi erikoistuneemman osaamisen jollakin tutkinnon osa-alueella.

Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnot ja opetussuunnitelmien perusteet uudistettiin vuosina 1991–2001. Uudistuksen keskeisenä tarkoituksena oli koulutuksen laadun ja työelämävastaavuuden parantaminen. Sen toteutumista on myös arvioitu<sup>8</sup>. Vaikka uudistusta monilta osin pidettiin hyvänä, seurannan tulokset osoittivat, että uudistuksen keskeisten tavoitteiden saavuttaminen ja koulutuksen järjestäjien opetussuunnitelmatyö olivat vielä kesken.

---

<sup>7</sup> Esimerkiksi rakennusalan perustutkinto jakautuu kolmeen eri koulutusohjelmaan: maarakennuksen koulutusohjelma (maarakentaja), maarakennuskoneenkuljetuksen koulutusohjelma (maarakennuskoneen kuljettaja) ja talonrakennuksen koulutusohjelma (talonrakentaja). Liiketalouden perustutkinto jakautuu puolestaan neljään koulutusohjelmaan: asiakaspalvelun ja markkinoinnin koulutusohjelma, informaatio- ja kirjastopalveluiden koulutusohjelma, taloushallinnon koulutusohjelma ja toimistopalvelun ja tietohallinnon koulutusohjelma. Kaikista näistä ohjelmista valmistuu merkonomiksi.

<sup>8</sup> Väyrynen Pirjo (toim.), *Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksen toteutuminen, selvitys vuosien 1999–2001 tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksesta*, Opetushallitus, Helsinki, 2004.

Vuosien 2006–2010 välillä opetushallitus päivittää kaikkien ammatillisten perustutkintojen opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet.

Ammatillisen perustutkinnon laajuus on ollut syksystä 2001 alkaen 120 opintoviikkoa/3 vuotta. Kuten yleensä muissakin tutkinnoissa, koulutusajat venyvät näissä tutkinnoissa pääasiassa työssäolon vuoksi tätä tavoiteaikaa pidemmiksi. Vuonna 2000 kolmivuotisen ammatillisen perustutkinnon aloittaneista 56 % oli suorittanut tutkinnon kolmen ja puolen vuoden kuluttua. Opinnot olivat kesken 10 %:lla opiskelijoista. Tämän perusteella ammatillisen koulutuksen läpäisy olisi tällöin noin 65 %. Neljäsosa koulutuksen aloittaneista olisi lopettanut tämän koulutuksen.

Ammatillinen peruskoulutus rakentuu perusopetuksen oppimäärälle. Lukion oppimäärän suorittaneelle koulutusaika voi olla 40 viikkoa lyhyempi lukio-opetuksen hyväksi lukemisen vuoksi. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §: n mukaan opiskelijan tulee suorittaa opintonsa enintään yhtä vuotta opintojen laajuudeksi määriteltyä aikaa – eli pääsääntöisesti kolme vuotta – pidemmässä ajassa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusajkaan pidennystä. Opintojen kesto voi siis vaihdella pääsääntöisesti kahden ja neljän vuoden välillä.

Tutkinnoissa on 90 opintoviikkoa ammatillisia opintoja, johon sisältyy niitä tukevaa ohjattua työssä oppimista vähintään 20 opintoviikkoa. Koulutuksen järjestäjälle on annettu mahdollisuus järjestää opetussuunnitelmansa mukaan tätä enemmänkin. Laajimmillaan työssä oppimista voi olla jopa 60 opintoviikkoa, jolloin tutkinnon suorittaminen on jo varsin lähellä oppisopimuskoulutuksen muotoa. Opinnoissa on lisäksi 10 opintoviikkoa vapaasti valittavia opintoja sekä yhteisiä opintoja 20 opintoviikkoa<sup>9</sup>.

Ammatillisessa koulutuksessa työssä oppiminen tuli kaikilla aloilla pakolliseksi viimeistään elokuussa 2000. Työssä oppimista oli sisältynyt kuitenkin koulutukseen monilla aloilla jo tätä aiemminkin. Käyttöön otettu työssäoppimisjakso pidensi koulutuksen kestoja yhdellä lukukaudella. Koulutuksen muuttuminen kolmivuotiseksi lisäsi samalla opiskelijamääriä.

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia muutettiin vuonna 2005 (601/05) siten, että ammatilliseen peruskoulutukseen liitettiin myös ammattiosaamisen näytöt. Lain mukaan ammatilliseen perustutkintoon johtavassa koulutuksessa opiskelijan ammatillista osaamista tulee muun arvioinnin ohella arvioida opiskelijan työpaikalla, oppilaitoksessa tai muussa

---

<sup>9</sup> Yhteiset opinnot ovat kaikissa ammatillisissa perustutkinnoissa: äidinkieli, toinen kotimainen kieli, vieras kieli, matematiikka, fysiikka ja kemia, yhteiskunta-, yritys- ja työelämä tieto, liikunta, terveystieto sekä taide ja kulttuuri.

koulutuksen järjestäjän osoittamassa paikassa työtilanteissa tai – tehtävissä antamien ammattiosaamisen näyttöjen perusteella.

Ammatillinen perustutkinto voidaan suorittaa oppilaitosmuotoisena opetussuunnitelmaperusteisena tutkintona tai näyttötutkintona. Ammatillista aikuiskoulutusta voi toteuttaa kumpaakin mainittua väylää pitkin. Tutkintotoimikunnat ottavat vastaan näyttötutkinnot<sup>10</sup>. Näyttötutkinnot, joiden suorittamisella on kiinteä työelämäyhteys, otettiin käyttöön vuonna 1994. Ammatillista peruskoulutusta voidaan suorittaa myös oppisopimuksella. Oppisopimuskoulutus perustuu opiskelijan ja työnantajan väliseen työso-  
pimukseen (oppisopimus), jonka vahvistaa koulutuksen järjestäjä. Opetussuunnitelmaperusteinen oppilaitosmuotoinen koulutus muodostaa edelleen valtaosan koulutuksesta.

Tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijoiden kokonaismäärä on lisääntynyt koko 2000-luvun ajan, mutta kasvu on jo useamman vuoden ajan hidastunut. Opiskelijoita oli tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan<sup>11</sup> vuonna 2006 yhteensä noin 1 264 000. Opiskelijoista lähes puolet (578 918) opiskeli peruskoulun perusopetuksessa (oppivelvollisuuskoulu), vajaa kaksi prosenttia aikuisten perusopetuksessa, noin viidesosa (256 872) ammatillisessa koulutuksessa, noin kymmenesosa (117 260) lukio-  
koulutuksessa sekä yhteensä noin neljäsosa ammattikorkeakoulutuksessa (132 560) ja yliopistokoulutuksessa (176 100). Peruskoulu- ja lukiokoulutuksen opiskelijamäärä on vähentynyt ikäluokkien pienentymisestä johtuen<sup>12</sup>.

Edellä mainittu ammatillisen koulutuksen luku sisältää kuitenkin kaiken tutkintopohjaisen ammatillisen koulutuksen. Oppilaitosmuotoisena toteutettava opetussuunnitelmaperusteinen ammatillinen peruskoulutus, joka on määrällisen sääntelyn kohteena, muodostaa luvusta noin puolet. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2006 (30.9.) näitä opiskelijoita oli 125 700, joista uusia opiskelijoita oli 49 000<sup>13</sup>. Yhteensä kaksi kolmasosaa opiske-

---

<sup>10</sup> Näyttötutkinnon voi suorittaa jopa ilman tähän koulutukseen valmistavaa koulutusta osoittamalla ammattitaidon saavuttamisen edellyttämät tiedot ja taidot näyttökokein. Tutkinto on tarkoitettu lähinnä aikuisille, joilla on jo työelämän kokemusta, mutta ei välttämättä alan peruskoulutusta. Oppilaitosmuotoinen peruskoulutus on "ikäneutraalia": koulutukseen voivat osallistua kaiken ikäiset.

<sup>11</sup> Tiedot ovat Tilastokeskuksen tilastotiedotteesta 25.1.2008.

<sup>12</sup> Uusien lukio-opiskelijoiden määrä oli vuonna 2006 39 395 ja vuonna 2007 38 541 (Tilastokeskuksen tilastotiedote 16.6.2008). Vuonna 2000 heitä oli ollut vielä 43 775.

<sup>13</sup> Tilastoissa uusien opiskelijoiden määrä ei ole sama kuin ensimmäisen vuoden opiskelijoiden määrä, koska uusiksi opiskelijoiksi on tilastoitu kaikki alkuvuodes-

ljiosta opiskeli tekniikan ja liikenteen alalla (41 %), sosiaali- ja terveystalalla (14 %) ja matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla (13 %).

Tilastokeskuksen keräämien tietojen perusteella vuonna 2005 ammatillisen koulutuksen kokonaisopiskelijamäärästä 5,7 prosenttia oli erityisopetuksessa<sup>14</sup>. Heistä joka toinen opiskeli tekniikan ja liikenteen alalla. Ammatillisissa erityisoppilaitoksissa opiskeli kaikista erityisopetuksessa olevista noin viidesosa.

Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan vuoden 2006 peruskoulun 9. luokan päättäneistä – siis pääsääntöisesti 16 vuotiaista – 65 838 nuorta jatkoi opiskelua samana vuonna 93,2 prosenttia. Opiskelua ei jatkanut 4 445 eli 6,8 prosenttia peruskoulun päättäneistä. Määrä on kasvanut edellisestä vuodesta 1,9 prosenttiyksikköä. Jos nuori ei jatka peruskoulun jälkeeseen opintojaan, tätä on pidetty ongelmallisena kasvavan syrjäytymisriskin vuoksi.

Lukiokoulutuksessa jatkoi 51,1 prosenttia ja toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa 40,1 prosenttia. Luku on viime vuosien aikana jonkin verran kasvanut, kun lukiokoulutuksen prosenttimäärä on vastaavasti vähentynyt. Kehitystä on tulkittu usein ammatillisen koulutuksen vetovoiman kasvulla. Peruskoulun 10. luokalle oli siirtynyt 1 353. Vuonna 2006 valmistui 32 786 ylioppilasta, joista samana vuonna jatkoi toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa 4,2 prosenttia, ammattikorkeakoulutuksessa 17,4 prosenttia ja yliopistokoulutuksessa 20,5 prosenttia. Ylioppilaiden sijoittuminen jatko-opintoihin on hidasta, sillä ylioppilasta 57,9 prosenttia ei jatkanut samana vuonna opiskeluaan.

Lukiokoulutuksen suorittaneiden lisäksi korkea-asteen koulutukseen voivat hakeutua myös ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneet. Vaikka tätä mahdollisuutta on uutena koulutusvaihtoehtona korostettu, niin uusien yliopisto-opiskelijoiden joukossa tämä määrä on kuitenkin toistaiseksi hyvin pieni: parin prosentin luokkaa. Ammattikorkeakoulujen uusista opiskelijoista noin viidesosa on kuitenkin jo ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneita (kolme neljästä uudesta opiskelijasta on ylioppilaita).

Koulutusjärjestelmä on pyritty rakentamaan sellaiseksi, että alemmilta koulutusasteilta on voitu joustavasti siirtyä ylemmille koulutusasteille si-

---

*ta kirjoille tulleet uudet opiskelijat. Lukiokoulutuksen luvuissa ovat mukana sekä nuorten että aikuisten lukiokoulutuksen tutkintotavoitteiset opiskelijat.*

<sup>14</sup> *Joka viidennellä erityisopiskelijalla oli erityisopiskelun perusteena lievä kehitysvamma. Opiskelija voi opiskella yleisopetuksen ryhmissä ja saada siellä ohjausta ja tukea tai pienryhmissä erityisluokassa. Erityisopetusta varten valtionosuutta myönnetään korotettuna. Peruskoulun oppilaita suhteellisesti hieman suurempi osuus (7,3 %) kuului vuonna 2005 erityisopetuksen piiriin.*

ten, että myös aiemmin suoritettuja opintoja on hyväksi luettu uutta tutkintoa suoritettaessa.

Koulutuspoliittisena lähtökohtana koulutustarjonnan tavoitteita asetettaessa on ollut keskeisesti se, että koko peruskoulun ja lukion päättävälle ikäluokalle varataan mahdollisuus ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen hankkimiseen ammatillisessa tai korkea-asteen koulutuksessa ja se, että riittävälle osalle ammatillisen koulutuksen suorittaneista varataan mahdollisuus edetä korkeakouluopintoihin, erityisesti ammattikorkeakouluihin.

## 2.2 Tarkastuskysymykset ja rajaukset

Tarkastuksen esiselvityksen peruslähtökohtana olivat ammatillisen peruskoulutuksen ja työelämän yhteyksiin vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet ja niiden vaikutukset. Tämä kokonaisuus havaittiin selvityksessä kuitenkin niin laajaksi, että kohde rajattiin kohdistumaan nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ennakointiin, mitoittamiseen ja kohdentamiseen ja siihen, miten ja millä tavoin tämä toiminta kytkeytyy työelämän työvoimatarpeisiin.

Ammatillista peruskoulutusta ei voida irrottaa koulutuksen ennakoinnissa muista koulutusasteista, koska koulutuksen valtakunnallinen kokonaisenennakointi tapahtuu yhdessä ammattikorkeakoulutuksen ja yliopistokoulutuksen kanssa. Tässä tarkastuksessa on jouduttu osittain siten tarkastelemaan koko tätä kokonaisuutta. Painotuksena on ollut nuorten opetus-suunnitelmaperusteinen ammatillinen peruskoulutus, joka muodostaa keskeisimmän osan siitä ammatillisesta koulutuksesta, joka on valtakunnallisen kokonaisenennakoinnin ja mitoituksen kohteet.

Koulutuksen määrällistä ennakointia, mitoittamista ja kohdentamista voidaan pitää koulutustarjonnan osalta työelämävastaavuuden peruskysymyksenä. Mikäli koulutuksen tarve (koulutustarjonta) ei määrällisesti vastaa parhaalla mahdollisella tavalla työelämän tarpeita, (koulutuskysyntää), työelämätarpeet eivät koulutuksen muussakaan toimeenpanossa enää voi toteutua parhaalla mahdollisella tavalla.

Koulutuksen ennakointi-, mitoitus- ja kohdentamiskäsitteillä on tässä kaikilla eri merkityksensä. Ennakoinnilla on ymmärretty valtakunnallisella tasolla tapahtuvaa kokonaisenennakointia, jossa pyritään pitkällä tähtäyksellä ennakoimaan työvoiman tarpeita. Mitoituksessa pyritään sitten koulutusasteittain ja – aloittain määrittelemään koulutustarjontaa. Kohdentamisella tarkoitetaan sitä, että opetusministeriön järjestämisluvuissa täsmennetään koulutuksen järjestäjätasolle mitoituksen määrä eli opiskelijoiden

kokonaismäärä. Kohdentamisella tarkoitetaan myös sitä, miten koulutuksen järjestäjä tämän luvan rajoissa kohdentaa järjestämäänsä koulutusta työelämätarpeperustaisesti. Tällä tasolla tarvitaan myös ennakoitietoa. Järjestäjä voi hyödyntää päätöksenteossaan yleistä ennakoitietoa, tuottaa itse tarkennettua ennakoitietoa tai yhdistää nämä tiedot toisiinsa.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on, miten nuorten opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen toimintakokonaisuutena tukevat koulutuksen työelämävastaavuutta<sup>15</sup>. Tämän selvittämiseksi tarkastuksessa selvitetään kokonaisuuden toimivuuteen liittyviä ongelma- ja riskialueita. Pääkysymys jakautuu seuraaviin tarkastuskysymyksiin:

- miten toimintaa säädellään, hallinnoidaan ja ohjataan?
- miten tarpeet on määritelty?
- miten ne muokataan määrällisiksi tavoitteiksi?
- miten määrätavoitteet asetetaan koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille?
- miten asetettuja tavoitteita on seurattu?
- miten tätä toimintakokonaisuutta on arvioitu ja kehitetty?

Tarkastuksen pääpaino on valtakunnallisessa ja aluetason ennakoinnissa<sup>16</sup>. Tarkastuksessa ei selvitetä yksittäisten koulutusalojen ongelmia ja tehtyjen ennakoitien osuvuutta.

Tarkastus on kohdistettu valtioneuvoston nelivuotiskausittain hyväksymään opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Suunnitelmassa asetetaan tuotettujen ennakoititietojen perusteella koulutusasteittain määrälliset pidemmän aikajänteen aloitajatavoitteet. Näiden tavoitteiden asettaminen perustuu laaja-alaiseen, kattavaan, monitasoiseen, monivaiheiseen ja verkostomaiseen valmistelu-prosessiin. Vaikka koulutusennakoinnissa on tehty esimerkiksi alakohtai-

---

<sup>15</sup> Nuorten ammatillisella koulutuksella tarkoitetaan kertomuksessa nimenomaisesti siis tätä koulutusta.

<sup>16</sup> Tarkastusviraston "Keskiasteen koulutuksen kehittämistoiminnan tavoitteet ja niiden toteuttaminen" - loppuraportissa oli vuonna 1991 käsitelty myös keskiasteen koulutuksen mitoitusta (tässä vaiheessa keskiasteen koulutukseen kuuluva lukiokoulutus oli vielä myös määrällisen säätelyn piirissä). Ennakoitua oli sivuttu myös vuonna 2004 valmistuneessa "Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa" – tarkastuskertomuksessa (68/2004), jossa oli muun muassa tullut esille, "että virastojen henkilöstösuunnittelu näytti olevan vielä kehittymätöntä ja erityisesti henkilöstötarpeen systemaattinen ennakointi oli melko vähäistä. Kun ennakoitua tehtiin, oli useimmiten kyse vain toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä esitetyistä henkilöstövuosien kokonaismäärän kehitysarvioista."



sia erillisselvityksiä, valtioneuvoston hyväksymä kehittämissuunnitelma muodostaa tästä kuitenkin keskeisimmän osan.

Tarkastus ajoittui opetusministeriön uuden kehittämissuunnitelman valmistelun keskeiseen vaiheeseen<sup>17</sup>. Tarkastuksen kysymyksenasettelun vuoksi lähemmän tarkastelun kohteeksi ei olisi ollut enää järkevää ottaa vuoden 2007 lopussa vanhentunutta suunnitelmaa. Jo senkin vuoksi tämän suunnitelman valmistelun tarkastelu olisi ollut jälkijättöistä, koska uuden suunnitelman laatimiseen liittyi myös uusia piirteitä ja kehitysvaiheita. Uuden suunnitelman ottaminen tarkastuksen lähemmän tarkastelun kohteeksi merkitsi kuitenkin samalla sitä, että vanhaan suunnitelmaan liittynyt tilastoaines ei voinut enää toimia tarkastuksen perustana.

Koulutusennakointiin liittyi useita erilaisia taustamalleja ja työkaluja. Mallit ja työkalut ovat hyvin teknisiä ja kattavat lukuisia erilaisia tekijöitä ja muuttujia. Näitä ei ole tässä tarkastuksessa käyty kuitenkaan yksityiskohtaisesti läpi<sup>18</sup>.

## 2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastus kohdistuu hyvin laajaan toimintakokonaisuuteen, johon liittyy monia osa-alueita. Tavoitteena on hahmottaa säännös- ja toimintatasolla tämä kokonaisuus, sen osa-alueet ja tähän kokonaisuuteen vaikuttavat tekijät. Kokonaisuuden arvioinnissa taustakriteerinä on järjestelmämalli. Kun toimintaa toteutetaan monitasoisena ja koulutustoiminta kytkeytyy osaavan työvoiman saatavuuden osalta olennaisesti myös talous-, työllisyys- ja aluepolitiikkaan, tämä toimintakokonaisuus pitäisi pystyä kytkeämään myös järjestelmätasolla näihin politiikka-alueisiin.

Arvioinnin peruslähtökohtana on se, että koulutuksen ennakointi-, mitoitus- ja kohdentamistoiminta tulisi toteutua siten, että tämä kokonaisuus muodostaisi tavoitteellisesti ohjatun järjestelmän. Mikäli toimintakokonaisuuden osat jäävät toisistaan irrallisiksi, koko toimintaan liittyvän tietotuotannon merkitys ja vaikuttavuus eivät voi parhaalla mahdollisella tavalla toteutua eri tasojen päätöksenteossa. Riskinä toiminnassa on tällöin myös se, ettei tuotettu ennakoititieto ja sen soveltaminen riittävästi tue koulutuksen tarjonnassa työvoiman kysyntätarpeita; tieto voi jäädä jopa

---

<sup>17</sup> Tarkastuksen hyödyksi voidaan toisaalta lukea kuitenkin se, että tarkastuksessa pystyi osittain jopa melko reaaliaikaisesti seuraamaan valmisteluprosessin etenemistä.

<sup>18</sup> Mallit, esimerkiksi niiden sisältö, toimivuus ja vaikuttavuus, voisivat olla myös erillisen tarkastuksen ja arvioinnin kohteena.

kokonaan irralliseksi toiminnasta. Koulutustoiminnassa ei tällöin voida ottaa riittävästi huomioon havaittuja muutostekijöitä, jolloin toiminta voi pitkälti jatkua muuttumattomana. Viime kädessä tästä tilanteesta voi seurata osaavan työvoiman saatavuusongelman kasvu, jolloin toimintaan liittyvät erilaiset ongelmat ja puutteet vaikuttavat välillisesti koko kansantalouteen ja sen kehitykseen. Koulutusasteiden väliset sekä alueelliset koulutuksen määrälliset mitoitusvirheet voivat myös lisätä osaavan työvoiman saatavuusongelmaa. Väestön ja työvoimarakenteen poikkeuksellinen muutostilanne asettaa toiminnalle nykyisin entistä suurempia haasteita.

Koska työelämän koulutuskypsyntätekiijät saattavat muuttua nopeasti ja yllättävästikin, järjestelmän tulisi koulutustarjonnan osalta muodostaa joustava toimintakokonaisuus, jossa nämä muutokset voitaisiin riittävän ajoissa aina havaita. Järjestelmällä tulisi tämän vuoksi olla toiminnan tavoitteisiin rakentuva ohjaus- ja seurantajärjestelmä, jonka perusteella havaitut muutokset voitaisiin tunnistaa ja niiden pohjalta rakentaa myös uutta tavoiteasettelua. Rahoitusjärjestelmän tulisi tukea tätä tilannetta.

## 2.4 Tarkastusmenetelmät ja aineistot

Tarkastusmenetelminä on käytetty haastatteluja, kirjallisia kyselyitä, sähköpostitiedusteluja sekä erilaisten tilastojen perusteella tehtyjä tilastovertailuja ja analyysijä.

Kun tarkastuskohde on kytkeytynyt vahvasti koulutuspolitiikan lisäksi myös talous-, alue- ja työvoimapolitiikkaan, tarkastuksessa on jo tämän vuoksi jouduttu perehtymään hyvin laajaan opetushallinnon alan ylittävään kirjalliseen aineistoon. Kirjallisessa aineistossa opetushallinnon kehittämissuunnitelman laatimiseen liittyvät erilaiset asiakirjat ovat olleet kuitenkin keskeisiä tarkastelun ja analyysin kohteina. Tärkeitä ovat olleet myös erilaiset tutkimukset ja selvitykset, joissa on arvioitu koulutusennakointia tai yleensä valtionhallinnon ennakointitoimintaa. Tilastoaineistona tarkastuksessa on käytetty ensisijaisesti tilastokeskuksen, opetusministeriön ja opetushallituksen tuottamaa aineistoa, mutta jonkin verran myös lääninhallitusten, sisäasiainministeriön ja työministeriön aineistoja.

Tarkastuksessa on haastateltu maan eri osissa tarkastuksen eri vaiheissa lukuisaa määrää eri organisaatioiden (ministeriöt, opetushallinto, työntaajat, koulutuksen järjestäjät, oppilaitokset, maakunnan liitot jne.) edusta-

jia<sup>19</sup>. Tarkastuksessa on suoritettu lisäksi kirjalliset kyselyt, jotka on kohdistettu kahdellekymmenelle kahdelle aloituspaikoilla mitattuna valtakunnan suurimmille nuorten ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille, kaikille maakunnan liitoille, työvoima- ja elinkeinokeskuksille, yhdeksälle opetusministeriön koulutustoimikunnalle sekä läänihallituksille. Kyselyt, jotka on osittain muokattu vastaamaan mainittujen organisaatioiden erityispiirteitä, ovat kohdistuneet KESU – prosessiin sekä yleisesti koulutuksen ennakointi-, mitoitus- ja kohdentamistoimintaan sekä tämän toiminnan ohjaukseen, säätelyyn, hallintointiin, arviointiin, seurantaan ja kehittämiseen. Kysely on kohdistunut myös tuotetun tiedon hyödyntämiseen sekä toimintaan liittyvään työnjakoon ja erilaiseen yhteistyöhön.

Tarkastuksesta on laadittu erillinen tarkastushavaintojen kokoomaraportti, jossa on yksityiskohtaisesti käyty läpi tarkastuksessa tehdyt havainnot. Kokoomaraportti sisältää myös maakuntien liitoille osoitetun kyselyn sekä koosteen edellä mainituista kyselyvastauksista.

Tähän kertomukseen on koottu yhteenvetoina niitä johtopäätöksiä, joita kokoomaraportissa on tehty. Kertomus seuraa rakenteeltaan kokoomaraporttia. Jokaisen johtopäätösluvun alussa on suppeasti selostettu myös kokoomaraportin kyseisen luvun sisältöä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palautetta opetusministeriöltä, opetushallituksesta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja Suomen Kuntaliitolta. Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Raimo Etelävuori ja sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja toiminnan-tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

---

*19 Haastattelut ovat kohdistuneet seuraaviin: Ammattiin opiskelevat – Sakki ry., Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, Helsingin palvelualojen oppilaitos, Helsingin sosiaali- ja terveysalan oppilaitos, Helsingin tekniikan alan oppilaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä, Etelä-Pohjanmaan liitto, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä, Jyväskylän ammattiopisto, Kainuun liitto, Kajaanin koulutuskuntayhtymä, Keski-Suomen liitto, Keski-Uusimaan koulutuskuntayhtymä KEUDA, Koulutuksen arviointineuvosto, Koulutuksen tutkimuslaitos, Lapin liitto, Mäntsälän Ammattiopisto, Opetushallitus, Opetusministeriö, Päijät-Hämeen liitto, Päijät-Hämeen koulutuskonserni, Rovaniemen koulutuskuntayhtymä, Seinäjoen koulutuskeskus, Sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Liikemiesten Kauppaopisto, Työministeriö. Haastattelut on suoritettu valtaosin vuoden 2007 aikana. Haastateltavia on ollut kohteissa 1–6 henkilöä (ennakointi-toiminnasta vastaavia henkilöitä, oppilaitosten rehtoreita ja yksiköiden johtajia, koulutuskuntayhtymien johtajia sekä maakuntajohtajia).*

## 3 Tarkastushavainnot

Kuten edellä on todettu, tämä luku perustuu tästä kertomuksesta erillisessä tarkastushavaintojen kokoomaraportissa tehtyihin yhteenvetoihin. Kertomus seuraa rakenteiltaan yksityiskohtaista kokoomaraporttia, joka sisältää yhteenvetoihin liittyvän tarkastushavaintojen dokumentoinnin. Tässä kertomuksessa on alalukujen kohdalla suppeasti selostettu johdantona myös niitä asiakokonaisuuksia, joita kokoomaraportissa on käsitelty.

### 3.1 Ammatillisen peruskoulutuksen ohjausjärjestelmä

Luvussa on käsitelty lähemmin koulutuksen työelämäyhteyksiä, koulutuksen järjestämislupia, järjestäjiä ja järjestäjien ennakoitivastuuta, taloutta, tuloksellisuutta, koulutusjärjestelmän tuottavuutta, aloituspaikkoja sekä koulutuksen kysyntää ja tarjontaa.

#### *Ennakoinnin säännösohjaus*

Kuten edellä on ilmennyt, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/98) on korostettu ammatillisessa koulutuksessa nimenomaisesti työelämäyhteyksien tärkeyttä: ammatillisessa koulutuksessa tulee ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet ja koulutusta järjestettäessä tulee olla yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Asiaa korostetaan myös em. lakiin sisältyvän koulutuksen tarkoituskohdassa: koulutuksen tarkoituksena on vastata työelämän osaamistarpeita. Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen osalta ennakoinnin säädösperuste löytyy kuitenkin lain-säädännöstä tulkinnan kautta: nimenomaista säädösperustaa tämän koulutuksen ennakoinnille ei ole. Tarkasteltaessa yleisesti koulutuksen ennakoititoimintaa ja erityisesti tämän toiminnan nykytilaa sekä tähän toimintaan liittyviä erilaisia ongelmia, lakia on pidettävä ohjausvaikutuksiltaan varsin suppeana. Lain valmistelu kytkeytyi aikaan, jolloin koulutuksen ennakoititoiminnan osalta oltiin eräänlaisessa murrosvaiheessa.

## *Järjestäjien vastuu*

Vaikka ennakointitoiminta rakentuu koulutusaloittaaiseen määrälliseen ennakointiin, koulutusaloittaista määrällistä sääntelyä ei pääsääntöisesti kuitenkaan ole. Vastuu ennakkoinnin tulosten hyödyntämisestä on koulutuksen järjestäjillä. Opetusministeriön ja valtion talousarvion määrällisen ohjauksen rajoissa koulutuksen järjestäjät viime kädessä aina itse kuitenkin vastaavat siitä, että koulutustarjonta parhaalla mahdollisella tavalla vastaa työelämän tarpeita<sup>20</sup>. Kun asiaa tarkastelee nimenomaan koulutuksen ennakkoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen näkökulmasta, koulutuksen järjestäjälle asetetaan tässä melkoinen vastuu. Toimintavapauden lisäämisellä vastuuta oli vielä korostettu. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan koulutusta järjestettäessä tulee olla yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Lausumaa voidaan pitää varsin yleisluonteisena. Siitä, että koulutusta järjestettäessä koulutustarjonta vastaa työelämän määrällisiä koulutustarpeita, ei laissa ole mitään koulutuksen järjestäjän toimintaa ohjaavaa mainintaa.

Suositukselta löytyy kuitenkin koulutuksen järjestäjiä koskevia suosituksia. Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuosituksen mukaan järjestäjien tulee tehdä yhteistyötä koulutus- ja osaamistarpeiden ennakkoinnissa, hyödyntää systemaattisesti ennakointitietoa ja ennakoida työelämän tarpeita keskeisten sidosryhmien kanssa. Suosituksessa mainittujen tehtävien hyvin suorittaminen edellyttää koulutuksen järjestäjältä myös tähän toimintaan tarvittavaa erityisosaamista ja tukihenkilöstöä sekä jonkinlaisen ennakointijärjestelmän luomista. Kun ennakointia kuitenkin tehdään monilla eri tasoilla ja ennakointitietoa alkaa olla paljon, riskinä on se, että erilaista keskenään jopa ristiriitaista tietoa alkaa tulla vielä nykyistekin enemmän. Vaikka järjestäjätasolla ennakointia alettaisiin toteuttaa nykyistä enemmän, suositus ei anna vastausta siihen, miten aluetason koulutuksen määrällinen koordinaatio voisi toteutua. Siitä, miten koulutuksen järjestäjät aluetasolla koordinoivat keräämiensä ja hankkimiensa ennakointitietojen perusteella koulutuksen määrällistä tasapainoa, ei suositukseen sisälly erityistä kohtaa. Vaikka koulutuksen järjestäjillä olisikin hyvin toimivat ennakointijärjestelmät, tämä seikka ei poista vielä alueellisen koordinaation tarvetta. Tällaista koordinaationjärjestelmää ei nykyisin enää ole.

---

<sup>20</sup> *Työ- ja elinkeinoministeriö on opetushallinnosta ja Suomen Kuntaliitosta poiketen pitänyt tätä määrällisen sääntelyn puuttumista kuitenkin ongelmallisena. Koulutus ei aina riittävästi suuntaudu vastaamaan työvoimatarpeita.*

## *Järjestäjaverkon kehittäminen*

Vuoden 2006 keväällä on käynnistynyt opetusministeriön ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen vauhdittamishanke, jonka tarkoituksen on muodostaa riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla olisi entistä paremmat edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeita. Näiden muodostettavien alueellisten tai muutoin vahvojen ammattiopistojen toiminnat kattaisivat kaikki koulutustoiminnot (ml. aikuiskoulutus) ja opetusyksiköt. Ammattiopistojen päämääränä on muun muassa varmistaa, että koulutuksen opiskelijamäärävolyyymia voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti ja suunnata joustavasti työvoimatarve huomioon ottaen. Hanke, jonka on tarkoitus kestää vuoteen 2008 asti, on perustunut valtioneuvoston vuosille 2003–2008 vahvistamaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Hankkeen toteuttamista tuetaan erillisavustuksilla.

Opetusministeriö on lähettänyt 18.10.2007 koulutuksen järjestäjille kirjeen, jossa on arvioitu jo suoritettuja toimenpiteitä sekä annettu suosituksia järjestäjaverkon kehittämiseksi. Ministeriö on tehnyt yksityiskohtaisia suosituksia siitä, miten koulutuksen järjestäminen pitäisi alueellisesti koota yhteen. Järjestäjaverkon kehittämistä tuetaan yksikköhinnan harkinnanvaraisilla korotuksilla. Järjestäjiä on pyydetty esittämään seuraavan vaiheen suunnitelmat koulutuksen järjestäjaverkon kokoamiseksi vuosina 2010–2012 sekä ilmoittamaan ennakkotiedot vuonna 2009 tapahtuvista yhdistymisistä.

Vauhdittamishanke kytkeytyy läheisesti käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen, joka toteutetaan vuoden 2012 loppuun mennessä kuntien ja valtion yhteistyönä (nk. Paras – hanke). Em. vauhdittamishanke on ajallisesti yhteen sovitettu kunta- ja palvelurakennemuutoksen kanssa. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta on annettu vuonna 2007 laki (169/07), jonka eräänä tavoitteena on parantaa tuottavuutta ja varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Laissa on nimenomaisesti käsitelty myös ammatillista koulutusta: lain 5 §: n mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/98) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Vuoden 2006 väestötietojen mukaan 15 ammatillisen koulutuksen järjestäjänä toimivaa kuntaa ja 14 kuntayhtymää eivät täytä väestöpohjavaatimusta. Alustavien selvitysten mukaan 21 ammatillisen koulutuksen järjestäjää täyttää väestöpohjavaatimuksen muodostamalla laajempipohjaisen koulutuksen järjestäjäorganisaation ja yksi käyttää kuntaliitosta väestöpohjan laajentajana. Valtaosassa kun-

Opetusministeriön em. vauhdittamishankkeen ja tämän lain seurauksena, ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät tulevat vähenemään. Muutoksilla voidaan katsoa olevan koulutustoiminnan ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista tehostava vaikutus, koska tätä toimintaa voidaan tällöin harjoittaa entistä suuremmissa yksiköissä. Koulutusta voidaan koordinoitusti järjestää nykyistä laajemmilla toiminta-alueilla, jolloin koulutuksen saatavuuskin voidaan ikäluokkien pientyessä turvata entistä paremmin.

### *Järjestämisluvat*

Ammatillisen koulutuksen järjestämislupien muutosprosessia varten ei ole hallinnollista järjestelmää, jossa olisi tarkemmin määritelty toimintaprosessin rakenne ja toimintamuodot. Tätä voidaan pitää puutteena<sup>22</sup>. Siitä, miten järjestämislupien kokonaisopiskelijamäärät ovat suhteessa tuotettuun ennakointitietoon ja kehittämissuunnitelmassa esitettyihin koulutuksen aloittajavoitteisiin, ei ole tietojärjestelmää. Tuotetun ennakointitiedon seurannan kannalta järjestelmä olisi tarpeellinen. Kun arvostelun kohteena on ollut usein ennakointitiedon riittämätön hyödyntäminen päätöksenteossa, korostuu järjestelmän tarve.

### *Valtionosuusjärjestelmä*

Toisen asteen koulutukseen kuuluva ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuusjärjestelmä on opiskelijamääräperusteinen. Koulutuksen järjestäjän kannalta on taloudellisesti tärkeää, että hän pystyy täyttämään kaikki aloituspaikkansa eli täyttämään järjestämisluvassa määritellyn oppilaiden kokonaisuuden. Järjestelmän perusrakenteeseen ei ole sisällynyt työelämän tarve- ja tuotetun koulutuksen ennakointitietokriteeriä. Valtionosuusjärjestelmä tukee ensisijaisesti opiskelijamäärien maksimointia, eikä sitä, vastaako toteutettava koulutus työelämän tarpeita. Tuloksellisuusrahoituksella, jossa opintojen jälkeinen työllistyminen on keskeinen lisärahoituskriteeri, on pyritty lisäämään kou-

---

*tia ja kuntayhtymiä yhdistymisprosessi on käynnissä ja yhdistymiseksi ajankohdaksi on asetettu 1.1.2009.*

<sup>22</sup> *Opetusministeriön mukaan tavoitteena on kehittää ja toteuttaa toisen asteen eli ammatillisen ja lukiokoulutuksen säätely- ja ohjausprosessien tukijärjestelmä, jossa prosessiin liittyvä asiointi ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä tapahtuisi sähköisesti.*

lutuksen vastaavuutta työelämän tarpeisiin. Toiminnan kokonaisrahoituksessa tämä tuloksellisuusrahoitus on kuitenkin vielä varsin vähäinen<sup>23</sup>.

### *Rahoitusjärjestelmät ja niiden vaikutukset*

Ammatillisen koulutuksen nykyrahoitusjärjestelmässä jo varsin vähäinen opiskelijamäärien nostaminen aiheuttaa huomattavia lisämenoja valtiolle ja koulutuksen järjestäjille. Tämä ei ole omiaan kannustamaan nuorten ammatillisen peruskoulutuksen määrien lisäämistä suhteessa lukiokoulutukseen. Toisaalta ammatillisen koulutuksen määrällinen säätelyjärjestelmä sinänsä jo rajoittaa lisäämistä. Lukiokoulutustahan ei määrällisesti säädellä. Mikäli kaikki hakijat eivät pääse nuorten ammatillisen peruskoulutukseen, tässä tilanteessa on helppo laajentaa lukiokoulutusta, jonka järjestäminen ammatilliseen peruskoulutukseen verrattuna on taloudellisesti edullisempaa koulutuksen järjestäjälle. Tätä epäkohtaa vahvistaa vielä koulutustakuu, jolla pyritään turvaamaan jokaiselle peruskoulun päättäneelle nuorelle koulutuspaikka.

Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen lisärahoitustarpeita voitaisiin vähentää, mikäli koulutuksen järjestäjien kesken voitaisiin kohdentaa opiskelijapaikkoja uudelleen. Järjestämislupamenettely antaa opetusministeriölle tähän myös mahdollisuudet. Jossakin määrin tällaista toimintaa on harjoitettu: eli vähennetty järjestäjiltä opiskelijoita, siirretty opiskelupaikkoja toiselle järjestäjälle jne. Se, että täyttöasteet ovat olleet koulutuksessa lähellä 100 prosenttia, ovat rajoittaneet tämän mahdollisuuden käyttöä. Järjestämislupakysymys on aktualisoitunut pääasiassa silloin, kun valtion talousarvioon on sisällytetty toiminnan volyymin laajennusta, joka edellyttää aina myös rahoituksen laajennusta.

Koulutusasteiden välisessä määrällisessä mitoituksessa koulutusasteiden rahoitusjärjestelmillä on erilaiset vaikutukset. Toisin kuin yliopistokoulutuksessa, ammatillisen peruskoulutuksen ja myös ammattikorkeakoulutuk-

---

<sup>23</sup>Toisen asteen koulutuksen valtionosuusjärjestelmää on tarkoitus kehittää. Sisäasiainministeriö oli nimittäin asettanut 25.1.2007 työryhmän selvittämään kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Työn perustana oli laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (puitelaki), neuvottelutulos hallitusohjelmasta (15.4.2007) ja valtioneuvoston tarkistetut kehykset 2008 – 2011. Työryhmä julkaisi väliraportin, johon sisältyi yhtenä vaihtoehtona myös toisen asteen koulutuksen eli lukion ja ammatillisen koulutuksen valtionosuuksien yhdistäminen (Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, Väliraportti, Sisäasiainministeriö 30.3.2007). Sisäasiainministeriö asetti 1.6.2007 työtä jatkamaan uuden työryhmän, jonka määräaika päättyi 28.2.2009.



sen rahoitus rakentuu opiskelijamäärillä laskettuihin yksikköhintoihin. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärien lisääminen edellyttää aina lisärahoitusta, josta aiheutuvat menot valtio ja pääasiassa kunnat kantavat. Yliopistokoulutuksessa opiskelijamääriä voidaan nostaa ilman, että nostaminen lisäisi välittömästi valtion menoja (kunnathan eivät osallistu näiden menojen kattamiseen). Rahoitusjärjestelmiä ei voi siten pitää koulutuksen mitoituksen näkökulmasta suhteessa toisiinsa neutraaleina. Riskinä on, että yliopistokoulutus suhteessa muihin koulutusasteisiin määrällisesti korostuu.

Vastaava riski sisältyy myös lukiokoulutukseen. Kuten edellä on ilmennyt, lukiokoulutusta ei määrällisesti säädellä ja lukiokoulutuksen järjestäminen muodostuu nuorten ammatillista koulutusta taloudellisesti edullisemmaksi. Kun nuorten ammatillista koulutusta ei kaikilta osin voida rahoituksellisista ja koulutuksen määrällisen säätelyn syistä järjestää niin paljon, kuin olisi tarvetta, järjestetään tämän sijasta lukiokoulutusta. Tällöin peruskoulun päättävien koulutustakuu, jota kuntatasolla korostetaan keskeisenä toiminnan peruskriteerinä ja joka sisältyy myös koulutuspolitiikan keskeisiin tavoitteisiin, voi myös toteutua. Kun nuorten ammatillinen peruskoulutus ja lukiokoulutus muodostavat yhdessä toisen asteen koulutuksen, tätä koulutusta pitäisi pyrkiä tarkastelemaan yhdessä. Kuntatasolla tarvittaisiin esimerkiksi tämän toisen asteen koulutuksen kehittämissuunnitelmia. Toisaalta koulutustakuun eli peruskoulun päättävien jatkokoulutusmahdollisuuksien turvaamista ei ole määritelty kuitenkaan minkään tahon tehtäväksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että rahoitusjärjestelmä ei ole omiaan kannustamaan nuorten ammatillisen peruskoulutuksen määrien lisäämistä suhteessa lukiokoulutukseen. Toisaalta ammatillisen koulutuksen määrällinen säätelyjärjestelmä jo rajoittaa tätä lisäämistä.

Lukiokoulutuksen määrien lisäämisellä voidaan katsoa olevan sivuvaikutuksia: lisääminen luo painetta korkeakoulu- ja yliopistokoulutuksen laajentumiselle, joka saattaa siten vaikuttaa puolestaan vähentävästi ammatillisen peruskoulutuksen tarjontaan.

Kun ennakointitoiminnassa eri koulutusasteiden välillä tehdään koulutuksen määrällisessä mitoituksessa jakoja, tilanne voi johtaa siihen, että ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta esimerkiksi suhteessa muuhun koulutukseen jää liian pieneksi. Tällöin on riskinä ammatillisen peruskoulutuksen saavan opiskelijaryhmän jääminen liian pieneksi suhteessa työvoiman kysyntään.

Lukiokoulutuksen tarjontaa pitäisi pystyä tarkastelemaan pitkäjänteisesti myös työelämälähtöisesti yhdessä nuorten ammatillisen peruskoulutuksen kanssa. Kun lukiokoulutus ja nuorten ammatillinen peruskoulutus muodostavat toisen asteen koulutuksen, niin jo tälläkin perusteella yhtenäinen

tarkastelu olisi tarpeellista. Toisen asteen koulutuksen kehittämisessä pitäisi pystyä muodostamaan alue- tai kuntatason kehittämissuunnitelmia, joita suunnitelmia on joissakin kunnissa jo tehtykin<sup>24</sup>.

### *Koulutuksen tarjonta ja kysyntä*

Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen kokonaismäärän mitoitus ja kohdentaminen ei viiden vuoden ajanjaksona (2000–2005) ole juurikaan muuttunut opiskelijamääriltään suurimmilla koulutusaloilla. Aloituspaikoiltaan pienemmillä koulutusaloilla on sen sijaan tapahtunut melkoista kasvua.

Lukiokoulutukseen ja monille ammatillisen peruskoulutuksen aloille pääsevät lähes kaikki hakijat, kun taas monille ammatillisen peruskoulutuksen aloilla vain osa hakijoista pääsee haluamaansa koulutukseen. Suhteessa ennakoituun opiskelun jälkeiseen työllistymiseen hakijamäärät eivät ammatillisessa koulutuksessa kuitenkaan korreloi aina toisiinsa. Kun tarkastellaan toteutuneita opiskelijamääriä, lähes kaikki ammatillisen koulutuksen koulutuspaikat on saatu täyteen. Mikäli haluttu koulutusala ei aukea alueellisesti oikealla paikalla, hakeudutaan jollekin toiselle alalle tai jopa jollekin toiselle alueelle. Jos haluamaansa ammatilliseen koulutukseen ei pääse, yhtenä vaihtoehtona on myös lukioon siirtyminen

Toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen täyttöasteet ovat koko maassa keskimäärin 100 prosenttia. Suurimmalla osalla koulutuksen järjestäjistä täyttöaste on ollut 100 % tai sen yli. Ylittävään osaan ei myönnetä valtionosuutta.

## 3.2 Valtakunnallinen ja alueellinen ennakointi

Luvussa on tarkasteltu ennakointi – käsitettä ja siihen liittyviä määritelmiä, työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaantoa, alueiden kehittämistä sekä koulutuspolitiikan perustavoitteita koulutusennakoinnin näkökulmasta. Lisäksi on tarkasteltu koulutusennakoinnin hallintoa.

---

<sup>24</sup> Suomen Kuntaliiton mukaan tämä käytäntö tulee leviämään kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä laajasti koko valtakuntaan.

## *Ennakoinnin tavoite ja merkitys*

Ammatillisen koulutuksen määrällisen ennakoinnin tavoitteena on tuottaa tietoa nuorten ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen määrällisistä tarpeista, jotka pohjautuvat pitkän aikavälin työllisyysennusteisiin. Tavoitteena on, että työmarkkinoilla olisi saatavilla riittävästi oikeanlaista osaamista ja että työllisyys olisi yhteiskunnallisesti katsoen optimaalisella tasolla.

Koulutustoiminnan osalta ennakoinnin tärkeyttä korostaa erityisesti se, että opintojen parista siirrytään työelämään vasta useita vuosia koulutusmääriä koskevien päätösten jälkeen, ja koska työelämä jatkuu tämän vaiheen jälkeen vielä vuosikymmeniä. Ennakoinnin pitää rakentua siten pitkäjänteiseen toimintaan; muutosten nopeus ja yllätyksellisyys pitäisi vielä pystyä mahdollisimman hyvin ennakoimaan. Yksi keskeisimmistä muutoksista koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakoinnin kannalta on väestön ja työvoiman ikärakenteen muutos: työvoimasta poistuu vuosittain enemmän ihmisiä kuin sinne siirtyy. Työvoiman niukkuus ja mahdollinen työvoimapuola edellyttävät entistä huolellisempaa paneutumista ennakkointiin ja siihen pohjautuvaan koulutustarjonnan oikeaan määrälliseen ja laadulliseen mitoitukseen.

Monet asiat tuovat kuitenkin ennakkointiin erityisongelmia. Työvoiman kohtaantoon liittyvä erityisongelma korostuu nimenomaan suhteessa työvoimasta poistuvaan ja siihen tulevaan väestöön. Työvoimapoistuman on arvioitu olevan 2010 – luvun alusta aina vuoteen 2030 saakka vuositasolla keskimäärin noin 10 000 henkeä suurempi kuin uuden työvoiman tarjonta. Työvoiman saatavuusongelmien katsotaan siten tulevaisuudessa kärjistyvän. Työmarkkinoiden osalta tilanne on täysin uusi, sillä suomalaiset työmarkkinat eivät ole olleet vastaavassa tilanteessa kertaakaan sotien jälkeen. Ikäluokkarakenteessa tulee tapahtumaan lähivuosina myös merkittäviä muutoksia. Keskiasteen ja korkea-asteen nuorten keskimääräinen ikäluokka lähtee jo muutaman vuoden kuluttua olennaiseen laskuun. Kun koulutusjärjestelmän rakentaminen on perustunut historiallisesti koulutusmäärien kasvuun ja koulutustarjonnan laajentamiseen, nuorisoikäluokan lähitulevaisuudessa pienentyvä koko muuttaa kehitystä päinvastaiseen suuntaan. Kun samanaikaisesti työvoiman tarjonta supistuu, koulutukseen hakeutuvista nuorista katsotaan tässä tilanteessa syntyvän koulutuksen järjestäjien – ja myöhemmin myös koulutuksesta valmistuneiden osalta työnantajien kesken – entistä enemmän myös kilpailua.

Yleinen talous- ja työvoimapolitiikka asettaa koulutusennakoinnille nykytilanteessa siis erityisen vaativat tavoitteet.

## *Aluepoliittiset tavoitteet*

Aluepoliittiset tavoitteet asettavat ennakoinnille myös tavoitteita, joiden perusteet löytyvät säännöstasolta. Alueiden kehittämislain (602/02) tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyn takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Koulutuksen ennakointia ja mitoitusta koskevalla opetushallinnon päätöksenteolla on huomattava periaatteellinen merkitys tämän lain tavoitteiden toteuttamiselle. Jotta tavoitteita voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa, tähän lainsäädäntöön kytkeytyvien erilaisten suunnitelmien ja ohjelmien sekä opetushallinnon koulutuksen ennakoinnin ja mitoituksen valmistelulla ja päätöksenteolla pitäisi olla kiinteä yhteys toisiinsa. Yhteyttä näillä asioilla ei kuitenkaan ole.

Alueiden kehittämislain mukaan alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa aluekehittämisviranomaisena maakunnan liitto.

Valtioneuvoston vuonna 2004 tekemässä päätöksessä alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista aluetasolla arviointia ja ennakointia koordinoidaan maakunnan liitoissa maakunnan yhteistyöryhmien valmistelun pohjalta. Päätöksessä on asetettu siis maakunnan liitot koordinoitivastuuseen. Kun koulutuksen ennakointia tehdään nykyisin yksityiskohtaisesti aluetasolla opetushallinnon ja eri aluetoimijoiden välisenä yhteistyönä, yhteistyö konkretisoituu nimenomaisesti tällä tasolla.

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista suuntaa ja sovittaa yhteen maakuntaohjelmia ja eri hallinnonalojen alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä. Valtioneuvoston päätökseen sisältyi kohta "Työvoima- ja koulutustarpeiden arviointia ja ennakointia vahvistetaan". Vahvistaminen tapahtuu tämän mukaan sekä valtakunnallisesti sekä erityisesti aluetasolla osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.

Maakuntasuunnitelmien sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman väliset yhteydet ovat toistaiseksi varsin kapeita: suunnitelmatasolla alueellisia ja opetushallinnon suunnitelmia ei toistaiseksi ole koordinoitu toisiinsa. Osittain syynä on, että maakuntaohjelman ja kehittämissuunnitelmien laatimisaikataulut ovat erilaisia. Jotta tavoitteita voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa maakuntasuunnittelun, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman, opetushallinnon ja myös koulutuksen järjestäjien päätöksenteon sekä koulutuksen määrällisen toimeenpanon välillä pitäisi olla kiinteä yhteys. Koulutussuunnittelu ja maakuntasuunnittelu eroavat siinä, että maakuntasuunnitteluun kytkeytyy

konkreettinen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma, jota opetus-hallinnon kehittämissuunnitelma ei sisällä. Kehittämissuunnitelmassa asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa viime kädessä vasta vuosittain talousarvion yhteydessä tehtävien mitoitus- ja kohdentamispäätösten puitteissa.

Kun asiaa tarkastelee nimenomaan maakuntasuunnittelun tasolta, alueellisen kehittämisen kannalta ideaalitulanteena voitaisiin pitää sitä, että maakuntaohjelman pohjalta laadittavaan toteuttamissuunnitelmaan voitaisiin sisällyttää opetusministeriön kehittämissuunnitelmaan sisältyvät alueelliset tavoitteet, joiden toteuttamisen rahoituksesta olisi myös sovittu valtioneuvostasolla. Tämä järjestelmä merkitsi sitä, että maakunnan liittojen tasolla voitaisiin tällöin sopia koulutuksen järjestäjien kanssa koulutusaloittain koulutuksen aloittajapaikkatarjonnasta. Kun maakunnan liitto on osallistunut aluetasolla valtakunnalliseen koulutuksen ennakointiin ja liittojen koordinoimana on tehty alueelliset koulutustarveselvitykset, sillä pitäisi tämän vuoksi olla myös riittävästi tietoa koulutuksen kysynnästä. Edellä oleva malli muuttaisi nykyistä järjestelmää, jossa yksittäisellä koulutuksen järjestäjällä on itsenäinen päätösvalta järjestämisluvan puitteissa määritellä koulutuksen aloittajatarpeensa koulutusaloittain. Kun maakuntien liitot koostuvat myös koulutuksen järjestäjistä – eli pääasiassa kunnista tai kuntayhteisöistä – päätösvalta siirtyisi tässä tapauksessa siis järjestäjiltä kuntien muodostamalle yhteisölle.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmien tavoitteena on ollut kahdella viime kierroksella se, että suunnitelmaan saataisiin myös määrälliset, alueelliset koulutuksen aloittajatarveluvut. Tässä ei ole onnistuttu: valtakunnallinen ja alueellinen koulutusennakointi ovat tuottaneet toiminnan ohjauksen ja koordinoinnin erilaisten ongelmien vuoksi lukuja, jotka ovat poikenneet toisistaan.

Valtioneuvosto päätti 20.12.2007 hallituskauden 2007–2011 ajaksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen uusista tavoitteista. Päätös vahvistaa entisestään maakunnan liittojen roolia alueiden kehittämisessä. Sitä voidaan tulkita myös siten, että koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman ja maakuntaohjelmien välistä yhteyttä pitäisi vahvistaa. Päätös sisältää nimenomaisen kohdan myös ennakoinnista ja arvioinnista. Se sisältää myös lukuisia koulutukseen liittyviä kannanottoja, joista useimmat olivat olleet jo pari viikkoa tätä päätöstä ennen tehdyssä valtioneuvoston päätöksessä opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelmassa (KESU). Kun alueita koskevan päätöksen tarkoituksena oli poistaa turhia ohjelmallisia päällekkäisyyksiä, päätös ei täytä tätä tavoitetta.

## *Muita tavoitteita*

Koulutuksen ennakoinnissa ja mitoituksessa koulutuspaikan turvaamisasia on ollut keskeinen toiminnan suunnittelun peruslähtökohta. Nuorisoikäluokan keskimääräinen koko on koulutustarjonnan rakentamisen peruslähtökohta. Verrattuna muihin koulutuksen ennakoinnin ja – mitoituksen politiikkatason tavoitteisiin, tämä mitoitustavoite on helpoiten saavutettavissa: koulutustarjontaa määrällisesti laajennettaessa ja kohdennettaessa tämä tavoite voidaan saavuttaa. Tämä tavoite tulisi kuitenkin pystyä kytkemään myös työelämän tarpeisiin siten, että esimerkiksi eri koulutusasteilla ja -aloilla koulutuksen aloittajien määrät vastaisivat mahdollisimman hyvin määrällisesti, laadullisesti ja alueellisesti työelämän tarpeita.

Kun opiskelijoiden työllistymistavoitteen pitäisi rakentua tuotettuun ennakointitietoon työvoiman tarpeesta, koulutustakuuajattelu lähtee kaikkien peruskoulunsa päättävien nuorten kouluttamistavoitteesta. Järjestäjätasolla voidaan koulutuksen kohdentamisessa käyttää perustellusti siis kahta toisistaan poikkeavaa kriteeriä. Kun koulutuksen kohdentamisen säännöspuusta puuttuu tai on tulkinnanvarainen, kummankin toisistaan poikkeavan vaihtoehdon käyttäminen toiminnan määrällisenä kriteerinä on mahdollista. Tällöin koulutustoiminnan määrälliseltä ohjaukselta ja samalla myös koulutuksen järjestäjätasolla tapahtuvalta kohdentamiselta puuttuu riittävän yhtenäinen perusta.

Koulutuksen ennakointiin ja mitoitukseen kytkeytyy koulutuspoliittisten perustavoitteiden lisäksi siis myös talous- ja työllisyyspoliittisia sekä aluepoliittisia tavoitteita, jotka pitäisi pystyä koulutusta ennakoitaessa ja mitoittaessa tasapainottamaan. Tehtävä on haasteellinen, koska tasapainottaminen ajoittuu nyt ajanjaksoon, jossa toimintaan liittyy poikkeuksellisia, ennakointi- ja mitoitustoimintaa monilta osin vaikeuttavia tekijöitä.

Koulutusennakointi rakentuu laaja-alaisiin ja kattaviin, lähinnä verkosto- ja projektimaisiin toimintamuotoihin, joihin osallistuu lukuisa määrä erilaisia organisaatioita ja toimijoita valtakunta- ja aluetasolla. Ennakointitoimintaa toteutetaan aluetasolla yhdeksällätoista maakuntaliittotasolla laajana yhteistyönä. Kuten kertomuksen luvussa 3.1.4 on mainittu, toimintaa voidaan tarkastella monitoimijaisena monitasoverkostona.

Koulutusennakoinnin valtakunnalliset resurssit ovat kuitenkin melko vähäiset. Päätoimisia toimijoita on vain muutamia opetushallituksen ao. yksikössä. Pysyvän ennakointihenkilöstön vähäisyyden vuoksi koulutusennakointitoiminta ei ole muodostunut jatkuvaluonteiseksi. Toiminta painottuu nelivuositain valmisteltavana olevan KESU – suunnitelman laatimisen loppuvaiheisiin.

## *Ennakoinnin hallinto*

Koulutusennakoinnin hallintoa on säädelty hyvin niukasti. Koska ennakoitotoiminnan pitäisi olla mahdollisimman joustavaa, toiminnan yksityiskohtaista ja tarkkaa hallinnollista sääntelyä ei sinänsä voi pitää perusteltuna; jotta muutostilanteita voitaisiin parhaiten hallita, pitäisi olla valmiuksia joustavasti muuttaa hallintomallejakin. Sääntelyn vähäisyydestä, ja osittaisesta puuttumisesta voidaan kuitenkin samalla katsoa seuraavan sen, että toiminta näyttäytyy samalla usein hyvin sekavana, hajanaisena ja koordinoimattomana. Työtä tehdään myös päällekkäisenä ja toiminta tuottaa eri tasoilta myös erilaista, jopa keskenään ristiriitaistakin tietoa. Kun kehittämissuunnitelman laatiminen keskittyy vain määrätulle ajanjaksolle, toiminnalta puuttuu riittävä jatkuvuus. Hallinnollisesti ja myös toiminnallisesti koko prosessi on periaatteessa ennakoimaton, koska prosessin hallintoa ja sääntelyä voidaan aina muuttaa. Tämä tilanne luo ennakoitotoiminnan hallintoon epävarmuustekijöitä. Epäkohtaa korostaa vielä sekin, että tuotettujen tulosten, tavoitelukujen tarkoituksesta ja käytöstä ei olla täysin kaikilla tasoilla tietoisia.

Toiminnan hallinnon ohjausta selkeyttäisi yleisohje, joka poistaisi prosessista epävarmuustekijöitä ja loisi samalla myös jatkuvuutta. Vireillä olevat kehittämishankkeet antavat tähän kehittämiseen aluetasolla yleistä perustaa. Aluehallinnon uudistushankkeen tavoitteenahan on luoda selkeä työnjako aluehallinnon, sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välille siirtämällä toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnallisesti kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle. Tämä tavoite liittyy olennaisesti myös koulutuksen määrälliseen ennakointiin, jossa eri alueellisten toimijoiden työnjaon epäselvyys ja tehtävänjaon päällekkäisyydet ovat olleet toistaiseksi eräs keskeinen arvostelun kohde.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen uusista tavoitteista sekä aluehallinnon uudistamishanke tarjoavat nyt kokonaisuudessaan hyvän keinon asemoida strategisesti koulutuksen määrällinen ennakointi entistä tärkeämpään ja merkittävämpään asemaan alueellisessa kehittämistoiminnassa ja tätä kautta myös kehittää toiminnan hallintoa. Kehittämistyö voi olennaisesti muuttaa tulevaisuudessa alueellista koulutusennakointia. Kehittämistyö näyttää vahvasti vievän suuntaan, jossa koulutustoiminnan ennakoinnin edellytykset voivat huomattavasti nykyisestä tilanteesta parantua.

### 3.3 Ennakointitoimintaa koskevia arviointeja

Kokoomaraportin tässä luvussa on käsitelty ensinnäkin arviointeja, jotka liittyvät tai sivuavat läheisesti koulutusennakointia (yleisarvioinnit). Tämän jälkeen on käsitelty lähemmin niitä arviointeja, jotka ovat koskeneet suoraan koulutuksen ennakointitoimintaa. Tässä käsitellään pääpiirteittäin yhteenvetona näitä arviointeja ja niissä esitettyjä näkemyksiä ja kannanottoja<sup>25</sup>.

#### *Yleisarviointeja*

Ennakointitoiminta on muutaman viime vuoden aikana noussut monella tavalla vahvasti esille. Toimintaa on arvioitu ja tehty lukuisia kehittämissuunnitelmia. Siihen on selvästi alettu kohdistaa myös eräänlaisena uutena, hallinnollisena tiedonmuodostuksen tapana myös melkoisia odotuksia.

Opetushallinnon lisäksi myös muilla hallinnon aloilla on korostettu koulutustoiminnan ennakoinnin tärkeyttä. Esimerkiksi aluekehittämisessä on monelta osin korostettu ennakoinnin tärkeyttä osana aluekehittämistä. Samoin on tehty myös työvoimahallinnossa. Alue- ja työhallinnossa on asetettu tavoitteita opetusministeriön hallinnonalan koulutustoiminnan ennakoinnin kehittämiseksi. Vaikka alue- ja työhallinnon taholta on esitetty epäsuorasti myös arvostelua koulutuksen ennakointitoimintaa kohtaan, tämä on usein ollut varsin yleisellä tasolla. Itse toiminnan vaikuttavuuden konkreettiseen arviointiin nämä kannanotot eivät ole perustuneet. Tämä

---

<sup>25</sup> Näitä erilaisia arviointeja ovat olleet esimerkiksi seuraavat: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle, Opetusministeriön ja Työministeriön tulevaisuusraportit, Opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat, Valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista tehdyt valtioneuvoston päätökset, Elinkeinoelämän keskusliiton rekrytointi-, henkilöstö- ja koulutustiedustelut, Eduskunnassa eri yhteyksissä tekemät arvioinnit, Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2006, Valtioneuvoston ennakointiverkoston julkaisut (ml. taustaselvitykset), Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitykset, Hallituksen strategia-asiakirjat, Sisäasiainministeriön alueselvitykset, Suomen Kuntaliiton tekemät selvitykset, Opetushallituksen ammatillisen koulutuksen tila- ja muut selvitykset, Kansainvälinen koulutuksen ennakoinnin vertaisarviointi, Selvitysmiehen opetushallintoarviointi ja Opetusministeriön koulutustarpeiden ennakoinnin tila- ja kehitysarviointi. Viimeksi mainittu arvio (Selvitys koulutus- ja osaamistarpeiden kehittämisestä sekä ennakoinnin tilasta ja kehittämistarpeista, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:5) valmistui tämän vuoden alussa.



puute on yleensäkin ennakoitotoiminnan arvioinnissa havaittavissa. Valtioneuvostossa on nyt asetettu tavoite kehittää "toimiva" työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoitijärjestelmä. Tavoiteasettelun taustalla on ajatus, että nykyjärjestelmä ei ole toimiva.

Koulutustoiminnan ennakointiin on kiinnitetty hallinnossa jo muutamien vuosien aikana huomiota ja edellytetty toiminnan kehittämistä. Valtioneuvoston hyväksymässä opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelmassa ei ole kuitenkaan asiaan kiinnitetty erityistä huomiota.

Edellä olevaa taustaa vasten olisi voitu olettaa, että kehittämissuunnitelmassa tähän asiaan olisi paneuduttu konkreettisemmin ja yksityiskohdaisemmin. Koulutuksen ennakoitokannanottojen ja – arviointien koordinointi ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.

Työvoiman saatavuuteen ja työvoiman kohtaanto –ongelmiin liittyvien selvitysten puutteena voidaan pitää myös sitä, ettei selvityksiä ole pyritty kytkemään koulutustoiminnan määrälliseen ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen. Koulutuksen ennakoitotoiminnan mahdollista ongelmallista yhteyttä – heikkouksia, puutteita jne. – osaavan työvoiman saatavuuteen ei konkreettisesti ole pystytty siis tarkemmin täsmentämään. Syynä on ilmeisesti se, että osaavan työvoiman saatavuuteen vaikuttavat koulutuspoliittisten toimintojen lisäksi myös hyvin monet muutkin toiminnat. Vaikka asian selvittäminen on sinänsä vaikeaa ja monimutkaista, tämän tyyppisellä tiedon tuottamisella voitaisiin edistää koulutustoiminnan ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen vaikuttavuutta. Yleisten näkemysten esittäminen ei tätä vaikuttavuutta juurikaan voi parantaa. Tehdyissä rekrytointiselvityksissäkin on tämä sama puute havaittavissa. Näiden nykytilanteeseen perustuvien selvitysten ongelmana, niiden hyötyarvosta huolimatta, on sekin, että niiden pohjalta voidaan tehdä jopa täysin väärä, lyhytjänteisiä johtopäätöksiä.

Ennakoitotoiminnan yleistä tasoa koskevissa arvioinneissa on tuotu esille ongelmia ja puutteita. Ennakoitotoiminnan on katsottu vaikeutuvan, mutta samalla sitä on kuitenkin katsottu tarvittavan entistä enemmän. Toimintaa ei pitäisi määrällisesti erityisemmin lisätä, vaan ennakoititulojen kohdentamista eli laatua tulisi parantaa. Ennakoitotoiminta tulisi toisaalta kytkeä nykyistä paremmin itse suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Hyödyntämisen on katsottu jäävän usein puolitiehen, koska sitä ei ole kytketty selkeästi osaksi strategiatyöskentelyä: ennakointi jää tällöin helposti irralliseksi prosessiksi. Ongelmista ja puutteista huolimatta ennakoinnin yleisenä hyötynä on nähty se, että sen avulla toimintojen koordinoitua ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta on voitu kaikkesta huolimatta parantaa.

## *Koulutusennakoinnin tila-arviointeja*

Koulutusennakointia koskevista selvityksistä, joissa usein toistuvat melko samanlaiset arviot ja johtopäätökset, voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä. On kuitenkin huomattava, että osa näistä selvityksistä on jo useita vuosia vanhoja ja että toimintaa on pyritty opetushallinnon osalta toisaalta koko ajan kehittämään. Kun vanhempien ja uudempien selvitysten ja arviointien välillä on kuitenkin selkeitä yhtäläisyyksiä, tämä viittaisi siihen, että toiminnan eräänlaisia perusongelmia on edelleen olemassa. Ennakointia arvioitaessa on tietenkin aina muistettava toiminnan yleiset rajoitteet. Ei ole kohtuullista odottaa ehdottoman tarkkoja tuloksia muuttuvassa toimintaympäristössä.

Koulutuksen järjestäjätasolla on arvioitu esiintyvän useita erilaisia jäykkyystekijöitä, jotka estävät ja rajoittavat koulutuksen mahdollisimman tarkoituksenmukaista tarjontaa työelämän tarpeiden kannalta. Vaikeaksi koulutustarpeen ennakoinnin ja mitoituksen tekee toisaalta se, että Suomen väestö- ja työpaikkarakenteiden ja niiden kehityksen vuoksi tarpeet eri maakunnissa ovat hyvinkin erilaisia. Ennakointitiedon hyödyntämistä on katsottu heikentävän se, ettei tietoa ole riittävästi kytketty konkreettiseen päätöksentekoon ja strategiseen suunnitteluun. Riskinä on se, että ennakointitoiminta ja konkreettinen päätöksenteko eriytyvät omiksi toimintaprosesseiksi, joilla on vain vähäisiä kytkentöjä toisiinsa. Mikäli koulutuksen tavoitetiedot ja tuotetut ennakointitiedot sotkeutuvat toisiinsa, oikean ennakointitiedon tuottamisen edellytykset heikentyvät.

Koulutustarjonnan kasvulle on aina arvioitu löytyvän perusteita, mutta koulutustarjontaa supistavien signaalien ei ole katsottu vaikuttavan riittävästi järjestäjätasolla koulutuksen tarjontaan. Kulloisetkin rahoitusresurssit ja opettajakunnan näkemykset, saattavat enemmänkin ohjata sisäänottoa kuin aloituspaikkojen mitoitus. Koulutuksen tarjontaa voidaan pikaisesti laajentaa, mutta tarjonnan supistaminen tapahtuu hitaasti.

Ennakoinnin tehtävä ja tarve on nähty epämääräiseksi. Puutteina ja ongelmina on nähty seuraavia asioita.

Toistaiseksi kaikkia merkittäviä tahoja palveleva ennakointikonsepti puuttuu. Käytäntöjä ja sovelluksia on lukuisia. Järjestelmää leimaa pirstoutuneisuus<sup>26</sup>. Ennakointitoiminnan puutteet estävät myös koulutuksen järjestäjien strategista suunnittelua. Sitä, mitä hyötyä monisärmäinen kokonaisuus yleensä tuottaa päätöksentekijöille, on katsottu olevan vaikea

---

<sup>26</sup> *Opetushallitus on korostanut opetushallinnon viime vuosina pyrkineen kuitenkin kehittämään yhteistä konseptia ja muilla tavoinkin tuomaan toimintaan mukaan yhtenäisyyttä.*

arvioida. Ennakointitiedon analysoinnista puuttuu tarvittavaa osaamista ja henkilökuntaa. Jalostamatonta tietoa on paljon, mutta puuttuu keinoja, jolla tästä laajasta tietopohjasta voitaisiin suodattaa olennainen tieto. Ennakointituloksia pitäisikin jalostaa nykyistä enemmän koulutuksen tarjoajien käyttöön.

Pitkän ajan työvoima- ja ammattirakenne ennusteiden laadinnan on katsottu rakentuvan melko yksipuoliseen tarjontapohjaiseen lähestymistapaan. Järjestelmien keskeisen perustekijän, väestökehityksen ennustaminen pitäisi olla monipuolisempaa ja perustellumpaa. Ennakointityön pitäisi olla nykyistä riippumattomampaa; ennusteet tulisi selvästi erottaa tavoitelaskelmista. Ennakointitoiminnan kehittämisen ei ole katsottu eräiden näkemysten mukaan edellyttävän kuitenkaan pysyviä uusia järjestelyjä: menetelmien ja tietopohjan osalta toimintaa pitäisi silti monilta osin kuitenkin parantaa ja kehittää.

Kun ennakointia tarkastelee valtakunnallisesti kokonaisuutena, sen määrällistä lisäämistä ei ole yleisesti pidetty ennakoinnin vaikeutuessa keskeisenä koko toiminnan kehittämiskohteena. Ensisijaisesti tarvittaisiin ennakointitoiminnan laadun parantamista. Varsinaisten päätöksentekijöiden tulisi myös nykyistä paremmin osallistua ennakointitoimintaan, koska yhteyksiä aitoihin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin ei ole riittävä. Tuotettu ennakointitieto ei vastaa riittävästi päätöksenteon tarpeita.

Nykyisin varsin sekalaisen ennakointityön kehittämisvastuu tulisi määrittellä selkeästi myös jollekin taholle. Myös ennakoinnin onnistumisen konkreettista arviointia pitäisi koulutuksen osalta myös tehdä.

Ennakointitoiminnalla on kuitenkin myös omat rajoituksensa. Sen avulla ei ole katsottu yksinomaan voitavan ratkaista osaavan työvoiman saata- vuusongelmaa. Keskeisenä syynä tähän on se, että asiantuntijoiden koulutetun työvoiman tulevaisuusarvot ovat usein erilaisia ja jopa keskenään ristiriitaisia. Tuotetun tiedon tulevaisuuteen kohdistuvista tulkinnoista voidaan perustelluista syistä olla aina myös eri mieltä.

### 3.4 Määrällinen koulutusennakointi

Kokoomaraportissa on käsitelty aluksi määrällisen koulutussuunnittelun alkuvaiheita toiminnan murrosvaiheeseen vuoteen 1995, jolloin koulutuksen ennakointi ja mitoitus alkoi muotoutua nykymuotoonsa. Tämän jälkeen on tarkasteltu nykymuotoisen koulutusennakoinnin eri osia, malleja ja työkaluja, joita on monia: Mitenna –malli, Ensti –sähköinen tietopalvelu, PT –malli, Alue-ennakointi, Hemaasu –malli, Yrke 2020, Koulutustarjonta 2012 –projekti ja Opetusministeriön kehittämissuunnitelman valmis-

telutyöryhmä. Malleja on tarkasteltu verkostoituneena toimintana. Tarkastelun kohteena on ollut myös valtiontalouden kehyspäästösten sekä valtion ja kuntasektorin välisten peruspalveluohjelmien KESU –kytkennät<sup>27</sup>.

### *Valmistelu*

KESU –suunnitelman valmistelun voidaan katsoa jakautuvan kolmeen pääosioon, jotka näkyvät seuraavassa kuviossa. Kaikkia näitä osioita, ja osittain myös koko toimintakokonaisuutta, voidaan tarkastella verkostoituneena toimintana.

Kuvioon olisi voitu piirtää omana osionaan myös valtion talousarvio, johon KESU –prosessilla ei kuitenkaan ole suunnitelman laatimis- ja hyväksymisvaiheessa yhteyttä. KESU ei ole toiminnan voimavara- tai rahoitussuunnitelma. Suunnitelman toteuttaminen voi perustua vasta valtiontalouden kehyspäästöksiin ja vuosittaisiin valtion talousarviota koskeviin päätöksiin sekä kuntasektoriin kytkeytyviltä osin valtion ja kuntasektorin välisiin peruspalveluohjelmiin ja peruspalvelubudjetteihin. Kun ammatillinen peruskoulutus on suurimmalta osin kuntasektorin järjestämää, asia kytkeytyy myös näiden ohjelmiin ja budjetteihin.

Valtion talousarviossa tehdyt koulutusta koskevat vuosittaiset määrärahapäätökset konkretisoituvat viime kädessä koulutuksen järjestäjätasolla koulutuksen järjestämislupien ja tulossopimusten sisältäviksi määrällisiksi opiskelijoita koskeviksi tavoiteluvuiksi.

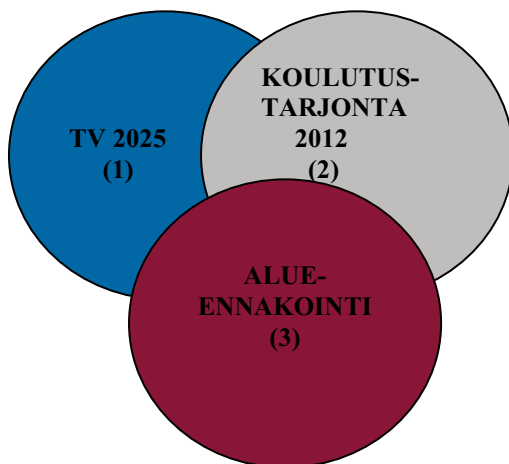
Vaikka KESU:n määrällisillä tavoiteluvuilla ei olekaan konkreettista yhteyttä valtion talousarvioon, suunnittelun taustalla voidaan katsoa olevan kuitenkin aina pitkälti myös valtion talousarvio. Taustallahan on aina tavalla tai toisella nykytilanne ja siihen liittyvä toiminnan rahoitus. KESU –suunnittelu ei määrällisesti olekaan vuosittain tuonut koulutuksen rahoitukseen kovin suuria muutoksia, sillä muutokset ovat olleet yleensä melko marginaalisia. Asia on vahvasti liittynyt myös nuorten ammatilliseen peruskoulutukseen. Kun kuntataso, nuorten ammatillisen koulutuksen pääasiallinen järjestäjä, on osallistunut laaja-alaisesti maakuntien liittojen alueelliseen ennakkointiin, kuntataso on myös tällä tavoin voinut ennakoida koulutuksen rahoitustarpeen mahdollisia kuntatason muutoksia. Valtion ja kuntien välisessä peruspalveluohjelmassa ja budjetissa näitä mahdollisia

---

*27 Kertomuksen liitteenä on kuvaus Koulutustarjonta 2012 – projektin ja siihen liittyvien projektien päätehtävistä ja aikatauluista. Kuten kuvauksesta näkyy, KESU: n laadintaprosessi on ollut hyvin monivaiheinen: siihen on sisällynyt 31 eri työvaihetta.*

muutoksia on arvioitu. Valtion talousarvioon tehdyt muutokset eivät voi siten tulla yllätyksenä kuntatasolle.

Talousarviopäätökset voivat edistää tai myös mitätöidä suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden – mm. koulutuksen määrällisten aloittajatavoitteiden – toteutumista. Mikäli olosuhdetilanteet olennaisesti muuttuvat suunnitelman ennakoitietojen tuottamisajankohdasta, asetettuja tavoitteita tulisi voida muuttaa. Muutosten pitäisi näkyä siten myös valtion talousarviossa.



**Kuvio 2. KESU – suunnitelman valmistelun kolme päävaihetta.**

Ensimmäinen perusvaihe on työministeriön Työvoima 2025 –projekti. Toinen vaihe muodostuu opetusministeriön Koulutustarjonta 2012 –projektista ja kolmas vaihe opetushallinnon ohjaamasta maakuntien liittojen koordinoimien yhteistyöryhmien suorittamasta alue-ennakoinnista. Valmistelu etenee muutaman vuoden kuluessa yleisestä, koko kansantalouden kehitysennakoinnista, alueellisiin koulutuksen tarve-ennakointeihin. Valmistelu päättyy kehittämissuunnitelman hyväksymiseen, jolloin asetetaan valtakunnalliset koulutuksen aloittajatavoitteet vuodelle 2012<sup>28</sup>.

Näiden kaikkien osa-alueiden työskentely perustuu laaja-alaiseen hallinnollisten ja osittain myös erilaisten alueellisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön (tämä puoli korostuu erityisesti alueellisessa ennakoinnissa).

---

<sup>28</sup> Opetusministeriön virkamiestyöryhmän suorittamaa KESU:n valmistelutyötä pitää tietenkin tarkastella myös yhtenä valmistelun päävaiheena. Kun tämä työ ei näiden muiden valmistelun päävaiheiden tavoin itse kuitenkaan tuota ennakoitietoa, vaan lähinnä analysoi, hyödyntää ja tulkitsee tuotettua ennakoitietoa, tätä vaihetta ei ole sisällytetty tähän kuvioon.

Kun tarkastelee toimijoiden organisaatiotaustoja, limittyä osallistuminen toimintaan osittain organisaatiotasolla – ja osittain myös henkilötasolla – eri osavaiheissa päällekkäin. Organisaatiot voivat siten tuoda omia tavoitteitaan, näkemyksiään ja tietojaan kaikissa vaiheissa sekä vaikuttaa samalla siihen, että toiminnan koordinaatio muodostuisi tällöin parhaaksi mahdolliseksi.

### *Monitasoverkosto*

Kokonaisuutta voidaan pitää monitoimijaisena monitasoverkostonä, joka lisää politiikan tekemiselle saatavina olevia resursseja yhdistäen julkisen ja yksityisen sektorin. Verkostoituminen korostuu erityisesti maakuntien liittojen yhteistyöryhmien toteuttamassa alueellisessä ennakoinnissa. Yhteistyöryhmissä on alueellisten viranomaisten edustus ja myös lukuisten muiden alueellisten toimijoiden edustus (elinkeino- ja työelämä jne.). Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on myös kytketty mukaan tähän laaja-alaiseen verkostoon. Mitä vähemmän koulutuksen järjestäjiä maakunnassa on, sitä tiiviimpää yhteistoimintaa liittojen kanssa on. Kun valmistelu on tapahtunut yhdeksäntoista liiton toimesta, toimintaan on liittotasolla osallistunut lukuisia organisaatioita ja toimijoita. Kun maakuntien liitot itse ovat kuntien yhteiselimiä, tämä entisestään vielä korostaa toiminnan verkostoluonnetta; ennakoitotoiminnan voi katsoa kattavan tällöin myös koko kuntarakenteen.

Koko valmisteluprosessia ei voida tarkastella kuitenkaan yhtenäisenä verkostonä, vaikka mainittujen osa-alueiden välillä on myös verkostoyhteyksiä. Yksittäisiä osa-alueita voidaan sen sijaan tarkastella verkostoinä, jotka tuottavat ennakoitotietoa vertikaalisesti, ajallisesti pääasiallisesti toisiaan seuraaville eri osa-alueille, verkostoille.

Ennakoitotoimintaa voidaan kokonaisuudessaan kuitenkin pitää eräänä esimerkkinä verkostoituvasta hallinnosta, joka näyttäytyy usein varsin pirstaleisena, monimutkaisena ja epäselvänä. Sisäasiainministeriön toimesta on valmistunut muutama vuosi sitten selvitys, jossa verkostoitumista on lähemmin tarkasteltu<sup>29</sup>. Monet tässä esityksessä esille tuodut asiat (ja myös asiaan liittyvät ongelmat, vaikeudet ja puutteet) liittyvät myös koulutuksen ennakointiin kytkettyvään verkostoitumiseen.

Em. selvityksen mukaan verkostomalli rakentuu nk. bottom – up lähestymistavan kritiikille, mutta tarjoaa sitä realistisemmän vaihtoehdon ratio-

---

<sup>29</sup> *Hiiroanniemi Silja, Suomen hallinto verkostonä – 2000 – luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriö, Keskustelualoitteet 14/2005.*

naaliselle keskusjohtoiselle mallille. Verkostolähestymistapa käsittää asian niin, että julkisen politiikan tekeminen ja hallinta sijoittuu erilaisista toimijoista (yksilöt, yhteisöt, virastot, organisaatiot) koostuviin verkostoihin, joissa kukaan toimijoista ei omaa valtaa määrätä toisten toimijoiden strategioista: "Julkisen politiikan tekeminen verkostoissa on yhteistyötä toisistaan riippuvien osallistujien välillä, joilla on erilaisia ja usein ristiriitaisia tarkoituksia, etuja ja strategioita." Prosesseja tarkastellaan vuorovaihtusprosessina, jossa toimijat vaihtavat informaatiota preferensseistä ja keinoista sekä käyvät kauppaa päämääristä ja resursseista. Poliitiikan onnistumisen kriteerinä on kollektiivisen toiminnan realisoituminen. Koulutuksen määrällisen ennakointitoiminnan voidaan katsoa rakentuneen pitkälti juuri näihin verkostoituneen toiminnan peruslähtökohtiin<sup>30</sup>.

Em. selvityksessä on luotu myös kuvaus Suomen hallinnon tilanteesta vuonna 2005 verkostoitumisen näkökulmasta. Tässä nousee esille erityisesti seudullinen yhteistyö, josta koulutuksen alue-ennakointi on myös hyvä esimerkki. Maakunnat kytkeytyvät selvityksen mukaan keskeisesti aluetalouden kehittämisen verkostoihin. Alueellisen kehittämisen politiikassa hallitus on tämän mukaan sitoutunutkin voimakkaasti verkostoivaan toimintamalliin, jossa kaikki kilpailukykyä edistävät tahot ja toiminnot on koottu mukaan yhteisen tavoitteen toteuttamiseen. Asia pätee nimenomaisesti myös koulutuksen alueelliseen ennakointitoimintaan, jota ei selvityksessä kuitenkaan nimenomaisesti käsitellä. Selvityksen mukaan aluekehittämisverkoston toiminnassa on kuitenkin ongelmia sekä horisontaalisesti, sektorihallinnon välillä, että vertikaalisesti valtakunnallisten tasojen välissä. Asia pätee pitkälti myös koulutustarve-ennakointiin. Eri toimijoiden päämäärät ja tavoitteet eivät ole riittävän samansuuntaisia: "Verkostoteorian valossa näyttää siltä, että valtakunnallisella tasolla strategioista johdetaan liian varhain liian valmiita ja yksityiskohtaisia tavoitteita, jolloin maakunnan tasolla niiden sovittelu ja yhteisymmärryksen pääseminen muodostuu vaikeasti. Verkostolle tulisi jättää tilaa toimia sillä alueella, jossa se voi antaa parhaan tuloksen."

Koulutustarve-ennakointia on aluetasolla arvosteltu erityisesti juuri siitä, että prosessin loppuvaihe tapahtuu liian nopeasti, ilman riittävän kattavaa opetushallinnon ja alueellisten toimijoiden välistä vuoropuhelua. Verkos-

---

<sup>30</sup> *Hallituksen strategia-asiakirjassa ja hallitusohjelmassa nousee monissa kohdin esiin verkosto-käsite. Ennakointitoiminnan osalta tätä käsitettä ei nimenomaisesti kuitenkaan korosteta, vaikka verkostomainen toimintatapa olennaisesti tähän toimintaan kytkeytyy. Toisen asteen koulutuksen kohdalla tämä käsite nousee esille seuraavassa kohdassa: "Lisätään lukioiden välistä sekä toisen asteen sisäistä yhteistyötä ja verkostomaista toimintatapaa".*

totoiminnassa tämän tyyppisen ongelman katsotaan liittyvän yhteistoiminnan palkitsevuuden puutteeseen, joka heikentää verkostotoiminnan tuloksellisuutta.

Näitä heikentäviä, verkoston hallintaan liittyviä tekijöitä voivat olla myös toiminnan epämääräiset ja erilaiset tavoitteet, tehtävien päällekkäisyys ja verkoston johtaminen. Nämä tekijät ovat nousseet esille myös tässä tarkastuksessa. Tavoitepuolella tavoitteiden erilaisuus kytkeytyy yleensä koko koulutusennakoinnin perustavoitteeseen sekä koulutuspoliittisten ja aluepoliittisten kehittämistavoitteiden erilaisuuteen. Tehtävien päällekkäisyys kytkeytyy eri alueviranomaisten ennakoititehtävien riittämättömään määrittelyyn.

Kun ennakoititoiminta kytkeytyy viime kädessä opetusministeriön hallinnonalan kehittämissuunnitelman valmisteluun, josta vastaa opetusministeriö, verkoston ohjaus ja johtajuus kuuluu tämän mukaan opetusministeriölle. Ennakointiprosessissa tämä ei ole kuitenkaan riittävästi näkynyt verkoston osien yhdistämisessä kokonaisuudeksi.

Monitoimijaisen ja monitasoisen koulutustarpeen ennakoitiverkoston tuloksellisuutta voi myös arvioida. Tämä merkitsee em. selvityksen mukaan sitä, että verkoston ominaisuuksia arvioitaisiin yleisellä tasolla hallinnon tai hallinnan mallina suhteessa muihin hallintomalleihin, byrokraattiaan tai markkinamaiseen hallintoon ja niiden vaikutusta tuloksellisuuteen. Varsin selvänä voidaan pitää, etteivät byrokraattiset tai markkinaperäiset koulutustarpeen ennakoitimallit voi antaa nykyisin verkostomallisia toimintamalleja parempia tuloksia tulevaisuuden koulutustarpeiden pidentäjänteistä ennakoitua varten. Markkinaperusteinen ennakoitinta on pidemmän aikavälin koulutustarpeiden ennakoitinta suhteutettuna liian lyhytjänteistä. Byrokraattinen ennakoitinta hallintomalli ei puolestaan voi yleensäkään toteutua muuttuvassa toimintaympäristössä ilman alueellista tietopohjaa, jonka rakentamisessa alueellinen yhteistyö on joka tapauksessa välttämätöntä. Tässä yhteistyössä aluetoimijoiden välinen yhteistyö, joka turvaa erilaisten asiaan liittyvien näkemysten sisällyttämisen tietopohjaan, voi ainoastaan tuottaa parhaan lopputuloksen.

Erytyypisille verkostoille voidaan myös määrittellä tuloksellisuuden arviointikriteereitä. Kun koulutustarpeiden ennakoitiverkostoa tarkastelee yhtenä, osista koostuvan verkostona, tätä varten pitäisi olla myös arviointikriteereitä. Tämän tyyppisiä selviä kriteereitä verkostolla ei kuitenkaan toistaiseksi ole.

Kun verkostot koostuvat useista toimijoista, eräs peruskysymys liittyy siihen, kenen päämäärät pitäisi arvioinnissa ottaa mittaamiskohteeksi. Mikäli ennakoititoiminta on toteutettu yhteistoiminnassa siten, että toimintaprosessissa on mahdollisimman hyvin sovitettu erilaisten toimijoiden tavoitteita toisiinsa, asiaan ei liity erityisiä ongelmia. Mikäli jotkut päämää-



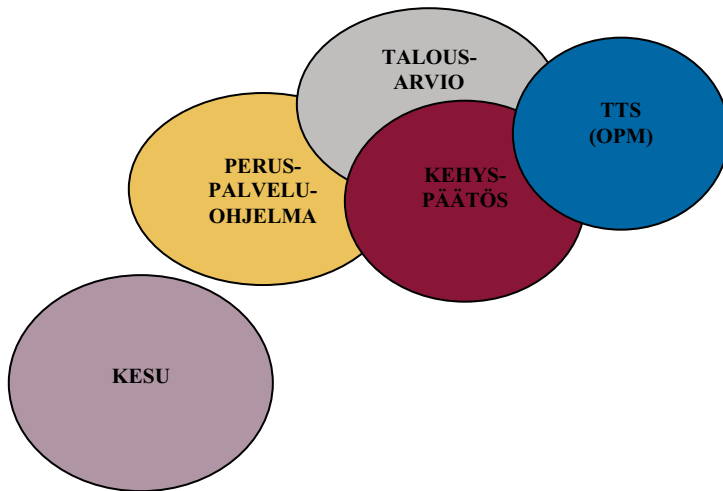
rät ovat suhteessa toisiinsa samanarvoisiin päämääriin saaneet prosessissa korostuneemman painoarvon, tilanne voi muodostua ongelmalliseksi. Tässä ennakointiprosessissa koulutuspoliittisten päämäärien voi katsoa nousseen aluepoliittisia päämääriä korostuneempaan asemaan. Siinä mielessä tämä on ymmärrettävää, että kyse on nimenomaan ollut opetusministeriön ohjaamasta ja johtamasta prosessista. Mikäli toimintaa olisi ohjannut ja johtanut esimerkiksi sisäasiainministeriö tai työministeriö, toiminnan lopputulos olisi voinut hyvinkin poiketa nykyisestä lopputuloksesta (eli KESU –suunnitelman määrällisistä koulutustavoitteista)<sup>31</sup>.

*Valtiontalouden kehyspäätösten sekä valtion ja kuntasektorin välisten peruspalveluohjelmien KESU kytkennät*

Valtioneuvoston hyväksymässä opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelmassa on mainittu suunnitelmaa toteutettavan hallituksen kehyspäätöksen ja siihen sisältyvän peruspalveluohjelman puitteissa. Kehittämissuunnitelma, joka on perustunut määrällisten koulutustarpeiden osalta laaja-alaiseen ennakointityöhön, on jäänyt talous- ja rahoituspuolen osalta varsin irralliseksi tästä kokonaisuussuunnittelusta, mihin kokonaisuuteen kuuluvat valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma, valtiontalouden kehyspäätös, valtion talousarvio sekä opetusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma. Nämä osat kytkeytyvät kyllä toisiinsa, mutta KESU –suunnitelmaan näillä kytkennöillä on suhteessa opiskelijamäärätavoitteisiin vähäinen ja osittain jopa ristiriitainenkin merkitys. Osat jäävät irralliseksi KESU – suunnitelman määrätavoitteista. Tilannetta voi hahmottaa seuraavalla kuviolla:

---

<sup>31</sup> *Opetusministeriö kuuluu luonnollisesti myös valtioneuvoston ennakointiverkoston, jonka puheenjohtajana toimii nykyisin opetusministeriön ylijohtaja. Vaikka verkoston toiminta ei nimenomaisesti kohdistu koulutuksen määrälliseen ennakointiin, verkoston toiminnan tavoitteet ja vaikutukset kytkeytyvät siihen välillisesti. Toiminnan tavoitteenahan ovat esimerkiksi laajavaikutteisten ennakointien koordinointi, hallinnonalojen rajat ylittävän ennakointiyhteistyötä koskevien aloitteiden tekeminen ja ennakointitiedon vaikuttavuuden parantaminen poliittisessa päätöksenteossa. Verkosto antaa mahdollisuuden tarkastella koulutuksen määrällistä ennakointia koko valtionhallinnon tasolla. Verkoston perustamisen tavoite – osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen - kytkeytyi toisaalta vahvasti koulutuksen määrälliseen ennakointiin*



**Kuvio 3. Kehittämissuunnitelma ja talous- ja toimintasuunnitelmat.**

Mikäli valtioneuvoston koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmalla olisi merkittävää ohjausvaikutusta koulutuksen määrällisessä mitoituksessa ja kohdentamisessa, sen pitäisi kuitenkin toimia perusteena myös talous- ja toimintasuunnitelmille. Jos talous- ja toimintasuunnitelmat edellyttäisivät kehittämissuunnitelman muutoksia, näitä pitäisi silloin myös tehdä. Kehittämissuunnitelman muuttaminen ja uusiminen eivät tässä tilanteessa voi tapahtua vain staattisesti nelivuotiskausittain. Mikäli suunnitelmaa ei ole koordinoitu yleisiin talous- ja toimintasuunnitelmiin tai siihen ei ole toisaalta koordinoitu edes asiaan kytkeytyviä talous- ja toimintasuunnitelmia, se menettää opiskelijamäärätavoitteiden osalta ohjausvaikutustaan. Esimerkiksi koulutuksen mitoittamisessa ja kohdentamisessa tämä tilanne asettaa koulutuksen järjestäjät entistä suurempaan ongelmatilanteeseen. Samalla kehittämissuunnitelman merkitys hämärtyy.

### 3.5 Kehittämissuunnitelman valmisteluvaiheet ja kehittämissuunnitelma

Tässä luvussa on tarkasteltu yksityiskohtaisesti vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelman laatimisprosessia sen eri vaiheissa määrällisten tavoitteiden valmistelun ja asettelun osalta. Jonkin verran tarkastelun kohteena ovat olleet myös aiemmat kehittämissuunnitelmat. Tarkastuksen painopisteenä on ollut nuorten ammatillinen peruskoulutus. Tarkastelussa on vertailtu taulukkomuodossa myös eri laskelmia ja niiden tuloksia toisiinsa; kokoomaraportin luku sisältää useita taulukoita.

Seuraavassa taulukossa ovat vuosien 2007–2012 suunnitelman sisältyvät koulutuksen aloittajavoitteet koulutusaloittain ja -asteittain<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> *Suunnitelma sisältää myös yksityiskohtaisemman taulukon, jossa aloittajavoitteet on eritelty vielä opintoaloittain.*

TAULUKKO 1. Koulutuksen aloittajatavoitteet vuonna 2012.

Koulutusala	Aloittaja- tavoite vuonna 2012	josta ruotsinkie- linen koulutus <sup>5</sup>
<b>Humanistinen ja kasvatustieteiden ala</b>		
Amm. peruskoulutus	850	55
Ammattikorkeakoulu	350	15
Yliopisto	4 280	310
<b>Kulttuuriala</b>		
Amm. peruskoulutus	2 270	180
Ammattikorkeakoulu	1 600	130
Yliopisto	1 300	100
<b>Yhteiskuntatiet., liiketal. ja hallinnon ala</b>		
Amm. peruskoulutus	5 200	255
Ammattikorkeakoulu	4 800	260
Yliopisto	4 620	425
<b>Luumontieteiden ala</b>		
Amm. peruskoulutus	1 500	70
Ammattikorkeakoulu	1 500	35
Yliopisto	3 100	140
<b>Tekniikan ja liikenteen ala</b>		
Amm. peruskoulutus	21 500	885
Ammattikorkeakoulu	7 000	395
Yliopisto	3 500	175
<b>Luumononvara- ja ympäristöala</b>		
Amm. peruskoulutus	2 700	180
Ammattikorkeakoulu	900	70
Yliopisto	340	15
<b>Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala</b>		
Amm. peruskoulutus	9 000	540
Ammattikorkeakoulu	7 150	405
Yliopisto	1 850	105
<b>Matkailu-, ravitsemis- ja talousala</b>		
Amm. peruskoulutus	6 200	300
Ammattikorkeakoulu	1 300	75
Yliopisto	100	5
<b>Yhteensä</b>		
Amm. peruskoulutus	49 220	2 465
Ammattikorkeakoulu	24 600	1 385
Yliopisto	19 090	1 275
<b>Yhteensä</b>	<b>92 910</b>	<b>5 125</b>

## *Kehittämissuunnitelman sisältö*

Kehittämissuunnitelman laatimisprosessi koulutuksen tarjonnan ennakoinnin ja määrällisten aloittajatavoitteiden osalta on hyvin laaja, kattava, monitasoinen ja myös monivaiheinen. Koko prosessi kestää, kun mukaan luetaan työvoimaa koskeva taustaselvitys, kolmisen vuotta ja siihen osallistuu lukuisa määrä erilaisia organisaatioita ja satoja toimijoita. Kun tarkastelee toiminnan lopputulosta eli kehittämissuunnitelmaan sisältyviä aloittajatavoitelukuja ja niihin liittyviä taustatietoja ja perusteluja, tämä osuus kehittämissuunnitelmassa jää suhteessa kokonaisvalmisteluun hyvin niukaksi ja suppeaksi. Tämä ei ole omiaan lisäämään suunnitelman ymmärrettävyyttä ja tulosten tulkintaa. Ennakointitiedon hyödyntämisessä ja siihen liittyvässä päätöksenteossa on keskeistä se, että tuotettuja tietoja osataan tulkita ja analysoida oikein. Siitä, miten kehittämissuunnitelman aloittajaluvut on johdettu prosessin aiemmista vaiheista ja millä perusteilla nämä luvut ovat eri vaiheissa muuttuneet, ei käy lainkaan suunnitelmasta ilmi. Kun ammatillisen peruskoulutuksen ja yliopistokoulutuksen aloittajatavoiteluvut ovat eri laskelmissa huomattavastikin eronneet, näiden erojen syistä olisi vähintään ollut aihetta sisällyttää kehittämissuunnitelmaan selvitystä. Suunnitelman puutteena on pidettävä myös sitä, ettei siinä ole lainkaan käsitelty määrällisesti lukiokoulutusta. Vaikka koulutusta ei määrällisesti säädellä, tämä säätelämättömyys voi ikäluokkien pienentyessä aiheuttaa ongelmia nuorten ammatillisen peruskoulutuksen aloittajatavoitteiden saavuttamiselle. Seurauksena voi tällöin olla osaavan työvoiman saatavuuden vaarantuminen.

Se, että alue-ennakoinnissa päädyttiin erilaisiin määrällisiin lopputuloksiin kuin hyväksytyssä kehittämissuunnitelmassa, perustui yhtäältä siihen, ettei alue-ennakointia oltu riittävästi koordinoitu muuhun ennakointiin eli ennakointitoiminnan ohjaus ei ole ollut riittävää. Toisaalta se, että alue-ennakoinnin tulokset eivät päätyneet KESU:n aloittajatavoiteluviiksi, osoittaa myös sen, että näihin KESU:n tavoitelukuihin on päädytty muilla perusteilla. Mitä nämä ovat olleet, on jäänyt epäselväksi. Kehittämissuunnitelmaan olisi pitänyt sisällyttää mainittua selvitystä tarkempi selvitys näistä perusteista. Tämä oli kuitenkin kehittämissuunnitelman laatimisen eräs uusi tavoitteellinen peruslähtökohta; aiemminhan alueellisia tavoitteita ei ollut sisällytetty kehittämissuunnitelmiin. Suunnitelmassa olisi ollut aihetta tuoda myös esille, miten koulutuksen kehittämisessä on tarkoitus ottaa huomioon se eduskunnan vuonna 2006 tekemä lausuma, jossa edellytettiin "hallituksen huolehtivan siitä, että valtakunnallisessa koulutustarpeen ennakointi- ja mitoitussuunnitelmassa otetaan nykyistä paremmin huomioon maakuntien ja alueiden laatimat koulutuksen mitoitussuunnitelmat".

Kehittämissuunnitelman aloittajatavoitelukuja voidaan pitää aiempiin prosessin vaiheisiin verrattuna läpinäkymättöminä. Kehittämissuunnitelman aloittajatavoitteiden laatimisprosessista ja näiltä osin kertyneestä ennakointilaskelmista olisikin aiheellista laatia tausta- ja tilastoraportti, joka voisi olla myös suunnitelman liitteenä. Raportin tulisi antaa tietoja siitä, miten ja millä perusteilla tuotetut ennakointitiedot ovat muuttuneet.

Kun vertaa eri kehittämissuunnitelmia keskenään, voi tehdä sen johtopäätöksen, että koulutusasteiden välillä muutokset eivät nelivuotiskausittain ole olleet kovin merkittäviä. Viimeisimmällä suunnitelmakierroksella prosessin aiemmissa vaiheissa tehdyt ennakointilaskelmien muutokset olivat kuitenkin aiempaan kehittämissuunnitelmaan verrattuna huomattavasti suuremmat, kuin mihin lopullisessa suunnitelmassa oli päädytty. Aloittajatavoitelukujen muutokset näyttäisivät siten olevan varsin marginaalisia ja varovaisia. Riskiksi tässä saattaa tällöin muodostua se, kehittämissuunnitelma koulutetun työvoiman kysyntäongelmatilanteessa ei tällöin vastaa täysin työelämän tarvetta. Toisaalta voidaan kysyä, onko tässä tilanteessa opetushallinnon koulutuksen aloittajamäärien mitoituksessa käyttämä keskimääräinen nuorisoioluokka –kriteeri riittävän laaja kriteeri. Kun mainittu työelämän ongelmatilanne nostettiin kehittämissuunnitelmassa vahvasti esille, asia olisi kuitenkin kaivannut tarkempaa käsittelyä nimenomaan suhteessa asetettuihin aloittajatavoitemääriin.

Kehittämissuunnitelman laatimista ohjaava säännösperusta, jossa ei ole mainintaa ennakoinnista, on hyvin kapea ja suppea, eikä koulutuksen tarjonnan ennakoinnin kasvavan merkityksen huomioon ottaen ole yleensäkään enää tarkoitustaan vastaava. Säännöstasolle tarvittaisiin kehittämissuunnitelman ennakointitoimintaa tarkemmin ohjaava normi.

Suunnitelman hallinnolliseen valmisteluun säännös ei luo myöskään riittävää perustaa ja jatkuvuutta. Laatimiselta puuttuu konkreettinen tavoite, joka ohjaisi suunnitelman valmistelua ja laatimista. Tavoitteena ei voida pitää vain suunnitelman laatimista. Säännös antaa valtioneuvostolle vapaudet määritellä suunnitelman valmisteluvaiheessa, mitä esimerkiksi kehittämissuunnitelmaan sisältyvät määrälliset koulutuksen aloittajatavoitteet tulevat sisältämään, miten yksityiskohtaisia ne ovat ja mille tasolle nämä tavoitteet ulotetaan. Edellisen kehittämissuunnitelmakierroksen menettelytapojen ja tavoitteiden ei välttämättä tarvitse toistua enää samalla tavalla uudella kierroksella. Kolme edellistä KESU –kierrosta jo osoittavat näitä eroja. Kun toiminta edellyttää kuitenkin onnistuakseen jatkuvuutta ja ennakointiosaamisen kehittymistä, tilanne on omiaan luomaan epävarmuutta ja ennustamattomuutta koko prosessiin.

Yleisenä puutteena kehittämissuunnitelmaprosessissa voidaan pitää sitä, että se ei sisällä lainkaan suunnitelmassa esitettyjä koulutuksen aloittajatavoitteita koskevaa seurantaa. Kun suunnitelma rakentuu kuitenkin aiem-

pien suunnitelmien vastaaviin tavoitteisiin, näiden suunnitelmien toteutumistietoja tarvittaisiin jo palautetiedoksi ja vertailupohjaksi uusille luvuille. Seurannan tulisi antaa samalla tietoa myös suunnitelman toteutumisesta ja syistä, jotka ovat estäneet tai rajoittaneet suunnitelman toteutumista. Seuranta antaisi tietoa myös siitä, miten koulutuksen ennakoitintoiminnassa on onnistuttu. Kehittämissuunnitelman tulisi siis sisältää vähintään edellisen suunnitelman aloittajatavoitteet, toteutuneet aloittajamäärät sekä uudet aloittajatavoitteet ja näiden tietojen välisen vertailun. Järjestämislupien opiskelijamääräluvut pitäisi vielä koordinoida tähän tietokokonaisuuteen. Kun suunnitelmat eivät tätä tietopohjaa ole sisältäneet, esitetyt aloittajatavoitetiedot jäävät varsin irrallisiksi.

Uuteen kehittämissuunnitelmaan sisältyy – kuten aiempaankin suunnitelmaan – kuitenkin väliarvio, joka tehdään hallituskauden puolivälissä ja tarvittaessa muutetaan kehittämissuunnitelman aloittajatavoitteita. Perusteena väliarvioinnissa on keskeisesti se, että työelämän tarpeiden muutoksesta saadaan jatkuvasti uutta tietoa. Tällaisen väliarvioinnin tekeminen ei voi kuitenkaan korvata aloittajatavoitteiden toteutumisen jatkuvaa seuranta. Toisaalta voidaan kysyä, onko väliarvioinnin tekeminen enää tarpeellistakaan siinä vaiheessa, kun uusi KESU –kierros on jo käynnistynyt tai käynnistymässä. Väliarvioinnista voidaan saada toisaalta myös se käsitys, että suunnitelma aloittajatavoitteiden osalta olisi normatiivinen, koulutuksen mitoitusta velvoittava tavoite. Kun asetetut määrätavoitteet perustuvat kuitenkin ennakoitintietoon, joka monilta osin on myös epävarmaa, aloittajatavoitelukuja ei ole edes järkevää pitää normatiivisen velvoittavina. – Ei ainakaan tilanteessa, jossa odotettavissa on suuriakin toimintaympäristön muutoksia. Lukujen voidaan katsoa lähinnä antavan vain suuntaa koulutuksen määrälliselle mitoitukselle. Toisaalta koulutuksen määrällisen ennakoitintiedon seurantajärjestelmän pitäisi toisaalta pystyä jatkuvasti tuottamaan tietoa, joka muodostaisi samalla aina uutta perustaa koulutuksen aloittajatavoitteiden määrille<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> *Valtiovarainministeriö on pitänyt vaikuttavuuden arvioinnin yleistä kehittämistä tärkeänä: nykyistä enemmän tulisi arvioida esimerkiksi taloustieteellisin menetelmin sitä, minkä tyyppinen ammatillinen koulutus mahdollisimman tehokkaasti palvelee työelämän tarpeita: "Kehittämissuunnitelman valmistelun yhteydessä voitaisiin käsitellä tämän tyyppisiä pitkän aikavälin koulutuksen suunnittelun ja ohjauksen kehittämistarpeita". Opetushallitus on vaikuttavuuden osalta korostanut muun muassa eri tasojen päätöksentekijöiden ottamista entistä enemmän mukaan ennakoitintyöhön sekä myös ennakoitintietojen jalostamista entistä käyttäjäystävällisemmiksi.*

## *Kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksia*

Laaja kysymys liittyy yleensäkin kehittämissuunnitelman velvoittavuuteen. Tätä suunnitelmassa tai suunnitelman laatimista koskevista säännöksissä ei ole kuitenkaan käsitelty. Suunnitelman perusluonteesta on tältä osin havaittakin esiintyvän erilaisia näkemyksiä ja epätietoisuutta. Suunnitelman voidaan katsoa ilmeisesti lähinnä velvoittavan valtioneuvostoa ja nimenomaisesti vielä opetushallintoa toimimaan suunnitelman mukaisesti. Suhteessa koulutuksen järjestäjiin suunnitelmaa ei voida pitää edes määrällisten koulutuksen aloittajatavoitelukujen osalta normatiivisesti velvoittavana. Lähinnä lukujen voidaan katsoa velvoittavan opetusministeriötä ohjaamaan järjestämisluvuissa koulutusmääriä asetettujen aloittajatavoitteiden mukaisesti. Mikäli suunnitelmassa mainitut aloittajatavoitteet edellyttävät koulutettavien määrien nostamista, asia edellyttää myös rahoituksen lisäystä, jolloin se kytkeytyy myös valtion talousarvioon. Verrattuna kehittämissuunnitelman muihin kohtiin, näiden aloittajatavoitelukujen voidaan katsoa liittyvän siten enemmän suunnitelman toimeenpanoon. Vaikka nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa opetusministeriöllä on säännösperusteinen oikeus muuttaa järjestämisluvien kokonaisopiskelijamääriä, koulutusalohtaiseen määrälliseen kohdentamiseen sillä ei ole oikeutta. Koulutuksen järjestäjillähän on järjestämisluviensa rajoissa mahdollisuus itsenäisesti kohdentaa koulutusta haluamilleen koulutusaloille. Kehittämissuunnitelma antaa siis koulutuksen järjestäjille tietoa siitä, miten koulutusalohtaisesti koulutusmääriä pitäisi muuttaa. Suunnitelmassa on esitetty koulutusalohtaisesti aloittajatavoiteluvut. Kehittämissuunnitelma ei anna kuitenkaan tietoa siitä, miten toiminnan koordinaatiota olisi tarkoituksenmukaista harjoittaa. Jos koulutuksen järjestäjät ottavat suunnitelmassa mainitut koulutuksen alakohtaiset tavoiteluvut toimintansa peruslähtökohdaksi, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa toiminnan koordinoimattomuuden vuoksi alakohtaiset koulutusmäärät valtakunnallisesti vähenevät tai kasvavat siten, että ne olennaisesti poikkeavat asetetuista valtakunnallisista kokonaistavoiteluvuista. Suunnitelmaan, tai paremminkin sen tulkintaan, liittyy tällöin riski, että määrätuille aloille voidaan kouluttaa liikaa tai liian vähän<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> *Valtiovarainministeriö on pitänyt sinänsä tarpeellisena vahvistaa laajan ja mahdollisimman ajantasaisen työvoimatarvetta ja vastaavasti opiskelijapaikkojen tarvetta koskevan tiedon säännönmukaista kytkemistä hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelun pohjaksi: "Nykyisin esimerkiksi ammatillisen koulutustarpeen vuotuisia muutoksia koskevat esitykset perustuvat usein vain yleisiin koulutuksen määrää koskeviin tavoitteisiin tai joitakin erityisalvoja koskeviin selvityksiin". Ministeriön mukaan ammatillisen koulutuksen opiskelijamääriä ja kohden-*



Kun koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ei muodosta enää valtioneuvoston tasolla ainoata suunnitelmaa tai ohjelmaa, jossa käsitellään osaavan työvoiman saatavuutta, koulutusta tai yleensäkin tähän suunnitelmaan olennaisesti kytkeytyviä vastaavanlaisia suunnitelmia tai ohjelmia, olisi kehittämissuunnitelmassa ollut aihetta myös tuoda esille, miten tämä suunnitelma kytkeytyy ja koordinoituu muihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Riskinä voidaan nimittäin pitää sitä, että erilaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat toimintoja jopa keskenään ristiriitaisiin suuntiin. Käynnissä oleva aluehallinnon laaja-alainen kehittämishanke tulee ilmeisesti vaikuttamaan ainakin koulutuksen alueelliseen ennakointitoimintaan ja kenties myös valtakunnalliseen koulutuksen ennakointitoimintaan. Tulvaisuudessa ainakin opetusministeriön sekä työvoima- ja elinkeinoministeriöiden välillä erilaisten työvoimaan ja koulutukseen liittyvien ja kytkeytyvien suunnitelmien sekä ohjelmien koordinaatiota pitäisi olennaisesti lisätä. Alueellisia kehittämistavoitteita, työvoiman saatavuustavoitteita ja koulutustavoitteita pitäisi tarkastella yhtenäisellä kriteeristöllä. Poissuljetuna vaihtoehtona ei voida pitää sitä, että tämä kehittämissuunnitelma tehtäisiin näiden ministeriöiden yhteistyönä<sup>35</sup>.

Itse ennakointitoimintaa suunnitelmassa on hyvin vähän käsitelty. Asian tärkeys ja merkittävyys todetaan, mutta erityisiä kehittämistoimenpiteitä ei tuoda esille. Näin siitä huolimatta, että ennakointitoiminta on viime vuosien aikana yleisesti noussut kehittämisen osalta erityisen korostuneeseen asemaan, ja kun opetushallinnossakin on ennakointitoiminta ja sen kehittäminen joissakin selvityksissä nostettu entistä korostuneempaan asemaan.

### 3.6 Tarkastuskyselyn tulokset

Tässä luvussa on yhteenvedona käsitelty tarkastuksessa suoritettua kirjallisen kyselyn tuloksia. Kyselyt oli kohdistettu kahdellekymmenelle kahdelle aloituspaikoilla mitattuna valtakunnan suurimmille nuorten ammatilli-

---

*tamista koskeva vuotuinen valmistelu ja päätöksenteko voidaan kytkeä hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman valmisteluprosessiin ja edelleen valtion talousarvioon, ilman että kehittämissuunnitelmaa tarkistettaisiin. Suunnitelma voisi säilyä edelleen pidemmän aikavälin suunnittelun ja ohjauksen välineenä.*

<sup>35</sup> *Opetusministeriön mukaan työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman yhteyteen on perustettu ennakoinnin yhteistyöryhmä, jonka yhtenä tavoitteena on koordinaation ja yhteistyön varmistaminen työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnissa. Tarkoitus on laatia suunnitelma ennakoinnin järjestämisestä yhtä hallinnonalaan yleisemmällä tasolla.*

sen peruskoulutuksen järjestäjille, kaikille maakunnan liitoille, työvoima- ja elinkeinokeskuksille, yhdeksälle opetusministeriön koulutustoimikunnalle sekä läänihallituksille. Erillisen kokoomaraportin liitteessä on yksityiskohtainen selvitys kyselyn tuloksista.

Vaikka koulutuksen ennakointitoimintaan osallistuvien toimijoiden näkemykset jossakin määrin eroavat, niissä on myös selviä yhtäläisyyksiä.

Alue-ennakointia pidetään yleensä tarpeellisena ja hyödyllisenä, mutta siinä nähdään kuitenkin olevan paljon vielä kehitettävää ja parannettavaa. Maakuntasuunnittelun ja koulutusennakoinnin välillä pitäisi olla kiinteämpi yhteys, jolloin koulutusennakointi voisi nykyistä paremmin palvella myös alueellista kehittämistä. Ministeriöiden välisessä toiminnassa on nähty olevan koordinoitutarvetta. KESU:n laatimisessa maakuntien ja opetusministeriön vuoropuhelun on nähty olevan liian vähäistä jo aikataulujen kireydenkin vuoksi. Tämän on nähty heikentävän samalla myös tiedon hyväksikäyttömahdollisuuksia.

Yleinen näkemys kyselyn perusteella on, että määrällistä sääntelyä pitäisi alueellistaa. Kehittämissuunnitelman pitäisi sisältää alueelliset tavoitteet, jotka antaisivat tällöin perustaa myös alueelliselle sääntelylle. Alueellistaminen vahvistaisi ja lisäisi aluetoimijoiden ja samalla myös koulutuksen järjestäjien valmiuksia ennakointitoiminnan kehittämisessä ja tuotetun tiedon hyödyntämisessä päätöksenteossa. Ennakointiresurssien on nähty olevan toistaiseksi hyvin niukat.

Koulutuksen järjestämislupamenettelyn nähdään olevan liiaksi erillään ennakointitoiminnasta. Menettelyn nähdään yleensäkin olevan joustamaton muutostarpeiden huomioimisessa. Elinkeinoelämän ennakointivalmiuksien kehittämisessä on nähty olevan myös paljon parantamisen varaa.

Aluetoimijoiden ennakointitehtäviä, –vastuuta ja työnjakoa tulisi kehittää päällekkäisyyksien välttämiseksi. TE -keskukset ja lääninhallitukset katsovat, ettei niitä parhaalla mahdollisella tavalla hyödynnetä ennakointitoiminnassa. Opetusministeriön koulutustoimikuntien rooli ennakointitoiminnassa on jäänyt hyvin vähäiseksi.

Tuotettua tietoa katsotaan olevan paljon, mutta se on hajanaista ja vaikeuttaa järjestäjätasolla tiedon soveltamista. Kun ennakointiprosessi sisältää ennakointitulosten tuottamisessa lukuisia arviointi- ja analyysivaiheita, tulosten tulkinnat ja johtopäätökset jäävät epäselviksi ja läpinäkymättömiksi. Yleensäkin kaivataan tiivistettyä ja selkeää tietoa, joka edesauttaisi tiedon hyväksikäytön lisäämistä.

Sääntelyjärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän ei katsota riittävästi tukevan työelämäperusteisen toimintajärjestelmän rakentamista. Järjestäjätasolla olevat erilaiset jäykkyystekijät toisaalta rajoittavat ja hidastavat toiminnan suuntaamista siten, että toiminta parhaalla tavalla vastaisi työelämän tarpeita.

Kyselytulosten mukaan laadullista ja määrällistä ennakointia pitäisi pyrkiä tarkastelemaan yhdessä. Kun lukiokoulutus kuuluu nuorten ammatillisen peruskoulutuksen osalta toisen asteen koulutukseen, koulutusmuotoja pitäisi tarkastella sääntelyn näkökulmasta yhdessä. Se on jäänyt selvittämättä, miten ennakointitoiminnassa on onnistuttu. Ennakointitoiminnalta puuttuu seuranta- ja arviointijärjestelmä.

Eduskunnan ja valtionneuvoston tasolla tehdyt ennakkoinnin linjausnäkemykset ovat kyselyn perusteella jääneet epäselviksi. Näkemyksiä on pidetty keskenään osittain myös ristiriitaisina. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman merkitys koulutuksen konkreettisessa mitoituksessa ja kohdentamisessa on nähty melko vähäiseksi: suunnitelman on nähty lähinnä antavan suuntaviivoja.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, miten nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen toimintakokonaisuutena tukevat koulutuksen työelämävastaavuutta. Tämän selvittämiseksi tarkastuksessa on selvitetty kokonaisuuden toimivuuteen liittyviä ongelma- ja riskialueita. Tarkastuksen pääpaino on ollut valtakunnallisessa ja aluetason ennakoinnissa. Koulutusaloittaisiin tai oppilaitoskohtaisiin yksityiskohtiin ei tässä tarkastuksessa ole menty.

Koulutusennakointi on rajattu valtioneuvoston nelivuotiskausittain hyväksymään opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Suunnitelmassa on asetettu tuotettujen ennakoititietojen perusteella koulutusasteittain määrälliset pidemmän aikajänteen aloittajataavoitteet. Näiden tavoitteiden asettaminen on perustunut laaja-alaiseen, kattavaan, monitasoiseen, monivaiheiseen, verkostomaiseen valmisteluprosessiin.

Ennakointitoiminnan merkitys on viime vuosien aikana ympäristötekijöiden muutosten nopeutuessa ja väestökehitykseen liittyvien, tavanomaisesta kehityksestä poikkeavien muutostekijöiden vuoksi korostunut uudella tavalla koko yhteiskunnassa. Tässä tilanteessa koulutuksen oikeansuuruiseen määrälliseen ennakointiin ja mitoitukseen on kohdistettava entistä suurempia odotuksia valtionhallinnossa ja koko julkihallinnossa.

Koulutuksen määrällistä ennakointia on pidetty tarkastuksessa koulutuksen työelämävastaavuuden näkökulmasta koulutuksen peruskysymyksenä. Mikäli koulutuksen tarve (koulutustarjonta) ei määrällisesti vastaa parhaalla mahdollisella tavalla työelämän tarpeita, (koulutuskysyntää), työelämätarpeet eivät koulutuksen muussakaan toimeenpanossa enää voi toteutua parhaalla mahdollisella tavalla.

Koulutustarjonnan valtakunnallinen mitoittaminen ja kohdentaminen edellyttävät tulevaisuuden koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointia. Koulutustoiminnassa ennakointi on jo siinä mielessä välttämätöntä, koska koulutuksen määrällisestä suunnittelu- ja aloitusvaiheesta kuluu useita vuosia ennen kuin koulutuksesta valmistuu. Vaikka tarkastuksessa kohteena on nuorten opetussuunnitelmaperusteinen ammatillisen peruskoulutus, tarkastushavainnoilla on yleisempää merkitystä kaikkien muidenkin koulutusasteiden osalta.

## *Lainsäädännön taso*

Yleisenä havaintona voidaan tarkastuksen perusteella todeta, että nuorten ammatillisen koulutuksen ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeva säädösperusta on hyvin suppea ja tulkinnanvarainen. Toimintaa ja myös toiminnan hallintoa ohjaavat nimenomaiset säännökset puuttuvat jokseenkin kokonaan. Tämän puutteen on arvioitu tarkastuksessa pitkälti johtuneen siitä, että viimeisen koululainsäädännön laaja-alaisen uudistuksen aikana (1995–1997), koko koulutuksen määrällinen suunnittelutoiminta oli murrosvaiheessa. Tässä vaiheessa sille alettiin vasta hakea uusia toimintamuotoja. Määrällinen suunnittelu oli joutunut tässä vaiheessa myös arvostelun kohteeksi. Uudet toimintamallit alkoivat muotoutua vasta koululainsäädännön uudistamisen jälkeen.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä koulutuksessa on korostettu nimenomaisesti työelämäyhteyksien tärkeyttä. Koulutuksen tarkoituksena on vastata työelämän osaamistarpeisiin. Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen osalta ennakoinnin säädösperusta löytyy lainsäädännöstä kuitenkin vain tulkinnan kautta: nimenomaista säädösperustaa ammatillisen peruskoulutuksen ennakoinnille ei ole. Tarkasteltaessa yleisesti koulutuksen ennakointitoimintaa ja erityisesti tämän toiminnan nykytilaa sekä tähän toimintaan liittyviä erilaisia ongelmia, normiperustaa on pidettävä ohjausvaikutuksiltaan varsin suppeana.

Vaikka ennakointitoiminta rakentuu myös koulutusaloittaiseen määrälliseen ennakointiin, koulutusaloittaista määrällistä sääntelyä ei pääsääntöisesti ole. Vastuu ennakoinnin tulosten hyödyntämisestä on koulutuksen järjestäjillä. Kun asiaa tarkastelee nimenomaan koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen näkökulmasta, koulutuksen järjestäjälle voidaan katsoa tässä asetetun suuri vastuu. Siitä, että koulutusta järjestettäessä koulutustarjontaa vastaa työelämän määrällisiä koulutustarpeita, ei laissa ole mitään koulutuksen järjestäjän toimintaa nimenomaisesti ohjaavaa säännöstä.

Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuosituksen mukaan järjestäjien tulee tehdä yhteistyötä koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoinnissa, hyödyntää systemaattisesti ennakointitietoa ja ennakoida työelämän tarpeita keskeisten sidosryhmien kanssa. Tehtävien laadukas suorittaminen edellyttää koulutuksen järjestäjältä tähän toimintaan tarvittavaa erityisosaamista ja tukihenkilöstöä, jota muutoinkin on varsin vähän koko maassa, sekä jonkinlaisen ennakointijärjestelmän luomista. Kun ennakointia kuitenkin tehdään jo monilla eri tasoilla, riskinä on se, että erilaista tietoa, keskenään jopa ristiriitaista tietoa alkaa tulla suosituksen toteutuessa enemmän. Suositus ei toisaalta anna vastausta vielä siihen keskeiseen kysymykseen, miten aluetason koulutuksen määrällinen koordinaatio voisi

toteutua. Vaikka koulutuksen järjestäjillä olisikin hyvin toimivat ennakoitijärjestelmät, tämä ei poista vielä alueellisen koordinoinnin tarvetta. Tällaista koordinoitijärjestelmää ei nykyisellään ole.

Koulutuksen järjestäjätasolla voidaan ennakoinnissa keskeisenä pitää sitä, että järjestäjä mahdollisimman hyvin pystyy verkostoitumaan ennakoititietoa tuottavaan ja muodostavaan alueverkostoon. Näin koulutuksen järjestäjä pystyy hyödyntämään tuotettua tietoa oman koulutuksensa määrällisessä kohdentamisessa.

### *Järjestämislupaprosessi*

Lainsäädäntö antaa opetusministeriölle laajan toimivaltuuden ammatillisen koulutuksen järjestämislupakysymyksissä. Prosessi on säädöstasolta tarkasteltuna vapaamuotoinen. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupaprosessia varten ei ole hallinnollista, muodollista järjestelmää, jossa olisi tarkemmin määritelty toimintaprosessin rakenne ja toimintamuodot.

Tietojärjestelmä siitä, miten järjestämislupien kokonaisopiskelijamäärät ovat suhteessa tuotettuun ennakoititietoon ja kehittämissuunnitelmassa esitettyihin koulutuksen aloittajatavoitteisiin ei ole. Tuotetun ennakoititiedon seurannankin kannalta tämä järjestelmä olisi tarpeellinen. Järjestämislupaprosessia varten tulisi olla tavoitteet ja aikataulut. Se tulisi kytkeä kiinteästi myös määrällisten tavoitteiden osalta asetettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin. Kaikilla koulutuksen järjestäjillä tulisi olla mahdollisuus seurata myös järjestämislupaa koskevia päätöksiä, jotta ne voisivat tällöin koordinoida entistä paremmin myös omaa koulutustarjontaansa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja lupiin tehtyihin muutoksiin. Kun arvostelun kohteena on ollut usein se, että ennakoititietoa ei riittävästi hyödynnetä päätöksenteossa, järjestämislupaprosessin kehittäminen tarjoaisi myös tähän selvästi myös parannusta.

### *Ohjaus- ja säätelyjärjestelmät*

Ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuusjärjestelmä on opiskelijamääräperusteinen. Valtionosuusjärjestelmä tukee järjestäjäkohtaisesti ensisijaisesti opiskelijamäärien maksimointia, eikä sitä, vastaako toteutettava koulutus mahdollisimman hyvin työelämän koulutuskysyntää. Tuloksellisuusrahoituksella, jossa opintojen jälkeinen työllistyminen on keskeinen lisärahoituskriteeri, on pyritty lisäämään koulutuksen vaikuttavuutta. Vaikka koulutuksen jälkeinen työllistyminen ei kaikissa tapauksissa ole osoituksena määrällisen koulutusennakoinnin vaikuttavuudesta, tätä kriteeriä on kuitenkin pidettävä

keskeisenä arvioitaessa ennakkoinnin vaikuttavuutta. Toiminnan kokonaisrahoituksessa tuloksellisuusrahoituksen osuus on toistaiseksi kuitenkin varsin vähäinen.

Lukiokoulutuksella ja osittain myös yliopistokoulutuksella voidaan katsoa olevan sivuvaikutuksia myös nuorten ammatillisen peruskoulutuksen tarjonnan muotoutumiseen. Jo varsin vähäisten opiskelijamäärien nostaminen ammatillisen koulutuksen nykyrahoitusjärjestelmässä aiheuttaa huomattavia lisämenoja valtiolle ja koulutuksen järjestäjille. Lukiokoulutusta, jonka toteuttaminen on rahoituksellisesti nuorten ammatillista peruskoulutusta edullisempaa valtiolle ja koulutuksen järjestäjälle, ei määrällisesti säädellä. Rahoitusjärjestelmä ei ole siten omiaan kannustamaan nuorten ammatillisen peruskoulutuksen lisäämistä suhteessa lukiokoulutukseen.

Koulutustakuuajattelu, jolla pyritään turvaamaan jokaiselle peruskoulun päättäneelle nuorelle koulutuspaikka, vielä vahvistaa tätä tilannetta. Kuntatasolla tätä takuuajattelua on korostettu tarkastuksessa keskeisenä toiminnan peruskriteerinä. Nuorten syrjäytymisvaaraa katsotaan myös tällä tavalla pystyttävän minimoimaan. Vaikka koulutustakuu on koulutuspolitiikan eräs keskeinen yleinen lähtökohta, vastuuta tästä ei kuitenkaan ole toisaalta konkreettisesti määritelty kuitenkaan minkään tahon tehtäväksi.

Lukiokoulutuksen määrien lisäämisellä voidaan katsoa olevan sivuvaikutuksia myös korkeakoulu- ja yliopistokoulutuksen laajentumiselle, joka laajentuminen saattaa vaikuttaa puolestaan vähentävästi ammatillisen peruskoulutuksen tarjontaan.

Koulutustakuuajattelu ja koulutuspolitiikkaan myös liittyvä koulutustason nostamistavoite saattavat nykyisessä koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmässä muodostaa sen riskin, että nuorten ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta suhteessa lukiokoulutuksen ja korkeakoulutuksen tarjontaan jää liian vähäiseksi.

Suhteessa koulutuksen tarjontaan liittyvään ennakointitietoon ja sen hyväksikäyttöön rahoitusjärjestelmät ja koulutuksen erilaiset ohjausmuodot eivät ole toisiinsa nähden neutraaleja. Erilaisuus muodostaa riskin siihen, että tuotettua ennakointitietoa ei sovelleta parhaalla mahdollisella tavalla. Kun ennakointitoiminnassa eri koulutusasteiden välillä tehdään koulutuksen määrällisessä mitoituksessa määrällisiä jakoja, tilanne voi johtaa siihen, että ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta esimerkiksi suhteessa muuhun koulutukseen jää liian pieneksi. Tällöin on riskinä ammatillisen peruskoulutuksen saavan opiskelijaryhmän jääminen liian pieneksi suhteessa työvoiman kysyntään.

Lukiokoulutuksen tarjontaa pitäisi pystyä tarkastelemaan pitkäjänteisesti ja myös työelämälähtöisesti yhdessä nuorten ammatillisen peruskoulutuksen kanssa. Kun lukiokoulutus ja nuorten ammatillinen peruskoulutus

muodostavat nk. toisen asteen koulutuksen, niin jo tälläkin perusteella tarkastelu olisi tarpeellista.

Toisen asteen koulutuksen kehittämisessä pitäisi pystyä muodostamaan alue- tai kuntatasolla myös kehittämissuunnitelmat. Suunnitelmissa toisen asteen koulutusta pitäisi pystyä tarkastelemaan myös työelämälähtöisesti. Mikäli lukiokoulutuksella ja ammatillisella peruskoulutuksella olisi yhtenäinen valtionosuusjärjestelmä, tämä vahvistaisi tarkastusviraston käsityksen mukaan nuorten ammatillisen peruskoulutuksen asemaa suhteessa lukiokoulutukseen. Se, että ammatillinen peruskoulutus tarjoaa nykyisin lukiokoulutuksen rinnalla myös väylän korkeakouluopintoihin, tukisi tätä rahoitusjärjestelmän muutosta.

Kysymys siitä, pitäisikö myös lukiokoulutusta määrällisesti säädellä, on noussut tarkastuksessa myös esille. Alueetasolla käsitykset asiasta ovat kuitenkin eronneet. Yhtäältä on katsottu, että tätä koulusta pitäisi säädellä kuten nuorten ammatillista koulutustakin, koska lukiokoulutus yhdessä ammatillisen koulutuksen kanssa muodostaa toisen asteen koulutuksen. Lukiokoulutuksen tarjontamäärän on katsottu vaikuttavan välillisesti myös ammatillisen koulutuksen tarjontaan siten, ettei tätä pystytä toteuttamaan aina halutussa laajuudessa. Toisaalta on katsottu, ettei tätä koulutusta tarvitse määrällisesti säädellä, koska kiinnostus lukiokoulutukseen verrattuna ammatilliseen koulutukseen näyttäisi jo yleisesti laskeneen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan käsitysten eroavuuksien voidaan katsoa pitkälti johtuvan alueellisista tekijöistä. Yleistä lukiokoulutuksen määrällistä säätelyä tuskin tarvitaan, mutta alueellisella tasolla pitäisi olla kuitenkin keinoja, joilla lukiokoulutusta voitaisiin erityistapauksissa myös määrällisesti säädellä.

### *Kehittämissuunnitelman laatiminen*

Valtioneuvoston hyväksymän opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman laatimisprosessi on koulutuksen tarjonnan ennakoinnin ja määrällisten aloittajatavoitteiden osalta hyvin laaja, valtakunnallisesti kattava, monitasoinen ja myös monivaiheinen. Laatimisprosessin lopputuloksessa eli kehittämissuunnitelmaan sisältyvissä määrällisissä aloittajatavoiteluvuissa ja niihin liittyvissä taustatiedoissa ja perusteluissa, tämä monivaiheisuuden kuvaus jää suhteessa tähän kokonaisvalmisteluun hyvin niukaksi ja suppeaksi. Tämä ei ole omiaan lisäämään suunnitelman ymmärrettävyyttä ja tulosten tulkintaa.

Siitä, miten kehittämissuunnitelman aloittajatavoiteluvut on johdettu prosessin aiemmista vaiheista ja millä perusteilla nämä luvut ovat eri vaiheissa muuttuneet, ei käy lainkaan suunnitelmasta ilmi. Kun ammatillisen



peruskoulutuksen ja yliopistokoulutuksen aloittajatavoiteluvut ovat eri laskelmissa huomattavastikin eronneet, näiden erojen syistä olisi ollut ai-  
hetta sisällyttää kehittämissuunnitelmaan selvitystä. Kehittämissuunnitel-  
man aloittajatavoitelukuja voidaankin pitää läpinäkymättöminä. Suunni-  
telman puutteena on pidettävä myös sitä, ettei siinä ole lainkaan käsittely  
määrällisesti lukiokoulutusta, jolla on myös välillistä vaikutusta nuorten  
ammattillisen koulutuksen tarjontaan.

Aluetason ennakkoinnin ohjaus ei ole ollut riittävää. Ennakkoinnissa on  
päädytty erilaisiin määrällisiin lopputuloksiin, kuin hyväksytyssä suunni-  
telmassa. Kehittämissuunnitelmassa olisi ollut aiheellista tuoda yksityis-  
kohtaisesti esille myös ne syyt, jotka aiheuttivat tämän eroavuuden. Seli-  
tystä olisi kaivannut myös se, miten koulutuksen kehittämisessä on tarkoi-  
tus ottaa huomioon eduskunnan vuonna 2006 tekemä lausuma, jossa edel-  
lytettiin "hallituksen huolehtivan siitä, että valtakunnallisessa koulutustar-  
peen ennakointi- ja mitoitussuunnittelussa otetaan nykyistä paremmin  
huomioon maakuntien ja alueiden laatimat koulutuksen mitoitussuunni-  
telmat".

Kehittämissuunnitelman määrällisten aloittajatavoitteiden laatimispro-  
sessista ja näiltä osin kertyneestä ennakointilaskelmista olisikin aiheellista  
laatia tausta- ja tilastoraportti, joka voisi olla myös kehittämissuunnitel-  
man liitteenä. Toisena perusteltuna vaihtoehtona voitaisiin pitää sitä, että  
määrälliset aloittajatavoitetiedot irrotettaisiin kokonaan kehittämissuunni-  
telmasta omaksi erilliseksi suunnitelmakseen. Suunnitelma voisi sisältää  
pidempiaikaiset määrälliset tavoitteet, mutta niiden lisäksi myös lyhyen  
tähtäyksen määrätavoitteet ja näihin tavoitteisiin liittyvän vuosittaisen  
seurannan. Runkosuunnitelma voisi olla nelivuotinen vuosittain tarkentu-  
va ja korjattava suunnitelma. Tällä tavoin ennakointi ja mitoitus muuttui-  
sivat samalla jatkuvaluonteiseksi vuosittain tavoitteitaan korjaavaksi pro-  
sessiksi. Kun toimintaympäristön muutokset tulevat lähitulevaisuudessa  
olemaan merkittäviä ja nopeita, näin voitaisiin samalla välttää mahdolliset  
ennakointiin ja mitoitukseen tehdyt virhearvioinnit. Tämä riski nimittäin  
kasvaa entisestään työvoimapoistuman voimistuessa.

Kun mainittu työelämän ongelmatilanne on nostettu kehittämissuunni-  
telmassa vahvasti esille, asia olisi kuitenkin kaivannut suunnitelmassa tar-  
kempaa käsittelyä nimenomaan suhteessa koulutuksen asetettuihin aloitta-  
jatatavoitemääriin. Vertailtaessa eri kehittämissuunnitelmia keskenään aloit-  
tajatavoitelukujen muutokset näyttäisivät olevan varsin marginaalisia ja  
varovaisia.

Tarkastusvirasto katsoo, että säädösten osalta tarvitaan myös kehittämis-  
suunnitelman laatimista tarkemmin ohjaava säännös. Suunnitelman hal-  
linnolliseen valmisteluun säännös ei luo riittävää perustaa ja jatkuvuutta.  
Kehittämissuunnitelman laatimiselta puuttuu myös tavoite, joka ohjaisi

suunnitelman valmistelua ja laatimista. Nämä puutteet ovat omiaan luomaan epävarmuutta ja ennustamattomuutta koko prosessiin ja sen hallintaan.

### *Kehittämissuunnitelman määrätavoitteiden seurannan kehittäminen*

Kehittämissuunnitelmaprosessissa voidaan yleisenä puutteena pitää sitä, ettei se sisällä lainkaan suunnitelmassa esitettyjä koulutuksen määrällisiä aloittajatavoitteita koskevaa seurantaa. Seurannan tulisi antaa tietoa suunnitelman määrällisestä toteutumisesta ja syistä, jotka ovat estäneet tai rajoittaneet suunnitelman toteutumista. Seurannan pitäisi antaa tietoa siitä, miten koulutuksen ennakointitoiminnassa on onnistuttu. Itse kehittämissuunnitelman tulisi sisältää vähintään edellisen kehittämissuunnitelman aloittajatavoitteet, toteutuneet aloittajamäärät sekä uudet aloittajatavoitteet ja näiden tietojen välisen vertailun. Järjestämislupien opiskelijamääräluvut pitäisi pystyä myös koordinoimaan tähän tietokokonaisuuteen.

Nykyisin toteutettava suunnitelman väliarviointi ei voi korvata aloittajatavoitteiden toteutumisen jatkuvaa seurantaa. Seurantajärjestelmän pitäisi pystyä jatkuvaluonteisesti tuottamaan tietoa, joka muodostaisi samalla aina uutta perustaa koulutuksen aloittajatavoitteiden määrien mitoitukseen. Tämän tyyppistä tietoa tarvitaan valtakuntatason lisäksi myös alue- ja järjestäjätasolta.

### *Suunnitelman ohjausvaikutus*

Suunnitelman juridisesta perusluonteesta on määrätavoitteiden osalta havaittu esiintyvän erilaisia näkemyksiä ja epätietoisuutta. Suunnitelmassa esitettyjen tavoitelukujen voidaan katsoa lähinnä velvoittavan opetusministeriötä ohjaamaan järjestämisluvissa koulutusmääriä asetettujen aloittajatavoitteiden mukaisesti.

Suunnitelmassa on esitetty alakohtaisesti aloittajatavoiteluvut. Kehittämissuunnitelma antaa siis koulutuksen järjestäjille informaatiota siitä, miten koulutusmääriä pitäisi koulutuslakohtaisesti muuttaa. Kehittämissuunnitelma ei anna kuitenkaan tietoa siitä, miten toiminnan koordinaatio olisi valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaista harjoittaa. Jotta asetettuja alakohtaisia aloittajatavoitteita voitaisiin saavuttaa, toiminta kaipaaisi valtakunnallista ja alakohtaista koordinaatiota ja ohjausta.

Tarkastusvirasto katsoo, että kehittämissuunnitelmassa olisi ollut aihetta tuoda esille myös se, miten tämä suunnitelma kytkeytyy ja koordinoituu erilaisiin muihin valtioneuvosto- ja ministeriötason suunnitelmiin ja ohjelmiin, joissa on käsitelty koulutusta tai siihen läheisesti liittyviä kysy-

myksiä. Riskinä voidaan pitää sitä, että erilaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat toimintoja jopa keskenään ristiriitaisiin suuntiin. Käynnissä oleva aluehallinnon laaja-alainen kehittämishanke tulee ilmeisesti vaikuttamaan ainakin koulutuksen alueelliseen ennakointitoimintaan ja kenties myös valtakunnalliseen koulutuksen ennakointitoimintaan. Tulevaisuudessa ainakin opetusministeriön ja työvoima- ja elinkeinoministeriön välillä erilaisten työvoimaan ja koulutukseen liittyvien ja kytkeytyvien suunnitelmien sekä ohjelmien koordinaatiota pitäisi olennaisesti lisätä. Alueellisia kehittämistavoitteita, työvoiman saatavuustavoitteita ja koulutustavoitteita pitäisi tarkastella yhtenäisillä kriteereillä.

Ennakointitoiminnan kehittämistä suunnitelmassa on käsitelty hyvin vähän. Kun ennakoinnin merkitys on kasvanut, olisi voitu olettaa, että nimenomaan kehittämissuunnitelmassa tähän olisi kiinnitetty erityistä huomiota. Nyt näitä kehittämisasioita pitää tarkastella muista suunnitelmista ja ohjelmista.

### *Ennakointitoiminnan hallinto ja hallinta*

Kuten edellä on ilmennyt, koulutusennakoinnin hallinto on hyvin niukan sääntelyn kohteena. Kehittämissuunnitelman laatiminen keskittyy vain määrätylle ajanjaksolle ja toiminnalta puuttuu myös riittävä jatkuvuus. Hallinnollisesti ja myös toiminnallisesti koko prosessi on myös ennakoimaton.

Toiminnan hallinnon haasteena on poistaa prosessista epävarmuustekijöitä ja luoda jatkuvuutta toimintaprosessiin. Vireillä olevat monet kehittämishankkeet antavat tähän yleistä perustaa. Kehittämistyö näyttää selvästi vievän suuntaan, jossa koulutustoiminnan ennakoinnin edellytykset voivat huomattavastikin parantua nykyisestä tilanteesta.

Koulutuksen ennakointiin ja mitoitukseen kytkeytyy koulutuspoliittisten perustavoitteiden lisäksi myös talous- ja työllisyyspoliittisia sekä aluepoliittisia tavoitteita, jotka pitäisi pystyä koulutusta ennakoitaessa ja mitoitettaessa tasapainottamaan. Tarkastusvirasto katsoo, että koulutusennakoinnin hallinnan ja hallinnon vahvistamiseksi olisi aiheellista kehittää valtioneuvostotasolla koulutuksen ennakointistrategia, jossa määriteltäisiin toiminnan tavoitteet, aikataulut ja hallinto. Strategian tulisi sisältää myös toimijoiden määrittelyt, näiden vastuut ja työnjako sekä toiminnan arvioinnin ja seurannan menettelytavat ja välineet. Strategian laatimiseen ja toteuttamiseen pitäisi kytkeä myös valtiovarainministeriö. Strategian laatimisessa pitäisi pystyä hyödyntämään myös valtioneuvoston ennakointiverkostoa.

### *Koulutuksen ennakointia koskevat arvioinnit*

Vaikka koulutustoiminnan erilaisissa arvioinneissa on tuotu esille monia olennaisia toiminnan hallintaan ja hallintoon liittyviä puutteita, tarkastuksessa on käynyt ilmi, että itse peruskysymykseen eli ennakointitoiminnan konkreettiseen vaikuttavuuteen nämä kannanotot eivät ole kuitenkaan ulottuneet. Tämä puute on yleensäkin ennakointitoiminnan arvioinnissa havaittavissa. Ennakoinnille ei ole asetettu vielä sellaisia konkreettisia tavoitteita, että vaikuttavuuden arviointi olisi yleensä edes mahdollista.

Jotta arviointia voisi tehdä, pitäisi toiminnalla olla myös arviointi- ja seurantajärjestelmä. Tämä järjestelmä pitäisi olla kaikilla toiminnan eri tasoilla. Kun toimintaa arvioidaan nimenomaan järjestelmätaustaa vasten, ennakointitoiminnan informaatioperusstrukturi vasta voi tarjota riittävän perustan arvioida koko ennakointitoimintaa. Ilman tätä erilaiset arvioinnit jäävät helposti irrallisiksi ja riskinä on samalla se, että kehittämistoiminta ohjautuu väärin kohteisiin.

Vaikka toiminta perusluonteeltaan on informaatio-ohjausta, tämä ei poista kuitenkaan sitä, ettei tuotettua tietoa pitäisi seurata myös vaikuttavuusnäkökulmasta. Tätä kautta ennakointitiedon laatu ja tuottamisen edellytykset voivat parantua.

Koulutuksen ennakointi kytkeytyy olennaisesti työvoiman saatavuuteen ja työvoiman kohtaanto ongelmiin. Tätä ongelmaa on melko paljon myös selvitetty, mutta näiden selvitysten puutteena voidaan pitää sitä, ettei niitä ole pystytty toistaiseksi erityisemmin kytkemään koulutustoiminnan määrälliseen ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen. Tehdyissä rekrytointiselvityksissä on sama puute myös havaittavissa. Mikäli mainitunlainen selvitystyö pystyttäisiin kytkemään koulutustoiminnan ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen, ennakointitoiminnan vaikuttavuuden edellytykset voisivat tarkastusviraston käsityksen mukaan merkittävästi parantua.

### *Kehittämissuunnitelman valmistelu verkostona*

Verkosto muodostuu kolmesta eri pääosista: työvoima 2025 projekti, koulutustarjonta 2012 –projekti ja alue-ennakointi. Kaikkien mainittujen osa-alueiden työskentely perustuu laaja-alaiseen hallinnollisten ja osittain myös erilaisten alueellisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Yhteistyö korostuu erityisesti alueellisessa ennakoinnissa. Nämä organisaatiot voivat siten tuoda omia tavoitteitaan, näkemyksiään ja tietojaan kaikille näille osa-alueille. Toiminnan koordinaatiossa ja ohjauksessa on kuitenkin ollut se puute, ettei verkostotyöskentely laaja-alaisuudessaan huolimatta ole pystynyt kuitenkaan toistaiseksi vielä tuottamaan valtakunnallisesti ja alu-

eellisesti yhtäläisiä määrällisiä koulutustavoitteita. Ongelma kiteytyy viime kädessä verkoston johtamisen, ohjauksen ja koordinaation ongelmaksi.

Ennakointitoimintaa voidaan kokonaisuudessaan pitää eräänä esimerkkinä verkostoituvasta hallinnosta, joka näyttäytyy usein varsin pirstaleisena, monimutkaisena ja epäselvänä. Ennakointiprosessissa toiminnan ohjaus ja johtajuus eivät ole riittävästi näkyneet verkoston osien yhdistämisesä kokonaisuudeksi.

Verkostoille voidaan myös määritellä tuloksellisuuden arviointikriteereitä. Kun koulutustarpeiden ennakointiverkosta tarkastelee yhtenä, osista koostuvana verkostona, tätä varten pitäisi olla myös arviointikriteereitä. Tämän tyyppisiä selviä kriteereitä tällä verkostolla ei toistaiseksi kuitenkaan ole.

Kun verkostonäkökulmaa sovelletaan kehittämissuunnitelma – prosessiin, se tuo esille monia kohtia, joissa tätä verkoston ohjausta ja johtamista pitäisi edelleen kehittää ja myös verkosta laajentaa. Verkostohallintamallit, joita toistaiseksi ei ole käytetty laajemmin koulutusennakointitoiminnan kehittämisessä, tarjoavat tarkastusviraston käsityksen mukaan tälle hyvän pohjan.

#### *Kehittämissuunnitelman yhteydet muuhun ohjaukseen ja päätöksentekoon*

Kehittämissuunnitelman koulutusmäärätiedot ovat jääneet talouden ja rahoituksen näkökulmasta varsin irralliseksi hallituksen kehyspäätöksestä ja siihen sisältyvästä peruspalveluohjelmasta. Viimeksi mainitut kytkeytyvät kyllä toisiinsa, mutta kehittämissuunnitelmaan näillä on vähäinen ja osittain jopa ristiriitainenkin merkitys suhteessa opiskelijamäärätavoitteisiin.

Mikäli valtioneuvoston koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmalla olisi merkittävää ohjausvaikutusta koulutuksen määrällisessä mitoituksessa ja kohdentamisessa, suunnitelman pitäisi toimia perusteena myös toiminta- ja taloussuunnitelmille. Jos nämä suunnitelmat edellyttäisivät kehittämissuunnitelman muutoksia, kehittämissuunnitelmaa pitäisi myös muuttaa. Suunnitelman muuttaminen ja uusiminen eivät tässä tilanteessa voi tapahtua nykyiseen tapaan vain staattisesti nelivuotiskausittain. Mikäli kehittämissuunnitelmaa ei ole koordinoitu toiminta- ja talous suunnitelmiin, suunnitelman ohjausvaikutus on opiskelijamäärätavoitteitensa osalta heikko.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tulisi olla koordinoitusti kytketty koulutuksen määrällisen tarjonnan osalta ainakin seuraaviin ohjelmiin ja päätöksiin: hallitusohjelma, hallituksen politiikkaohjelmat, nelivuotiset maakuntaohjelmat ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunni-

telmat, aluekehityksen tavoiteohjelma, valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma- ja budjetti, valtiontalouden kehyspäätökset, valtion talousarvio, opetusministeriön hallinnonalan nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma ja koulutuksen järjestämislupapäätökset. Jotta kehittämissuunnitelma voisi muodostua määrätavoitteiden osalta koulutuksen määrällisen kehittämisen osalta keskeiseksi ohjausvälineeksi, kaikki nämä ohjelmat ja päätökset tulisi olla tavoitteellisesti koordinoituna myös tähän suunnitelmaan. Tilanne ei nykyisin ole kuitenkaan tämä. Kehittämissuunnitelma on menettänyt tässä kokonaisuudessa määrällisen ohjauksen välineenä merkitystään. Myös kehittämissuunnitelman valmistelun ulkopuolella tehdyt ennakointi- ja mitoitusselvitykset, jotka voivat muuttaa määrällisesti koulutustarjontaa, heikentävät ja hämärtävät suunnitelman ohjauksivaikutusta.

Mikäli kehittämissuunnitelmalla halutaan olevan koulutuksen määrällisessä tarjonnassa merkittävä tehtävä, sen asemaa tulisi tarkastusviraston käsityksen mukaan huomattavasti vahvistaa. Mikäli näin ei tehdä ja erilainen ohjelmaa sivuava muu ohjelma- ja suunnitelmatyö entisestään vielä lisääntyy, suunnitelma menettäisi nykymuodossaan jatkuvasti merkitystään koulutuksen määrällisessä ohjauksessa. Tällöin riskinä on, että laaja, kattava ja pitkäkestoinen valtakunnallinen ennakointi- ja mitoitustyö, joka suunnitelman valmisteluun liittyy, jää osittain kokonaan hyödyntämättä.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämisestä annettu asetus (1224/2002)

Alueiden kehittämlaki (602/2002)

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (631/1998)

Alueiden kehittämlain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista tehty valtioneuvoston päätös, 15.1.2004

Ammatillisen koulutuksen yleisistä toimikunnista ja koulutustoimikunnista annettu asetus (945/1997)

Ammatillisesta koulutuksesta annettu laki (630/1998)

Ammatillisesta koulutuksesta annettu asetus (811/1998)

Ammattioppilaitoksista annettu laki (184/58)

Ammatillista oppilaitoksista annettu laki (487/1987)

Ammatillista oppilaitoksista annetun lain muuttamisesta annettu laki (146/91)

Ammatillisen koulutuksen yleisistä toimikunnista ja koulutustoimikunnista annettu asetus (945/1997)

Ammattikorkeakouluopinnoista annettu laki (255/1995)

Keskiasteen koulutuksen kehittämisestä annettu laki (474/1978)

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettu laki (228/1966)

Koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta annettu asetus (987/1998)

Koulutustoimikunnista annettu asetus (1380/1988)

Koulutustoimikunnista annettu asetus (512/1992)

Koulutustoimikunnista ja koulutuksen yhteistyöneuvottelukunnasta annettu asetus (1005/2000)

Koulutustoimikuntajärjestelmästä annettu asetus (1146/2006)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007)

Lukiolaki 629/1998)

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki (635/1998)

Opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta annettu asetus (165/1991)

Oppisopimuskoulutuksesta annettu laki (1605/1992)

Perusopetuslaki 628/1998

Suomen perustuslaki (731/1999)

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys 4.2.2008

Työ- ja koulutusasiainneuvostosta annettu asetus (933/2004)

Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/92)

Valtion talousarviosta annettu laki (432/88)

Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta – ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003

Valtiontalouden tarkistettavat kehykset vuosille 2008 – 2011, Valtiovarainministeriö 13.3.2008, VM 26/214/2008

Valtiontalouden tarkistettavat kehykset vuosille 2009 – 2012, Valtiovarainministeriö 25.5.2007, VM 17/214/2007



Valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista tehty valtioneuvoston päätös, 20.12.2007

## 2. Virallislähteet

Alueellisen ennakoinnin käytännön opas, Suomi, Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto, Euroopan yhteisöt, 2002

Aluehallinnon uudistamishanke, Aluehallinnon tehtäviä selvittävän työryhmän raportti, 18.12.2007

Aluehallinnon uudistamishanke, Keskushallinnosta siirrettäviä tehtäviä selvittävän työryhmän raportti, 31.12.2007

Aluehallinnon uudistamishanke, Aluekehittämisen voimavarojen kokoamista ja niihin liittyvän päätösvallan siirtämistä selvittävän työryhmän raportti, 8.1.2008

Aluehallinnon uudistamishanke, Väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008

Alueiden työvoima- ja koulutustarpeiden muutoksia 2010 –luvulla, yhteenveto maakuntien liittojen keskeisistä ennakointituloksista, Opetushallitus, moniste 17/2007

Ammatillisen koulutuksen laadunhallinta, suositus koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksilla, Opetushallitus, Arviointi 9/1999

Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuositus, suositustyöryhmä, Opetushallitus, 2006

Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuositus, Helsinki 2008

Ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta ja kysyntä Lapin läänissä, Lapin lääninhallitus, Sivistysosasto, 2007

Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoitus, mittariseloste 2003, Opetusministeriön monisteita 2003: 5

Ammattiosaamisen näytöt käyttöön, Opetushallitus, 2006

Autio Veikko, Hanhijoki Ilpo, Katajisto Jukka, Kimari Matti, Koski Leena, Lehtinen Jukka, Montén Seppo, Taipale Ulla, Vasara Anneli, Ammatillinen koulutus 2010, Työvoiman tarve vuonna 2010 ja ammatillisen koulutuksen mitoitus, Euroopan sosiaalirahasto, Tavoite 4 –ohjelma, Opetushallitus, 1999

Ehdyttävään aluepolitiikkaan, selvitysraportti (Antti Mykkänen), Alueiden kehittäminen, Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2007

Hallituksen työllisyysstrategia ja työllisyyden politiikkaohjelma 2006

Halmeenmäki Tuomo, Kunta-alan eläkepoistuma 2008-2025, Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2007

Hanhijoki Ilpo, Kantola Seppo, Karikorpi Mervi, Katajisto Jukka, Kimari Matti, Savioja Hannele, Koulutus ja työvoiman kysyntä 2015, Valtakunnallisia ja alueellisia laskelmia. Opetushallitus 2004.

Hiironniemi Silja, Suomen hallinto verkostona – 2000 –luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriö, Keskustelualoitteet 14/2005

Hjelt Mari, Eri maiden kokemuksia ennakointihankkeista – miten toiminnasta on hyödytty ja miten muiden maiden työtä voidaan hyödyntää julkaisussa Valtioneuvoston ennakointiverkosto ja ennakointi ministeriössä, Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2005

Joki-Pesola Orvokki, Vertainen Ilkka, Ammatillisten oppilaitosten opettajat vuoden 2000 kynnyksellä, opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 3, Opetushallitus 1999

Kivinen Osmo, Rinne Risto, Ahola Sakari, Kankaanpää Arto, Väestön koulutus 2000: Rakennemuutoksen koulutuspolitiikan arviointia, teoksessa Kivinen Osmo, Rinne Risto, Ahola Sakari, Kankaanpää Arto, Työelämä, koulutus ja ennusteet, Opetusministeriön suunnittelusihteeristön julkaisuja 6, Helsinki 1989

Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon, selvityshenkilö Esko Riepulán ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi, Sisäasiainministeriön julkaisut 12/2004

Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2006, Kumpulainen Timo, Saari Seija (toim.), Opetushallitus 2007

Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2005, Kumpulainen Timo (toim.), Opetushallitus 2006

Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2004, Kumpulainen Timo (toim.), Opetushallitus 2004

Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2003, Kumpulainen Timo (toim.), Opetushallitus 2004

Koulutus ja tutkimus 2003 – 2008, Kehittämissuunnitelma, Opetusministeriön julkaisuja 2004:6

Koulutus ja tutkimus 2003 – 2008, kehittämissuunnitelmassa asetettujen vuoden 2008 koulutustarjonnan tavoitteiden väliarviointi, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:45

Koulutus ja tutkimus 2007-2012, alustava laskelma koulutustarjonnan tavoitteista vuodelle 2012, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:26

Koulutus ja tutkimus 2007 – 2012, Kehittämissuunnitelma, Opetusministeriön julkaisuja, 2007

Koulutustarjonnan muutostarpeet Pohjois-Pohjanmaalla vuoteen 2012 mennessä Oulun lääninhallitus, sivistysosasto, Selvitykset 2007/5, 16.4.2007

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, Väliraportti, Sisäasiainministeriö 30.3.2007

Lapin toisen asteen koulutus ja perusopetus vuonna 2004 ja järjestämistä vaihtoehtoja 2006 – 2015, Lapin liitto, 2006

Laurila Hannu, Näyttöjen kustannusvaikutusselvitys, Opetushallitus, Vantaa 2004

Leveälähti Samuli, Koulutustarjonnan alue-ennakointiyhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet, Opetushallitus, moniste 4/2006

Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi, Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008, Valtiovarainministeriö, taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3a/2005

Luukkainen Olli, Opettaja vuonna 2010, opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen (OPEPRO) selvitys 15, loppuraportti, Opetushallitus, 2000

Manninen Jyri, Nergi Anne, Matikainen Janne, Luukannel Saara, Porevuo Mervi, Osaajien koulutus 2000 – luvulla, Leonardo da Vinci – ohjelman tuottamat pedagogiset ja teknologiset innovaatiot ammatillisessa koulutuksessa, Opetushallitus, 2000

Mella Ilkka, Maakuntien kehitysarviot, Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2003

Metsä-Tokila Timo, Tulkki Pasi, Sahonen Pia, Oppilaitoskeskeisyydestä työelämäpainotteiseen ammatilliseen koulutukseen, Työministeriö, 1999

Mutual learning programme of the european employment strategy, The Finnish approach to labour market forecasting and the anticipation of educational needs, 2006, <http://www.mutual-learning-employment.net/ForecastingSkillsandLabourMarketNeeds>

Mäkelä Keijo, Koulutuksen määrällisen mitoituksen strategiat, mallit ja käytännöt teoksessa Yrjölä Pentti (toim.), Koulutuksen mitoittaminen, Opetushallitus, moniste 28/1995, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995

Mäkelä Keijo, Ennakoinnin parhaat käytännöt – työelämän muutos ja koulutustarpeet, ESR-ennakoinnin koordinaatioprojekti, loppuraportti, 23.3.2003

Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta ja kysyntä Oulun läänissä, Oulun lääninhallitus, sivistysosasto, Selvitykset 2007/4, 30.3.2007

Nyyssölä Niina, Näytöt ammatillisessa peruskoulutuksessa, Väli raportti näyttöprojektien toiminnasta vuosina 2000 ja 2001, Opetushallitus, Vantaa 2003

Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten tehtäväjaon kehittäminen, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:40

Opetusministeriön aluekehittämisstrategia vuosina 2003–2013, 2002

Opetusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus, Opetusministeriö 26.6.2006

Opetusministeriön ja lääninhallitusten tulossopimukset 2006–2007, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:25

Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2007–2011, Opetusministeriön julkaisuja 2006:1

Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011, Opetusministeriön julkaisuja 2007:3

Opetusministeriön toimintakertomus 2005, Opetusministeriön julkaisuja 2006: 11

Oppilaitostilastot 2004, SVT, Koulutus 2004:3, Tilastokeskus, Helsinki 2005

Oppilaitostilastot 2005, SVT, Koulutus 2005:3, Tilastokeskus, Helsinki 2006

Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, Suomi maailmantaloudessa –selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 19/2004

Osaavan työvoiman saannin turvaaminen väestöään menettävillä alueilla, selvitysmies Raimo Sailaksen raportti, Helsinki 30.11.2005

Osaavan työvoiman saatavuus –kysely (alustavia tuloksia), Keski-Suomen TE-keskus, 3.5.2006

Oulujärvi Juha, Perä-Rouhu Esa, Oppiminen työelämässä - työssäoppiminen opiskelussa, koulutuksen ja työelämän yhteistyötä Leonardo da Vinci –projektissa, Valorisatio –hanke – teema 2, Opetushallitus, Helsinki 2000

Palkataan koulutettu osaaja, EK: n henkilöstö- ja koulutustiedustelu 2007, Elinkeinoelämän keskusliitto 2008

Parjanne Marja-Liisa, Väestön ikärakenteen muutosten vaikutukset ja niihin varautuminen eri hallinnonaloilla, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki 2004:18

Peruspalvelubudjettitarkastelu, 13.9.2007

Peruspalveluohjelma 2005–2008, ohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 18.3.2005

Peruspalveluohjelma 2008–2011, ohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 25.5.2007

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistio, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:33

Pitkänen Sari, Aho Simo, Koponen Hannu, Kylmäkoski Merja, Nieminen Jarmo, Virjo Ilkka, Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin, Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia, Työpoliittinen tutkimus 333/2007, Työministeriö

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 2003

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma 2007

Rantanen Pekka, Valinnasta työelämään, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnan tarkastelua, Opetusministeriön julkaisuja 2004:19, Helsinki, 2004

Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007

Räisänen Anu, Frisk Tarja, Ammatillisen koulutuksen tila, yhteenveto vuosina 1995–2001 tehtyjen arviointien tuloksista ja arvioinnin kehitystyöstä, arviointi 9/2002, Opetushallitus

Räisänen Heikki, Tuomala Juhani, Mitä ovat rekrytointiongelmat? – mikroaineiston näkökulma. Teoksessa: Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki

Räikköläinen Mari, Kansallisen näyttöperusteisen oppimistulosten arviointijärjestelmän kehittäminen ammatillisiin perustutkintoihin, arviointikoelusta kohti käytäntöä, Opetushallitus, Arviointi 3/2005

Selvitys koulutus- ja osaamistarpeiden kehittymisestä sekä ennakoinnin tilasta ja kehittämistarpeista, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:5

Sinko Pekka, Vihriälä Vesa, Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston samannimisessä julkaisussa (julkaisusarja 5/2007)

Sirviö Pasi, Eskelinen Liselotte, Rajala Päivi, Salminen Hannele, Selkee Johanna. Lukiokoulutuksen palvelurakenteiden kehittäminen, Suomen Kuntaliitto, 2008

Suomen aluekehittämisstrategia 2013, aluekehittämistyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2003

Suuri aluepolitiikka Suomessa, Julkisen talouden alueelliset vaikutukset vuosina 1994–2004, Alueiden kehittäminen, Sisäasiainministeriön julkaisu 55/2007

Talousneuvostonsihteeristön globalisaatioselvitys – OSA II, Suomen vastaus globalisaation haasteeseen, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 17/2006

Talouspolitiikan strategia 2007, Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 6/2007

Temmes Markku, Ahonen Pertti, Ojala Timo, Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi, selvitysmiehen raportti, Opetusministeriö, Helsinki 2002

Tietoja valtion henkilöstöstä 2005, Valtiovarainministeriö, Valtion työmarkkinalaitos, 5/2006

Toisen asteen koulutuksen saavutettavuus Itä-Suomen läänissä, Itä-Suomen lääninhallitus, maaliskuu 2007

Työllisyys nousussa – työllisyysohjelman loppuraportti, 2007

Työllisyystyöryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 5/2003

Työministeriön tulevaisuuskatsaus ensi hallituskaudelle, Hyvää työtä ja osaavaa työvoimaa, 2006

Työssäoppimisen tilannekatsaus 2005, kysely koulutuksen järjestäjille, Opetushallitus 2005

Työvoima 2025 – täystyöllisyys, korkea tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön vähentyessä, Työpoliittinen tutkimus 2007, Työministeriö, 2007

Työvoimatilasto 2005, SVT, Työmarkkinat 2006, Tilastokeskus, Helsinki 2006

Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet – Rikstäckande mål för regionutveckling, Sisäasiainministeriö, Alueiden kehittäminen 18/2004

Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet vuosiksi 2007–2012, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen, 3/2008

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen koulutusjärjestelmästä, koulutuksen tasosta ja kehittämislinjoista, 1990

Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko eduskunnalle, 2004

Valtioneuvoston ennakointiverkosto ja ennakointi ministeriöissä, Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2005

Valtioneuvoston ennakointiverkosto: toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi, Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2005

Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2007

Valtioneuvoston työelämää koskenut selonteko eduskunnalle, 2004

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle, 2006

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikääntymiseen varautumisesta, 2004

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle, tasapainoisen kehityksen Suomi 2015, 2001

Valtionalouden tarkastusvirasto, Keskiasteen koulutuksen kehittämistoiminnan tavoitteita ja niiden toteuttamista koskevan tarkastuksen loppuraportti, 1991



Valtiontalouden tarkastusvirasto, Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö, tarkastuskertomus 134/2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Oppisopimuskoulutus - tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset, tarkastuskertomus 2/2000

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa, tarkastuskertomus 68/2004

Vartiainen Perttu, Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita, Sisäasiainministeriö, 1998

Vehviläinen Jukka, Ammattiosaamisen näyttöjen vaikutuksen ammatillisen koulutuksen laatuun, Opetushallitus, Vantaa 2004

Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen, tulevaisuusselonteen liiteraportti 1, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 29/2004

Väyrynen Pirjo (toim.), Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksen toteutuminen, selvitys vuosien 1999–2001 tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksesta, Opetushallitus, Helsinki, 2004

Yrjölä Pentti (toim.), Koulutuksen mitoittaminen, Opetushallitus, moniste 28/1995, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995

### 3. Muu kirjallisuus

Alatupa Saija (toim.), Karppinen Krister, Keltikangas -Järvinen Liisa, Savioja Hannele, Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta?, Sitran raportteja 75, 2007

Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta 2003, Keskuskauppakamari, helmikuu 2003

Backman Heidi, Yrkesutbildning 2015 – en handlingsplan för den finlands-svenska yrkesutbildning, Finlands Kommunförbund, 2004

Ekola Jorma (toim.), Ammatillisen keskiasteen koulunuudistus, arviointeja koulunuudistuksen toimeenpanon toteutuksesta, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Jyväskylä 1991, Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B, Teoriaa ja käytäntöjä

Halmeenmäki Tuomo, Kunta-alan eläkepoistuma 2008–2025, Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2007

Hynninen Sanna-Mari, Työntekijärakenteen vaikutus työpaikkojen täytymiseen, Työpoliittinen aikakauskirja 4/2007

Hämäläinen Hanna, Tuomaala Mika, Kohtaako työvoiman kysyntä työvoiman tarjonnan Suomen työmarkkinoilla? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2007

Lassila Jukka, Määttänen Niku, Valkonen Tarmo, Miten varautua väestön ikääntymiseen, Suhdanne vuosikirja 2006:2, ETLA, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Melolinna Niilo, Miten havainnollistaa ja arvioida tulevaa työvoiman rekrytointitarvetta, Työpoliittinen aikakauskirja 4/2007

Montén Seppo, Koulutus – Työvoima, Helsingin seutu 2015, Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 3/2005

Mäenpää Heikki, Koulutustarjonnan mitoittaminen vuonna 2008 – Mitennä –ennusteesta poliittiseen päätöksentekoon, Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2003

Mäenpää Heikki, Väestön ikärakenteen muutos, Korkeakoulutieto (OPM) 2/2006

Niittymäki Toni, Selvitys vuonna 2005 perusopetuksen päättävistä oppilaista, jotka eivät hakeneet opiskelupaikkaa kevään toisen asteen yhteishaussa, Helsinki 2005

Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoiset järjestämistavat – selvitys sivistystoimen palvelurakenteesta, Suomen Kuntaliitto, 2005

Pehkonen Jaakko, Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2002

Poropudas Olli, Makrotalouden rakennemuutoksen ja työperäisen maa-hanmuuton vaikutus koulutustarpeisiin – kommentteja Työvoima 2025 – väliraporttiin, Työpoliittinen Aikakauskirja, 1/2006

Poropudas Olli, Mitä aika vaatii? Mukautumisesta aktiiviseen tavoiteasetteluun, vastaus Pekka Tiaiselle, Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2006

Rapo Markus, Väestöennusteen voi myös selättää, Kuntalehti 11/2007

Räisänen Heikki, Tuomala Juhani, Millaisen kuvan mikroaineisto ja seuranta-järjestelmät antavat rekrytointiongelmista?, Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2007

Sinko Pekka, Työvoimapula – onko sitä, tuleeeko sitä ja mitä sille pitäisi tehdä?, Talous & Yhteiskunta 2/2006

Stenvall Kirsti, Tolonen Kirsi, Ennakoinnin hyöty ammatillisessa koulutuksessa, selvitys ESR –tavoite 4 – ja 6 ohjelmien ennakoitihankkeiden vaikuttavuudesta, Suomen Kuntaliitto, 1999

Suhdannebarometri, marraskuu 2006, Elinkeinoelämän keskusliitto, Helsinki, 2006

Tiainen Pekka, Työvoima 2025 väliarvio ja työvoima-arviot Suomessa, Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2005

Tiainen Pekka, Työllisyyden suunta aloittain ja johtopäätöksiä koulutukseen, keskustelua, Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2006

Tiainen Pekka, Tarvitaanko Suomessa myös ammattiosaajia? – Jatkokommentti Olli Poropudakselle, Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2006

Tiihonen Paula, Tiihonen Seppo, Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho - jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990

Tulevaisuusluotain, verkostoitumisesta voimaa osaamiseen, loppuraportti, Elinkeinoelämän keskusliitto, 2006

Tuononen Mika, Korkean koulutustason Suomi, koulutuksen kehityslinjoja 1994–2003, Tilastokeskus, Kymmenvuotiskatsaus 2005

Tuononen Mika, Suomen koulutustaso kansainvälisessä vertailussa, Hyvinvointikatsaus 4/2005

Tynjälä, P., Nikkanen, P., Volanen M. & Valkonen, S. Työelämäyhteistyö ammatillisessa koulutuksessa ja työyhteisöjen oppiminen. Taitava Keski-Suomi –tutkimus, Osa II. Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos. 2005

Volanen Matti Vesa, Yritys ja erehdys – keskiasteen uudistuksen arviointia, teoksessa Ammatillisen keskiasteen koulunuudistus, arviointeja koulunuudistuksen toimeenpanon toteutuksesta, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Jyväskylä 1991, Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B, Teoriaa ja käytäntöjä

Volanen Matti Vesa, Opiskeleva Keski-Uusimaa, toisen asteen koulutuksen kehittäminen Kuuma-kunnissa ja Sipoossa, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2006

Väestön koulutustaso alueittain, Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2005:1

Väyrynen Pirjo (toim.), Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksen toteutuminen, selvitys vuosien 1999–2001 tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksesta, Opetushallitus, Helsinki, 2004

Wilenius Markku, Yhteiskunnallisen ennakkoinnin rooli tulevaisuuden haasteiden tunnistamisessa, TUTU julkaisuja 1/2005, Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun Kauppakorkeakoulu, 2005

#### 4. Haastattelut

Ammattiin opiskelevat – Sakki ry., Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, Helsingin palvelualueen oppilaitos, Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitos, Helsingin tekniikan alan oppilaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä, Etelä-Pohjanmaan liitto, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä, Jyväskylän ammattiopisto, Kainuun liitto, Kajaanin koulutuskuntayhtymä, Keski-Suomen liitto, Keski-Uusimaan koulutuskuntayhtymä KEUDA, Koulutuksen arviointineuvosto, Koulutuksen tutkimuslaitos, Lapin liitto, Mäntsälän Ammattiopisto, Opetushallitus, Opetusministeriö, Päijät-Hämeen liitto, Päijät-Hämeen koulutus konserni, Rovaniemen koulutuskuntayhtymä, Seinäjoen koulutuskeskus, Sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Liikemiesten Kauppaopisto, Työministeriö.

Haastattelut on suoritettu valtaosin vuoden 2007 aikana. Haastateltavia on ollut kohteissa 1–6 henkilöä (ennakointitoiminnasta vastaavia henkilöitä, oppilaitosten rehtoreita ja yksiköiden johtajia, koulutuskuntayhtymien johtajia sekä maakuntajohtajia).

## 5. Seminaarit

Työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointi-seminaari, Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, 25.1.2008, Helsinki

# Liite

---

## Liite 1. Koulutustarjonta 2012 –projektin ja siihen liittyvien projektien päätehtävät ja aikataulut

Versio 3.3. 2006

Tehtävä	Kuvaus
<b>1. Maakuntaohjelmat</b>	Maakuntaohjelmien ja rakennerahasto-ohjelmien valmistelu käynnistyy kevään 2006 aikana ja jatkuu koko vuoden 31.12.2005
<b>2. TV 2025 toimialaennuste<sup>36</sup></b>	Työvoima 2025 -projektissa tehdään toimialojen työvoiman kysyntäennusteet kesäkuun loppuun mennessä. Ennusteisiin voidaan syksyllä tehdä pieniä tarkistuksia, kun tilastot vuoden 2006 kehityksestä saadaan käyttöön. Loppuraportin ensimmäinen luonnos valmis.
<b>3. Alueellisten toimialaennusteiden päivitys</b>	Työministeriön PT-malliin lisätään Mitenna-toimialaluokitus ja maakuntakohtaistaiset toimialaennusteet tarkistetaan, kun koko vuoden 2005 kansantalouden tilinpidon ja työvoimatutkimuksen tiedot ovat käytettävissä. Tarkistuksia tehdään 2-3 maakunnan ennusteeseen viikoittain niin, että kaikilla maakunnilla on tarkistetut ennusteet kesään mennessä.
<b>4. Toimialaennusteiden kommentointi</b>	Ennakoinnin alueryhmät käsittelevät PT-mallilla tehdyt ennusteet ja toimittavat kommentit työministeriölle kesän jälkeen.

---

<sup>36</sup> Lisäyksenä todettakoon, että projekti aloitti toimintansa jo vuonna 2004: työministeriö oli asettanut projektin 1.12.2004. Tästä ajankohdasta kului siis kolme vuotta siihen, kun valtioneuvosto hyväksyi uuden KESU – suunnitelman.

**5. Aineistojen muokkaus ja ammattirakenne-ennuste**

Tilastokeskus toimittaa ennakkotiedot Opetushallitukselle ja opetusministeriölle vuoden 2004 toimialojen ammattirakenteesta ja muista ammattitilastoista elokuun loppuun mennessä. Samalla toimitetaan vuoden 2000 tiedot uudella Mitenna-ammattiluokituksella. Aineisto tarkistetaan ja tehdään tarvittavat korjauspyynnöt. Aineisto muokataan valtakunnallisten ammattirakenne-ennusteiden tekemistä varten.

Opetushallitus organisoii alustavan ammattirakennetyön ja tuottaa alustavat valtakunnalliset ammattirakenne-ennusteet. Tämän työn pohjalta tuotetaan Työvoima 2025 -raporttiin ammattirakenteen kehitystä käsittelevät osat.

**6. TV 2025, valtakunnallisen toimiala-ennusteen tarkistus**

Työministeriö tekee tarvittaessa tarkistukset valtakunnalliseen toimialaennusteeseen alkuvuoden 2006 kehityksen pohjalta.

**7. Alueelliset toimialaennusteet, alustava**

Vuoden 2006 alkupuolen työvoimatutkimuksen ja kansantalouden tilinpidon tietojen sekä maakuntien liittojen ja niiden ennakkointiorganisaatioiden kommenttien perusteella tehdään tarkistukset alueellisiin toimialaennusteisiin.

**8. Alueellisten toimialaennusteiden viimeistely**

Maakuntien liitot viimeistelevät yhdessä ennakkointiryhmiensä kanssa näkemyksensä toimialojen työllisyyden kehityksestä. Samalla päätetään ennustevaihtoehtoihin valituista linjauksista ja varmistetaan yhteys maakuntasuunnitelmiin. Alueita saadaan viimeiset kommentit työministeriölle PT-mallilla tehtyistä ennusteista. Alueilla valmistaudutaan ammattirakennetyöhön.

- 9. Alueelliset toimialaennusteet, lopullinen** Tavoitteena on tehdä tarkistuksia toimialaennusteisiin sitä mukaan kun kommentteja tulee tammikuun alusta lähtien niin, että kaikki maakunnat on käyty läpi määräpäivään mennessä.
- 10. Alueelliset ammattirakenne-ennusteet** Vuoden 2004 lopulliset ammattitiedot toimialoitain saadaan opetusministeriöön ja opetushallitukseen joulukuun aikana. Aineistot muokataan nopeasti alueellisten ennakkointiryhmien käyttöön. Alueellisten ammattirakenne-ennusteiden tekeminen aloitetaan tammikuun aikana. Ensimmäisiä valmiita ennusteita pitäisi saada Opetushallitukselle jo huhtikuussa, jolloin ennakkointilaskelmien tekeminen voisi edetä ennusteiden toimitusjärjestyksessä. Ammattirakennetyötä valmistellaan jo vuoden 2006 lopussa koulutuksella ja ennakoaineistoihin tutustumalla.
- 11. TV 2025 alueraportti** Sisäasiainministeriö valmistelee Työvoima 2025-projektin työn pohjalta raportin alueiden työvoima kysynnästä pitkällä aikavälillä.
- 12. Alueyhteistyön malli ja ennakkointimalli, ESR** Ennakkointimalli on valmis ja testattu. Alueyhteistyön vaihtoehtoiset mallit on kartoitettu ja raportoitu. ESR-hankkeen tulokset on tiedotettu.
- 13. KT 2012, aikataulut, työnjako ja tiedotus** Päätetään KESU:n valmistelun aikataulu, tavoitteet ja tärkeimmät vastuut. Projektista tiedotetaan maakuntien liitoille, lääninhallituksille, TE-keskuksille, koulutuksen järjestäjille, ammattikorkeakouluille ja yliopistoille. Ruotsinkielisen koulutuksen tarpeesta on käynnistymässä oma ennakkointiprojekti, josta tiedotetaan huhti-toukokuussa.
- 14. Projektin internetsivut** Projektille avataan Opetushallituksen internetsivuille omat työskentelyalusta, johon kaikki projektiin osallistuvat voivat tuottaa materiaalia sovitulla tavalla.



- 15. KT 2012, Kesun tarpeiden määrittely** Määritellään työryhmän tehtävät yksityiskohtaisesti ja aloitetaan tarvittavien aineistojen kerääminen. Mitkä ovat ministeriön odotukset Koulutustarjonta 2012- ryhmältä? Millä menetelmillä tavoitteeseen päästään? Mitkä ovat ministeriön tavoitteet alueilla tehtävälle ennakointityölle ja koulutustarve-esityksille? Kuinka alueilla tehtävä työ liitetään kehittämissuunnitelman valmisteluun?
- 16. KT 2012, Ennakointilaskelmien reunaehdot** Määritellään minkälaisia ennakointilaskelmia tehdään ja millä oletuksilla. Päätetään sekä valtakunnallisista että alueellisista laskelmista. Päätetään, mitä tilastoja otetaan mukaan työryhmän esitykseen.
- 17. Tekniset ohjeet alueille** Maakunnille ja muille alueellisen ennakkoinnin toimijoille toimitetaan yksityiskohtaiset ohjeet siitä, mitä ennakointinäkemymiä ja missä muodossa niiden odotetaan valmistelevan ja toimittavan opetusministeriölle, Opetushallitukselle ja KT 2012-ryhmälle.
- 18. Työkokoukset ja koulutus alueille** Järjestetään työkokoukset ja koulutustilaisuudet alueellisessa ennakkoinnissa mukana oleville henkilöille. Tehdään tarkennukset ohjeisiin, jos tarvetta ilmenee.
- 19. KT 2012, Ennakointianalyysit ja muu valmistelutyö** Työryhmä käsittelee ja antaa palautetta tuotetuista ennakointiaineistoista prosessin eri vaiheissa sekä tekee ehdotuksen/ vaihtoehtoisia ehdotuksia kehittämissuunnitelman määrällisiksi tavoitteiksi.
- 20. Valtakunnallinen koulutustarvelaskelma, alustava** Tehdään nuorten ja aikuisten tutkintoon johtavasta koulutuksesta valtakunnalliset aloittajatarvelaskelmat, jotka perustuvat TV 2025 loppuraportin toimialaennusteisiin. Ammattirakenne-ennusteissa on käytössä vuoden 2000 lisäksi vuoden 2004 ennakkotiedot.

- 21. KT 2012, Alustava ehdotus tavoitteista** Työryhmä tekee alustavan ehdotuksen koulutustarjonnan valtakunnallisista tavoitteista. Ehdotuksen valmistelussa käytetään vuoden 2004 ammattitietojen ennakkoon perustuvia laskelmia.
- 22. Alueiden tuki** Alueelliseen ennakkointiin osallistuvia organisaatioille ja henkilöille välitetään tietoa ja ohjeita ennakkointiprosessin etenemisestä. Alueille toimitetaan ennakoinnissa tarvittavat tilastotiedot. Tiedottamisen ja tuen tärkein väline ovat projektia varten perustettavat työryhmäsivut.
- 23. Ammattirakenne-ennuste, lopullinen** Vuoden 2004 lopullinen ammattirakennetilasto saadaan joulukuun aikana. Aineisto tarkistetaan ja tehdään tarvittavat korjauspyynnöt. Aineisto muokataan valtakunnallisten ammattirakenne-ennusteiden tekemistä varten. Opetushallitus organisoi ammattirakennetyön ja tuottaa valtakunnalliset ammattirakenne-ennusteet.
- 24. Aloittajatarve-ennuste, lopullinen** Ammattirakenne-ennusteiden tarkistuksen jälkeen tehdään lopulliset valtakunnalliset aloittajatarvelaskelmat.
- 25. Ohjeet alueille** Alueille lähetetään ohjeet siitä, mitä tietoja ja missä muodossa niiden halutaan toimittavan opetusministeriölle laatimistaan työvoima- ja koulutustarve-ennusteista.
- 26. Alueiden laskenta ja tarkistuslaskenta** Alueille tehdään heidän toimittamiensa toimiala- ja ammattirakenne-ennusteiden pohjalta ennakkointilaskelmat. Laskelmat toimitetaan lukuohjeineen alueille analysoitavaksi. Laskelmien tekeminen pitäisi aloittaa jo huhtikuussa ruuhkien välttämiseksi. Alueiden kanssa sovitaan porrastetusta aikataulusta.
- 27. KESU:n poliittinen valmistelu** Hallitusohjelman ja uuden opetusministerin koulutuspoliittiset linjaukset.

**28. Laskentatulosten analysointi**

Alueelliseen ennakkoinnin työryhmät tarkistavat ja analysoivat laskentatulokset. Tekniset virheet korjataan ja tarvittaessa tehdään uusi laskenta. Alueryhmät valmistelevat näkemyksensä koulutustarpeista. Valmistelutyön tulos toimitetaan opetusministeriölle elokuun loppuun mennessä.

**29. Kannanotot ja esitykset opm:lle**

Esitykset viedään alueilla tarvittavaan päätöksentekoon. Esitykset toimitetaan opetusministeriölle.

**30. KESU:n lausuntokierros ja virkamiesvalmistelu**

Luonnos kehittämissuunnitelmaksi valmistuu ja lähtee lausuntokierrokselle. Alustavasti on arvioitu, että lausuntokierros ajoittuu 17.9. -15.10.2007. Lausuntokierroksen tulokset analysoidaan ja tarvittaessa tehdään täsmennykset kehittämissuunnitelmaan.

**31. KESU käsittely valtioneuvostossa**

30.11.2007

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio  
*– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden 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 rinnakkais tarkastus 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*





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-056-1 (nid.)