

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Reform av yrkesutbildningen

Föremål för revisionen var reformen av yrkesutbildningen, som var en av statsminister Juha Sipiläs spetsprojekt. Målet med reformen var att förnya yrkesutbildningen så att den blir en kunskapsbaserad och kundorienterad helhet. Yrkesutbildningen måste förnyas för att kunna svara på det behov av ny kompetens och yrkesskicklighet som behövs i morgondagens arbetsliv.

År 2021 uppgår den totala finansieringen av yrkesutbildningen till cirka 1,9 miljarder euro. Kommunernas andel är lite över hälften, 1 miljard euro. Resten är statliga finansieringsandelar som riktas till utbildningsanordnare i form av statsandelar och statsunderstöd.

Revisionen riktades på verkställandet av reformen av yrkesutbildningen. Syftet med revisionen var att säkerställa att reformen stöder de studerandes sysselsättning, samt den kompetensbaserade strukturella konkurrenskraften inom samhällsekonomin, och därmed den långsiktiga hållbarheten inom statsekonomin.

Granskningsmaterialet bestod av en enkät som var riktad till rektorerna vid alla yrkesinstitut (svarsprocent 89,1 %), intervjuer och gruppdiskussioner med undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen och olika intressentgrupper, samt prestationsbeslut för yrkesutbildningen för åren 2018–2020. Däremot har arbetsgivarnas synpunkter på verkställandet av reformen inte utretts.

## Den utmanande utgångspunkten för beredningen av reformen avspeglas i verkställandet

En särskild utmaning för den omfattande reformen av yrkesutbildningen var att den skulle beredas och verkställas snabbt. Beredningen av reformens lagstiftning inleddes våren 2016, och den trädde i kraft den 1 januari 2018. Samtidigt fattades beslut om en nedskärning på cirka 400 miljoner euro i anslagen för yrkesutbildningen.

Undervisnings- och kulturministeriet, som ledde beredningsarbetet, använde sig av nya inkluderande metoder i beredningen för att klara av den snabba tidtabellen. Beredningen gjordes i en grupp som representerade olika intressentgrupper och man bad fortlöpande om kommentarer till utkastet allteftersom förslagen till lagstiftning för ett visst delområde färdigställdes. Förberedelsearbetets inkluderande metoder bidrog till att reformens mål är allmänt accepterade inom läroanstalterna. Delaktigheten medförde också att god praxis inom utbildningen, såsom tätt samarbete med arbetslivet och en utbildningsprocess enligt vuxenutbildningsmodellen, integrerades i reformen.

Den snabba tidtabellen för beredningen gjorde det svårare för läroanstalterna att anpassa sig till den kulturella förändringen. Ett exempel på svårigheterna med den kulturella förändringen var att läroanstalterna hade olika förväntningar på

styrningen av reformens verkställande. Syftet med reformen var att ge utbildningsanordnarna mer frihet i att organisera utbildningen, men en del av utbildningsanordnarna hade förväntat sig att undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen hade styrt verkställandet mer aktivt.

Den snabba tidtabellen för beredningen förklarar också vissa andra problem i samband med verkställandet, exempelvis svårigheter med att samordna informationssystem och att sammanställa det kunskapsunderlag som det nya finansieringssystemet förutsätter. Beredningens snabba tidtabell kan även förklara skillnaderna mellan läroanstalterna gällande registreringen av studerandear, deras upplevda ändringsbehov och utförande av kontinuerlig ansökan. Den snabba tidtabellen och de samtidigt nedskärningarna i anslagen medförde också extra administrativt arbete som belastade läroanstalternas ledning och personal.

## Reformen av yrkesutbildningen har framskridit i riktning mot målen

Endast en del av de centrala målen för reformen av yrkesutbildningen är mätbara. Man har inte fastställt några mätare för reformens mål och i det här skedet är det inte möjligt att med siffror jämföra hur målen har uppnåtts. Utgående från revisionen ser det dock ut som att reformen kan uppnå sina mål.

## Eventuella omfattande problem i samarbetet med arbetslivet kan äventyra yrkesutbildningen

Inlärnin på arbetsplatserna är en central del av yrkesutbildningssystemet och därför är det av största vikt att den lyckas och utvecklas. Yrkesutbildningen står på en stadig grund, om samarbetet med arbetslivet, handlingsmodellerna och växelverkan motsvarar näringslivets och företagsaktörernas förväntningar. Eventuella omfattande problem i samarbetet med arbetslivet skulle kunna äventyra hela utbildningssystemet.

Yrkesinstituten har satsat på samarbete med arbetslivet. Konjunkturer eller regionala strukturomvandlingar kan dock försämra företagens förutsättningar för att ta emot studerande.

## Finansieringen ska också uppmuntra till att ordna riktade helheter som är mindre än en examensdel

Examina och examensdelar betonas i yrkesutbildningens finansiering. Yrkesinstituten ordnar egentligen ingen utbildning som inte leder till examen, eftersom det inte är lönsamt. Inom vissa branscher och som stöd för arbetskraftspolitiska åtgärder finns det dock ett behov av sådan fortbildning eller tilläggsutbildning som ordnas av yrkesinstituten. Det här gäller särskilt små och medelstora företag, eftersom de inte alltid har förutsättningar för att själva ordna sin personalutbildning.

Kompetens är grunden för den strukturella konkurrenskraften och en av exportföretagens framgångsfaktorer. Exportföretagens kompetensbehov kan vara specifika. Det kan till exempel behövas fortbildning för kompetenskombinationer eller för specialkompetens inom ett smalt delområde. Därför ska utbildningssystemet stöda möjligheten för de studerande att kombinera och fördjupa sig i olika slags kompetenser genom mindre helheter än en examensdel. Då finansieringen allokeras ska avgränsningen mellan yrkesutbildningen och den personalutbildning som arbetsgivaren ansvarar för vara entydig.

## Insynen i finansieringsgrunderna för utbildningens effekter är inte tillräcklig

Finansieringssystemet för yrkesutbildning kombinerar många olika mål och incitament, vilket innebär att systemet är tämligen komplicerat.

Med tanke på insynen i finansieringssystemet är det problematiskt att utbildningsanordnaren inte har möjlighet att hantera alla de faktorer som ligger till grund för den prestations- och effektivitetsbaserade finansieringen som riktas till den.

Sysselsättningsstatistiken släpar två eller tre år efter och finansieringen som baserar sig på effektivitet kan inte allokeras på ett tillförlitligt sätt utifrån den tillgängliga informationen. Att utnyttja uppgifterna i inkomstregistret kunde exempelvis vara en bra metod för att stärka kunskapsbasen.

## Inga lagstridiga förfaranden observerades vid revisionen

Revisionen granskade prestationsbesluten för yrkesutbildningen under åren 2018–2020 och på urvalsbasis vissa finansieringsbeslut som var riktade till utbildningsanordnare. Revisionen grundade sig på kraven i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (532/2017) och förvaltningslagen (434/2003). Inga lagstridiga förfaranden upptäcktes i prestationsbesluten eller de granskade finansieringsbesluten.

## Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen

1. anpassar åtgärderna för yrkesutbildningen och finansieringsgrunderna till en helhet som stöder kontinuerligt lärande så att yrkesinstituten på ett lönsamt sätt också kan ordna utbildningar som främjar sysselsättningen, i mindre helheter än en examensdel
2. kartlägger arbetsgivarnas engagemang i inläringen på arbetsplatserna samt drar vid behov upp linjer för metoder och ekonomiska incitament för att säkerställa inlärningsplatserna inom yrkesutbildningen
3. vidtar nödvändiga åtgärder för att stärka kunskapsbasen för den statsandelsfinansiering som grundar sig på utbildningens effektivitet.