

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 13/2018 Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet – Esimerkkinä läpäisyn tehostamisohjelma 2011–2014

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita käsitelleestä tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Vuonna 2018 laaditussa jälkiseurantasuunnitelmassa nostettiin seurattavaksi asiaksi se, miten opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ja Opetushallitus (OPH) ovat ottaneet toiminnassaan huomioon kertomuksen perusteella annetut suositukset. Nämä olivat seuraavat:

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tulisi jatkaa ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeiden kokoamista riittävän suuriksi ja pitkäkestoisiksi kokonaisuuksiksi ja pyrkiä siihen, että kehittämisohjelmille ja hakukierroksille asetetaan yhtenäiset tavoitteet ja toimenpiteet ennen hankkeiden haun avaamista.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tulisi kiinnittää huomiota kehittämishankkeiden hakuohjeissa hankkeiden vaikutusten jälkikäteisarviointiin ja siihen, että hankkeiden tuloksellisuutta, kustannustehokkuutta ja työllisyysvaikutuksia on mahdollista arvioida hankkeiden toteutumisen jälkeen.

Jälkiseuranta suunniteltiin toteutettavaksi tarkastuskohteille lähetettävällä selvityspyyntökirjeellä vuoden 2021 alkupuolella. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Selvityspyyntö lähetettiin kohteille maaliskuun 2021 lopulla. Vastausten määräaika oli 19.4.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kehittämishankkeiden koko, kesto ja yhtenäistäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa 19.4.2021 antamassaan selvityksessä, että se on yhdessä Opetushallituksen kanssa uudistanut ammatillisen koulutuksen kehittämisrahoitusta suosituksen 1 mukaisesti. Ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita on koottu systemaattisesti laajemmiksi, ohjelmallisemmiksi kokonaisuuksiksi, joiden tavoitteet tulevat hallitusohjelmasta tai muista ammatillisen koulutuksen strategioista. Ammatillisen koulutuksen reformin 1.1.2018 tapahtuneen toimeenpanon myötä käynnistettiin muun muassa reformin laaja tukiohjelma, jonka viiteen kokonaisuuteen varattiin yhteensä 60 miljoonaa euroa vuosille 2017–2019. Tukiohjelmaan kuuluneet kehittämishankkeet toteutettiin laajoina verkostohankkeina yksittäisten koulutuksen järjestäjien toteuttamien hankkeiden sijaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat OKM:n selvityksen mukaan myös tiivistäneet yhteistyötään valtionavustusten haku- ja myöntämisprosessien suunnittelussa, toteuttamisessa ja

arvioinnissa. OKM ja OPH ovat suunnitelleet yhdessä reformin tukiohjelman kuhunkin osakokonaisuuteen liittyvät avustushaut sekä niiden tavoitteet, teemat ja myöntämiskriteerit sekä seurannan. Yhteinen valmistelu on kytketty osaksi Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuotuista tulossopimusprosessia.

Selvityksessään OKM toteaa, että pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella avustustoiminnan ohjelmallisuutta on edelleen vahvistettu ja hankkeet on kytketty aiempaa tiiviimmin hallitusohjelman toteuttamiseen. Ammatillisen koulutuksen kehittäminen on siis kytketty keskeisesti hallitusohjelman linjauksiin. Vuonna 2020 käynnistettiin kolmivuotinen Oikeus osata -ohjelma. Ohjelmalla on tarkoitus edistää ja tukea hallitusohjelman mukaisesti osaamistason nostamista, koulutuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistamista sekä oppimiseröjen kaventumista ammatillisessa koulutuksessa.

Opetushallitus antoi selvityksensä 10.5.2021. OPH:n mukaan ammatillisen koulutuksen kehittämistoiminta on nykyisin koottu opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla laajoiksi kehittämisohjelmiksi, joiden yhdenmukaisuutta on varmistettu vahvistamalla hanketyön koordinoitua sekä ohjelmien ja hakukierrosten keskinäistä vuorovaikutusta. Vuoden 2020 aikana kehittämisohjelmien yhdenmukaisuus on ulotettu koskemaan myös perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta.

Kehittämisohjelmat ja hankehaut muotoillaan Opetushallituksen mukaan nykyisin siten, että tuotokset ja tulokset ovat myös muiden kuin hankkeissa mukana olleiden käytettävissä. OPH:n mukaan kaikki edellä mainitut kehittämisohjelmat ja hankehaut tukevat osaltaan myös oppivelvollisuuden laajentamista 18 ikävuoteen. Ammatillisen koulutuksen rahoitushakuja selkeyttämään ja koulutuksen järjestäjien ennakoivaa valmistelua tukemaan opetus- ja kulttuuriministeriö lanseerasi vuoden 2020 alussa ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuosikellon. Vuosikelloa käytetään informoimaan koulutuksen järjestäjiä valmisteilla olevista rahoitushauista.

Kokoava arvio: Saatujen selvitysten perusteella ammatillisen koulutuksen kehittämishanketoiminnassa on tapahtunut ainakin jossain määrin VTV:n suositusten mukaista kehitystä.

2.2 Hankkeiden vaikutusten arviointi

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa 19.4.2021 antamassaan selvityksessä, että se on toteuttanut tarkastusviraston suositusta 2 yhdessä Opetushallituksen kanssa kehittämällä ammatillisen koulutuksen kehittämisrahoituksen haku- ja seurantamenettelyitä. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukiohjelmassa verkostohankkeille nimettiin koordinaatiovastuussa oleva koulutuksen järjestäjä, jonka vastuulla oli koordinoita kehittämistoimintaa sekä raportoida hankkeen etenemisestä ja tuloksista säännöllisesti opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle hankkeen kuluessa.

Opetushallituksen mukaan kehittämistoiminnan vaikuttavuustavoitteista on sovittu tulossopimuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Kehittämistyö edistää omalta osaltaan Opetushallituksen määrittelemiä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Näitä on määritelty vuosille 2019–2022 neljä: (1) koulutuksen ja kansainvälistymisen tasa-arvoisuus kasvaa, (2) oppijoiden hyvinvointi paranee, (3) jatkuva oppiminen nostaa osaamistasoa sekä (4) avarakatseisuus kasvaa. Lisäksi työllä edistetään hallinnon uudistamista ennakoitukykyisemmäksi ja ihmisläheisemmäksi.

Hakijoiden tulee hankehakemuksessa kuvata toiminnan panokset ja tuotokset ja esittää arvio vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Koska hankkeet ovat laajoja kehittämiskokonaisuuksia, jäävät nämä kuvaukset OPH:n mukaan kuitenkin hakuvaiheessa ehkä liian yleiselle tasolle. Siksi keskustelua vaikutusketjusta tulee syventää hankkeiden aikana.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä opiskelijapalaute ja työelämäpalaute tulivat osaksi järjestelmää. Opiskelijapalaute otettiin käyttöön 1.7.2018 ja työelämäpalaute otetaan käyttöön 1.7.2021. Niillä on ja tulee olemaan vaikutusta myös oppilaitoksille myönnettävään vaikuttavuusrahoitukseen. Ammatilliseen koulutukseen reformin yhteydessä luodut mittarit ja niiden sitominen osaksi rahoitusta

ohjaavat OPH:n näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjiä tuloksellisuuteen. Opetushallituksessa on kuitenkin tunnustettu, että on osoittautunut monitahoiseksi kysymykseksi määrittää kehittämisen vaikuttavuuden näkökulmasta yksiselitteisesti sitä, mikä on rahoitetun hankkeen työllisyysvaikutusta ja mikä jonkin muun tekijän vaikutusta ja miten näitä voidaan erottaa toisistaan.

Kokoava arvio: Saatujen selvitysten perusteella asiassa on tapahtunut jossain määrin VTV:n suositusten mukaista kehitystä, mutta vaikuttavuuden arvioinnin yleisten haasteiden vuoksi tehtävää on yhä paljon myös jäljellä. Yleiset haasteet viittaavat tässä siihen, että kukin yksikkö – koulu tai opiskelija – voi toimia vain yhdellä tavalla kerrallaan. Ajassa ei voida palata taaksepäin ja kokeilla mitä olisi tapahtunut ilman toteutettua toimenpidettä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuskertomuksessa 13/2018 arvioitiin Opetushallituksen rahoittamia ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita ja erityisesti yhtä laajaa kehittämisohjelmaa, läpäisyn tehostamisohjelmaa, jota toteutettiin vuosina 2011–2014. Ohjelmaan osallistuneet koulut tekivät kehittämisavustuksilla hyvin erityyppisiä ja -mitallisia asioita. Kyseisellä ohjelmalla ei tarkastuksessa kootun rekisteriaineiston perusteella havaittu olleen vaikutusta ammattiopiskelijoiden opintojen keskeyttämisiin ja läpäisyyn. VTV suosittelee jatkossa Opetushallituksen keskittymistä laajoihin kehittämisohjelmiin ja näiden tavoitteiden ja toimenpiteiden yhtenäistämistä. Toisin sanoen kaikissa osallistuvissa kouluissa tulisi tehdä samat toimenpiteet samalla tavalla. Täten kertyisi tietoa siitä, mikä toimii ja mikä ei. Jälkiseurannan perusteella asiassa on tapahtunut jossain määrin viraston suositusten mukaista kehitystä.

Ohjelmien yhdenmukaisuutta on pyritty parantamaan, ja kehittämisessä on pyritty laajoihin, pitkäkestoisiin ohjelmiin. Kehittämistoiminnassa on silti yhä jossain määrin parantamisen varaa, erityisesti vaikuttavuuden seurannassa. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Ville Vehkasalo
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Opetushallitus
Opetus- ja kulttuuriministeriö