

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 8/2018 Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta (8/2018).

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

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Suositukset olivat seuraavat:

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kehittää tavoiteasetantaa ja seurantamittaristoa sekä varmistaa yrittäjäkoulutuksen ja yleisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen seurantatietojen oikeellisuus, kattavuus sekä yhdenmukaisuus.
2. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee arvioida työvoimakoulutusten vaikutuksia erotettuina muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä.
3. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee edistää sitä, että maakuntaudistuksen toimeenpanon yhteydessä otetaan huomioon nykyisen työvoimakoulutustoiminnan hyvät käytänteet sekä toiminnan keskeytymätön jatkuminen, palvelujen yhdenmukaisuus, tietojärjestelmien toimivuus ja kokeilujen tulokset.

Koska maakuntaudistus ei toteutunut suunnitellusti, jälkiseurannassa selvitettiin kolmannen suosituksen sijaan, miten ministeriö varmistaa työllisyyden kuntakokeiluissa hyvien käytänteiden (esim. Osaava Suomi -verkoston) ja työvoimapalvelutoiminnan (erityisesti työvoimakoulutuspalveluiden) keskeytymättömän jatkumisen sekä palvelujen yhdenmukaisuuden.

Jälkiseurannan aineistona käytettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydettyä selvitystä ja työvoimakoulutusta koskevia julkisia asiakirjoja.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Seurantamittareita on vähennetty ja suhdannevaihtelut ovat joustavoittaneet tulostavoitteita

Suosituksen 1 perustana oli havainto, että yrittäjäkoulutukselle ei ole asetettu erikseen yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita eikä sellaisia tavoitteita, joiden suhteen toiminnan taloudellisuutta tai kustannustehokkuutta voitaisiin arvioida. Määrällinen vaikuttavuustavoite on ammatilliselle työvoimakoulutukselle asetettu yleistavoite, joka kuvaa koulutuksen nettovaikutuksen sijaan bruttovaikutusta. Tulosopimuksissa ELY-keskuksille on asetettu työ- ja elinkeinoministeriön hyväksymä alueellinen vaikuttavuustavoite (bruttovaikutus), jota on muutettu suhdanteiden mukaan. Tarkastuksessa havaittiin, että asetettuja tavoitteita ei ollut saavutettu kattavasti, vaikka tavoitteita oli muutettu suhdanteiden mukaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa 29.9.2021 antamassaan selvityksessä, että ELY-keskuksille vuosittain asetettuja tulossopimuksia on viime vuosina kehitetty strategisemmiksi ja seurantamittareita on vähennetty. Tulostavoitteita on jouduttu joustavoittamaan suhdanteiden vaihdella ja erityisesti vuoden 2020 maaliskuusta alkaneen koronapandemian johdosta. Ministeriön selvityksen mukaan työvoimakoulutuksen tiedot on koottu kattavasti työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoon, josta niitä on mahdollista seurata.

Kokoava arvio: Yrittäjäkoulutukselle ei ole asetettu erillisiä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Suhdanteiden ja koronaepidemian seurausten vuoksi ELY-keskusten tulostavoitteita on joustavoitettu. Seurantamittareita on myös viime vuosina vähennetty. Ministeriön työnvälitystilastosta voidaan seurata työvoimakoulutusta koskevia tietoja. Selvityksen perusteella kehitys ei ole ollut suosituksen mukaista.

2.2 Työvoimakoulutusten vaikutusten arviointi tukisi työvoimapolitiikan kehittämistä

Tarkastuksen toinen suositus ("Työ- ja elinkeinoministeriön tulee arvioida työvoimakoulutusten vaikutuksia erotettuina muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä") perustui siihen, että ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuustavoite tulisi asettaa nettomääräisenä. Bruttovaikutusta kuvaavan tavoiteasetannan taustaoletuksena on, että mikään muu ei vaikuta kyseisten henkilöiden työllistymiseen kuin tietty toimenpide. Todellisuudessa henkilö voi työllistyä myös ilman toimenpiteitä. Nettovaikutuksessa koulutuksen vaikutus on erotettu muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä.

Tarkastuksessa arvioitiin yrittäjäkoulutuksen vaikuttavuutta. Analyysin perusteella yrittäjäkoulutus paransi koulutukseen osallistuneiden työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 10 prosenttiyksiköllä, kun koulutuksen päättymisestä oli kulunut noin 0,5–1,5 vuotta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa 29.9.2021 antamassaan selvityksessä, että tarkastusviraston suositusta työvoimakoulutusten vaikuttavuuden arvioimiseksi muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä erotettuna olisi mahdollista toteuttaa järjestelmällisellä verrokkiasetelmien käytöllä, mutta erillisten koeasetelmien toteuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista valmistelussa olevan TE-palvelut 2024 -uudistuksen vuoksi. Ministeriön mukaan työvoimakoulutusten toimivuutta ja vaikutusten arviointia tutkitaan parhaillaan vuonna 2022 valmistuvassa VN TEAS -hankkeessa. Tutkimushankkeeseen sisältyy myös yrittäjäkoulutus. Ministeriön mukaan hankkeen tavoitteena on tuottaa ajantasaista tutkimustietoa päätöksenteon tueksi arvioimalla ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi hankkeessa selvitetään ammatillisen reformin vaikutuksia työvoimakoulutukseen. Ministeriön mukaan kyseisellä tutkimuksella tuetaan työvoimapolitiikan kehitystyötä, jatkuvan oppimisen uudistustyötä sekä työllisyystavoitteita yleensä.

Kokoava arvio: Työvoimakoulutusten vaikutusten arviointi VN TEAS -hankkeessa tukee jossain määrin suosituksen 2 mukaista arvioinnin kehittämistä, mutta toistaiseksi työvoimakoulutusten vaikutuksia ei ole arvioitu. Valmistelussa olevan TE-palvelut 2024 -uudistuksen johdosta erillisiä koeasetelmia ei ole ministeriön selvityksen mukaan mahdollista toteuttaa tässä vaiheessa.

2.3 Hyvien käytänteiden jatkuvuus ja palvelujen yhdenmukaisuus pyritään varmistamaan myös vastaisuudessa

Jälkiseurannassa pyydettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäksi selvitystä, miten ministeriö varmistaa työllisyyden kuntakokeiluissa tarkastuksessa havaittujen hyvien käytänteiden ja työvoimapalveluiminnan keskeytymättömän jatkumisen sekä palvelujen yhdenmukaisuuden. Tarkastuksessa hyvänä käytänteenä pidettiin työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa Osaava Suomi -verkoston toimintaa,

tiedonjakamista TE-toimistojen välillä, yrittäjäkoulutusten jälkeen pidettyjä infotilaisuuksia sekä verkossa tapahtuvia koulutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa 29.9.2021 antamassaan selvityksessä, että yhteistyötä yrittäjäkoulutusten suunnittelussa ja hyvien käytäntöjen jakamisessa tehdään alueellisesti ja yliaalueellisesti. Ministeriön mukaan yhteistyö kuntakokeiluun osallistuvien kuntien kanssa on monilla alueilla tiivistä, mutta joillakin alueilla yhteistyö on vasta käynnistynyt tai käynnistymässä. Niillä yhteisiä toimintamalleja vielä haetaan ja palvelujen yhteensovitusta kehitetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo selvityksessään esille myös sen, että hallituksen puoliväliriihessä huhtikuussa 2021 tekemän päätöksen mukaan TE-palvelut siirretään pysyvästi kunnille vuoden 2024 aikana. Ministeriön mukaan TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelun yksityiskohdat ovat vielä avoimina, mutta ministerityöryhmän 28.9.2021 päätöksen mukaisesti pääosa nykyisin TE-toimistojen vastuulla olevista henkilöasiakas-, työnantaja- ja yrityspalveluista siirtyisi kuntien vastuulle vuonna 2024. Myös näiden palvelujen hankintatehtävät (mukaan lukien yrittäjäkoulutus) siirtyisivät ELY-keskuksilta kunnille. Valtio vastaisi työllisyydenhoidon järjestelmästä ja sen valtakunnallisesta toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään, että se pyrkii varmistamaan tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa hyvien käytäntöjen jatkuvuuden sekä palvelujen yhdenmukaisuuden sekä jo käynnistyneissä kuntakokeiluissa että tulevassa TE-palvelut 2024 -uudistuksessa.

TE-palvelut 2024 -uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja joka lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saataavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. TE-palvelujen siirtoa valmistellaan yhteistyössä ministeriöiden, TE-palvelujen, ELY-keskusten, KEHA-keskuksen, kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä tekee linjauksia valmistelun edetessä. Ministerityöryhmä on linjannut, että palvelut siirrettäisiin kunnalle tai useammasta kunnasta muodostuvalle yhteistoiminta-alueelle, jonka työvoimapohjan on oltava vähintään 20 000 henkilöä.

Kokoava arvio: Pyrkimykset hyvien käytänteiden jatkuvuuden turvaamiseen työllisyydenhoidossa, palvelujen yhdenmukaisuuden varmistamiseen työllisyyden kuntakokeiluissa sekä TE-palvelujen tulevassa uudistuksessa tukevat tarkastuksessa annetun suosituksen mukaista kehitystä. Mittava työvoimapolvelujen rakenneuudistus luo silti myös haasteita palvelujen ja hyväksi havaittujen käytänteiden jatkuvuuden turvaamiselle.

3 Yhteenvedo ja jatkotoimet

Tarkastuskertomuksessa 8/2018 arvioitiin yrittäjäkoulutuksen järjestämisen taloudellisuutta tarkastelemalla koulutuksen hankintoja ja kustannuksia. Koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitiin selvittämällä koulutukseen osallistuneiden opintojen jälkeistä työmarkkinatilannetta. Lisäksi arvioitiin yrittäjäkoulutuspalvelujen hankintatavan ja opiskelijavalinnan yhtenäisyyttä eri alueilla selvittämällä ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteistyökäytäntöjä koulutuspalveluiden tuottajien ja muiden toimijoiden kanssa. Tarkastuksen mukaan yrittäjäkoulutus paransi osallistujien työllistymistä. Hyviä käytänteitä levittämällä toimintaa olisi mahdollista parantaa laajemmin. Tarkastuksessa esiin tuotuja kehittämishetdotuksia ja hyviä käytänteitä voidaan hyödyntää tulosohjauksessa sekä koulutuspalvelujen kehittämiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Jälkiseurannan perusteella asiassa on tapahtunut jossain määrin tarkastusviraston suositusten mukaista kehitystä.

Jälkiseurannan perusteella työvoimakoulutusten alueellisia tulostavoitteita on joustavoitettu mutta koulutusten vaikutuksia ei ole arvioitu. Hyvien käytänteiden jatkuvuutta työllisyydenhoidossa on pyritty turvaamaan ja palvelujen yhdenmukaisuutta varmistamaan. Työvoimakoulutusten vaikutusten arvioimisessa sekä erityisesti toimintaa kuvaavien seurantamittareiden asettamisessa ei ole saavutettu tyydyttävää tasoa.

Käynnissä olevat työllisyyden kuntakokeilut, tuleva työvoimapalvelujen rakenneuudistus (TE-palvelut 2024) sekä kuluvalle hallituskaudella päätetyt uudet työllisyyttä edistävät toimet luovat sekä mahdollisuuksia että vaikeuttavat ammatillisen työvoimakoulutuksen ja hyväksi havaittujen käytänteiden jatkuvuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamista. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa yrittäjäkoulutuksen osalta, mutta ammatillisen työvoimakoulutuksen tilanteen kehitystä on syytä seurata uudistusten toimeenpanon yhteydessä.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Osmo Halonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö