



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

15/2023 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta

D/637/04.07.02/2022

Työ- ja elinkeinoministeriö, 24.10.2023.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 25.10.2023.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa), 26.10.2023.



Viite

VTV:n lausuntopyyntö 4.10.2023 D/637/04.07.02/2022

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) lausuntoa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoimintaa koskevan tarkastuskertomuksen luonnoksesta.

TEM esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lausuntoluonnoksen kannanotoissa on käsitelty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) toimintaa ja asemaa sekä esimerkiksi neuvoston roolia monipuolisesti ja tuotu esiin useita tärkeitä näkökohtia. VTV:n suositukset ovat johdonmukaisia suhteessa raportin havaintoihin. Suositukset toimivat erinomaisesti pohjana jatkokehittämiselle.

Tarkastuskertomuksessa tuodaan toistuvasti esiin, että JOTPA:n ohjaukseen osallistuvilla viranomaisilla ei ole riittävän yhteistä näkemystä JOTPA:n ohjauksesta ja roolista. Tämä on VTV:n arvion mukaan altistanut JOTPA:n epävirallisille ohjauskeinoille. Laissa on määritelty JOTPA:n perustehtävät, mutta määrittely on niin väljä, että prioriteetit jäävät epäselviksi. Konkreettisten tavoitteiden puuttuessa toiminta näyttäytyy kriisinhallintakeinona, jonka vaikuttavuus jää pistemäiseksi. TEM yhtyy VTV:n näkemykseen siitä, että JOTPA:n roolia ja kytkentöjä koulutusjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin tulee selkiyttää.

TEM katsoo, että tarkastuskertomuksessa keskeisiä ovat JOTPA:n neuvoston toimintaa ja sen kehittämistä koskevat havainnot ja suositus siitä, että neuvoston tulisi vahvistaa operatiivista ja strategista päätäntävaltaansa JOTPA:n toiminnan painopisteiden, tavoitteiden ja prioriteettien määrittelytyön sisältöjen ohjaamisessa. TEM katsoo, että neuvoston kokoonpanossa tulisi myös huomioida aiempaa vahvemmin substanssiasiantuntijuus koulutusjärjestelmän toiminnasta, tarjonnasta, kysynnästä ja

muiden ohjelmien ja rahoitusjärjestelmien vaikutuksista jatkuvan oppimisen kokonaisuuteen. Muun muassa kokonaisuuden koordinointi, ohjaus ja päällekkäisen toiminnan ehkäiseminen tulisi varmistaa. Myös tiedonkulkua tulisi parantaa ja vahvistaa systemaattisempaa verkostomaista yhteistyötä.

JOTPA:n toiminnan kohderyhminä ovat ensisijassa työssä olevat ja koulutuksessa aliedustetut ryhmät. Kuten VTV:n raportissa on todettu, että käytännön toteutuksessa aliedustettujen ryhmien osuus on jäänyt ennakoitua pienemmäksi. TEM:n näkemyksen mukaan tämä on tärkeä huomio ja jatkossa rahoituksen tulisi kohdentua näiden ryhmien kesken nykyistä tasaisemmin. Tämä tulisi ottaa nykyistä vahvemmin huomioon myös neuvoston työskentelyssä.

TEM katsoo, että JOTPA:n toimintaa ohjaavien viranomaisten sekä JOTPA:n neuvoston toiminnan kehittämistä ja edellytyksiä tehdä JOTPA:n tulevan toiminnan painopisteitä, tavoitteita ja prioriteetteja koskevia perusteltuja ratkaisuja, tukisi merkittävästi se, että käytävissä olisivat riittävät seurantatiedot jo toteutettujen ja käynnissä olevien hankkeiden ja palveluiden tuloksista ja vaikutuksista. On lupaavaa, että JOTPA on kehittämässä seuranta- ja vaikuttavuustietoa tuottavia uusia välineitä, mutta jo kuluneen kahden vuoden toiminnasta olisi ollut tarpeen saada seurantatietoja, jotka olisivat tukeneet esimerkiksi vuoden 2024 toimien strategista suunnittelua.

JOTPA:n koulutus- ja muiden palvelujen rahoitustoiminnan osalta tärkeä havainto on, että rahoitus on ollut vahvasti valtionavustuksiin painottunut, jolloin rahoitus kohdentuu pääosin säännellyille koulutuksen järjestäjille. JOTPA:n rahoitustoiminnassa tulisi lisätä palvelujen hankinta-toiminnan osuutta nykyiseen verrattuna. Tämä laajentaisi yksityisen sektorin toimijoiden osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi innovatiivisten koulutuspalvelujen tuottamisessa. Lisäksi JOTPA:n valtionavustusten hakukelpoisiksi organisaatioiksi tulisi lisätä kolmannen sektorin toimijat, jotka tavoittavat työvoiman ulkopuolella olevia usein parhaiten.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on pääosin keskitytty JOTPA:n koulutuksen rahoituksen kohdentumisen arvioinnissa vertailuun muuhun RRF- tai ESR-rahoituksella sekä OKM:n valtionosuusrahoituksella tai korkeakoulujen rahoituksella toteutetun koulutuksen kanssa. Sen sijaan JOTPA:n rahoittaman koulutustarjonnan suhdetta ELY-keskusten kilpailuttamiin ja hankkimiin ammatillisesti suuntautuneisiin koulutuksiin sekä yhteishankintakoulutuksiin, joissa työnantajalla on maksuosuus, on tarkasteltu varsin niukasti. Samoin ELY-keskusten hankkimien kotoutuskoulutuksen osalta arviointi jää vähäiseksi. Kuitenkin riski rahoituksen kohdentumisesta hyvin saman tyyppisiin tai täysin päällekkäisiin kohteisiin on kohtuullisen suuri. Lisäksi ajatus siitä, että JOTPA:n toiminnasta saataisiin kehittämisaihiota myös ELY-keskusten tai tulevaisuudessa kuntien muodostaminen työllisyydenhoidon alueiden hankintatoiminnan kehittämiseen jää toteutumatta, jos analysoitua tietoa eri osapuolten palvelutarjonnasta ja sen yhteensopivuudesta tai päällekkäisyyksistä ei ole riittävästi.

Myös VTV:n tarkastusraportin havainto siitä, että JOTPA:n rahoittamien toimintojen ja palvelujen hyvät käytännöt ja tuotokset eivät skaalaudu laajemmin koulutusjärjestelmään, on huomion arvoinen. On ongelmallista, jos JOTPA:n rahoituksella tuotettujen uudenlaisten toimintatapojen ja koulutustuotteiden hyödyntäminen jää vähäiseksi koska ei kyetä luo-

maan väyliä niiden levittämiselle suuremmalle joukolle palvelujen tuottajia niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Pistemäiset, vain JOTPAN rahoitusta saaviin toimijoihin rajoittuvat vaikutukset eivät vastaa niitä odotuksia, joita JOTPAa perustettaessa asetettiin tavoitteeksi. Jatkossa olisi tarpeen harkita kuinka luotuja hyviä toimintatapoja ja -malleja voidaan levittää laajempaan käyttöön nykyistä tehokkaammin ja voidaanko esimerkiksi rahoituspäätöksissä asettaa hanketoimijoille tähän liittyviä nykyistä yksityiskohtaisempia velvoitteita.

Havainnot rahoitushakemusten käsittelystä ovat olennaisia. Hakukriteerien huomioiminen avustuspäätöksissä ja hakemusten vertailujen huolellinen dokumentointi tulisi olla normaalia toimintaa rahoitusta jaettaessa. Kun päätökset on tehty huolellisesti ja asianmukaisesti, voidaan seurata määrärahojen käytön vaikuttavuutta (mihin tarkoitukseen, mille kohderyhmälle ja millä kriteerein avustuksia on jaettu) ja välttää rahoitustoimintaan ja sen valvontaan liittyviä riskejä.

Tarkastuskertomuksessa ei ole mainintoja JOTPAN elinikäisen ohjauksen koordinoinnista tai ennakointitoiminnasta. Molemmat kokonaisuudet ovat hyvin poikkihallinnollisia ja useita tahoja koskevia toimia sekä oleellisia koulutusten tarkoituksenmukaisen työvoimatarvealoille suuntaamisen kannalta. JOTPAN ennakointityön suhdetta muuhun valtionhallinnon ennakointityöhön tulisi tarkastella myös mahdollisten päällekkäisyyksien sekä poikkihallinnollisten käyttötarkoitusten ja lisäarvon kannalta.

Jan Hjelt
osastopäällikkö, ylijohdaja

Markku Virtanen
neuvotteleva virkamies



Kirje

25.10.2023

VN/35080/2022
VN/35080/2022-OKM-3

Jakelussa mainituille

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta koskien Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoimintaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta koskien Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (*myöhemmin Jotpa*) rahoitustoimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö keskittyy lausunnossaan erityisesti Jotpan ohjaukseen, toiminnan tavoitteisiin ja ministeriöille annettuihin suosituksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida tarkastuskertomusluonnosta ja pitää tärkeänä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto tuottaa tietoa keskeisten uudistusten toimeenpanosta. Tarkastuksen aikana Jotpa oli vasta perustettu ja tarkastuksella voidaan saada tärkeää tietoa uuden toimijan toimintaprosessien kehittämiseksi.

Ohjaus

Tarkastuskertomuksessa huomioidaan puutteellisesti Jotpan ohjausmalli, joka on uudenlainen kahden ministeriön yhteiseen ohjaukseen perustuva malli ja joka antaa työelämän edustajille vaikutusvaltaa Jotpan toiminnan painopisteisiin. Työelämällä onkin varsin laaja edustus neuvostossa. Tarkastuskertomuksesta voi kuitenkin saada käsityksen, että Jotpa on osa Opetushallitusta ja -hallintoa. Jotpasta annetussa hallituksen esityksessä (76/2021) todetaan kuitenkin esimerkiksi:

”Erillisyksikköjen perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2017 vp) on korostettu, että erillisyksikköjen riippumattoman tehtävähoidon varmistamiseksi Opetushallituksella ei erillisyksikköjen hallintovirastona ole toimivaltaa erillisyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa.”

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston tehtävä on määritelty Jotpasta annetussa laissa (682/2021) ja tehtävät on muotoiltu huomioiden muun muassa valtionavarainministeriön lausunto, jonka mukaan *”neuvoston asema ja rooli tulisi joka tapauksessa selkeyttää yksiselitteisesti neuvonantavaksi ja vain strategisia sekä linjaustason asioita käsitteleväksi”*. Tarkastuskertomusluonnoksen suosituksessa *”Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen neuvosto käyttää operatiivisen ja strategisen tason päätäntävaltaansa JOTPAN toiminnan painopisteiden, tavoitteiden ja prioriteettien määrittelytyön sisältöjen ohjaamiseksi”* tulisi huomioida neuvoston strateginen rooli, jotta se olisi linjassa lainsäädännön kanssa.

Tarkastuskertomuksessa todetaan: *”Tarkastus osoitti, että JOTPAN ohjaukseen osallistuvilla viranomaisilla, virkamiehillä ja sidosryhmillä ei ole yhteistä näkemystä JOTPAN ohjauksesta”*. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tunnista havaintoa ja asiasta on myös keskusteltu työ- ja elinkeinoministeriön

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

kanssa eikä eriävää näkemystä ministeriöiden välillä ole havaittu. Ministeriöiden ohjauksesta on todettu Jotpasta annetun hallituksen esityksessä seuraavasti: *"ministeriöiden ohjaustehtävät muodostuvat Jotpan toiminnan kehittämissuunnitelman käsittelystä ja hyväksymisestä, palvelukeskuksen talousarvio-ohjauksesta ja neuvoston puheenjohtajatehtävistä"*. Lisäksi on hyvä huomioida, että ministeriöt ovat luoneet yhteisiä asiantuntijoiden välisiä keskustelurakenteita yhteistyössä Jotpan kanssa. Tätä ei tarkastuksessa huomioida.

Tarkastuskertomuksessa todetaan *"kun sidosryhmät ovat samanaikaisesti olleet erimielisiä, edellytykset rahoituksen tulokselliselle kohdentamiselle eivät ole olleet parhaat mahdolliset"*. Kertomusluonnoksessa todetaan myös, että *"Väljä ja tulkinnoille avoin lain muotoilu on haastatteluiden perusteella ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu, mutta yhteistä ymmärrystä JOTPAN tehtävien painotuksista ei ole saavutettu lain voimaantulon jälkeenkään."* Opetus- ja kulttuuriministeriö tunnistaa Jotpan valmisteluvaiheeseen ja hallituksen esityksen valmisteluun liittyneet erimielisyydet. Ministeriö ei kuitenkaan ole tämän jälkeen havainnut erimielisyyttä Jotpan toiminnan painopisteiden ohjauksessa, kun neuvosto on antanut esityksensä Jotpan kehittämissuunnitelmaksi ja päättänyt vuosittaisista toimintasuunnitelmista. Edellä mainittuun viitaten opetus- ja kulttuuriministeriö ei näe perusteita VTV:n johtopäätökselle, että *"Eri kantoja ei ole kyetty sovittamaan ohjauksessa yhteen, jolloin kaikki on otettu huomioon. Tämä on johtanut siihen, ettei mikään näkemys ei tosiasiallisesti ohjaa JOTPAa."*

Toiminnan tavoitteet

Tarkastuskertomusluonnoksessa suositellaan, että *"opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö selkeyttävät JOTPAN roolin ja kytkennät osaamisjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin. Keskeistä tässä on erityisesti sen määrittäminen, onko JOTPA pelkästään pilotointialusta vai tavoitellaanko JOTPAN kautta myös väestötason vaikutuksia."* Jotpan suhdetta osaamisjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin on kuitenkin kuvattu Jotpasta annetussa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä todetaan, että *"Palvelukeskuksen valtionavustuksin tai hankintatoiminnalla rahoittama koulutus olisi oppilaitosten ja korkeakoulujen perustoimintaa täydentävää osaamispalveluiden toteuttamista. Täydentävyydellä tarkoitetaan sitä, että valtionavustuksia käytettäisiin niissä tilanteissa, joissa perusrahoitus ei ole riittävää tai sen nopea kohdentaminen tarkoitusta varten ei ole mahdollista vaarantamatta perustarjontaa ja muuta koulutuksen saatavuutta. Valtionavustuksia käytettäisiin nopeisiin, kohdentaviin toimiin esimerkiksi tietyille alueille, tietyille toimialalle tai kohderyhmälle."* Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että *"Palvelukeskuksen koulutus- ja osaamispalveluiden valtionavustusten myöntämisellä tai hankinnoilla ei olisi vaikutuksia muiden toimijoiden osaamispalvelujen järjestämistehtäviin. ELY-keskukset jatkaisivat TE-palvelujen hankintatoimintaa niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Eri väestöryhmien, esimerkiksi työssä olevien ja työttömien työnhakijoiden, osaamistarpeet ja osaamissisällöt voivat olla yhteneviä, joten myös osaamistarjonnasta olisi tarkoituksenmukaista muodostaa kokonaisuus. Palvelukeskuksen ja muiden hankintayksiköiden, erityisesti ELY-keskusten, olisi siten hankintoja suunnitellessaan olennaista tehdä tiivistä yhteistyötä ja sovittaa osaamistarjonta yhteen."* Tätä yhteistyötä Jotpa on sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti toteuttanut ELY-keskusten kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetään, että *"JOTPAan kohdistuvat odotukset ovat epäsuhdassa sille osoitettujen määrärahojen ja toimivallan kanssa."* Jotpasta annetussa hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että *"Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle esitettyjen tehtävien puitteissa ei olekaan tarkoitus vastata kaikkiin työikäisen väestön osaamisen kehittämisen tai osaan työvoiman saatavuuden haasteisiin. Jatkuvan oppimisen parlamentaariseen uudistukseen sisältyy laajasti muitakin kehittämistoimia, jotka liittyvät esimerkiksi työssä tapahtuvaan oppimiseen, nykyiseen koulutustarjontaan ja palveluprosesseihin, digitaaliseen palvelukokonaisuuteen, ennakointiin ja etuuksiin. Näitä osakokonaisuuksia toimeenpannaan jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen puitteissa. Palvelukeskuksen perustaminen on yksi osa laajaa toimenpidekokonaisuutta."*

Muut huomiot

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että *"aliedustettuihin ryhmiin kohdennettavien osaamispalveluiden painoarvo on JOTPAN ohjauksrakenteissa pienempi kuin mikä sen merkitykseksi oli kaavailtu uudistuksen kokonaistavoitteita asetettaessa."* Ministeriö pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että Jotpan toimintaa ohjaavissa suunnitelmissa aliedustetut ryhmät on nostettu erikseen esiin laissa säädettyjen tehtävien lisäksi. Lisäksi kertomusluonnoksessa todetaan, että *"JOTPAN neuvoston kokoonpanossa ei ole edustettuna hallinnon ulkopuolisia tahoja, joiden vastuualueille aliedustetut ryhmät kuuluisivat."* Kertomusluonnokseen olisi hyvä tarkentaa, mikä tällainen taho voisi olla. Tarkastuskertomusluonnoksessa tulisi myös tarkentaa, että heikot perustaidot omaavat ovat vain yksi monista jatkuvassa oppimisessa aliedustetuista ryhmistä. Jotpa aloitti kutsuma aliedustetuiksi ryhmiä erityisen tervetulleiksi ryhmiksi toisin kuin tarkastuskertomuksessa todetaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että Jotpan toimintamenomomentti muutettiin kolmevuotiseksi hankintojen maksatusten aikataulujen vuoksi. Lisäksi ministeriö huomauttaa, että momentin

29.01.53 *Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen*, määrärahoja hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö. Tarkastuskertomusluonnoksessa on myös epäselvästi eritelty Jotpalle kohdennettu RRF-rahoitus. Suomen kestävä kasvun ohjelma, joka on RRF-rahoituksen pohjalla, muotoiltiin jatkuvan oppimisen uudistuksen linjausten jälkeen, toisin kuin tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan. Ministeriö myös huomauttaa, että jatkuvan oppimisen uudistuksen linjauksissa esitetyt avainindikaattorit ja myöhemmin niille asetetut tavoitetasot oli määrä sisällyttää talousarvion yleisiin perusteluihin, eikä niillä ei ollut tarkoitus ohjata Jotpan rahoitustoimintaa. Avainindikaattoreissa määriteltyihin kohderyhmiin vaikutti, minkä ryhmien osallistumisesta jatkuvaan oppimiseen oli saatavilla tilastotietoa, joten lista ei ole tyhjentävä.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että *"JOTPA kohdentaa rahoitustaan jatkuvan oppimisen hankkeisiin myöntämällä valtionavustuksia ja hankkimalla niin sanottua sääntelemätöntä koulutusta sellaisilta toimijoilta, jotka eivät ole viranomaiseksi katsottavia toimijoita, siis julkisen valvonnan alaisia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuja oppilaitoksen ylläpitäjiä tai korkeakouluja."* Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin toteaa, että em. toimijat voivat osallistua tarjouskilpailuihin osana liiketaloudellista toimintaansa (pl. kunnat ja kuntayhtymät).

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetään, että *"Tarkastushaastattelujen mukaan on yleistä, että vastaanottokeskuksen toimeentulotuen varassa oleva henkilö ei rekisteröidy kotikuntaan, vaikka olisi siihen oikeutettu, koska rekisteröitymisestä seuraisi tukien pienentyminen. Henkilö ei siis siirry työvoimahallinnon palvelujen piiriin, eikä ole myöskään oikeutettu osallistumaan säännönmukaisen koulutusjärjestelmän tuottamiin tutkintoon johtaviin koulutuksiin. Tällainen oppija saattaa jäädä pidemmäksikin ajaksi täydentävien oppimispalveluiden varaan."* Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin toteaa, että koulutusjärjestelmässä on vapaa hakeutumisoikeus, joka koskee myös henkilöitä, jotka eivät ole rekisteröityneitä kotikuntaan.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Saara Ikkela

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi OKM VAPOS
OKM LAMOS
OKM KTPO

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitus-toiminnasta

D/637/04.07.02/2022

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus lausuu viitekohdassa mainitusta esityksestä seuraavaa.

Tarkastuksen kannanotot

JOTPA on vakiinnuttanut asemansa koulutusjärjestelmää täydentävänä valtionapuviranomaisena

Kannanoton otsikossa ja tekstissä on hyvin kiteytetty tarkastuksen pääviesti eli että JOTPA on lyhyessä ajassa vakiinnuttanut toimintansa koulutusjärjestelmää täydentävänä toimijana.

Tekstissä tuodaan myös esiin se tärkeä asia, että JOTPA:n toimintaa ja prosesseja oltiin vasta luomassa tarkastusaikana. Tämä on tärkeä lähtökohta tarkastuksen havaintoja tulkittaessa. Tarkastusta käynnistettäessä pohdittiin sekä JOTPA:ssa sisäisesti että ministeriöiden kanssa käydyissä keskusteluissa onko tarkastuksen ajankohta liian varhainen. Keskusteluissa päädyttiin kuitenkin siihen, että tarkastuksen hyödyt toimintaprosessien kehittämiseen jo käynnistämisvaiheessa voivat olla niin suuret, että tarkastus on tarkoituksenmukaista toteuttaa ehdotetussa aikataulussa.

Kiitämme sitä, että tarkastushavaintojen tulkinnassa on pääsääntöisesti otettu huomioon se, että kysymys on vasta toimintansa aloittavasta organisaatiosta ja että suositukset on muotoiltu kehittävässä hengessä. Tarkastuskertomuksessa on pääsääntöisesti otettu myös huomioon kehittämistoimet, joita tarkastuksen toteuttamisen jälkeen on mm. rahoitusprosesseihin tehty. Myös hyvin kunnianhimoinen vaikuttavuuden seurannan suunnitelma on tarkastuskertomuksessa huomioitu.

JOTPA:n rahoitusriskien hallinta tukisi rahoituksen vaikuttavuutta

Rahoitusriskien hallinta on JOTPA:n toiminnassa aivan keskeistä eikä JOTPalla ole suosituskohdan otsikkoon huomauttamista. Suosituksen tekstiosassa identifioidut riskit sisältävät kuitenkin virheellistä tulkintaa ja asiavirheitä. Näitä tarkastellaan alla tarkemmin.

JOTPA:n käynnistämistä leimannut kiire ja ristiriitaiset näkemykset JOTPA:n roolista ovat lisänneet rahoitus-toiminnan riskisyyttä.

JOTPA on käynnistänyt rahoitushakuja nopeasti, mutta tarkastuskertomusluonnokseen kirjattu oletus siitä, että sidosryhmien ristiriitaiset näkemykset olisivat vaikuttaneet rahoituksen kohdentamiseen – jopa heikentäneet edellytyksiä rahoituksen tulokselliselle kohdentamiselle – on virheellinen. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto on pystynyt hyvin ja ilman ristiriitoja muodostamaan yhteisen näkemyksen rahoitukselle asetettavista painopisteistä JOTPA:n tuottamien ennakointitiedon ja koulutustarjontaa koskevien asiantuntija-analyyysien pohjalta. Tämä olisi ollut helposti verifioitavissa vertaamalla neuvoston kokousten aineistoja ja kokouspöytäkirjoja ja kysymällä toteutuneista käsittelyprosesseista neuvoston jäseniltä tai JOTPA:n asiantuntijoilta.

Odotukset JOTPA:n ketterästä toiminnasta rahoituksen kohdentamisessa ovat johtaneet rahoitusprosessien virtaviivaistamiseen. Erityisesti etupainotteiset maksuehdot edellyttävät lisäkontrolleja, joilla varmistetaan avustusten lainmukainen kohdentuminen.

Se, että JOTPA on maksanut valtionavustukset yhdessä erässä, ei ole johtunut tarpeesta virtaviivaistaa rahoitusprosesseja, vaan JOTPA on Opetushallituksen erillisyyksikkönä tukeutunut Opetushallituksen pitkälle hioutuneisiin toimintamalleihin, käytänteisiin ja tietojärjestelmään omaa valtionavustusprosessia luodessaan. JOTPA:n prosessit noudattavat Opetushallituksen noudattamaa protokollaa, huomioiden myös VTV:n virastolle vuonna 2022 suoritettussa tarkastuksessa annetut huomiot.

JOTPA on toistaiseksi maksanut avustukset yhdessä erässä, noudattaen myös tältä osin Opetushallituksen toimintatapaa (johon VTV ei ehdottanut muutosta vuonna 2022 suorittamassaan tarkastuksessa). JOTPA on kuitenkin muuttamassa käytäntöjään niin, että valtionavustukset maksetaan tulevaisuudessa pääsääntöisesti yhtä useammassa maksuerässä. Opetushallitukselta saadun tiedon mukaan Opetushallituksen valtionavustusjärjestelmä vaatii teknisiä päivityksiä kahden maksuerän mahdollistamiseksi, koska tätä toiminnallisuutta ei ole Opetushallituksessa käytetty muutamaan vuoteen.

Avustusten lainmukaisen kohdentumisen varmistamiseksi on käytössä lukuisia kontrolleja. Kaikille hankkeille tehdään hankekauden puolella välissä välitarkastus. Tarkastuksessa puututaan tilanteeseen, mikäli vaikuttaa siltä, että tavoiteosallistujamäärät eivät ole täyttyvässä tai hankkeessa on jokin muu ongelma

(liittyen esimerkiksi budjetin käyttöön tai kohdentumiseen, koulutuksen toteutuneeseen kohderyhmään tai sisältöihin). Lisäksi lopputarkastuksen yhteydessä hankkeille suoritetaan sisällöllisen tarkastuksen lisäksi myös taloudellinen tarkastus, jonka osana tarkastetaan hankkeen kirjanpito.

Rahoituksen painottuminen valtionavustuksiin vähentää innovatiivisuuden ja vaikuttavuuden edellytyksiä

Kannanotossa arvioidaan, että JOTPA:n toiminnan vaikuttavuuden edellytyksiä heikensi se, että rahoitus painottui ensimmäisenä toimintavuonna valtionavustuksiin ja kohdentui säänneltyyn koulutukseen. Tästä päätellään, että edellytykset uusien osaamispalveluiden innovaatioille jäävät vähäisiksi.

JOTPA korostaa sitä, että käytettävä rahoitusinstrumentti valitaan aina osaamispalvelun sisällön mukaan. Tämä perustuu lakiin [Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta \(682/2021\)](#) ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston linjauksiin. Ensimmäisenä vuonna oli olemassa paljon patoutunutta koulutuskysyntää mm. Covid-pandemian nopeuttaman työelämän rakennemuutoksen vuoksi ja näihin tarpeisiin oli mahdollista vastata suurelta osin valtionavustuksilla.

Valtionavustusrahoituksen käyttö ei myöskään merkitse sitä, etteikö toiminta olisi innovatiivista. Valtionavustusrahoituksella voi rahoittaa eri koulutusmuotojen yhteistyönä toteutettavia hankkeita, innovatiivisia kokeiluja ja kehittämistä ja hakevan toiminnan ja tuen erilaisia malleja. Esimerkiksi JOTPA:n myöntämällä avustuksella hoiva-avustajien koulutukseen on ollut mahdollista lisätä koulutuksen yhteyteen vahvat ja innovatiiviset hakevan ja tukevan toiminnan toimenpiteet. Tämä panostus on näkynyt poikkeuksellisen onnistuneena opiskelijahankintana sekä opintojen vähäisenä keskeytysmääränä.

On myös syytä muistaa, että Opetushallituksella, jonka tietojärjestelmiä JOTPA käyttää, on käytössään valtionavustusjärjestelmä, jota pystyttiin hyödyntämään JOTPA:n valtionavustuksissa pienin muutoksin hyvin nopeasti. Hankintamenettelyä ei sen sijaan ole koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla aikaisemmin käytetty kansalaisille hankittavien osaamispalvelujen rahoitusinstrumenttina. Osin tästä syystä JOTPALaissa (9 §) on säädetty erikseen hankinnan kohteeseen liittyvistä laatuvaatimuksista, jotka on otettava erityisesti huomioon. Hankintatoiminnan käynnistäminen edellytti siten paitsi sisällöllistä valmistelua keskeisten sidosryhmien kanssa myös sopimusmallien, menettelyjen ja ohjeiden ja kriteerien kehittämistä. Ratkaistavaksi tuli esimerkiksi hankinnoissa syntyvien aineistojen immateriaalioikeuksiin liittyviä juridisia kysymyksiä. Hankintatoiminta käynnistyi tästä syystä valtionavustustoimintaa hitaammin.

Yhteenvedona edellä sanotusta todetaan, että JOTPA:n rahoitustoiminnan keskeinen, JOTPALain mukainen ja neuvoston hyväksymä periaate on se, että käytettävä rahoitusinstrumentti valitaan osaamistarpeen sisällön perusteella. Ensimmäisen vuoden rahoitus painottui valtionavustuksiin sisällöllisistä syistä ja hankintojen vaatiman kehittämistyön vuoksi, mikä ei kuitenkaan ennusta tulevien vuosien rahoituksen jakautumista.

Avustusten saajien määrää pitäisi lisätä toimintamallien ja kyvykkyyksien juurruttamiseksi

VTV myös kiinnittää huomiota siihen, että avustuksen saajien joukko on suppea ja katsoo, että "... ja kun avustukset ovat kohdentuneet merkittävältä osin pienelle hakijajoukolle, rahoitus ei ole tukenut parhaalla mahdollisella tavalla uusien toimintamallien ja kyvykkyyksien juurtumista." Käänteisesti tästä voi päätellä, että VTV katsoo, että rahoitusta olisi pitänyt uusien toimintamallien juurruttamisen vuoksi myöntää useammalle toimijalle. Rahoituspäätökset kuitenkin perustuvat hakutiedotteessa määritettyihin valintakriteereihin. Keskeisenä kriteerinä on hakemuksen laatu. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi hankkeen työelämälähtöisyyttä ja valmistelua yhdessä työelämän kanssa sekä laadukkaita osallistujahankinta-, ohjaus- ja tukitoimien suunnitelmia sekä skaalattavuutta.

JOTPA seuraa rahoitusten kohdentumista eri toimijoille, koulutusasteille ja alueille hankepäätöksiä tehtäessä ja pyrkii etukäteen ilmoitettujen rahoituskriteerien puitteissa varmistamaan, että rahoitusta myönnetään kaikille alueille, joilla työvoiman osaamistarvetta on. Seurannan tueksi on vuoden aikana otettu käyttöön PowerBI-järjestelmä. Järjestelmän seurantaraportteja tullaan viemään myös JOTPA:n ulkoisille nettisivuille vielä vuoden 2023 aikana.

JOTPA on tunnistanut sen, että kaikilla organisaatioilla ei ole samanlaista osaamista laadukkaiden hakemusten laatimiseen tai kilpailutuksiin osallistumiseen. Julkisia ostajia koulutuksille ei ole monia ja siksi varsinkin hankintatoiminta ja tarjouksien jättäminen on ollut uutta monelle koulutustoimijalle. Tästä syystä JOTPA järjestää koulutusten järjestäjille ja palvelun tuottajille työpajoja hankintoihin osallistumisen ja laadukkaiden valtionavustushankkeiden suunnittelun tueksi. Lisäksi järjestetään hakukohtaisia infoja, joissa käsitellään haun tavoitteita, hankkeiden valintakriteerejä ja hakijoiden esille nostamia kysymyksiä.

JOTPA:n itsenäinen asema vaatii jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostolta vahvaa ohjausta

JOTPA:lle luotiin lainsäädännössä valtionhallinnossa kokonaan uudenlainen, kahden ministeriön tasavertaiseen ohjaukseen perustuva ohjausmalli, jossa työelämällä on konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet JOTPA:n toimintaan (HE 76/2021 vp). Kun malli on täysin uusi ja siitä on vasta lyhyt kokemus, on ymmärrettävää, että eri toimijoiden roolia ei kaikilta osin tunnusteta kuten VTV:n tarkastuskertomustaan varten tehdyistä haastatteluista käy ilmi.

JOTPA pitää tästä syystä valitettavana puutteena sitä, että tarkastuksen aikana ei JOTPA:n asiantuntijoita haastateltu JOTPA:n strategisen ohjauksen, vuosittaisen painopisteohjauksen ja operatiivisen toiminnan käytännön toteutumisesta ja prosesseista eikä ohjauksen käytännön prosessia myöskään raportissa kuvata. Kuitenkin VTV päättelee, että ”Eri kantoja ei ole kyetty sovittamaan ohjauksessa yhteen, jolloin kaikki on otettu huomioon. Tämä on johtanut siihen, ettei mikään näkemys ei tosiasiallisesti ohjaa JOTPAa.” Tällaiselle johtopäätökselle ei ole perusteita.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti JOTPA:n tehtävänä on kokoamansa ennakoititiedon ja laatimansa alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan perusteella tunnistaa, millaisia aukkoja nykyisessä koulutus- ja osaamispalvelujen tarjonnassa on. Tämän pohjalta JOTPA:n tehtävänä on täydentää tätä perustarjontaa ja täyttää havaitsemiaan aukkoja rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluja joko valtionavustuksilla tai hankintatoiminnalla.

Tässä tehtävässä JOTPAa ohjaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Työelämällä on keskeinen rooli toiminnan strategisessa suunnittelussa ja painopisteiden määrittämisessä.

Hallituksen esityksen (76/2021 vp) perustelujen mukaisesti palvelukeskuksen hallintomallin tuli mahdollistaa opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen ohjaus ja toisaalta työelämän konkreettiset vaikuttamismahdollisuudet palvelukeskuksen toimintaan. Samalla mallin tuli varmistaa se, että palvelukeskus voi keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaavat ja seuraavat toiminnan tuloksellisuutta Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kehittämissuunnitelman kautta. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto määrittellään johtokuntatyypiseksi

toimielimeksi, joka osallistuu palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja päättää palvelukeskuksen vuosittaisen toiminnan painopisteistä.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että neuvoston tehtävät täsmennettiin nykyiseen muotoonsa valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön lausuntopalauteen pohjalta.

Valtiovarainministeriö huomautti lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että neuvoston asema ja rooli tulee selkeyttää yksiselitteisesti neuvoa-antavaksi ja vain strategisia ja linjaustason asioita käsitteleväksi. Myös oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota esityksen perustelujen tarkentamistarpeeseen neuvoston tehtävien osalta. Tämän perusteella neuvoston tehtäväksi tarkennettiin lopullisessa hallituksen esityksessä vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä päättäminen, minkä katsottiin painottavan sitä, että johtaja päättää viraston operatiivisesta toiminnasta.

Neuvosto onkin osallistunut JOTPA:n strategiseen suunnitteluun vahvasti ja tehnyt linjaukset vuosittaisista toiminnan painopisteistä.

Neuvoston rooli JOTPA:n strategisia linjaustason asioita käsittelevänä ja toiminnan kehittämissuunnitelmaesityksestä päättävänä tahona on ollut tärkeä ja korostunut toiminnan alkuvaiheessa. Vuosien 2022–2026 toiminnan kehittämissuunnitelmaa valmisteltiin tammikuusta 2022 alkaen neuvoston kanssa useissa työpa-
jamuotoisissa kokouksissa ja laajasti sidosryhmiä kuullen ja ulkopuolista [asiantuntijaselvitystä](#) hyödyntäen. Valmistelussa keskusteltiin perusteellisesti JOTPA:n roolista sen eri tehtäväalueilla ja erityisesti sen toiminnasta suhteessa muihin jatkuvan oppimisen toimijoihin. Käynnissä on parhaillaan vaalikauden vaihtumisesta aiheutuva kehittämissuunnitelman tarkistaminen, joka mahdollistaa toiminnan painostuksiin tehtävät muutokset.

Vuosittaisista toiminnan painopisteistä päättämistä on edeltänyt laaja-alainen lähetekeskustelu ja valmistelu. JOTPA on tehtäviensä mukaisesti pohjustanut neuvostossa käytyä lähetekeskustelua osaajapulaan ja kohtaanto-ongelmiin perustuvalla tiedolla jatkuvan oppimisen osaamistarpeista ja näihin jo tarjolla olevasta koulutustarjonnasta. Jatkovalmistelussa on otettu huomioon lähetekeskusteluvaiheessa saatu palaute. Vuosittaisista painopisteistä neuvosto on päättänyt kirjallisten ennakointianalyyysien ([ennakointianalyysi 2022](#) ja [ennakointianalyysi 2023](#)) ja JOTPA:n valmistelemien esitysten pohjalta. Parhaillaan on käynnissä vuoden 2024 toiminnan painopisteitä koskeva valmistelu.

JOTPA:n arvio on, että juuri tietoon ja analyysiin perustuva laaja pohjatyö on mahdollistanut sen, että neuvosto on pystynyt hyvässä yhteistyössä muodostamaan yhteisen näkemyksen vuosittaisista toiminnan painopisteistä mikä taas on muodostanut vahvan selkänöjan JOTPA:n operatiiviselle toiminnalle.

JOTPA:n rahoittamien osaamispalveluiden skaalautumiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota

JOTPA:n perustamisen tarkoituksena oli palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinon ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen. Pääministeri Orpon hallituksen tavoite 100 000 lisätyöllisestä ja aikuiskoulutustuen poistamisen nopeuttama systeeminen muutos kohti työn ohessa opiskelun lisääntymistä korostavat entisestään tarvetta palvelujärjestelmän uudistamiseen.

JOTPA tukee palvelujärjestelmän uudistamista mm. rahoittamalla jatkuvaan oppimiseen liittyvää tutkimusta keskeisistä jatkuvan oppimisen ongelmakohtista kuten koulutuksen kasautumisen vähentämisen keinoista, edistämällä analysoidun ennakoititiedon hyödyntämistä koulutustarjonnan kohdentamisessa, edistämällä elinikäistä ohjausta sekä rahoittamalla muuta koulutustarjontaa täydentävää koulutusta erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville.

JOTPA pitää rahoittamiensa osaamispalveluiden skaalautumista tärkeänä ja edistää uusien, innovatiivisten osaamispalvelujen ja toimintatapojen skaalautumista useilla keinoilla. Ensiksikin yksi rahoitettavien hankkeiden kriteeri on osaamispalvelun skaalautuvuus (Osaamispalvelu on skaalattavissa laajempaan käyttöön ja osaamispalvelulle on tunnustettu tarve hankekauden päättymisen jälkeen.). Toiseksi JOTPA edellyttää, että kaikki rahoitetuissa hankkeissa syntyvät materiaalit saatetaan avoimesti käytettäväksi ja kaikkien jatkuvan oppimisen toimijoiden edelleen jalostettavaksi. Kolmanneksi rahoitettavien hankkeiden vaikuttavuudesta kerättävää tietoa tullaan jakamaan laajasti edistämään parhaiden, tuloksellisimpien ja vaikuttavimpien osaamispalvelujen skaalautumista. JOTPA tulee myös järjestämään tilaisuuksia, joissa esitellään hankkeissa innovoituja ja kehitettyjä parhaita käytäntöjä, joilla työn ohessa opiskelu on saatu onnistumaan. Näillä keinoilla luodaan edellytykset paitsi koulutustuotteiden jatko-työhyödyntämiselle, myös edistetään laajemmin jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan kehittymistä, monipuolistumista ja volyymin kasvua.

JOTPA pyrkii siis edistämään osaamispalvelujen skaalautumista jo rahoituskriteerien asettamisella ja hankkeiden valinnalla, edellyttämällä toimijoilta uusien osaamistuotteiden saattamista avoimesti käytettäväksi ja levittämällä tietoa tuloksellisista ja vaikuttavista toteutuksista. Näistä skaalautumisen edistämisen keinoista vain koulutusmateriaalin avoin käyttö on kannanotossa noteerattu.

Edellä sanotun perusteella VTV:n johtopäätös ”JOTPA:n rahoittamien osaamispalvelujen skaalautumiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota”, ei anna JOTPA:n toiminnasta oikeaa kuvaa.

Avustuksia saaneet koulutusorganisaatiot eivät ole vielä tunnistaneet vaikuttavia keinoja toimintatapojen uudistumisen sekä uusien käytäntöjen ja kyvykkyyksien juurtumisen varmistamiseen.

Tämä voi olla totta JOTPA:n ensimmäisen toimintavuoden kontekstissa. JOTPA on tuonut muutoksen jatkuvan oppimisen systeemiin, ja on paljon vaadittu koulutusorganisaatioilta, että ne pystyisivät välittömästi uudistamaan toimintatapojaan.

Alkuvaiheessa JOTPA:n rahoittamat osaamispalvelut eivät kohdentuneet aliedustettuihin ryhmiin

Tarkastuksen ajanjaksolla JOTPA on kohdentanut rahoitusta aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin vain vähän.

JOTPA kummeksuu VTV:n otsikossa esitettyä arviota siitä, että JOTPA:n rahoittamat osaamispalvelut eivät ole kohdentuneet aliedustettuihin ryhmiin, etenkin kuin osallistujien taustatietoja ei vielä ole kattavasti käytettävissä.

Heti toiminnan alkuvaiheessa vuonna 2022 käynnistettiin laaja aliedustettujen ryhmien aktivointia koskevan tutkimuksellisen kokeilun valmistelu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etla) ja Työn ja talouden tutkimus Laboren kanssa valmistellun kokeilun tavoitteena on tunnistaa vaikuttavia keinoja aliedustettujen tavoittamiseen ja koulutustason nostoon.

Vuonna 2022 toteutettiin yhdeksän (koulutusten) rahoitushakua (kuusi valtionavustusta ja kolme hankintaa), joista viisi oli joko täysin tai osittain kohdennettu koulutuksessa aliedustetuille ryhmille. Esimerkiksi

Digitaalisen ja monikanavaisen kaupan hankinta sisälsi aliedustettujen osallistujien bonuksen ja Hoiva-avustajien koulutuksen pääasiallinen kohderyhmä olivat käytännössä maahanmuuttajataustaiset henkilöt.

Vuonna 2023 on rahoitusta kohdennettu aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin vahvasti. JOTPA:n vuoden 2023 yhteensä viidestätoista rahoitushausta kolmesta on suunnattu pääasiallisesti tai joiltakin osin erityisen tervetulleille ryhmille tai heidän tavoittamiseensa kannustetaan rahallisesti.

Rahoituksen ehdot eivät myöskään ole mahdollistaneet yhteishankkeita verkostojen tai ulkopuolisten kumppanien kanssa erityisen tervetulleiden oppijoiden tavoittamisessa. Jos ulkopuolinen kumppani ei ole osahakijana, yhteistyön edellytykset ovat väistämättä rajalliset.

Rahoituksen ehdot eivät ole estäneet yhteistyötä. Päinvastoin JOTPA on kannustanut yhteistyön ja -hankkeiden toteuttamiseen. Hakutiedotteissa rohkaistaan hankkeiden toteuttamiseen verkostoina: ”Hakukelpoisia hakijoita kannustetaan hakemaan avustusta ryhmittyminä. Kannustamme hakijoita yhteiseen suunnitteluun sekä yhteistyöhön.” Hakukelpoiset organisaatiot voivat toimia hankkeissa osahakijoina (esimerkiksi vapaan sivistystyön toimijat) ja ei-hakukelpoiset (esimerkiksi järjestöt) muina yhteistyökumppaneina.

JOTPA näkee, että verkostot ovat vahvasti mukana tukemassa hankkeiden laadukasta toteutumista. Esimerkiksi monissa haastavampien kohderyhmien koulutushankkeissa vapaan sivistystyön toimijat ovat mukana toteuttamassa hakevaa ja/tai toimintaa tuottamalla vaikkapa jalkautuvia osallistujahankinnan palveluja tai hankkeen aikaisia kieliopintoja. Lukujen valossa yhteishankkeet saavat todennäköisemmin rahoitusta. Kaikista hakemuksista 48 % on saanut myönteisen päätöksen. Vastaava luku yhteishankkeissa on 51 %.

Hakutiedotteissa tuodaan esille myös verkostojen laajentaminen hakukelpoisten toimijoiden ulkopuolelle, esimerkiksi hoiva-avustajahaun hakutiedotteesta: ”Valtionavustusta voidaan käyttää opiskelijahankinnan sekä opintojen aikaisten tukitoimien toteuttamiseen ostopalveluna yksityiseltä toimijalta tai kolmannelta sektorilta.”

Työmarkkina-asemaa vahvistava koulutus ylitarjonta- ja rakennemuutosaloille -valtionavustushaussa JOTPA järjesti erillisen tilaisuuden, jonka tavoitteena oli, että hakijat löytäisivät relevantteja kumppaneita hankkeisiinsa.

Siitä, että JOTPA on rahoitushakukohtaisilla päätöksillä kohdentanut hankerahoitusta pääasiallisten kohde-ryhmien mukaisesti, on syntynyt epätietoisuutta, onko hankkeisiin voitu ottaa oppijoiksi myös työttömiä työnhakijoita.

JOTPA on pitänyt tärkeänä informoida hakijoita siitä, mitkä ovat rahoituksen pääasialliset kohderyhmät eli että näitä ovat työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat. Samalla on kuitenkin kerrottu, että kohde-ryhmämäärittely ei ole poissulkeva ja että työttömät voivat osallistua JOTPA:n koulutuksiin kuten muuhunkin omaehtoiseen koulutukseen.

Se, että JOTPA:n rahoituksella toteutettaisiin osaamispalveluita pääasiassa työttömistä koostuville ryhmille, ei JOTPA:n näkemyksen mukaan olisi sen tehtävien mukaista.

Yllä kuvatusta kohderyhmämäärittelystä on informoitu toiminnan alusta alkaen niin hakutiedotteissa ja verkkosivujen UKK-vastauksissa kuin hakuja koskevissa tilaisuuksissa. VTV:n saaman palautteen perusteella tiedottamiselle on edelleen tarvetta.

Tarkastusviraston suositukset

1. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen neuvosto käyttää operatiivisen ja strategisen tason päättäntävaltaansa JOTPA:n toiminnan painopisteiden, tavoitteiden ja prioriteettien määrittelytyön sisältöjen ohjaamiseksi.

JOTPALaissa (682/2021) on määritelty neuvoston asema ja rooli strategisia ja linjaustason asioita käsitteleväksi. Se, että neuvosto käyttää strategisen tason päätösvaltaansa on JOTPA:n työn vaikuttavuuden näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Operatiivisen tason päätösvaltaa neuvostolla ei ole.

2. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö selkeyttävät JOTPA:n roolin ja kytkennät osaamisjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin. Keskeistä tässä on erityisesti sen määrittäminen, onko JOTPA pelkästään pilotointialusta vai tavoitellaanko JOTPA:n kautta myös väestötason vaikutuksia.

JOTPA:laissa kytkennät osaamisjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin on määritelty selkeästi, mutta VTV:n haastatteluaineiston perusteella asiasta on kuitenkin vielä väärinkäsityksiä ja epäselvyyksiä. Nämä liittyvät kuitenkin käsityksemme mukaan siihen, että JOTPA:n toiminta oli tarkastusta tehtäessä vielä uutta ja siitä on vasta lyhyt kokemus. Tiedon puutteisiin JOTPA on pyrkinyt vastaamaan jo varhaisessa vaiheessa tehtäviä, kohderyhmiä ja rajapintoja koskevilla UKK-vastauksilla ja järjestämisiä tilaisuuksissa.

3. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto on aloitteellinen, jotta JOTPA:n tuottamat kokemukset ja opit tulevat systemaattisesti hyödynnettyä osaamis- ja työllisyyspalveluiden eri prosesseissa.

JOTPA pitää tärkeänä jatkuvaa oppimista koskevien tutkimustulosten, työelämän tarpeita koskevan ennakoititiedon sekä hanketoiminnan tuotoksen, kokemusten ja oppien mahdollisimman laajaa hyödyntämistä ja edistää tiedon levittämistä ja parhaiden toimintamallien juurruttamista omalla toiminnallaan. Neuvoston rooli tulosten hyödyntämisen ja levittämisen sekä toiminnan laajempien vaikutusten saavuttamisen kannalta on kuitenkin aivan keskeinen ja JOTPA pitää suositusta tärkeänä.

4. Kun JOTPA kohdentaa rahoitusta osaamispalveluihin, rahoitusprosesseja ei ketteryuden nimissä virtaviivaisteta tavalla, joka voisi vaarantaa asianmukaisen sisäisen valvonnan. Rahoituksen ehdot tulee myös määritellä lain rajoissa niin, että palveluja on saatavilla eri tasoilla kaikille niistä hyötyville kohderyhmille ja että eri ryhmiin kuuluvien oppijoiden tavoittamiseen on käytettävissä parhaat mahdolliset käytännöt, keinot ja verkostot.

JOTPA on samaa mieltä suosituksen kanssa ja asianmukaiset, sisäisesti valvotut prosessit ovat JOTPA:n toiminnan keskiössä.