

Tarkastuskertomus 15/2023 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Työ- ja elinkeinoministeriö, 24.10.2023,
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 25.10.2023,
- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, 26.10.2023.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on lausunnossaan tuonut esiin, että kertomusluonnoksen 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. TEM:in mukaan suositukset toimivat erinomaisesti pohjana jatkokehittämiselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on lausunnossaan tuonut esiin useita eriäviä näkemyksiä muun muassa JOTPA:n ohjausta ja toiminnan tavoitteita koskevista havainnoista. OKM ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa tarkastuksen suosituksien pääsisältöön.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (JOTPA) on lausunnossaan tuonut yksityiskohtaisesti esiin näkemyksiään siitä, että tarkastuksessa ei ole riittävällä tavalla huomioitu JOTPA:n toimintaa, toimintaperustaa tai pyrkimystä kehittää toimintaansa. Keskeisin lausunnossa esiin tuotu huomio on näkemys, että JOTPA:n ohjaus toteutuu lain edellyttämässä rakenteessa, eikä erimielisyyksiä esiinny. JOTPA:n mukaan käytetty rahoitusinstrumentti valitaan aina osaamispalvelun sisällön mukaan.

JOTPA:n toimintaperustaa koskevat eriävät näkemykset

JOTPA on lausunnossaan kiistänyt, että JOTPA:n ohjauksessa olisi ollut eriäviä näkemyksiä tai että ohjauksen järjestämisessä olisi ollut muitakaan ongelmia.

Myöskään OKM ei ole tunnistanut havaintoa siitä, että JOTPA:n ohjaukseen osallistuvilla viranomaisilla, virkamiehillä ja sidosryhmillä ei olisi yhteistä näkemystä JOTPA:n ohjauksesta. OKM on ilmoituksensa mukaan myös keskustellut havainnoista työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, eikä eriävää näkemystä olisi tullut esiin näissäkään keskusteluissa.

TEM on antamassaan lausunnossa ilmoittanut yhtyvänsä VTV:n näkemykseen siitä, että JOTPA:n roolia ja kytkentöjä koulutusjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin tulee selkiyttää.

VTV on tarkastuksessa analysoinut kaikki jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta koskeneeseen lakiluonnokseen annetut lausunnot. Lausuntojen perusteella eri sidosryhmien suhtautuminen esitykseen on ollut jakautunut. Haastatteluissa tuli ilmi, että esitykseen annettuja kriittisiä huomioita ei ollut huomioitu, eikä eri näkemysten välisiä eroja olisi edes pyritty sovittamaan yhteen.

JOTPA on tarkastusluonnoksen kommentointivaiheessa ilmoittanut toimineensa aloitteellisena eri ministeriöiden virkamiesten välisten epävirallisten keskustelujen järjestämisessä. Keskustelut ovat JOTPA:n kertoman mukaan välttämättömiä tiedonkulun varmistamiseksi. Keskustelut ovat kiinnittyneet nimenomaan neuvoston kokouksien valmisteluun ja kokouksissa käsiteltäviin asioihin.

Tarkastuksessa neuvoston toiminta ei ole näyttäytynyt riittaisena. Ongelmana on ollut, että koska keskeisten sidosryhmien näkemykset eivät ole olleet yhteensovitettuja, neuvosto ei ole niiden perusteella halunnut määrittää sitovia painopisteitä tai toimintalinjauksia. Konkreettisiin tavoitteisiin perustuva ohjaus on siten jäänyt puutteelliseksi.

JOTPA:n ohjausmalli

OKM:n mukaan tarkastuskertomuksessa huomioidaan puutteellisesti JOTPA:n uudenlainen kahden ministeriön yhteiseen ohjaukseen perustuva malli. Malli antaa myös työelämän edustajille vaikutusvaltaa JOTPA:n toiminnan painopisteisiin, koska sillä on varsin laaja edustus neuvostossa.

JOTPA on lausunnossa tuonut esiin näkemyksensä, että ohjausmalli on hallituksen esityksen perusteluiden mukainen. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto on sen mukaisesti johtokuntatyyppinen toimielin, joka osallistuu palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja päättää palvelukeskuksen vuositteisen toiminnan painopisteistä. JOTPA ja OKM painottavat, että neuvoston tehtävät täsmennettiin nykyiseen muotoonsa valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön lausuntopalauteen pohjalta.

TEM:in mukaan 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, ovat keskeisiä. TEM mukaan neuvoston kokoonpanossa tulisi myös huomioida aiempaa vahvemmin substanssiasiantuntijuus koulutusjärjestelmän toiminnasta, tarjonnasta, kysynnästä ja muiden ohjelmien ja rahoitusjärjestelmien vaikutuksista jatkuvan oppimisen kokonaisuuteen.

VTV on todennut tarkastuskertomuksessa, että OKM:llä ja TEM:llä on erilainen näkemys neuvoston nykyroolista ja sen kehittämistarpeista.

VTV:n näkemyksen mukaan JOTPA:n ohjauksen tulee perustua konkreettisiin tavoitteisiin. Lain Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021) 5 §:ssä neuvoston tehtäväksi on annettu muun muassa JOTPA:n toimintasuunnitelman painopisteistä päättäminen. Tarkastus on osoittanut, että JOTPA:n ohjausrakenne ja ohjauksen sisältö eivät ole riittävän konkreettisella tavalla edistäneet suunniteltujen vaikutusten aikaansaamista.

Valtionavustusten ennakkomaksut

JOTPA:n mukaan avustusten maksaminen yhdessä erässä ennakkoon on perustunut Opetushallituksessa vakiintuneeseen käytäntöön. JOTPA:n perustelee käytännön soveltuvuutta sillä, että VTV ei ole vuonna 2022 toteutetussa Opetushallitukseen kohdistuneessa tarkastuksessa kiinnittänyt huomiota maksatuskäytäntöön.

Tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin, että Valtionavustuslain (688/2001) 12 §:n 2. momentin mukaan valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Lainkohdan 3. momentin mukaan määrältään vähäinen valtionavustus voidaan 1 momentin estämättä maksaa myös kertasuorituksena, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua. VTV:n näkemys on, että määrältään kymmenien tai

jopa satojen tuhansien eurojen avustus ei ole lainkohdan mukainen ”määrältään vähäinen” valtionavustus.

Rahoituksen painottuminen valtionavustuksiin

JOTPA on lausunnossaan korostanut, että käytettävä rahoitusinstrumentti on valittu aina osaamispalvelun sisällön mukaan. JOTPA:n mukaan valtionavustusrahoituksen käyttö ei myöskään merkitse sitä, että toiminta ei olisi innovatiivista. JOTPA:n mukaan rahoituspäätökset ovat perustuneet hakutiedoissa määritettyihin valintakriteereihin ja avustukset ovat tähän perustuvan valmistelun mukaisesti kohdentuneet toteutuneella tavalla.

VTV on todennut JOTPA:n pyrkimyksen kohdentaa rahoitusta osaamispalvelun sisällön mukaisesti. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että neuvostossa on tuotu esiin tarve siitä, että määrärahoja korvamerkittäisiin sitovasti eri rahoitusinstrumenttien välillä. TEM on myös tarkastuskertomusluonnoksesta lausussaan tuonut esiin, että jatkossa rahoituksen tulisi kohdentua tasaisemmin eri rahoitusinstrumenttien välillä ja tämä tulisi ottaa huomioon myös neuvoston työskentelyssä.

Tarkastus osoitti, että toiminnan alkuvaiheessa nimenomaan kiire määrittä rahoitusinstrumenttien välistä painopistettä siten, että valtaosa tarkastuksen aineistossa olleesta rahoituksesta myönnettiin valtionavustuksena. Myös JOTPA on tuonut tämän esiin toisaalla lausunnossaan.

Osaamispalvelujen skaalautuminen

JOTPA pitää rahoittamiensa osaamispalveluiden skaalautumista tärkeänä ja kuvaa lausunnossaan toimenpiteitä, joilla se edistää uusien, innovatiivisten osaamispalvelujen ja toimintatapojen skaalautumista. Lausunnossaan JOTPA tuo esiin, että se pyrkii edistämään osaamispalvelujen skaalautumista rahoituskriteerien asettamisella ja hankkeiden valinnalla, edellyttämällä toimijoilta uusien osaamistuotteiden saattamista avoimesti käytettäväksi sekä levittämällä tietoa tuloksellisista ja vaikuttavista toteutuksista. JOTPA:n mukaan näistä skaalautumisen edistämisen keinoista vain koulutusmateriaalin avoin käyttö on noteerattu kannanotossa.

VTV on tarkastuskertomuksessa tuonut esiin, että avustuksia saaneet koulutusorganisaatiot eivät ole vielä tunnistaneeet vaikuttavia keinoja toimintatapojen uudistumisen sekä uusien käytäntöjen ja kyvykkyyksien juurtumisen varmistamiseen. Tarkastuksessa ei ole hanketasolla havaittu sellaisia toimia, jotka olisivat merkittäväällä tavalla tukeneet vaikutusten skaalautumista. Myös neuvoston edustajien haastatteluissa tuotiin esiin, että hanketoiminnan skaalautuvuuteen ei ole osattu kiinnittää riittävästi huomiota.

Osaamispalveluiden kohdentuminen koulutuksessa aliedustettuihin ryhmiin

JOTPA on kummeksunut VTV:n arviota siitä, että JOTPA:n rahoittamat osaamispalvelut eivät ole kohdentuneet aliedustettuihin ryhmiin. JOTPA:n mukaan osallistujien taustatietoja ei ole vielä käytettävissä, mutta rahoitukset olisivat käytännössä jo vuodesta 2022 kohdentuneet merkittävässä määrin aliedustetuille ryhmille. JOTPA:n mukaan vuoden 2023 viidestätoista rahoitushausta kolmetoista on suunnattu pääasiallisesti tai joiltakin osin erityisen tervetulleille ryhmille tai heidän tavoittamiseensa kannustetaan rahallisesti.

OKM on lausunnossaan taas pyytänyt kiinnittämään huomiota siihen, että JOTPA:n toimintaa ohjaavissa suunnitelmissa aliedustetut ryhmät on nostettu erikseen esiin laissa säädettyjen tehtävien lisäksi.

Tarkastuskertomuksessa on kuvattu kaikki rahoitushaut, joiden kohteena ovat olleet aliedustetut ryhmät tai joissa näitä ryhmiä on painotettu. Odotuksiin nähden hankkeita on ollut vain vähän.

Tarkastuskertomuksen kommentointivaiheessa JOTPA toi esiin, että toiminnan painopiste olisi siirtymässä aliedustettuihin ryhmiin. Tuolloin, syyskuun 2023 lopulla, hankintapäätöksiä oli JOTPA:n mukaan

tehty vasta kahdessa rahoitusauksessa. VTV toteaa, että JOTPA:n viimeaikaiset pyrkimykset ovat tarkastuksessa edellytetyn suuntaisia, mikä ei kuitenkaan tee alkuperäistä tarkastushavaintoa pätemättömäksi.

Kumppanuuksien ja verkostojen hyödyntäminen

JOTPA on lausunnon mukaan eri tavoin kannustanut avustuksen saajia yhteistyöhön ja hankkeiden toteuttamiseen kumppanuuksien kautta. JOTPA:n mukaan rahoituksen ehdot eivät olisi estäneet yhteistyötä. Teknisluonteisia korjausehdotuksia tarkastuskertomukseen esittäessään JOTPA on tuonut esiin, että kolmannen sektorin toimijat olisivat voineet olla mukana hankkeissa kumppanin roolissa. VTV:lle toimitetun aineiston mukaan näin ei ole tapahtunut.

Jotta kolmannen sektorin toimijat voisivat osallistua hankkeeseen kumppanina ja jotta avustusta voitaisiin kohdentaa tai delegoida näille järjestötoimijoille, ne tulee olla yksilöityinä hakemuksessa ja päätöksessä. JOTPA on katsonut, että hakulomakkeessa on kenttä, jossa päähakija voi tuoda esiin kumppanuuksiaan. Tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin, että tämän lomakekentän ohjeteksti ohjaa hakijaa ilmoittamaan vain sellaisia hankkeeseen osallistuvia tahoja, jotka eivät vastaanota valtionavustusta, ei hanketoteutukseen osallistuvia kumppaneita.

TEM on lausunnossaan katsonut, että kolmannen sektorin toimijat, jotka tavoittavat työvoiman ulkopuolella olevia usein parhaiten, tulisi lisätä JOTPA:n valtionavustusten hakukelpoisiksi organisaatioiksi.

Muut asiat

TEM on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että tarkastuskertomusluonnoksessa on tarkasteltu varsin niukasti JOTPA:n rahoittaman koulutustarjonnan suhdetta ELY-keskusten kilpailuttamiin ja hankkimisiin ammatillisesti suuntautuneisiin koulutuksiin sekä yhteishankintakoulutuksiin. Samoin ELY-keskusten hankkiman kotoutumiskoulutuksen arviointi on jäänyt vähäiseksi. TEM:in mukaan riskinä on, että näillä alueilla eri viranomaisten myöntämä rahoitus kohdentuu saman tyyppisiin tai päällekkäisiin kohteisiin.

VTV on tiedostanut tämän riskin ja tuonut tarkastuskertomuksessa esiin, että JOTPA:n myöntämää rahoitusta ja esimerkiksi ESR+-rahoitusta hallinnoidaan toisistaan erillään, vaikka rahoitettavat toiminnot voivat olla samankaltaisia tai jopa samoja.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnonantajista Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus on lausuntopyyntönsä mahdollistamalla tavalla esittänyt teknisluonteisia täsmennys- tai korjausehdotuksia tarkastuskertomukseen. Osa näistä ehdotuksista on käsitelty lausuntoyhteenvetodossa 1. VTV on tarkentanut tarkastuskertomuksen sisältöä ehdotetun mukaisesti kahdessa kohtaa.

Lisäksi kahdessa kohtaa tarkastuskertomuksen sisältöä on muutettu tavalla, joka täsmentää kertomustekstiä alkuperäistä muotoilua tukevaksi.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, p. 09 432 5846.