



Opetus- ja kulttuuriministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

20.2.2014

Tarkastuskertomus 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohdeena nuorten ammatillinen peruskoulutus

Tarkastuskertomus 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainituista tarkastuksista.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksissa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa keskityttiin seuraaviin asioihin:

- koulutuksen ennakoinnin tarpeen ja tavoitteiden määrittelyn selvyys
- koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen organisoinnissa ja resursoinnissa tapahtuneet muutokset
- ennakoinnin tietoperustan ja tietoaineistojen hyödynnettävyys
- ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen muodostaman kokonaisuuden vaikuttavuudesta ja läpinäkyvyydestä esitetyt arviot (erityisesti ennakoinnin ja päätöksenteon välisen suhteen läpinäkyvyys)

Jälkiseuranta toteutettiin jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti asiakirjaseurannan sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle kohdistetun kirjallisen kyselyn avulla.

2. Jälkiseurannan havainnot

Koulutuksen ennakoinnin tarpeen ja tavoitteiden määrittelyn selvyys

Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointia kehitetään parhaillaan osana valtioneuvoston rakennepoliittista ohjelmaa työ-, elinkeino- ja koulutuspolitiikan tavoitteista lähtien työmarkkinoiden toiminnan ja Suomen kilpailukyvyä vahvistamiseksi. Monipuolisesti tuotettu ennakointitieto ja vaihtoehtoja sisältävät skenaariot palvelevat ohjelman mukaan koulutustarjontaa koskevaa päätöksentekoa ja luovat nykyistä paremmat edellytykset eri toimijoiden samansuuntaisille toimille.

Tarkastuksissa havaittiin, että koulutuksen ennakoinnin tarve on ilmeinen, mutta että ennakoinnin tavoitteiden määrittelyssä on puutteita ja ristiriitaisuuksia: ennakoinnille asetetuille tavoitteille ei ole määritelty tavoitetasoa, vaan ne ovat lähinnä kuvausta siitä, millaista ennakointi on tai millaista sen halutaan olevan. Tarkastusvirasto katsoi, että koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakoinnille tulee asettaa yksiselitteisesti määritellyt ja mitattavissa olevat tavoitteet, joiden toteuttamiselle on määritelty vastuutahot. Tavoitteiden saavuttamista tuli tarkastusten mukaan myös seurata systemaattisesti, ja siitä tuli raportoida asianmukaisesti.

Suoritettu jälkiseuranta antaa viitteitä siitä, että eri ministeriöiden koulutuksen ja työvoimatarpeiden ennakoinnille asettamia tavoitteita on täsmennetty ja yhdenmukaistettu valtioneuvoston yhteisesti määrittelemän tarpeen perusteella. Ministeriöiden välisen työnjaon tarkistamisen (ks. seuraava kohta) voidaan katsoa selventäneen eri hallinnonalojen välistä vastuunjakoa ennakointiasioissa. Asiassa tapahtuneen kehityksen voidaan katsoa olevan yhdensuuntaista tarkastuksissa esitettyjen kannanottojen kanssa, vaikka tavoitteiden mitattavuudesta sekä niiden saavuttamisen systemaattisesta seurannasta ja siitä raportoinnista ei jälkiseurannassa saatu viitteitä.

Koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen organisoinnissa ja resursoinnissa tapahtuneet muutokset

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksissaan, että koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakoinnille tulee asettaa paitsi yksiselitteisesti määritellyt ja mitattavissa olevat tavoitteet myös selvät vastuutahot. Tarkastuksissa kävi ilmi, että ennakoinnilta puuttuivat riittävät kytkennät valtakunnalliseen ohjaukseen: ennakointijärjestelmän valtakunnallisen ohjauksen tuli tarkastusten mukaan olla sen verran keskitettyä, että keskushallinnossa tapahtuvalla ennakoinnilla on nykyistä välittömämpi ohjausvaikutus alueilla ja oppilaitoksissa tapahtuvaan ennakointiin. Koordinoinnin tiivistämiseksi oli tarkastusten mukaan välttämätöntä vahvistaa entisestään sekä ministeriöiden eri yksiköiden että eri ministeriöiden välistä yhteistyötä ennakointiasioissa.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on korvattu tutkimus-, ennakointi- ja arviointityöryhmällä, jossa on edustus eri ministeriöistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön väliseen työ-, koulutus- ja elinkeinoasiain neuvostoon on perustettu ennakointijaosto, jossa on mukana edustus myös työmarkkinajärjestöistä. Jaoston tehtävänä on

- seurata työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnin tuloksia ja arvioida niiden vaikutuksia työ- ja koulutuspolitiikkaan
- seurata ennakoinnin toteutumista ja ennakoinnin vaikuttavuutta päätöksentekoon
- edistää määrällisen ja laadullisen ennakoinnin yhteensovittamista
- laatia tarvittaessa omia aloitteita ennakoinnin kehittämiseksi ja toimeenpanemiseksi

Valtioneuvoston kanslian johdolla on lisäksi kehitetty valtakunnallista ennakointimalia, joka valmistuu vuoden 2014 alussa. Työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin kehittäminen on osa hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa. Ennakointijaoston keväällä 2013 laatima esitys työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin kehittämiseksi on sisällytetty hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon.

Ennakointityön hallinnollisessa vastuujaoissa ja yhteistyössä on edetty pitkän aikavälin rakenne-ennakoinnin konsortion (ENKO) perustamisen myötä; konsortion puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriö, ja siinä ovat mukana opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtionvarainministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välistä työnjakoa ennakointiasioissa on

virtaviivaistettu. Vastuu ennakointiasioista seuraa opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan jatkossa nykyistä suuremmin muusta hallinnollisesta vastuusta: esimerkiksi ammattirakenne-ennusteen laatiminen on tarkoitus siirtää Opetushallitukselta ennakointikonsortion kautta tilattavaksi. Ennusteen toteuttaja on näillä näkymin VATT. Työ- ja elinkeinoministeriössä on toteutettu tarkastusten suorittamisen jälkeen useita organisaatiouudistuksia, joista ennakoinnin näkökulmasta merkittävin on TIE-TO-osaston perustaminen samalla, kun strategia- ja ennakointiyksikkö lakkautettiin.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Opetushallituksen muodostamaa ennakointikonaisuutta on tarkistettu siten, että koulutustarjonnan tavoitteet noudattavat ennakoinnin tulosten suuntaa, mutta niissä on otettu huomioon myös se, että tarjonnan muutokset vuoden 2009 tasosta ovat realistiset ja saavutettavissa olevat. Tavoitteissa on niin ikään otettu huomioon muun muassa laadukkaan koulutuksen järjestämisedellytykset, näkemys korkeaan osaamiseen perustuvasta kansantaloudesta sekä Suomen koulutusta koskevat tavoitteet suhteessa EU:n 2020-strategiaan.

Muutosten voidaan katsoa olevan tarkastusten kannanottojen suuntaisia ja vahvistavan koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen välistä yhteyttä. Havaitut kehittämistoimet ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen välisen vastaavuuden edistämiseksi ovat tarkastusviraston näkemyksen mukaan tässä vaiheessa riittäviä.

Ennakoinnin tietoperustassa ja tietoaineistojen hyödynnettävyydessä tapahtuneet muutokset

Ennakointitiedon läpinäkyvyyttä on opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön jälkiseurantakyselyyn antamien vastausten mukaan tarkoitus lisätä jo tiedon tuotannon varhaisessa vaiheessa laatimalla kansantuotteen ja työllisyyden kehityksestä useampia skenaarioita ja alistamalla ne sidosryhmäkeskustelulle. Tavoitteena on aikaisempaa laajempi ja syvällisempi yhteiskunnallinen keskustelu jo ennakointityön varhaisessa vaiheessa. Opetushallitus on aloittanut oman ennakoinnin sähköisen tietopalvelun (ENSTI) kehittämisen aikaisempaa helppokäyttöisemmäksi; tarkoituksena on ennakoinnin tietoperustan läpinäkyvyyden ja tiedon saatavuuden varmistaminen.

Lyhyen aikavälin työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa kuvaava Ammattibarometri tuotetaan nykyisin intranet-pohjaisena käyttöliittymänä ja se on tarkoitus muuntaa edelleen internet-pohjaiseksi käyttöliittymäksi. Uudistus lisää ennakointitiedon läpinäkyvyyttä ja saatavuutta. Myös VATT avaa jatkossa ENKO:n tilaamaan ennakoinnin tietokannan kaikkien käytettäväksi.

Ennakoinnin tietoperustassa ja tietoaineistojen hyödynnettävyydessä tapahtuneet muutokset ovat tarkastusten kannanottojen suuntaisia. Erityisesti sähköisten tietopalveluiden kehittäminen nykyistä avoimemmiksi ja helppokäyttöisemmiksi parantaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan ennakoinnin tietoaineistojen hyödynnettävyyttä ja lisää ennakointitiedon läpinäkyvyyttä.

Ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen muodostaman kokonaisuuden vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden (erityisesti ennakoinnin ja päätöksenteon välisen suhteen läpinäkyvyyden) kehittyminen

Läpinäkyvyyttä ja ennakointitulosten vaikuttavuutta on ministeriöiden antamien vastausten mukaan lisätty aikaisempaa laajemmalla sidosryhmäkeskustelulla. Näin on pyritty sitouttamaan työmarkkinajärjestöt ja alueviranomaiset yhteisiin tavoitteisiin. Ennakointijaoston toiminta sekä ENKO-konsortion työmarkkinafoorumit ja aluefoorumit parantavat työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ennakointitoiminnan systematiikkaa ja

läpinäkyvyyttä. Alueviranomaiset toimivat mm. toistensa ennakointinäkemysten vertaisarvioijina.

Selvän esteen ennakointitiedon vaikuttavuudelle muodostaa työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ennakointitiedon vähäinen jalostus ja käsittely: ennakointitoiminnan henkilöstöresurssit ovat työ- ja elinkeinoministeriössä supistuneet ja tutkimus- ja selvitystoiminnan määrärahat vähentyneet.

Ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen muodostaman kokonaisuuden vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden edellytykset ovat jälkiseurannan perusteella parantumassa etenkin työmarkkinajärjestö- ja alueviranomaisyhteistyön kehittämisen myötä. Toimien voidaan katsoa olevan tässä vaiheessa riittäviä, vaikka ongelmakohtia ovat ennakointitiedon vaikuttavuuden näkökulmasta yhä ennakointitiedon vähäinen jalostus ja käsittely ja niiden myötä varsinaisen uuden ennakointitiedon tuottaminen.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin erityisesti ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen muodostaman kokonaisuuden läpinäkyvyydessä tapahtuneita muutoksia. Ennakoinnin ministeriötasoista organisointia on uudistettu, ja valtioneuvoston kanslian johdolla on kehitetty valtakunnallista ennakointimallia, joka valmistuu vuoden 2014 alussa. Ennakointitiedon läpinäkyvyyttä on tarkoitus lisätä laatimalla useampia skenaarioita ja tuomalla ne sidosryhmäkeskusteluun. Tällöin etenkin työmarkkinajärjestöt ja alueviranomaiset pystyvät ottamaan niihin entistä paremmin kantaa. Tavoitteena on ennakointitiedon perusteella käytävä aikaisempaa laajempi ja syvällisempi yhteiskunnallinen keskustelu jo ennakointityön varhaisessa vaiheessa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastusten kannanottojen suuntaista kehitystä, ja jälkiseurannassa esille tuotujen toimenpiteiden voidaan katsoa olevan tarkastusviraston näkökulmasta riittäviä. Aihealueen seuranta voidaan jatkossa toteuttaa perusseurannan ja riskianalyyysien yhteydessä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja Kimmo Metsä

JAKELU

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö