

Ammatillisen koulutuksen kannustusraha

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 103/2005

Ammatillisen koulutuksen kannustusraha



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 2/54/05
30.5.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40024) ammatillisen koulutuksen kannustusrahaa koskeneen tarkastuksen.

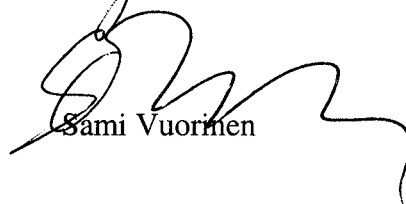
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle ja valtiontilin-tarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Sami Vuorinen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA.....	12
2.1 Ammatillisen koulutuksen yksikköhinnan korottaminen ...	12
2.1.1 Ammatillisen koulutuksen yksikköhinta.....	12
2.1.2 Kannustusrahan tarkoitus ja tavoitteet	12
2.2 Tarkastuksen toteuttaminen	14
2.2.1 Tarkastuksen kohde.....	14
2.2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaus.....	15
2.2.3 Tarkastuskriteerit.....	16
2.2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmä.....	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT	20
3.1 Kannustusrahan käyttö, vaikutukset ja merkitys	20
3.1.1 Kannustusrahan käyttö	20
3.1.2 Kannustusraha-aloilla havaitut vaikutukset	22
3.1.3 Kannustusrahan merkitys	25
3.1.4 Kannustusrahan vaikutusten pysyvyys.....	27
3.2 Kannustusrahan kohdentuminen.....	28
3.2.1 Kannustusrahan talousarviomenettelyt kunnissa	29
3.2.2 Kannustusrahan vaikutus koulutusalan muun rahoituksen tasoon.....	30
3.2.3 Kannustusrahan osoittaminen oppilaitoksen käyttöön.....	31
3.2.4 Kannustusrahan osoittaminen koulutusalan käyttöön.....	32
3.2.5 Kannustusrahan käyttö hakemuksen mukaisiin toimenpiteisiin.....	34
3.2.6 Kannustusrahan elinkeinopoliittinen kohdentuminen	35

3.3 Kannustusrahan seuranta ja valvonta	36
3.3.1 Kannustusrahan käytön seuranta oppilaitoksessa.....	36
3.3.2 Kannustusrahaohjelman seuranta	37
3.4 Yksikköhintajärjestelmän ja valtionavustusjärjestelmän vertailua.....	39
3.4.1 Oppilaitosten näkemykset eri rahoitusjärjestelmistä	39
3.4.2 Kannustusrahan kohdentaminen.....	41
3.4.3 Kannustusrahan valvonta.....	43
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	45
LÄHTEET	49
LIITTEET.....	50
Liite 1: Ammatillisen koulutuksen kannustusrahaa koskeva kysely	

AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KANNUSTUSRAHA

Opetusministeriö on myöntänyt ammatillisen koulutuksen järjestäjille kannustusrahaa toimenpiteitä varten, joilla on pyritty lisäämään eräiden ammatillisten koulutusalojen vetovoimaisuutta ja vaikuttavuutta. Kannustusraha on myönnetty poikkeuksellisesti korottamalla koulutusalojen valtionosuuden yksikköhintaa hakemusten perusteella. Vuonna 2005 kannustusrahana myönnetyn rahoituksen määrä oli noin 17,0 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa on selvitetty ammatillisen koulutuksen kannustusrahan merkitystä ja tuloksellisuutta, kannustusrahan kohdentamista valittujen koulutusalojen vaikuttavuuden ja vetovoimaisuuden lisäämiseen sekä kannustusrahan käytön valvonnan järjestämistä. Tarkastuksen keskeiset havainnot ovat liittyneet siihen, soveltuuko valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen yleensä ottaen valtionosuusjärjestelmää täydentävän rahoituksen kohdentamiseen.

Tarkastus osoitti, että kannustusrahalla on saavutettu hyviä tuloksia koulutusalojen vetovoimaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisessä. Esimerkiksi opiskelijoiden hakeutuminen kannustusrahaloille on lisääntynyt merkittävästi ja opintojen keskeyttäminen on puolestaan vähentynyt.

Tarkastuksessa tuli esiin, että kannustusrahan kohdentamiseen käytetty yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen ei sovellu ennalta määriteltyjen toimenpiteiden rahoittamiseen. Laki ei mahdollista valtionosuusrahoituksen kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen rahoituksen saajaa sitovalla tavalla. Lisäksi rahoitusjärjestelmään liittyy useita rahoituksen ohjaustarpeen, asianmukaisen kohdentumisen ja valvonnan vaarantavia riskejä.

Tarkastus osoitti, että kannustusraha olisi voitu myöntää koulutuksen järjestäjille myös valtionavustuksena. Näin olisi välttytty useimmilta määrärahan asianmukaisen kohdentumiseen ja valvontaan liittyviltä riskeiltä. Julkisessa rahoituksessa tulee lisäksi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaisiin ja vakiintuneisiin käytäntöihin sekä selkeään rahoitusjärjestelmien kokonaisuuteen. Uudenlaisen rahoit-

tusjärjestelmän luominen kannustusrahaa varten ei ole ollut perusteltua myöskään tästä näkökulmasta.

UPPMUNTRINGSPENG FÖR YRKESUTBILDNING

Undervisningsministeriet har för dem som ordnar yrkesutbildning beviljat en uppmuntringspeng för sådana åtgärder med vilka gåtts in för att öka en del yrkesutbildningsbranschers attraktionskraft och effekter. Uppmuntringspengen har beviljats genom att enhetspriset för utbildningsbranschernas statsandel undantagsvis har höjts på basis av ansökan. År 2005 var volymen för den finansiering som beviljats som uppmuntringspeng ca 17,0 miljoner euro.

Med revisionen har klarlagts betydelsen och resultaten av uppmuntringspengen för yrkesutbildning, hur uppmuntringspengen inriktats på att öka de valda utbildningsbranschernas effekter och attraktionskraft samt hur övervakningen av uppmuntringspengens användning har ordnats. De centrala observationerna vid revisionen har anknutit till det, huruvida en höjning enligt övervägande av statsandelens enhetspris allmänt taget är lämpad för inriktning av finansiering som kompletterar statsandelssystemet.

Revisionen visade att med uppmuntringspengen har nåtts goda resultat i att öka utbildningsbranschernas attraktionskraft och effekter. Exempelvis har tillströmningen av studerande till de branscher som fått uppmuntringspeng ökat väsentligt och antalet personer som avbryter sina studier har för sin del minskat.

Vid revisionen framkom att den för inriktning av uppmuntringspengen tillämpade höjningen enligt övervägande av enhetspriset inte lämpar sig för att finansiera på förhand definierade åtgärder. Lagen möjliggör inte att statsandelsfinansiering inriktas på ett visst ändamål på ett sätt som binder finansieringstagaren. Dessutom anknyter till finansieringssystemet ett flertal risker som äventyrar behovet av att styra, rätt inrikta och övervaka finansieringen.

Revisionen visade att uppmuntringspengen åt dem som ordnar utbildning hade kunnat beviljas också som statsbidrag. På detta sätt hade de flesta risker som anknyter till en ändamålsenlig inriktning och övervakning av anslaget kunnat undvikas. I den offentliga finansieringen bör dessutom eftersträvas så enkla och etablerade förfaringssätt som möjligt samt att finansieringssystemen utgör en

klar helhet. Att skapa ett nytt slags finansieringssystem för uppmuntringspengen har inte heller varit motiverat från denna synpunkt.

1 JOHDANTO

Tarkastuksen kohteena on ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja vetovoimaisuutta tukeviin toimenpiteisiin tarkoitettu kannustusraha. Kannustusraha on vuosina 2003–2005 myönnetty valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvarainen korotus. Kannustusrahaohjelman taustalla on eräiden koulutusalojen työvoiman saatavuutta koskeva ammatillisen koulutuksen erityinen ohjaustarve. Vuonna 2005 myönnetyn kannustusrahan määrä on 17,0 miljoonaa euroa.

Kannustusraha on valtionosuusjärjestelmään sisältyvä poikkeus. Se on ainoa opetustoimen rahoitusjärjestelmä, joka perustuu valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen.

Kannustusrahassa on sekoittunut valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen ominaisuuksia aiemmasta poikkeavalla tavalla. Valtiontalouden tarkastusviraston yhtenä tehtävänä on seurata julkisen rahoituksen muotojen ja järjestelmien kehitystä ja arvioida kehityksen tarkoituksenmukaisuutta. Tässä tarkastuksessa on arvioitu, soveltuuko valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen rahoituksen kohdentamiseen ennalta määritettyyn käyttötarkoitukseen.

Tarkastuksessa on selvitetty kannustusrahan merkitystä ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuuden lisäämisessä. Tarkastuksessa on lisäksi tuotu esiin eräitä kannustusrahan asianmukaiseen kohdentamiseen ja valvontaan liittyviä riskejä. Tarkastuksessa on myös arvioitu, miltä osin nämä riskit liittyvät käytettyyn rahoitusjärjestelmään ja olisiko näiltä riskeiltä voitu välttyä kohdentamalla rahoitus esimerkiksi valtionavustuksena.

Tarkastuksella on haluttu varmistua, että kannustusraha on kohdentunut ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuushankkeisiin suunnitellulla tavalla. Tarkastuksella on haluttu myös selvittää ja tuoda esiin kannustusrahan rahoitusjärjestelmään liittyviä ongelmia ja riskejä. Tätä on pidetty tärkeänä erityisesti siksi, että kannustusrahan rahoitusjärjestelmästä päätettäessä ei ole esitetty tarpeellisia perusteluja uudenlaisen rahoitusjärjestelmän käyttöönotolle.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 AMMATILLISEN KOULUTUKSEN YKSIKKÖHINNAN KOROTTAMINEN

2.1.1 Ammatillisen koulutuksen yksikköhinta

Ammatillisen koulutuksen järjestäjänä voi toimia kunta, usean kunnan yhdessä perustama kuntayhtymä tai yksityinen yhteisö. Ammatillisen koulutuksen rahoitus muodostuu kunnalle maksettavasta opetustoimen tehtäväkohtaisesta valtionosuudesta sekä kunnan omasta rahoitusosuudesta. Kuntayhtymälle ja yksityiselle koulutuksen järjestäjälle myönnettävästä rahoituksesta käytetään nimitystä yksikköhintarahoitus. Rahoitusta myönnetään valtionosuuden perustetta vastaava euromäärä. Opetustoimen valtionosuudesta ja yksikköhintarahoituksesta on säädetty laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/21.8.1998, rahoituslaki).

Opetustoimen valtionosuus ja yksikköhintarahoitus maksetaan koulutuksen järjestäjälle oppilasmäärän perusteella laskennallisen yksikköhinnan mukaan. Ammatillisen koulutuksen yksikköhinta määräytyy jakamalla kaikille ammatillisen koulutuksen järjestäjille aiheutuneet kunkin koulutusalan valtakunnalliset kokonaiskustannukset opiskelijoiden yhteismäärällä. Jos koulutusalan koulutuksesta aiheutuneita kustannuksia ei ole mahdollista selvittää, yksikköhinta määrätään koulutusalan arvioitujen kustannusten perusteella.

Yksikköhintoja voidaan porrastaa esimerkiksi erityisopetuksen ja muiden koulutuksen kustannuksiin olennaisesti vaikuttavien tekijöiden perusteella. Lisäksi opetusministeriö voi rahoituslain mukaan korottaa yksikköhintaa koulutuksen järjestäjälle määrätyn erityisen koulutustehtävän perusteella tai muusta erityisestä syystä.

2.1.2 Kannustusrahan tarkoitus ja tavoitteet

Kannustusraha on valtionosuuden yksikköhinnan korotusperuste, jolla rahoitusta kohdennetaan koulutuksen vaikuttavuutta ja veto-

voimaisuutta tukeviin erityisiin toimenpiteisiin. Näiden toimenpiteiden on katsottu olevan rahoituslain mukainen koulutuksen järjestäjälle määrätty erityinen koulutustehtävä tai muu erityinen syy, jonka nojalla opetusministeriö on voinut korottaa yksikköhintaa harkintansa mukaan.

Kannustusrahaohjelma on määräaikainen, valtakunnallinen ohjelma. Kannustusrahaa on myönnetty vuosina 2003 – 2005. Koulutuksen järjestäjälle myönnettyä valtionosuutta tai yksikköhintarahoitusta on korotettu kannustusrahan perusteella keskimäärin 1 – 3 %. Suurimpien koulutuksen järjestäjien kohdalla tämä on merkinnyt noin 700 000 euron harkinnanvaraista rahoitusta. Kannustusrahan perusteella kohdennetun yksikköhintarahoituksen määrä on vuonna 2005 yhteensä noin 17,0 miljoonaa euroa.

Kannustusrahan piiriin on valittu eräitä kansantaloudellisesti merkittäviä aloja, joilla työvoiman saatavuuden ennakoidaan vaikeutuvan ja joilla työvoiman tarpeen ennakoidaan vastaavasti kasvavan. Opetusministeriö (kirje 18.6.2002, 245/430/2002) on rajannut kannustusrahan mukaiset toimenpiteet näillä perusteilla seuraaviin ammatillisiin tutkintoihin:

- kone- ja metallialan perustutkinto,
- logistiikan perustutkinto, kuljetuspalveluiden koulutusohjelma,
- rakennusalan perustutkinto,
- talotekniikan perustutkinto,
- pintakäsittelyalan perustutkinto sekä
- metsäalan perustutkinto, metsäkonealan koulutusohjelma

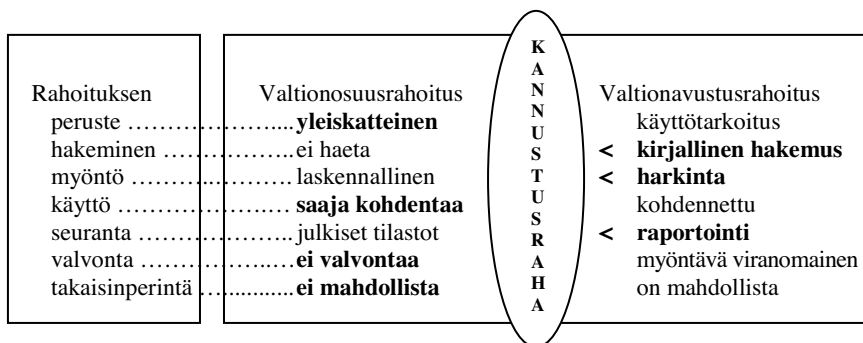
Kannustusrahaohjelman tavoitteena on lisätä koulutuksen vaikuttavuutta muun muassa tukemalla ja edistämällä edellä mainittujen alojen koulutustarjontaa, alojen koulutukseen hakeutumista, aloittavien opiskelijoiden määrän lisäämistä, koulutuksen läpäisyä ja tutkinnon suorittamista sekä koulutuksen laatua ja vetovoimaisuutta. (opetusministeriö kirje 18.6.2002, 245/430/2002)

2.2 TARKASTUKSEN TOTEUTTAMINEN

2.2.1 Tarkastuksen kohde

Ammatillisen koulutuksen kannustusraha on ainoa valtionosuusjärjestelmiin sisältyvä yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen perustuva rahoitusjärjestelmä. Esimerkiksi opetustoimessa on rahoituslain mahdollistamaa yksikköhinnan harkinnanvaraista korotusta myönnetty vain yksittäistapauksissa ja poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Kannustusrahajärjestelmässä yhdistyy valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen ominaisuuksia. Kuviossa 1 on tuotu esiin näitä eri rahoitusjärjestelmiin yhdistettäviä ominaisuuksia.



Kuvio 1 Kannustusrahassa yhdistyvät valtionosuus- ja valtion avustusrahoituksen ominaisuudet

Kannustusrahaa haetaan valtionavustuksen tavoin kirjallisella hakemuksella. Samoin kannustusrahan myöntöharkinta muistuttaa valtionavustusmenettelyä, sillä päätös yksikköhinnan korottamisesta perustuu koulutuksen järjestäjän hakemuksessa esittämien tekijöiden harkintaan. Hakemuksessa koulutuksen järjestäjän tulee esittää muun muassa kannustusrahan piiriin aiottu koulutus, haettavan kannustusrahan euromääräinen tarve sekä kannustusrahan käyttöä koskeva suunnitelma. Tämä osoittaa, että rahoitus on tarkoitettu valtionavustuksen tavoin ennalta määriteltyn käyttötarkoitukseen. Yleiskatteista valtionosuus- ja yksikköhintarahoitusta ei pääsääntöisesti kuitenkaan voida kohdentaa yksittäisiin toimenpiteisiin.

Kannustusraha on kuitenkin valtionosuus- ja yksikköhintarahoitusta, jonka käytöstä päättää aina koulutuksen järjestäjä. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi opetustoimen valtionosuutta ei tarvitse käyttää opetukseen, eikä ammatillisen koulutuksen valtionosuutta ammatilliseen koulutukseen. Yksi kannustusrahajärjestelmän tarkastuksen näkökulmasta kiinnostava kysymys liittyykin siihen, voidaanko koulutuksen järjestäjän katsoa sitoutuneen hakeuksessa esitettyihin toimenpiteisiin opetusministeriön myöntämän yksikköhinnan korotuksen johdosta. Kysymys on lähtökohtaisesti perustuslaillinen, sillä valtionosuusrahoituksen käytön voidaan katsoa kuuluvan kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Kunnallinen itsehallinto rajoittaa myös kannustusrahan käytön valvontaa. Opetusministeriö tai lääninhallitus voi puuttua kunnan järjestämiin peruspalveluihin, kuten opetukseen, vain poikkeustapauksissa. Tämä merkitsee sitä, että kunnan ja valtion välillä ei ole olemassa myöskään kannustusrahan käytön valvontaan soveltuvaa järjestelmää. Valtionapuviranomainen ei voi siten toimivaltansa nojalla varmistua siitä, että kannustusraha käytetään ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja vetovoimaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Kannustusrahajärjestelmää koskevan tarkastuksen näkökulmasta kyse on siitä, millaisia keinoja valvonnan järjestämiseen on käytännössä olemassa.

Tarkastuksen pääasiallisena kohteena on kannustusrahan kohdentamisessa käytetty rahoitusjärjestelmä. Kannustusrahan käyttöä tarkastetaan lähinnä rahoitusjärjestelmän asianmukaisen toiminnan sekä kannustusrahan merkityksen ja tuloksellisuuden näkökulmista. Tarkastuksessa ei ole tarkastettu oppilaitoksissa tapahtunutta kannustusrahan käyttöä.

2.2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaus

Kannustusraha on opetustoimen valtionosuus- ja yksikköhintajärjestelmän ohjaustarvetta täydentävä rahoitusjärjestelmä. Se poikkeaa merkittävästi muista rahoitusjärjestelmistä muun muassa siinä, että kannustusraha myönnetään harkinnan perusteella korottamalla valtionosuuden yksikköhintaa. Tarkastuksen ensisijaisena tavoitteena on tuoda esiin ja arvioida niitä kannustusrahajärjestelmän erityispiirteitä, joilla on erityistä merkitystä rahoituksen kohdentumisen ja valvonnan kannalta. Tarkastuksen tavoitteena on

myös arvioida kannustusrahaohjelman toteutusta ja tuloksia ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Tarkastuksen pääkysymys on: Soveltuuko yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen valtionosuusjärjestelmää täydentävän rahoituksen kohdentamiseen?

Tarkastuksen pääkysymystä on selvitetty kolmen nimenomaisesti kannustusrahaohjelmää koskevan tarkastuskysymyksen avulla:

- 1 Onko valtionosuusjärjestelmän kautta osoitettu rahoitus kohdentunut asianmukaisella tavalla kannustusrahaohjelman mukaisiin toimiin?
- 2 Miten kannustusrahan käytön valvonta on järjestetty?
- 3 Millainen merkitys kannustusrahalla on ollut koulutuksen vaikuttavuuden ja vetovoimaisuuden lisäämisessä?

Tarkastuskysymysten avulla tarkastuksessa on selvitetty, liittyykö rahoitusjärjestelmään erityisiä riskejä, jotka vaarantavat rahoituksen asianmukaisen kohdentumisen ja miten valtionapuviranomainen on käytännössä varmistunut siitä, että kohdennettu valtionosuusrahoitus on käytetty kannustusrahaohjelman tavoitteiden mukaisesti. Kysymys liittyy läheisesti siihen, miksi kannustusraha on päätetty myöntää yksikköhinnan korotuksena, eikä esimerkiksi valtionavustuksena. Edellisten lisäksi tarkastuksessa on selvitetty myös, millaisia toimenpiteitä kannustusrahalla on käynnistetty koulutusaloilla ja minkälaisia tuloksia ne ovat tuottaneet.

Kannustusraha on tarkkarajainen ja erillinen rahoituskokonaisuus. Tarkastusta ei siten ole ollut tarpeen rajata koskemaan vain joitakin kannustusrahaohjelmän osa-alueita.

2.2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen keskeiset tarkastuskriteerit ovat kuntien ja valtion rahoitussuhdetta ja valtionosuusjärjestelmää määrittävä lainsäädäntö, keskeiset hyvän valtionapujärjestelmän kriteerit sekä kannustusrahaohjelmaan kirjatut tavoitteet.

Kunnan ja valtion suhteesta on säädetty perustuslaissa ja kuntalaissa. Perustuslain (731/11.6.1999) 121 § turvaa kunnallisen itsehallinnon. Kuntalaissa (365/17.3.1995) taas on säädetty muun muassa itsehallinnon toteutumisen muodoista. Valtionosuusjärjestel-

mää koskeva lainsäädäntö (Kuntien valtionosuuslaki, 1147/20.12.1996) heijastaa samoja kunnallista itsehallintoa korostavia periaatteita kuin perustuslaki ja kuntalaki.

Sisäasiainministeriön mukaan on osoitettavissa ainakin kymmenen hyvän valtionapujärjestelmän kriteeriä. Hyvä valtionapujärjestelmä

- on yksinkertainen,
- kuvaa palvelutarvetta,
- ottaa huomioon kuntien erityisolosuhteet,
- kannustaa taloudellisuuteen,
- saa tietopohjan yleisistä tilastoista,
- ei ole manipuloitavissa,
- perustuu vakaaseen ja ennustettavaan arvokäsitykseen,
- toteuttaa sekä yleiskatteisuuden ja ohjaustarpeen,
- reagoi palvelujen kysynnän muutokseen ja
- ei luo paineita kunnallisverotukseen

Sisäasiainministeriön esittämät hyvän valtionapujärjestelmän kriteerit liittyvät kannustusrahaa huomattavasti mittavampien valtionosuusjärjestelmien vaatimuksiin. Kriteerejä voidaan kuitenkin käyttää soveltuvin osin myös kannustusrahan kaltaisen pienimuotoisen rahoitusjärjestelmän arvioinnin eräänä lähtökohtana.

Kannustusrahaa koskevassa tarkastuksessa korostuvat eräät edellä mainituista kriteereistä johdetut näkökannat. Järjestelmän yksinkertaisuus merkitsee tarkastuskriteerinä paitsi tarpeettoman monimutkaisten järjestelmien ja menettelytapojen välttämistä, myös eri järjestelmien yhteensopivuutta ja jo olemassa olevien järjestelmien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä.

Kannustusrahaohjelman valtakunnallisuus rajoittaa kuntien ja seutukuntien alueellisten tarpeiden huomioimista tarkastuksessa.

Järjestelmän manipuloitavuuden on perinteisesti katsottu liittyvän järjestelmän edellytyksiin turvata yksikköhintojen laskennallisten perusteiden oikea tietopohja. Tämän lisäksi järjestelmän manipuloiminen voi tarkoittaa myös muunlaista järjestelmän ominaisuuksien epäasianmukaista hyväksikäyttöä.

Kannustusrahaohjelman taustalla on työvoiman saatavuutta koskeva ammatillisen koulutuksen ohjaustarve. Järjestelmän kyky vastata olemassa olevaan ohjaustarpeeseen on tarkastuksessa korostunut tarkastuskriteeri.

Kannustusrahaa koskevan ohjeen mukaan (opetusministeriö 18.6.2002, 245/430/2002) kannustusraha on tarkoitettu tukemaan toimenpiteitä, jotka suuntautuvat koulutuksen vetovoiman ja vaikuttavuuden lisäämiseen, koulutuksen ajanmukaistamiseen, imagon nostamiseen ja tehostettuun opiskelijarekrytointiin. Nämä oppilasmäärää ja opintojen keskeyttämistä koskevien tietojen perusteella arvioitavat tavoitteet soveltuvat osaltaan kannustusrahaa koskevan tarkastuksen kriteereiksi.

2.2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmä

Tarkastuksen aineistoina on hyödynnetty asiakirja-, kysely- ja haastatteluaineistoja.

Tarkastuksessa tutustuttiin opetusministeriön ja opetushallituksen laatimaan kannustusrahaa koskevaan ohjeistukseen ja kirjattuihin menettelytapoihin sekä eräisiin oppilaitoskohtaisiin kannustusrahan käyttöä koskeviin raportteihin ja selvityksiin.

Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin kysely niihin ammatillisiin oppilaitoksiin, joiden käyttöön oli osoitettu kannustusrahaa vuodelle 2003. Kannustusraha myönnettiin tuolloin 55:lle ammatillisen koulutuksen järjestäjälle. Useiden oppilaitosten toimiessa saman koulutuksen järjestäjän alaisuudessa kysely lähetettiin vain yhteen oppilaitokseen. Yksi kannustusrahaa saaneista koulutuksen järjestäjistä on vuoden 2003 jälkeen sulautunut osaksi toista ammatillisen koulutuksen kuntayhtymää. Kysely lähetettiin siten 54 oppilaitokseen.

Kysely suunnattiin oppilaitosten rehtoreille, jotka saattoivat oman harkintansa mukaan vastata kyselyyn itse tai välittää kyselyn eteenpäin oppilaitoksensa koulutusalojen vastattavaksi. Kyselyssä kysyttiin vastaajien käsitystä kannustusrahan merkityksestä, kohdentumisesta sekä käytön valvonnasta. Kaikkien 54 oppilaitoksen edustajat vastasivat kyselyyn.

Tarkastuksessa haastateltiin kuuden oppilaitoksen edustajaa. Haastateltavat valikoitiin suoritettuna kyselyn perusteella. Kolme näistä ammatillisista oppilaitoksista toimii kuntajärjestäjän alaisuudessa. Tarkastuksessa haastateltiin myös näiden kolmen oppilaitoksen kuntajärjestäjän edustajaa. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä käytiin keskusteluja opetusministeriön ja opetushallituksen virkamiesten kanssa.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana opetusministeriössä. Kirjalliset kommentit on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Sami Vuorinen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 KANNUSTUSRAHAN KÄYTTÖ, VAIKUTUKSET JA MERKITYS

Kannustusrahalla tuetaan ammatillisen koulutuksen vetovoiman ja vaikuttavuuden lisäämiseen, koulutuksen ajanmukaistamiseen, imagon nostamiseen sekä opiskelijarekrytoinnin tehostumiseen vaikuttavia toimenpiteitä. Kannustusrahaohjelman taustalla on yhteiskuntapoliittinen tavoite varmistaa ammattitaitoisen henkilöstön riittävyys kannustusrahan piiriin valituilla kansantaloudellisesti merkittävillä aloilla.

Tässä luvussa esitetään havaintoja siitä, millaisia toimenpiteitä kannustusrahalla on pantu toimeen ja millaisia vaikutuksia kannustusrahalla on saatu aikaiseksi. Luvussa arvioidaan myös kannustusrahan merkitystä ammatillisen koulutuksen kehittämisessä. Luvussa on kiinnitetty lisäksi huomiota aikaan saatujen vaikutusten pysyvyyttä tukevien toimenpiteiden riittävyyteen, kannustusrahaohjelman taustalla olevan yhteiskuntapoliittisen tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta.

3.1.1 Kannustusrahan käyttö

Kannustusrahan hakemista varten annettu ohjeistus (opetusministeriön kirje 18.6.2002, 245/430/2002) on jättänyt tilaa oppilaitosten ja koulutusalojen omille ideoille koulutuksen kehittämisessä. Suunnitelman ja hakemuksen laadinnan menettelytavat ovat myös vaihdelleet jonkin verran oppilaitoksittain. Esimerkiksi eri koulutusalojen välisen yhteistyön muodot ovat jossain määrin vaikuttaneet suunniteltuihin kannustusrahatoimenpiteisiin.

Kannustusrahan käytön lähtökohtana on kannustusrahaohjelmukseen liitetty suunnitelma. Suunnitelmat on tyypillisesti laadittu koulutusaloilla. Koulutusaloilta saadut esitykset on koottu yhtenäiseksi hakemukseksi oppilaitoksen tai koulutuskuntayhtymän hallinnossa.

Kannustusrahatoimenpiteet muodostuvat lukuisista toimenpidekokonaisuuksista. Eri toimenpiteillä pyritään vahvistamaan alan opetusta, tehostamaan alan opiskelijoiden rekrytointia sekä parantamaan opiskelijoiden viihtyvyyttä ja ehkäisemään opintojen keskeyttämistä. Kannustusrahan keskeisimpinä yksittäisinä käyttötapoina ovat oppilaitoksiin suunnatussa kyselyssä nousseet esiin laiteinvestoinnit, markkinointitoimenpiteet sekä oppilaiden viihtyvyyttä edistävät tilainvestoinnit.

Kyselyn ja tehtyjen haastattelujen perusteella merkittävä osa, arviolta noin puolet, kannustusrahasta on käytetty ammattiopetuksen laitehankintoihin. Laitehankinnat on katsottu tarpeellisesti erityisesti alan opetuksen laadun varmistamiseksi. Useissa oppilaitoksissa laiteinvestoinnit olivat lykkääntyneet toistuvasti. Vuosien kuluessa tämä oli johtanut siihen, että esimerkiksi metallialan opetukseen käytetty laitekanta ei ole enää vastannut työelämässä käytössä olevaa laitteistoa. Kannustusrahan avulla on monessa oppilaitoksessa käynnistynyt investointiohjelma, jolla laitekanta on kyetty nostamaan vastaamaan työelämävaatimuksia.

Kannustusrahalla on myös tehty hankintoja uusien suuntautumisvaihtoehtojen opetuksen käynnistämiseen. Esimerkiksi yhdistelmäajoneuvon kuljettajan opetukseen tarvittavan kaluston korkea hankintahinta on ollut merkittävä syy sille, että alan koulutusta ei ole kyetty järjestämään työmarkkinoiden tarvetta vastaavassa laajuudessa.

Muista opetusta vahvistavista toimenpiteistä kyselyssä tuotiin esiin muun muassa opetuksen sisällöllinen kehittäminen sekä niin sanottujen apuopettajien käyttö.

Mainonnan ja markkinoinnin merkitys näyttää korostuneen opiskelijarekrytoinnissa viime vuosina. Markkinoinnin tavoitteena on jakaa tietoa alojen koulutuksesta ja työllistymisestä sekä vahvistaa alojen myönteistä imagoa peruskoulun päättävien ikäluokkien keskuudessa.

Kannustusrahalla on pyritty tehostamaan opiskelijarekrytointia lähinnä perusasteelle suunnatun mainonnan avulla. Kohdennettu markkinointi on mahdollistanut sen, että markkinoinnin taloudellinen rasitus on jäänyt verrattain vähäiseksi moniin muihin toimenpiteisiin nähden. Yksittäinen oppilaitos näyttäisi hyötyvän vain rajallisesti laajastakaan median kautta tapahtuvasta mainonnasta. Kohdentamalla mainontaa tarkoituksenmukaisiin ryhmiin, kuten peruskoulun yläluokkiin, on useissa oppilaitoksissa päästy hyviin rekry-

tointituloksiin alhaisin kustannuksin. Kannustusrahalla toteutetuilla teematapahtumilla onkin tavoitettu merkittävä joukko peruskoululaisia, joille on tapahtuman lomassa kyetty välittämään tietoa muun muassa alan koulutuksesta ja työllisyystilanteesta.

Metsäalan koulutus on verkottunut valtakunnallisesti. Hyvin toimiva verkosto on osaltaan mahdollistanut valtakunnallisen koulutusalaan markkinoivan kampanjan. Valtakunnallinen kampanja on perusteltu siitäkin syystä, että metsäalan oppilaat hakeutuvat koulutukseen muita koulutusaloja laajemmalla maantieteelliseltä alueelta.

Mainonnan ja markkinoinnin panostukset ovat vaihdelleen oppilaitoksittain. Kustannukset ovat määrittäneet käytettyjen medioiden perusteella. Alhaisimmillaan oppilaitokset ovat saavuttaneet hyviä markkinointituloksia panostamalla markkinointiin noin 10 – 15 %:n osuuden saamastaan kannustusrahasta.

Uusien opiskelijoiden rekrytointiin on panostettu myös siten, että oppilaitos tukee taloudellisesti henkilökohtaisten suojavarusteiden tai opetuksessa käytettävien kirjojen hankintaa. Tämän on katsottu madaltavan koulutukseen hakeutumisen kynnystä.

Oppilaiden viihtyvyyden on katsottu olevan merkittävä opintojen keskeyttämiseen vaikuttava tekijä. Niin sanotulla kielteisellä keskeyttämisellä tarkoitetaan muista syistä kuin toisesta opiskelupaikasta, työhön menosta, paikkakunnalta muutosta ja sairaudesta tai raskaudesta johtuvia keskeyttämisistä.

Monet oppilaiden viihtyvyyteen vaikuttavat toimenpiteet ovat taloudelliselta merkitykseltään hyvin vähäisiä. Toimenpiteiden merkitys oppilaitoksessa on voinut kuitenkin olla ilmeinen. Yksinkertaisimmillaan oppilaiden viihtyvyyttä on pyritty lisäämään maalaamalla tai sisustamalla oppilaitoksen tiloja. Kielteisen keskeyttämisen vähentämiseen on monissa oppilaitoksissa pyritty myös opintojen tukiverkostoa, opintojen ohjausta ja sosiaalikuraattoripalveluita vahvistamalla.

3.1.2 Kannustusraha-aloilla havaitut vaikutukset

Kannustusrahan avulla on pyritty edistämään valittujen koulutusalojen vetovoimaisuutta ja vaikuttavuutta. Kannustusrahan vaikutusten lähtökohtaisena arviointiperustana voidaan pitää sitä, onko kannustusrahalla kyetty lisäämään opiskelijoiden hakeutumista koulutusosalalle. Toinen keskeinen arviointiperusta on, onko kannustusra-

halla kyetty vähentämään opintojen keskeyttämistä ja korottamaan siten opintojen läpäisyastetta. Myös ammatillisen koulutuksen tuloksellisuutta koskevien havaintojen esittäminen on tässä yhteydessä perusteltua, vaikka näitä havaintoja ei voitaneakaan perustaa yksiselitteisiin osoittimiin.

Tarkastuksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä selvitettiin muun muassa sitä, ovatko kannustusrahatoimenpiteet lisänneet koulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden kiinnostusta kannustusraha-aloihin. 52 (96,3 %) vastaajaa katsoi, että kannustusraha ja sillä aikaan saadut toimenpiteet ovat lisänneet koulutusalojen kiinnostavuutta. Kahden vastaajan mielestä toimenpiteillä ei ollut vielä näkyviä vaikutuksia koulutusalojen kiinnostavuuteen.

Eri vastauksista kootut yksittäiset havainnot kannustusrahan vaikutuksista vahvistavat yksiselitteisesti kyselyn tuloksen, jonka mukaan kannustusrahalla on saatu aikaan myönteisiä vaikutuksia.

Lähes kaikki vastaajat ovat tuoneet esiin, että kannustusraha on lisännyt koulutusaloille hakeutumista. Koulutusaloille hakeutumisen lisääntyminen on todennettu myös eri oppilaitosten opiskelijatilastoista. Kannustusraha-alojen opiskelijamäärät ovat lisääntyneet eniten talonrakennusalalla, jolla aloituspaikat ovat useissa oppilaitoksissa täyttyneet ensisijaisista hakijoista. Opiskelijamäärät ovat kasvaneet havaittavasti kaikilla koulutusaloilla.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli esiin, että kannustusraha-alojen lisääntynyt vetovoima on ollut osaltaan lisäämässä myös oppilaitosten muiden koulutusalojen opiskelijamäärää. Tämän katsottiin johtuvan siitä, että oppilaiden myönteiset kokemukset ovat välittyneet eteenpäin ja oppilaitoksen imago on näin vahvistunut.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä kysyttiin myös, onko opintojen keskeyttäminen vähentynyt kannustusraha-aloilla. Vastaajista 38 (70,4 %) ilmoitti, että keskeyttämiset ovat vähentyneet havaittavasti kannustusrahakauden aikana. Niistä 16 vastaajasta, joiden oppilaitoksissa keskeyttämiset eivät olleet vähentyneet, seitsemän korosti, että keskeyttämisen ehkäisyyn oli panostettu jo ennen kannustusrahaa. Näissä oppilaitoksissa oli erityisesti kielteistä keskeyttämistä kyetty vähentämään jo ennalta niin, että kannustusrahatoimenpiteillä ei ole enää ollut nähtävää vaikutusta keskeyttämiseen.

Opintojen keskeyttämisen vähentymistä koskeva havainto on koulutusaloille hakeutumista vastaavalla tavoin todennettu oppilai-

tosten opiskelijatilastoista. Opintonsa keskeyttävien opiskelijoiden osuus vaihtelee oppilaitoksittain ja koulutusaloittain. Opintojen keskeyttäminen on kuitenkin vähentynyt kannustusrahakauden aikana havaittavasti. Useissa oppilaitoksissa keskeyttäneiden opiskelijoiden osuus on kaikilla kannustusraha-aloilla selvästi alle 10 % aloittaneista opiskelijoista. Esimerkiksi eräässä ammattioppilaitoksessa opintonsa keskeytti kannustusraha-aloilla vuonna 2004 vajaa 5 % opiskelijoista, kun vuonna 2001 ennen kannustusrahakautta keskeyttäneitä oli ollut jopa 47 % aloittaneista opiskelijoista.

Muita opiskelijoiden viihtyvyyttä kuvaavia osoittimia ovat muun muassa opiskelijoiden poissaolojen määrä sekä opiskelijoilta kerätty palaute. Opiskelijoiden poissaolot ovat vähentyneet. Samoin opiskelijapalaute on kannustusrahan myötä aiempaa positiivisempi. Palautteessa on noussut erityisesti esiin viihtyvyyden, ammattiylpeyden sekä oppilaitoksen imagon kohentuminen. Nämä havainnot tukevat osaltaan näkemystä, että opiskelijoiden viihtyminen olisi parantunut.

Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuuden paraneminen merkitsee opiskelijoiden ammatillisen osaamisen vahvistumista. Keskeinen kannustusrahan vaikutus on ollut opetuksen tehostuminen. Opetuksen on katsottu tehostuneen erityisesti lisääntyneiden laitehankintojen kautta. Asianmukainen laitekanta on parantanut myös opiskelijoiden ja opettajien työturvallisuutta. Kannustusraha on myös mahdollistanut opettajien lisäkoulutuksen, mikä on vahvistanut opetushenkilöstön osaamista ja motivaatiota. Myös edellä mainitut tekijät, kiinnostuksen lisääntyminen koulutusalaan kohtaa, opiskelijoiden lisääntynyt hakeutuminen koulutukseen sekä keskeyttämisen ja poissaolojen vähentyminen ovat tehostaneet opetusta sikäli, että aiempaa useammin opetusta on annettu täysille opetusryhmille.

Kannustusraha on parantanut myös opetukseen liittyvien ongelmatilanteiden hallintaa. Tämän vaikutuksen taustalla on aiempaa monipuolisempi oppilaanohjaus sekä erityiset oppilastukitoimenpiteet.

Kannustusraha on ollut myös vaikuttamassa siihen, että ammatillisen koulutuksen yhteistyö eri sidosryhmien kanssa on tehostunut. Ammatillisen koulutuksen keskeiset sidosryhmät ovat työelämätoimijat, peruskoulu sekä eräissä tapauksissa muut toisen tai korkean asteen oppilaitokset. Työelämäyhteistyön parantuminen on havaittavissa muun muassa siinä, että ammattiopetuksen työelämälähtöi-

syys on vahvistunut. Opetussuunnitelma perustuu aiempaa selkeämmin työelämän tarpeisiin ja vaatimuksiin. Tämän uskotaan jo lähitulevaisuudessa vaikuttavan myönteisesti valmistuvien opiskelijoiden työllistyvyteen.

Peruskouluyhteistyön parantumisen merkittävin vaikutus on ammatillista koulutusta koskevan tiedon lisääntyminen. On katsottu, että tiedon kulun parantuminen on vaikuttanut esimerkiksi siihen, että kannustusraha-aloilla aloittava oppilasaines on parantunut. Tieto perustuu koulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden päättötodistusten nousseeseen keskiarvoon. Oppilasaineksessa tapahtuneet muutokset sekä lisääntynyt oppilaitosyhteistyö ovat lisänneet myös kaksioistutkintoa, ammatillista tutkintoa ja ylioppilastutkintoa, suorittavien opiskelijoiden määrää. Kyselyn perusteella näyttää sille, että ammatillinen koulutus mielletään nykyisin aiempaa selvemmin jopa korkeakoulututkintoon ylettyvän opintoputken osaksi.

Ammatillisiin oppilaitoksiin tehdyn kyselyn perusteella näyttää sille, että kannustusraha on ollut tukemassa ammatillisen koulutuksen tuloksellisuutta. Muun muassa edellä kuvatut kannustusrahan myönteiset vaikutukset ovat heijastuneet opiskelijoiden ammatiosaamiseen. Useissa ammattioppilaitoksissa onkin katsottu, että kannustusraha on parantanut opiskelijoiden ammattitaitoa. Tämä havainto perustuu paitsi arkipäivän kokemukseen, myös ammattitaitokilpailuissa tehtyihin huomioihin.

3.1.3 Kannustusrahan merkitys

Luvussa 3.1.2 on tuotu esiin joukko kannustusrahaohjelmaan liittyviä myönteisiä vaikutuksia. On aiheellista esittää kysymys, mikä merkitys kannustusrahalla on ollut näiden vaikutusten synnyssä. Millaisiin koulutuksen vaikuttavuutta ja vetovoimaa edistäviin toimenpiteisiin oppilaitokset olisivat ryhtyneet ilman kannustusrahaa?

Kannustusrahalla on katsottu olleen huomattava taloudellinen merkitys oppilaitosten kehittämiseksi. Kannustusrahalla on voitu ryhtyä toimenpiteisiin ja tehdä hankintoja, jotka on katsottu välttämättömiksi, mutta joihin ei olisi muutoin ollut taloudellisia mahdollisuuksia ryhtyä.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä oppilaitosten edustajilta kysyttiin millaisiin toimiin oppilaitoksessa ja koulutusaloilla olisi ryhdytty ilman kannustusrahaa. Seitsemän vastaajaa (13,0 %)

vastasi, että oppilaitoksessa ei olisi ryhdytty minkäänlaisiin toimenpiteisiin koulutusalojen vetovoiman vahvistamiseksi. Loput vastaajat (87,0 %) toivat esiin, että oppilaitoksessa olisi todennäköisesti ryhdytty samansuuntaisiin toimiin, mutta merkittävästi pienemmässä mittakaavassa. Toimenpiteissä olisivat painottuneet edullisimmat toimet, kuten opetuksen kehittäminen ja peruskouluyhteistyön lisääminen. Vastaajat kokivat, että koulutusalojen ja oppilaitosten markkinointiin olisi pitänyt panostaa muutoinkin, vaikka taloudelliset edellytykset olisivat olleet ratkaisevasti heikommat. Sen sijaan laitehankinnat olisivat useimpien vastaajien mielestä jääneet kokonaan tai suureksi osaksi tekemättä.

Taloudellisen merkityksen ohella kannustusraha on käynnistänyt oppilaitoksissa koulutuksen kehittämisprosessin. Kannustusrahan yksi keskeinen merkitys onkin ollut resurssien käytön systemaattinen suunnittelu, syvälinen pohdinta eri toimenpiteiden mahdollisuuksista, kuten eräs kyselyn vastaaja toi asian esiin: "Kannustusrahalla on ollut monenlaisia vaikutuksia. Ensinnäkin jo hakuvaihe käynnisti syvälinemmän pohdinnan syistä ja toimenpiteiden mahdollisuuksista. Kun rahoitus saatiin, syntyi aivan selkeä positiivinen aalto. Toki vastapainoksi syntyi kateutta niihin tutkintoihin, jotka eivät saaneet tai jotka eivät voineet edes hakea. Erillisen raportoinnin vaatimus on jäməkittänyt toimintaa osastoilla ja kohottanut laatutietoisuutta."

Tarkastushaastattelujen mukaan toimenpiteitä suunniteltaessa ei tullut esiin täysin uusia ajatuksia koulutuksen kehittämisestä. Suunnitteluprosessi pääasiassa vahvisti ja vei eteenpäin jo aiemmin tarpeellisiksi nähtyjä toimenpiteitä. Monien hyödyllisiksi osoittautuneiden toimenpiteiden on aiemmin katsottu olleen etäällä oppilaitoksen ydintoiminnoista. Vaikka toimet ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään varsin vähäisiä, suunnitelmat ovat aiemmin jääneet toteuttamatta. Aiemmasta poiketen oppilaitokset ja koulutuksen järjestäjät ovat sitoutuneet esimerkiksi koulutusalojen esityksiin markkinointitoimenpiteistä ja viihtyvyyttä parantavista saneeraushankkeista, koska toimet on otettu osaksi kannustusrahan käyttösuunnitelmaa.

Edellinen esimerkki osoittaa, että kannustusraha on merkinnyt koulutuksen kehittämistyön siirtymistä organisaatiossa alaspäin koulutusaloille. Tämä on mahdollistanut uusien ja aiemmin toteuttamatta jääneiden kehittämisideoiden hyödyntämisen.

Edellisten huomioiden lisäksi useat kyselyyn vastanneet henkilöt ovat korostaneet kannustusrahan muodossa välittyntä signaalia siitä, että ammatillisen koulutuksen toimintaedellytykset halutaan turvata.

Tarkastuksessa ei ole voitu varmistua siitä, että kaikki luvussa 3.1.2 esiin tuodut vaikutukset olisivat johtuneet yksistään kannustusrahasta. Tarkastuksen perusteella näyttää kuitenkin sille, että kannustusrahalla on ollut suuri välitön ja myös välillinen merkitys ammatillisen koulutuksen viime vuosien kehitystyössä.

3.1.4 Kannustusrahan vaikutusten pysyvyys

Kannustusrahan tavoitteena on ollut valittujen kannustusraha-alojen koulutuksen vaikuttavuuden ja vetovoimaisuuden lisääminen. Tarkastus on osoittanut, että kannustusrahalla on jo nyt, ohjelman ollessa vielä kesken, havaittavissa merkittäviä koulutusalojen vaikuttavuuteen ja vetovoimaisuuteen liittyviä myönteisiä vaikutuksia. Tässä mielessä kannustusrahan käyttö on ollut tuloksellista.

Koulutusalojen vaikuttavuuden ja vetovoiman lisäämisen taustalla on tarve varmistua ammattitaitoisen henkilöstön riittävydestä myös tulevaisuudessa näillä yhteiskunnallisesti tärkeillä ammatialoilla. Kannustusrahan havaitut vaikutukset osoittavat ohjelman edenneen oikean suuntaisesti tähän yhteiskuntapoliittiseen tavoitteeseen nähden.

Kannustusrahaohjelman toimeenpanoon liittyy kuitenkin riski, että saavutettujen vaikutusten pysyvyyttä ei kyetä varmistamaan ja sinänsä mittavaa yhteiskunnallista tavoitetta ei kyetä saavuttamaan kolmevuotisen ohjelmakauden aikana. Esimerkiksi 47 (87,0 %) kyselyyn vastannutta oppilaitosten edustajaa katsoi, että kannustusrahaohjelmakauden jatkaminen on tarpeen saatujen vaikutusten pysyvyyden varmistamiseksi. Kaksi vastaajaa kiinnitti huomiota useiden kannustusraha-alojen perusrahoituksen jälkeen jääneisyyteen. Näiden vastaajien mukaan perusrahoituksen tason korjaaminen on ainoa tarkoituksenmukainen keino varmistua pitkällä tähtäimellä koulutusalojen vaikuttavuudesta ja vetovoimasta.

Kannustusrahaohjelman jatkamisesta ei ole tehty päätöstä huhtikuuhun 2005 mennessä. Opetusministeriö on kuitenkin ilmoittanut ryhtyvänsä eräisiin ohjelman vaikutusten pysyvyyttä tukeviin toimenpiteisiin. Ministeriö tulee muun muassa kokoamaan tietoa eri

oppilaitoksissa käytetyistä kannustusrahatoimenpiteistä ja omaksuttuista käytännöistä varmistaakseen hyvien käytäntöjen hyödyntämisen koko ammatillisen koulutuksen sektorilla.

Eräät kannustusrahaohjelman keskeiset vaikutukset ovat syntyneet uudenlaisten ajattelutapojen ja suunnitteluprosessien avulla. Näiden vaikutusten pysyvyys ei perustu niinkään taloudellisiin lisäpanostuksiin vaan oppilaitoksissa omaksuttuihin toimintamalleihin.

Kannustusrahaohjelman taloudellinen merkitys on korostunut erityisesti koulutusalojen kone- ja laitehankinnoissa. Useilla koulutuksenjärjestäjillä ei ole ollut riittäviä edellytyksiä tai riittävästi halua huolehtia tarpeellisista laiteinvestoinneista. Pitkäjännitteisen investointiohjelman puuttuminen ja vanhentunut laitekanta ovat epäilemättä olleet eräitä ilmeisiä syitä kannustusraha-alojen alhaiselle vetovoimalle.

3.2 KANNUSTUSRAHAN KOHDENTUMINEN

Kannustusraha osoitetaan koulutuksen järjestäjien käyttöön valtionosuus- ja yksikköhintarahoituksen osana. Valtionosuus- ja yksikköhintarahoitusta on koulutuksen järjestäjälle maksettavaa yleiskatteista rahoitustulosta. Valtionosuus- ja yksikköhintarahoitusta ei ole katsottu voitavan kohdentaa tiettyyn tarkoitukseen kuntaa tai kuntayhtymää sitovalla tavalla, vaan rahoituksen kohdentamisesta ja käytöstä päättää koulutuksen järjestäjä kunnallisen itsehallinnon nojalla. Kannustusrahajärjestelmä, jossa koulutuksen järjestäjälle myönnetään valtionosuusrahoituksen korotettua yksikköhintaa yksilöityjen toimenpiteiden tukemiseksi, on koko opetustoimi huomioon ottaen ainutlaatuinen.

Tässä luvussa tuodaan esiin havaintoja siitä, millä tavoin koulutuksen järjestäjille maksettu kannustusraha on kohdentunut ammatilliseen koulutukseen, ennalta määritellyille koulutusaloille ja hakemuksissa esitettyihin toimenpiteisiin. Luvussa kiinnitetään huomiota erityisesti käytettyyn rahoitusjärjestelmään liittyviin kannustusrahan asianmukaisen kohdentumisen vaarantaviin riskeihin.

3.2.1 Kannustusrahan talousarviomenettelyt kunnissa

Kannustusraha maksetaan koulutuksen järjestäjälle, kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle yhteisölle opetustoimen valtionosuuden tai yksikköhintarahoituksen osana. Kuntayhtymämuotoisten koulutuksen järjestäjien kohdalla kannustusrahan talousarviomenettelyissä ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia. Tämä johtuu siitä, että nämä koulutuksen järjestäjät ovat poikkeuksetta ammatillisen koulutuksen järjestämistä varten perustettuja kuntayhtymiä, jolloin toimintaa ja taloutta koskevat päätökset tehdään saman organisaation sisällä.

Kuntajärjestäjien alaisessa ammatillisessa koulutuksessa on kolme erillistä toimivaltatasoa: oppilaitos, toimialahallinto sekä kunnan keskushallinto. Oppilaitoksen rahoituskehystä koskevat päätökset tehdään kunnan keskushallinnossa. Kuntajärjestäjien menettelytavat ovat vaihdelleet sen suhteen, onko kannustusraha sisällytetty ammatillisen koulutuksen kehykseen tai ei. Tyypillisesti kannustusrahaa ei ole otettu huomioon toimialan laatimassa talousarviossa, koska kannustusrahan myöntäminen perustuu opetusministeriön harkintaan.

Kannustusraha kirjautuu kunnan rahoitustuloksi. Rahoitustuloa ei voida käyttää yksittäisen toimialan käyttötalouden menoihin. Käytännössä toimiala onkin joutunut hakemaan valtuustolta lupaa kehyksenmukaisten käyttötalouden menojen ylittämiseen. Tämä ylitys on katettu kunnalle maksetulla kannustusrahalla.

Kannustusrahan talousarviomenettelyt kunnissa ovat osoittautuneet kankeiksi. Eräissä tapauksissa luvan hakeminen käyttötalouden menojen ylitykseen on kestänyt kuukausia. Jos määräraha on osoitettu oppilaitoksen käyttöön vasta keväällä, kannustusrahan mukaiset toimenpiteet on voitu käynnistää vasta syksyllä. Ylitysluvan saaminen on monessa tapauksessa lisäksi edellyttänyt erillisiä toimialan ja keskushallinnon välisiä keskusteluja kannustusrahan käytötarkoituksesta ja siitä, sitooko kannustusrahan hakumenettely kuntaa määrärahan käyttöön osoittamisessa.

Tarkastuksen yhteydessä käydyissä haastatteluissa korostui kannustusrahan erityislaatuisuus muihin rahoitusmuotoihin nähden. Kuntien opetustoimen taloushallinnon henkilöstö ei ollut aiemmin käsitellyt kannustusrahan kaltaista määrärahaa. He joutuivat selvittämään erikseen, miten kannustusrahan kirjaamisessa tulisi menetellä. Haastateltavat korostivat, että kannustusraha olisi tullut kohden-

taa suoraan ammatillisen koulutuksen käyttötalouden menoihin jo pelkästään kannustusrahan talousarviomenettelyiden kankeuden ja erityislaatuisuuden vuoksi.

3.2.2 Kannustusrahan vaikutus koulutusalan muun rahoituksen tasoon

Kuntayhtymien alaisen ammattikoulutuksen rahoitus muodostuu yksikköhintarahoituksesta. Kuntajärjestäjien kohdalla oppilaitosten rahoitus ei ole pääsääntöisesti sidottu opetuksen yksikköhintaan, vaan kunta päättää muun talousarviomenettelyn osana ammatillisen koulutuksen voimavaroista. Kunta voikin panostaa ammattikoulutukseen yksikköhintaperustetta enemmän tai vähemmän. Porin kaupunki muodostaa tässä suhteessa ainoan selkeän poik-keuksen kuntajärjestäjien joukossa.

Porin kaupunki on sitoutunut osoittamaan kaikki yksikköhintarahoituksenmukaiset rahoitustulot täysimääräisinä Porin ammattiopiston käyttöön. Myös merkittävä osa koulutuksen järjestäjän tehtävistä on siirretty kaupunginhallitukselta erillisen ammattiopistolautakunnan tehtäviksi.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä selvitettiin, miten koulutuksen järjestäjä on sitoutunut kannustusrahatoimenpiteisiin ja sitä, onko kannustusrahalla katettu koulutuksen järjestäjälle kuuluva yksikköhinnan rahoitusosuutta. Lähes kaikki vastaajat katsoivat, että koulutuksen järjestäjä on sitoutunut hyvin kannustusrahan asianmukaiseen käyttöön. Kannustusrahamääräraha on esimerkiksi joissain tapauksissa pidetty irrallaan muusta rahoituksesta kannustusrahatoimenpiteiden toimeenpanon varmistamiseksi. Vain muutamien vastaajien mielestä koulutuksen järjestäjän sitoutuminen ei ole ollut riittävä.

Huomattavasti useampi vastaaja sen sijaan katsoi, että kannustusrahalla oli ainakin jossain määrin katettu koulutuksen järjestäjän rahoitusosuutta. Vastauksissa tuotiin esiin muun muassa, että kannustusrahan johdosta on leikattu oppilaitoksen muita investointimäärärahoja. Eräät vastaajat toivat lisäksi esiin, että oppilaitoksen toimintamenoja oli leikattu kannustusrahakaudella. Leikkauksien syynä ei ole kuitenkaan katsottu olleen kannustusraha. Leikkauksia ei ole myöskään kohdennettu pelkästään kannustusraha-aloille. Suurimman osan, 41 vastaajan (75,9 %), mielestä kannustusraha on kuitenkin

kin ollut kokonaisuudessaan koulutukseen kohdennettava lisä-resurssi.

Kannustusrahaa ei ole tavallisesti otettu huomioon toimialan talousarvioita laadittaessa. Määrärahan jättäminen talousarvion ulkopuolelle on osoittautunut edulliseksi erityisesti kuntajärjestäjien alaisille oppilaitoksille. Haastatteluissa todettiin, että eräät kuntajärjestäjät ovat panostaneet ammattikoulutukseen yksikköhintaperustetta enemmän. Eräät haastateltavat epäilivät, että jos kannustusraha olisi otettu toimialan talousarviokehukseen, näitä lisäpanostuksia ei olisi välttämättä tehty.

3.2.3 Kannustusrahan osoittaminen oppilaitoksen käyttöön

Oppilaitoksiin osoitetussa kyselyssä kysyttiin myös, onko kannustusraha tullut osoitetuksi oppilaitoksen käyttöön. Lähes kaikkien oppilaitosten (50, 92,6 %) kohdalla kannustusraha oli osoitettu täysimääräisenä oppilaitoksen käyttöön.

Kannustusraha on pääsääntöisesti tullut kohdennetuksi oppilaitosten käyttöön hakemuksissa esitettyjä toimenpiteitä varten. Tästä huolimatta kannustusrahan rahoitusjärjestelmässä on nähtävissä merkittäviä riskejä, jotka voivat vaarantaa kannustusrahan ohjauksen ja asianmukaisen kohdentumisen.

Valtionosuus- ja yksikköhintarahoitusta ei voida osoittaa tiettyyn tarkoitukseen kuntaa tai kuntayhtymää sitovalla tavalla. Esimerkiksi opetusministeriö on todennut, että "kannustusraha, osana yksikköhintarahoitusta, myönnetään hakemuksesta koulutuksen järjestäjälle, joka päättää sen yksityiskohtaisesta käytöstä". (Opetusministeriön kirje 18.6.2002, 245/430/2002)

Haastatteluissa osoittautui, että useissa kunnissa on ollut epätoisuutta siitä, voidaanko valtionosuusrahoitusta niin sanotusti "korvamerkitä" tiettyyn käyttötarkoitukseen. Haastattelujen ja kyselyvastausten perusteella monet kunnat ja oppilaitokset ovat toimineet siinä uskossa, että valtionosuusrahoitusta voitaisiin korvamerkitä. Myös niissä kunnissa, joissa on pidetty selvänä, että valtio ei voi kohdentaa valtionosuusrahoitusta kuntaa tai kuntayhtymää sitovalla tavalla, kannustusraha on pääsääntöisesti kohdennettu hakemuksessa esitettyihin toimenpiteisiin. Näin on toimittu paitsi siksi, että kannustusrahan tavoitteet on koettu tärkeiksi, myös sen vuoksi, että

kuntayhtymät ja oppilaitokset ovat sitoutuneet kannustusrahaohjelmaan.

Tarkastuksen yhteydessä tuli esiin, että eräät kunnat ovat olleet haluttomia osoittamaan kannustusrahaa oppilaitoksen käyttöön. Joidenkin kuntien heikko taloudellinen tilanne on pakottanut ne etsimään säästöjä eri toimialoilta. Kuntien opetustoimialalla on käyty neuvotteluja myös siitä, osoitetaanko kannustusraha vetovoimaisuustoimenpiteisiin vai käytetäänkö sitä kattamaan toimialan säästötarvetta. Tarkastuksessa ei tullut tietoon yhtään tapausta, jossa määräraha olisi suoranaisesti jäänyt osoittamatta ammattioppilaitoksen käyttöön. Kannustusrahan tavoitteiden saavuttamisen kannalta ei ole kuitenkaan nähtävissä eroa siinä, jätetäänkö määräraha osoittamatta oppilaitoksen käyttöön vai katetaankö kannustusrahalla käytömenoleikkauksista johtuvaa rahoitusvajetta.

Opetusministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan todennut, että kannustusrahalla tuetaan opetusministeriön myöntämällä järjestämisluvalla määrätyn koulutustehtävän toteuttamista. Tästä syystä riski kannustusrahan kohdentumisessa ei ole opetusministeriön mukaan sen suurempi kuin perusrahoituksen kohdallakaan. On kuitenkin huomattava, että kannustusrahan tarkoituksena on vastata ammatillisen koulutuksen erityiseen ohjaustarpeeseen. Ellei kannustusraha kohdennu asianmukaisella tavalla, vaarantuu samalla myös kannustusrahan erityinen ohjaustarve.

Kannustusrahan rahoitusjärjestelmän toiminta on perustunut osittain rahoituksen saajien vääriin käsityksiin toimintamahdollisuuksistaan. Useat kyselyyn vastanneet oppilaitosten edustajat uskoivat esimerkiksi, että valtionosuusrahoituksena maksettavan kannustusrahan käyttö olisi sidottu hakemuksessa esitettyyn käyttötarkoitukseen. Rahoitusjärjestelmän peruslähtökohtana näyttää lisäksi olleen luottamus siihen, että rahoituksen saajat käyttävät määrärahan omaehtoisesti sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

3.2.4 Kannustusrahan osoittaminen koulutusalan käyttöön

Kannustusraha maksetaan koulutuksen järjestäjälle valtionosuus- tai yksikköhintarahoituksen osana. Koulutuksen järjestäjä päättää määrärahan yksityiskohtaisesta käytöstä. Eri koulutusaloilta on kuitenkin jo hakuvaiheessa pyydetty esityksiä kannustusrahan käytölle.

Näiden esitysten perusteella oppilaitoksen johto tai koulutuksen järjestäjä on laatinut varsinaisen kannustusrahahakemuksen.

Myönnetty kannustusraha on pääsääntöisesti ollut haettua määrärahaa pienempi. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousi esiin kysymys, mikä olisi oikeudenmukainen tapa jakaa haettua pienempi kannustusraha eri oppilaitosten ja koulutusalojen kesken. Useissa tapauksissa kannustusraha on osoitettu koulutusaloille haetun määrärahaosuuden suhteessa. Kaikki koulutusalat eivät kuitenkaan pitäneet tätä menettelyä tarkoituksenmukaisena. Haastateltavat katsoivat muun muassa, että kannustusrahan laskennallinen kohdentaminen eri koulutusaloille on eräissä tapauksissa vaarantanut koko kannustusrahaohjelman tavoitteet. Haettua pienemmäksi jääneen määrärahan vuoksi esimerkiksi aiotut laitehankinnat ovat eräissä tapauksissa jääneet osittain tai kokonaan tekemättä tai kannustusrahan käyttötarkoitusta on jouduttu muusta vastaavasta syystä muuttamaan ratkaisevasti.

Haastateltavat katsoivat, että kannustusrahapäätöksestä ei nykyisellään selviä, mihin esitettyihin toimenpiteisiin haettua pienempi kannustusraha tulisi lähtökohtaisesti kohdentaa. Myös kyselyn vastaajat korostivat kaivanneensa perusteluja sille, mitkä hakemuksessa esitetyistä toimenpiteistä on hyväksytty myönnetyn kannustusrahan perusteeksi ja mitä taas ei. Perustelut olisivat helpottaneet kannustusrahan oikeaa kohdentamista ja tukeneet oppilaitoksen kehittämistyötä.

Kannustusraha myönnetään ammatillisen koulutuksen yksikköhintajärjestelmän puitteissa. Tämä merkitsee sitä, että tietyille aloille kohdentuva kannustusraha supistaa muiden koulutusalojen rahoitusta. Tämä on herättänyt myös arvostelua kannustusrahaa kohtaan. Kannustusrahan vaikutus muiden koulutusalojen rahoitukseen on kuitenkin ollut niin vähäinen, että esimerkiksi haastateltujen oppilaitosten edustajat eivät olleet kiinnittäneet huomiota muiden koulutusalojen rahoituksen muutoksiin.

Valtionosuus- ja yksikköhintarahoitus eivät kohdennu koulutusaloille yksikköhinnan mukaisesti, sillä laskennallisten yksikköhintojen kohdentamisesta eri aloille päättää koulutuksen järjestäjä.

Eräissä tapauksissa koulutuksen järjestäjät ovat painottaneet perusrahoitusta kohdentaessaan muita kuin kannustusraha-aloja. Esimerkiksi kun kannustusraha-alojen suunniteltuja investointeja on voitu tehdä kannustusrahalla, vapautuneita varoja on ohjattu muiden koulutusalojen investointeihin. Tätä on perusteltu eri koulutusalojen

resurssitarpeen huomioimisella ja resurssien oikeudenmukaisella jakautumisella alojen kesken.

Kannustusrahaohjelman tarkoituksena on tukea valittujen koulutusalojen vetovoimaisuuden lisäämistä. Kannustusraha on tarkoitettu näiden koulutusalojen kehittämisen lisäresurssiksi. Vakiintuneen tai yksikköhintaperusteen mukaisen koulutuslakohtaisen rahoituksen muuttaminen on tehnyt osaltaan tyhjäksi kannustusrahaohjelman keskeisiä tukipyrkimyksiä.

3.2.5 Kannustusrahan käyttö hakemuksen mukaisiin toimenpiteisiin

Kannustusrahan hakemista koskevan ohjeen (opetusministeriön kirje 18.6.2002, 245/430/2002) mukaan kannustusrahan myöntämistä harkittaessa otetaan huomioon koulutuksen vetovoiman ja vaikuttavuuden lisäämistä koskevassa suunnitelmassa määritetyt tavoitteet ja toimenpiteet. Vuotta 2005 koskevassa kannustusrahan myöntöharkinnassa on otettu huomioon myös aiempina vuosina saavutetut tulokset.

Valtionosuuden yksikköhintaan perustuva rahoitusjärjestelmä ei mahdollista kannustusrahan kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen. Edes se, että koulutuksen järjestäjä hakee kannustusrahaa opetusministeriöltä ja esittää hakemuksen perusteena toimenpidesuunnitelman koulutuksen vetovoimaisuuden lisäämiseksi, ei velvoita koulutuksen järjestäjää ryhtymään suunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin.

Kyselyssä kysyttiin, miten oppilaitosten edustajat ovat katsoneet suoritettujen vetovoimatoimenpiteiden vastanneen kannustusrahahakemuksessa esitettyä suunnitelmaa. Lähes kaikki vastaajat arvioivat, että toimenpiteet ovat vastanneet täysin tai ainakin pääosaltaan esitettyä suunnitelmaa. Kaikki suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet eivät ole toteutuneet aiotussa laajuudessa tai aikataulussa, koska myönnetty kannustusraha on ollut monessa tapauksessa merkittävästi haettua pienempi. Toimenpidesuunnitelmaa on myös arvioitu eräiltä osin toteutuksen yhteydessä uudelleen uusien ideoiden ja tehostamispyrkimysten vuoksi.

Kannustusraha olisi voitu jättää myöntämättä, jos koulutuksen järjestäjä olisi aiempina vuosina lyönyt laimin kannustusrahatoimenpiteitä. Sen sijaan myönnetyn kannustusrahan takaisinperintään

ei yksikköhintajärjestelmässä ole mahdollisuutta. Tämä on merkittävä kannustusrahan oikean kohdentumisen vaarantava rahoitusjärjestelmän puute.

Oppilaitosten edustajien tavoin myös kannustusrahan käyttöä seuraava opetushallitus katsoi, että suoritettujen toimenpiteiden vastanneet kohtuullisen hyvin hakemusvaiheessa esitetyt suunnitelmat. Opetusministeriö ei ole esimerkiksi evännyt yhtään kannustusrahaa hakemusta sillä perusteella, että koulutuksen järjestäjä ei olisi aiempina vuosina ryhtynyt hakemuksessa esitettyihin vetovoimatoimenpiteisiin. Opetushallituksessa oli kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että osa vuodelle 2003 myönnetystä kannustusrahasta oli eräiden koulutuksen järjestäjien kohdalla käyttämättä vielä raportointivaiheessa.

3.2.6 Kannustusrahan elinkeinopoliittinen kohdentuminen

Kannustusraha on tarkoitettu metalli-, rakennus, logistiikka ja metsäalojen koulutuksen vetovoimaisuuden lisäämiseen. Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä ja tehdyissä haastattelussa tuli esiin, että valituilla kannustusraha-aloilla on ennen kannustusrahaohjelmaa ollut merkittäviä ongelmia opiskelijoiden rekrytoinnissa ja koulutuksen läpäisyssä.

Kannustusrahan koulutusaloilta kohdentumista pidettiin pääsääntöisesti oikeana ja perusteltuna. Haastatteluissa korostettiin myös kannustusraha-alojen paikallista elinkeinopoliittista merkitystä. Kannustusrahalla katsottiin olevan mielekäs yhteys muuhun harjoitettuun elinkeinopoliittikkaan. Eräät kyselyyn vastanneet katsoivat tosin, että kannustusrahaohjelman tulisi vastata nykyistä paremmin myös seudullisiin työelämätarpeisiin.

Kannustusrahaohjelman valtakunnallisuus on ollut ministeriön tietoinen linjavalinta. Kannustusrahaohjelmaan valituilla koulutusaloilla havaitut ongelmat näyttävät tarkastuksen perusteella olleen valtakunnallisia. Kaikki osapuolet ovat olleet yksimielisiä siitä, että kannustusraha-alojen vetovoimaisuuden lisääminen on ollut tarpeen.

Ohjelman valtakunnallisuus on vahvistanut ministeriön koulutuksen järjestäjille välittämää viestiä kannustusrahaohjelma-alojen erityisestä panostustarpeesta. Valtakunnallinen ohjelma on lisäksi

helpottanut lisäresurssien kohdentamista koskevien päätösten tekemistä oppilaitosten sisällä. Valtakunnallisten tarpeiden lisäksi seutukunnissa saattaa olla myös omia alueellisia koulutustarpeita. Näihin alueellisiin erityistarpeisiin tulisi pyrkiä vastaamaan alueellisten avaintoimijoiden yhteisin ponnistuksin, eikä niinkään valtakunnallisiin tarpeisiin perustuvalla ohjelmalla.

3.3 KANNUSTUSRAHAN SEURANTA JA VALVONTA

Valtionosuus- ja yksikköhintarahoitus ovat perustuvat laskennallisiin tietoihin koulutuksen kustannuksista sekä tietoon eri koulutusalojen opiskelijamääristä. Opetushallitus kerää tilastotiedot koulutusalojen opiskelijamääristä. Sen lisäksi opetushallitus kokoaa myös ammatillista koulutusta koskevaa muuta seurantatietoa. Opetushallituksella ei ole koulutustarjontaan tai opetustoimen rahoitukseen liittyviä varsinaisia valvontatehtäviä.

Tässä luvussa kuvataan kannustusrahan käytön valvonta- ja seuranta järjestelmän toimintaa. Tarkastuksessa on arvioitu, onko seurannalla kyetty varmistumaan kannustusrahan asianmukaisesta käytöstä ja kohdentumisesta. Arvioinnissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko kannustusrahan rahoitusjärjestelmä mahdollistanut tarpeellisen valvonnan ja seurannan.

3.3.1 Kannustusrahan käytön seuranta oppilaitoksessa

Kannustusrahan käytöstä ovat vastanneet oppilaitokset. Oppilaitoksen sisällä kannustusraha on kohdennettu koulutusaloille euromääräisenä. Käytännöt ovat vaihdelleet oppilaitoksissa sen suhteen, onko kannustusraha kirjattu koulutusalojen erilliseksi määrärahaksi vai onko se sisällytetty koulutusalan perusrahoituksen osaksi.

Tarkastusta varten tehty kysely osoitti, että merkittävä osa oppilaitoksista on saanut koulutuksen järjestäjältä täyden toimintavapauden kannustusrahan käytössä. Koulutuksen järjestäjät eivät ole pääsääntöisesti osallistuneet varsinaisiin kannustusrahatoimenpiteisiin millään tavoin. Koulutuksen järjestäjän osallistuminen kannustusrahatoimenpiteisiin on rajautunut taloushallinnollisiin tehtäviin.

Vaikka kannustusrahan käytöstä onkin vastannut oppilaitos, koulutuksen järjestäjä on kannustusrahan saajana viime kädessä vastuussa kannustusrahan asianmukaisesta käytöstä. Kyselyssä selvitettiin, miten koulutuksen järjestäjät ovat käytännössä varmistuneet kannustusrahan asianmukaisesta käytöstä.

Kysely osoitti, että koulutuksen järjestäjät ovat seuranneet kannustusrahan käyttöä eri tavoin. Vastaajien mukaan 23 (42,6 %) kannustusrahaa saanutta koulutuksen järjestäjää on seurannut kannustusrahan käyttöä yksinomaan taloushallinnollisesta näkökulmasta. 11 (20,4 %) vastaajaa ilmoitti, että taloushallinnollisten prosessien lisäksi koulutuksen järjestäjä on edellyttänyt erillistä kannustusrahatoimenpiteitä koskevaa raportointia. Neljän (7,4 %) vastaajan mukaan koulutuksen järjestäjä on seurannut myös toimenpiteiden vaikutuksia ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi yhdessä vastauksessa tuotiin esiin, että kannustusrahan käyttöä on seurattu muun toiminnan tavoin oppilaitoksessa käytössä olevan Euroopan laaturaportointiin perustuva arviointijärjestelmän avulla. Arviointi muodostuu vuosittain toteutettavasta toiminnan kuvauksesta, johdon auditoinnista, toiminnan ulkoisesta arvioinnista sekä itsearvioinnista. 15 (27,8 %) tapauksessa koulutuksen järjestäjä ei ollut seurannut kannustusrahan käyttöä millään tavoin.

3.3.2 Kannustusrahaohjelman seuranta

Kannustusrahaohjelman toteutumisen seurannasta on vastannut ope-
tushallitus. Opetushallitus on kysynyt koulutuksen järjestäjiltä vuosittain toimeenpanoa koskevia tietoja kannustusrahaohjelman seuranta varten. Opetusministeriön antaman kannustusrahan myöntämistä, seuranta ja jatkotoimenpiteitä koskevan ohjeistuksen (Opetusministeriö 21.1.2003, 497/430/2003) mukaan vuoden 2004 kannustusrahahakemuksen tuli sisältää muun muassa raportti vuonna 2003 aloitetuista vetovoimatoimenpiteistä tutkinnoittain. Vuodelle 2004 tarkoitettua kannustusrahaa haettiin opetusministeriöltä elokuussa 2003.

Haettaessa kannustusrahaa ohjelman toiselle vuodelle elokuussa 2003 useissa oppilaitoksissa ei ollut vielä ryhdytty juuri minkäänlaisiin vetovoimatoimenpiteisiin. Kannustusrahan käyttöön osoittamiseen liittyneet talousarviomenettelyt olivat erityisesti kuntien alaisissa oppilaitoksissa viivästyttäneet toimenpiteiden aloittamista.

Toisaalta keväällä käyttöön osoitetun määrärahan mielekäs käyttö voitiin aloittaa vasta syksyllä, lomakauden jälkeen.

Kannustusrahan käytön seurantaan koskevan ohjeen mukaan kannustusrahaa saaneen koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa erikseen rahan käyttöä koskevat kustannustiedot Opetushallitukselle. Esimerkiksi vuotta 2003 koskevat tiedot on toimitettu Opetushallitukseen huhtikuussa 2004.

Päätettäessä kannustusrahan kohdentamisesta vuodelle 2004 opetusministeriöllä ei ollut vielä käytössään seurantatietoa vetovoimatoimenpiteiden kustannuksista. Vuotta 2003 koskenutta tietoa voitiin käyttää hyväksi päätettäessä kannustusrahasta vuodelle 2005. Taloudellisen seurantatiedon viivästymisessä on kyse tilinpäätös-menettelyyn luonnollisesti liittyvästä viiveestä. Kannustusrahan kohdalla ongelma on kuitenkin erityisen merkittävä, koska kannustusrahaohjelma on suunniteltu kolmivuotiseksi. Tämä merkitsee sitä, että kahtena vuonna määrärahaa päätettäessä ei ole käytettävissä minkäänlaista seurantatietoa.

Kolmannen vuoden kohdalla päätöksenteko on perustunut ohjelmakauden ensimmäisen vuoden tietoihin. Kannustusrahan kohdalla ensimmäisen vuoden tiedot ovat olleet puutteelliset muun muassa siksi, että ohjelman käynnistyminen viivästyi pääosin rahoitusjärjestelmästä johtuneista syistä. Monen oppilaitoksen kohdalla merkittävä osa vuoden 2003 kannustusrahasta on tullut käytetyksi vasta seuraavana vuonna. Näitä vuodelle 2004 siirtyneitä toimenpiteitä ei ollut raportoitu ennen kannustusrahaohjelman viimeistä vuotta koskenutta myöntöharkintaa.

Opetusministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että koko opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän mukainen rahoitus perustuu koulutuksen järjestäjän tai toiminnan ylläpitäjän ilmoittamiin suorite- ja kustannustietoihin.

Kannustusrahan käytöstä vastanneet oppilaitokset pitivät kannustusrahan ohjeistusta ja valvontaa asianmukaisena. Kannustusrahahakemuksen ja seurantaraportin muodostama kokonaisuus on ohjannut koulutuksen järjestäjää ja oppilaitosta arvioimaan vuosittain ohjelman toteutuksen tilaa ja aikaisempien suunnitelmien päivitystarvetta. Raportoinnin vaatimaa työmäärää on pidetty kohtuullisena myönnettyyn kannustusrahaan nähden.

Koulutuksen järjestäjät eivät ole saaneet palautetta laatimistaan raporteista. Opetushallitus on tarvittaessa käynyt yksittäisiä tarken-

tavia keskusteluita joidenkin koulutuksen järjestäjien kanssa. Oppilaitokset ovat tällä perusteella katsoleet, että Opetushallitus on pääsääntöisesti ollut tyytyväinen kannustusrahan käyttöä koskeviin raportteihin. Useat kyselyn vastaajat olisivat kuitenkin toivoneet saavansa palautetta toimenpiteistään ja laatimastaan raportista.

3.4 YKSIKÖHINTAJÄRJESTELMÄN JA VALTIONAVUSTUSJÄRJESTELMÄN VERTAILUA

Kannustusraha on ainoa opetustoimen valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen perustuva rahoitusjärjestelmä. Opetustoimen kohdennettu valtionrahoitus myönnetään tavallisesti valtionavustuksena. Luvuissa 3.2 ja 3.3 on tuotu esiin havaintoja kannustusrahan rahoitusjärjestelmästä johtuvista vaikeuksista ja riskeistä. Tässä mielessä on perusteltua arvioida, mitkä näistä riskeistä liittyvät nimenomaan kannustusrahan kohdentamisessa käytettyyn rahoitusjärjestelmään ja olisiko näiltä riskeiltä voitu välttyä esimerkiksi kohdentamalla kannustusraha valtionavustuksena.

3.4.1 Oppilaitosten näkemykset eri rahoitusjärjestelmistä

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä vastaajia pyydettiin tuomaan esiin niitä hyötyjä ja vaikeuksia, joita he olivat kohdanneet yksikköhintarahoitukseen perustuvan kannustusrahan käytössä. Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan millaisia etuja ja haittoja kannustusrahan kohdentamisessa ja käytössä olisi saavutettu, jos kannustusraha olisi myönnetty oppilaitokselle valtionavustuksena.

Suuri osa vastaajista katsoi, että kannustusrahan yksikköhintajärjestelmään sidottu rahoitusjärjestelmä on toiminut pääosin hyvin. Erityisesti oppilaitokset, jotka ovat koulutuskuntayhtymän ainoita oppilaitoksia, toivat vastauksissaan esiin, että kannustusrahan kohdentaminen ja käyttö on tapahtunut sujuvasti.

Verrattaessa nykyisiä menettelytapoja siihen, että kannustusraha olisi myönnetty valtionavustuksena, vastauksissa esitettiin yksittäi-

siä epäileviä kantoja sen suhteen, soveltuisiko valtionavustus lainkaan kannustusrahan kohdentamiseen.

Selvästi useampi vastaaja katsoi kuitenkin, että kannustusrahan nykyinen rahoitusjärjestelmä on kankea. Erityisesti vastauksissa korostettiin sitä, että kannustusrahan kohdentamiseen liittyvät talousarviomenettelyt tapahtuvat liian hitaasti. Samoin monet vastaajat epäilivät, että kannustusraha ei nykyjärjestelmässä kaikissa tapauksissa kohdennu oikeille koulutusaloille ja oikeisiin toimenpiteisiin.

Valtionavustusjärjestelmän hyvinä puolina pidettiin edellisten ongelmien korjautumisen lisäksi myös selkeyttä ja rahoituksen sitomista toimenpiteisiin. Lisäksi oppilaitokselle myönnettävän avustuksen katsottiin motivoivan oppilaitoksen henkilöstöä nykyistä paremmin.

Taulukossa 1 on esitetty vastaajien näkemykset sen suhteen, tulisiko kannustusraha myöntää valtionosuuden yksikköhinnan korotuksena vai valtionavustuksena.

Taulukko 1 Kannustusrahan kohdentamisen rahoitusjärjestelmä, n=54

Koulutuksen järjestäjä	Yksikköhinta	Valtionavustus	Ei väliä	Yhteensä
Kuntayhtymäjärjestäjä	3	7	31	41
Kuntajärjestäjä	1	5	5	11
Yksityinen järjestäjä	0	2	0	2
Kaikki	4	14	36	54

Taulukko osoittaa, että suuressa osassa oppilaitoksia kannustusrahan kohdentamisessa ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia. Erityisesti kuntayhtymäjärjestäjän alaisissa oppilaitoksissa kannustusrahan hallinnointi sujunut hyvin, eivätkä vastaajat ole nähneet merkittäviä eroja nykyisen järjestelmän ja valtionavustusjärjestelmän välillä. Erityisesti kuntayhtymäjärjestäjän ainoat oppilaitokset uskoivat, että kumpikin rahoitusjärjestelmä mahdollistaisi kannustusrahan sujuvan hallinnoimisen. Näkemys on luonnollinen, koska näiden oppilaitosten rehtori on useassa tapauksessa myös koulutuskuntayhtymän johtaja.

Kuntajärjestäjien alaisissa oppilaitoksissa pidettiin valtionavustusjärjestelmää yksikköhintajärjestelmää parempana vaihtoehtona.

Myös kuntajärjestäjien alaisten oppilaitosten vastauksissa on nähtävissä luottamus siihen, että kannustusrahan kohdentamisessa ei uskota esiintyvän ongelmia jatkossakaan. Toisaalta lähes puolet kuntajärjestäjän ja lähes joka viides kuntayhtymäjärjestäjän alaisista oppilaitoksista piti nykyistä järjestelmää kankeana ja katsoi, että kannustusraha tulisi ehdottomasti myöntää valtionavustuksena. Myös haastatellut kuntajärjestäjien toimialajohtajat katsoivat, että kannustusrahan myöntäminen valtionavustuksena olisi tarkoituksenmukaisempi menettelytapa kuin yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen.

3.4.2 Kannustusrahan kohdentaminen

Tarkastuksen perusteella merkittävin kannustusrahan asianmukaisen kohdentumisen vaarantava riski on ollut se, että ministeriö ei voi lain mukaan kohdentaa valtionosuus- tai yksikköhintarahoitusta tiettyyn tarkoitukseen kuntaa tai kuntayhtymää sitovalla tavalla. Kannustusrahan kohdentamisesta päättää rahoituksen saaja, eli koulutuksen järjestäjä.

Valtionavustuksen myöntämisen lähtökohtana ovat avustuksen käytön yksilöidyt tavoitteet. Avustus tulee käyttää siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Käytännössä avustuksen saaja sitoutuu käyttämään avustuksen avustushakemuksessaan esittämiin toimenpiteisiin. Avustuksen saajan tulee myös pyytää lupa avustusviranomaiselta, jos hakemuksessa esitettyä suunnitelmaa aiotaan muuttaa merkittäväällä tavalla.

Tarkastuksessa on tullut esiin myös riski, että koulutuksen järjestäjä voi kohdentaa kannustusraha-alojen perusrahoitusta uudelleen kannustusrahan vuoksi. Perusrahoitusta voidaan supistaa muun muassa leikkaamalla oppilaitoksen toimintamenokehystä tai kohdentamalla kannustusraha-aloilta vapautuvia investointivaroja muille koulutusaloille.

Valtionavustusjärjestelmässä ei voida yksikköhintajärjestelmään nähden erityisellä tavalla varmistua siitä, että kohdennettu määräraha ei vähentäisi tai korvaisi koulutuslalle kohdennettua perusrahoitusta. Valtionavustusta myönnettäessä avustusviranomaisen tulee kuitenkin ottaa huomioon avustuksen tarve. Jos avustuksen käyttötarkoitus toteutuisi aiotussa laajuudessa ja aikataulussa myös ilman avustusta, avustusta ei tulisi pääsääntöisesti myöntää. Jos koulutuk-

sen järjestäjä supistaa kannustusraha-alan perusrahoitusta myönnetyn kannustusrahan johdosta, valtionavustuksen myöntöperusteena oleva kannustusrahan tarve ei välttämättä täytyisi.

Kannustusrahan talousarviomenettelyt kunnissa ovat tarkastuksessa osoittautuneet kankeiksi. Keskeisin ongelma on ollut, että yksikköhintajärjestelmään perustuva kannustusraha on maksettu rahoitustulona. Rahoitustuloa ei voida osoittaa suoraan käyttötalouden menoihin, minkä vuoksi kuntien alaiset oppilaitokset ovat joutuneet laatimaan valtuustolle esityksen kehyksen mukaisten menojen ylittämistä. Tämän esityksen käsittely on useassa tapauksessa kestänyt jopa kuukausia ja viivästyttänyt toimenpiteiden käynnistymistä. Myös rahoitustulona maksetun kannustusrahan kirjaamiskäytännöissä on esiintynyt epäselvyyksiä.

Valtionavustus osoitetaan suoraan hankkeen menoihin. Avustuksen hakijana voi olla koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos. Opetusministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan korostanut, että opetusministeriön ja opetushallituksen toimesta maksettavat avustukset maksetaan pääsääntöisesti koulutuksen järjestäjälle, joka sitten osoittaa ne oppilaitokselle. Avustuksen maksaminen suoraan oppilaitokselle mahdollistaisi usein toimenpiteiden aloittamisen nopeasti avustuspäätöksen antamisen jälkeen. Valtionavustuksena maksetun määrärahan kirjaamiskäytännöt ovat myös varsin selkeitä, toisin kuin yksikköhintajärjestelmään perustuneen kannustusrahan kohdalla.

Kannustusrahan rahoitusjärjestelmän heikkoutena voidaan pitää myös rahoitusjärjestelmän ainutkertaisuutta. Ministeriöllä tai koulutuksen järjestäjillä ei ole kokemusta muista vastaavista rahoitusjärjestelmistä. Kun yksikköhinnan harkinnanvaraista korottamista on lisäksi säädelty lainsäädännössä verrattain yleisellä tasolla, uuden rahoitusjärjestelmän luominen on johtanut eräisiin kannustusrahan kohdentumista koskeviin tulkintaongelmiin. Nämä tulkintaongelmat liittyvät lähinnä siihen, voiko valtio kohdentaa valtiosuusrahoitusta tiettyyn käyttötarkoitukseen ja sitooko koulutuksen järjestäjän esittämä suunnitelma kannustusrahan käyttöä.

Valtionavustuslainsäädäntö on saatettu joitakin vuosia sitten ajan tasalle. Uusi valtionavustuslaki (688/27.7.2001) tuli voimaan syksyllä 2001. Lain sovellettavuus on laaja. Esimerkiksi opetusministeriö antaa vuosittain yli 6000 valtionavustuslakiin perustuvaa avustuspäätöstä. Vuosittain myönnettävien avustusten yhteismäärä on yli 300 miljoonaa euroa.

Kannustusrahaa voidaan verrata myös eräisiin muilla hallinnonaloilla esiintyviin rahoitusjärjestelmiin. Valtion talousarviossa on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla 15 miljoonan euron määräraha syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin myönnettäviin valtionavustuksiin (VNA syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin maksettavan valtionavustuksen myöntämisperusteista 68/17.2.2003). Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn varattu määräraha täydentää kannustusrahan tavoin valtionosuusrahoitteisten tehtävien rahoitusta. Toisin kuin kannustusraha, syrjäytymisen ehkäisyyn määräraha on kohdennettu kunnille ja kuntayhtymille valtionavustuksena.

Tarkastuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö perusteli määrärahan kohdentamista valtionavustuksena ensisijaisesti sillä, että sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän kautta ei olisi voitu varmistua määrärahan kohdentumisesta syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin. Valtionosuusjärjestelmä ei mahdollista määrärahan kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen. Tarpeellisten muutosten tekeminen valtionosuuslainsäädäntöön olisi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ollut lisäksi hidasta ja vaikeaa.

3.4.3 Kannustusrahan valvonta

Kannustusrahan rahoitusjärjestelmä ei anna opetusministeriölle toimivaltaa valvoa kannustusrahan käyttöä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan valtionosuuden saajan on toimitettava valtionapuviranomaiselle valtionosuusrahoituksen määrittämiseksi tarvittavat kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Opetushallitus on pyytänyt kustannustietokyselyn yhteydessä seurantatiedot hankkeen kokonaiskustannuksista ja perustietokyselyn yhteydessä hankkeen piirissä olevien perustutkintojen opiskelijamäärätiedot. Kannustusrahaohjelman toimeenpanoa koskevien tietojen kerääminen on kuitenkin perustunut kannustusrahan saajien vapaaehtoiseen myötävaikutukseen, sillä yksikköhinnan korotuksena maksettavan kannustusrahan yleiskatteisuus rajoittaa Opetushallituksen tiedonsaantioikeutta kannustusrahan käytöstä.

Valtionavustuslaki antaa valtionavustusviranomaiselle laajan toimivallan valvoa valtionavustuksen käyttöä. Avustuksen saajan tulee muun muassa sitoutua raportoimaan hankkeen etenemisestä.

Hankeavustuksena myönnettävä valtionavustus maksetaan pääsääntöisesti jälkikäteen. Avustuksen maksatus on tavallisesti sidottu tiettyjen toimenpiteiden suorittamiseen. Viimeinen avustuserä maksetaan tyyppillisesti vasta hankkeen loppuraportin tultua hyväksytyksi.

Kannustusrahan yleiskatteisuus tarkoittaa sitä, että koulutuksen järjestäjä voi vapaasti päättää valtionosuutena maksetun kannustusrahan käytöstä. Yleiskatteisuus merkitsee myös, että opetusministeriöllä ei ole toimivaltansa nojalla käytettävissään keinoja kannustusrahan asianmukaisen käytön varmistamiseen. Jos kannustusrahaa ei olisi käytetty vetovoimatoimenpiteisiin, opetusministeriö ei olisi voinut asettaa koulutuksen järjestäjälle sanktioita tai ryhtyä perimään maksettua kannustusrahaa takaisin. Takaisinperintä ei olisi mahdollista edes äärimmäisissä tapauksissa, esimerkiksi koulutuksen järjestäjän jättämän hakemuksen tietojen tai raportoinnin osoittautuessa virheelliseksi. Seuraavaa vuotta koskeva kannustusraha olisi luonnollisesti voitu tällä perusteella jättää myöntämättä.

Opetusministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan korostanut, että kannustusrahan myöntämiseen sovelletaan kuntien valtionosuuslain (20.12.1996/1147) perusteettoman edun palauttamista koskevia säännöksiä. Sen mukaan takaisinperintä olisi mahdollista tapauksissa, joissa koulutuksen järjestäjä on antanut virheellisiä tietoja valtionosuuden maksamisen perusteista. Takaisinperintä ei olisi kuitenkaan mahdollista sillä perusteella, että kannustusraha olisi käytetty muuhun tarkoitukseen kuin hakemuksessa esitettyihin vetovoimahankkeisiin.

Valtionavustuslaissa on säädetty avustuksen takaisinperinnästä. Valtionavustus voidaan periä takaisin jos avustuksen saaja on käyttänyt avustuksen muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty, antanut valtionapuviranomaiselle väärää avustuksen myöntämiseen vaikuttavaa tietoa tai muutoin rikkonut valtionavustuksen käytön ehtoja.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa on selvitetty ammatillisen koulutuksen kannustusrahan toiminnallista merkitystä ja tuloksellisuutta, kannustusrahan kohdentumista eräiden yhteiskunnallisesti tärkeiksi katsottujen koulutusalojen vaikuttavuuden ja vetovoimaisuuden lisäämiseen sekä kannustusrahan käytön valvonnan järjestämistä.

Ammatillisen koulutuksen kannustusraha on myönnetty koulutuksen järjestäjille korottamalla valtionosuuden yksikköhintaa harkinnan perusteella. Järjestelmä on ainutlaatuinen muihin julkisiin rahoitusjärjestelmiin verrattuna. Tarkastuksen pääkysymys on ollut, soveltuuko valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen valtionosuusjärjestelmää täydentävän rahoituksen kohdentamiseen.

Tarkastuksessa on tuotu esiin lukuisia kannustusrahalla aikaan saatuja myönteisiä vaikutuksia. Tarkastus on kuitenkin osoittanut, että näistä myönteisistä vaikutuksista huolimatta yksikköhinnan harkinnanvarainen korottaminen ei sovellu ennalta määriteltyyn käyttötarkoitukseen tarkoitettun rahoituksen kohdentamiseen. Laki ei mahdollista valtionosuusrahoituksen kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen kuntaa tai kuntayhtymää sitovalla tavalla. Lisäksi rahoitusjärjestelmään liittyy useita rahoituksen ohjaustarpeen, asianmukaisen kohdentumisen ja valvonnan vaarantavia riskejä. Kannustusrahan kohdalla nämä riskit eivät ole toteutuneet rahoituksen saajien asianmukaisen toiminnan ansiosta.

Tarkastusvirasto korostaa, että julkisten rahoitusjärjestelmien kehittämisen tavoitteena tulee olla mahdollisimman yksinkertaiset käytännöt sekä selkeä rahoitusjärjestelmien kokonaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on esimerkkejä siitä, kuinka valtionosuusrahoitteisia tehtäviä on täydennetty valtionavustuksena maksetulla erillisrahoituksella. Myös kannustusraha olisi voitu myöntää koulutuksen järjestäjille valtionavustuksena.

Valtionavustuksiin ei liity samanlaisia asianmukaisen kohdentumisen ja valvonnan riskejä kuin käytettyyn rahoitusjärjestelmään on liittynyt. Valtionavustus on myös vakiintunut ja toimivaksi osoittautunut julkisen tuen muoto. Uuden rahoitusjärjestelmän käyttöön ot-

taminen edellyttää jo näidenkin syiden vuoksi erityisiä perusteita. Kannustusrahan kohdalla tällaisia perusteita ei ole esitetty.

Opetusministeriö voi reagoida erityistä tukea tarvitsevan koulutuksen järjestäjän tilanteeseen korottamalla valtionosuuden yksikköhintaa harkinnan mukaan. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraista korottamista ei tule vakiinnuttaa erilliseksi rahoitusjärjestelmäksi. Mikäli esimerkiksi kannustusrahaohjelmaa tullaan jatkamaan, tulisi kannustusraha myöntää jatkossa valtionavustuksena.

Kannustusrahan merkitys koulutuksen vaikuttavuuden ja veto-voimaisuuden lisäämisessä

Ammatilliset oppilaitokset ovat käynnistäneet kannustusrahalla toimenpiteitä, joilla on pyritty vahvistamaan alan opetusta, tehostamaan alan opiskelijoiden rekrytointia sekä parantamaan opiskelijoiden viihtyvyyttä ja ehkäisemään opintojen keskeyttämistä. Kannustusrahan keskeisimpinä yksittäisiä käyttötapoja ovat olleet laiteinvestoinnit, markkinointitoimenpiteet sekä oppilaiden viihtyvyyttä edistävät tilainvestoinnit.

Tarkastus on osoittanut, että kannustusrahalla on saavutettu hyviä tuloksia koulutusalojen vetovoimaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämisessä. Hakeutuminen kannustusraha-aloille on lisääntynyt. Samanaikaisesti opiskelijoiden keskeyttäminen on vähentynyt. Edellisten lisäksi myös useat muut havainnot ovat osoittaneet, että kannustusraha on ollut tukemassa ammatillisten oppilaitosten vetovoimaisuutta sekä koulutuksen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Kannustusraha on ollut ammatillisen koulutuksen lisäresurssi. Ilman kannustusrahaa useilla oppilaitoksilla ei olisi ollut taloudellisia mahdollisuuksia panostaa koulutuksen vetovoimaisuustoimenpiteisiin. Kannustusrahan taloudellinen merkitys on sikäli korostunut, että kannustusraha on mahdollistanut lukuisia opetukselle välttämättömiä laitehankintoja.

Taloudellisen merkityksen lisäksi kannustusraha on vaikuttanut ammatillisen koulutuksen kehittämisen tehostumiseen. Kannustusrahan myötä oppilaitoksissa on käynnistynyt aiempaa syvällisempi resurssien käytön mahdollisuuksia koskeva suunnittelu. Kehittämistyö on myös ulottunut aiempaa alemmille tasoille oppilaitosten organisaatioissa.

Kannustusrahan kohdentuminen koulutuksen vaikuttavuutta ja vetovoimaisuutta lisääviin toimenpiteisiin

Kannustusraha maksetaan koulutuksen järjestäjälle valtionosuus- tai yksikköhintarahoituksen osana. Valtionosuus on niin sanottua yleiskatteista rahoitusta, jonka käytöstä päättää sen saaja. Esimerkiksi kuntajärjestäjien kohdalla oppilaitosten rahoitus ei ole pääsääntöisesti sidottu valtionosuuden yksikköhintaan, vaan kunta päättää ammatillisen koulutuksen voimavaroista kunnan talousarviomenettelyssä.

Tarkastuksessa tuli esiin lukuisia kannustusrahan asianmukaisen kohdentumisen vaarantavia riskejä. Useat näistä riskeistä johtuvat kannustusrahan yleiskatteisuudesta ja ne koskevat erityisesti kuntajärjestäjien alaisia oppilaitoksia.

Koulutuksen järjestäjän ei tarvitse osoittaa kannustusrahaa oppilaitoksen käyttöön. Edes koulutuksen järjestäjän jättämä hakemus ei lain mukaan velvoita kuntaa tai kuntayhtymää käyttämään valtionosuutena tai yksikköhintarahoituksena maksettua kannustusrahaa ammatilliseen koulutukseen tai vetovoimaisuustoimenpiteisiin. Eräiden kuntajärjestäjien ja oppilaitosten välillä onkin käyty neuvotteluja siitä, käytetäänkö kannustusraha suunniteltujen toimenpiteiden sijaan kunnan yleisiin menoihin tai säästötarpeen kattamiseen.

Kannustusraha on eräissä tapauksissa voinut vaikuttaa ammatitioppilaitoksen perusrahoitukseen. Kannustusrahakaudella on leikattu useiden oppilaitosten toimintamenoja. Kannustusrahalla on myös eräissä tapauksissa katettu oppilaitoksen suunniteltua investointiohjelmaa. Vaikka menoleikkausten taustalla ei olisikaan ollut kannustusrahaa, koulutuksen laatua heikentävät perusrahoituksen leikkaukset tekevät osaltaan tyhjäksi kannustusrahaohjelman tavoitteita.

Kannustusraha on vaikuttanut myös resurssien kohdentumiseen koulutuskuntayhtymien ja oppilaitosten sisällä. Kannustusrahaa on käytetty myös investointiohjelman mukaisiin hankintoihin. Vapautuneet varat on osoitettu muiden kuin kannustusraha-alojen investointeihin. Vakiintuneen koulutuslakohtaisen rahoituksen muuttaminen kannustusrahan vuoksi on ristiriidassa kannustusraha-alojen erityisen tukipyrkimyksen kanssa.

Kannustusrahan talousarviomenettely kunnissa on osoittautunut kankeaksi. Kun kuntajärjestäjälle maksettava kannustusraha kirjautuu kunnan rahoitustuloksi, opetustoimen tulee hakea valtuustolta

lupa kehystenmukaisten käyttötalouden menojen ylittämiseen. Tämä on eräissä tapauksissa kestänyt kuukausia, jolloin toimenpiteiden käynnistäminen on viivästynyt tarpeettomasti.

Kannustusrahan käytön seuranta ja valvonta

Kannustusrahaohjelman seurannasta on vastannut Opetushallitus. Opetushallitus on kerännyt vuosittain seurantatietoa kannustusrahalla käynnistetyistä toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Lisäksi Opetushallitus seuraa ammatillisen koulutuksen oppilasmääriä koulutusaloittain.

Kannustusrahan valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi. Kannustusrahan rahoitusjärjestelmä ei anna opetusministeriölle toimivaltaa valvoa kannustusrahan käyttöä. Kannustusrahan käytön valvonta onkin perustunut kannustusrahan saajien vapaaehtoiseen raportointiin.

Kannustusrahan myöntäminen yksikköhinnan harkinnanvaraisena korotuksena on johtanut siihen, että opetusministeriö ei ole toimivaltansa nojalla voinut varmistua kannustusrahan asianmukaisesta käytöstä. Opetusministeriöllä ei ole myöskään mahdollisuutta asettaa koulutuksen järjestäjille sanktioita tai ryhtyä perimään kannustusrahaa takaisin, vaikka koulutuksen järjestäjän hakemuksen tiedot tai raportointi osoittautuisivat virheellisiksi.

Myös kannustusrahaohjelman seurannan ja myöntöharkinnan välinen yhteys on osoittautunut ongelmalliseksi. Tilinpäätösmenettelyn luonnollisesta viiveestä ja eräiden oppilaitosten kohdalla viivästyneestä kannustusrahatoimenpiteiden käynnistymisestä johtuen opetusministeriöllä ei ole ollut myöntöharkinnan yhteydessä käytössä kannustusrahaohjelman toimeenpanoa koskevaa seurantatietoa.

LÄHTEET

1. Normilähteet

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntien valtionosuuslaki, 20.12.1996/1147

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21.8.1998/635

Laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta, 14.7.2000/676

Opetusministeriön kirje 18.6.2002, 245/430/2002

Opetusministeriön kirje 21.1.2003, 497/430/2003

Perustuslaki 11.6.1999/731

Valtionavustuslaki 27.7.2001/688

VNA syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin maksettavan valtionavustuksen myöntämisperusteista 17.2.2003/68

2. Haastattelut

Ammatillisen koulutuksen kuntajärjestäjä, 22.3.2005. Kaksi haastateltavaa.

Ammatillisen koulutuksen kuntajärjestäjä, 22.3.2005. Yksi haastateltava.

Ammatillisen koulutuksen kuntajärjestäjä, 23.3.2005. Kaksi haastateltavaa.

Koulutuskuntayhtymäjärjestäjän alainen ammattioppilaitos, 21.3.2005. Kaksi haastateltavaa.

Koulutuskuntayhtymäjärjestäjän alainen ammattioppilaitos, 24.3.2005. Yksi haastateltava.

Kuntajärjestäjän alainen oppilaitos, 21.3.2005. Yksi haastateltava.

Kuntajärjestäjän alainen oppilaitos, 22.3.2005. Yksi haastateltava.

Kuntajärjestäjän alainen oppilaitos, 23.3.2005. Yksi haastateltava.

Opetushallitus, 12.4.2005. Yksi haastateltava. Puhelinhaastattelu.

Opetusministeriö, 7.2.2005. Neljä haastateltavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.4.2005. Yksi haastateltava.

Puhelinhaastattelu.

LIITTEET

Liite 1: Ammatillisen koulutuksen kannustusrahaa koskeva kysely.



10.1.2005

Eräiden ammatillisten oppilaitosten rehtoreille

AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KANNUSTUSRAHAA KOSKEVA KYSELY

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on meneillään ammatillisen koulutuksen kannustusrahaa koskeva tarkastus. Tämän tarkastusta varten laaditun kyselyn avulla selvitetään muun muassa kannustusrahan toiminnallista ja koulutuspoliittista merkitystä, kannustusrahan kohdentumista tiettyjen yhteiskunnallisesti merkittävien alojen koulutuksen vaikuttavuuden ja vetovoimaisuuden lisäämiseen sekä kannustusrahan käytön valvontaa.

Voitte vastata kyselyyn sähköisesti kirjoittamalla vastauksenne tähän Word-tiedostoon, tallentamalla tiedoston ja lähettämällä sen takaisin. Voitte myös vastata tavallisella sähköpostiviestillä tai tulostaa tämän kaavakkeen, täyttää sen käsin ja palauttaa kaavakkeen postitse. Odotamme vastauksianne viimeistään 4.2.2005 mennessä.

Vastaajan tiedot

Oppilaitos: _____
Vastaajan nimi: _____ Puhelin: _____
Asema oppilaitoksessa: _____

Kannustusrahan merkitys koulutuksen vaikuttavuuden ja vetovoiman lisäämisessä

1. Millaisiin toimenpiteisiin oppilaitoksessanne on ryhdytty kannustusrahan mukaisten koulutusalojen vaikuttavuuden ja vetovoiman lisäämiseksi?

Kysymys 1, vastaus tähän:

2. Miten katsotte suoritettujen toimenpiteiden vastaavan kannustusrahahakemuksessa esitettyä?

Kysymys 2, vastaus tähän:

3. Millaisia vaikutuksia kannustusrahan mukaisilla toimenpiteillä on nähtävissä jo nyt kesken ohjelma-kauden?

Kysymys 3, vastaus tähän:

Postiosoite
PL 1119
00101 HELSINKI

Käyntiosoite
Annankatu 44
00100 HELSINKI

Puhelin
(09) 4321

Telekopio
(09) 432 5820



10.1.2005

4. Ovatko toimenpiteet lisänneet koulutuksen hakeutuvien opiskelijoiden kiinnostusta alaan/aloihin?

Kysymys 4, vastaus tähän:

5. Onko opintojen keskeyttäminen vähentynyt kyseisillä koulutusaloilla?

Kysymys 5, vastaus tähän:

6. Millaisiin koulutuksen vaikuttavuuden ja vetovoiman lisäämiseen tähtääviin erityistoimenpiteisiin oppilaitoksessanne olisi todennäköisesti ryhdytty ilman kannustusrahaohjelmaa?

Kysymys 6, vastaus tähän:

7. Miten arvioisitte kannustusrahan merkitystä yhtäältä siihen liittyvien koulutusalojen vaikuttavuuden ja vetovoiman lisäämisessä ja toisaalta laajemmin ammatillisen koulutuspolitiikan välineenä?

Kysymys 7, vastaus tähän:

8. Katsotteko, että kannustusraha-ohjelmakautta on tarpeen jatkaa myös vuoden 2005 jälkeen tai että kannustusrahan alaa tulisi laajentaa myös joihinkin muihinkin koulutusaloihin? Perusteleva.

Kysymys 8, vastaus tähän:

Kannustusrahan kohdentuminen

9. Ammatillisen koulutuksen kannustusraha myönnetään koulutuksen järjestäjän jättämän hakemuksen perusteella. Millainen rooli oppilaitoksellanne on ollut kannustusrahahakemuksen laadinnassa?

Kysymys 9, vastaus tähän:

10. Kannustusrahaa haettaessa koulutuksen järjestäjä sitoutuu hakemuksessa esitettyihin eräiden koulutusalojen vaikuttavuutta ja vetovoimaisuutta lisääviin toimenpiteisiin. Millä tavoin oppilaitoksenne taustalla oleva koulutuksen järjestäjä on sitoutunut hakemuksessa esitettyihin toimenpiteisiin?

Kysymys 10, vastaus tähän:

11. Kannustusraha maksetaan koulutuksen järjestäjälle valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraisena korotuksena. Millä tavoin kannustusraha tai sen hakeminen on otettu huomioon oppilaitoksenne menokehystä koskevassa talousarviovalmistelussa?

Kysymys 11, vastaus tähän:



10.1.2005

12. Onko oppilaitoksenne taustalla oleva koulutuksen järjestäjä osoittanut sille maksetun kannustusrahan oppilaitoksenne käyttöön hakemuksessa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamista varten?

Kysymys 12, vastaus tähän:

13. Jos kannustusraha on osoitettu oppilaitoksenne käyttöön, onko tässä menettelyssä ollut kuitenkin sellaisia vaikeuksia, joiden perusteella olisi käynyt ilmi, että koulutuksen järjestäjä ei ole ollut täysin sitoutunut kannustusahakemuksessa esitettyihin toimenpiteisiin?

Kysymys 13, vastaus tähän:

14. Jos arvioitte oppilaitoksenne toimintamenojen kehitystä vuosina 2002–2004, onko oppilaitoksenne rahoitusta tänä aikana leikattu niin, että kannustusrahalla on tosiasiallisesti katettu koulutuksen järjestäjälle kuuluvaa rahoitusosuutta tai että kannustusrahan käytön tavoitteet ovat muutoin vaarantuneet?

Kysymys 14, vastaus tähän:

15. Jos oppilaitoksenne rahoitusta on leikattu vuosina 2002–2004, ovatko leikkaukset kohdentuneet jossain määrin tai erityisesti koulutusaloihin, joiden vetovoimaisuutta on pyritty lisäämään kannustusrahan avulla?

Kysymys 15, vastaus tähän:

16. Mitä etuja ja vastaavasti haittoja näette siinä, jos kannustusraha olisi myönnetty esimerkiksi valtionavustuksena suoraan oppilaitoksille, verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa kannustusraha on myönnetty ammatillisen koulutuksen järjestäjälle valtionosuusjärjestelmän osana?

Kysymys 16, vastaus tähän:

Kannustusrahan käytön valvonta

17. Miten oppilaitoksenne sai tiedon haettavana olevasta kannusturahasta?

Kysymys 17, vastaus tähän:

18. Kuka on vastannut kannustusahakemuksessa esitettyjen toimenpiteiden suorittamisesta?

Kysymys 18, vastaus tähän:

19. Onko oppilaitoksenne taustalla oleva koulutuksen järjestäjä osallistunut hakemuksessa esitettyihin toimenpiteisiin?

Kysymys 19, vastaus tähän:



10.1.2005

20. Millä tavoin koulutuksen järjestäjä on huolehtinut ja varmistunut toimenpiteiden tulemisesta suoritetuiksi?

Kysymys 20, vastaus tähän:

21. Katsotteko, että opetusministeriön ja opetushallituksen antama kannustusrahan käyttötarkoitusta ja käyttöä koskeva ohjeistus on vastannut tarvetta?

Kysymys 21, vastaus tähän:

22. Millä tavoin opetusministeriö ja opetushallitus ovat oppilaitokseen kohdalla varmistuneet käytännössä kannustusrahan asianmukaisesta ja hakemuksessa esitetyn suunnitelman mukaisesta käytöstä?

Kysymys 22, vastaus tähän:

23. Tässä voitte halutessanne tuoda esiin muita erityisiä huomioita tai näkemyksiä ammatillisen koulutuksen kannustusrahan käyttötarkoituksesta, käytöstä, maksatuksesta tai muista haluamistanne asiaan liittyvistä seikoista.

Kysymys 23, vastaus tähän:

Kiitos vastauksistanne.

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksena välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosoikeuden näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosoikeus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296