

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

15/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/637/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi Opetushallitukselle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, sivistysvaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 20. marraskuuta 2023

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-544-3 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-544-3
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-544-3>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) toimintaan. JOTPA on Opetushallituksen erillisyyksikkönä toimiva valtionapuviranomainen, joka perustettiin panemaan toimeen jatkuvan oppisen uudistusta. Sen tehtäväksi annettiin erityisesti tutkintoon johtavan koulutuksen katvealueiden rahoittaminen ja uusiin työelämälähtöisiin tarpeisiin vastaaminen.

Tarkastuksella tuotetaan tietoa siitä, millaiset edellytykset JOTPalla on rahoittaa tuloksellisia ja vaikuttavia osaamispalveluita ja millaisia riskejä tähän rahoitustoimintaan liittyy. Tarkastuksen tavoitteena on ollut varmistua siitä, että jatkuvaan oppimiseen kohdennettävää rahoitusta hallitaan koordinoitusti.

JOTPA on vakiinnuttanut asemansa ja roolinsa koulutusjärjestelmän täydentämisessä

JOTPA aloitti toimintansa syksyllä 2021. Se on lyhyessä ajassa vakiinnuttanut toimintansa koulutusjärjestelmää täydentävänä viranomaisena. JOTPAN ulkoiset rahoitusprosessit ovat olleet pääosin hyvällä, mutta vähintään tyydyttävällä tasolla. JOTPA on tarkastuksen aikana myös kehittänyt prosessejaan edelleen. Rahoituskäytännöt ovat odotusten mukaisesti olleet ketteriä, ja JOTPA on toiminnassaan myös kehittänyt ja kokeillut uudenlaisia tapoja ja keinoja tukea työelämälähtöisten osaamistarpeiden tunnistamista.

JOTPA on käynnistänyt sisäisten hallinnollisten prosessiensa tueksi hankkeen, jonka avulla se pyrkii todentamaan oman toimintansa vaikuttavuutta. Hanke on kunnianhimoinen, mutta JOTPalla on edellytykset luoda vaikuttavuutta todentava malli, joka voi toimia myös yhtenä esimerkkinä siinä, miten julkisen toiminnan vaikuttavuutta tulee seurata.

JOTPAN rahoitusriskien hallinta tukisi rahoituksen vaikuttavuutta

Tarkastuksessa havaitut JOTPAN operatiivisen toiminnan riskit kohdistuvat rahoituksen tuloksellisuuteen ja rahoitusmenettelyjen laillisuuteen. JOTPAN käynnistymistä leimannut kiire ja ristiriitaiset näkemykset sen roolista ovat lisänneet rahoitustoiminnan riskisyyttä. Määrärahojen budjetoinnin aikataulut ovat ohjanneet JOTPAa käynnistämään rahoitushakuja nopeasti. Kun sidosryhmät ovat samanaikaisesti olleet erimielisiä, edellytykset rahoituksen tulokselliselle kohdentamiselle eivät ole olleet parhaat mahdolliset. Myös odotukset JOTPAN ketterästä toiminnasta rahoituksen kohdentamisessa ovat johtaneet rahoitusprosessien virtaviivaistamiseen. Erityisesti etupainotteiset maksuehdot edellyttävät lisäkontrolleja, joilla varmistetaan avustusten lainmukainen kohdentuminen.

Strategisella tasolla tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota JOTPAN toiminnan vaikuttavuuden edellytyksiin ja riskeihin. JOTPAN hallinnoiman rahoituksen painottuminen avustuksiin on johtanut siihen, että valtaosa kokonaisrahoituksesta on kohdentunut säännellyille koulutuksenjärjestäjille. Edellytykset uusille osaamispalveluiden innovaatioille ovat siksi

olleet rajalliset. Kun rahoitus on kohdentunut pääosin säännellyn koulutuksen toimijoille ja merkittävältä osin vain pienelle hakijajoukolle, rahoitus ei ole tukenut parhaalla mahdollisella tavalla uusien toimintamallien ja kyvykkyyksien vakiintumista.

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

JOTPA:n itsenäinen asema sekä sen laaja tehtäväkenttä ja kohderyhmät on määritelty laissa. Väljästi määritelty perustehtävä ja JOTPA:n itsenäinen asema mahdollistavat sille nopean reagoinnin muuttuviin tarpeisiin. Kääntöpuoli on, että JOTPA:n toiminnan prioriteetit jäävät helposti epäselviksi. Jos JOTPAa ei ohjata konkreettisilla tavoitteilla, sen toiminta näytetty kriisinhallintakeinona, jonka vaikuttavuus jää pistemäiseksi.

Tarkastus osoitti, että JOTPA:n ohjaukseen osallistuvilla viranomaisilla, virkamiehillä ja sidosryhmillä ei ole yhteistä näkemystä JOTPA:n ohjauksesta. Näkemuserot koskevat esimerkiksi ministeriöiden rooleja ohjauksessa sekä ohjauksen asemoitumista ja sisältöä. Eri kantoja ei ole kyetty sovittamaan ohjauksessa yhteen, jolloin kaikki on otettu huomioon. Tämä on johtanut siihen, ettei mikään näkemys ei tosiasiallisesti ohjaa JOTPAa. Samalla JOTPA:n riippumaton asema ja jopa aloitteellinen rooli ohjauksen käytännön toteutuksessa ovat korostuneet.

JOTPA on ottanut sille laissa säädetyn itsenäisen aseman. Yhteisen näkemyksen puuttuminen ohjauksessa on kuitenkin jättänyt JOTPA:n toiminnan alttiiksi ohjausjärjestelmän ulkopuoliselle ohjaukselle. Laissa JOTPA:n keskeiseksi ohjausrakenteeksi on luotu neuvosto, jolle on annettu operatiivisen ja strategisen tason päätäntävaltaa. Laissa säädetty ohjauksen välineet, kuten toimeenpanosuunnitelma, kehittämissuunnitelmat sekä muut toimintaa linjaavat päätökset, mahdollistaisivat painopisteisiin perustuvan toiminnanohjauksen. Vaikuttava ohjaus edellyttäisi kuitenkin neuvostolta nykyistä kohdennettumia valintoja, ja poisvalintoja, painopisteiden määrittelyssä.

JOTPA:n rahoittamien osaamispalveluiden skaalautumiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota

JOTPA:n perustamisen tarkoituksena oli osaamisjärjestelmän uudistumiseen ja väestötasolla koulutustason nousuun liittyvien vaikutuksien aikaan saaminen. Tähän JOTPA voi päästä vain, jos tutkimustuloksia ja analyyskejä sekä hanketoiminnan tuotoksia, kokemuksia ja oppeja hyödynnetään palvelujärjestelmän uudistamisessa systemaattisesti. Kysymys on siitä, miten pistemäisten hankkeiden suoritteet hyödyttävät koulutusjärjestelmän kokonaisuutta toteutettujen hankkeiden tuotoksia laajemmin.

JOTPA:n toiminnan tuottamat hyödyt voivat skaalautua toimintatapojen uudistumisen ja koulutustuotteiden jatkohyödyntämisen kautta. JOTPA on ottanut koulutustuotteiden hyödyntämisen huomioon rahoituspäätöksissään, kun se on varmistanut suoritteiden vapaan hyödyntämisen. Koulutusmateriaalien jatkohyödyntämisessä on kuitenkin varmistuttava, että tästä ei synny kielteisiä vaikutuksia markkinaehtoisten koulutuspalvelujen tuottajiin tai alan kilpailuun. Avustuksia saaneet koulutusorganisaatiot eivät ole vielä tunnistaneeet vaikuttavia keinoja toimintatapojen uudistumisen sekä uusien käytäntöjen ja kyvykkyysien juurtumisen varmistamiseen.

JOTPA:n myöntämän rahoituksen kohdentuminen erilaisille ja eri alueiden toimijoille tukee hanketoiminnan vaikutusten skaalautumista. Toistaiseksi JOTPA:n hallinnoimien valtionavustusten hakijoina on ollut vain vähän vapaan sivistystyön toimijoita. Niillä voisi kuitenkin olla erityinen merkitys hakevan toiminnan kehittämisessä ja siinä, että aliedustetut ryhmät tavoitetaan heille räätälöityihin osaamispalveluihin.

Alkuvaiheessa JOTPA:n rahoittamat osaamispalvelut eivät kohdentuneet aliedustettuihin ryhmiin

JOTPA:n rahoittamien osaamispalveluiden pääasiallisena kohderyhmänä ovat työlliset ja työvoiman ulkopuolella olevat oppijat. Erityisen tervetulleita osallistujia JOTPA:n rahoittamissa hankkeissa ovat olleet koulutuksessa aliedustetut ryhmät, kuten pelkän peruskoulututkinnon varassa olevat, ikääntyneet ja maahanmuuttotilastaiset henkilöt.

Tarkastuksen ajanjaksolla JOTPA on kohdentanut rahoitusta aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin vain vähän. JOTPA:n toiminnan alkuvaiheessa työelämän kiireelliset osaamistarpeet ovat ohittaneet aliedustetuille ryhmille suunnatut palvelut. Rahoituksen ehdot eivät myöskään ole mahdollistaneet yhteishankkeita verkostojen tai ulkopuolisten kumppanien kanssa näiden oppijoiden tavoittamisessa. Jos ulkopuolinen kumppani ei ole osahakijana, yhteistyön edellytykset ovat väistämättä rajalliset.

Osa JOTPA:n rahoituksella tuotettavista osaamispalveluista vastaisi hyvin myös työttömien palvelutarpeeseen. Työttömien työnhakijoiden osallistumista JOTPA:n rahoittamaan koulutukseen ei ole rajoitettu laissa. Siitä, että JOTPA on rahoitushakukohtaisilla päätöksillä kohdentanut hankerahoitusta pääasiallisten kohderyhmien mukaisesti, on syntynyt epä-tietoisuutta, onko hankkeisiin voitu ottaa oppijoiksi myös työttömiä työnhakijoita. JOTPA:n perustehtävän toteuttamisen näkökulmasta tällaiset määritelmälliset epäselvyydet muodostavat tarpeetonta kitkaa hanketoteutukseen.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittelee, että

1. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen neuvosto vahvistaa operatiivisen ja strategisen tason päättävältään JOTPA:n toiminnan painopisteiden, tavoitteiden ja prioriteettien määrittelytyön sisältöjen ohjaamisessa.
2. opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö selkeyttävät JOTPA:n roolin ja kytkennät osaamisjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin. Keskeistä tässä on erityisesti sen määrittäminen, onko JOTPA pelkästään pilotointialusta vai tavoitellaan-ko JOTPA:n kautta myös väestötason vaikutuksia.
3. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen neuvosto on aloitteellinen, jotta JOTPA:n tuottamat kokemukset ja opit tulevat systemaattisesti hyödynnettyä osaamis- ja työllisyyspalveluiden eri prosesseissa.
4. kun JOTPA kohdentaa rahoitusta osaamispalveluihin, rahoitusprosesseja ei ketteryys-nimissä virtaviivaisteta tavalla, joka voisi vaarantaa asianmukaisen sisäisen valvonnan. Rahoituksen ehdot tulee myös määritellä lain rajoissa niin, että palveluja on saatavilla eri tasoilla kaikille niistä hyötyville kohderyhmille ja että eri ryhmiin kuuluvien oppijoiden tavoittamiseen on käytettävissä parhaat mahdolliset käytännöt, keinot ja verkostot.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko jatkuvan oppimisen uudistuksen rahoitus varmistanut kokonaistavoitteiden saavuttamista ja kehittämisen pysyvyyttä?	11
2.1 Toiminnan käynnistämisen kiirehtiminen on lisännyt jatkuvan oppimisen rahoituksen riskejä	11
2.2 Jatkuvan oppimisen rahoituksen erityispiirteet lisäävät hallinnollista taakkaa	15
2.3 Jatkuvan oppimisen rahoituksen rajapinnat muihin osaamisjärjestelmän osiin ovat vielä epäselviä	20
2.4 Jatkuvan oppimisen rahoitus painottui rahoitusmuotojen välillä epätasaisesti	23
3 Ohjaavatko uudistukselle asetetut tavoitteet jatkuvan oppimisen toimeenpanoa?	34
3.1 Ohjauksen rakenteet eivät tue JOTPA:ta odotettujen yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamista	34
3.2 JOTPA voi täyttää tarkoituksensa vain tuotosten ja kyvykkyyksien skaalautumisen kautta	43
3.3 JOTPA:n on panostanut aliedustettujen ryhmien osaamispalvelujen sijaan työelämän kiireellisiin osaamistarpeisiin	47
Liite: Miten tarkastettiin	56
Viitteet	59



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena on ollut Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) toiminta työelämälähtöisten osaamispalveluiden rahoittamisessa.

JOTPA aloitti toimintansa Opetushallituksen erillisyksikkönä syksyn 2021 aikana. JOTPA:n perustamisen tavoitteena oli uudistaa jatkuvan oppimisen uudistukseen liittyvää osaamisjärjestelmää siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aiempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen.

JOTPA rahoittaa säännellyn koulutuksen katvealueita. Sen tarkoituksena on edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Tehtävänsä JOTPA toteuttaa rahoittamalla osaamispalveluita, jotka vastaavat ennakkollisesti tietyn alueen, toimialan tai kohderyhmän tarpeita. Uusien tarpeiden tunnistaminen näkyy JOTPA:n toiminnassa, kun se ehdottaa omien ennakkointimallien perusteella uusia painopistealueita. Painopistealueet voivat olla myös säänneltyyn koulutukseen nähden uusia aloja, joille on tarve löytää opettajia ja osaamista.

JOTPA:n käyttöön on vuosille 2021–2023 osoitettu yhteensä noin 123 miljoonaa euroa. JOTPA:n rahoitustoiminnan välillinen vaikutus heijastuu työelämää palvelevan osaamisjärjestelmän palvelukykyyn ja erityisesti siinä, että koulutus vastaa yhteiskunnassa kehitymässä oleviin uusiin osaamistarpeisiin.

Jatkuvan oppimisen keskeiset käsitteet

Jatkuvan oppimisen uudistus on Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältynyt parlamentaarinen uudistus. Uudistuksen keskeinen tavoite on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen. Uudistusta edelsi Sitran Osaamisen aika -hanke, jossa koottiin 30 keskeisen sidosryhmäedustajan näkemykset suomalaisen koulutusjärjestelmän muutostarpeista.

Osaamispalvelu on osaamistason nostamiseen tähtäävä toimenpide. Osaamispalveluilla tarkoitetaan perinteisten koulutuspalveluiden lisäksi myös yksilöllisiä tuki- ja ohjauspalveluita, joita oppija tarvitsee osaamisensa kehittämiseen.

Osaamisjärjestelmä tuottaa osaamista työelämän muuttuviin tarpeisiin. Osaamisjärjestelmään kuuluvat säänneltyjen koulutuksenjärjestäjien lisäksi yksityiset koulutuksen tuottajat, työnantajat, harrastus- ja järjestötoimijat sekä oppimisteknologioiden kehittäjät.

Jatkuvassa oppimisessa aliedustetut ryhmät eivät osallistu osaamisen kehittämiseen osaamistarpeidensa mukaisesti ja jättäytyvät muita ryhmiä useammin tarjolla olevien osaamispalveluiden ulkopuolelle. Tällaisia ovat heikot perustaidot omaavat työikäiset aikuiset. Heikot perustaidot voivat liittyä esimerkiksi kielitaitoon, koulutustasoon ja osaamisen vanhentumiseen tai oppimiseen liittyviin haasteisiin. Jatkuvan oppisen uudistuksessa aliedustettuja ryhmiä ryhdyttiin kutsumaan myös erityisen tervetulleiksi ryhmiksi.

Hakeva toiminta on aliedustettujen ryhmien tavoittamiseen, kohtaamiseen ja jatkuvan oppimisen palveluihin motivoimiseen tarvittavia toimia. Hakeva toiminta voi olla esimerkiksi ihmisten tavoittamista heidän omissa arkisissa ympäristöissään, kuten työpaikalla ja harrastustoiminnassa tai eri keinoin ja välinein tapahtuvaa henkilökohtaista kontaktointia.

Tarkastus kohdennettiin JOTPA:n rahoitustoimintaan, koska avustuksilla ja hankinnoilla on ollut näkyvä rooli jatkuvan oppimisen uudistuksen alkuvaiheen toimeenpanossa. Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistua siitä, että rahoitusta hallitaan koordinoitusti. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa JOTPA:n toimintaedellytyksistä sekä tukea JOTPA:n riskienhallintaa. Tarkastuksen tuloksien perusteella JOTPA voi tarvittaessa kiinnittää huomiota esimerkiksi rahoituksen myöntö-, maksatus- ja seurantakäytäntöihinsä.

Tarkastuksessa esitettiin kaksi JOTPA:n toimintaan kohdentunutta tarkastuskysymystä:

1. Onko jatkuvan oppimisen uudistuksen rahoituksen hallinnointi tarkoituksenmukaista kokonaistavoitteiden saavuttamisen ja kehittämisen pysyvyyden näkökulmasta?
2. Ohjaavatko uudistukselle asetetut tavoitteet jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanoa?

Ensimmäisen, jatkuvan oppimisen rahoitusta koskevan tarkastuskysymyksen lähtökohtana on ollut, että rahoituslähteisiin, toiminnan rajapintoihin ja rahoitusmuotoihin liittyviä riskejä hallitaan aktiivisesti. Toisen, jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteita ja toimeenpanoa koskevassa tarkastuskysymyksessä keskeistä oli varmistua, että JOTPA:n ohjaus- ja rahoituskäytännöt luovat edellytykset toimenpiteiden vaikuttavuudelle.

Tarkastuskysymyksille määriteltujen tarkastuskriteerien mukaan JOTPA:n toiminnan organisoiminen ja riskienhallinnan tulee turvata rahoituksen tuloksellinen kohdentuminen ja varmistaa rahoituksen vaikuttavuutta. Tarkastuskriteerien lähteitä olivat JOTPA:n toiminnan taustalla oleva lainsäädäntö sekä valtionavustuksien myöntämistä ja JOTPA:n rahoitustoimintaa ohjaava laki ja hallinnolliset asiakirjat.

2 Onko jatkuvan oppimisen uudistuksen rahoitus varmistanut kokonaistavoitteiden saavuttamista ja kehittämisen pysyvyyttä?

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus JOTPA perustettiin nopealla aikataululla. Sen perustamista ja toiminnan käynnistymistä leimasi paitsi kiire, myös ristiriitaiset näkemykset ja tulkinnat. Kiire on lisännyt JOTPA:n rahoitustoiminnan riskisyyttä. JOTPA:n rahoituksen painottuminen avustuksiin ja avustusten kohdentuminen merkittävältä osin pienelle hakijajoukolle taas eivät ole tukeneet parhaalla mahdollisella tavalla uusien toimintamallien tai kyvykkyyksien kehittymistä ja juurtumista.

2.1 Toiminnan käynnistämisen kiirehtiminen on lisännyt jatkuvan oppimisen rahoituksen riskejä

JOTPA:n toimintaa ohjaavan lain valmisteluajataulu ei mahdollistanut eri näkemysten yhteensovittamista

JOTPA:n toimintaa ohjaavan lain laatimisen ja JOTPA:n toiminnan käynnistymisen aikataulu oli tiivis. Sen vuoksi erilaisten näkemysten ja intressien yhteensovittamiselle ei ollut lain valmistelussa riittävästi aikaa.



Kuvio 1: Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnan käynnistymisen aikajana.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustaminen käynnistyi virkamiestyönä kesäkuussa 2020 laaditulla selvityksellä. Selvityksessä arvioitiin tarvetta ja pohjustettiin tavoitetta työikäisen väestön osaamistason ja työllisyysasteen nostamisesta. Tarkoituksena oli, että perustettava palveluyksikkö edistäisi eri tavoin työelämässä tapahtuvan oppimisen muotoja.

JOTPA:n perustamisesta päätettiin 14.-15.9.2020 pidetyssä hallituksen budjettiriihessä. Lokakuussa 2020 asetettiin valmisteluryhmä, jonka tehtäväksi tuli laatia noin kuukaudessa tarkempi ehdotus JOTPA:n organisointitavasta, resursseista, työnjaosta ja tehtävistä. Valmisteluryhmään nimettiin opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalan edustajien lisäksi työmarkkinajärjestöjen edustajia.

Valmisteluryhmä julkaisi 7.12.2020 väliraportin palveluorganisaation perustamisesta. Väliraportin liitteenä olevissa valmisteluryhmän kirjallisissa kommentteissa tuotiin ilmi valmistelutyön poikkeuksellisen tiivis aikataulu sekä eri tahojen eriävät näkemykset JOTPA:n perustamisesta, resursoinnista, sijoittumispaikasta ja tehtävistä.

JOTPA:n perustaminen eteni väliraportin erimielisyyksistä huolimatta hallituksen esitykseksi (HE 76/2021 vp.). Tarkastushaastatteissa tuotiin myös esiin, että valmisteluvaiheessa esitetyillä palautteilla ja lausunnoilla ei koettu olleen vaikutusta siihen, millaiseksi JOTPA:n tavoitteet, tehtävät ja kohderyhmät lopulta muotoutuivat.

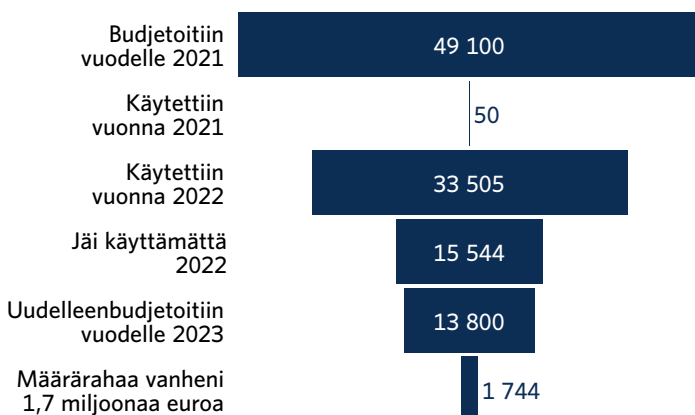
Eduskunta hyväksyi lain Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021, JOTPA-laki) 29.6.2021. Laki astui voimaan 1.9.2021 ja JOTPA:n toimintaperusta organisoitiin saman syksyn aikana. JOTPA:n rahoitustoiminta käynnistyi ripeällä aikataululla vuoden 2022 alkupuolella.



JOTPA:n perustamisesta päätettiin syyskuussa 2020 hallituksen budjettiriihessä.

Budjetointikäytäntöihin liittynyt kiire on lisännyt rahoituksen toimenpiteiden riskisyyttä

JOTPA ehti käyttää vuodelle 2021 budjetoidusta kaksivuotisesta 49 miljoonan euron rahoituksesta vain noin 50 000 euroa. Loput määrärahat siirtyivät vuodelle 2022. Siirtyneistä määrärahoista noin neljännes peruutettiin vuoden 2022 lopussa, ja ne budjetoitiin uudelleen vuodelle 2023.



Kuvio 2: Kaksivuotisen määrärahan 29.01.04 budjetointi vuodelle 2021 ja käyttö 2021-2022, 1 000 euroa. (Lähteet: Talousarviot 2021-2022, valtion talousarvion toteumalaskelmat 2021 ja 2022)

Määrärahojen käyttö ei vastannut alkuperäistä budjetointia, koska JOTPAN toiminnan käynnistymisen aikataulu on ollut epärealistinen: JOTPAN toiminnan valmistelu aloitettiin vuoden 2021 syyskuun alussa, ja vuoden 2021 lopussa organisaatioon oli palkattu vasta johtaja ja yksi asiantuntija.

Vuoden 2022 alusta JOTPAN toiminta on kuitenkin edennyt riittävästi. Määrärahojen vanhenemisen riskiä on pyritty hallitsemaan vuoden 2022 loppupuolella muuttamalla alun perin kaksivuotinen JOTPAN toimintamääräraha kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi. Toimintamäärärahan muuttaminen kolmivuotiseksi on poikkeus valtiovarainministeriön määräykseen valtion toiminta- ja taloussuunnittelusta¹.

JOTPA joutui edelleen vuonna 2023 kiirehtimään rahoitusprosessejaan, jotta se ehtisi kohdentamaan jatkuvaan oppiseen budjetoidut määrärahat niiden voimassaoloaikana. Kun budjetoitujen määrärahojen käyttöä kiirehditään, on tunnistettava riski siinä, että määrärahankäyttö ei välttämättä ole huolellista eivätkä varat siksi välttämättä kohdennu tuloksellisesti.



Vuonna 2022 JOTPAN toimintamääräraha muutettiin poikkeuksellisesti kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi.

JOTPA:n rahoitusprosessien virtaviivaistaminen on vaarantanut asianmukaisen sisäisen valvonnan

JOTPA on maksanut sekä kansallisin varoin että EU:n elpymisvälineestä (RRF-tuki) rahoitetut avustukset kertasuorituksena heti avustuksen myöntämisen jälkeen. RRF-tukea koskeva ohjeistus ei estä avustuksen maksatusta ennakoon. Ennakkomaksut voivat kuitenkin vaikeuttaa varainkäytön sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista ja korjaamista.² Valtionavustuslain (688/2001) mukaan vain määrältään vähäiset valtionavustukset voidaan maksaa kertasuorituksena.³ JOTPA:n myöntämiä avustuksia ei kuitenkaan voi pitää määriltään vähäisinä.

JOTPA ei ole tehnyt erillisiä maksatuspäätöksiä. JOTPA:n mukaan tähän maksukäytäntöön päädyttiin toiminnan alkuvaiheessa, kun hankerahoituksen jakamista pyrittiin kiirehtimään.

Tarkastuksen aikana JOTPA ilmoitti, että se olisi muuttanut käytäntöjään niin, että se ei enää maksa avustuksia kokonaisuudessaan etukäteen. JOTPA:n mukaan tavoitteena on, että avustuksen saajalle maksetaan vain osa myönnetystä avustuksesta etukäteen ja loput myöhemmin, kun hankkeen suunnitelman mukaisesta toteutumisesta on saatu riittävästi näyttöä. Ennen maksatusta avustuksen saajan kanssa myös varmistuttaisiin siitä, onko hankesuunnitelma edelleen toteutettavissa esitetyssä muodossa ja siitä, mikä on hankkeen todellinen avustustarve. Kansallisissa hankkeissa tätä menettelyä on pidettävä minimitasona, jolla avustusten asianmukainen käyttö tulee varmistaa.

JOTPA:n toimintaan kohdistuu odotus, että sen rahoittamalla koulutus- ja osaamispalveluilla kyettäisiin vastaamaan ennakoivasti työelämän muutokseen. Odotuksien mukaan JOTPA:n tuloksellisuus ja vaikuttavuus on sitä parempi, mitä ketterämmin se kykenee tuottamaan lisäarvoa olemassa oleviin palveluihin. Tarkastusta varten tehdyissä haastatteluissa korostui, että JOTPA pilotoi nopeaa, ketterää ja myös innovatiivista osaamispalvelujen rahoittamista. JOTPA:n rahoitusprosessien virtaviivaistaminen lisää kuitenkin väistämättä rahoituksen riskisyyttä.

JOTPA:n myöntöpäätösten tekstissä ei yksilöidä avustuksen käyttötarkoitusta hankekohtaisesti, vaan päätöksestä ilmenevät kaikki JOTPA-lain sallimat ja kieltämät käyttötarkoitukset. Myöntöpäätöksessä todetaan, että päätös perustuu hankehakemukseen ja siihen arviointivaiheessa tehtyihin muutoksiin, ja päätöksessä viitataan päätöksen liitteenä olevaan rahoituksen käyttösuunnitelmaan. Päätöksessä myös todetaan myös, että avustus tulee käyttää siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty. Myöntöpäätöksestä ei kuitenkaan ilmene selkeästi ja yksilöidysti, mikä on se tarkoitus, johon erityisavustus on myönnetty.



JOTPA on maksanut avustukset kertasuorituksena heti avustuksen myöntämisen jälkeen.



Rahoitusprosessien virtaviivaistaminen lisää rahoituksen riskisyyttä.

Kansalliseen rahoitukseen ja RRF-rahoituksen perustuvien JOTPA:n valtionavustusten käsittelyprosesseissa on eroja. Kansallisen rahoituksen myöntöprosessia on esimerkiksi virtaviivaistettu myös siten, että avustushakemuksen liitteeksi ei ole tarvinnut toimittaa organisaation tilinpäätöstä ja toimintakertomusta.

Avustuksen maksatusprosessin virtaviivaistaminen on laillisuus-riskin ohella lisännyt myös riskiä siitä, että avustuksia käytetään väärin. Vaikka väärinkäytöksiä ei esiintyisikään, avustusten maksaminen kokonaan ennakkona lisää riskiä avustuksien takaisinperinnöistä, joilla olisi kielteinen vaikutus rahoituksen tarkoitettuun käyttöön ja JOTPA:n toimintaedellytyksiin.

Myöntöpäätöksessä avustuksen saaja veloitetaan palauttamaan avustus tai osa siitä oma-aloitteisesti ja viipymättä, jos avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti. Takaisinperintään voidaan joutua turvautumaan myös hankkeen epärealististen odotusten takia. Päätöksen mukaan avustusta tulee palauttaa, jos opiskelupaikan vastaanottaneiden oppijoiden määrä jää enemmän kuin 25 % tavoitellusta tai jos opiskelupaikan vastaanottaneiden joukko ei muuten ole avustuspäätöksen mukainen.

Takaisinperintä on ongelmallinen paitsi rahoitustoiminnan tuloksellisuuden, myös määrärahojen sujuvan käytön näkökulmasta. Usein takaisinperintä on työläs hallinnollinen toimenpide. Jos avustuksia joudutaan perimään takaisin laajasti, takaisinperinnät sitovat JOTPA:n rajallisia hallinnollisia resursseja. Takaisinperintäprosessin hitaus voi johtaa myös siihen, että vaikka myönnetty rahoitus saataisiinkin lopulta perittyä takaisin, sitä ei enää ehditä kohdentaa uudelleen määräajassa. Erityisesti RFF-rahoituksen kohdalla tämä voi johtaa siihen, että määräraha menetetään lopullisesti.

Avustus- tai hankintaprosessien riskien hallitsemiseksi olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa kontrolleja ja laatia nykyistä tarkempi kuvaus eri rahoitusprosesseista ja varmistaa näin, että rahoituksen ehtoja tai mitään sisäisen valvonnan kannalta tärkeitä vaiheita ei sivuuteta ketteryuden nimissä.

2.2 Jatkuvan oppimisen rahoituksen erityispiirteet lisäävät hallinnollista taakkaa

JOTPA:n toimintaa on rahoitettu useista eri lähteistä ja määrärahoista

Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen käytössä oleva rahoitus on koottu yhdelle talousarvion momentille, 29.01.04 *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenot*. Kyseessä on toimintamenomomentti. Momentin määrärahat on kuitenkin pääosin tarkoitettu koulutus- ja osaamispalveluiden avustus- ja hankinta-



Ennakkomaksut lisäävät takaisinperinnän riskiä.

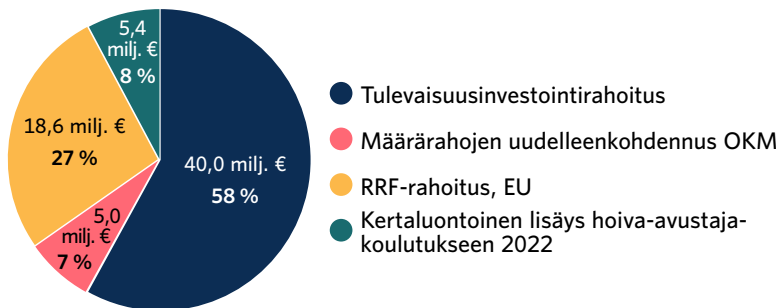


JOTPA:n määrärahoja on budjetoitu poikkeuksellisesti organisaatio-perusteisesti.

menoihin, jotka eivät ole luonteeltaan toimintamenoja. Jatkuvan oppimisen uudistuksen rahoittamiseen liittyvän toisen talousarvio-momentin, 29.01.53 *Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen*, määrärahaa hallinnoi puolestaan opetus- ja kulttuuriministeriö. JOTPAN määrärahoja on siis budjetoitu organisaatioperusteisesti, mikä on poikkeus pääsääntöisesti käytettävään menolajiperusteseen nähden⁴. Poikkeaminen on kuitenkin tarkoituksenmukaista, kun huomioidaan määrärahojen hallinnoinnin vastuunjako.

JOTPAN määrärahat koottiin toukokuussa 2021 useista eri lähteistä. Pääosa rahoituksesta, 40 miljoonaa euroa, oli peräisin vuosille 2021 ja 2022 budjetoitusta tulevaisuusinvestointivaruudesta. Tulevaisuusinvestointien oli tarkoitus olla kertaluonteisia, eikä niistä pitänyt aiheutua valtiolle menoja enää vuonna 2023. Nyttemmin määrärahoja on kuitenkin budjetoitu vuodelle 2023 siten, että tulevaisuusinvestointivaruuksilla on voitu muun muassa kattaa vuonna 2022 syntyneiden menojen maksatukset.

JOTPAN määrärahoista 5,2 miljoonaa oli peräisin Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF), ja noin miljoona oli siirretty JOTPAN toimintamenoiksi opetus- ja kulttuuriministeriön muilta perusrahoitteisen koulutuksen ja jatkuvan oppimisen kehittämisen määrärahamomenteilta. Vuonna 2022 JOTPAN toiminnan rahoituslähteenä oli lisäksi kertaluontoinen määräraha hoiva-avustajakoulutukseen.



Kuvio 3: JOTPALLE vuosille 2021 ja 2022 budjetoitu rahoitus yhteensä. (Lähteet: Valtion talousarviot ja lisätalousarviot vuosille 2021 ja 2022)

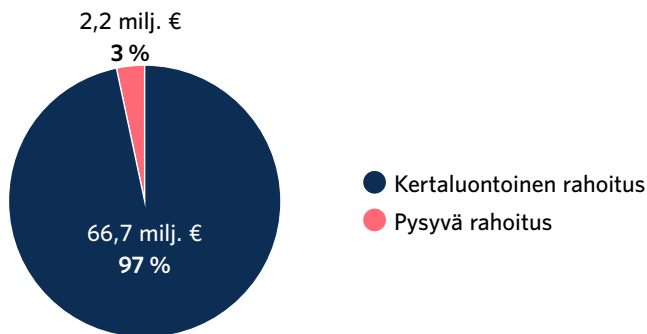
Toimintamenot, kansalliset avustuspäärärahat ja RRF-määrärahat ovat toisistaan erillisiä vuosien 2021 ja 2022 tilijaotteluissa, mikä on mahdollistanut eri lähteistä peräisin olevan ja eri käyttötarkoituksiin tarkoitetun rahoituksen seuraamisen. Rakennemuutosaloille kohdennettua koulutusta JOTPA on rahoittanut RRF-rahoituksella ja kansallisella tulevaisuusinvestointeihin kohdennetulla rahoituksella.

Vuodesta 2023 alkaen julkisten työvoimapalvelujen määrärahasta (momentti 32.30.51) siirretään 10 miljoonaa euroa JOTPA:n pysyväksi määrärahaksi.

JOTPA:n kertaluonteiseksi tarkoitettu määräraha on kohdistunut osittain pysyvän luonteisiin koulutustarpeisiin

JOTPA:n rahoittaman koulutuksen rahoitustarve on ollut luonteeltaan usein pidempiaikaista tai jopa rakenteellista. Voimakkaat koulutustarpeen muutokset ja rahoitustason vaikea ennakoitavuus eivät tue vaikutusten pysyvyyttä.

JOTPA:n rahoitus on vuosina 2021 ja 2022 ollut toimintamenoja lukuun ottamatta kertaluonteista. Kertaluonteinen rahoitus on sopinut selvärajaisten hankkeiden, kuten osaamismarkin, verkko-koulutuksen tai toimintamallin kehittämisen, rahoittamiseen.



Kuvio 4: JOTPA:n kertaluonteinen ja pysyvä rahoitus 2021-2022. (Lähteet: vuosien 2021 ja 2022 talousarviot ja lisätalousarviot)

Rahoitusta on kohdennettu osittain myös sellaisiin koulutuksen tunnistettuihin katvealueisiin, kuin hoiva-avustajakoulutukseen, joilla rahoitustarve on luonteeltaan pidempiaikaista tai jopa rakenteellista. Lisäksi työelämän muutos voi luoda uusia koulutuksen katvealueita, joiden kattamiseen tarvittaisiin erityisiä toimenpiteitä ja kohdennettua rahoitusta.

JOTPA:n rahoituskehyksessä varattu pysyvä rahoitus kohdentuu toimintamenoihin sekä 10 miljoonan euron vuosittaiseen määrärahaan, joka on tarkoitettu koulutuksen ja tukitoimien perusrahoitukseksi.



Rahoitusta on kohdennettu myös rakenteellisiin rahoitustarpeisiin.

Taulukko 1: JOTPA:n määrärahat vuosille 2021–2026. (Lähteet: talousarviot ja lisätalousarviot vuosilta 2021–2023, valtiovarainministeriön esitys valtion talousarvioehdotukseksi vuodelle 2024, JOTPA (2025 ja 2026) sekä tutkiahallintoa.fi)

Vuosi (1 000 euroa)	2021	2022*	2023**	2024	2025	2026
Toimintamenot	1 100	1 100	1 220	1 240	1 200	1 200
Kansallinen rahoitus	42 800	5 375	26 250	10 000	10 000	10 000
RRF-rahoitus	5 200	13 350	12 350	4 600	-	-
Uudelleenbudjetoidut määrärahat	-	13 800	-	-	-	-
Yhteensä	49 100	33 625	39 820	15 840	11 200	11 200

* Vuonna 2022 oli käytettävissä budjetoitujen määrärahojen lisäksi vuodelta 2021 siirtyneet noin 49 miljoonaa euroa, josta 5,2 miljoonaa oli RRF-rahoitusta sekä 1 miljoona toimintamenoihin ja 42,8 miljoonaa koulutukseen kohdennettavaa kansallista rahoitusta.

** Vuonna 2023 on käytettävissä budjetoitujen määrärahojen lisäksi edellisiltä vuosilta siirtyneet 32,3 miljoonaa euroa, joista 12 miljoonaa oli RRF-rahoitusta sekä 1,1 miljoonaa toimintamenoihin ja 19,2 miljoonaa koulutukseen kohdennettavaa kansallista rahoitusta.

Vuosille 2022–2024 JOTPA:n käyttöön on osoitettu määräaikaista kansallista rahoitusta ja RRF-rahoitusta, jotka ovat yhteismäärältään moninkertaisia pysyvään perusrahoitukseen nähden.

JOTPA:n toiminta on lyhyessä ajassa muotoutunut perusrahoituksen tasoon nähden moninkertaisen rahoitusvolyymin mukaiseksi. Tarkastusta toteutettaessa ei ole ollut tiedossa, minkä verran JOTPA:n kohdennetaan varoja tulevina vuosina. Voimakkaat muutokset rahoituskehyksessä vaikeuttavat JOTPA:n toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä.



Muutokset rahoituskehyksessä vaikeuttavat toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä.

JOTPA:n rahoitus ei ole leikannut tutkintoon tähtäävän koulutuksen perusrahoitusta

JOTPA:n toimintamääräraha koottiin neljältä muulta opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahamomentilta. Koulutusjärjestelmän kokonaisuuteen verrattuna JOTPA:n rahoitus on kohdentunut piste-mäisesti pienimuotoiseen tai kokeilevaan toimintaan. Joiltain osin rahoituksella on myös pilotoitu tunnistettuihin osaamistarpeisiin kohdentuvien hankkeiden ketterää hallinnointia.

JOTPA:n toimintaan uudelleenkohdennetut määrärahat ovat koulutusjärjestelmien kokonaisrahoitukseen nähden vähäisiä. Huoli siitä, että JOTPA:n toiminnan rahoitus leikkaisi koulutuksen perusrahoitusta ei näytä toteutuneen. Toisaalta määrärahojen uudelleenkohdentamisen varovaisuus on heijastunut myös siihen, ettei koulutusjärjestelmän rahoitusrakenne ole myöskään uudistunut merkittävästi.

Tarkastuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan toimintaympäristön ja työelämän muuttuvien osaamistarpeiden tyydyttäminen edellyttäisi rohkeampaa otetta siinä, miten olemassa olevan koulutusjärjestelmän painopisteitä ja siihen liittyvää rahoitusta kohdennetaan. Haastatellut JOTPA:n sidosryhmien edustajat jakavat laajasti näkemyksen, että uusien rahoitustarpeiden ilmaantuessa tulisi arvioida uudelleen vanhojen rahoitusmuotojen ja -kohteiden välttämättömyyttä. Arviointia pidettiin tärkeänä paitsi valtion menojen kasvun hillitsemisen, myös koulutuksen rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen näkökulmasta.

Useat erilaiset rahoituslähteet lisäävät hallinnollista taakkaa

JOTPA:n käyttöön osoitetun kansallisen budjettirahoituksen ja RRF-rahoituksen käyttöä säädellään useilla eri laeilla, määräyksillä ja ohjeilla. Toiminnan laillisuuden varmistaminen vaatii lainsäädännön ja ohjeistuksen tuntemista ja kykyä soveltaa niitä käytännön työssä. Rahoituslähteisiin kohdistuu myös toisistaan poikkeavia raportointivelvoitteita.

Virheet rahoituksen allokoinnissa, epäonnistuminen tuloksellisuuden varmistamisessa tai rahoituksen valvonnan puutteelliset menettelyt voisivat johtaa RFF-rahoituksen säännöstenvastaisuuksiin, ja viime kädessä jopa EU-varojen takaisinperintään. Riski on korostunut, kun huomioidaan JOTPA:n henkilöressurssien kuormitus.

JOTPA on hallinnut hallinnolliseen taakkaan liittyviä riskejä omalla työllään. Rahoituksen allokoinnin keskittäminen on samanaikaisesti vahvistanut myöntöprosessia, mutta lisännyt myös systeemisen riskin mahdollisuutta siinä, että myöntökäytännöt vinoutuvat. Toisaalta Opetushallituksen resurssien hyödyntäminen avustusten myöntämisen teknisessä valmistelussa on osaltaan edistänyt vakiintuneiden ja johdonmukaisten käytäntöjen omaksumista.

RRF-rahoitukseen liittyviä riskejä on hallittu sovittamalla RRP-ohjelman ja uudistuksen tavoitteita yhteen

Suomen kestävä kasvun (RRP) ohjelman tavoitteisiin perustuvaa RRF-rahoitusta on allokoitu JOTPA:n kautta rakennemuutosaloille ja koulutuksessa aliedustetuille ryhmille kohdennettuun koulutukseen. Lisäksi JOTPalle on budjetoitu RRF-rahoitusta työelämän muutosten ennakoinnin raportointijärjestelmän kehittämiseen ja osaamiskartoitukseen yhdessä muiden opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen toimijoiden kanssa.

RRF-rahoituksen painopisteenä on ollut vihreän siirtymän ja digitalisaation tukeminen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanon näkökulmasta riskiksi olisi voinut muodostua se, että rahoitus painottuu liiaksi RRF-rahoituksen painopisteiden mukaisesti ja muut osaamisen katvealueet jäisivät liian vähäiselle huomiolle. Tätä rahoituksen riskiä on hallittu yhteensovittamalla RRP-ohjelman ja jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteita. Tämä oli mahdollista, koska RRP-ohjelmaa ja jatkuvan oppimisen uudistusta valmisteltiin samanaikaisesti.

2.3 Jatkuvan oppimisen rahoituksen rajapinnat muihin osaamisjärjestelmän osiin ovat vielä epäselviä

JOTPA rahoittaa säännellyn koulutuksen katvealueita

JOTPA:n tarkoituksena on kohdentaa osaamispalveluita havaitsemiensa tarpeiden mukaan ja vastaa työelämän muutokseen ennakoivasti. Koulutusjärjestelmän katvealueiden todentamisen käytännöt ovat kuitenkin vasta kehitymässä.

JOTPA-lain hallituksen esityksen (HE 76/2021 vp.) mukaan JOTPA olisi osa jatkuvan oppimisen palveluekosysteemiä, joka tukisi kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltaisi innovaatioita palveluissa ja tuotannossa. Tätä tehtävää JOTPA toteuttaa rahoittamalla sellaisia osaamispalveluita, jotka vastaavat ennakkollisesti tietyn alueen, toimialan tai kohderyhmien tarpeita. Uusien tarpeiden tunnistaminen näkyy JOTPA:n toiminnassa muun muassa siten, että se ehdottaa omien ennakointimallien perusteella uusia painopistealueita. Painopistealueet ovat säänneltyyn koulutukseen nähden uusia aloja, jolle on tarve löytää opettajia ja osaamista.

Jatkuvan oppimisen ESR+-hankkeita ja JOTPA:n rahoitusta hallinnoidaan toisistaan erillisinä

Jatkuvan oppimisen uudistusta rahoitetaan paitsi JOTPA:n kansallisella ja RRF-rahoituksella, myös EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahaston ESR+-rahoituksella. ESR+-hankkeita hallinnoidaan JOTPA:n hankkeista erillään. Erillinen hallinnointi lisää riskiä siitä, että samoja hankekustannuksia rahoitetaan päällekkäisesti eri lähteistä.

Koulutuksen järjestäjät hakevat hankkeille avustusta useista rahoituslähteistä. Tämä on luonnollista, kun varmuutta avustushakemuksen menestymisestä ei vielä ole.



JOTPA ehdottaa uusia painopistealueita ennakointimallien perusteella.



Eri rahoituslähteiden hankkeiden hallinnointi toisistaan erillään lisää päällekkäisen rahoituksen riskiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että JOTPA:n rahoittaman koulutustarjonnan ja ELYjen kilpailuttamien ja hankkimien ammatillisesti suuntautuneiden koulutuksien kohdalla on kohtuullisen suuri riski siitä, että rahoitusta kohdentuu hyvin saman tyyppisiin tai täysin päällekkäisiin kohteisiin.

JOTPA on pyrkinyt hallitsemaan päällekkäisen rahoituksen riskiä käymällä jatkuvaan oppimiseen liittyviä hankkeita läpi ELY-keskusten kanssa. Tämä yhteistyö on perusteltua ja siitä on säädetty myös JOTPA-lain 7 §:ssä. Jotta päällekkäisen rahoituksen riskiä ennaltaehkäistäisiin tehokkaasti, hankkeiden läpikäynti tulisi kuitenkin dokumentoida nykyistä systemaattisemmin.

Oppijoiden työmarkkina-asemaan perustuvat rajaukset voivat ohjata osaamispalveluita epätarkoituksenmukaisella tavalla

JOTPA:n julkaisemissa hakutiedotteissa rahoitusta on ilmoitettu kohdennettavan JOTPA:n pääasiallisten kohderyhmien mukaisesti. Rahoituksen saajat ovat tulkinneet tätä niin, että työttömät työnhakijat olisi työmarkkinastatukseen perustuvalla kohderyhmärajausella suljettu JOTPA:n rahoittamien jatkuvan oppimisen toimenpiteiden ulkopuolelle.

Hakuilmoitusten sisältö on ollut omiaan lisäämään epäselvyyttä siitä, ovatko työttömät työnhakijat voineet osallistua oppijoina JOTPA:n rahoittamiin hankkeisiin. JOTPA toimitti tarkastusvirastolle tarkastuksen aineistona käytetyt toteuttamiensa rahoitushakujen hakuilmoitukset. Esimerkiksi työmarkkina-asemaa vahvistavaan koulutukseen ylitarjonta- ja rakennemuutosaloille kohdennetun avustuksen hakuilmoitus on poikennut työttömien osallistumisoikeuden osalta siitä, mikä hakuilmoituksen sisältö on ollut rahoitushaun päättymisen jälkeen JOTPA:n verkkosivuilla. Verkkosivuilla olevan hakuilmoituksen mukaan työttömät työnhakijat voivat osallistua hankkeeseen. Tarkastusvirastolle toimitetun hakuilmoituksen mukaan työttömät työnhakijat eivät ole voineet olla rahoitetun toiminnan kohderyhmänä. Haastattelujen perusteella tämä osallistumista rajoittava linjaus on ollut hanketoteuttajille muodostunut käsitys työttömien työnhakijoiden oikeudesta osallistua hankkeisiin. Kohderyhmärajaus on koettu ongelmalliseksi, eikä sitä ole noudatettu johdonmukaisesti.

JOTPA-lain 2 §:n 3. kohdan mukaan JOTPA:n rahoittaman koulutuksen pääasiallisia kohderyhmiä ovat erityisesti työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt. Tarkastusvirastolle toimitettujen hakuilmoitusten mukaan JOTPA:n myöntämällä avustuksilla



Valtionavustushauissa koulutuksen pääasiallisia kohderyhmiä ovat olleet työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt.

toteutettavan koulutuksen kohderyhmät on määritelty tämän mukaisesti. JOTPA on voinut määritellä sitovasti koulutuksen kohderyhmän valtionavustuksen myöntämisen tai hankinnan yhteydessä. Määritetty kohderyhmä on opiskelijavalinnassa sitova.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että JOTPA:n rahoittamiin koulutuksiin on kohderyhmämäärittelyn vastaisesti osallistunut myös työttömiä työnhakijoita. Avustuksen saajat eivät ole pitäneet työttömän oppijan sulkemista pois koulutuksesta perusteltuna, jos hänellä on ollut hankkeen mukainen osaamisen kehittämisen tarve.

JOTPA-lain 13 §:n mukaan muussa kuin säännellyssä koulutuksessa koulutuksen järjestäjä päättää koulutukseen hakeutumiseen ja opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on myös opiskelijavalinnan toteuttaminen, mutta JOTPA päättää viranomaisroolissaan opiskelijaksi ottamisesta koulutuksen järjestäjän valintaesityksen pohjalta.

JOTPA-lain 11 §:n mukaan säänneltyyn koulutukseen opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, jolla on valtionavustuspäätöksessä tai hankintasopimuksessa määritelty osaamistarve. Lainkohta ei siis sulje mitään kohderyhmää pois henkilön työmarkkina-aseman perusteella. Hallituksen esityksen (HE 76/2021 vp.) mukaan tätä opiskelijaksi ottamisen edellytystä tulisi soveltaa myös sääntelettömään koulutukseen. Näin myös työttömät työnhakijat voisivat osallistua JOTPA:n rahoittamaan koulutukseen, jos sitä ei olisi rajattu pois koulutuksen kohderyhmää määriteltäessä.

Oppijan osaamisen kehittämisen tarve tai tarjolla olevien oppijalle soveltuvien palveluiden, ei hänen työmarkkinastatuksensa, tulee määrittää se, mihin koulutuksiin kukin on kelpoinen osallistumaan. JOTPA ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat tarkastusluonnosta kommentoidessaan tuoneet esiin, että vaikka rahoitus on tarkoitettu hankkeisiin, jotka on suunnattu ensi sijassa muille kohderyhmille kuin työttömille, rahoituksen kohdentamisesta päätettäessä ei ole ollut tarkoituksena, että työttömät työnhakijat rajattaisiin osaamisen kehittämisen ulkopuolelle. JOTPA on tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että esimerkiksi kone-, metalli-, kuljetus- ja logistiikka-aloille vihreän siirtymän tukemiseksi myönnetyn valtionavustuksen julkisessa hakuilmoituksessa on tuotu selkeästi esiin, että työttömät työnhakijat ovat nimenomaisesti voineet osallistua tähän koulutukseen, eikä osallistumisoikeudessa ole siksi ollut epäselvyyttä.

Myös etuudet ohjaavat oppijoita koulutusjärjestelmän osien välillä epätarkoituksenmukaisesti. Pakolaisstatuksella toimeentulotukea saavat henkilöt ovat työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä. Tarkastushaastattelujen mukaan on yleistä, että vastaanottokeskuksen toimeentulotuen varassa oleva henkilö ei rekisteröidy kotikuntaan,



Kentällä on ollut epäselvyyttä siitä, onko kohderyhmämäärittely rajannut työttömät koulutuksen ulkopuolelle.

vaikka olisikin siihen oikeutettu, koska rekisteröitymisestä seuraisi tukien pienentyminen. Henkilö ei siis siirry työvoimahallinnon palvelujen piiriin, eikä ole myöskään oikeutettu osallistumaan säännönmukaisen koulutusjärjestelmän tuottamiin tutkintoon johtaviin koulutuksiin. Tällainen oppija saattaa jäädä pidemmäksikin ajaksi täydentävien oppimispalveluiden varaan.

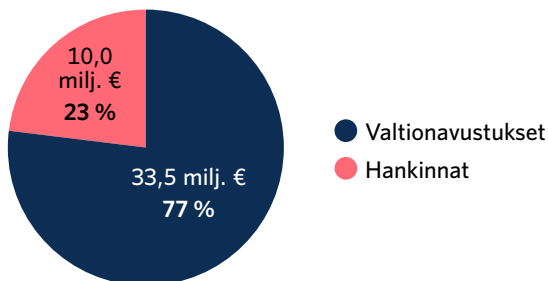
Esimerkkien perusteella rajapinta työvoimakoulutuksen toimenpiteiden ja jatkuvan oppimisen hankkeiden välillä on ollut epäselvä. Erityisesti tulkinnat oppijan työmarkkina-aseman vaikutuksesta hänen edellytyksiinsä osallistua koulutukseen ovat johtaneet epä-tarkoituksenmukaisiin tilanteisiin.

2.4 Jatkuvan oppimisen rahoitus painottui rahoitusmuotojen välillä epätasaisesti

Rahoituksen voimakas painottuminen valtionavustuksiin voi hidastaa osaamisjärjestelmän uudistumista

JOTPA:n myöntämiä valtionavustuksia voidaan myöntää vain toimijoille, jotka kuuluvat koulutuksen perusrahoituksella toteutettavaan koulutusjärjestelmään. Tämä avustuksena myönnettävän rahoituksen ehto ja se, että tarkastuksen ajanjaksolla 77 prosenttia rahoituksesta myönnettiin avustuksina, ovat voineet rajoittaa uusien toimintamallien ja koulutusinnovaatioiden syntymistä.

JOTPA kohdentaa rahoitustaan jatkuvan oppimisen hankkeisiin myöntämällä valtionavustuksia ja hankkimalla niin sanottua sääntelemätöntä koulutusta sellaisilta toimijoilta, jotka eivät ole viranomaiseksi katsottavia toimijoita, siis julkisen valvonnan alaisia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuja oppilaitoksen ylläpitäjiä tai korkeakouluja. Hankintojen osuus JOTPA:n rahoittamista hankkeista on toukokuuhun 2023 mennessä ollut noin viidennes.



Kuvio 5: JOTPA:n vuosien 2021–2022 menojen jakautuminen valtionavustuksiin ja hankintoihin. (Lähde: JOTPA)



Tarkastuksen ajanjaksolla 77 prosenttia rahoituksesta myönnettiin avustuksina.

JOTPA:n valtionavustuksilla on rahoitettu koulutuksia, jotka täydentävät lakisääteistä koulutusta, mutta joissa perusrahoitus ei ole riittävää tai sitä ei ole mahdollista kohdentaa nopeasti tarkoitusta varten perustarjontaa ja muuta koulutuksen saatavuutta vaarantamatta.

Valtionavustukset kohdennetaan ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjille sekä ammattikorkeakouluille ja yliopistoille. Hankinnoilla voidaan taas kilpailuttaa koulutus- ja osaamispalveluita, eikä niiden toteuttajatahoa ole määritelty säädösten tasolla.

Rahoituksen kohdentuminen pääsääntöisesti valtionavustuksiin lukitsee suurimman osan jaettavasta rahoituksesta perinteisille koulutusjärjestelmän toimijoille. Rahoituksen painottuminen valtionavustuksiin on osin selitettävissä määrärahan käyttöä koskevalla tiiviillä aikataululla. JOTPA:n edustajien haastattelussa tuotiin esiin, että valtionavustukset ovat hankintoja nopeampi tapa jakaa rahaa eteenpäin. Kehittämissuunnitelmassa tai neuvoston kokouspöytäkirjoissa ei ole erikseen linjattu tai tehty päätöstä, kuinka suuri osa JOTPA:n määrärahoista tulisi kohdentaa valtionavustuksiin ja hankintoihin, vaan rahoitusinstrumentti päätetään tunnistetun koulutustarpeen mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys oli, että rahoitusta olisi alun alkaen tullut painottaa hankintoihin toteutunutta enemmän. Tällainen rahoitusmuotoja koskenut linjaus olisi ohjannut sisällöllisesti myös sitä, millaiseen toimintaan rahoitusta olisi kohdennettu. Se, että eri rahoitusmuotojen osuuksia ei ole linjattu ennalta, on mahdollistanut rahoitushakujen nopeamman käynnistämisen.

Suurin osa JOTPA:n hankintoihin käytetyistä määrärahoista, 7,5 miljoonaa euroa, on kohdennettu työelämän rakennemuutosongelman ratkaisuun. Hankinnoilla on täydennetty esimerkiksi vihreää siirtymää ja digitaalisuutta edistävää koulutusta, joissa on havaittu erityisiä tarpeita. Hankintojen kohteina ovat olleet esimerkiksi vetytalous, akkuteollisuus sekä digitaalinen ja monikanavainen kauppa. Hankinnat on toteutettu hankintalain mukaisella avoimella menettelyllä, ja niihin ovat voineet tarjota osaamistaan myös yksityisen sektorin osaamispalvelujen tuottajat.

Toiseksi JOTPA on toteuttanut pienhankintoja akuutteihin työelämän osaamistarpeisiin yhteensä 0,2 miljoonan euron arvosta. Kausityön työnjohtajien lyhytkoulutus ei kuitenkaan toteutunut kaikilta osin, sillä oppijoita ei tavoitettu riittävästi.

Kolmas JOTPA:n toteuttamien hankintojen kohde on ollut työelämän osaamistarpeiden ennakoinnin hankkeet, joilla on erityisesti pyritty kehittämään ennakoinnin raportointijärjestelmää. Hankintoja on tehty kolme, joista kaksi on toteutettu pienhankintoina ja yksi rajoitetussa hankintamenettelyssä. Ennakointihankkeet ovat olleet ainoita JOTPA:n hankintoja, joissa on käytetty myös RRF-rahoitusta.



Rahoituksen painottuminen valtionavustuksiin selittyy tarpeella kohdentaa rahaa toimintaan nopeasti.

Muita JOTPA:n hankintoja ovat olleet muun muassa tutkimuksellinen kokeiluhanke koulutuksessa aliedustetuista henkilöistä sekä JOTPA:n omien verkkopalveluiden kehittäminen sekä sen strategian, palveluiden tuotteistamisen, viestinnän ja vaikuttavuuden kehittäminen konsultointipalveluiden avulla. JOTPA on myös toteuttanut pienellä omarahoitusosuudella sisäisen kehittämisen Osaaminen näkyviin -hankkeen, jonka rahoituksesta vastasi pääosin Sitra.⁵

Hankintojen kohteet vastaavat JOTPA:n tehtäviä ja uudistuksen tavoitteita. Erityisen toimiviksi hankinnat ovat osoittautuneet kehittymässä olevien alojen koulutushankkeissa, joissa säännelty koulutus ei ole vielä käynnistynyt, vaikka osaamistarve on ollut ilmeinen.



Hankinnat soveltuvat kehittymässä olevien alojen koulutustarpeisiin.

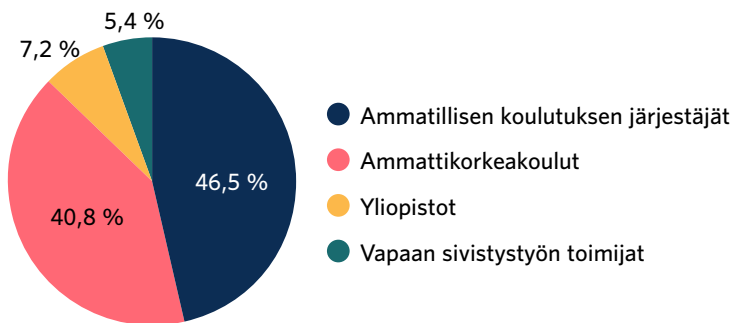
Valtionavustusten keskittyminen muutamille toimijoille voi olla riski toiminnan vaikuttavuudelle

JOTPA:n myöntämistä valtionavustuksista 20 prosenttia on kohdentunut kolmelle koulutuksenjärjestäjälle. Avustuksia ei ole juurikaan myönnetty sellaiseen toimintaan, joissa vapaan sivistystyön toimijoiden rooli olisi ollut merkittävä.

JOTPA on myöntänyt vuonna 2022 valtionavustusta yhteensä 33,5 miljoonaa euroa 79 eri organisaatiolle. Avustusta hakeneita organisaatioita on ollut yhteensä 138, näistä 57,2 prosenttia on saanut avustusta. Kaikissa paitsi hoiva-avustajien avustushaussa avustuskelpoisiksi oli määritelty ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, yliopistot ja vapaan sivistystyön toimijat.

Hakemuslomakkeilta käy ilmi hakijaorganisaation nimi ja omistajatyyppi, mutta ei luokittelutietoa siitä, onko koulutuksenjärjestäjä ammattikorkeakoulu, yliopisto, ammatillinen oppilaitos tai vapaan sivistystyön toimija. Huomioitavaa on myös se, että ammatillisen koulutuksen järjestäjätahot voivat olla keskenään hyvinkin erilaisia, ja joukkoon mahtuu niin perinteisiä ammatillisia oppilaitoksia kuin erityisammattioppilaitoksia sekä yhdistyksiä ja säätiöitä, joilla voi ammatillisen opetuksen järjestämisoikeuden lisäksi olla muuta kurssimuotoista toimintaa. JOTPA on järjestänyt yhden tilaisuuden yhteishankkeiden lisäämisestä, mutta tällä ei ole kyetty varmistamaan avustusten kohdentumista erilaisiin koulutuksen järjestäjiin.

Hakijaorganisaatiot on tarkastuksessa luokiteltu opetus- ja kulttuuriministeriön ajantasaisten koulutuksen järjestäjälistausten perusteella. Tarkastuksen ajankohdan jälkeen JOTPA on ottanut käyttöön seurantajärjestelmän, joka tuottaa ajantasaista tietoa muun muassa rahoitushakemuksista, hakijoista ja rahoituksen kohdentumisesta.



Kuvio 6: JOTPA:n myöntämien valtionavustuksien jakaantuminen koulutuksen järjestäjittäin.

Euromääräisesti eniten avustuksia ovat saaneet ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Kaikista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä noin 60 prosenttia on hakenut JOTPA:n valtionavustusta. Ammattikorkeakouluista kaikki ovat hakeneet jatkuvan oppimisen määrärahasta myönnettäviä valtionavustuksia. Ammattikorkeakouluilla on ollut useampia hankkeita hakijaa kohden, ja keskimääräinen avustus hakijaa kohden on jopa kaksinkertainen verrattuna yliopistoihin tai ammatillisen opetuksen järjestäjiin.

Vapaan sivistystyön toimijoista avustusta on hakenut 7 prosenttia toimijoista ja myönnetyn avustuksen osuus myönnetyistä avustuksista on ollut 5,4 prosenttia. Vapaan sivistystyön toimijoilla hankkeiden lukumäärä hakijaa kohden on ollut keskimäärin yksi ja hakijakohtainen avustumäärän keskiarvo myös alhaisempi kuin muilla toimijoilla.



Vapaan sivistystyön toimijat ovat hakeneet ja saaneet suhteellisesti vähiten avustuksia.

Taulukko 2: JOTPA:n myöntämät valtionavustukset ja jakautuminen koulutuksen järjestäjittäin. (Lähteet: JOTPA, Tilastokeskus ja OKM)

Koulutuksenjärjestäjä	Toimijoiden lukumäärä	Myönnetyt avustukset (miljoonaa euroa)	Avustusta saaneiden / hakeneiden määrä	Myönnetyn avustuksen määrä € / hakija (keskiarvo)
Ammatillinen koulutuksen järjestäjä*	136	15,6	45/82	345 857
Ammattikorkeakoulu	24	13,7	17/24	803 855
Yliopisto	13	2,4	7/11	346 054
Vapaa sivistystyö**	285	1,8	10/20	181 251

* Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvat opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.

** Kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset, opintokeskukset.

Myönnetyt valtionavustukset ovat painottuneet muutamille suurille koulutuksenjärjestäjille. Kolmelle eniten avustusta saaneelle hakijalle on myönnetty yhteensä 20 prosenttia kaikista myönnettyistä avustuksista. Avustusten kohdentuminen pienelle hakijajoukolle ei tue parhaalla mahdollisella tavalla uusien toimintamallien tai kyvykkyyksien leviämistä ja juurtumista.

Sen sijaan vapaan sivistystyön toimijat ovat niin haetuissa kuin myönnettyissä avustuksissa toiminnan mittakaavaansa nähden ali-edustettuina. Avustukset ovat kohdentuneet pääosin sellaisille toimialoille ja sellaisiin osaamistarpeisiin, joissa vapaan sivistystyön toimijoiden rooli on lähtökohtaisesti vähäisempi. Vapaan sivistystyön toimijat saattavat kuitenkin olla keskeisessä asemassa erilaisten ali-edustettujen ryhmien kohtaamisissa ja mukaan saamisessa erilaisiin osaamispalveluihin. Riskinä on myös, että jos vapaan sivistystyön toimijat eivät hae avustuksia tai osallistu hanketoteutukseen kumppanuuksien kautta, laaja joukko palveluntuottajia jää uudenlaisten toimintatapojen kehittämisen ja uudistumisen ulkopuolelle.

Valtionavustusten myöntämisen poissulkeville ehdoille ei ole ollut johdonmukaisia kriteerejä

JOTPA:n rahoittamien valtionavustusten hakuilmoituksissa on tuotu esiin, että JOTPA ei voi myöntää rahoitusta työvoimakoulutukseen, henkilöstökoulutukseen, liiketaloudelliseen toimintaan tai koulutukseen, jota on mahdollista järjestää oppilaitoksen suoritepäätösten mukaisten tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. JOTPA-lakiin perustuvien valtionavustuksen poissulkevien kriteerien tulkintakäytännöt ovat kuitenkin osoittautuneet epäjohdonmukaisiksi.

Kysymys työttömien työnhakijoiden edellytyksistä osallistua JOTPA:n rahoittamaan koulutukseen on kertomuksen luvussa 2.3 kuvatus mukaisesti ollut epäselvää ja osin rahoitetun koulutus-toimijan oman harkinnan varassa.

Myös avustuksen yhteys liiketaloudelliseen toimintaan on epäselvä. JOTPA ei myönnä avustusta suoraan liiketaloudelliseen toimintaan. On kuitenkin mahdollista, että JOTPA rahoittaa epäsuorasti liiketaloudellista täydennyskoulutusta. Koulutuksen järjestäjä voi myös käyttää koulutuksissaan JOTPA:n hankkeissa kehitettyjä osaamispalvelukonsepteja ja -tuotteita. Jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteena on ollut edistää koulutuksen palvelujärjestelmän kokonaisvaltaista uudistumista. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ei olisi tarkoituksenmukaista estää hyödyntä-mästä JOTPA:n rahoittamien hankkeiden tuotoksia.

JOTPA-lain mukaan pääsääntö on, että JOTPA:n koulutushankkeet painottuvat työllisten ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien oppijoiden työmarkkina-aseman vahvistamiseen. JOTPA:n ei sen sijaan tule rahoittaa yksittäisen yrityksen henkilöstökoulutusta.



Kolmelle eniten avustusta saaneelle hakijalle on myönnetty 20 prosenttia kaikista avustuksista.

Tulkinnallisen rajan muodostaa esimerkiksi kysymys siitä, sopiiko koulutus JOTPA:n rahoitettavaksi, jos siihen osallistuu henkilöstöä useammasta tai vain muutamasta yrityksestä.

Eräissä hankkeissa avustuksella järjestetty koulutus on rakentunut yksittäisen tai muutaman paikallisesti merkittävän yrityksen tuotantoprosessien tarpeiden varaan. Ei ole selvää, missä vaiheessa tällainen koulutus muuttuu yksittäisen yrityksen tukemiseksi, varsinkin jos koulutukseen osallistuu useita henkilöitä samasta yrityksestä, jonka ehdoilla koulutusta järjestetään. Työssä olevien henkilöiden koulutuksen rahoittamisessa on ilmeinen riski siitä, että valtio voi rahoittaa sellaistakin osaamisen päivittämistä ja kehittämistä, jonka rahoitusvastuu kuuluisi yrityksille ja yhteisöille itselleen.

Samanaikaisesti on huomioitava, että aidoissa työtehtävissä ja aidossa työympäristössä tapahtuva koulutus on oppijalle mielekääntä ja työmarkkina-aseman näkökulmasta vaikuttavaa. Yrityksillä ei myöskään ole kaikilla aloilla edellytyksiä järjestää työntekijöidensä työmarkkina-asemaa vahvistavaa henkilöstökoulutusta. Nykyinen ohjeistus ei anna vastausta siihen, miten työpaikoilla tapahtuva oppiminen tulisi JOTPA:n rahoittamissa hankkeissa toteuttaa.

JOTPA ei voi myöntää rahoitusta koulutukseen, joka on mahdollista järjestää oppilaitoksen suoritepäätösten mukaisten tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Tarkastuksessa havaittiin kolme hakemusta, joissa avustuksen hakija oli ilmoittanut, että koulutus olisi mahdollista järjestää oppilaitoksen tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Silti JOTPA on myöntänyt hakijalle avustusta. Päätöksessä ei ole esitetty perustetta, miksi avustus on myönnetty poissulkevasta ehdosta huolimatta. JOTPA on tarkastusta kommentoidessaan tuonut esiin, että hankkeissa ei ole ollut kyse ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettusta säännellystä koulutuksesta vaan sitä tukevista toimista, eikä avustuksen myöntämisessä ole tapahtunut virhettä.

Rahoitettavien hankkeiden paremmuutta koskeva arviointi on hakenut muotoaan

JOTPA:lla on ollut käytössään pisteytysjärjestelmä, joilla hakemuksia on arvioitu. Hankekohtaisten tietojen perusteella JOTPA:n hankkeiden laajuus-, laatu- ja riskiarviointi ei kuitenkaan ole ollut systemaattista.

Hankehakemuksissa esitettyjen euromääräisten käyttösuunnitelmien kustannustehokkuuden arvioinnin merkitys on korostunut, koska hankeavustuksiin käytettävissä oleva rahoitus on rajallinen ja koska tavoitteena on, että rahoitus kohdennetaan mahdollisimman vaikuttavalla tavalla jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.



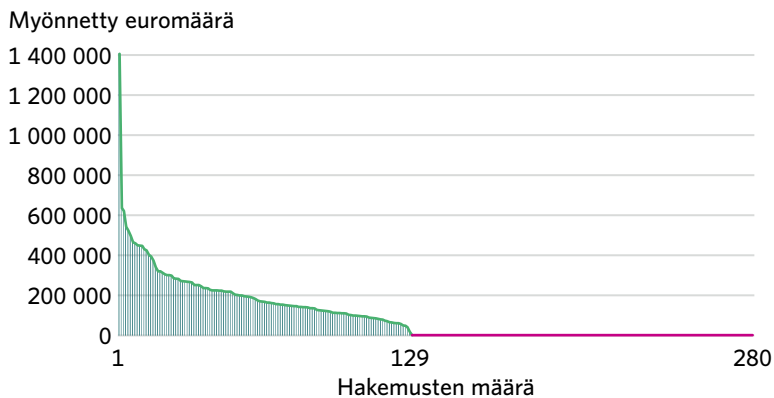
Ei ole selvää, missä vaiheessa koulutus muuttuu yksittäisen yrityksen tukemiseksi.

Valtionavustuslain mukaan valtionavustuksen myöntämistä ohjaa avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ja avustuksen ehdot. Yleisenä ehtona laissa on yksilöity, että valtionavustuksen myöntämisen on oltava perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Myöntöharkinta ei voi perustua pelkästään valtionavustuslakiin kirjattuihin avustuksen myöntämistä koskeviin yleisiin periaatteisiin, vaan harkinnassa tulee ottaa huomioon kutakin avustusjärjestelmää koskevat aineelliset tavoitteet. Avustuksen käytön tavoitteista voi olla säädetty erikoislainsäädännössä tai ne voivat olla kirjattuina esimerkiksi valtion talousarvioon tai myönnettävää avustusta koskevaan ohjeeseen. Avustuksen käytön tavoitteet ja kohdentamiseen vaikuttavat tekijät on esitettävä viimeistään myöntöprosessin yhteydessä laadittavissa asiakirjoissa.⁶

JOTPAN myöntämässä valtionavustuksissa hankkeiden kustannustehokkuutta on arvioitu hakuilmoituksissa esitettyllä arviointikriteerillä ”hankkeen taloudellinen ja tehokas toteuttamismalli”. Arviointikriteerien tulee olla riittävän konkreettisia, jotta niiden soveltaminen voi olla läpinäkyvää.

Myöntöharkinnan yksilöidyt kriteerit, jotka kuvaavat myönnettävän avustuksen käyttötarkoituksen, tukevat avustuspäätösten johdonmukaista valmistelua. Valmisteluun kuuluu myös se, miten käytettävissä oleva määräraha kohdennetaan hakijoiden kesken, jos haettu rahoitus yhteensä on suurempi kuin määräraha. Valtionavustuslain mukaan valtionavustusta tulisi myöntää vain avustukselle määriteltyn käyttötarkoitukseen soveltuvaan, riittävän laatutason omaavaan toimintaan. Avustusmääräraha voidaan kohdentaa joko kaikille kriteerit täyttävälle hakijoille tai avustusta voidaan kohdentaa myöntökriteerien ja viime kädessä toiminnan tai hankkeen laadun ja laajuuden perusteella vain osalle hakijoista.



Kuvio 7: Myönnetyt ja evätyt avustukset hakemuksen ja myönnetyn euro-määrän mukaan tarkasteltuna.

Tarkastusta varten JOTPA toimitti tarkastusvirastolle hankekohtaisia tietoja avustusten valmistelusta ja avustuspäätöksistä. Avustushakemuksia oli tarkastuksen ajanjaksolla jätetty 280, joista JOTPA on myöntänyt valtionavustusta 129 hakijalle (46 %). Suurin myönnetty avustussumma yhdelle hakijalle oli noin 1,4 miljoonaa euroa.

JOTPA:n sisällä kaksi virkamiestä on arvioinut hankkeiden sopivuutta ja niihin liittyviä riskejä riippumattomasti. Valmistelutiedoista tai avustuspäätöksistä ei käynyt ilmi, onko rahoitusta kohdennettu sillä perusteella, että osa hakemuksista ei ole täyttänyt avustuksen yleisiä edellytyksiä, vai onko rahoitusta kohdennettu nimenomaan laadullisin periaattein.

Vihreää siirtymää sekä kone- ja metallialoja koskeneissa kansallisissa hauissa ja RRF-rahoitteisessa haussa hankkeet oli arvioitu hakuilmoituksissa esitetyillä arviointikriteereillä sen mukaan, toteutuvatko kriteerit erinomaisesti tai hyvin vai jäävätkö kriteerit toteutumatta. Tiedoissa oli myös mainintoja siitä, miksi hanketta ei ollut puollettu ELY-keskusten ja JOTPA:n omissa lausumissa sekä siitä, miksi hankkeelle ei ollut myönnetty tukea. Hankekohtaiset perusteet koskivat sekä hankkeen rahoittamisen poissulkevia kriteerejä, hakemuksen laatua, että hankkeen toteutettavuutta ja kustannustehokkuutta. Hankkeita koskevat tiedot oli kirjattu vapaamuotoisesti.

Dokumentaation perusteella hakemusten ja hankkeiden teknisiä vahvuuksia on arvioitu ennakolta määriteltujen kriteerien pohjalta asianmukaisesti. Arvioinnin haasteena on kuitenkin, miten kriteerit tukisivat hankkeiden tuloksellisuuden arviointia ja varmistumista hankkeen edellytyksistä saavuttaa tavoitteensa.



Arvioinnin haasteena on, miten myöntöharkinta tukisi tuloksellisuuden arviointia.

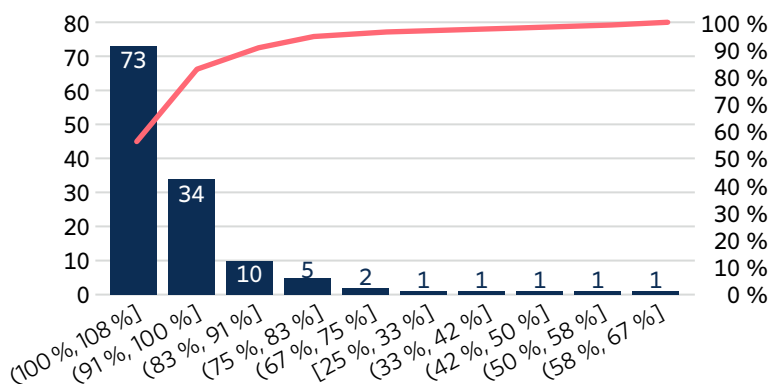
RRF-hankkeissa myönnettyjä avustuksia on leikattu käytösuunnitelmassa esitettyyn verrattuna

Kansallisesti rahoitetuissa hankkeissa JOTPA on kohdentanut avustusta osalle hakijoista ja myöntänyt avustuksia pääosin haetun suuruisina. Näin se on hallinnut tehokkaasti riskiä siitä, että rahoitettuja hankkeita ei kyettäisi toteuttamaan leikatun avustusrahoituksen vuoksi. RRF-hankkeissa avustussummaa on sen sijaan leikattu hakemukseen verrattuna.

Lain mukaan JOTPA voi myöntää jatkuvan oppimisen hankkeeseen avustusta, joka kattaa sen kaikki kustannukset. Tämä on poikkeus valtionavustuslaissa säädettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan avustuksen ehtona on vähintään 15 prosentin omarahoitusosuus. Tarkastuksessa havaittiin, että JOTPA oli kahden rahoitushaun hakuilmoituksessa edellyttänyt vähintään 10 prosentin omarahoitusosuutta. Hakutiedotteessa oli kuitenkin JOTPA:n mukaan virhe, ja se korjattiin lähettämällä asiasta sähköposti hakemusluonnoksen

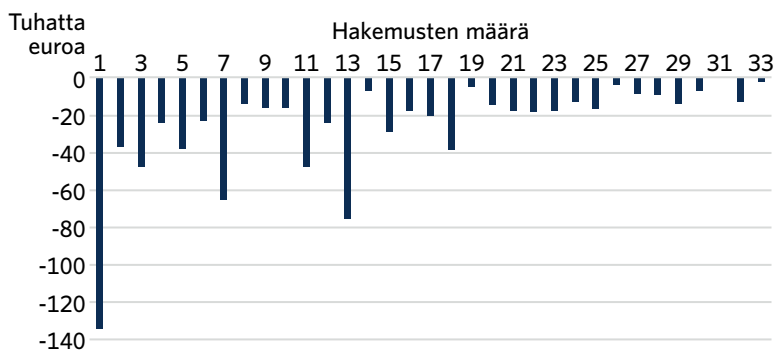
jättäneille toimijoille sekä korjaamalla JOTPA:n ulkoisilla nettisivuilla olleiden hakutiedotteiden virheellinen teksti. Näissä kahdessa rahoitushaussa JOTPA myönsi avustusta yhteensä 62 hankkeelle, joista kolmen hankkeen käyttösuunnitelmassa oli varauduttu 10 % omarahoitusosuuteen.

Verrattaessa hankehakemuksissa haettuja ja JOTPA:n myöntämiä avustussummia havaittiin, että 83 prosentille (107 hankkeelle 129 hankkeesta) niistä hakemuksista, joille rahoitusta oli myönnetty, myönnetty avustus oli vähintään 91 prosenttia hakijan hakemasta summasta.



Kuvio 8: Myönnetyn rahoituksen osuus haetusta rahoituksesta kansallisissa hankkeissa. (Lähde: JOTPA)

Vuosina 2021–2022 JOTPA on toteuttanut yhden RRF-rahoitettujen valtionavustushaun. Siinä hakijoille myönnettiin vain osa niiden hakemasta avustuksesta. Yhtä hakemusta lukuun ottamatta JOTPA myönsi RRF-rahoitusta vähemmän kuin hakijat olivat hakemustensa käyttösuunnitelmissa esittäneet hankkeen rahoitustarpeeksi. Avustuksensaajia oli yhteensä 33.



Kuvio 9: RRF-rahoitettujen hankkeiden ehdotetusta käyttösuunnitelmasta vähennetyt euromäärät. (Lähde: JOTPA)

Hankkeen toteuttamisen edellytykset riippuvat pääsääntöisesti hankkeeseen kohdennetusta avustuksesta. Jos hankkeeseen myönnetään vain osa siihen haetusta avustuksesta, hanketta ei välttämättä kyetä toteuttamaan aiotun sisältöisenä tai aiotussa laajuudessaan. Jos avustussummaa leikataan haetusta, avustuksen myöntäjän on varmistettava erikseen, onko hanke toteutettavissa pienemmällä avustusraajalla ja millaisia muutoksia käyttösuunnitelmaan on leikkauksen vuoksi tehtävä.

Avustushakemuksissa esitettyjen käyttösuunnitelmien arviointia on kehitettävä tavalla, joka varmistaa ennen avustuksen myöntämistä, että hankkeella on edellytykset toteutua myös tilanteessa, jossa avustusraja ei kata käyttösuunnitelmassa yksilöityjä kustannuksia.

JOTPA:n asema valtionavustusviranomaisena ei käy ilmi avustuspäätöksistä

JOTPA:n rooli valtionavustusviranomaisena ja Opetushallituksesta riippumaton asema eivät käy ilmi sen antamista valtionavustuspäätöksistä. Tämä voi heikentää työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan työllisyysnäkökulman painoarvoa hanketoiminnassa.

JOTPA-lain mukaan JOTPA toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Se siis myöntää valtionavustukset.

JOTPA toimii yhtenä Opetushallituksen erillisyksikkönä. Opetushallitus toimii erillisyksikköjensä hallintovirastona ja järjestää niille hallinto- ja tukipalvelut. JOTPA:n valtionavustusta haetaan Opetushallituksen valtionavustusjärjestelmässä, jolloin hakemista koskeva yleisohjeistus sekä avustuspäätökset on laadittu sekä järjestelmäteknisistä että avustushakujen nopean käynnistymisen vuoksi Opetushallituksen lomakepohjille. JOTPA:n valtionavustuspäätöksissä on ilmoitettu, että avustuksen myöntää ja sitä valvoo Opetushallitus. JOTPA taas on kuvattu valtionavustushaun asettajaksi ja hakemukset arvioivaksi tahoksi.

Tarkastushaastatteluiden mukaan osa avustusten hakijoista sekoitti varsinkin alkuvaiheessa JOTPA:n vastuulla olevat valtionavustukset Opetushallituksen myöntämiin kehittämisavustuksiin. Hallintolain (434/2003) 43 §:n mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen. Tarkastuksen aikana JOTPA on kehittänyt avustuksen hakijoille ja saajille suunnattua ohjeistusta. Avustuspäätöksistä ei silti edelleenkään käy yksiselitteisesti ilmi, että valtionavustusten myöntämisestä ja valvomisesta vastaa nimenomaan JOTPA.

Jotta JOTPA:n rooli valtionavustuksen myöntäjänä ja rahoitettujen osaamispalveluiden sijoittuminen kahden hallinnonalan yhteiselle toimintakentälle käy ilmi hakijalle ja avustuksen saajille, avustus-



JOTPA:n valtionavustuspäätöksissä on ilmoitettu, että avustuksen myöntää Opetushallitus.

päätöksessä tulee tuoda esiin JOTPAalle laissa säädetty toimivalta sekä hallintolain vaatimukset. Jos avustuksen saajat eivät miellä valtionavustusta JOTPAN myöntämäksi avustukseksi, riskinä on, että avustukset profiloituvat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle sijoittuvan Opetushallituksen myöntämiksi avustuksiksi.

Hankintoina rahoitettujen hankkeiden riskejä on hallittu jaksottamalla maksuaikatauluja

JOTPAN jatkuvan oppimisen hankinnoissa on noudatettu useita erilaisia maksuaikatauluja. Osa hankinnoista on voitu laskuttaa kuukausittain sen jälkeen, kun yksittäinen koulutus tai ohjaus on toteutettu. Osassa hankinnoista on sovittu kolmesta maksuerästä, joista ensimmäinen on maksettu ennakkona. Osassa hankinnoista on sovittu, että palvelutuottaja voi laskuttaa palvelusta vasta, kun palvelu on tuotettu kokonaan tai raportti on valmistunut.

JOTPAalla on ollut hankintoihin käytettäviä määrärahoja kolmesta eri lähteestä. Hankintoihin on voitu käyttää kansallista rahoitusta, RRF-rahoitusta ja toimintamäärärahoja. Rahoituksen hallinnoinnissa on siksi ollut tarpeen pitää rahoituslähteet erillään. Rahoituslähteet onkin erotettu vuosien 2021 ja 2022 tilijaottelussa toisistaan, ja JOTPAN laskujen viitetiedoissa on asianmukaisesti ilmoitettu talousarviotili, jolle lasku kirjataan. Vuoden 2023 tilijaottelussa ei kuitenkaan enää seurata JOTPAN toimintamenoja erillään JOTPAN rahoittamista osaamispalveluista.

Vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa on perusteltu JOTPAN määrärahan uudelleenbudjetointia sillä, että määrärahan käyttöaika on ollut tarpeen jatkaa. Hankintoihin liittyvät maksut suoritetaan palveluntuottajille vasta, kun ostettu koulutus on toteutunut. Vuonna 2022 tehdyt hankintapäätökset ovat tulleet maksuun vasta vuonna 2023.

3 Ohjaavatko uudistukselle asetetut tavoitteet jatkuvan oppimisen toimeenpanoa?

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukseen kohdistuvat odotukset koulutusjärjestelmää täydentävistä vaikutuksista ovat ilmeisessä epäsuhdassa sen käytettävissä olevien resurssien kanssa. JOTPA voi kohdentaa pistemäistä rahoitusta ketterästi tunnistamiinsa osaamistarpeisiin. Tällä hetkellä ohjauksen rakenteet eivät kuitenkaan tue riittävästi JOTPALta odotettujen yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamista. Ratkaisevaa on myös, onnistuuko JOTPAN varmistamaan aikaansaamiensa suoritteiden ja kehittämiensä kyvykkyyksien skaalautuvuuden ja se, kykeneekö JOTPA jatkossa kohdentamaan rahoitusta koulutuksessa aliedustettujen ryhmien palveluihin.

3.1 Ohjauksen rakenteet eivät tue JOTPALta odotettujen yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamista

Näkemyserot JOTPA-laista voivat heijastua JOTPAN ohjauksen kautta uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen

JOTPA-lain tiivis säätämisaikataulu on vaikuttanut lain toimeenpanoon. JOTPAN tavoitteista, ohjausmekanismeista ja toimivallasta ei ole vielä kukaan yhteisymmärrystä, eikä myöskään siitä, miten vastuut jatkuvan oppimisen hankkeiden tuottamien hyötyjen levittämisessä osaamisjärjestelmään jakautuvat opetus- ja kulttuuri- sekä työ- ja elinkeinoministeriöiden välillä. Tulkinta- ja näkemyserot voivat heikentää JOTPALle laissa määritellyn perustehtävän toteutumista ja toiminnan strategista ulottuvuutta palvelujärjestelmän uudistajana.

Jo lausuntovaiheessa ilmi tulleet jakolinjat suhtautumisessa JOTPAN perustamiseen ovat tarkastushaastattelujen perusteella säilyneet. Lainvalmistelutyön ja JOTPAN toiminnan käynnistymisen aikataulut ovat olleet tiiviitä, eikä aikaa intressien yhteensovittamiselle tai erilaisten tulkintojen käsittelemiselle ole ollut riittävästi. Haastatteluissa nousi esiin kokemus myös siitä, että

valmisteluvaiheessa annetuilla palautteilla ja lausunnoilla ei ollut juurikaan vaikutusta JOTPA:lle asetettuihin tavoitteisiin, tehtäviin ja kohderyhmiin. Valmistelun liian tiivis aikataulu tuotiin esiin jo lakiesitykseen (HE 76/2021 vp.) annetuissa lausunnoissa sekä JOTPA:n suunnitteluryhmän väliraportissa.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan JOTPA-laki on tarkoituksella muotoiltu väljäksi, jotta JOTPA voi toteuttaa tehtäviensä ajassa eläen ja toimintaympäristön tarpeisiin vastaten. JOTPA:sta haluttiin ketterä toimija, eikä tiukasti toimintaa raamittava laki palvelisi tätä tarkoitusta. Väljä ja tulkinnoille avoin lain muotoilu on haastatteluiden perusteella ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu, mutta yhteistä ymmärrystä JOTPA:n tehtävien painotuksista ei ole saavutettu lain voimaantulon jälkeenkään. Haastatteluissa JOTPA:n toiminnan tavoitteiden saavuttamisen riskiksi tunnistettiin JOTPA-lain tulkinnanvaraisuus, joka mahdollistaa hyvin laajasti erilaisten tehtävien antamisen JOTPA:lle. Tästä hyvänä esimerkkinä pidettiin hoiva-avustajien valtionavustushakua, joka annettiin JOTPA:n tehtäväksi vuoden 2022 lisätalousarviota koskevan valmistelun yhteydessä.

Myös JOTPA:n edustajat nostivat esiin roolinsa työrukkasena, joka vastaa akuutteihin tarpeisiin. Erilaisiin kriiseihin reagoivana tahona JOTPA ei kuitenkaan pysty keskittymään kaikkiin sille laissa annettuihin tehtäviinsä. Sen vuoksi JOTPA:n tavoitteista ja tehtävistä tulisi olla sekä hallinnossa että sen toimintaan linkittyvien sidosryhmien kesken laaja yhteisymmärrys.

JOTPA ei pysty yksin saavuttamaan sellaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita siltä odotetaan

JOTPA on perustettu toimeenpanemaan osaltaan jatkuvan oppimisen uudistusta. JOTPA:an kohdistuvat odotukset ovat epäsuhdassa sille osoitettujen määrärahojen ja toimivallan kanssa. Osaamisjärjestelmän uudistumista ja väestötason vaikutuksia JOTPA voi saada aikaan vain, jos eri toimijoilla on yhteinen näkemys JOTPA:n toiminnan tarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta ja jos hanke-toiminnan kokemuksia ja oppeja hyödynnetään palvelujärjestelmän uudistamisessa systemaattisesti.

JOTPA:lle on jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annettu laissa määritelty perustehtävä. Lain mukaan JOTPA edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, mikä on linjassa jatkuvan oppimisen uudistuksen linjauksissa määriteltyihin tavoitteisiin.⁷ JOTPA:an kohdistuvia tavoitteita ja odotuksia on määritelty myös budjettiriihessä 14.–15.9.2020, jossa JOTPA:n perustamisen tavoitteeksi asetettiin työikäisen väestön osaamistason ja työllisyysasteen nousu. Lain



JOTPA:sta haluttiin ketterä toimija.



Osaamisjärjestelmän uudistumista ja väestötason vaikutuksia JOTPA voi saada aikaan vain, jos eri toimijoilla on yhteinen näkemys sen tarkoituksesta.

esityksissä (HE 76/2021 vp.) on niin ikään kuvattu JOTPA:n perustamisen tavoite- ja tahtotilaa. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on luoda jatkuvan oppimisen palveluekosysteemi, joka tukisi kansalaisten, yritysten ja muiden työnantajien sekä alueiden edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja soveltaisi innovaatioita palveluissa ja tuotannossa.

JOTPA:lle kirjatut tavoitteet kuvaavat laajojen väestötason hyötyjen aikaansaamista, minkä vuoksi odotukset JOTPA:n toiminnan aikaansaamista yhteiskunnallisista hyödyistä ovat korostuneet.

JOTPA:n kohdistuu odotuksia niin operatiivisella, hallinnollisella kuin koko osaamisjärjestelmänkin tasoilla

JOTPA:n kohdistuvia odotukset sijoittuvat operatiiviselle, hallinnolliselle ja osaamisjärjestelmän kokonaisuuden tasolle. Kaikki kolme odotusten tasoa ovat kytköksissä toisiinsa ja vaikuttavat JOTPA:n edellytyksiin saavuttaa tavoitteensa.



Kuvio 10: JOTPA:n kohdistuvien odotusten eri tasot ovat kytköksissä toisiinsa.

Operatiivisen toiminnan tasolla JOTPA:ta odotetaan nopeaa ja ketterää kykyä vastata työelämän osaamistarpeisiin ja koulutusjärjestelmässä oleviin katvealueisiin. JOTPA:n perustamisvaiheessa mukana olleiden asiantuntijoiden haastatteluiden ja hallituksen esitykseen (HE 76/2021 vp.) annettujen lausuntojen perusteella JOTPA:n odotetaan myös vastaavan sellaisiin kehittymässä oleviin osaamistarpeisiin, joita tutkintoon johtava koulutusjärjestelmä ei vielä tuota.

Hallinnollisella tasolla JOTPALta on odotettu erityisesti työ- ja elinkeinohallinnon yhteistyön ja työikäisen väestön osaamisen kehittämisen ja työllisyyden edistämisen yhteistä ilmiöpohjaista suunnittelua ja kehittämistä. JOTPAN perustamisella on ollut määrä tiivistää ministeriöiden yhteistyötä työikäisen väestön osaamisen ja työllisyyden edistämiseen liittyvissä asioissa. JOTPAN perustamiseen kriittisesti suhtautuneet tahot ovat kokeneet tavoitteen tiivistää ministeriöiden välistä yhteistyötä pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisena. Haastatteluiden, suunnitteludokumentaation sekä lain esitöiden perusteella tarkoituksena on ollut sellaisen toimijan perustaminen, joka ei olisi opetus- ja kulttuuriministeriön eikä työ- ja elinkeinoministeriön politiikkalohkon työväline vaan molempien hallinnonalojen tavoitteiden muodostama synteesi.

Osaamisjärjestelmän uudistamiseen liittyvät odotukset ovat olleet kaikista odotuksista laajimpia. JOTPalle asetetut tavoitteet kuvaavat väestötason hyötyjä, jotka kohdistuvat JOTPAN toiminnan kautta koko koulutus- ja osaamisjärjestelmän uudistumiseen. Haastatteluissa korostettiin kuitenkin, että JOTPAN tehtävänä on toimia siemenrahoittajana ja sysätä muutosta liikkeelle. JOTPA voi toimia haastateltavien mukaan työntövoimana, mutta väestötason hyötyjen aikaansaaminen on kaikkien toimijoiden ja niitä ohjaavien tahojen yhteinen tehtävä. Väestötason hyötyihin pääseminen edellyttää ohjaavien tahojen vahvaa sitoutumista JOTPAN tavoitteisiin ja tehtäviin sekä JOTPAN oppien hyödyntämistä kummankin ministeriön perustoiminnan kehittämisessä. Haastatteluissa korostettiin, että JOTPasta saatujen oppien ja hyötyjen vakiinnuttamisen tulisi olla nimenomaan sitä ohjaavien tahojen tehtävä. JOTPAN roolina on kehittää ja pilotoida ministeriöiden vastuulla olevien väestötason hyötyjen aikaansaamista.

Hallinnon tasolla on tärkeää luoda tahtotila ja yhteinen näkemys JOTPAN toiminnan tarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta ja toisaalta hyödyntää JOTPAN oppeja koko palvelujärjestelmän uudistamisessa. JOTPA taas vastaa toimintansa tuloksellisuudesta ja vaikuttavasta kohdentumisesta operatiivisella tasolla. Toimivaltansa puitteissa JOTPA pystyy luomaan edellytyksiä rahoittamiensa osaamispalveluiden hyödynnettävyydelle koko palvelujärjestelmän uudistamisessa.

Neuvoston ja ministeriöiden välillä on JOTPAN ohjausta koskeva odotuskuilu

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä on tunnistettu erilaisia tarpeita ja tehty erilaisia tulkintoja JOTPAN ohjauksen vastuunjaosta. JOTPAN koetaan jääneen odotettua kauemmaksi ministeriöiden perustoiminnasta ja sen kehittämisestä.



Väestötason hyötyjen aikaansaaminen on kaikkien toimijoiden ja niitä ohjaavien tahojen yhteinen tehtävä.

Haastateltavilla oli eriäviä näkemyksiä siitä, mikä on neuvoston ja ministeriöiden välisen ohjauksen suhde. Osa haastateltavista piti neuvostoa itsenäisenä toimijana, joka ohjaa JOTPA:n toimintaa strategisella tasolla. Osa taas kaipasi selkeämpää kytköstä ja parempaa tiedonkulkua neuvoston puheenjohtajuutta vuorottelevien ministeriöiden ylimmän johdon ja ministeriöiden henkilöstön välille.

JOTPA:n ohjausmalli

JOTPA:n ohjausmalli määrittää JOTPA-laissa (682/2021) ja sen esitöissä. Hallituksen esityksessä (HE 76/2021 vp.) on kuvattu tavoite, että JOTPA:n ohjaus perustuisi uudenlaiseen yhteisohjauksen malliin, jossa JOTPA:n toimialaohjaukseen osallistuisivat tasavertaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ja jossa myös työelämän edustuksella olisi vahva rooli.

JOTPA:n yhteydessä toimii valtioneuvoston nimittämä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto. Neuvoston ohjaustehtäviin kuuluvat palvelukeskuksen toiminnan strateginen suunnittelu, laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista päättäminen, toiminnan kehittämissuunnitelman laatiminen ja JOTPA:n vuosittaisen toimeenpanosuunnitelman painopisteistä päättäminen.

Neuvoston tehtävänä on ohjata JOTPA:n toimintaa työelämän ja osaamistarpeiden suuntaisesti päättämällä strategisista linjauksista ja toimeenpanosuunnitelmasta. Kehittämissuunnitelma taas linjaa toiminnan tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyvät kehittämissuunnitelman ja sen muutokset.

Palvelukeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu lain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriölle. Operatiivinen johtaminen on määritelty JOTPA:n johtajalle.

Palvelukeskuksen ohjauksen irrottaminen ministeriöiden muusta toiminnasta estää tai ainakin heikentää haastateltavien mielestä uudistukselle asetettujen kokonaistavoitteiden saavuttamista. Haastateltavat kokivat, että ministeriöiden välinen yhteistyön tiivistyminen oli henkilöitynyt ylimmälle johdolle eikä varsinaista hallinnonalojen lähentymistä työikäisen väestön osaamisen ja työllistymisen edistämiseksi ole tapahtunut.

Odotukset ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistymisestä olivat suunnitteluvaiheessa suuret. Tarkastuksen haastatteluiden perusteella ministeriöissä on ollut erilaisia odotuksia ja tulkintoja siitä, millä tavoin ja millä tasoilla JOTPA:n perustamisen olisi pitänyt tiivistää ministeriöiden ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Haastatellut kokivat JOTPA:n olevan tiiviissä vuoropuhelussa aluetoimi-



Epäselväksi on jäänyt, olisiko ministeriöillä pitänyt olla ohjausrooli JOTPA:n toiminnan kohdentamisessa.

joiden kanssa etenkin valtionavustustoiminnassa ja JOTPA:n toimivan aktiivisesti päällekkäisyyksien välttämiseksi ja rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen varmistamiseksi. Haastateluille oli kuitenkin jäänyt epäselväksi, olisiko ministeriöillä pitänyt JOTPA-lain mukaan olla ohjausrooli JOTPA:n toiminnan kohdentamisessa.

Ohjausrakenteen toimeenpanossa korostuu edelleen JOTPA:n suunnittelu- ja toimeenpanovaiheen kiireellinen aikataulu. Epäselvyydet ja tulkintaerot eri virkamiestasoilla ovat osin selitettävissä sillä, että JOTPA:n toiminta on uutta ja sen ohjaus- ja hallintomalli valtionhallinnossa uudenlainen. JOTPA-laki ei suoraan anna vastausta siihen, pyrittiinkö laissa antamaan neuvoston lisäksi myös ministeriöille rooli JOTPA:n ohjauksessa vai oliko tarkoitus luoda nimenomaan osaamisjärjestelmään nähden itsenäisesti ohjautuva viranomainen.

Ohjausmalli on jätetty JOTPA:lle laajan strategisen liikkumatilan

JOTPA-laissa määritelty JOTPA:n ohjausmalli ei ole vielä vakiintunut. Tämä muodostaa riskin, että JOTPA altistuu ohjausmallin ulkopuoliselle ohjaukselle tai muulle epäviralliselle vaikuttamiselle.

JOTPA:n ohjausmalli poikkeaa julkishallinnossa käytössä olevista ohjausmalleista. JOTPA:n toimintakentän ja tehtävien on ajateltu olevan ministeriöiden yhteisiä, eikä ministeriöiden välisiä vastuita ole siksi haluttu määritellä tulosohjausmallin mukaisesti.

JOTPA:n neuvostolla on JOTPA-lain mukaan strategisen tason päätösvaltaa, eikä sitä ole tarkoitettu neuvoa-antavaksi neuvottelukunnaksi. JOTPA-laissa määritellyn kehittämissuunnitelman sisällön muodostavat tavoitteet ja toimenpiteet voidaan tulkita monella tavalla. Esimerkiksi vuosille 2022–2026 laadittu kehittämissuunnitelma muistuttaa toimintaa linjaavaa strategia-asiakirjaa. Kehittämissuunnitelma on tällaisenaan JOTPA-lain kirjausten mukainen, mutta riskinä on, että liian löyhästi ilmaistut tavoitteet ja toimenpiteet eivät ohjaa JOTPA:aa riittävän johdonmukaisesti, etenkin kun ottaa huomioon JOTPA:n perustamiseen liittyneet näkemys- ja tulkintaerot.

Kehittämissuunnitelma tai toimeenpanosuunnitelma eivät sisällä tietoa esimerkiksi siitä, miten rahoituksen tulisi jakaantua hankintojen ja valtionavustusten välillä, minkä suuruisia eri valtionavustushakujen tulisi olla tai mitä muita määrällisiä tulostavoitteita JOTPA:n tulisi tavoitella. Neuvosto on 8.4.2022 pidetyn kokouksen keskustelussaan linjannut kevään valtionavustusten euromääräiseen suuruuden, mutta avustushakujen toteutuneet volyymit eivät ole



Neuvoston rooli on muotoutunut neuvottelukunta-maiseksi.

vastanneet neuvoston kokouksessa linjattua.⁸ Toisaalta aliedustettujen ryhmien mukaan saamiseen tai hakevan toiminnan toimintatapojen kehittämiseen kohdennettavan määrärahan suuruusluokkaa ei ole linjattu kehittämissuunnitelmassa. Kehittämissuunnitelman, neuvoston kokouspöytäkirjojen ja tarkastushaastatteluiden perusteella neuvoston rooli vaikuttaa muotoutuneen neuvottelukunta-maiseen suuntaan.

Myös JOTPAN toiminnan perustamisen ja käynnistämisen tiivis aikataulu näkyy edelleen JOTPAN käytännön toiminnan muotoutumisessa. JOTPAN toimintaa linjaava strateginen kehittämissuunnitelma on valmistunut vasta vuoden 2022 toimeenpanosuunnitelman ja ensimmäisten valtionavustushakujen jälkeen.

Osaamispalveluiden painopistealueet vuonna 2022

Vuoden 2022 toimeenpanosuunnitelman painopisteistä on päätetty Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston kokouksessa 4.3.2022.

Toimeenpanosuunnitelman mukaiset osaamispalveluiden rahoituksen painopistealueet ovat:

- Täydentävät ja pätevoittävät koulutukset osaajapula-aloilla muualla kuin Suomessa tutkinnon suorittaneille
- Koronapandemiasta kärsineet alat
- Digitaidot sekä vihreään siirtymään liittyvä osaaminen
- Ylitarjonta-aloilla työskentelevien osaamisen kehittäminen parantamaan toisaalta alalla työskentelevien työmarkkinakilpailukykyä ja toisaalta tukemaan urapolkuja työllisyydeltä kasvaviin ja vakaammille aloille
- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinakilpailukyvyn vahvistaminen.

Hoiva-avustajien valtionavustushaku on annettu JOTPalle tehtäväksi lisätalousarvion 2022 yhteydessä, eikä rahoituksen kohdentaminen perustu neuvoston tai JOTPAN päätökseen. Tarkastushaastatteluiden perusteella JOTPAN reagointikyky hoiva-avustajakoulutuksen kaltaisiin äkillisiin tarpeisiin on ollut JOTPAN perustehtävän mukaista. Samalla kuitenkin tulokannanvarainen ohjausrakenne ja kehittämissuunnitelman väljät tavoitteet voivat johtaa siihen, että JOTPAN toiminnan prioriteetit jäävät epäselviksi, koska rahoitusta hajotetaan monenlaiseen toimintaan. Tällöin on riskinä, että JOTPAN toiminnalla aikaansaatavista vaikutuksista tulee myös pisteittäisiä.

JOTPA:n tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden todentamiseen on kehitteillä automatisaatiota hyödyntävä seurantajärjestelmä

JOTPALLa on vastuu oman toimintansa tuloksellisuusraportoinnista. Toisaalta neuvoston tulee hyödyntää tätä tietoa systemaattisesti JOTPA:n toiminnan ja jatkuvan oppimisen uudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttamista tukevassa ohjauksessa.

Vastuunjako JOTPA:n toiminnan tuloksellisuuden seurannasta on määritelty JOTPA-lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 76/2021 vp.). Sen mukaan JOTPA:n tulee raportoida toimintansa tuloksista ja vaikuttavuudesta neuvostolle ja sitä ohjaaville ministeriöille. Ministeriöiden tehtävänä taas on seurata ja ohjata toiminnan tuloksellisuutta laaditun kehittämissuunnitelman kautta.

Vastuu tuloksellisuutensa raportoinnista on JOTPALLa. Tämä perustuu paitsi JOTPA-lain esitöihin, myös JOTPA:n kehittämissuunnitelmaan vuosille 2022–2026. JOTPA raportoi tuloksellisuudestaan Opetushallituksen tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa raportointiin kantaa Opetushallituksen tilinpäätöskannanotossa. Valtiontalouden kehyksiin, budjettiin ja niiden seurantaan sekä säädösvalmisteluun liittyvät tehtävät sekä yleishallinnollisten tehtävien ohjaus tapahtuu tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Kehittämissuunnitelman mukaan JOTPA:n vaikuttavuutta seurataan osana jatkuvan oppimisen uudistuksen seurantaa uudistukselle määriteltyjen avainindikaattoreiden kautta.

Neuvosto on kannustanut JOTPAa kehittämään seurantajärjestelmiään. Tarkastuksen aikana JOTPA on käynnistänyt osaamispalveluiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia tukevan seurantajärjestelmän kehittämisen. Seurannassa lähtökohtana on, että ensivaiheessa JOTPA:n tehtävästä johdetaan toimintaa ohjaavat vaikuttavuustavoitteet. Toimintatavat, joilla tavoitteita kohti edetään, määritetään mallintamalla.

Vaikuttavuuden varmistamiseksi ja edistymisen todentamiseksi JOTPA kerää mittaristotietoa automatisaatiota hyödyntäen eri rekisteriaineistoista. Vaikuttavuuden seurannassa keskeisiä tietolähteitä ovat opiskelijoista ja opintosuorituksista kerättävä tieto sekä hankesuunnitelmat ja hankkeiden rahoitusta koskevat tiedot. Tarkoituksena on myös, että JOTPA hyödyntää opiskelijoilta, työelämätoimijoilta sekä muilta sidosryhmiltä saatua laadullista palautetta. Suorien tulosten seurannassa esimerkiksi tulorekisteri voi kerryttää tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Seurannan ja arvioinnin lähtökohtana on, että järjestelmä tuottaa tarpeellisen tiedon niin, että datan keräyksen kustannukset on suhteutettu toiminnan laajuuteen ja datan tuottamaan lisäarvoon. Kun tietoa tuotetaan automatisaatiota sekä olemassa olevia rekistereitä ja järjestelmiä hyödyntäen, tavoitteeseen on mahdollista päästä kustannustehokkaasti.



JOTPA on käynnistänyt tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia tukevan seurantajärjestelmän kehittämisen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan painottanut, että JOTPA:n rahoitustoiminnasta on mahdollista saada kehittämisaihioita myös ELYjen hankintatoiminnan kehittämiseen. Edellytyksenä tälle on, että eri osapuolten palvelutarjonnasta ja sen yhteensopivuudesta tai päällekkäisyyksistä tuotetaan analysoitua tietoa ja sitä hyödynnetään systemaattisesti.

Neuvostolla on keskeinen rooli JOTPA:n tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevan tiedon hyödyntämisessä. Tieto voidaan hyödyntää JOTPA:n ohjauksessa, esimerkiksi strategisten tavoitteiden määrittämisessä. Tarkastushaastatteluiden perusteella neuvosto on alkuvaiheessa lähinnä tukenut toiminnan operatiivista käynnistymistä. JOTPA:n toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevan tiedon karttuessa neuvoston tulee ottaa vahva rooli kehittämissuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen tukemisessa ja seurannassa.

Hallituksen esityksessä (HE 76/2021 vp.) on edellytetty ministeriöiden kohdentavan työpanosta tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen. Vaatimus on jossain määrin ristiriidassa neuvostolle annetun ohjaustehtävän kanssa. Ministeriöiden ja neuvoston välisen tehtävän- ja vastuunjaon määritelmä hallituksen esityksessä ja JOTPA-laissa ei tarkastusaineiston perusteella ole selkeä. Tarkastushaastatteluissa kävi ilmi, että ministeriöissä ei ole varattu erillistä työpanosta, joka JOTPA-lain esitöiden mukaan ministeriöiden tuli kohdentaa JOTPA:n toiminnan tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen.

JOTPA:n asema riippumattomana erillisyyksikkönä vaatii tuekseen vahvaa ohjausta

JOTPA:n sijoittamisella Opetushallituksen erillisyyksiköksi oli määrä varmistaa, että JOTPA voi toimia riippumattomasti ja että sen tehtävät eivät sijoitu yksin kummankaan sitä ohjaavan ministeriön toimialalle. JOTPA:n riippumattomuus vaatii neuvostolta vahvaa ohjausta, jotta JOTPA:n asema ei muodostu yhtäältä liian itsenäiseksi suhteessa jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteisiin eikä toisaalta kallistu kummankaan ministeriön toimialalle.

JOTPA:n erillisuus ja itsenäisyys Opetushallituksesta varmistettiin tarkentamalla JOTPA-lain säätämisen yhteydessä Opetushallituksen erillisyyksiköitä koskevaa lainkohtaa. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n (564/2016, muutettu 683/2021) mukaan erillisyyksiköllä tarkoitetaan toiminnallisesti ja organisatorisesti itsenäistä hallinnollista yksikköä, jonka tehtävät ja toimivalta on määritelty erillisyyksikköä koskevassa laissa. Opetushallitus on erillisyyksikköjen hallintovirasto, eikä Opetushallituksen pääjohtajalla tai johtokunnalla olisi toimivaltaa JOTPALle säädetyissä tehtävissä.

JOTPAa johtaa palvelukeskuksen johtaja. Johtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta, päättää avustuksista ja hankinnoista sekä kehittämishankkeiden käynnistämisestä toimeenpanosuunnitelman ja valtion talousarviossa toimintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa. Johtaja myös laatii esityksen JOTPAa koskevaksi talousarvioesitykseksi. (HE 76/2021 vp.)

JOTPA:n sijoittaminen Opetushallituksen erillisyyksiköksi on tarkastushaastatteluiden perusteella vahvistanut mielikuvaa siitä, että JOTPA on ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan toimija. Sääöstasolla palvelukeskuksen asema erillisyyksikkönä on kuitenkin itsenäinen ja Opetushallituksesta riippumaton. Valtion talousarviossa JOTPA:n määrärahat ovat myös omilla momenteiltaan, eikä kytköstä Opetushallitukseen tai muihin Opetushallituksen erillisyyksiköihin ole tältäkään osalta.

Haastattelujen perusteella JOTPA:lle laissa määritelty riippumaton asema koetaan toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta sekä riskiksi että mahdollisuudeksi. Osa haastateluista koki JOTPA:n aseman liian itsenäiseksi, kun taas osa koki itsenäisen aseman välttämättömäksi, jotta JOTPA voisi toiminnassaan ottaa huomioon kahdelle eri hallinnonalle sijoittuvat odotukset.

Tarkastuksen perusteella riski siitä, että JOTPA:n toiminta ei olisi vaikuttavaa, ei liity JOTPA:n itsenäiseen asemaan, vaan sen itsenäiseen asemaan yhdessä ohjausrakenteiden ja -vastuiden tulkinnanvaraisuuden kanssa. Jotta JOTPA:sta saatavien tuotosten jatko-ohjelmien ja palvelujärjestelmän kehittämiseen liittyvää riskiä voitaisiin hallita, JOTPA:n ohjausrakenteiden ja ohjauksen sisällön tulisi olla selkeitä ja yhteiseen näkemykseen perustuvia.



Itsenäinen asema ja ohjausrakenteiden tulkinnanvaraisuus muodostavat riskin, että JOTPA ei saavuta vaikuttavuuspotentiaaliaan.

3.2 JOTPA voi täyttää tarkoituksensa vain tuotosten ja kyvykkyyksien skaalautumisen kautta

JOTPA on luonut nopeasti ketterän toimintamallin, jolla se on kohdentanut rahoitusta työelämän osaamistarpeisiin

JOTPA on onnistunut kohdentamaan rahoitusta nopeasti työelämän tunnistettuihin osaamistarpeisiin. JOTPA on toiminut tältä osin tehokkaasti sille laissa määritellyn perustehtävän toteuttamiseksi.

JOTPA toteutti ensimmäisenä kokonaisuina toimintavuotenaan, vuonna 2022, 11 eri rahoitushakua, joista 6 oli valtionavustushakua ja 5 hankintoja. Tarkastuksen kohdentumisen ajankohtana, 23.5.2023 mennessä, JOTPA on käsitellyt 280 valtionavustushakemusta. Taulukossa 3 on kuvattu JOTPA:n toteuttamat valtionavustushaut ja rahoitukselle hakutiedotteessa asetetut päätavoitteet.

Taulukko 3: JOTPA:n toteuttamat valtionavustushaut ja rahoitukselle haku-tiedotteessa asetetut päätavoitteet

Haku	Myönnetty avustus / haettu avustus (miljoonaa euroa)	Myönteiset avustus-päätökset / kaikki hakemukset	Rahoituksen tavoite hakutiedotteen mukaan
Digitalisaatio ja vihreä siirtymä	6,3/23,9	33/94	Tukea työelämän rakennemuutosta, erityisesti vihreää siirtymää ja digitalisaatiota. Yksityiskohtainen kuvaus, minkälaista osaamista on tarkoitus tuottaa.
Koronapandemiasta kärsineet alat	6,2/14,6	29/63	Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja pitovoima
Täydentävät ja pätevoittävät opinnot sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa	3,3/22,4	11/94	Edistää työvoiman saatavuutta ja tunnistaa osallistumisen haasteita
Hoiva-avustajat	5,4/9,2	25/39	Parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuutta ja hoitajamitoituksen edellytyksiin vastaamista
Työmarkkina-asemaa vahvistavaan koulutukseen ylitarjonta- ja rakenneuutosaloille	8,3/12,2	43/58	Edistää positiivisia rakennemuutoksia sekä vastata negatiivisten rakennemuutosten haasteisiin ja vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien osaamista ja työllistymismahdollisuuksia
Valtionavustus vihreän siirtymän tukemiseksi kone-, metalli-, kuljetus- ja logistiikka-aloilla	3,9/5,5	21/26	Pienten ja keskisuurten yritysten osaavan työvoiman saatavuushaasteisiin vastaaminen kone-, metalli-, kuljetus- ja logistiikka-aloilla

Valtionavustukset on kohdennettu pääosin vastaamaan tiettyjen alojen akuutteihin osaamistarpeisiin. Rahoitusta on kohdennettu kasvualojen, vihreän siirtymän ja digitalisaation osaamistarpeisiin sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ja koronapandemiasta kärsineiden alojen työvoiman saatavuuden parantamiseen. Euromääräisesti suurin valtionavustushaku kohdennettiin kasvualojen osaamistarpeisiin ja toisaalta ylitarjonta-aloilla työskentelevien henkilöiden osaamisen kehittämiseen.

Valtionavustushaut vastaavat pääosin toimeenpanosuunnitelmasa esitettyjä painopisteitä. Poikkeuksen muodostaa hoiva-avustajien valtionavustushaku, joka annettiin JOTPA:n tehtäväksi lisätalousarviossa 2022. Hankinnat on kohdennettu akuuttiin osaajapulaan sekä työelämän murroksesta syntyviin osaamistarpeisiin, kuten akkuteollisuuden ja vetytalouden osaamistarpeisiin, koska näillä aloilla ei vielä järjestetä säänneltyä koulutusta. Lisäksi hankintana on toteutettu hakevan toiminnan pilotti, jossa pyritään motivoimaan työssä olevia henkilöitä koulutukseen ja samalla selvittämään osallistumisen esteitä.

Rahoitus- ja hankintaprosessia on kehitetty rahoitustoimen ohessa. JOTPA laati kuvauksen avustus- ja hankintaprosessista vuonna 2023. Kuvauksesta käy ilmi, että rahoitusta valmistellaan yhteistyössä valtion keskus- ja aluehallinnon sekä työelämän järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Kommunikaation kehittämistarvetta osoittaa se, että kaikki tarkastuksen aikana haastatellut keskushallinnon edustajat eivät tunnistaneet rooliaan rahoitushakujen suunnittelussa.

Avustus- ja hankintaprosessin kuvauksen ja JOTPA:n edustajien haastattelujen perusteella JOTPA tekee osaamispalveluiden kohdentamisessa yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa Työvoiman saatavuuden tiekartta -hankkeessa. JOTPALta saadun aineiston perusteella se on valtionavustushauissa hankkeiden arviointivaiheissa pyytänyt kommentteja ELY-keskuksilta, Valviralta, Opetushallitukselta sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ruotsinkieliseltä sivistystoimen yksiköltä. Menettelyn tarkoituksena on ollut varmistaa rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen edellytykset. Hankkeisiin ja hakujen valmisteluun liittyviä kommentteja ei ole dokumentoitu yhtenäisesti. Saatujen kommenttien vaikutus hakuihin tai avustuspäätöksiin ei käy selvästi ilmi olemassa olevasta dokumentaatiosta. Dokumentaation tulisi olla läpinäkyvää ja sen tulisi kattaa koko rahoitusprosessi.

JOTPA:n toiminnassa on vuonna 2022 painottunut osaamispalveluiden rahoittaminen. Tähän on voinut vaikuttaa JOTPA:n kiire kohdentaa sille osoitetut määrärahat. Haastatelluista asiantuntijoista osa koki toiminnan painottuneen liiaksikin osaamispalveluiden rahoitustoimintaan, samalla kun muut JOTPALle laissa määritellyt tehtävät ovat jääneet vähäisemmälle huomiolle.

JOTPA:n rahoittamien osaamispalveluiden mahdollistamaan kyvykkyysien skaalautumiseen ei ole kiinnitetty huomiota

Odotukset JOTPAa rahoittamien toimintojen ja palveluiden skaalautumisesta ovat olleet suuria. JOTPA:n tavoitteena on ollut väestöllisen osaamistason nostaminen. Tätä vaikeuttaa se, että kaikkia skaalautumisen muotoja ja keinoja ei ole vielä tunnistettu. Vastuu skaalautumisen edellytyksistä on myös koulutuksenjärjestäjillä.

Toiminnan skaalautumisella tarkoitetaan erilaisia keinoja, joilla pienien hankkeiden tuotokset tukevat suuremman mittaluokan tavoitteita hankkeeseen käytettyjä resursseja voimakkaammin. JOTPA:n rahoittamien osaamispalveluiden skaalautumisessa on tarkastuksessa tunnistettu kaksi tasoa: 1) oppilaitosten ketteryyden ja kyvykkyysien vahvistuminen osaamispalveluiden kohdentamisessa sekä 2) koulutustuotteiden ja -palveluiden hyödynnettävyys.



Kaikki tarkastuksessa haastatellut keskushallinnon edustajat eivät tunnistaneet rooliaan rahoitushakujen suunnittelussa.



Skaalautumisella tarkoitetaan keinoja, joilla hankkeiden tuotokset tukevat suuren mittaluokan tavoitteita hankkeeseen käytettyjä resursseja voimakkaammin.

Toimintatapojen uudistumisen näkökulmasta on keskeistä, että JOTPA:n rahoittamissa työelämälähtöisissä osaamispalveluissa luodaan koulutustuotteiden ja -materiaalien lisäksi uudenlaisia toimintatapoja koulutustuotteiden räätälöimiseksi sekä koulutukseen osallistujien houkuttelemiseksi palveluiden piiriin.

Tarkastushaastatteluiden perusteella JOTPA:n rahoituksella on räätälöity koulutuskokonaisuuksia, jotka vastaavat sellaisiin osallistujien yksilöllisiin osaamistarpeisiin, joita ei ole vielä ollut tarjolla. JOTPA:n rahoitus on mahdollistanut uudenlaisia työelämän ja oppilaitosten yhteistyön muotoja. Hanketoiminnan hyödyiksi tarkastuksen haastatteluissa mainittiin esimerkiksi kasvualoille kohdennetuista osaamispalveluista saadut kokemukset, opettajien osaamisen vahvistuminen ja oppien hyödyntäminen oppilaitoksen perustoiminnassa. Myös esimerkiksi hankkeiden ja projektien hallintaa koskevat opit tukevat koulutuksenjärjestäjän edellytyksiä tuottaa avoimia osaamispalveluita.

JOTPA:n rahoituksella on ollut oppilaitosten toimintatapojen uudistumista mahdollistava ja kirittävä vaikutus. Oppilaitokset ovat saaneet JOTPA:n rahoituksen ansiosta kokemusta uudenlaisten osaamispalveluiden tuottamisen tavoista ja nopeasta kohdentamisesta.

Toimintatapojen ja hanketyöntekijöiden kokemusten levittämiseen ei toistaiseksi ole kohdennettu jatkuvan osaamisen skaalautumista tukevia toimenpiteitä. Toimintatapojen kehittämisen, innovaatioiden ja osaamisen leviämistä voitaisiin edistää ohjelmamuotoisella kehittämisellä. Myös avustusten välittyminen mahdollisimman monelle ja erilaiselle koulutusorganisaatiolle, esimerkiksi kumppanuuksien kautta, tukisi toimintatapojen uudistumisen leviämistä ja juurtumista.

JOTPA:n kehittämissuunnitelmassa on mainittu ohjelmamuotoinen kehittäminen yhtenä vaikuttavuuden vahvistamisen toimenpiteenä. JOTPA on tarkastusluonnosta kommentoidessaan tuonut esiin, että ohjelmamuotoisuutta on valmisteltu syksyn 2023 aikana.

JOTPA on tarkastuskertomuksen johdosta antamassa lausunnossaan tuonut esiin, että se on myöntöprosessin eri vaiheissa kiinnittänyt huomiota hankkeiden hyötyjen skaalautumiseen. Rahoituksen saajien haastatteluissa ilmeni, että odotukset hyötyjen laajemmasta vaikuttavuudesta eivät olleet välittyneet hanketoteuttajatasolle. Tarkastuksessa ei esimerkiksi havaittu toimia, joilla olisi pyritty vahvistamaan hyötyjen skaalautumista. Neuvoston edustajien haastatteluissa tuotiin myös esiin, että hanketoiminnan skaalautuvuuteen ei ole alkuvaiheessa osattu kiinnittää huomiota.

Koulutustuotteiden hyödynnettävyyden näkökulmasta on ollut keskeistä, että JOTPA:n rahoitusta on kohdennettu nimenomaan kertaluonteisiin osaamispalvelukokeiluihin.

Tarkastushaastatteluiden mukaan väestötason hyötyjen aikaansaamiseen liittyy olennainen riski, että kokeilut jäävät pistemäisiksi, eikä niistä saatuja oppeja hyödynnetä tai levitetä hankkeiden päätyttyä. Mahdollisuus siihen, että koulutustuotteita hyödynnetään eri tavoin tulevaisuudessa, on tunnistettu varsin hyvin JOTPA:n toiminnassa ja sen ohjauksessa. JOTPA on tarkastuksen aikana esimerkiksi kehittänyt seurantajärjestelmää, joka välittää tietoa kokeilluista palveluinnovaatiosta, jotta niistä oppiminen olisi mahdollista myös ministeriöiden perustoiminnassa.

JOTPA on asettanut avustuspäätöksiinsä ehdon, että tuotettavat oppimateriaalit ja muut tuotokset tulee julkaista ja antaa maksutta muiden saataville sekä toimittaa pyynnöstä JOTPALLE julkaistavaksi tai levitettäväksi. Tarkastushaastatteluiden perusteella JOTPA:n avustuksella on muun muassa tuotettu verkossa toteutettavia koulutuspalveluita, joita voidaan hyödyntää hankkeen päätyttyä muissa vastaavissa toimenpiteissä. Haastatellut koulutuksenjärjestäjät aikovat hyödyntää koulutustuotteita myös avoimen yliopiston koulutuksessa tai tarjota tuotoksia yrityksille maksullisena palveluna.

JOTPA:n asiantuntijoiden mukaan koulutusmarkkinat todennäköisesti hoitavat koulutustuotteiden skaalautumisen ainakin osittain. Varsinaisten koulutustuotteiden ja materiaalien jatko-
hyödyntämiseen liittyvänä riskinä tarkastuksen haastatteluissa nähtiin se, että koulutusmarkkinoille tuotetaan samansisältöisiä palveluita. Palveluiden räätälöinti taas voi heikentää palvelutuotteiden välitöntä hyödynnettävyyttä.

Varsinaisten koulutustuotteiden hyödynnettävyys on toiminnan skaalautumisen näkökulmasta keskeistä. Toimintatapojen skaalautumisen tuottamat hyödyt näyttäisivät kuitenkin olevan palvelujärjestelmän uudistumisen näkökulmasta vieläkin keskeisemmässä roolissa.



Toimintatapojen skaalautumisen tukee palvelujärjestelmän uudistumista.

3.3 JOTPA:n on panostanut aliedustettujen ryhmien osaamispalvelujen sijaan työelämän kiireellisiin osaamistarpeisiin

JOTPA:n rahoitustoiminnan väljä kohderyhmämääritelmä on altis tulosoptimoinnille

JOTPA:n kohderyhmä on määritelty laissa laajaksi, mikä mahdollistaa toiminnan kohdentamisen hyvin erilaisiin kohdejoukkoihin. Kohderyhmän joustava määrittely on mahdollistanut rahoitustoiminnan kohdentamisen työelämän tarpeista lähtien mutta ei ole velvoittanut kohdentamaan työelämän ulkopuolella olevista ryhmistä niihin, jotka ovat vaikeammin tavoitettavissa ja työllistettävissä.

JOTPA:n rahoitustoiminnan kohderyhmät

JOTPA:n toimialan kohderyhmänä on koko työikäinen väestö (Laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta, 1 §). JOTPA:n rahoitustoiminnan pääasialliseksi kohderyhmäksi on laissa määritelty työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat (2 §). Kohderyhmärajaus ei lain esitöiden mukaan (HE 76/2021 vp.) kuitenkaan sulje muita kohderyhmiä pois.

Rahoitustoiminnan kohderyhmää on tarkennettu JOTPA:n perustamisen suunnitteluvaiheessa ja lain esitöissä. Hallituksen esityksen mukaan JOTPA:n rahoittamia osaamispalveluita voitaisiin suunnata tietyille alueille, tietyihin toimialoihin tai tietyille kohderyhmille.

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestön OECD:n raportin mukaan jatkuvan oppimisen palveluiden erityisiä kohderyhmiä tulisi olla erityisesti heikon taitotason varassa olevat aikuiset, jotka tarvitsisivat erityistä tukea ja räätälöityjä palveluita koulutukseen tavoittamiseksi ja osallistumiseksi.⁹ Palvelut tulisi räätälöidä vaikuttamaan niihin syihin, joiden vuoksi oppijat ovat jääneet aikuiskoulutuksen ulkopuolelle.

Aliedustettu ryhmä pitää määritelmällisesti sisällään sekä työssä että työvoiman ulkopuolella olevia oppijoita. Jatkuvan oppimisen tasa-arvon toteutumisen avainindikaattorina seurataan koulutuksessa aliedustettujen osallistujaryhmien, kuten pienituloisten, työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien yli 55-vuotiaiden, pelkän peruskoulutuksen varassa olevien, yrittäjien ja vieraskielisten osallistujien osuuden mukaan. Jatkuvan oppimisen uudistuksen edetessä aliedustettujen ryhmien määritelmää on edelleen tarkennettu erityisen tervetulleiksi ryhmiksi.

JOTPA:n osaamispalveluilla katsotaan olevan työttömyyttä ennaltaehkäisevä vaikutus niihin työssä oleviin väestöryhmiin, joiden työtehtävien tai ammattien korvautumisriski teknologisen murroksen myötä on suurin. Näillä ryhmillä uudelleen koulutus- tai lisäkoulutustarve tulisi tunnistaa ennakoivasti jo ennen varsinaista työttömyysjaksoa.

Työvoiman ulkopuolella olevan ryhmän määritelmä sisältää eri syistä työvoiman ulkopuolella olevia väestöryhmiä, kuten esimerkiksi opiskelijat, työkyvyttömyyseläkkeellä olevat, varusmiehet tai omaa kotitalouttaan hoitamassa olevat. JOTPA:n tarkoituksena on kohdentaa osaamispalveluita etenkin piilotyöttömille. Määritelmällisesti piilotyöttömillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka halusivat työllistyä ja olisivat käytettävissä työhön, mutta jotka eivät ole etsineet työtä aktiivisesti.

Tarkastushaastatteluiden perusteella aliedustettujen ryhmien saamista osaamispalveluiden piiriin ja edelleen työllistymään, on pidetty jatkuvan oppimisen uudistukselle asetettujen työllisyystavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta keskeisenä. Yksi uudistuksen päätavoitteista oli lisätä aliedustettujen ryhmien osallistumista jatkuvaan oppimiseen, mutta se on myös kytköksissä uudistuksen muiden tavoitteiden, kuten työllisyys- ja osaamistason noston, saavuttamiseen.

JOTPA-lakiluonnoksen lausuntopalautteissa aliedustettujen ryhmien osaamispalveluiden katsottiin vastaavaan ilmeiseen palveluaukkoon: JOTPA:n ja sen rahoittamien osaamispalveluiden odotettiin tuovan lisärahoitusta ja uudenlaisia palveluita sellaisille kohderyhmille, joille on tarjolla liian vähän räätälöityjä ja kohdennettuja palveluita työssä pysymiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Paitsi haastatteluissa, myös JOTPA:n perustamisvaiheen asiakirjoissa on korostettu osaamispalveluiden kohdentamista siten, että niillä voidaan vastata työvoiman saatavuus- ja kohtaantongelmiin.

Osaamispalveluiden kohderyhmäksi määritelty työvoiman ulkopuolella olevat on tarkastushaastatteluiden ja asiakirja-aineiston perusteella vaikeasti tavoitettava kohderyhmä. JOTPA on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että jatkuvan oppimisen kohdentumisen ongelmana on, että tietoa siitä, minkälaisilla aikuisiän interventioilla aliedustetut ryhmät saataisiin osallistumaan koulutukseen, ei ole riittävästi. Tässä tarkoituksessa JOTPA pyrkii vuonna 2022 käynnistämänsä tutkimuksellisen kokeilutoiminnan avulla selvittämään, voidaanko ali-edustettuja ryhmiä aktivoida osallistumaan koulutukseen. Kokeiltavat toimenpiteet koostuvat kahdesta erillisestä osakokonaisuudesta: 1) henkilötasolla tehtävä informaatiokokeilu, jossa 50 000 peruskoulun varassa olevalle henkilölle lähetetään opintoihin kannustava kirje ja 2) ryhmäohjauskokeilu, jossa palveluntuottaja tekee 1 200 ryhmäohjausta eri toimialojen työpaikoilla toimesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kokeilu voi tuottaa uutta tietoa kouluttautumiseen vaikuttamisesta, mutta ministeriön mukaan kokeilun asetelma ei kuitenkaan poikkea merkittävällä tavalla esimerkiksi työvoimahallinnon jo toteuttamista toimenpiteistä. JOTPA:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on erehtynyt. JOTPA on tarkastuskertomusluonnoksesta lausueessaan halunnut painottaa, että vastaavaa tutkimusta ei ole toteutettu koskaan aiemmin Suomessa tai edes kansainvälisesti.

Tarkastuksen perusteella JOTPA:n keinovalikoima vaikeasti tavoitettavien ryhmien tavoittamiseksi ei välttämättä ole riittävä. JOTPA:n valtionavustushauissa hakukelpoisia ovat ainoastaan virallisen koulutusjärjestelmän toimijat, eikä hakijajoukossa ole näin ollen ollut potentiaalisia tätä kohderyhmää tavoittavia kolmannen sektorin toimijoita. Kohderyhmää potentiaalisesti tavoitettavien vapaan sivistystyön osuus hakijoista on ollut pieni. Rahoituksen myöntämisen edellytykset eivät parhaalla mahdollisella tavalla tue vaikeasti tavoitettavissa olevan kohderyhmän tavoittamista.

JOTPA:n rahoitustoiminnan kohderyhmämäärittely on lain tasolla jätetty väljäksi, ja se mahdollistaa rahoituksen kohdentamisen molempien edellä mainittujen tarkoituserien saavuttamiseksi.



JOTPA:n odotettiin vahvistavan työssä pysymistä tukevia palveluita niille, joilla niitä ei ole juuri ollut tarjolla.



Hakijajoukossa ei ole vaikeasti tavoitettavia ryhmiä kohtaavia kolmannen sektorin toimijoita.

Tarkastuksessa haastatellut asiantuntijat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä painottivat väljän kohderyhmämäärittelyn tarkoituksenmukaisuutta, jotta osaamispalveluita voidaan kohdentaa joustavasti työelämän tarpeisiin.

JOTPAN määrärahoja ei ole talousarviossa kohdennettu kohderyhmien, alojen tai alueiden mukaan. Jatkuvan oppimisen uudistuksen linjauksissa esitetyt avainindikaattorit ja myöhemmin niille asetetut tavoitetasot oli määrä ottaa taloussuunnittelun ja sitä koskevan seurannan osaksi, mutta tämä ei ole toteutunut. Löyhä kohderyhmämäärittely on antanut JOTPalle ja sitä ohjaavalle neuvostolle paljon liikkumavaraa osaamispalveluiden kohdentamiseen. Samalla suunnittelun yhteys uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja niitä varten laadittujen avainindikaattorien toteutumisen seurantaan on jäänyt etäiseksi. Riski siitä, että osaamispalveluita kohdennetaan täyttämään ensisijaisesti työelämän kiireelliset osaamistarpeet, on jo osin realisoitunut. Tarkastusaineiston perusteella suurempi osa osaamispalveluista on kohdennettu helpommin tavoitettavissa olevaan työssä olevien kohderyhmään kuin vaikeammin tavoitettavissa olevaan työvoiman ulkopuolella olevaan kohderyhmään.

Väljä kohderyhmämäärittely yhdessä luvussa 3.1 kuvatun ”ohjaustyhjiön” kanssa eivät ole parhaalla mahdollisella tavalla tukeneet edellytyksiä saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Väljä kohderyhmämäärittely vaatisi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostolta selkeää yhteistä näkemystä osaamispalveluiden kohdentamisesta eri kohderyhmien, alojen ja alueiden tarpeisiin.

Aliedustettujen ryhmien edustamisen omistajuus on jäänyt puuttumaan neuvoston päätöksenteossa

JOTPAN ohjausrakenne ja ohjauksen sisältö ovat kohdistuneet pääosin kiireellisiin työelämän osaamistarpeisiin. Aliedustettuihin ryhmiin kohdennettavien osaamispalveluiden painoarvo on JOTPAN ohjausrakenteissa pienempi kuin mikä sen merkitykseksi oli kaavailtu uudistuksen kokonaistavoitteita asetettaessa.

JOTPAN neuvoston kokoonpanossa ei ole edustettuna hallinnon ulkopuolisia tahoja, joiden vastuualueille aliedustetut ryhmät kuuluisivat. Valtionhallinnossakaan aliedustetut ryhmät eivät kuulu yhden hallinnonalan vastuulle, vaan vastuu jakaantuu ainakin työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonaloille. Omistajuutta ryhmän työllisyyteen ja osaamiseen liittyvissä asioissa ei näin ollen ole yksin millään taholla. Samalla kaikkia hallinnonaloja tarvitaan, jotta palveluiden kohdentamisessa voidaan huomioida ryhmän työllisyyteen



JOTPAN neuvoston kokoonpanossa ei ole edustettuna hallinnon ulkopuolisia tahoja, joiden vastuualueille aliedustetut ryhmät kuuluisivat.

ja osaamiseen liittyvät erityispiirteet. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö, jolle kuuluu esimerkiksi työkykyyn liittyvät kysymykset, on edustettuna neuvostossa, on aliedustettujen ryhmien painoarvo osaamispalveluiden kohdentamisessa ja palveluinnovaatioiden kehittämässä jäänyt vähäiseksi. Vuoden 2023 syksyllä JOTPA on myöntänyt rahoitusta kahdessa rahoitushaussa, joiden pääasiallisena kohderyhmänä ovat olleet aliedustetut ryhmät. JOTPA:n mukaan vireillä on lisäksi useita muita rahoitushakua, jotka kohdentuvat myös aliedustettuihin ryhmiin.

JOTPA:n kehittämissuunnitelmassa ei ole ollut linjausta siitä, kuinka paljon rahoitusta tulisi kohdentaa aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin. Suunnitelmassa on käsitelty aliedustettujen ryhmien osallistumisen edistämistä. Sen mukaan tavoitteena on, että vähintään 1500 aliedustettuihin ryhmiin kuuluvaa henkilöä osallistuu Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineellä (RRF) rahoitettuihin koulutuksiin vuoden 2025 puoliväliin mennessä. Hallituksen esitykseen on myös kirjattu, että vuodelle 2021 esitetystä 40 miljoonan määrärahasta 10 miljoonaa kohdennettaisiin aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin. JOTPA:n ja opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kyse olisi kuitenkin ollut esimerkkilaskelma, eikä se siten olisi sitonut tai edes ohjannut määrärahan käyttöä.

Hallituksen esityksen kirjausta on tulkittava niin, että noin neljännes määrärahoista tulisi kohdentaa aliedustettujen ryhmien tukemiseen. Kehittämissuunnitelmaan kirjattu 1500 henkilöä jakaantuu useammalle vuodelle eikä vastaa laajuudeltaan hallituksen esitykseen kirjattua osuutta. Kehittämissuunnitelmassa ei ole määritetty euromääräistä panostusta aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin, ja se jättää näin ollen tulkinnanvaraiseksi, kuinka paljon osaamispalveluita tälle ryhmälle tulisi kohdentaa. Toisaalta kehittämissuunnitelmassa asetettu tavoite 1 500:sta aliedustettuihin ryhmiin kuuluvasta henkilöstä saattaa olla realistinen arvio, koska ryhmän tavoittamisesta ja palvelutarpeesta aiheutuvat kustannukset ovat muita ryhmiä suuremmat. Lisäksi odotettavissa olevat työllisyysvaikutukset syntyvät todennäköisesti vasta pidemmällä aikajänteellä.

JOTPA:n ensimmäinen vuosittainen toimeenpanosuunnitelma valmistui ensimmäisten valtionavustushakujen käynnistytessä keväällä 2022. Toimeenpanosuunnitelmassa ei ole määritetty osaamispalveluiden kohdentumista aliedustetuille ryhmille. Kehittämissuunnitelma ja toimeenpanosuunnitelma painottavat osaamispalveluiden räätälöintiä työelämän tarpeisiin.



Kehittämissuunnitelmassa ei ole määritetty euromääräistä panostusta aliedustettujen ryhmien osaamispalveluihin.

Työelämän osaamistarpeet ajoivat kiireellisyydessään aliedustettujen ryhmien osaamispalveluiden ohi

JOTPAN vahvuutena on ollut rahoituksen ketterä kohdentaminen akuutteihin osaamistarpeisiin. Osaamispalveluita ei sen sijaan ole juurikaan kohdennettu erityisesti aliedustetuille ryhmille.

JOTPAN valtionavustusten hakutiedotteet ovat tarkentuneet kohderyhmien määrittelyn osalta ensimmäisten valtionavustushakujen jälkeen. Osaamispalveluiden kohderyhmä on hakutiedotteissa suurimmaksi osaksi väljästi määritelty, eikä avustuksen kohdentaminen tiettyyn kohderyhmään ole ollut velvoittavaa kahta avustushakua lukuun ottamatta. Avustuksia on myös kohdennettu sellaisiin hankkeisiin, joiden tarkoituksena ei ole ollut nostaa osaamistasoa vaan edistää työvoiman saatavuutta kasvualoilla tai rakenteellisen osaamispuolan -aloilla.

Taulukko 4: Valtionavustusten kohderyhmät hakutiedotteista.

Haku	Myönnetty avustus	Hakuilmoituksen mukainen painotus osaamispalveluiden kohderyhmään
Digitalisaatio ja vihreä siirtymä	6,3 milj. €	Kohderyhmä työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat. Ei painotusta aliedustettuihin ryhmiin.
Koronapandemiasta kärsineet alat	6,2 milj. €	Kohderyhmä työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat. Esimerkkeinä painotuksista maahanmuuttajat, freelancerit ja itsensä työllistäjät. Ei avustuksen määrään vaikuttavaa painotusta aliedustettuihin ryhmiin.
Täydentävät ja pätevoittävät opinnot sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa	3,3 milj. €	Painotus ulkomailla tutkinnon tai koulutuksen suorittaneisiin.
Hoiva-avustajat	5,4 milj. €	Työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt. Ei painotusta aliedustettuihin ryhmiin, mutta potentiaalisia kohderyhmiä esimerkiksi lähiammateissa toimivat, Ukrainan pakolaiset, epävarmoissa tai lyhytaikaisissa työsuhteissa olevat sekä työvoiman ulkopuolelta työelämään palaavat.
Työmarkkina-asemaa vahvistavaan koulutukseen ylitarjonta- ja rakennemuutosaloille	8,3 milj. €	Kohderyhmänä työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt. Painotus aliedustettuihin ryhmiin: opiskelupaikan vastaanottaneista vähintään 10 % tulee olla perusasteen tai yleissivistävän koulutuksen varassa, ilman nykyisiin tai uusiin tehtäviin valmiuksia antavaa ammatillisesti eriytynyttä tutkintoa tai heillä on vanhentunut tutkinto.
Valtionavustus vihreän siirtymän tukemiseksi kone-, metalli-, kuljetus- ja logistiikka-aloilla	3,9 milj. €	Kohderyhminä kone-, metalli-, kuljetus-, ja logistiikka-aloilla työskentelevät, erityisesti enintään perusasteen, yleissivistävän koulutuksen tai vanhentuneen tutkinnon varassa työskentelevät, toisen asteen koulutuksen varassa manuaalisissa tehtävissä työskentelevät, toimihenkilötehtävissä työskentelevät, pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työssä olevat sekä työvoiman ulkopuolella olevat alalle koulutetut tai suuntaavat henkilöt. Ei avustuksen määrään vaikuttavaa painotusta aliedustettuihin ryhmiin.

Valtionavustushauissa minimiehto aliedustettuihin ryhmiin kuuluvista osallistujista oli otettu vain ylitarjonta- ja rakennemuutosaloille kohdennettuun työmarkkina-asemaa vahvistavaan koulutukseen. Ehdon mukaan opiskelupaikan vastaanottaneista vähintään 10 prosenttia tuli olla oppijoita, jotka olivat vain perusasteen tai yleissivistävän koulutuksen varassa, ja jotka olivat vailla nykyisiin tai uusiin tehtäviin valmiuksia antavaa ammatillisesti eriytynyttä tutkintoa tai tutkinto oli vanhentunut, käytännössä vähintään 20 vuotta vanha. Kahdessa valtionavustushaussa hankkeiden arviointikriteereissä on huomioitu hankkeen kohdentuminen hakutiedotteessa esitettyyn kohderyhmään.

Hankinnoissa osaamispalveluiden kohdentamisesta aliedustettuihin ryhmiin on tehty valtionavustustoimintaa velvoittavampaa, ja hankintoihin oli myös luotu kannustimia aliedustettujen ryhmien tavoittamiseen.

Esimerkkejä kannusteista, joilla osaamispalveluja on kohdennettu erityisesti aliedustettuihin ryhmiin

Hakevan toiminnan pilotti -hankinnassa palvelun maksuperuste oli toteutunut ryhmäohjaus. Ehtojen mukaan jokaisessa ryhmäohjauksessa on oltava läsnä vähintään yksi yleissivistävän koulutuksen varassa ollut henkilö, joka ei ollut samaan aikaan tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Mikäli ehto ei täyttynyt, ryhmäohjauksesta ei maksettu korvausta.

Jos ryhmäohjaukseen osallistui enemmän kuin yksi pelkän yleissivistävän koulutuksen varassa ollut oppija, jokaisesta tällaisesta osallistujasta maksettiin bonus.

Digitaalinen ja monikanavainen kauppa -koulutuksen kohderyhmänä olivat työssä olevat henkilöt. Aliedustettujen ryhmien tavoittamiseen liittyi kannustin, nimettyihin ryhmiin kuuluvien osallistujien suorittamat opintopisteet kerrottiin kertoimella 1,2.

Osaamispalveluiden kohdentaminen aliedustettuihin ryhmiin ei ole ollut avustuspäätöksissä velvoittavaa

JOTPAN avustuspäätösten sisältö on tarkentunut toiminnan käynnistymisen jälkeen. Avustusten käyttötarkoitusta ei ole rajattu erityisesti tiettyyn kohderyhmään tai tietyn hankekohtaisen tavoitteen tai sen saavuttamisen edistämiseen.

JOTPAN valtionavustukset myönnetään erityisavustuksina, jolloin ne voidaan myöntää jotain tiettyä tarkoitusta varten.¹⁰ Avustuspäätökset ovat pääosin vakiomuotoisia, ja avustuksen käyttötarkoitus on kuvattu päätöksessä lakiin kirjattua JOTPAN tehtävää vastaavalla tavalla.

Päätöksistä ei käy selkeästi ilmi, millä perusteilla JOTPA on päättänyt myöntää avustusta hankkeelle. Kaikissa myönteisissä avustuspäätöksissä kohderyhmäksi on määritelty ”työssä olevat tai työvoiman ulkopuolella olevat”. Kaikissa myönteisissä avustuspäätöksissä päätöksen perusteluissa on asetettu määrälliset tavoitteet osaamispalveluihin osallistuvista. Mikäli avustuksen saaja ei täytä osallistujatavoitetta, eikä osallistujia ole vähintään 75 prosenttia päätöksessä asetetusta määrästä, tulee avustusta palauttaa oma aloitteisesti ja viipymättä. Päätöksessä esitetyt määrät perustuvat hankehakemuksessa ilmoitettuun osallistujamäärään.

Aliedustettujen ryhmien osallistumiselle ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita kuin yhdessä avustushaussa, Työmarkkina-asema vahvistavaan koulutukseen ylitarjonta- ja rakennemuutosaloille -avustushaussa. Tarkastukseen haastateltujen JOTPA:n edustajien mukaan päätöksiä on räätälöity enemmän sitä mukaa kuin kokemusta avustushauista on kertynyt. Näissä päätöksissä määrällisen osallistujatavoitteen lisäksi on määritetty, että opiskelupaikan vastaanottaneista vähintään 10 prosentin tulee olla joitakin tai useampia hakutiedotteessa kuvatuista aliedustetuista ryhmistä. Mikäli ehto ei täyty, avustusta on palautettava.

Määrälliset osallistujatavoitteet ja vaade avustuksen palauttamisesta, mikäli tavoitetta ei saavuteta, kannustavat hanketoteuttajia tuottamaan ehdon mukaisia osaamispalveluita. Toisaalta määrälliset tavoitteet eivät välttämättä kannusta vaikeammin tavoitettavissa oleviin kohderyhmiin kuuluvia hakemaan toimintaan.

JOTPA:n räätälöidyt ja kohdennetut hakutiedotteet antavat hyvät edellytykset osaamispalveluiden tarkoituksenmukaiselle kohdentumiselle. Mikäli tavoitteena on lisätä aliedustetuille ryhmille suunnattuja osaamispalveluja, tiukemmin muotoillut avustuspäätöksen ehdot ohjaisivat toimintaa tavoitteiden mukaiseksi.

Valtionavustuksen ehdot eivät mahdollista kumppanuuksien hyödyntämistä kohderyhmien tavoittamisessa

Työllisyysvaikutusten aikaansaaminen työelämän ulkopuolella olevien aliedustettujen ryhmien kohdalla vaatii pitkäjänteisyyttä ja uudenlaisia kumppanuuksia ryhmien tavoittamiseksi. Kohderyhmien kokemaa hyvinvoinnin parantumista tai kiinnittymistä työllistymistä edistäviin osaamispalveluihin voidaan pitää myös osoituksena hanketoiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Joidenkin kohderyhmien kohdalla JOTPA:n onnistumista voisi siis seurata näiden kriteerien täyttymisellä.



Yhdessä avustushaussa on asetettu määrällinen tavoite aliedustetuille ryhmille.

JOTPA:n onnistumista tehtävässään mitataan ensisijaisesti aikaansaaduilla työllisyysvaikutuksilla. Aliedustettujen ryhmien työllisyysvaikutusten syntyminen voi kestää pitkään. Osa työllisyysvaikutuksista syntyy hyvinvointivaikutusten kautta, eivätkä ne välttämättä synny hanketoteutuksen aikana. Ketjumaisten vaikutusten ja niiden todentamiseen liittyvien ongelmien vuoksi on vaikea osoittaa, kuinka vaikuttava keino valtionavustukset keino ovat kaikkein vaikeimmin tavoitettavissa olevien kohderyhmien osaamistason nostamiseen.

Hanketoiminnan ennen työllisyysvaikutuksia syntyviä mahdollisia hyvinvointivaikutuksia ei ole seurattu. JOTPA on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan tuonut esiin, että hyvinvointivaikutuksia koskeva kysymys on lisätty rahoitettujen hankkeiden asiakaspalautekyselyyn, joka otetaan käyttöön syksyn 2023 aikana.

Valtionavustuksissa avustuskelpoisia ovat virallisen koulutusjärjestelmän toimijat. Myönnettyistä avustuksista 25 prosenttia kohdistui yhteishankkeisiin. Niissäkin kaikkien hanketoimijoiden tulee ohjeistuksen mukaan olla hakukelpoisia toimijoita. Hakutiedotteissa tai hakuilmoituksella ei ole ohjattu laajentamaan kumppanuuksia työelämäverkostojen ja yhteishankkeiden lisäksi esimerkiksi vaikeasti tavoitettavien kohderyhmien kanssa toimivien järjestöjen suuntaan. Myös hakemuslomaketta voi olla tarvetta kehittää siihen suuntaan, että esimerkiksi hakevaan toimintaan osallistuvat yhteistyötahot tulisivat seurannan piiriin.

Meneillään oleva, JOTPA:n toteuttama hakevan toiminnan pilotti voi tuoda lisätietoa vaikeasti saavutettavien kohderyhmien tavoittamisen keinoista ja kumppanuuksista.



JOTPA:n onnistumista tehtävässään mitataan aikaansaaduilla työllisyysvaikutuksilla.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastus kohdennettiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen, JOTPAN, toimintaan. JOTPalla on ollut keskeinen rooli jatkuvan oppimisen uudistuksen alkuvaiheen toimeenpanossa. Tarkastuksen tarkoituksena on ollut varmistua siitä, että jatkuvaan oppimiseen kohdennettavaa rahoitusta hallitaan koordinoitusti ja hallinta luo tarkoituksenmukaiset edellytyksen rahoituksen vaikuttavuudelle.

Tarkastuksen tavoitteena oli JOTPAN toimintaedellytyksiä koskevan ohjauksessa tarpeellisen tarkastustiedon tuottaminen. Tarkastus on myös tukenut JOTPAN riskien hallintaa. Tarkastuksen tuloksien perusteella JOTPA voi kiinnittää huomiota esimerkiksi rahoituksen myöntö-, maksatus- ja seurantakäytäntöihinsä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena ollut JOTPA aloitti toimintansa Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyyksikkönä, kun laki jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021) tuli voimaan 1.9.2021. JOTPAN tehtävänä on rahoittaa osaamispalveluita, jotka täydentävät ja tuovat lisäarvoa olemassa oleviin osaamispalveluihin.

JOTPAN rahoittamien osaamispalveluiden ydinkohderyhmiä ovat työssä olevat ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat henkilöt. JOTPAN toiminnan erityispainopisteinä ovat niin sanotut aliedustetut ryhmät, kuten ikääntyneet ja maahanmuuttajataustaiset oppijat. Muita JOTPalle annettuja tehtäviä ovat ennakoititiedon analysointi ja tulkinta, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen sekä alueellisten yhteistyöverkoston ja verkoston vaikuttavuuden tukeminen.

JOTPAN toiminta kohdentuu opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueille. JOTPAN toimintaa ohjaa Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka jäseniä ovat paitsi keskeisten ministeriöiden edustajat myös työelämän järjestöjen edustajia. Neuvosto päättää muun muassa toimeenpanosuunnitelmaan perustuvista vuosittaisista painopisteistä sekä esityksestä JOTPAN kehittämissuunnitelmaksi.

Tarkastus on kohdennettu JOTPAN rahoitustoimintaan liittyviin riskeihin, JOTPAN toiminnan vaikuttavuuden edellytyksiin sekä JOTPAN ohjauksen käytäntöihin ja ohjausvaikutukseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa on esitetty kaksi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintaan kohdentuvaa tarkastuskysymystä ja niihin liittyvät osakysymykset:

1. Onko jatkuvan oppimisen uudistuksen rahoituksen hallinnointi tarkoituksenmukaisia kokonaistavoitteiden saavuttamisen ja kehittämisen pysyvyyden näkökulmasta?
 - Mitä riskejä rahoituslähteiden sirpaloituminen aiheuttaa jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanolle?
 - Mitä riskejä kohdistuu jatkuvan oppimisen rahoituksen ja muiden koulutuksen rahoitusjärjestelmien rajapintaan?
 - Mitä jatkuvan oppimisen tuloksellisuuteen liittyviä riskejä eri rahoitusmuotoihin liittyy?
2. Ohjaavatko uudistukselle asetetut tavoitteet jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanoa?
 - Tukevatko jatkuvan oppimisen ohjauksen rakenteet uudistuksen tavoitteiden toteuttamista?
 - Perustuvatko maksatukset toteutuneisiin suoritteisiin tai vaikutuksiin?
 - Mitä jatkuvan oppimisen tuloksellisuuteen liittyviä riskejä eri kohderyhmiin kohdistuviin toimenpiteisiin liittyy?

Jatkuvan oppimisen rahoitusta koskevan tarkastuskysymyksen lähtökohtana on, että eri rahoituslähteisiin, osaamisjärjestelmän rajapintoihin ja eri rahoitusmuotoihin liittyviä tuloksellisuuden riskejä hallitaan aktiivisesti.

Toiminnan tavoitteiden ja toimeenpanon yhteyden todentamisessa taas on ollut keskeistä varmistua, että JOTPA:n ohjaus- ja rahoituskäytännöt luovat edellytykset vaikuttaville toimenpiteille.

Tarkastuskysymyksille määritettyjen tarkastuskriteerien mukaan JOTPA:n organisoiminen ja riskienhallinnan sekä ohjauksen ja tavoitteiden tulee turvata rahoituksen tuloksellinen kohdentuminen.

Tarkastuskriteerien lähteitä ovat olleet laki jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (682/2021) ja tätä koskeva hallituksen esitys (HE 76/2021 vp.). Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälinettä (RRF) ja kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRP) koskevissa asiakirjoissa on linjattu jatkuvaan oppimiseen suunnatun rahoituksen tarkoitusta ja tavoitteita. JOTPA:n rahoitustoimintaa ohjaavat valtioneuvoston asetuslaki (688/2001) ja laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 § ohjeistaa valtion virastojen ja laitosten riskienhallinnan järjestämistä.

Tarkastuksen alustavasta asetelmasta pyydettiin kommentit Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta, opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä työ- ja elinkeinoministeriöltä. Kommentoijat pitivät Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukseen kohdistuvaa tarkastusta perusteltuna. Kommenttien perusteella tarkastuksen nimi muutettiin niin, että se osoittaa tarkastuksen kohdentuvan JOTPA:n toimintaan.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallisia aineistoja ovat olleet jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon aineistot, rahoituksen kohdentamista koskevat päätökset sekä haastattelut. Tarkastuksessa analysoitiin laadullisesti kaikki hallituksen esityksestä laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetut lausunnot.

Tarkastuksessa haastateltiin uudistuksen keskeisiä viranomaistahoja ja eräitä palveluntuottajia. Kaikkiaan tarkastuksessa tehtiin 9 haastattelua ja 5 ryhmähaastattelua. Haastateltujen henkilöitä oli 41 kappaletta.

Tarkastuksen analyysimenetelmät ovat olleet laadullisia.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 2.1.2023 ja se päätettiin 2.11.2023.

Aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu 2.1.–23.5.2023 välisenä aikana. Kertomuksessa on huomioitu tarkastuskohteessa 22.6.2023 mennessä tapahtuneet muutokset.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen ovat tehneet johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, johtava tilintarkastaja Maarit Laatikainen, ylitarkastaja Nina von Hertzen-Oosi ja apulaistarkastaja Pauliina Hakkarainen sekä tarkastuspäällikkö Leena Juvonen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen kahteen ryhmähaastatteluun osallistui henkilö, joka jälkikäteen arvioituna saattoi olla tarkastushaastattelussa esteellinen. Ryhmähaastatteluja täydennettiin tämän johdosta aineiston luotettavuutta varmistavilla haastatteluilla.

Viitteet

- 1 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta, VM/2020/74.
- 2 Ohje tukiviranomaisille tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden toteuttamisesta RRF-tukivälineessä. Valtiokonttori 27.5.2022, VK/46576/00.00.00.01/2022.
- 3 Valtionavustuslaki 688/2001.
- 4 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta. Valtiovarainministeriö 30.4.2020, VN/4842/2020.
- 5 Osaaminen näkyviin Kustannusraportointi Sitralle Final (JOTPA:n toimittama asiakirja).
- 6 Valtionavustuslain ohjausvaikutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 88/2004.
- 7 Osaaminen turvaa tulevaisuuden: Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-610-5>
- 8 Neuvoston kokouspöytäkirja 3/2022 / 8.4.2022.
- 9 OECD (2020). Continuous Learning in Working Life in Finland, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/25206125>
- 10 Valtionavustuslaki 688/2001 sekä Valtionavustustoiminnan sanasto, valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)