

Talousarviolainsäädäntö uudistui ja vaikuttaa

AIKUISKOULUTUSPOLITIIKASSA VAIKUTTAVUUDEN JA TEHOKKUUDEN TULOSVASTUUSEEN JA TAVOITTEENASETTELUUN

Valtion talousarviolainsäädäntöä on vuonna 2004 muutettu osana valtion tulohajaus- ja tilivelvollisuus uudistusta. Uudistettu lainsäädäntö edellyttää aikaisempaa selkeämpää ja terävämpää tulostavoitteiden valmistelua ja asettamista. Velvoite koskee toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarvioehdotuksia ja hallinnonalojen tulohajautusta sekä oikeiden ja riittävien tietojen antamista yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kehityksestä ja hallinnon sekä julkisten varojen käytön toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Taustalla ovat pyrkimykset parantaa eduskunnan budjettivaltaa sekä hallituksen ja julkisen hallinnon vastuunalaisuutta. Muutoksella turvataan hyvinvointivaltion rahoitusperustaa parantamalla varainkäytön ja toiminnan tehokkuutta. Koulutuspolitiikkaa ja sen osana aikuiskoulutusta koskeva tavoitteenasettelu tulee uudistuksen seurauksena arvioitavaksi osaksi uudelleen.

TUOMAS PÖYSTI

Talousarviolainsäädännön uudet tuloksellisuuden kriteerit antavat hyödyllisiä näkökulmia koulutuspolitiikan ja sen osana aikuiskoulutuksen tuloksellisuuden tarkasteluun. Käsittelen tässä artikkelissa talousarviolainsäädännön uudistunutta tuloksellisuuskäsitteistöä koulutuspolitiikan tuloksellisuuden arvioinnin ja talouden näkökulmasta sekä arvioin siltä pohjalta aikuiskoulutuspolitiikkaa koskevan tavoitteenasettelun kehittämistarpeita.

YHTEISKUNTAPOLITIIKAN TAVOITTEISIIN SELKEYTTÄ JA TULOSVASTUUTA

Koulutuspolitiikassa ja sen osana aikuiskoulutuksessa tavoitteenasettelun sisältöä ja esittämistavan selkeyttä on arvioitava uusista näkökulmista. Syynä tähän ovat hallituksen ja eduskun-

nan pyrkimykset parantaa yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta ja sen hallintaa sekä turvata Suomen kilpailukyky ja julkisen talouden kestävyys. Tavoitteenasettelun selkeyttäminen ja terävöittäminen tarve liittyy myös tavoitteeseen vahvistaa eduskunnan valtaa yhteiskuntapolitiikkaa strategisesti linjaavana ja arvioivana ylimpänä valtioelimenä. Sitä tukee myös eduskunnalle parlamentaarisesti vastuunalaisen hallituksen aseman vahvistaminen yhteiskuntapolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa ohjaavana valtioelimenä. Peruslinjaukset näistä tavoitteista sisältyvät pääministeri *Matti Vanhasen* hallituksen ohjelmaan (pääministeri *Matti*



Tuomas Pöysti

Vanhasen hallituksen ohjelma, finanssipoliittikkaa koskeva luku) sekä eduskunnan joulukuussa 2003 hallituksen esityksen mukaisena hyväksymään lakiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, talousarviolaki) muuttamisesta (laki 1216/2004 – valtiovarainvaliokunnan mietintö 30/2003 vp - hallituksen esitys N:o 56/2003 vp.).

Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan suunnittelun, budjetoinnin, tulostavoitteiden asettamisen sekä tulostavastuun ja tilivelvollisuuden uudistamista. Konkreettiset säännökset sisältyvät huhtikuussa 2004 uudistettuihin valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, talousarvioasetus) säännöksiin (valtioneuvoston asetus 254/2004). Eduskunnan ja hallituksen asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisäksi, että valtionalous ja valtionhallinto ymmärretään aikaisempaa selkeämmin eduskunnalle parlamentaarisesti vastuunalaisen valtioneuvoston johtamana konsernina. Eri politiikkasektoreita ja tämän mukana koulutuspolitiikkaa ja aikuiskoulutusta tarkastellaan tällöin hallinnonalojen ja organisaatioiden rajat ylittävinä kokonaisuuksina.

Talousarviolainsäädäntöä on muutettu vuonna 2004 siten, että ministeriöt on veloitettu terävämpään vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden asettamiseen. Talousarviolain ja talousarvioasetuksen uudet säännökset korostavat lisäksi hallituksen ja ministeriöiden sekä valtion virastojen ja laitosten ennakollista ja jälkikäteistä tilivelvollisuutta julkisen toiminnan ja varainkäytön vaikuttavuudesta ja tarkemmasta toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta toteutetaan uudessa tilinpäätöskertomusmenettelyssä. Hallituksen on erityisesti annettava vuodesta 2004 lähtien uusimuotoisessa valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävän kuva) valtion talousarvion noudattamisesta ja valtionaloudesta sekä erityisesti myös yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden pääpiirteistä.

Tilivelvollisuusajattelu perustuu nykyaikaisiin käsityksiin kansanvaltaan ja hyvään hallintotapaan erottamattomana osana kuuluvasta vastuunalaisuudesta (talousarviolaki, HE 56/2003 vp). Tilivelvollisuuden ja tulosvastuun uudistuksen taustalla ovat hallituksen ja valtiovarainministeriön aloitteiden ohella eduskunnan viime aikoina vahvistunut kiinnostus asiaan. Erityisesti valtionaloudellista kertomusmenettelyä ja sen kehittä-

mistä edellisellä vaalikaudella selvittäneen Maria-Kaisa Aulan parlamentaarisen työryhmän (kertomusmenettelytyöryhmä 2002) ja kyseisen työryhmän työtä jatkaneen valtiovarainministeriön asettaman valtion tilinpäätöstyöryhmän (valtion tilinpäätöstyöryhmä 2003) ehdotuksissa omaksuttiin monilta osin uusia näkökulmia tulosvastuuseen julkisessa toiminnassa.

Talousarviolainsäädännön muutoksilla valtioneuvostoon perustettiin myös uusi ohjaus- ja valvontaviranomainen ohjauksen laadun ja toimivuuden sekä tilivelvollisuuden varmistamiseen, samoin kuin valtionalouden ja tuloksellisuuden arviointitoiminnan, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjaukseen ja kehittämiseen. Talousarviolakiin otetuilla säännöksillä perustettiin valtioneuvoston tulos- ja budjettivalvoja, valtioneuvoston controllerin ja valtioneuvoston apulaiscontrollerin johtama *valtiovarain controller-toiminto*.

TULOSELLISUUS JA AIKUISKOULUTUKSEN TAVOITTEET

Talousarviolakiin ja -asetukseen tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen toteuttamiseksi tehtyjen muutosten näkyvimpiä ja samalla merkittävimpiä osia on uuden tuloksellisuutta kuvaavan käsitteistön ja tuloksellisuuskriteerien käyttöönotto. Uudella käsitteistöllä voidaan paremmin käsitellä myös aikuiskoulutukseen liittyvien valtion toimien onnistumista.

Perinteisen tulosohjauksen ongelmana on ollut esimerkiksi se, ettei siinä kovin selkeästi otettu *tuotosten laatua* huomioon tuloksellisuuden kriteerinä. Monilla koulutuksen sektoreilla laatu on kuitenkin jo pitkään tunnustettu tai ainakin pyritty tunnistamaan merkittäväksi tuloksellisuuden osaksi ja arviointiperusteeksi.

Laadun tärkeyttä tuloksellisuuden kriteerinä korostaa osaltaan se, ettei useimmissa valtion osaksi tai kokonaan rahoittamissa palveluissa ja hallinnon toiminnassa ole yleensä kyse markkinamekanismien piiriin kuuluvista hyödykkeistä. Markkinat ja niillä markkinatoimijoiden tekemä hinnan ja laadun suhteen arviointi eivät siten välitä laatua ja preferenssejä sekä hinta-laatu -suhdetta koskevaa informaatiota sekä ylläpidä laatutasoa. Julkinen hallinto ja palvelutuotanto on helposti panossuuntautunutta ja kiinnittyy tuotettujen suoritteiden määriin. Tulosohjaus il-

man erityistä huomion kiinnittämistä laatuun hel-
posti myös vahvistaa määrällistä tuotantosuun-
tausta. Tästä on lukuisia esimerkkejä myös kou-
lutuspolitiikkaa ja aikuiskoulutusta koskevassa
tavoitteenasettelussa ja sitä koskevassa keskus-
telussa. Siinä on usein mahdollisimman suurta
koulutukseen osallistumisen asetusta ja osallistu-
mismääriä korostava perusvire.

Tuloksellisuus ymmärretään talousarviolain
säädännön uudessa käsitteistössä useis-
ta eri näkökulmista hahmottavana koko-
naisuutena. Tuloksellisuus jakautuu laaja-alai-
seen *yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen* ja *toi-
minnalliseen tuloksellisuuteen*. Yhteiskunnallinen
vaikuttavuuden arviointi sisältää myös halu-
tun muutoksen kustannusvaikuttavuutta koske-
van tarkastelun. Toiminnallinen tehokkuus kuvaa
puolestaan julkisen organisaation (virasto, laitos)
aikaansaannoksia omassa toiminnassaan eli on-
nistumista tehtävässään. Toiminnallinen tulokselli-
suus koostuu kolmesta osa-alueesta, jotka ovat
tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehok-
kuus ja henkisten voimavarojen hallinta.

Tuotosten ja laadunhallinnan arviointiperus-
teita ovat aikaansaannoksina syntyvät yksilöitä-
vät suoritteet ja julkishyödykkeet, palvelukyky
ja laatu. Julkishyödykkeet ovat kollektiivisia hy-
viä, jotka kohdentuvat samanaikaisesti kaikille
kansalaisille. Julkishyödykkeet ovat tärkeä ryh-
mä julkisen toiminnan aikaansaannoksia. Julki-
sista kulutusmenoista voidaan noin kolmasosan
kohdentuvan erilaisten julkishyödykkeiden tuot-
tamiseen (tilakertomus 2003, 221). Vuoden 2005
talousarvioesityksessä asetetuista koulutuspoli-
ittisista vaikuttavuustavoitteista sivistyksellinen
ja taloudellinen kilpailukyky sekä hyvät osal-
listumismahdollisuudet ovat esimerkkejä julkis-
hyödykkeen tyypisistä vaikuttavuustavoitteis-
ta.

Talousarviolain ja -asetuksen mukainen tu-
loksellisuuden peruskriteerit sisältävät aikuiskou-
lutusta koskevan valtion toiminnan tuloksellisu-
uden arvioinnin ja tavoitteenasettelun kannalta
merkittäviä uusia painotuksia. Julkisen vallan kou-
lutuspoliittisten velvoitteiden perustana ovat
osaltaan perustuslain sosiaalisten ja sivistyksel-
listen perusoikeuksien taustalla olevat valtiosään-
töiset ideaalit oikeudesta tietoon ja sivistykseen.
Useat sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä
niiden taustalla oleva oikeus tietoon, kulttuuriin
ja sivistykseen ovat viime kädessä julkishyödyk-

keitä. Tätä näkökulmaa on tarkoitus siten vahvis-
taa tavoitteenasettelussa ja tuloksetraportoinnissa.

Laadun ottaminen huomioon tuloksellisu-
uden kriteerinä on aikuiskoulutusta koske-
vassa tavoitteenasettelussa tärkeää. Pe-
rusteena laadun näkökulman merkitykseen on yleis-
esti se, ettei nykymuotoisessa valtion virasto-
jen ja laitosten toiminnassa sekä valtion rahoit-
ustuilla rahoitetussa toiminnassa useinkaan ole
markkinamekanismeja, jotka osaltaan pitäisivät
yllä riittävää laatua. Tuotteen hinnan ja asiakkaan
kokeman laadun ja hintan laatusuhteen perus-
teella tekemien kulutus päätösten välillä ei ole jul-
kisessa palvelutoiminnassa suoraa yhteyttä. Jul-
kinen palvelutuotanto on pikemmin usein mää-
rään ja tuotantoon suuntautunutta siten, ettei asi-
akkaiden ja yhteiskunnan jäsenten preferenssit
aina välttämättä välity toimintaan ja sen rahoit-
ukseen. Julkisessa palvelutuotannossa tarvitaan
tällöin ohjausjärjestelmässä ja erityisesti tulosta-
voitteissa ja tuloksellisuuden arviointikriteereis-
sä laadun erityistä korostamista.

Aikuiskoulutuksessa on vahvasti vallalla laa-
jaa osallistumista ja siten myös koulutuksen mää-
rää painottava ihanne (Moore 2004). Sen mukai-
sesti esimerkiksi vuoden 2005 valtion talousar-
vioesityksessä ei ollut aikuiskoulutukselle ase-
tettu sen laatua koskevia tavoitteita. Sen sijaan
osallistumisen määrälle oli asetettu tavoitteet.
Aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä osaltaan
myös kannustaa nimenomaan volyymien tuotta-
miseen, mikä voi jopa johtaa koulutuksen laadun
näkökulman liialliseenkin syrjäytymiseen. Käy-
tännössä onkin esimerkkejä, joissa esimerkiksi
kansalaisopiston tosiasiaassa harjoittama majoi-
tustoiminta on valtion rahoituksen saamiseksi
näennäisesti esitetty kurssitoimintana siten, että
majoittuvat ovat kirjoittautuneet ”kurssin” opis-
kelijoiksi. Esimerkkejä on myös kurseista, joilla
kurssikuvauksen mukaan ”opitaan tunnistamaan
luonnonhenkiä ja sitä miten niiden kanssa työskel-
lennään”. Laajamittainen osanotto tällaisiin
opintoihin ja niiden tukeminen valtion varoista ei
kuitenkaan kerro aikuiskoulutuspolitiikan tulok-
sellisuudesta yhteiskunnan taloudellisen ja sivist-
yksellisen kilpailukyyn nostajana tai yksilöiden
osaamis pääoman kehittäjänä.

Laajan osanoton ja kurssitarjonnan aikaansaai-
minen on ollut painopisteenä usein myös työvoi-
mapoliittisessa koulutuksessa. Laadun ottamisella
selkeästi tuloksellisuuden kriteeriksi voidaan osal-

taan ylläpitää sellaista koulutustarjontaa, joka optimaalisella tavalla kehittää yksilöiden ja sitä kautta koko yhteiskunnan sivistyksellistä ja osaamispääomaa sekä osallistumismahdollisuuksia. Tärkeää oli siten katsoa konkreettisesti sitä, miten koulutuksella voidaan aidosti parantaa työnhakijan tai ennakoivasti jo työttömyysuhan alaisen henkilön mahdollisuuksia sijoittua työmarkkinoille. Aikuiskoulutuksessa on tarpeen vahvistaa koulutuksen laadun näkökulmaa aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa.

Talousarvioasetuksen tuloskäsitteistöön kuuluu *palvelukyky*. Palvelukyvyn edellytyksenä on erityisesti useiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvissa tehtävissä ja toimintamuodoissa myös organisaation verkostoituminen ja yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Verkostoitumista ja yhteistyön kehittymistä voidaan tällöin pitää yhtenä tuloksellisuutta ja erityisesti palvelukykyä ennakoivista indikaattoreista.

Aikuiskoulutus on tyypillisesti toimintaa, jossa on tuloksellisuuden kannalta tärkeää rakentaa useiden toimijoiden ja erityisesti yritysten ja koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä ja verkostoja. Ottamalla yritysten ja aikuiskoulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö tulostavoitteeksi ja tuloksellisuuden mittaamisen kriteeriksi voidaan osaltaan myös kannustaa ja vaikuttaa yritykseen siten, että ne ottaisivat käytännössä vakavasti yritykselle kuuluvan vastuun oman henkilöstönsä osaamistason ja työmarkkinakelpoisuuden säilyttämisestä ja kehittymisestä.

Toiminnallinen *tehokkuus* on näkökulma, joka koostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta sekä eri toimijoiden yhteisrahoitteisten hankkeiden kustannusvastaavuudesta. Tehokkuuden oikean kehityksen tunnistamiseksi on tärkeää, että myös suoritteiden laadun kehitys ja julkishyödykkeet sisäistetään toiminnallisen tehokkuuden ja sen eri osakriteereiden mittaamiseen. Näin voidaan samalla vähentää julkisen sektorin tuottavuusmittauksen luotettavuuden ongelmia, joiden johdosta julkisen sektorin tuottavuuskehitystä yleisesti kuvaaviin raportteihin tulee suhtautua myös osaksi kriittisesti.

Yliopistolaitos on tärkeä aikuiskoulutuksen järjestäjä. Yliopistollisessa aikuiskoulutuksessa ongelmina ovat olleet yhtäältä koulutuksen sijoittuminen tutkinto- ja koulutusjärjestelmän kokonaisuuteen ja toisaalta taloudellisesta näkökulmasta palveluiden hinnoittelu ja kannattavuus. Yliopistojen toiminnallisen tehokkuuden tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden arvioinnissa on huomattava, että esimerkiksi liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelussa ja tuloksellisuuden arvioinnissa ei riitä, että tehdyn työn määränä käytetään valtion henkilöstötilinpäätöksen yleistä henkilötyövuoden määritelmän mukaista työaikapanosta. Riittävää ei ole myöskään se, että esimerkiksi yliopistojen professoreiden ja muun opetushenkilöstön 1600 tunnin kokonaistyöaikaa tehdyn työn määränä. Lakisääteinen oikeiden ja riittävien tietojen sekä maksuperustelainsäädännön vaatimus liiketaloudellisesta kannattavuudesta tarkoittavat, että tuloksellisuuden ja kannattavuuden laskennan perusteita tulee käyttää todellisia tehtyjä työtunteja. Nämä seikat vaikuttavat keskeisesti myös yliopistojen harjoittaman aikuiskoulutuksen tuloksellisuuden ja toiminnallisen tehokkuuden arviointiin.

Henkisten voimavarojen hallinta tarkoittaa suunnitteluvaiheessa henkilöstömäärien ja -rakenteen, työtyytyväisyyden sekä henkilöstön osaamistasoa ja sen kehittymistä koskevia strategisimpia linjauksia samoin kuin linjauksia toimintatapojen uudistumisesta. Henkisten voimavarojen hallintaa olisi tärkeää tarkastella kokonaisuuden olennaisena osana.

Osaamispääoman kehitys ja uusiutuminen ovat merkittävä tuloksellisuuden edellytys ja osa tuloksellisuustarkastelua. Aikuiskoulutuksessa vaikuttavuus muodostuu yleensä koulutuksen osaamispääomaa ja sitä kautta osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia vahvistavasta vaikutuksesta. Osaamispääoman kehitys ilmentääkin hyvin laajempien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä ja sen vuoksi osaamispääoman mittausta voidaan käyttää laajemminkin signaalina vaikuttavuuden odotettavissa olevista kehityksestä. Osaamispääoman kehitystä olisikin sen vuoksi tarkoituksenmukaista käyttää nykyistä laajemminkin koulutuksen tuloksellisuuden kriteerinä. Osaamispääoman kehittymisen ohella mielenkiintoinen mittari on koulutuksen tarjonnan vastaavuus yksilöiden preferensseihin ja osallistumisen kehittämistarpeisiin.

Valtion talousarvio ja hallituksen esitys eduskunnalle valtion seuraavan vuoden talousarvioksi ovat tulosohjauksen perusdokumentteja. Valtion talousarvio on tärkein valtionhallintoa ja valtion rahoittamaa toimintaa horisontaalisesti vuosittain ohjaava suunnitelmapäätös. Talousarvion ohjaustehtävässä tärkeintä on sovittaa yhteen voimavarat ja tavoitteet. Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden esittäminen talousarvioesityksessä palvelee voimavarojen käyttöä koskevaa perusteluvaitetta. Budjetointia koskeviin kansanvaltaisiin ideaaleihin kuuluu, että hallitus ja valtion virastot ja laitokset ovat eduskunnalle ja yhteiskunnalle vastuunalaisia julkisten varojen käytöstä ja niillä saatavista tuloksista. Voimavarojen käyttö tiettyyn kohteeseen on osattava selkeästi ja ymmärrettävästi perustella.

Koulutuspolitiikan ja erityisesti aikuiskoulutuksen toteuttaminen on laajalti valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden, kuten kuntien ja kuntayhtymien sekä erilaisten muiden valtionapuja saavien yhteisöjen tehtävänä. Talousarvioasetus ja talousarvioehdotusten laadintamääräykset edellyttävät, että myös valtionaputoiminta ja muulla valtion antamalla rahoituksella osaksi järjestettävä toiminta ovat tuloksellisuustarkastelun piirissä. Tämä on sikäläkin merkittävää, että valtion menoista hieman alle 60 prosenttia on valtiohallinnon ulkopuolisille annettavaa rahoitusta tai tulonsiirtoja (valtion vuoden 2005 talousarvioesitys, yleisperusteluiden taulukko 13). Aikuiskoulutukseen osoitetuista määrärahoista valtiohallinnon ulkopuolisten toimijoiden saaman rahoituksen osuus on suuri.

Kunnat ja erityisesti kuntien valtionosuuksien piirissä oleva toiminta ei ole välittömän tulosohjauksen piirissä mutta niitäkin koskee yleisemmät tilivelvollisuuden ja tulossuuntautuneen budjetoinnin vaatimukset. Eduskunnalla ja yhteiskunnalla on perusteltu odotus saada tietoa siitä, miten kunnat ja muut valtionosuuksien saajat pystyvät huolehtimaan peruspalveluista. Valtionosuusrahoituksen merkitys elinikäisen oppimisen järjestelmässä ja aikuiskoulutuksessa kuuluu siten myös talousarvioesityksen ja tilinpäätöskertomuksen yhteydessä arvioitaviin asioihin.

Valtionapuviranomaisilla on harkinnanvaraisessa rahoituksessa valtionapupäätösten kautta oikeudelliset ja myös tosiasialliset edellytykset ohjata rahoitettavaa toimintaa ja asettaa sille tulostavoitteita. Harkinnanvaraisia valtionapuja ja

muuta harkintaa sisältävää valtion rahoitusta sisältävien talousarvioesityksen momenttien selvitysosiin on otettava selkeästi asetetut alustavat vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet kyseiselle toiminnalle. Tämä tarkoittaa sitä, että aikuiskoulutuksen toiminnallisia tuloksia on olennaisuuden asettamissa rajoissa tarpeen tarkastella talousarvioesityksen yhteydessä.

ANNETTAVA OIKEA JA RIITTÄVÄ KUVA TULOKSELLISUUDESTA

Hallituksen tulee talousarviolain 17 ja 18 pykälien mukaan antaa valtion tilinpäätöskertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva) yhteiskuntapolitiikan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä sekä hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen tärkeimmistä seikoista. Tilinpäätöskertomuksessa tulee olla selkeä selvitys kaikkiin talousarvioesityksen pääluokkien ja lukujen selvitysosissa asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta ja vertailu alkuperäiseen tavoitteeseen. Tilinpäätöskertomuksessa on eri hallinnonalarajat ylittäviä horisontaalisia yhteiskuntapolitiikan sektoreita, kuten talous- ja finanssipolitiikkaa sekä hallitusohjelman mukaisia politiikkaohjelmia koskevat luvut ja lisäksi jokaisella ministeriöllä oma lukunsa sen vastuulle kuuluvia politiikkalohkoja varten. Siten koulutuspolitiikan ja sen osana aikuiskoulutuspolitiikan tuloksellisuutta tarkastellaan erityisesti opetusministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa, jonka valmistelun pohjana on opetusministeriön laatima ehdotus.

Aikuiskoulutus ja osittain koulutuspolitiikka laajemminkin koskettaa opetusministeriön ohella muita ministeriöitä, aikuiskoulutuksen osalta erityisesti työministeriötä ja TE-keskusten ohjauksen kautta myös kauppa- ja teollisuusministeriötä. Tilinpäätöskertomuksen lukurakenne ei noudata pelkästään hallinnollista jaottelua vaan funktionaalista jakoa eri politiikkasektoreihin. Tämän mukaisesti on tarpeen, että opetusministeriö ja työministeriö toimivat yhteistyössä, jotta eri aikuiskoulutusmuotojen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta saadaan riittävän kattava, oikean ja riittävän kuvan antava tarkastelu.

Hallituksen tarkoituksena on sisällyttää tilinpäätöskertomukseen neutraalia tulosraportointia kommentoivia ja siitä johtopäätöksiä esittäviä kannanottoja ja arvioiteja (HE 56/2003). Tämän

mukaisesti valtion tilinpäätöskertomus on tarkoitettu valtion talousarvion toteutumisen ja valtiontalouden sekä tuloksellisuuden yleiseksi arviointiraportiksi, jossa nostetaan erityisesti esille politiikan ja toiminnan kustannusvaikuttavuuteen liittyviä seikkoja.

Talousarviolain 21 pykälän ja pykälää konkreettisoivien talousarvioasetuksen säännösten mukaan valtion virastot ja laitokset ovat velvollisia antamaan tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot ja niille perustuvan oikean ja riittävän kuvan oman toimintansa toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Aikuiskoulutuksen toiminnallisesta tuloksellisuudesta keskeisesti raportointivelvoitteessa ovat valtion virastoista ja laitoksista osaltaan muun muassa opetusministeriö ja opetushallitus, minkä lisäksi muun muassa yliopistojen tulee raportoida oman aikuiskoulutustoimintansa tuloksellisuudesta.

Kansainvälisessä vertailussa hallituksen lakisääteinen velvollisuus antaa oikeat ja riittävät tiedot sekä niille perustuva oikea ja riittävä kuva valtiontalouden tilan ohella yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä on ainoa laatuinen. Näin pitkälle vietyä lakisääteistä raportointivelvoitetta ei ole muissa OECD:n jäsenvaltioissa. Myös virastojen ja laitosten velvollisuus antaa oikeat ja riittävät tiedot toimintansa toiminnallisesta tuloksellisuudesta on kansainvälisessä vertailussa laaja ja vaatava.

Oikeiden ja riittävien tietojen antamisvelvoitteen toteuttaminen käytännössä edellyttää koulutuspolitiikan ja aikuiskoulutuksen sektorilla selkeästi tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurantajärjestelmän kehittämistä. Aikuiskoulutuksen vuosikirjaan koottu tilastoaineisto antaa kuitenkin hyvää perustaa raportoinnin kehittämiselle (Aikuiskoulutuksen vuosikirja 2002). Osa tilastoaineistosta valmistuu kuitenkin sen verran myöhään, että tilinpäätöskertomukseen otettavat aikuiskoulutuksen tuloksellisuuden kehitystrendien kuvaus on laadittava tilinpäätösvuotta edeltävän vuoden tilastoaineiston perusteella.

Selkeänä haasteena on lisäksi koulutuspolitiikalle ominaisten monivuotisten, hitaasti kehittyvien trendien esittäminen vuosittaisessa raportoinnissa sekä aidon kustannus-vaikuttavuus- ja kustannus-tehokkuusanalyysien toteuttaminen tilivelvollisuusuudistuksen tavoitteiden edellyttämällä tavalla.

AIKUISKOULUKSEEN ENEMMÄN HALLINNONALARAJAT YLITTÄVÄÄ OTETTA

Aikuiskoulutus on hyvä esimerkki hallinnonalarajat ylittävästä toiminnasta. Koulutuspolitiikan ja sen osana olevan aikuiskoulutuspolitiikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskeva tavoitteenasettelu sekä vaikuttavuuden toteutumisen ja toiminnallisen tuloksellisuuden tarkastelu olisi saatava sekä talousarvioesityksessä että tulevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa nykyistä selkeämmin yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää sekä hallinnonalarajat ylittävän viranomaisten yhteistyön kehittämistä edelleen että myös nykyistä tarkempia hallituksen tason yhteisiä kannanottoja ja kehityksen yhteistä arviointia.

Aikuiskoulutukseen on valtion vuoden 2005 talousarvioesityksessä ehdotettu yhteensä noin 594 miljoonaa euroa kun tarkoitukseen oli varattu vuoden 2004 varsinaisessa talousarviossa 574 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa yleistä hintakehitystä merkittävämpää kasvua eli reaalista lisäpanostusta (valtion vuoden 2005 talousarvioesitys). Aikuiskoulutuksen rahoitus hajautuu valtion talousarviossa useisiin eri lukuihin ja niissä useille eri momenteille.

Aikuiskoulutuksen rahoitus on usein osarahoitusta eli aikuiskoulutusta rahoittavat valtion lisäksi merkittävästi myös kunnat, kuntayhtymät, yritykset ja järjestöt. Aikuiskoulutuksen vaikuttavuuden ja taloudellisuuden kannalta yritysten osallistumisen ja myös yritysten elinikäistä oppimista koskevan vastuun lisääminen ovat yleisesti ottaen perusteltua. Elinikäisen oppimisen rahoittaminen ja järjestäminen eivät voi olla ainoastaan julkisen sektorin tehtävänä. Yritysyhteistyöhön onkin viime vuosina kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota mutta tätä suuntausta on osaksi edelleen tarpeen vahvistaa.

Useista toimijoista muodostuva toimintakenttä ja talousarviorakenne osaltaan johtavat tavoitteenasettelun hajaantumiseen. Aikuiskoulutusta koskevaan talousarvioesityksen lukuun on valtion talousarvioesityksessä koottu keskeisiä tietoja ja tavoitteita. Nykyistä kokoavampi tavoitteenasettelu olisi selkeästi paikallaan. Nykyisin koulutuspolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu hajautuu talousarvioesityksessä useisiin lukuihin ja työvoimapolitiittisen koulutuksen osalta myös kahteen pääluokkaan.

Aikuiskoulutusta koskeva koulutuspolitiikka on myös käytännön tasolla varsin hajautunutta. Se on lähinnä liitännäinen toimintamuoto eri koulu- ja koulutusjärjestelmissä. Talousarvioesityksessä ja useimmissa koulutuspoliittisissa tarkasteluissa aikuiskoulutusta lähestytään lähinnä organisaatio- ja koulujärjestelmäkohtaisesti. Tavoitteenasettelu on tarjontakeskeistä ja tavoitteet asetetaan koulutusorganisaatioiden mukaan. Ongelma on todettu jo vuonna 2002 taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n Suomen aikuiskoulutuspolitiikan arvioinnissa (opetusministeriö 2002). Ongelma näyttäisi ainakin vuoden 2005 talousarvioesityksessä esitetyn tavoitteenasettelun arvioinnin perusteella olevan edelleen olemassa.

Elinikäisen oppimisen strategia ja sen vaikeus eivät ole nykyisin kokonaisuutena tarkastelun kohteena. Eriytyneisyys eri koulutusjärjestelmien mukaisesti näkyy käytännön tasolla usein myös opetusministeriön toiminnassa. Ministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston eri yksiköt ovat vahvoja ja toimivat usein varsin erillään toisistaan. Työministeriön toimialaan ja hallinnonalaan kuuluva työvoimapolitiittinen koulutus seuraa omaa logiikkansa, joka ei myöskään saumattomasti yhdisty muun koulutuspolitiikan kanssa.

Aikuiskoulutusta ja koulutuspolitiikkaa laajemmin koskevan kokoavamman ja selkeämmän tavoitteenasettelun toteuttaminen talousarviopäätöksenteossa edellyttää, että opetusministeriön pääluokassa kehitetään talousarvion lukurakennetta ja perusteluiden sisältöä. Opetusministeriö onkin vuonna 2005 käynnistänyt yhteistyösä valtiovarainministeriön kanssa tätä koskevan valmistelutyön.

Monen toimijan ja niiden osaksi erilaisia painotuksia sisältävän tavoitteenasettelun yhtenäisyyttä voitaisiin parantaa ottamalla koulutuspolitiikasta nykyistä konkreettisemmat tavoitteet valtioneuvoston asettamiksi vaikuttavuustavoiteiksi. Tällöin olisi tarpeen tarkastella nykyistä yhtenäisemmin opetusministeriön toimialaan kuuluvaa aikuiskoulutusta ja työministeriön järjestämää työvoimapolitiittista koulutusta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestäminen olisi nykyistä paremmin pystyttävä integroimaan osaksi elinikäisen oppimisen ja osaamispääoman kehittämisen strategioita nykyisen hieman irralliseksi jäävän tukipolitiittisen luonteen sijasta.

TAVOITTEET KONKREETTISEMMIKSI

Aikuiskoulutusta koskeva tavoitteenasettelu perustuu nykyisin pitkälti parlamentaarisen aikuiskoulutustoimikunnan mietintöön. Tältä pohjalta vuoden 2005 talousarvioesityksen selvitysosis- sa on asetettu aikuiskoulutuksen kannalta muun muassa seuraavat keskeiset tavoitteet:

- parannetaan koulutuksellista ja sivistyksellistä tasa-arvoa eri väestöryhmien ja alueiden kesken.
- edistetään yhteiskunnan taloudellista ja sivistyksellistä kilpailukykyä
- edistetään henkistä ja fyysistä hyvinvointia sekä yhteiskunnallista osallistumista ja lisätään aikuisten mahdollisuuksia opiskeluun.

Lisäksi opetusministeriön pääluokan 29 luvun 69 selvitysosisassa on aikuiskoulutusta koskevia keskeisiä linjauksia ja määrällisiä tavoitteita aikuisten koulutustason nostamiseen tähtäävälle Noste-ohjelmalle, ammatilliselle lisäkoulutukselle, aikuisten lukio-opinnoille sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutustehtäville.

Pääluokkaperustelujen selvitysosisassa esitetyt vaikuttavuustavoitteet ovat lähinnä yleistä suuntaa koskevia strategisia linjauksia. Niitä olisi talousarvioasetuksen uusien tulostavoitteita koskevien säännösten valossa tarpeen selkeästi konkretisoida siten, että vaikuttavuustavoitteet ja niiden toteutuminen olisi seurattavissa. Tunnuslukuihin tai ainakin laadullisesti arvioitaviin kriteereihin perustuvien tavoitteiden ja välitavoitteiden asettaminen olisi tarpeellista. Tällöin politiikkaa voitaisiin tarpeen mukaan myös korjata kehityksen trendin ja sen arvioinnin perusteella.

Koulutuspolitiikassa tunnuslukupohjaisen tavoitteenasettelun ja samalla erityisesti vuosittaisen vaikuttavuustarkastelun ongelmana on koulutuspolitiikan pitkäjänteisyys. Merkittävät muutokset tapahtuvat hitaasti ja varsin monimutkaisten syy- ja seuraussuhteiden tuloksena. Vaikuttavuus voidaan tällöin havaita vain useampi-vuotisen tarkastelun ja arvioinnin tuloksena ja lisäksi monien nyt tehtävien päätösten vaikutukset ilmenevät vasta useiden vuosien päästä.

Koulutuspolitiikkaa koskevien vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa pitkäjänteisyys on hyväksyttävä. Tavoitteenasettelussa ja tulostarkastelussa ei voida päästä täydellisyteen tai kaikilta osin eksaktiin tarkkuu-

teen. Pikemminkin tavoitteenasettelussa ja tulostauksessa on pyrittävä tiedon ja tavoitteenasettelun epätäydellisuuden järkevään hallintaan. Koulutuspoliittisessa tavoitteenasettelussa on pidettävä erityisesti huolta sen näkemyksellisyydestä, strategisuudesta ja pitkäjänteisyydestä ja näiden edellyttämästä erilaisten heikkojen signaalien eli merkittäviä muutostrendejä ennakoivien havaintojen ja viestin tehokkaasta tunnistamisesta ja tulkinnasta.

Pitkäjänteisyys on kuitenkin yhdistettävissä vuosittaiseen talousarvioesityksen yhteydessä tapahtuvaan vaikuttavuustarkasteluun. Pitkän tähtäimen tavoitteet toteutuvat usein erilaisten välivaiheiden ja syy-seuraussuhteiden välityksellä, jolloin pitkän tähtäimen tavoitteet on perusteltua jakaa kehityksen suunnasta ja sen kehityksestä kertoviin välitavoitteisiin.

Koulutuspolitiikan ja sen osana aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta voidaan parhaiten mitata erilaisiin yhteiskuntatieteiden menetelmiin perustuvan arviointitoiminnan avulla. Uudistetussa talousarvioasetuksessa säädetäänkin, että toiminta- ja taloussuunnittelussa on muun aineiston ohella otettava huomioon määrärajoin tehtävien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointien tulokset. Valtion tilinpäätöskertomukseen on talousarvioasetuksen mukaan otettava tiedot myös eri politiikkalohkojen toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointien tekemisestä ja arviointien pääasialliset havainnot. Tällä tavoin eduskunta saa yhden dokumentin avulla viitetiedot ja tärkeimmät johtopäätökset arviointitoiminnan tuloksista. Tarkoituksena olisi vahvistaa edelleen ja systematisoida arviointitoiminnan käyttöä politiikkavalmistelun ja hallinnon toiminnan ohjauksen välineenä. Aikuiskoulutuksen arviointien tulokset voidaan jatkossa selkeämmin yhdistää yleiseen valtionaloutta ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta koskevaan raportointiin.

Koulutuspolitiikkaa ja aikuiskoulutusta koskevan tavoitteenasettelun puutteena on, ettei vaikuttavuustavoitteita ole vielä yhdistetty toimenpiteiden taloudellisuuden ja erityisesti kustannusvaikuttavuuden tarkasteluun. Taloudellisuustarkastelu on kuitenkin välttämätön osa talousarviossa tapahtuvaa päätöksentekoa sekä ennakkollista ja jälkikäteistä tilivelvollisuutta. Taloudellisuustarkastelu on lisäksi olennainen elementti taloudellisen kilpailukyvyn tavoitteen tarkempaa jäsentämistä.

Kustannusvaikuttavuustarkastelua tarvitaan myös työvoimapolitiittisen koulutuksen tuloksellisuuden käsittelyssä, sillä osa koulutuksesta ei välttämättä ole ollut sen kustannuksiin nähden erityisen tehokasta työllistymisen parantamisessa; koulutuksella tosin on aina jossain määrin aktivoiva vaikutus. Toisaalta jatkuva, työllistymiseen johtamaton koulutus johtaa hyvin nopeasti koulutettavien turhautumiseen. Eri ryhmissä koulutuksella voi olla myös hyvinkin erilaiset vaikutukset työllistymiseen.

Eräs mahdollinen tapa yhdistää elinikäisen oppimisen strategian ympärille kiinnittyvä vaikuttavuustavoitteiden asettaminen ja kustannusvaikuttavuustarkastelu olisi ottaa analyysin lähtökohdaksi elämänuran ja siihen kiinnittyvän hyvän työuran käsite. Elämänuran ja työuran eri kohdissa hahmotettaisiin merkittävimmät koulutukselliset tarpeet elinikäisen oppimisen ja tiedon ja osaamisen muutosten näkökulmasta sekä myös merkittävimmät riskit henkilön koulutuksellisten osallistumismahdollisuuksien ja osaamis pääoman kehittymisen kannalta. Koulutusta ja koulutuspolitiikkaa koskevat tavoitteet määriteltäisiin siten tämän hyvän elämänuran ja työuran eri vaiheisiin sisältyvän osaamisen kehittämistarpeiden arvioinnin kautta. Yhdistämällä tällä tavoin elinikäisen oppimisen strategia myös proaktiivisen työvoimapolitiikan käsitteistöön kuuluvan hyvän työuran ja sen riskien tarkasteluun, voitaisiin myös yleistä koulutuspoliittista ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen liittyviä tavoitteita sekä niiden toteuttamisen tehokkuutta käsitellä aidommin yhtenäisinä kokonaisuuksina.

Koulutuspolitiikan vaikuttavuuden eräänä keskeisimmistä kriteereistä on osaamis pääoman, tiedon ja taidon, kehittyminen. Tarjontaa koskevien määrällisten indikaattorien sijasta arvioinnin ja tavoitteenasettelun painopistettä olisi siirrettävä osaamis pääoman kehityksen arvioinnin suuntaan.

AIKUISKOULUTUKSEN LAATUUN JA TEHOKKUUTEEN PARANNUSTA

Valtion tulosohtaus- ja tilivelvollisuus uudistus sekä sitä toteuttavat valtion talousarviosta annetun lainsäädännön ja toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadintamääräysten muutokset ovat kansainvälisessä vertailussakin hyvin kunnianhimoisia pyrkimyksiä pa-

rantaa eduskunnan budjettivaltaa ja yleensä yhteiskuntapolitiikan kansanvaltaista ohjausta strategisten kokonaisuuksien tarkastelun tasolla. Niin ikään kunnianhimoisena pyrkimyksenä on samanaikaisesti parantaa julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä sillä tavoin osaltaan luoda edellytyksiä kestäväen julkisen talouden ja sitä kautta pohjoismaisen hyvinvointivaltion rahoitusperustan turvaamiselle. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyistä aidomman kustannustietoisuuden ja vaikuttavuuden kehittymistä ja sen saavuttamisen kustannuksia koskevan tarkastelun tuomista osaksi tavoitteenasettelua ja tuloksellisuuden arviointia. Tämä on merkittävä haaste myös aikuiskoulutusta koskevalle tavoitteenasettelulle.

Aikuiskoulutusta koskeva tavoitteenasettelu on edelleenkin hajanaista ja tarjonta suuntautunutta. Laaja-alainen elinikäisen oppimisen konsepti ja strategia, jotka ylittävät eri koulutusjärjestelmien ja –organisaatioiden rajat, olisi tuotava aikaisempaa vahvemmin koulutuspolitiikkaa koskevaan tavoitteenasetteluun. Tavoitteenasettelussa olisi aikaisempaa enemmän käytettävä hyväksi tunnuslukuja ja tulosten arvioinnissa olisi rohkeammin asetettava pitkän aikavälin tavoitteena ja välitavoitteena pidettäviä tavoitetasoja, joiden kautta politiikassa onnistumista voitaisiin selkeästi arvioida. Aikuiskoulutuksen vaikuttavuuden arviointi olisi aikaisempaa selkeämmin kiinnitettävä osaamis pääoman kehityksen tarkasteluun sekä samalla myös koulutuksellisten ja osaamiseen perustuvien osallistumismahdollisuuksien sekä niiden jakautumisen tarkasteluun. Tällä tavoin myös koulutuksellisen tasa-arvon tavoitteet voidaan paremmin yhdistää koulutuspolitiikan vaikuttavuuden tarkasteluun. Talousarviolain ja –asetuksen uusittujen säännösten mukainen tarkistettu tuloksellisuuskäsitteistö avaa osaltaan mahdollisuuksia ja näkökulmia koulutuspolitiikan ja aikuiskoulutuksen onnistumisen aikaisempaa analyttisempaan ja monipuolisempaan onnistumisen arviointiin ja tasapainoisempaan tavoitteenasetteluun. Tällä tavoin voidaan selkeästi parantaa myös aikuiskoulutuspolitiikan ja aikuiskoulutuksen laatua.

LÄHTEET

Aikuiskoulutuksen vuosikirja, tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2002. Opetusministeriön julkaisuja 2004:26.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

Kertomusmenettelytyöryhmä 2002. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän muistio, eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002.

Moore Erja (2004). Aikuiskoulutukseen osallistumattomuus on myös rationaalista. *Aikuiskasvatus* 24 (3/2004), 206–213.

Opetusministeriö 2002. Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä 2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma. Saatavilla valtioneuvoston www-palvelusta, <http://www.vn.fi>

Talousarvioasetus. Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992), muutettu viimeksi valtioneuvoston asetuksella 254/2004.

Talousarvioehdotusten laadintamääräykset 2004. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0403, 31.3.2004.

Talousarviolaki. Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988), muutettu viimeksi lailla 1216/2003.

Tilakertomus 2003. Hallituksen kertomus eduskunnalle valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003, annettu eduskunnalle vuoden 2004 valtiopäivillä, K 10/2004 vp.

Valtion tilinpäätöstyöryhmä 2003. Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätöstyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 30/2003 vp. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 30/2003 vp hallituksen esityksestä laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

Valtion vuoden 2005 talousarvioesitys. Hallituksen esitys eduskunnalle N:o 151/2004 vp. valtion talousarvioksi vuodelle 2005.