

Tavoiteasettelun ensi askeleita ammattillisissa koulutus kuntayhtymissä

”...että koulutus parhaalla mahdollisella tavalla vastaa alueen elinkeinoelämän tarpeita”

Vuokko Kohtamäki

ABSTRACT

The Local Government Act has obligated to set budget goals to direct its activities and economics since 1997. This Act also applies to local government regional authorities. Goal setting is related to the "value for money" -theme which has found its way into public administration from the private sector. Budget goals project what the local authorities hope to achieve. The society and taxpayers are interested in the value for money also in education. Finnish secondary level vocational institutions are mainly maintained by local government regional authorities. This article concerns how the orders of the Local Government Act operate in the context of vocational institutions: what kind of goals local government regional authorities funding vocational institutions had set in their 1998 fiscal year budget. Budget steering has traditionally been input-steering and based on detailed norms and allowances. Budgets are the most essential documents of goal adjustment. And the goals are considered in an input-output -framework. This article is based on the author's Master's Thesis at the University of Tampere "Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuustavoitteet koulutus kuntayhtymissä" (1999) in the field of local public economics.

Keywords: budget, goal adjustment, local government regional authorities, vocational institutions.

JOHDANTO

Ammatillisen peruskoulutuksen tuottamisesta vastaavat pääasiassa kunnat ja kuntayhtymät. Toiminta rahoitetaan julkisin varoin opetustoimen valtionosuussäännösten (635/1998) mukaisesti. Ammatillisen koulutuksen menojen osuus (29 %) oli toiseksi suurin vuoden 1999 koko koulutuksen 21,2 mrd mk:n käyttömenoista perusopetuksen (61 %) jälkeen (Opetushallitus 2001). Ammatillisen peruskoulutuksen institutionaalista ja hallinnollista rakennetta, oppilaitosten omistuspohjaa ja ammatillisten tutkintojen rakennetta on muutettu ja uudistettu 1990-luvulla. Toiminnan tehostamistarkoituksessa ammatillisia oppilaitoksia on lakkautettu ja yhdistetty. Vuonna 1994 käynnistettiin prosessi varsinkin valtion ylläpitämien oppilaitosten kunnallistamiseksi. Tämän prosessin jälkeen vuonna 1997 ammatillisista oppilaitoksista oli 174 kuntayhtymän, 121 kunnan, 108 yksityisen ja 18 valtion ylläpitämää (Tilastokeskus 1998, 13). Valtion ylläpitämiä ammatillisia oppilaitoksia oli vuonna 1991 vielä 182 ja kuntayhtymien (silloisten kuntainliittojen) 106 (Tilastokeskus 1993, 29). Tavoitteena on ollut muodostaa toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaita sekä koulutuksellisesti laaja-alaisia yksiköitä, jotka pystyvät käytännössä tarjoamaan laajaa koulutustarjontaa. (KM 1996:4, 72.) Kuntayhtymistä on tullut lukumääräisesti merkittävimpiä toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä. Omistuspohjan muutosten yhteydessä kuntayhtymien koot ovat kasvaneet ja kuntayhtymien johdon tehtävissä ovat korostuneet tavoitteiden asettaminen ja tuloksellisuuden seuranta.

Keskeinen kuntien ja kuntayhtymien hallinnoimia ammattioppilaitoksia säätelevä laki on uusi kuntalaki (365/1995). Kuntalaki uudisti perusteel-

lisesti mm. kuntien ja kuntayhtymien toiminnan ja talouden ohjauksen. Perinteisestä resurssi- ja panosohjauksesta siirryttiin tulosohjaukseen, jossa valtuuston harjoittama toiminnan ja talouden ohjaaminen tapahtuu tavoitteita asettamalla ja niiden toteutumista seuraamalla. Aikaisemmin talousarvio-ohjaus perustui varsin yksityiskohtaiseen budjetteihin ja normeihin, joilla rahoitus osoitettiin eri yksiköille (Meklin & Näsi 1994, 233). Koulutussektorillakin toiminnan tulosten ajateltiin muodostuvan hyväksi, kun panokset ovat riittäviä ja noudatetaan normeja. Kuntalaki on edellyttänyt tavoitteiden asettamista vuodesta 1997 alkaen. Uuden kuntalain myötä luovuttiin kokonaan raskaasta pitkän aikavälin kuntasuunnitelman menetelmästä. Laki velvoittaa talousarviovuoteen sidottuun suunnitteluun ja siihen liittyvään tavoitteiden asettamiseen. Taloussuunnitelma tehdään kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Tavoitteet hyväksytään talousarviossa ja -suunnitelmassa (65 §), tavoitteiden toteutumisesta esitetään selvitys toimintakertomuksessa (69 §) ja tavoitteiden toteutumista arvioi tarkastuslautakunta (71 §). Kuntien tavoitteiden tilasta on tehty jo muutamia tutkimuksia.

Kallion ym. (2000) KuntaSuomi -tutkimuksen mukaan toiminnallisia tavoitteita oli asetettu enemmistössä 46:sta tutkimuskunnasta. Kolmasosalla kunnista ei ollut valtuuston päättämiä käyttötalouden sitovia toiminnallisia tavoitteita. Niissä kunnissa, joissa sitovia tavoitteita oli asetettu, tavoitteet olivat varsin puutteellisia. Tavoitteet olivat suoremuotoisia, liian yleisiä ja lisäksi tavoitteet ja keinot oli sekoitettu keskenään.

Helin & Möttönen (1999) ovat suurimpien kaupunkien toiminnallisia tavoitteita tarkastellessaan havainneet, että tavoitteissa on eri kaupunkien välillä suuria eroja tavoitteiden määrässä ja esittämistavoissa. Tavoitteiden taso, sitovuus, seurattavuus ja mittauskelpoisuus myös vaihtelee. Ylipäätään vain osa kaupunkien asettamista tavoitteista täyttää tavoitteille asetettavat kriteerit. Tavoitteilla tulisi olla toimintaa ohjaava vaikutus, niiden tulisi ilmentää palvelujen saatavuutta/ vaikutusta kuntalaisten elämään, niiden toteutumista tulisi voida seurata, mitata ja arvioida, yksiköiden olisi voitava vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen ja tavoitteilla tulisi olla yhteys resursseihin. Tutkimuksen mukaan tavoiteasettelu on kirjavaa, tavoitteista ei muodostu hierarkkista kokonaisuutta, tavoitteiden sitovuustaso valtuustoon nähden vaihtelee ja tavoitteiden esittämis-

tapa on epäyhtenäistä.

Oulasvirran (1997) mukaan tavoitteiden yleinen ongelma on niiden määrittelemisen liian yleisellä tasolla. Tavoitteita ei aseteta mitattavina ja vaikka suoritettaviksi esitettäisiin, niiden toteutumista ei seurata. Joissakin kunnissa on suoriteseuranta, vaikka suoritettaviksi ei ole asetettu etukäteen. Systemaattiset asiakastytyväisyyssuurannat ovat harvinaisia.

Rombachin (1991, 49-52) mukaan tavoiteohjaus ei onnistu julkisissa organisaatioissa. Julkisten organisaatioiden tavoitteet ovat epäselviä, tavoitteet eivät ole sopusoinnussa keskenään, toiminnan tuloksia on vaikea mitata, palkitsemisjärjestelmät ovat jäykkiä, poliittishallinnollinen demokratia ja viranhaltijoiden osallistuminen ei onnistu samanaikaisesti ja johto on haluton käyttämään tavoiteohjausta. Ongelmana on lähinnä tavoiteiterationaalinen ohjausmuoto ja -tekniikka sinänsä ja niiden mahdollisuudet poliittishallinnollisessa toimintaympäristössä (Möttönen 1997, 167).

Kuntalain edellyttämä tavoiteasettelu on lähtökohdiltaan rationaaliseen suunnitteluideologiaan perustuva malli talouden ja toiminnan yhdistämisestä. Taustaoletuksena on, että organisaatioissa voidaan tavoitteiden ohjaamana tehdä päätöksiä, joilla optimoidaan organisaation tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Rationaalisessa päätöksenteossa oletetaan myös, että informaatio on täydellistä ja eri vaihtoehtoja ja niiden seurauksia vertailemalla voidaan valita paras vaihtoehto tavoitteeseen pääsemiseksi. Harvoin organisaatioissa kuitenkaan on vain yhtä tavoitetta, vaan tavoitteita on useita. Vaikka tietyistä tavoitteista vallitsisikin yhteisymmärrys, ei yksimielisyyttä ole välttämättä enää siitä, mitkä monista eri tavoitteista ovat kaikkein tärkeimpiä ja mitkä ovat tehokkaimmat keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. (Birnbäum 1991, 59 ja 62.)

Tavoitteiden asettaminen kuntasektorilla liittyy liiketalouden puolelta julkissektorille levinneeseen tuloksellisuusajatteluun. Tuloksellisuuden käsite ymmärretään monella eri tavalla. Laajimmillaan sillä tarkoitetaan toiminnassa onnistumista ja suppeimmillaan tavoitteiden saavuttamista. Tuloksellisuuden tarkastelussa organisaation tavoitteet ovat erittäin keskeisessä asemassa (Butt & Palmer 1985, 28). Verorahoitteisella julkisella sektorilla tulosta on muotoutunut kuvaamaan tuloksellisuus eli value for money -teema. (Meklin 1997, 79-80.) Kansalai-

set ja poliittiset päättäjät ovat luonnollisesti kiinnostuneita siitä, mitä esimerkiksi koulutukseen ohjatuilla varoilla saadaan aikaan. Kuntalaiset tarvitsevat tietoa myös kattavammin kuin pelkästään rahojen kulumisesta (Lumijärvi 1997, 11). Koulutuksella pyritään tiettyihin tuloksiin nimenomaan siinä tarkoituksessa, että sillä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia koulutuksen ulkopuolelle: yksilön omaan työllistymiseen ja muuhunkin elämään, työ- ja elinkeinoelämään sekä yleisemmin yhteiskuntaan. Tämän vuoksi asetettavilla tavoitteilla on oltava yhteiskunnallista relevanssia (de Weert 1990, 60).

Tuloksellisuuden taloustieteellisessä tarkastelussa lähtökohtana on tuotantoprosessi, jossa erotetaan panokset (tuotannontekijät), tuotantoprosessi, suoritteet (tulokset) ja vaikutukset (Cohn & Geske 1990, 159 ja Vaherva & Juva 1985, 137). Tuloksellisuutta on kuvattu taloudellisuuden, tuottavuuden/tehokkuuden ja vaikuttavuuden käsitteillä (ks. Opetushallitus 1998, 20). Glynn (1985, 9) on katsonut tuloksellisuuden olevan toimintaprosessin järjestämistä mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti, johon samalla liittyy pyrkimys vaikuttavuuteen. Olennaista tuloksellisuuden arvioinnissa on toiminnasta saatava kokonaiskuva, joka eri ulottuvuuksia tarkastellessa syntyy (ks. Stats-kontoret 1997, 44).

Kunnissa tulosajattelu tarkoittaa käytännössä sekä tulosohjausta että varsinaista tulosityksikkökohtaista johtamistyötä. Koulutuksen tuloksellisuusajattelu liittyy läheisesti inhimillisen pääoman teoriaan, jossa pääoletuksena on, että koulutus lisää työvoiman tuottavuutta työvoiman osaamisen nousemisen kautta seuraavasti:

KOULUTUS => OSAAMINEN => TUOTTAVUUS
=> HYVINVOINTI

Inhimillisellä pääomalla viitataan siihen, että koulutus on ihmisille investointi, jonka odotetaan kasvattavan heidän tulojaan tulevaisuudessa, koska heidän tekemänsä työn tuottavuus kasvaa (Wood-hall 1995, 24). Inhimillisen pääoman teoria muodostaa peruslähtökohdan ajatusmallille, jossa koulutus veromarkkoja käyttämällä tuottaa inhimillistä pääomaa ja samalla toteuttaa koulutuksen yhteiskunnallisia funktioita ja odotuksia. Talousarviotavoitteita asettamalla pyritään koulutusta ohjaamaan inhimillisen pääoman tuottamiseksi.

Lähtökohdiltaan tuloksellisuusajattelu on kou-

lutuksessa problemaattinen, koska siinä sitoudutaan tietynlaiseen kausaaliseen ajattelutapaan siitä, että jokin vaikuttaa johonkin. Jotta varmuuteen syy - seuraamus -suhteesta päästäisiin, tulisi vertailun lähtökohtana olla tilanne, kun tutkittavaa koulutusta järjestetään ja sen rinnalla tilanne, kun koulutusta ei järjestetä lainkaan. Tämän lisäksi olisi oltava mahdollista selvittää minkälaisen prosessin kautta mikäkin seuraamus koulutuksessa syntyy. Koulutuksen kokonaistuloksellisuuden tarkastelu vaatii kuitenkin tarkastelua taloudellista, inhimillistä ja fyysisistä resursseista koulutustoiminnalla aikaansaatuihin vaikutuksiin (niin välittömiin kuin pitkäaikaisvaikutuksiin) saakka .

AINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimukseni empiirisenä aineistona on käytetty ammatillisten toisen asteen koulutuskuntayhtymien yhtymäkokouksissa tai valtuustoissa hyväksytyjä vuoden 1998 talousarvioita. Tutkimuskohteena oli siten organisaatioiden ns. virallistavoitteet. Tutkimuksessa oli mukana 48 (76 %) ammatillisen peruskoulutuksen kuntayhtymää, joita keväällä 1998 oli Suomen Kuntaliiton mukaan kaikkiaan 67. Tarkoituksena oli selvittää, minkä tyyppisiä tavoitteita ammatillisen koulutuksen tavoitteet ovat sisällöltään. Artikkelin otsikon lainaus "...että koulutus parhaalla mahdollisella tavalla vastaa alueen elinkeinoelämän tarpeita" on esimerkki tutkimusaineiston yhden kuntayhtymän asettamasta vaikuttavuustavoitteesta.

Talousarvioiden tavoitteiden analyysi toteutettiin sisällön analyysinä (ks. Pietilä 1976). Talousarvioissa asetettuja tavoitteita on tarkasteltu taloustieteellisenä tuotantoprosessimallina

PANOS - PROSESSI - TUOTOS -VAIKUTUKSET
/VAIKUTTAVUUS

Tuotantoprosessimallin eri vaiheet muodostivat analyysissä ns. pääsisältöluokat. Kuhunkin pääsisältöluokkaan on rakennettu alaluokittelu ns. aineistosta nousevana luokitteluna (kuvio 1). Koulutuskuntayhtymät on jaettu niiden talousarviossa asetetun kokonaisopiskelijamäärätavoitteen perusteella kolmeen luokkaan 1) pieniin, joiden opiskelijamäärätavoite oli 687 opiskelijaa tai vähemmän 2) keskisuuriin, joissa tavoite oli 688 - 1 241 opiskelijaa ja 3) suuriin, joissa tavoite oli 1 242 opiskelijaa tai enemmän. Jokaiseen luokkaan kuuluu 16 kuntayhtymää. Tässä

<p>Panos</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> koulutuksen tarjonta 37 % <input type="checkbox"/> opiskelijarekrytointi ja oppilaitosmarkkinointi 26 % <input type="checkbox"/> inhimilliset resurssit 14 % <input type="checkbox"/> kustannukset 14 % <input type="checkbox"/> tukitoiminnot 11 % <input type="checkbox"/> fyysiset tilat, laitteet ja välineet 5 % <input type="checkbox"/> opetussuunnitelma 2 % 	<p>Prosessi</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> opiskelu, opetus, oppiminen ja niiden pedagoginen ympäristö 44 % <input type="checkbox"/> kuntayhtymän sisäinen toiminta 27 % <input type="checkbox"/> yhteistyö 20 % <input type="checkbox"/> kansainvälistyminen 9 % 	<p>Tuotos</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ammatillinen osaaminen 71 % <input type="checkbox"/> oppilaitoksen tulojen lisääminen 25 % <input type="checkbox"/> ns. yleinen osaaminen 5 % 	<p>Vaikutukset/ Vaikuttavuus</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> työllistyminen 46 % <input type="checkbox"/> asiakas-tyytyväisyys 19 % <input type="checkbox"/> yrittäjyys 13 % <input type="checkbox"/> hyvinvointi 14 % <input type="checkbox"/> jatko-opinnot 8 % <input type="checkbox"/> yksilön kasvu 1 %
---	---	---	---

Kuvio 1. Tavoitteiden alaluokittelu panos-tuotos -kehyksessä ja luokiteltujen tavoitteiden suhteelliset osuudet koko aineistossa

artikkelissa esitellään sanallisina ja indikaattorimuodossa asetettuja tavoitteita panos-tuotos-kehyksessä. Pro gradu -työssäni on tutkittu tavoitteita lisäksi taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista sekä luokiteltuna kuntayhtymätason ja tulosaluetason tavoitteisiin.

TULOKSIA

Talousarviotavoitteet on luokiteltu niiden sisällön perusteella panos-, prosessi-, tuotos- ja vaikuttavuustavoitteisiin. Vaikutusten ja vaikuttavuuden termejä on tutkimuksen empiirisessä osassa käytetty toistensa synonyymeina, vaikka tarkasti ottaen ne eivät sitä ole. Panos-, prosessi-, tuotos- ja vaikuttavuustavoitteiden pohjalta ns. aineistosta nousevana luokitteluna muodostui kaikkiaan 19 alaluokkaa (kuvio 1).

Koko aineistossa panostavoitteista runsaasti yli puolet (63 %) kohdistui koulutuksen tarjontaan sekä opiskelijarekrytointiin ja markkinointiin (kuvio 1). Vähiten panostavoitteita oli koko aineistossa asetettu tukitoimintoihin, fyysisiin resursseihin ja opetussuunnitelmaan liittyen. Opiskelijamäärältään pienissä kuntayhtymissä erityisesti sanallisista panostavoitteista korostui koulutuksen tarjontaa koskevien tavoitteiden osuus (41 %) muita tavoitteita enemmän. Taulukossa 1 on esimerkkejä panostavoitteiden ryhmästä koko aineiston tasolla neljästä suhteel-

lisesti suurimmasta tavoiteluokasta.

Panoksia koskevista indikaattoritavoitteista kolme eniten mainittua olivat koko aineistossa opiskelijamäärä, oppilaspaikkojen lukumäärä ja henkilöstömäärä. Erilaisia panosindikaattorinimikkeitä oli kaikkiaan 44.

Prosessitavoitteista oppimista, opetusta ja oppimisympäristöä koskevien tavoitteiden osuus oli 44 % (kuvio 1). Sisäisen toiminnan tavoitteisiin (27 %) on kirjattu mm. johtamiskäytäntöjä, strategista suunnittelua, kuntayhtymän eri yksiköiden välistä yhteistyötä, työnjakoa ja tiedottamista koskevia tavoitteita. Yhteistyötavoitteet (20 %) liittyivät yhteistyötavoitteisiin elinkeinoelämän, yleensä työelämän ja muiden sidosryhmien kanssa. Oppimista, opetusta ja oppimisympäristöä koskevien tavoitteiden osuudet olivat pienissä ja keskisuurissa kuntayhtymissä muita prosessitavoitteiden osuuksia korkeammat. Suurissa kuntayhtymissä painottui sisäisen toiminnan kehittäminen oppimista ja opiskelua koskevan tavoiteryhmän rinnalla. Taulukossa 2 on esimerkkejä prosessitavoitteista.

Indikaattorin muodossa kolme eniten mainittua prosessitavoitetta koko aineistossa oli opetusmaatilant tuotantoa kuvaavat tavoitteet, opiskelijoiden eroamisprosentti ja opiskelijoiden keskeyttämisprosentti. Yhteensä erilaisia prosessi-indikaattorinimikkeitä oli 27.

Tuotostavoitteiden osuus kaikista tavoitteista oli melko vähäinen. Tuotostavoitteisiin on kirjattu opiskelijoiden ammatillista perusosaamista kos-

Taulukko 1. Esimerkkejä koulutuskuntayhtymien asettamista panostavoitteista (suluissa maininta siitä, mihin kokoluokkaan kuntayhtymä kuuluu)

	Esimerkkejä panostavoitteista
Koulutuksen tarjonta	"Koulutustarjonta pidetään monimuotoisena ja -arvoisena..." (pieni kuntayhtymä) "Opetustunnit kpl/vuosi 16 598" (suuri kuntayhtymä)
Opiskelijarekrytointi ja oppilaitosmarkkinointi	"Tulosyksikköjen täyttöaste pyritään pitämään vähintään nykyisellä tasolla." (keskisuuri kuntayhtymä) "...koulutuskeskuksen rahoituslain mukaisten opiskelijoiden koulutusmäärätavoite on 660 opiskelijaa." (pieni kuntayhtymä)
Kustannukset	"Kuntayhtymän taloudellisenä tavoitteena on ollut jo usean vuoden ajan, että vakinaisen koulutuksen oppilaskohtaiset käyttömenot ovat enintään valtakunnallisen yksikköhinnan tasolla." (keskisuuri kuntayhtymä) "...nettomenot/opiskelija 32 769 mk." (suuri kuntayhtymä)
Inhimilliset resurssit	"Henkilökohtaisen jaksamisen ja työkyvyn ylläpito ja parantaminen." (suuri kuntayhtymä) "Päätoimisia opettajia 30" (pieni kuntayhtymä)

Taulukko 2. Esimerkkejä koulutuskuntayhtymien asettamista prosessitavoitteista

	Esimerkkejä prosessitavoitteista
Oppiminen, opetus, oppimisympäristö	"Opetuksen toteutus opintokokonaisuuksina oppijakeskeisiä menetelmiä käyttäen." (keskisuuri kuntayhtymä) "Eronneiden opiskelijoiden osuus %:na 3" (suuri kuntayhtymä)
Sisäinen toiminta	"Kuntayhtymä kehittää kykyänsä nopeaan reagointiin strategian mukaisesti linjatuissa asioissa." (suuri kuntayhtymä)
Yhteistyö	"Elinkeinoelämään luodaan pysyviä yhteyksiä ja pyritään kehittämään alueen elinkeinoelämän kanssa yhteisiä projekteja." (suuri kuntayhtymä) "Työnantajien antamien päättötöiden osuus päättötöistä 50 %" (keskisuuri kuntayhtymä)

Taulukko 3. Esimerkkejä koulutuskuntayhtymien asettamista tuotostavoitteista

	Esimerkkejä tuotostavoitteista
Ammatillinen osaaminen	"Koulutuksen tavoitteena on mahdollisimman korkean ammattitaidon ja osaaminen saavuttaminen ja myöhemmin käytäntöön tulevasta näyttökokeesta selviytyminen." (keskisuuri kuntayhtymä) "Tutkinnon suorittaneet 110." (suuri koulutuskuntayhtymä)
Tulojen lisääminen	"Förbättra ekonomin via ökad försäljning av tjänster och produkter." (keskisuuri kuntayhtymä) "Palvelutoiminnan nettotuottotavoite 237 000 mk." (keskisuuri kuntayhtymä)
Yleinen osaaminen	"Oppilaitoksemme antaa opiskelijoilleen hyvät valmiudet edelleen kehittää itseään aktiivisena yhteiskunnan jäsenenä." (pieni kuntayhtymä) "Suoritettui ylioppilastutkinnot 15 kpl/vuosi" (keskisuuri kuntayhtymä)

Taulukko 4. Esimerkkejä koulutuskuntayhtymien asettamista vaikuttavuustavoitteista

	Esimerkkejä vaikuttavuustavoitteista
Työllistyminen	"Opiskelijoiden tutkinnon jälkeen työllistyvyyden edistäminen." (keskisuuri kuntayhtymä) "Opiskelijoiden tutkinnon jälkeen työllistyvyys vähintään 80 %" (keskisuuri kuntayhtymä)
Asiakastytyväisyys	"Yleistavoitteena on, että tämä koulutus parhaalla mahdollisella tavalla vastaa alueen elinkeinoelämän tarpeita." (keskisuuri kuntayhtymä)

kevat tavoitteet (71 %), joita työelämän oletetaan odottavan. Tulojen lisäämistä koskevat tavoitteet (25 %) sisältävät esimerkiksi pyrkimyksiä laajentaa tilojen vuokraustoimintaa ja siten kasvattaa tuloja. Opiskelijan ns. yleistä osaamista koskeviin tavoitteisiin (5 %) sisältyy oppimaan oppimisvalmiudet, yhteistyötaidot ja kansalaistaidot. Pienten ja keskisuurten kuntayhtymien tuotostavoitteissa korostettiin määrällisesti mitattuna eniten opiskelijoiden ammatillisen osaamisen tavoitteita ja suurissa kuntayhtymissä tulojen lisäämistä.

Indikaattorin muodossa tuotoksia mittaavista tavoitteista kolme eniten mainittua olivat valmistuneiden lukumäärä, markkamääräiset tuottotavoitteet esimerkiksi opiskelijatöiden myynnistä ja oppimistulokset, johon oli kehitetty pisteytysjärjestelmä. Erilaisia tuotosindikaattorinimikkeitä oli yhteensä seitsemän.

Vaikuttavuustavoitteet liittyivät enimmäkseen opiskelijoiden työllistymiseen (46 %) ja koulutuksen asiakkaiden eli työelämän tyytyväisyyteen (19 %) ja yrittäjäksi ryhtymiseen (13 %). Muita tämän tavoiteluokan ryhmiä olivat jatko-opintoihin sijoittuminen, yleinen yhteiskunnan hyvinvoinnin lisääminen ja yksilön kasvu. Vaikuttavuustavoitteissa eri kokoisten kuntayhtymien painotukset poikkesivat toisistaan. Pienet tavoittelivat asiakastytyväisyyttä sekä keskisuuret ja suuret kuntayhtymät erityisesti opiskelijoiden työllistymistä.

Vaikuttavuusindikaattorit mittasivat työllistymistä ja yhdessä tapauksessa koulutuksen tason nousua kuntayhtymän alueella.

Kokonaisuutena tavoitteiden suhteelliset osuudet jakautuivat koko aineistossa kuvion 2 mukaisesti. Sekä absoluuttisesti että suhteellisesti laskettuna talousarviotavoitteet keskittyivät voimakkaasti panoksiin.

Yhtä kuntayhtymää kohti esiintyi keskimäärin 43 lausetavoitetta ja 47 indikaattoritavoitetta. Eri kokoisia kuntayhtymiä toisiinsa verrattaessa tavoitteiden lukumäärä luonnollisesti kasvaa,

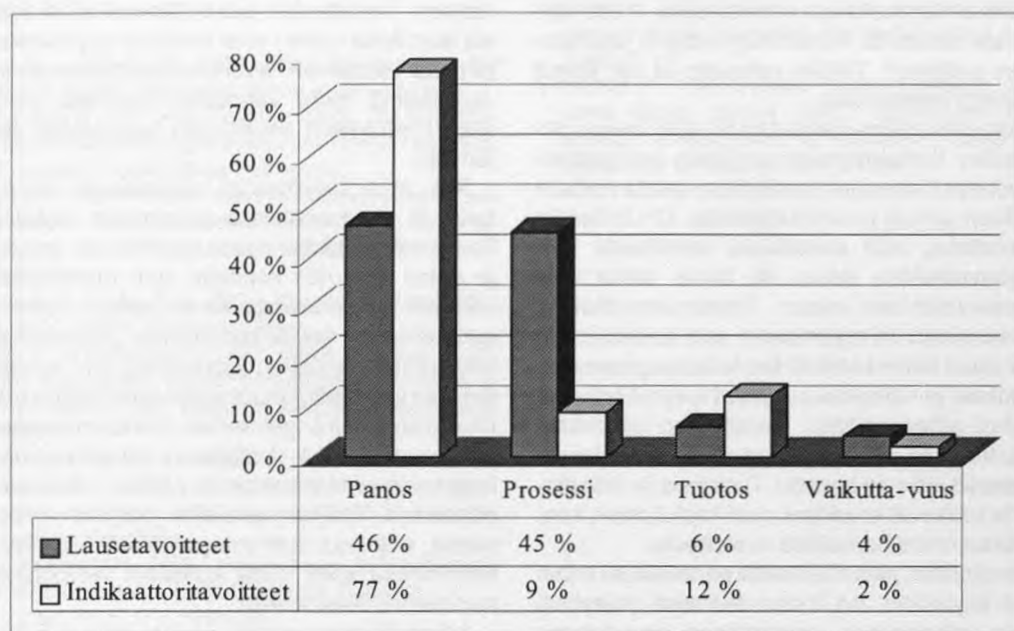
koska tavoitteita asettavan organisaation kokokin on suurempi. Pienissä ja keskisuurissa kuntayhtymissä oli sekä suhteellisesti että absoluuttisesti mitattuna asetettu enemmän lausetavoitteita kuin indikaattoritavoitteita. Suurissa kuntayhtymissä indikaattoritavoitteiden osuus oli selvästi lausetavoitteita suurempi.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Talousarviotavoitteiden taustalla on velvoittava kuntalain säännös, jonka mukaan valtuuston on asetettava toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tässä artikkelissa on keskitytty siihen, miten lain velvoite näkyy käytännössä ammatillisissa koulutuskuntayhtymissä ja miten lain velvoitetta on sovellettu.

Talousarviotavoitteiden sisällöllisen tarkastelun perusteella näyttää siltä, että tavoitteiden varsinaisen toiminnan ohjauskyky ei ollut vielä vuoden 1998 osalta kovinkaan optimaalisella tasolla. Tavoitteet olivat yleisluonteisia, niitä oli asetettu kuntalain velvoitteen täyttämistarkoituksessa, tavoitteena mainitut asiat eivät todellisuudessa olleet tavoitteita ja ne keskittyivät voimakkaasti panosrakenteeseen eli kuntayhtymän koulutuspalvelujen järjestämisen edellyttämiin voimavaroihin. Tosin tavoiteasettelussaan hyvin edistyneistäkin esimerkkejä aineistossa oli. Joissakin koulutuskuntayhtymissä oli selvästi eroteltu toiminnan nykytila ja tavoitetila. Toinen hyvä esimerkki oli oppilaitoksen laajempien strategisten kehittämisteemojen esitleminen talousarviossa ja niiden operationaalistaminen valtuuston hyväksymiksi tavoitteiksi.

Yleisluontoiset ja kuntalain velvoitteen täyttämiseksi asetetut tavoitteet olivat profiiliiltaan toiminnan yleisperiaatteita, joihin kuntayhtymissä varmasti pyritään ilman erillistä tavoitettakin. Tällaisia tavoitteita olivat esimerkiksi "Koulutuksen



Kuvio 2. Sanallisten ja indikaattoritavoitteiden suhteellinen jakauma panos-tuotos -viitekehässä

laatuun kiinnitetään voimakasta huomiota." tai "Koulutuskeskus pyrkii hyvälaatuiseen toimintaan." Tämän tyyppiset tavoitteet eivät palvele oppilaitosta toiminnan ohjausmielessä. Toimenpideuutteita, kuten "Messukaluston hankkiminen" ja "Koko oppilaitokselle yhtenäiset lomakkeet, kansiot ja ilmoitusmateriaali." oli myös hyväksytyt tavoitteiksi. Yleistä oli myös oppilaitosten tehtävien luetteleminen tuloksellisuustavoitteina. Tehtäväluettelot eivät sinänsä ole tavoitteita, vaan lähinnä tavoiteasettelua seuraavia vaiheita ja kuuluvat valtuustoa alemmille tasoille. Kuntayhtymissä eri tulosalueiden tavoitteissa esiintyi toisilleen vastakkaisiakin tavoitteita. Vastakkaisetkin tavoitteet ovat oppilaitoksissa mahdollisia, koska koulutuksella on useita eri intressiryhmiä ja toimijoita, joilla ei ole yhteyksiä keskenään ja joiden intressit voivat erota toisistaan. Hierarkiatasoltaan ylimmät tavoitteet, kuten koko kuntayhtymätason tavoitteet, eivät luonnollisesti saa olla ristiriitaisia keskenään eivätkä tulosalueiden tavoitteet suhteessa ylempiin tavoitteisiin.

Oppilaitoksilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa valtuuston hyväksymien tavoitteiden saavuttamiseen. Koulutus kuntayhtymien vaikutavuustavoitteena esimerkiksi työllistyminen on

ongelmallinen. Opiskelijoiden työllistymiseen vaikuttavat varsin monet yhteiskunnalliset ja yksilölliset tekijät, joihin oppilaitos ei kaikkiin voi vaikuttaa. Oppilaitokset voivat edistää opiskelijoiden työllistymistä harjoittamalla aktiivista yritysyhteistyötä sekä huolehtimalla koulutuksen laadusta ja tasosta. Tavoitteiden toteutumisen saavuttaminen arvioimalla tai mittamien keinoin on koulutuksen kontekstissa, kuten muillakin julkisen sektorin tehtävälajoilla vaikeaa, mutta olennaista. Tavoitteiden seuranta ja arviointi ei saisi johtaa niiden kohteena olevien yksittäisten toimintojen ylikorostamiseen, jolloin kokonaisvaltaisuus oppilaitoksen toiminnassa saattaa hämärtyä. Indikaattorina asetetut tavoitteet olivat yleisempiä panostavoitteiden yhteydessä. Panostavoitteita koskevat indikaattorit liittyivät lähinnä resursseja kuvaaviin yksikkötietoihin kuten opiskelijamääriin, oppilaspaikkojen lukumääriin, ryhmien lukumääriin jne. eli ne olivat luonteeltaan oppilaitosten toimintaa kuvaavia volyyymittareita. Indikaattoreita oli laadittu sellaisista kohteista, joista kuntayhtymillä on "materiaalia" saatavilla ja jotka osana koulutuksen tuotantoprosessin vaiheita tunnetaan parhaiten. Yhdessä kuntayhtymässä mainittiin aikomuksesta asettaa

toiminnan tunnuslukuja nimiketasolla, mutta varsinaista tavoitetta mittarimuodossa ei talousarvioon sisällynyt. Tällöin valtuusto ei ole voinut tavoitetta asettaakaan.

Kokonaisuutena panos-tuotos-kehityksessä tarkastellen kuntayhtymien varsinkin indikaattorimuodossa ilmaistujen tavoitteiden osalta voidaan edelleen puhua panosbudjeteista. On kuitenkin huomattava, että sanallisista tavoitteista prosessitavoitteiden osuus oli lähes sama kuin panostavoitteiden osuus. Prosessitavoitteiden korostuminen on myönteinen asia koulutukselle ja ilmailsee halua kehittää itse koulutusprosessia. Tuotokset ja vaikuttavuus jäivät lukumääräisesti selvästi vähemmistöön. Tavoitteiden lukumäärä ei kuitenkaan sinänsä kerro siitä, minkälainen painoarvo niille on annettu. Tuotoksia ja vaikuttavuutta koskevat tavoitteet ovat koulutuksen kontekstissa myös hankalasti asetettavia.

Tavoitteiden painottumisella panoksiin elimihin rahat käytetään, on todennäköisesti yhteyksiä siihen, minkälainen ammatillisen koulutuksen perusrahoitusjärjestelmä on. Erilaisilla rahoitusjärjestelmillä on erilaisia ohjaavia vaikutuksia. Nykyinen rahoitusjärjestelmä ns. input-painotteisena perustuu opiskelijamääriin ja yksikköhintaan eikä sinänsä kannusta tulokselliseen toimintaan. Oppilaitoksille oli tyypillistä pyrkimys kattaa juoksevat menonsa ns. yksikköhintarahoituksella. Nykyjärjestelmässä kustannuspohjan "säilyttäminen" tietyllä tasolla estää yksikköhintarahoituksen pientymistä tulevaisuudessa. Output-perusteisissa rahoitusjärjestelmissä huomio kiinnitetään rahalla saatuihin aikaansaannoksiin. Toisen asteen ammatilliseen koulutukseen ollaan parhaillaan luomassa uutta tuloksellisuusrahoituskäytäntöä perusrahoitusjärjestelmän rinnalle. Opetushallituksen koordinoima tuloksellisuusrahoituksen pilottihanke on käynnistetty tämän vuoden alussa.

Tavoiteasettelua tulisi kehittää sisällöllisesti yhteistyössä ammatillisen koulutuksen keskeisten toimijoiden, kuten johtokunnan, rehtorin, opettajien ja opiskelijoiden sekä muiden ammatillisen koulutuksen eri intressiryhmien kuten työelämän kanssa eli sen ympäristön kanssa, jonka kanssa koulutuskuntayhtymä on vuorovaikutuksessa. Yksistään oppilaitoksesta käsin relevanttien tavoitteiden kehittäminen on vaikeaa. Talousarviotavoitteiden ja kuntayhtymien eri strategia-asiakirjojen toisiinsa linkittäminen luo tietoisuutta ja sitoutuneisuutta toiminnan kehittä-

miseen. Tavoitteiden selkeyttämiseksi eri tasoisia tavoitteita varten voisi kehittää oppilaitoksen tarpeita vastaavan tavoitehierarkiajärjestelmän. Järjestelmä tukisi valtuuston kannalta poliittiseen ohjaukseen soveltuvien tavoitteiden asettamista.

Sitä, mitä "tavoitteella" varsinaisesti tarkoitetaan, ei ole kuntalaissa tarkemmin määritelty. Tässä mielessä kuntalain säännös on joustava ja antaa tilaa niin kooltaan kuin toiminnaltaan erilaisille ja erilaisissa konteksteissa toimiville ammatillisille koulutustoimijoille. Koulutuksen tuloksellisuusajattelun kytkeminen niin sanallisten kuin indikaattorimuotoisten tavoitteiden määrittelyyn on ongelmallista, koska koulutuksen tulisi vastata sekä yksilötason, eri yhteisöjen ja laajemmin yhteiskunnan tarpeisiin, toiveisiin ja odotuksiin. Tutkitun aineiston pohjalta voidaan sanoa, että koulutuskuntayhtymissä oltiin hivuttautumassa kohti uutta kuntalain velvoittamaa tavoitteiden asettamista.

Jatkotutkimustarpeeksi nousee esiin erityisesti uuden koko kuntakentän toimijoita koskevan kuntalain tavoitteiden todellisen ohjauskyvyn ja tavoitteiden asettamisen merkityksen selvittäminen instituutiotasolla - osana ammatillisten kuntayhtymien johtamistyötä. Tavoitteellisen ohjauksen soveltuvuutta sisäiseltä ja ulkoiselta ympäristöltään erilaisiin, eri tavalla toimiviin ja erikokoisiin oppilaitosorganisaatioihin, voisi myös tutkia. Kuntanäkökulmasta varsin keskeinen tutkimusteema on kuntalain tavoitteita koskevan säännöksen merkitys kunnallistalouteen. Kokonaisuutena jatkotutkimuksen tulisi johtaa uuden kuntalain sääntelyn onnistuneisuuden arviointiin - onko sillä saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia.

LÄHTEET

- Butt H. ja Palmer B. 1985. Value for Money in the Public sector. Worcester: Billing and Sond Ltd.
- Birnbaum R. 1991 How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Glynn J. 1985. What is Value for Money?. Teoksessa Henry A. Butt ja D.Robert Palmer (toim.) Value for Money in the Public sector. Worcester: Billing and Sond Ltd.
- Cohn E. ja Geske T. G. 1990. The Economics of education. Oxford: Pergamon Press.
- Helin H. ja Möttönen S. 1999. Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999. Helsingin kaupungin tietokeskus 1999:8.
- Kallio O., Manninen J., Meklin P. ja Oulasvirta L. 2000. Kuntalaki muuttui - entä käytännön talousjohtaminen. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 22. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Komiteamietintö 1996. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996:4. Helsinki: Edita Oy.
- Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1998. 21.8.1998/635
- Lumijärvi I. 1997. Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja.
- Meklin P ja Näsi S. 1994. Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus 13 (4) 231 - 243.
- Meklin P. 1997. Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Möttönen S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Opetushallitus. 2001. Koulutuksen määrälliset indikaattorit. <http://www.edu.fi/julkaisut>.
- Opetushallitus. 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Helsinki: Yliopistopaino.
- Oulasvirta L. 1997. Suomalaisen kunnan talouden johtaminen: kehys- ja nettobudjetointia, mutta ei aitoa tulosbudjetointia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 25 (1) 344-359.
- Pietilä V. 1976. Sisällön erittely. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Rombach B. 1991. Det går inte att styra med Mål. Lund: Studentlitteratur.
- Statskontoret. 1997. Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna. RRV 1997:11.
- Tilastokeskus. 1998. Koulutus 1998:1. Koulutus Suomessa. Helsinki: Paino-Center Oy.
- Tilastokeskus 1993. Koulutusalan tilastot & mittaimet. Koulutus 1993:7. Helsinki: Paino-Center Oy.
- Vaherva T. ja Juva S. 1985. Koulutuksen talous. Helsinki: Tammi.
- de Weert E. 1990. A macro-analysis of quality assessment in higher education. Higher education 19 (1) 1990. 57-72.
- Woodhall M. 1995. Human Capital Concepts. Teoksessa Martin Carnoy (toim.) International Encyclopedia of economics of education. Cambridge: Cambridge University Press. 24-28.