

TULOSRAHOITUSMITTARISTON ARVIOINTI

Palkkiomuotoinen tulosrahoitus
ammattillisessa peruskoulutuksessa

Hanna Virtanen
Koelaskelmaosio: Mika Maliranta ja Hanna Virtanen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA (Sarja B 222)
Kustantaja: Taloustieto Oy

Helsinki 2006

ISBN 951-628-445-0
Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2006

ESIPUHE

Työelämässä tapahtuvat muutokset ovat korostaneet ammatillisen koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden jatkuvan kehittämisen ja arvioinnin merkitystä toimintaa ohjaavina tekijöinä. Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää on siksi pyritty uudistamaan siten, että se kannustaisi koulutuksen järjestäjiä nykyistä tehokkaammin toiminnan tuloksellisuuden ja laadun kehittämiseen. Laskennallista valtionosuusjärjestelmää täydentämään on kehitetty tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä, joka muodostuu määrällisiin indikaattoreihin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä laatu-palkinnosta.

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmän kehittämistyö käynnistyi vuonna 2000, jolloin Opetushallitus käynnisti opetusministeriön toimeksiannosta ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitushankkeen. Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmän kehittäminen on tapahtunut tiiviissä yhteistyössä koulutuksen järjestäjien ja työelämän edustajien kanssa. Opetusministeriö on asettanut avukseen kolmikantaisen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on tukea opetusministeriötä tuloksellisuusrahoitusmallin kehittämiseen ja käyttöön liittyvissä asioissa.

Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus otettiin asteittain käyttöön palkkioluonteisena vuodesta 2002 alkaen. Indikaattoreiden pohjalta tapahtuvaan tuloksellisuuden arviointiin osallistuvat kaikki ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät. Vuosittain palkkioluonteista tulosrahoitusta on saanut keskimäärin 15 koulutuksen järjestäjää. Ammatillisen koulutuksen lautupalkintoja on jaettu vuosittain hakemusten perusteella.

Tulosrahoitusjärjestelmä on ollut jatkuvan kehittämistyön kohteena koko sen käytössäoloajan. Järjestelmän toimittua jo usean vuoden ajan on tarkoituksenmukaista arvioida sitä laajemmin, jotta saataisiin tietoa järjestelmän toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista. Erityisen tarpeelliseksi arvioinnin tekee se, että tulosrahoitus on integroitu osaksi ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten laskennallista rahoitusta vuoden 2006 alusta lukien.

Opetusministeriö käynnisti yhdessä Keski-Uudenmaan ammattikoulutusyhtymän, Opetushallituksen, Tilastokeskuksen sekä Tampereen yliopiston laskentakeskuksen kanssa tulosrahoituksen arviointi- ja kehittämishankkeen vuonna 2004. Hankkeessa selvitettiin tulosrahoitusmittariston relevanssia ja luotettavuutta sekä tulosrahoituksen merkitystä koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjauksessa ja laadun kehittämisessä. Hankkeen toteuttajaksi valittiin Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA ja hankkeelle asetettiin johtoryhmä, johon kuuluivat laskentapäällikkö Raakel Tiuhonen, erityisasiantuntija Lea Juhola ja opetusneuvos Elisabet Kinnunen Opetushallituksesta, Kunta-yhtymän johtaja Hannu Heikkilä ja talousjohtaja Hannu Laurila Keski-Uuden-

maan ammattikoulutusyhtymästä, tilastopäällikkö Hilikka Kousa ja tutkija Pasi Piela Tilastokeskuksesta, apulaisjohtaja Jarkko Jännes Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen VALOS-tiimistä, erityisasiantuntija Heikki Havén sekä ylitarkastaja Jukka Lehtinen opetusministeriöstä. Hankkeen keskeiset tulokset on koottu tähän loppuraporttiin.

Kiitän lämpimästi arviointi- ja kehittämishankkeen käytännössä toteutaneen Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen ETLAn tutkimusjohtaja Rita Asplundia, tutkimuspäällikkö Mika Malirantaa sekä tutkija Hanna Virtasta arvokkaasta työstä tulosrahoituksen kehittämiseksi. Lisäksi kiitän tutkimushankkeen johtoryhmän jäseniä asiantuntemuksestaan ja arvokkaasta panoksesta hankkeen ohjaamisessa. Hankkeen tulokset antavat hyvän pohjan kehittää tulosrahoitusta edelleen.

Opetusneuvos
Mika Tammilehto
johtoryhmän puheenjohtaja

KIRJOITTAJAN ESIPUHE

Ammatillinen peruskoulutus on keskeisessä asemassa työelämässä tarvittavien taitojen ja osaamisen tuottamisessa. Tämän lisäksi sillä on tärkeä tehtävä nuorten kasvattamisessa ja kehittämisessä tasapainoisiksi yksilöiksi. Ammatillisen peruskoulutuksen laatua ja vaikuttavuutta tulisikin pyrkiä määrätietoisesti kehittämään, jotta sen haasteisiin voidaan vastata jatkossa entistä paremmin.

Koulutuksen järjestäjät päättävät useista koulutuksen käytännön toteuttamiseen liittyvistä asioista itsenäisesti. Ne omaavat myös vankan asiantuntemuksen sekä tehokkaimmat keinot koulutuksen laadun kehittämiseen. Niinpä ammatillisen peruskoulutustoiminnan tehostamiseksi ja laadun parantamiseksi tarvitaan hyviä kannustinjärjestelmiä.

Ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoitusmittariston rakentamiseksi on tehty jo paljon työtä. Mittariston kehittämistä on kuitenkin syytä jatkaa varsinkin nyt, kun sen painoarvoa koulutuksen järjestäjien rahoituksen perusteena on kasvatettu kuluneen vuoden aikana. Myös tulosrahoituksen käyttöön oton vaikutuksia tulee tarkastella huolella, jotta varmistutaan sen tarkoituksenmukaisesta ohjausvaikutuksesta. Tämä arviointihanke on pyrkinyt osaltaan auttamaan mittariston kehittämistyössä.

Kiitän Rita Asplundia ja Mika Malirantaa työni ohjauksesta. Lisäksi olen saanut arvokkaita kommentteja ja tukea arviointihankkeen johtoryhmältä, johon kuuluivat Heikki Havén, Hannu Heikkilä, Lea Juhola, Elisabet Kinnunen, Hilikka Kousa, Hannu Laurila, Jukka Lehtinen, Jarkko Jännes, Pasi Piela, Mika Tammilehto sekä Raakel Tiihonen. Kaikki he ansaitsevat kiitoksen. Kiitän myös Leena Möttölää ystävällisestä avustuksesta tiivistelmän englanninkielisen käännöksen tekemisessä ja Lotta Väänästä hyödyllisistä kommentteista.

Tutkija

Hanna Virtanen

TULOSRAHOITUSMITTARISTON ARVIOINTI – PALKKIOMUOTOINEN TULOSRAHOITUS AMMATILISESSA PERUSKOULUTUKSESSA

Tiivistelmä: Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää on pyritty uudistamaan Suomessa siten, että se kannustaisi koulutuksen järjestäjiä tehokkaammin toiminnan tuloksellisuuden ja laadun kehittämiseen. Arvioinnissa tarkasteltiin tähän tarkoitukseen kehitettyä palkkiomuotoista tulosrahoitusmittaristoa. Koulutuksen järjestäjille tehdyn kyselyn vastaajista noin 93 prosenttia arvioi, että tulosrahoitusjärjestelmä on hyödyttänyt niiden toiminnan laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä jollakin tavoin. Tulosrahoitusmittaristo muodostaakin jo varsin toimivan ja monipuolisen kokonaisuuden. Tulosrahoituksen mittariston kykyä mitata koulutuksen järjestäjien toiminnan tuloksellisuutta tulisi arvioinnin perusteella kuitenkin kehittää erityisesti työllistymismittarin määrittämisen ja mittaamistavan osalta. Lisäksi koulutuksen järjestäjien vertailtavuutta olisi tärkeää parantaa tulosrahoituksen kaikissa mittareissa. Suunnitelmat kasvattaa tulosrahoitusmittariston roolia ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen myöntämisen perusteena korostavat entisestään tarvetta kehittää mittaristoa arvioinnissa esitetyistä näkökulmista.

Asiasanat: ammatillinen peruskoulutus, tulosrahoitus, tulosrahoitusmittaristo, arviointi

EVALUATION OF PERFORMANCE INDICATORS – REWARDING RESULTS IN INITIAL VOCATIONAL TRAINING

Abstract: During the past few years, the steering and funding of initial vocational training has been reformed in Finland with the aim of increasing the incentives for training providers to improve their results and quality. It was to this end that a system of performance based funding was developed. This evaluation concerns the quantitative indicators developed to measure the outcomes of education. About 93 percent of the initial vocational training providers who answered a questionnaire estimated that the introduction of the measurement system has helped their efforts to improve the quality of their provision. Indeed, the indicators measure the performance of training providers fairly accurately. However, according to the evaluation, the performance indicators need to be elaborated, especially with respect to the way in which the employment indicator is defined and quantified. Additionally, the comparability of training providers should be improved in all indicators used. Plans to give performance a greater role in the funding of initial vocational training emphasises the need to develop the indicators along the lines recommended in the evaluation.

Keywords: initial vocational training, performance based funding, performance indicators, evaluation

SISÄLLYS

ESIPUHE

KIRJOITTAJAN ESIPUHE

TIIVISTELMÄ

1	JOHDANTO	9
1.1	Tulosrahoitus ammatillisessa peruskoulutuksessa	9
1.2	Tulosrahoitusmittaristo	11
1.3	Toimeksianto ja tulosten raportointi	14
2	ARVIOINNIN TAUSTA JA TOTEUTUS	17
2.1	Arvioinnin lähtökohdat	17
2.2	Arvioinnin kriteerit	18
2.2	Arviointihankkeen osiot	19
3	TULOSRAHOITUSMITTARISTON ARVIOINTI	22
3.1	Vaikuttavuusmittarit	22
3.2	Prosessimittarit	28
3.3	Henkilöstömittarit	31
3.4	Tulosindeksi	34
3.5	Johtopäätelmiä ja kehittämistarpeita	38
4	TULOSRAHOITUKSEN VAIKUTUKSET JA HYÖTY	43
4.1	Tulosten seuraaminen ja markkinointi	43
4.2	Tulosrahoituksen vaikutukset	45
4.3	Tulosrahoituksen merkitys ja kehittämistarpeita	47
5	TULOSRAHOITUSMITTARISTON KEHITTÄMINEN	52
5.1	Koelaskelmien päätelmiä	52
5.2	Talousmittarit	57
5.3	Jatkotutkimusaiheita	59
6	JÄLKISANAT	62
	LÄHTEET	63
	LIITTEET	64