

TEM raportteja

42/2013

Työvoimakoulutuksen tulosjohtamismittareiden kehittämismahdollisuuksia

Eric Hällström

Tieto-osasto
10.12.2013



Saatteeksi

Tähän dokumenttiin on koottu allekirjoittaneen vuosien varrella eri yhteyksissä hallinnon sisällä esittämiä ideoita tulosjohtamisen mittareiden ja niiden hyödyntämisen kehittämiseksi. Ideoista muutamia on jo hyödynnetty eri tavoin, mutta ei varsinaisina tulosohjausmittareina. On selvää, ettei kaikkia ideoita voikaan sellaisenaan toteuttaa tulosohjauksen mittaristossa, jossa nytkin on vain kaksi mittaria koskien työvoimakoulutusta. Tärkeää olisi kuitenkin, ettei tulosohjausmittareita pidettäisi liian kauan vailla rakentavan kriittistä tarkastelua ja kehittämistä sillä ajan kuluessa mittaamisen tiedostetut tarpeet ja etenkin mittaamisen mahdollisuudet ovat muuttuneet. Hyvänä esimerkkinä mittauksen onnistuneesta kehitysaskeleesta voidaan pitää vuosikymmen sitten tulostittaristoon nostettua opiskelijapalauteinformaatiota, joka vaikuttavalla tavalla konkretisoi hallinnon pyrkimystä kehittää palvelujen asiakaslähtöisyyttä. Olisiko nyt seuraavan kehitysaskeleen aika?

On tärkeää ettei harvoin mittareihin rajautumisen oletettaisi edellyttävän laajan tietoperustan hyödyntämättä jättämistä ja monien relevanttien tietojen karsimista. Nykyisen tietotekniikan keinoin on mahdollista pitää mittaristo hallittavan suppeana vaikka siihen tuotava informaatio perustuu useisiin eri muuttujiin ja lähteisiin. Tiedon karsimisen ja kadottamisen sijaan tarvitaan tiedon jalostamista ja tiivistämistä siis tiedon hallintaa.

Sanotaan, että sitä saa mitä mittaa. Yhtä hyvin voitaisiin väittää, että sitä luulee saavansa mitä luulee mittaavansa. Tärkeintä on aktiivinen pyrkimys ratkaista monet edessämme olevat epistemologiset ongelmat ja päästä lähemmäs totuutta.

Kiitokset tämän raportin syntyyn eri vaiheissa myötävaikuttaneille asiantunteville kollegoilleni, neuvotteleva virkamies Markku Virtaselle, neuvotteleva virkamies Petri Syväselle, järjestelmäsuunnittelija Hilikka Kattelukselle, erikoissuunnittelija Eija-Leena Kuposelle, kehitysjohdaja Tiina Tikalle ja tutkimusjohtaja Heikki Räisäselle.

Helsingissä 10.12.2013

Eric Hällström

Sisältö

1.	Johdanto.....	4
2.	Nykyiset mittarit ja niiden kehittämistarpeita	6
3.	Työllisyyden kestävyys oleellista	8
4.	Työllistymisasteen estimointi rekisteristä.....	10
5.	Oppimiselle arvoisensa asema mittauksessa	12
6.	Uutta tietoa aineistoja yhdistämällä	14
7.	Tavoitteiden optimointi	18
8.	Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä	20
9.	Lähteet	21
10.	Liitteet	23

1. Johdanto

Työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa osallistujien mahdollisuuksia pysyä työmarkkinoilla tai päästä sinne takaisin. Kansallisesti rahoitetun ammatillisen työvoimakoulutukseen¹ osallistui vuonna 2012 yhteensä yli 45 915 opiskelijaa ja koulutusten hankintaan heille käytettiin yhteensä 166 miljoonaa euroa². Kyse on suurehkosta investoinnista, jonka toteutuksella ja tuloksilla on merkitystä yksilöille, yrityksille ja myös kansantaloudelle.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa tähdennetään, että ”työvoimakoulutuksen hankintamenettelyä uudistetaan huomioimaan nykyistä paremmin koulutuksen laatu ja vaikuttavuus sekä uudenlaiset toimintamallit.”³ Myös hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että ”Toteutetaan työvoimapolitiikan rakenteiden ja sisällön arviointi osana strategista *Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus* -hanketta. Arvioinnissa selvitetään työvoimapalveluiden toimivuus sekä resurssien käytön vaikuttavuus.”⁴ Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön Työllisyys- ja yrittäjyysstrategiassa linjataan ”*Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimustoimintaa ja arviointia suunnataan strategiassa esitettyjen linjausten toteutumisen tukeen ja arviointiin.*”⁵

Lisää pontta tulosohjausmittareiden kehittämistarkastelulle antaa Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma⁶, jossa todetaan, että: ”Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden ja vaikuttavuuden kohentaminen on välttämätön osatekijä julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa.” Ohjelmassa painotetaan työttömien työllistymisen nopeuttamista koulutusten nopeuttamisen ja kysyntäaloille suuntaamisen avulla. Tämän tulisi toteutua siitä huolimatta, että budjettirahoitusta tultaneen leikkaamaan.

Perimmäisenä koulutuksen vaikuttavuuden ja sen mittaamisen kehittämiseen velvoittavana ohjeena on laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta,⁷ jossa työvoimakoulutuksen ensimmäiseksi tavoitteeksi mainitaan aikuisten ammattitaidon parantaminen.

EU-jäsenmaiden yhteistyönä laadittu julkisen sektorin organisaatioiden CAF (The Common Assessment Framework)⁸ -itsearviointimallissa tulostarkasteltavat mittarit sijoittuvat lähinnä asiakas- ja kansalaistuloksiin, mutta liittyvät samalla myös makrotason yhteiskuntavastuutuloksiin ja ovat yhtenä komponenttina keskeisten suorituskykytulosten arvioinnissa.

Työvoimakoulutuksen hankinnan ja ohjauksen käyttöön tuotettavan seurantatiedon tulisi yhä vahvemmin painottua vaikuttavuuden, jopa kustannusvaikuttavuuden, arviointiin ja yhä painokkaammin asiakkaiden kokemusten hyödyntämiseen. Vaikuttavuuden määrittelyn ja mittauksen kehittämishaaste on ilmeinen, mutta yhtä tärkeänä haasteena voidaan pitää olemassa olevan tilastotiedon ja perusdatan nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä tulosohjauksen tarpeisiin.

¹ Aiemmin ammatillinen työvoimapolitiittinen koulutus, jatkossa koulutus. Määrittelyn perustana on laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.

² Summalla hankittiin koulutusta yhteensä 3,6 miljoonaa opiskelijatyöpäivää, jolloin yhden koulutuspäivän hinnaksi tuli keskimäärin 46 euroa / opiskelija. Työväilytilasto. TEM.

³ Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma, s.46.

⁴ Jyrki Kataisen hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011 s.19.

⁵ Työllisyys- ja yrittäjyysosaston työllisyys- ja yrittäjyysstrategia 29.6.2009.

⁶ Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

⁷ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. 916/2012.

⁸ Yhteinen arviointimalli, CAF.

Työmarkkinoiden ja osaamistarpeiden muutosten vilkastuessa edellytetään tulosohjausmittareilta pätevyyden lisäksi myös mahdollisimman hyvää ajantasaisuutta ja hyödynnettävyyttä hallinnon operatiivisessa toiminnassa.

Työvoimakoulutuksen laatu ja vaikuttavuus, silloin kun siitä jotain uutisoidaan, on yleensä negatiivisen arvostelun kohteena ja lähes aina todennettuna vain yksittäisiin koulutuksiin viitaten. Tuhansia koulutuksia kattava positiivisempi seurantatieto ei ole päässyt laajaan julkisuuteen. Kymmenen vuoden aikana sadoilta tuhansilta opiskelijoilta saatu palaute on yleisarvosanan osalta kohonnut kymmenellä prosenttiyksiköllä ja nykyään kahdeksan opiskelijaa kymmenestä vastanneesta antaa koulutukselle hyvän tai erinomaisen yleisarvosanan⁹. TE -hallinnon tiedossa ollut myönteinen yleisarvosanan kehitys ei kuitenkaan riitä mittariksi enää jatkossa sillä kyseisellä mittarilla on jo päästy lähelle maksimia. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei kehittämisen varaa olisi jos tarkastelua tarkennetaan vaikuttavuuteen.

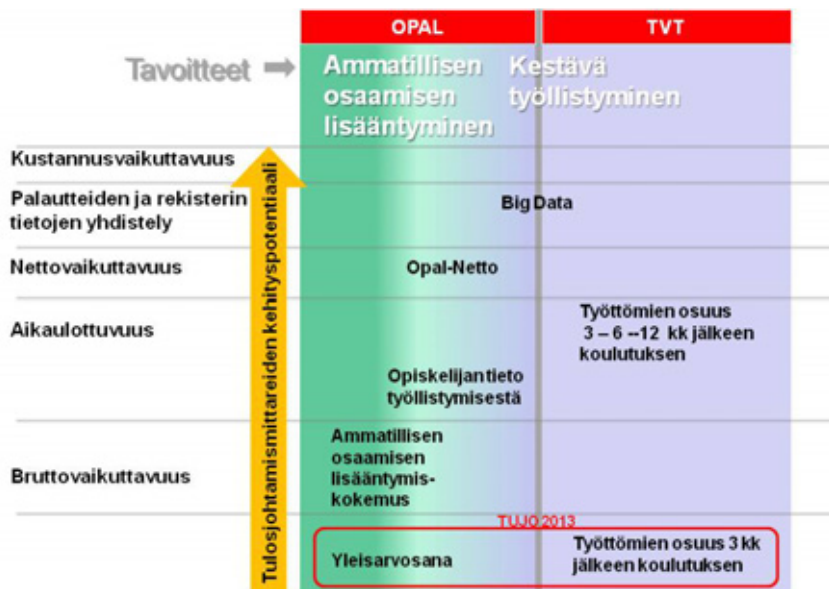
Aikasarjat ja eri toimijoiden väliset vertailut ovat yksi tärkeimmistä nykyisten mittareiden käyttötavoista ja ilmeisesti palvelleet melko hyvin koulutushankintojen ohjausta, mutta mittareiden validiteettia koskeva näyttö ja keskustelu on ollut varsin vähäistä. Validiteetiltaan hyvä vaikuttavuuden mittaaminen ei voi pitäytyä vain vertailuihin, joissa tarkastellaan eri ajanjaksojen ja toimijoiden saamia arvoja keskenään, suhteessa toisiinsa. On kysyttävä myös ovatko mittarit, joilla vertailuja teemme, mahdollisimman hyviä kuvaamaan pätevästi asioita, joista olemme varsinaisesti kiinnostuneita, tässä tapauksessa koulutuksen vaikuttavuudesta. Entä ovatko mittarimme mahdollisimman kannustavia tulosten parantamiseen?

⁹ Hällström Eric (2012).

2. Nykyiset mittarit ja niiden kehittämistarpeita

Koulutusten vaikuttavuuden¹⁰ operatiivistilastollisessa arvioinnissa¹¹ on perinteisesti käytetty tietoa siitä missä määrin koulutuksen suorittaneet ovat kolmen kuukauden kuluttua koulutuksesta rekisteröityinä työttömäksi tai hallinnon palveluihin työ- ja elinkeinohallinnon URA -asiakasrekisterin tietoihin pohjautuvassa työväilytilastossa TVT :ssa. Vuodesta 2001 lähtien on koulutusten laatua ja vaikuttavuutta arvioitu myös OPAL -järjestelmään saatujen opiskelijapalautteiden avulla. Kuvan 1 yläosassa on OPAL -tavoite vasemmalla ja TVT -tavoite oikealla puolella. Vastaavat nykyiset tulosjohtamisen mittarit ovat kuvan alaosassa kehystetynä punaisella.

Kuva 1. Työvoimakoulutuksen TUJO -mittareiden kehityspotentialit



ELY -keskuksille tulosjohtamisessa vuodeksi 2013 työvoimakoulutuksen osalle asetetut tulostavoitteet ovat 1) TVT -asiakasrekisterissä kolme kuukautta ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus enintään X % (keskimäärin 29 %) sekä 2) opiskelijapalautteiden hyvien ja erinomaisten arvosanojen osuus vähintään 79 % koulutukselle kokonaisuutena annetuista yleisarvosanoista.¹²

Tulostavoitemittareilla pyritään ohjaamaan koulutusten hankintaa. Tavoitteena on, että koulutettavien ammatillinen osaaminen lisääntyisi ja että he sen myötä myös työllistyisivät mahdollisimman kestävällä tavalla. Tähän tarkoitukseen työväilytilaston tulosmittaritieto työttömien osuudesta kolmen kuukauden kuluttua koulutuksesta on ongelmallinen kahdesta syystä.

¹⁰ Valtiovarainministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman määrittelyjen mukaan vaikuttavuus kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin.

¹¹ Operatiivistilastollisella arvioinnilla tarkoitetaan tässä koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden tilastollista seurantaa. Vaikuttavuutta ovat aika ajoin arvioineet myös akateemiset tutkijat rekisteripohjaisissa analyyseissään, jotka eivät ole suuren viiveen, karkean yleisyystason ja oppimisen sivuuttavan tutkimusasetelmansa tähden soveltuneet jatkuvan toimijoittain ja koulutuksittain tehtävän seurannan ja ohjauksen operatiiviseen käyttöön. Tämän tarkastelun ulkopuolelle rajautuu myös yksittäisiin koulutuksiin kohdistuvat laadulliset arvioinnit ja sanalliset palautteet.

¹² ELY -keskusten tulostavoiteseuranta – toiminnalliset tulostavoitteet 2013 (julkaisematon lähde). Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työvoimakoulutuksen hankinnasta.

Ensimmäinen ongelma on nykyisen tiedon rajautuminen vain yhteen poikkileikkaushetkeen, jolloin on kulunut kolme kuukautta koulutuksen päättymisestä. Se ei kerro paljoakaan työllistymisen kestävydestä.¹³ Tästä johtuen tulosseuranta ei näe koulutuksen työllisyysvaikutusta niin pätevästi kuin olisi tarpeellista ja mahdollista eikä seurantamittarin ohjausvaikutus näin ollen liene paras mahdollinen. Tähän ongelmaan esitetään ratkaisua luvussa 3.

Toinen asiakasrekisterin pohjalta laaditun työllistymismittarin ongelmista johtuu siitä, ettei asiakasrekisteriin saada läheskään kaikilta asiakkailta tietoa mahdollisesta työllistymisestä siinä vaiheessa kun he poistuvat TE -hallinnon palvelujen piiristä. Tästä syystä joudutaan työllistymistiedon sijasta tyytymään varmempaan ja paremmin ajan tasalla olevaan käänteiseen tietoon siitä ovatko asiakkaat edelleen hallinnon rekisterissä joko työttömänä työnhakijana tai osallistujana johonkin hallinnon hankkimista palveluista. Keskeisin tavoite on perinteisesti työttömien työnhakijoiden väheneminen mikä toki on yhteydessä työllistymisilmiöön, mutta ei anna kovin tarkkaa kuvaa työllistymisen määrästä ja laadusta. Tähän ongelmaan esitetään ratkaisua luvussa 4.

Myöskään opiskelijapalautteiden käyttö tulosjohtamisessa nykyiseen tapaan ei ole ongelmatonta. Vaikka opiskelijat antavat palautetta 27 kysymykseen¹⁴, hyödynnetään tulosohjausmittarissa tietoa vain yleisarvosanan osalta ja jätetään hyödyntämättä muu relevantti palauteinformaatio¹⁵. Koulutuksista lähes neljännes on sellaisia, joissa yleisarvosanojen keskiarvo ei ole tulkittavissa tiedoksi kyseisten koulutusten vastavantasoisesta onnistumisesta myös ammatillisen osaamisen lisäämisessä, mikä on kuitenkin ammatillisen koulutuksen tärkein tehtävä. Opiskelijoista 37 prosentilla kyseiset yleisarvosanat ja ammattitaidon kohe-
nemisen palautteet eivät vastaa toisiaan vaikka muuttujien välinen korrelaatio on kohtalainen (.48). Näin ollen pelkän yleisarvosanan avulla ei voida aina kattavasti päätellä mahdollisen työllistymisen syntyneen koulutuksesta saadun lisäosaamisen ansiosta.

Niin ammatillisen osaamisen lisääntymisestä kuin myös koulutuksen kokonaisuudesta annettujen arvosanojen suorat korrelaatiot välittömään työllistymiseen jäävät tilastollisesti merkityksettömälle tasolle.¹⁶ Ongelman suuruus on potentiaalisesti sitä suurempi mitä pienempää osajoukkoa tarkastellaan ja operatiivisessa toiminnassa jopa yksittäisten koulutusten tasolle menevät päätelmät ovat tarpeen. Tähän ongelmaan esitetään ratkaisua luvussa 5.

Sen paremmin työnvälitystilasto kuin OPAL -järjestelmäkään ei yksinään anna työvoimakoulutuksen tavoiteltujen vaikutusten toteutumisesta riittävän tarkkaa kuvaa, mutta niiden yhdistämisellä voitaisiin ehkä päästä entistä parempaan tulokseen. Luvussa 6 tarkastellaan kyseisten aineistojen yhdistämiseen liittyviä mahdollisuuksia ja ongelmia.

Lopuksi luvussa 7 esitän ja perustelen tulostavoitteiden asettamiseen uutta näkökulmaa ja laskentatapaa.

¹³ Koulutuksen jälkeinen työllisyys voi vaihdella suuresti yhden mittausajankohdan molemmin puolin. On koulutuksia, joiden jälkeinen työllistymisen onnistuu työmarkkinatilanteesta johtuen vasta mittauskohdan jälkeen ja on koulutuksia, joista työllistytään vain mittaushetkeen saakka.

¹⁴ Ks. Liite.

¹⁵ Lähes joka neljännessä (23 %) koulutuksessa ammatillisesta kehittämisestä annettu arvosanojen keskiarvo ei vastaa yleisarvosanojen keskiarvoa. Osalla (11 %) koulutuksista yleisarvosanojen keskiarvo on parempi kuin ammatillisen kehittämisen keskiarvo. Liki samalla osalla (12 %) koulutuksista poikkeama on päinvastainen. Opiskelijoista 37 %:lla annettu yleisarvosana ja ammatillisesta kehittämisestä annettu arvosana poikkeavat toisistaan. Ammatillisen osaamisen kehittämisestä antoi paremman 20,4 % ja yleisarvosanaksi antoi paremman 16,7 % vastaajista.

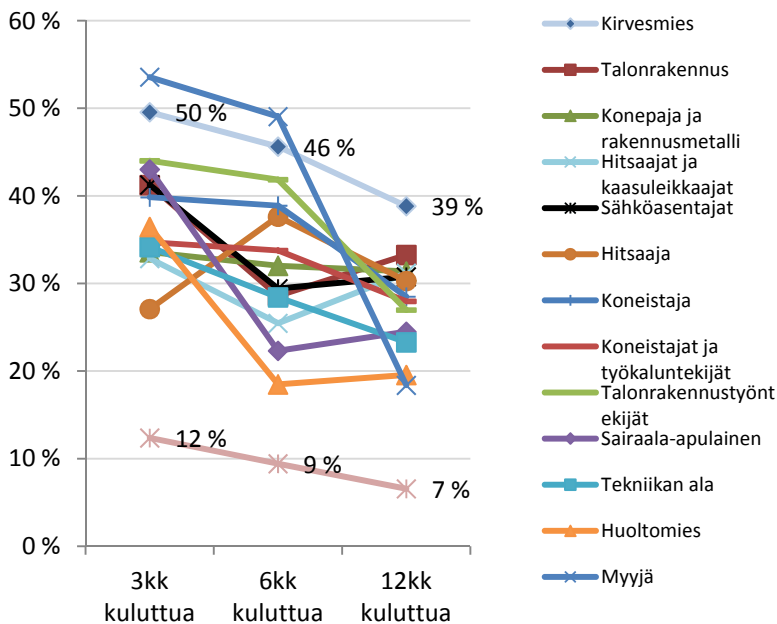
¹⁶ Yleisarvosanan korrelaatio OPAL :ssa ilmaistuun välittömään työllistymiseen oli vuoden 2011 vastaajatarkkuisissa palautteissa .13 ja ammatillisen osaamisen lisääntymisestä työllistymiseen .09.

3. Työllisyyden kestävyys oleellista

Työnvälitystilastosta on mahdollista tuottaa tietoa koulutuksen suorittaneiden työmarkkinatilanteesta myös kolmea kuukautta pidemmällä ajanjaksolla. Työttömien osuus koulutuksen suorittaneista kuuden ja kahdentoista kuukauden kuluttua koulutuksen päättymisestä antaa oleellisen lisän kuvaan koulutuksen vaikutusten kestosta. Näin on jo perustellusti tehty viime vuosina erillistutkimuksissa¹⁷ ja epävirallisissa raportoinneissa¹⁸, mutta virallisesta tulostajauksesta kyseinen aikaulottuvuuden syvyys puuttuu.

Ajallisen seurantajänteen pidentäminen on perusteltua paitsi työllisyyden kestävyuden hahmottamiseksi yleensä niin myös eri koulutusten vertailtavuuden parantamiseksi. Kuvasta 2 näkyy miten eräiden yleisimpien tavoiteammattien koulutusten jälkeiset työttömien osuudet vaihtelevat huomattavasti aikaulottuvuudella. Kuvan ammattialoittaisia keskiarvoja vielä huomattavasti suurempia ovat yksittäisten koulutusten väliset erot niiden työllistävyyden ajallisessa vaihtelussa.

Kuva 2. Työttömien osuudet eri ajankohtina eräiden koulutusten jälkeen¹⁹



Ammattikohtaisesti keskimääräiset työttömäksi jääneiden osuudet ovat yleensä olleet toivotulla tavalla laskussa sitä pienemmiksi mitä kauemmin on aikaa kulunut koulutuksen päättymisestä. Eri ammattien koulutusten välillä on tässä kuitenkin suuria eroja niin, että joillain aloilla paras eli alin vaihe ajoittuu puolen vuoden kohdalle kun se toisilla on vasta vuoden kuluttua. Yhdellä esimerkkialoista (hitsaajat) paras tilanne-

¹⁷ Esim. analyysi Sihto – Tuomaala – Sardar (2012) Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010, joka perustuu tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon, osoittaa kolmen ja kuuden kuukauden etapeilta saatujen avoimille työmarkkinoille työllistymisen eron olleen 3,2 prosenttiyksikköä. (33,1 % → 36,3 %) Aiemmistä tutkimuksista tiedetään vaikutuksen kasvavan edelleen kun seurantajännettä venytetään vuoteen tai kahdeksaan.

¹⁸ Koulutustarkkuiset monipisteraportit työllisyysvaikutuksista kolmen-, kuuden- ja kahdentoista kuukauden kohdalta.

¹⁹ Kuviossa on esitetty työttömien osuus kaikista vuoden 2011 aikana loppuneista koulutuksista keskimäärin eri ammateissa 3-, 6- ja 12- kuukauden jälkeen koulutuksen päättymisestä. Kuvioon on valittu koulutuslukumäärältään yleisimmät 14 ammattikoodia, joilla oli yli 28 koulutusta vuonna 2011.

kuva on esimerkkijaksolla saatu kolmen kuukauden kohdalla, mutta sen jälkeen työttömien määrä on lähtenyt nousuun.²⁰

Kyseiset tyypilliset koulutusalat osoittavat selvästi, miten suurta ajallista ja alojen välistä vaihtelua koulutuksen jälkeiseen työttömyysasteeseen sisältyy. Tämän tietien olisi perustellumpaa mitata koulutusten vaikutuksia kolmen ajankohdan tietoja hyödyntäen monipistemittauksella eikä tyytyä vain yhden ajankohdan poikkileikkaustietoon. Näin toimien paranisi koulutusten ja koulutusalojen välinen vertailtavuus myös siitä syystä, että se tasaa eri alojen koulutusten päättymiskasaumien kausivaihtelut.

Nykyinen tulosten tarkastelun lyhyt aikajänne on toki perusteltua tulosten seuraamisen ja palkitsemisen välittömyydellä. Se ei kuitenkaan saisi muodostua esteeksi mittarin pätevöittämiselle sillä seurannan tärkeimpänä tehtävänä on ensisijaisesti varmistaa mahdollisimman laadukas toiminta ja vasta toissijaisesti mahdollisimman nopea palkitseminen. Koulutuksen vaikuttavuuden mittauksen pätevyys on tärkeää tulosohjauksessa oikean ohjausvaikutuksen tuottamiseksi. Pätevä monipistemittaus ei sulje pois mahdollisuutta seurata tuloksia myös välietapeilla vaikkapa vanhaan tapaan kolmen kuukauden kuluttua koulutuksesta. Nopeinta ohjausta ja palkitsemista varten on käytettävissä reaaliaikainen OPAL -järjestelmä, joka jakaa tuloksen mukaiset kiitokset ja hälytykset automaattisesti kaikille vastuullisille toimijoille. Kyseistä pikapalautetta voisi hyödyntää myös perinteisin menetelmin tehtävän tulosohjauksen osana.

Monissa yksityisen sektorin organisaatioissa tulostmittaus ja -ohjaus on rakennettu niin, että palkitsemista tapahtuu sekä lyhyen tähtäyksen että koko vuoden tulosten perusteella käyttäen kummassakin tapauksessa siihen parhaiten soveltuvaa mittaria. Tällainen menettely tulisi ottaa käyttöön myös TE -hallinnossa.

²⁰ Ammattialojen väliset erot vaikutusten ajoittumisissa riippuvat mm. alojen poikkeavista työmarkkinatilanteista ja koulutusten yleisimpien päätymisten ajoittumisesta työllistymisen kannalta hyviin tai huonoihin vuodenaikoihin. Myös opiskelijoiden perustyöllistymisvalmiuksien erot ja alojen erilaiset rekrytointikulttuurit tuottavat vaikuttavuustietoihin eroja.

4. Työllistymisasteen estimointi rekisteristä

Työnvälitystilaston pohjalta näyttäisi olevan mahdollista saada karkealla makrotasolla melko tarkka kuva työllistymisestä, mikäli on uskominen OPAL -vastauksiin, jotka näyttävät tuottaneen liki saman tiedon työllistymisasteesta. Vuoden 2005 työnvälitystilaston yksilötietokannasta saatu tieto osoitti, että kuuden kuukauden kuluttua koulutuksen päättymisestä oli TE -palveluista ja työttömistä poistunut 46,6 prosenttia²¹ koulutuksen suorittaneista. Tähän lukuun päästiin vähentämällä koulutuksen suorittaneista ne asiakkaat, jotka olivat ajohetkellä rekisterissä työttöminä työnhakijoina tai merkittynä TE -hallinnon hankkimiin palveluihin. OPAL -aineistosta selvisi jo puolta vuotta aiemmin, koulutusten päättymishetkellä, että 46,5 prosenttia²² kyselyyn vastanneista ilmoitti saaneensa tiedon työllistymisestä heti koulutuksen päätyttyä. OPAL -tieto poikkesi TVT -mittarin osoittamasta luvusta vain yhdellä prosentilla kymmenyksellä.

Edellä kuvatun kaltainen eri menetelmin tuotetuista aineistoista tehty vertailuajoi olisi hyödyllistä uusissa. Mikäli mittareiden osoittamien arvojen yhtenevyys säilyy, merkitsee se mahdollisuutta ainakin makrotarkasteluissa ottaa perinteisen työttömyyslukeman rinnalle käyttöön varsinaista positiivista työllistymistavoitetta paremmin kuvaava työllistymisen tunnusluku, joka perustuu työnvälitystilaston tietoihin. Samalla saadaan myös mahdollisuus tukeutua OPAL -järjestelmän tuottamaan tietoon, jonka tiedettäisiin ennakoivan luotettavasti tulevaa työllistymistä.

Työnvälitystilasto²³ antavaa mahdollisuuden estimoida työllistymistä myös kuvan 3 osoittamalla tavalla. Siinä tarkastellaan ensin koulutusjakson päättäneiden tilanteessa ajopäivään (3 kk jälkeen koulutuksen) tapahtuneita muutoksia, joista erottuu selvästi työhön yleisille työmarkkinoille päätyneet (3744). Se ei kuitenkaan kata suurinta osaa työllistyneistä, jotka eivät yleensä toimita tietoa työllistymisestään TE -hallinnolle. Joudumme näin ollen tukeutumaan vielä tietoon työnhakunsa kyseisen kolmen kuukauden aikana päättäneistä asiakkaista ja katsomaan päättymisen syitä. Niistä kertyy työllistyneitä lisää: Välitetty työhön yleisille työmarkkinoille 1322; Lomautus tai lyhennetty työviikko päättynyt 479; Saanut itse työtä 2877. Mutta edelleen on luokissa Muu syy tai ei tietoa (3968) ja Syytä ei tiedossa (4505) yhteensä yli kahdeksan tuhatta henkilöä, joista emme tiedä tarkkaan mikä on heidän työmarkkinastatuksensa. Heidän osaltaan voimme käyttää arvioinnissa apuna esimerkiksi erillisen viranomaisyhteistyöllä tuotetun tutkimuksen²⁴ tietoa, että kyseisistä henkilöistä 95 prosenttia työllistyy avoimelle sektorille. Tällä tavoin arvioitu työllistyneiden määrä (8049) lisättynä aiempiin joukkoihin tuottaa yhteensä bruttotyöllistymiseksi 16471 henkilöä, mikä on 42,7 prosenttia kaikista koulutusjakson aikavälillä koulutuksen 10/2011 – 9/2012 päättäneistä. Jos koulutusjakson päättäneistä vähennetään pois alle yhden kuukauden mittaisiin ”koulutuksiin”²⁵ osallistuneet (11923) asiakkaat, tulee työllistymisprosentiksi 61,8 %.

TVT -estimoinnin kriittinen kohta on erillistutkimuksiin perustuva oletus työllistymisasteesta niiden asiakkaiden osalta, joista ei saada tietoa asiakasrekisteriin. Vaikka erillistutkimuksen tieto lienee tarkimpia mahdollisia perustuessaan useiden viranomaisten lähteisiin, heikentää sen hyödynnettävyyttä tulosten saannin suuri viive yhdessä suhdannevaihteluiden kanssa. Vuodelta 2010 tehdyn erillistutkimuksen²⁶ tuella, päädyt-

²¹ Luku ei kerro aivan tarkkaan työllistyneiden määrää, sillä siihen sisältyy myös työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyneet.

²² OPAL -ssa työllistyneiksi katsotaan vastaajat, jotka valitsivat kysymykseen 7. ”Tilanteeni työmarkkinoilla koulutuksen päättyessä. Tiedossani on:” jonkin seuraavista vastausvaihtoehdoista 1. Pysyvä työpaikka 2. Määräaikainen työpaikka 3. Harjoittelupaikka 4. Ryhdyn yrittäjäksi”. Muut vastausvaihtoehdot olivat 5. Aloitan toisen koulutuksen 6. Olen työtön 7. Muu tilanne (työmarkkinoiden ulkopuolella esim. varusmiespalvelus, lastenhoito yms.).

²³ Kuutiot 3938 ja 3510.

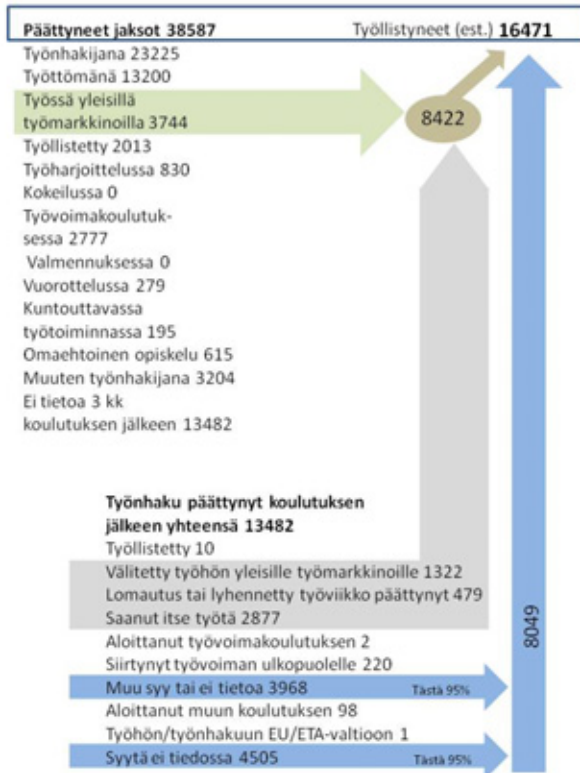
²⁴ Nio, Ilkka (2007) ja Aho, Simo & Koponen, Hannu (2007).

²⁵ Lyhimmat koulutukset ovat usein luonteeltaan kartoituksia, joiden välittömänä tavoitteena on esimerkiksi soveltuvuuden testaus varsinaiseen ammatilliseen työllistymistavoitteeseen koulutukseen valitsemista varten.

²⁶ Sihto – Tuomaala – Sardar (2012) raportoivat 33,1 %:n työllistymistä avoimelle sektorille. Kuvan 3 laskelmassa se saadaan toteutumaan vuoden 2010 luvuilla kun tuntemattomista otetaan työllistyneisiin 95%:n sijasta 64,1 %.

tiin 95 %:n sijasta 64,1 %:n käyttöön rekisteristä ”kadonneiden” työllistymistä arvioitaessa. Tällöin brutto-vaikuttavuudeksi tuli kaikkien koulutusten osalta 35,9 % ja kuukautta pidempien koulutusten osalta 52 %.

Kuva 3. Työvoimakoulutuksen bruttovaikuttavuus työnvälitystilaston mukaan



Edellä kuvattu analyysi rohkaisee uudistamaan taannoksen ehdotukseni viranomaisyhteistyöllä tuotettujen työllistymistietojen nykyistä systemaattisemmasta automatisoidusta tuottamisesta. Jatkuvan seurannan järjestelmällä olisi mahdollista saada myös seurantaviiveet lyhenemään²⁷. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston avulla olisi mahdollista tarkastella työllistymistä myös tehtyjen työtuntien mittarilla²⁸, mikä antaisi realistisen ja politiikan suunnittelun kannalta hyödyllisen kuvan työllistymisen todellisesta määrästä sekä laadusta. Verottajan tiedot auttaisivat arvioimaan koulutuksen vaikutusta palkkatuloihin ja tietysti varauksin myös työn tuottavuuteen.

²⁷ Jatkuvan seurannan järjestelmällä voidaan tuottaa pitkälle automatisoidusti tuotetut raportit nopeasti ilman erillistutkimusten edellyttämiä hitaita hankinta- ja tuotantoprosesseja.

²⁸ Tieto tehdyistä työtunneista saadaan nykyään Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksesta, jonka aineisto kootaan otannalla. Näin ollen se ei ole yksilötasolla yhdistettävissä TE -hallinnon tietoihin.

5. Oppimiselle arvoisensa asema mittauksessa

Tulosohjausmittareiden validiteetin kohottaminen on mahdollista yhdistelmämuuttujilla, joissa otetaan samanaikaisesti huomioon useita relevantteja muuttujia. Yksi esimerkki tällaisesta tiedon tiivistämisestä on työvoimakoulutuksen nettovaikuttavuuden mittari (Kuvassa 4), joka yhdistää kaksi erillistä relevanttia muuttujaa, ammatillisen kehittymisen ja työllistymisen. Yhdistelmää käyttämällä kuvaan on saatu perinteisen työllistymisen lisäksi koulutuksen lähin tavoite, oppiminen, sellaisena kuin opiskelijat ovat sen itse kokeneet.

Muuttujien yhdistelyn ei tarvitse olla vain tietojen mekaanista yhdistelyä tiedon tiivistämiseksi vaan menettely antaa mahdollisuuden tiedon jalostamiseen myös sisällöllisesti uudeksi tiedoksi muuttujien välisten loogisten yhteyksien oivaltamisen kautta. OPAL -Netto -päätely on yksi esimerkki tuonkaltaisesta tiedonhallinnasta.

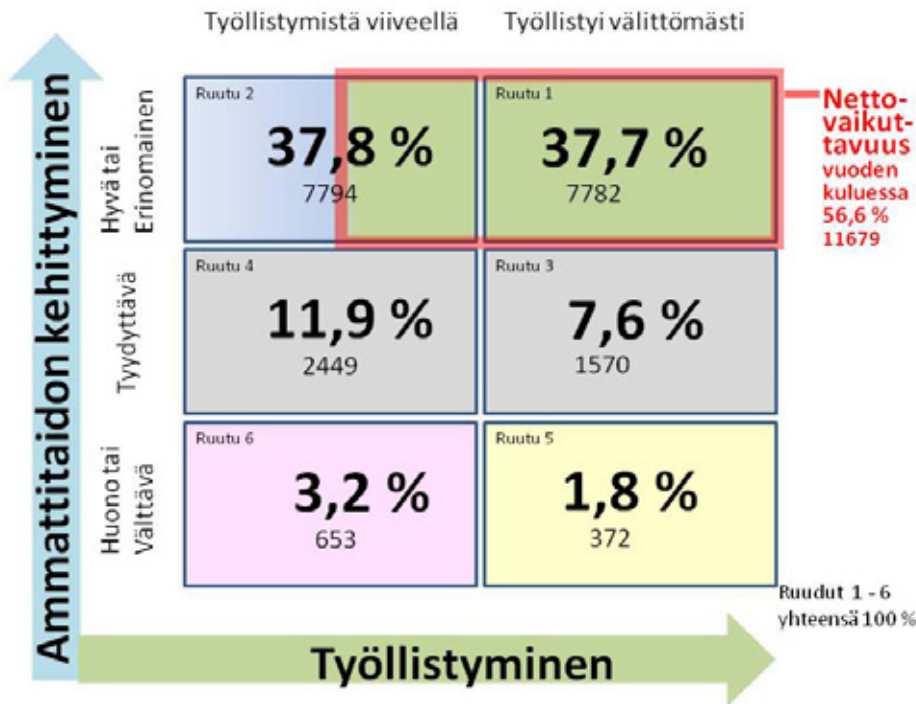
Nettovaikuttavuusluvut tuotetaan taulukoimalla ristiin palautetiedot työllistymisistä ja ammattitaidon kehittymisistä.²⁹ Tällaisessa tarkastelussa oletetaan, että vain sellaiset työllistymiset, joita edeltää koulutuksessa saatu ammattitaidon hyvä tai erinomainen lisääntyminen (vihreä alue) voidaan tulkita koulutuksen vaikuttavuudeksi.³⁰ Näin saatua tietoa kutsutaan tässä nettovaikuttavuudeksi, sillä se vähentää koulutuksen suorittaneista vastaajista pois sellaiset, jotka ovat sanoneet työllistyvänsä, vaikka osaamisen lisääntyminen on ollut vain huonoa tai välttävää (ruutu 5)³¹. Malli antaa samalla mahdollisuuden erotella myös sellaiset vastaajat, jotka eivät ole omasta mielestään sen paremmin työllistyneet kuin merkittävästi oppineetkaan (ruutu 6). Myös tyydyttävästi oppineiden luokka (harmaa alue) on jätetty netto-vaikuttavuusmäärittelyn ulkopuolelle sillä siinä oppimisen ja työllistymisen välinen yhteys on heikko.

²⁹ OPAL –kysymykset 7 ja 20, ks. Liite. OPAL -netto -mallin perustelut on esitetty tarkemmin lähteessä Hällström, Eric (2008). Kyseisestä alkuperäisen laskentamallin nelikentästä poiketen käsillä olevassa analyysissä on käytetty kuusiruutuista taulukkoa, joten sen prosenttiluvut eivät ole vertailukelpoisia nelikentän lukujen kanssa. OPAL -netto-tuloksia on esitetty julkaisussa Hällström, Eric (2012). Nettovaikuttavuuden korrelaatio välittömään työllistymiseen on koko aineistossa .56.

³⁰ Nettovaikuttavuutta laskettaessa ruudun 1 arvo otetaan huomioon kokonaisuudessaan ja ruudun 2 arvosta puolet eli vuoden kuluessa kyseisestä joukosta työllistyvät. Kaikkia koulutuksen jälkeen itsensä heti tai myöhemmin työllistyväksi arvioineita voidaan tässä tarkastelussa pitää bruttovai-
kuttavuutena, mutta sen tiedon luotettavuus etenkin viiveisten työllistymisten osalta on osoittautunut heikoksi. Viiveisiä työllistymisiä on pyydetty arvioimaan OPAL-kysymyksellä 9, ks. Liite. Arvio joka toisen hyvin tai erinomaisesti ammattitaitoaan lisänneen ja ei heti työllistyvän (ruutu 2) työllistymisestä viivellä on suhdevakio, joka perustuu oletukseen ja tavoitteeseen koulutuksen ja työllistymisen välisestä loogisesta yhteydestä. Kuvan 4 Opal-Netto –kaavassa ruutu 1 saa painon 1 ja ruutu 2 saa painon 0,5. Ruudukon avulla voidaan laskea myös vaihtoehtoinen vaativampi tunnusluku, jossa edellisistä positiivisista arvoista vähennetään ruudun 5 arvo painolla 0,5 ja ruudun 6 arvo painolla 1. Näin saataisiin mukaan myös epäonnistuneimmat tapaukset. Ruudun 5 painotusta voi perustella koulutuksen antamalla muulla kuin ammatillista osaamista lisänneellä työllistymisen tuella.

³¹ Tämä joukko vastaa läheisesti ns. työmarkkinavuotoa.

Kuva 4. Vastaajien jakautuminen OPAL -netto-tarkastelussa (v. 2011; N= 20620= 100 %)



Vuonna 2011 päättyneiden koulutusten OPAL -nettovaikuttavuus oli 56,6 % (11679) koulutuksen avulla aikaan saatua työllistymistä kun hyvin tai erinomaisesti ammattitaitoaan kohottaneista työllistyi välittömästi 37,7 % ja vuoden kuluessa viiveellä vielä 18,9 % (puolet 37,8 %:sta). Seuraavana vuonna 2012 päättyneiden koulutusten nettovaikuttavuus oli kohonnut 58,3 prosenttiin.

Koulutusten, niiden hankintojen ja opiskelijavalintojen ohjaamiseksi mahdollisimman vahvasti oppimisen ja kestävän työllistymisen suuntaan olisi hyvä harkita OPAL -Netto -tulosten nostamista tulosohjauksen mittariston tai ainakin siihen tietoa tuottaviin komponentteihin.

6. Uutta tietoa aineistoja yhdistämällä

Big Data –analyysit perustuvat moniin eri aineistoihin ja muuttujiin. Edellä luvussa 4 on jo sivuttu työllistymisen seurannassa käytettyjen eri viranomaisten tietojen yhdistämistä. Analyysiä voi kehittää lähempänäkin, jos vaikka TE -hallinnon omista tietovarannoista yhdistettäisiin TVT :n ja OPAL :n dataa. Se antaisi aivan uusia ja laajoja mahdollisuuksia analysoida annettujen palvelujen ja palveluketjujen vaikuttavuutta jopa kustannusvaikuttavuuteen saakka.³² Päästäksemme tuolle tasolle tulisi OPAL -vastaukset kerätä vastaajatunnisteilla, jotka olisivat yhteneväiset URA :ssa olevien asiakastunnisteiden kanssa³³. Yksilötietojen vuotamiskien ja siihen liittyvien vastaamisepelkojen minimoimiseksi tunnisteita ei kannata eikä tarvitse tulostaa näkyville sillä piakkoin käyttöön otettavan Oma asiointi -palvelun³⁴ kertatunnistautumista voidaan hyödyntää myös OPAL -palautteita kerätessä.

Kaikkia ongelmia ei ratkaista aineistojen yhdistämiselläkään. Esimerkiksi koulutusten ajallisesta kestosta, jolla voitaisiin melko hyvin arvioida panostusta,³⁵ ei saada nyt nopeasti, tarkasti ja kattavasti sen paremmin TVT :sta kuin myöskään OPAL :sta.³⁶ Voisi olla kokeilemisen arvoista kerätä rekisteristä puuttuvat tiedot koulutusten alkamis- ja päättymisajankohdista opiskelijoilta päättöpalautteen yhteydessä. Kestot voidaan saada päivittymisviiveellä aineistojen yhdistämisen jälkeen myös TVT :sta.

TVT- ja OPAL -aineistojen vertailua, keskinäistä korvaavuutta tai täydentävyyttä sekä mahdollista yhdistämistä harkittaessa on hyvä ottaa huomioon aineistojen keskeiset rakenne-erot. Poikkeamat johtuvat monista eri syistä. Aineiston kokonaismäärä (Kuvassa 5) on luonnollisesti pienempi vapaaehtoisella opiskelijapalautteella kuin asiakasrekisterissä. Tämän lisäksi OPAL -kysely kohdistetaan ainoastaan yli kymmenen työpäivän mittaisiin koulutuksiin, mikä selittää suurimmaksi osaksi eron alle yhden kuukauden mittaisen koulutusten kohdalla. Tästä huolimatta vuonna 2012 OPAL -kysely kohdistui 84,8 prosenttiin kaikista TVT :aan kirjatuista koulutuksen suorittaneista, joista 82,1 % vastasi kyselyyn. Kaikkien työvoimakoulutuksen suorittaneiden määrään suhteutettuna OPAL -vastaajien osuus oli 69,7 prosenttia.

³² Taloudellisia vaikutuksia voidaan tarkastella kustannusten lisäksi myös koulutuksella saavutettujen palkka- ja verotulojen lisääntymisen sekä sosiaalimenojen vähentymisen kautta, jolloin päästäisiin arvioon työvoimakoulutuksen kansantaloudellisesta vaikuttavuudesta ja kannattavuudesta.

³³ OPAL -vastaukset on tähän saakka kerätty anonymisti johtuen järjestelmän alussa valitusta linjasta, jolla eliminoitiin kaikki mahdolliset vastausaktiivisuutta alentavaksi arvioidut ominaisuudet.

³⁴ Oma asiointi -palvelun pilotointi alkaa joulukuussa 2013.

³⁵ Monien raamisopimuksiin sisältyvien yksittäisten koulutusten osalta ei ole helposti saatavissa tarkasti eriteltyä kustannustietoa, joten

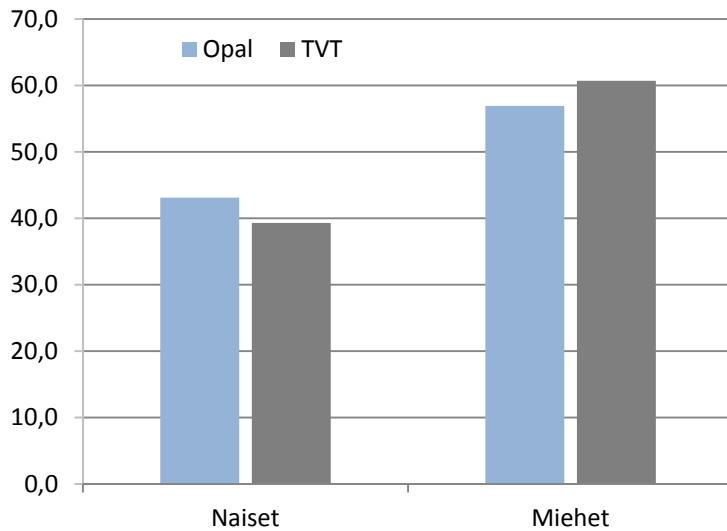
³⁶ Suurimmaksi osaksi aikatietojen puutteet johtuvat ns. non-stop -koulutuksista, joiden luonteeseen kuuluu, ettei niiden päättymispäivää tiedetä tarkkaan ainakaan opiskelijatarkkuudella koulutuksen alkaessa. Myös alkamisaikojen osalta on puutteita sillä koulutusten perustietoja kirjataan TVT :aan jo ennen opiskelijoiden valintaa, jolloin ei vielä tarkasti tiedetä saadaanko riittävän suuri ryhmä kasaan jotta koulutus voitaisiin aloittaa.

Kuva 5. TVT :n ja OPAL :n vuoden 2011 aineistojen leikkaus



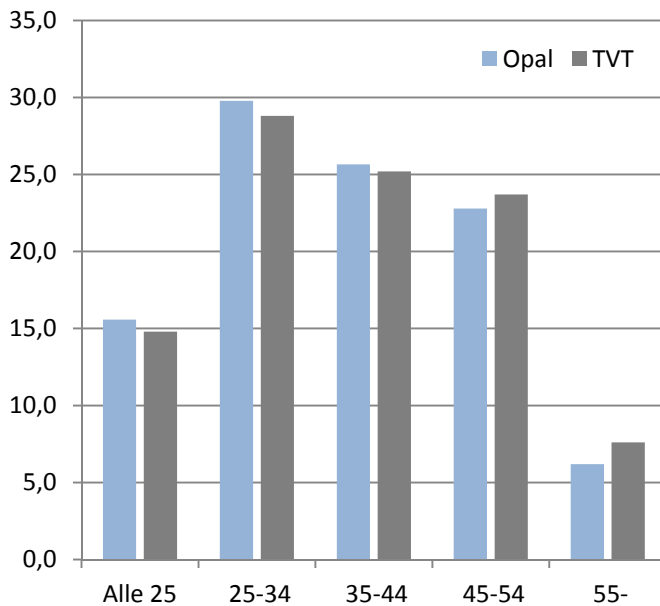
Aineistot ovat suhteellisilta prosenttijakaumiltaan varsin yhteneväiset sukupuolen (Kuva 6) osalta, mikä osoittaa, ettei naisten ja miesten vastaamisaktiivisuudessa ole vakavia eroja. Naiset ovat kuitenkin vastanneet OPAL -kyselyyn hieman tunnollisemmin kuin miehet.

Kuva 6. TVT- ja OPAL -aineistojen rakenne koulutuksen suorittaneiden sukupuolen mukaan (%)



Aineistojen yhdenmukaisuus näkyy myös opiskelijoiden ikäjakaumista (Kuva 7), joskin OPAL :n vastaamisaktiivisuus on nuoremmilla hieman suurempi kuin vanhemmilla opiskelijoilla.

Kuva 7. TVT- ja OPAL -aineistojen rakenne koulutuksen suorittaneiden iän mukaan (%)

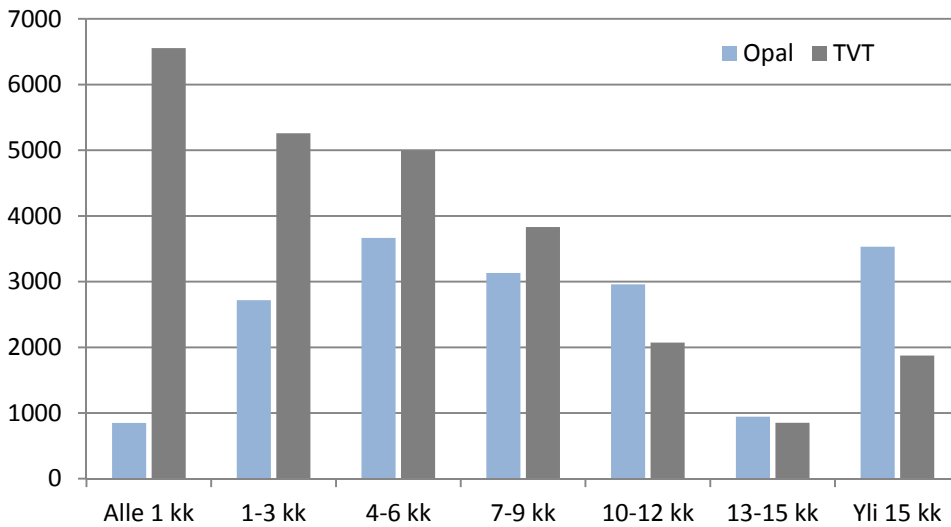


Kuvan 8 mukaan OPAL -aineiston edustavuus näyttäisi olevan sitä heikompi, mitä lyhyemmästä koulutuksesta on kyse, mutta näin lienee asianlaita selvästi vain kaikkein lyhimpien koulutusten osalta. Koulutusten pituusluokissa "Alle 1 kk" ja "1–3 kk" selittyy OPAL -aineiston vähemmisyys enimmäkseen sillä, ettei kyse-lyä ole käytetty mm. lyhyehköihin soveltuvuustestauksiin, ammattitaitokartoituksiin, perehdytysjaksoihin tms. varsinaista työvoimakoulutusta edeltäviin erityisohjelmiin eikä juuri lainkaan alle 10 päivän mittaisiin koulutuksiin, joiden osalta ei ole olemassa edes koulutuksenjärjestäjää sitovaa palautteenantomahdollisuuden järjestämismahdollisuutta.

Suurehko osa neljän alimman luokan kohdalla havaittavasta OPAL -vajeesta selittyy myös sillä, että OPAL -dataan on kaikille tiettyyn koulutukseen osallistuville merkattu yksi ja sama koulutukselle ennen sen alkua arvioitu kesto suoraan URA :sta. Non-stop³⁷ -koulutuksissa kyseinen menettely näyttäisi tuottavan runsaalle kuudelle prosentille vastaajista virheellisen tiedon koulutuksen ajallisesta kestoista sillä non-stop -koulutuksen kesto on aina huomattavasti pidempi kuin yksittäisten opiskelijoiden koulutukseen osallistumisen todellinen kesto. Samasta syystä pitkäkköjen koulutusten (10 kk tai enemmän) kohdalla syntyy keston vinoumaa ylöspäin runsaalle kuudelle prosentille vastaajista. Jossain määrin palautteiden enemmisyys voi johtua myös siitä, etteivät tiedot kaikista koulutuksista valmistumisista ehdi kirjautumaan URA -järjestelmään ennen tietojen siirtoa OPAL -järjestelmään.

³⁷ Non-stop -koulutus voi jatkua jopa vuosia yksittäisten opiskelijoiden osallistuessa siihen oman henkilökohtaisen opiskelusuunnitelmansa mukaisesti tarpeelliseksi katsotuksi ajaksi.

Kuvio 8. TVT- ja OPAL -aineistot opiskelijamäärinä koulutuksen keston mukaan



Koulutusten kestoja kuvaavan tiedon eroista johtuen koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa ei voida ongelmitta rinnastaa TVT :n ja OPAL :n tuloksia keskenään, ei varsinkaan pienten osajoukkojen tarkastelussa. OPAL :n keskeisiä ongelmia ovat lyhyimpiä jaksoja koskevien palautteiden puuttuminen ja non-stop -koulutuksista saatavan koulutuksen kestoja koskevan tiedon vääristyminen osittain todellista pidemmäksi. TVT -tiedon keskeisenä ongelmana puolestaan on sen riittämättömyys kuvaamaan koulutuksen myötä aikaansaatuja ammatillista kehittymistä, mikä on työvoimakoulutuksen välittömin vaikuttamistavoite.

Toisena ongelmana on tulosohjauseurannan rajoittuminen vain yhteen poikkileikkaustietoon päivältä kolme kuukautta jälkeen koulutuksen. On siis hyvin perusteltavissa nykyisen tulosohjauksen mittaripari, jossa koulutuksen arviointi kohdistuu sekä asiakasrekisterin tietoihin että opiskelijapalautteisiin. Voidaan kuitenkin kysyä, miten kyseisiä tietolähteitä olisi mahdollista hyödyntää nykyistä vielä tehokkaammin.

Työvoimakoulutusten vaikuttavuuden operatiivistatistollisen seurannan tulisi mitata yhä pätevämmin työllistymistä kestoineen ja kohota bruttovaikutusten mittauksesta nettovaikutusten mittaamisen tasolle. Tietojen tulisi olla luotettavia relevanteimpien muuttujien, kuten esimerkiksi koulutusten hankinnasta ja toteutuksesta vastaavien toimijoiden, tavoiteammattien ja kestojen mukaan muodostetuissa osajoukoissa. Operatiivisuus edellyttää myös tietojen tuoreutta ja helppoa saatavuutta.

7. Tavoitteiden optimointi

Perinteisesti TUJO -mittareiden tulevan toimintakauden tavoitetasot on asetettu päättymässä olevan kauden tasojen päälle prosenttiyksikköinä. Sellaisen laskentatavan motivoivuus ja ohjausvaikutus heikkenee saavutetun tason lähestyessä maksimia. Omat lisäongelmansa aiheutuu siitä, jos kaikille toimijoille, lähtötasoeroistaan huolimatta, asetetaan samat prosentuaaliset kasvutavoitteet. Käytännössä se voi merkitä toimijoiden eriarvoista kohtelua sillä mitä alemmalta tasolta kasvuun lähdetään, sitä helpommin on edistystä saavutettavissa ja vastaavasti jo korkean tason saavuttaneille tavoite voi olla täysin epärealistinen.

Ongelmaan on olemassa kätevä ratkaisu. Kasvu- tai kehittymistavoitteen voi asettaa kaikille prosentuaalisesti samansuuruisena ilman em. haittavaikutuksia, jos tavoiteltu parannus lasketaan lähtötasojen sijaan kullakin toimijalla jäljellä olevasta parantamisvarasta. Parantamisvara saadaan vähentämällä nykytaso maksimista, joka on yleensä positiivisilla mittareilla 100 %.³⁸ Tavoitetasojen laskenta potentiaalisesta parantamisvarasta on helppo toteuttaa samalla kaavalla taulukkolaskennan avulla kaikille toimijoille. Näin lisätään tavoiteasettelun rationaalisuutta, johdonmukaisuutta, läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Toimijoiden tasa- puolisen kohtelun kannalta on tärkeää, että parantamistavoite on kaikille sama prosenttimäärä ja näin voidaan menetellä ilman haittavaikutuksia, jos se lasketaan parantamisvarasta eikä lähtötasosta.

Numeeristen tavoitetasojen optimointia vielä tärkeämpää on tietenkin tarkastelun kohteen valinta mahdollisimman hyvin palvelutuotteen elinkaaren vaiheeseen sopivaksi. Esimerkiksi OPAL -järjestelmän alkuvaiheessa varmistettiin sen nopea ja kattava käyttöönotto asettamalla seurantaan järjestelmän käyttöaste laskettuna sekä palautejärjestelmän piiriin tulleiden koulutusten osuudesta että niissä saavutetusta vastausprosentista. Järjestelmä käyttöasteen vakiinnuttua riittävälle tasolle on seurannan painopistettä siirretty koulutusten muihin laadullisempiin kehittämishaasteisiin. Tavoitteen optimointi edellyttää siis ajan kuluessa ja tilanteiden muuttuessa dynaamista uusiutumista kohteisiin, joissa se tuottaa eniten edistymistä substanssitavoitteiden suuntaan. Erityisen tärkeää tällainen TUJO -mittareiden ja tavoitteiden asettaminen on palvelurakenteen uudistuessa, otettaessa käyttöön uusia palvelukanavia ja pyrittäessä lisäämään itsepalvelua.

Suhteellisten laadullisten paranemisten ja vaikuttavuuksien ohella tulisi mitata myös absoluuttista vaikuttavuutta. Työvoimakoulutusten kohdalla tämä tarkoittaa pitkäaikaisten työllistymisten määrää ja sen suhteuttamista käytettyihin panoksiin, mikä mittaa ns. kustannusvaikuttavuutta. Koulutuskohtaisten kustannustietojen puuttuessa³⁹ voidaan panostuskuvaajana käyttää koulutuksen pituutta.

Kustannusvaikuttavuuden ja pysyvien työllistymisten maksimoimiseksi tarvitaan kehittämistoimenpiteitä koulutusprosessin kaikissa vaiheissa alkaen ennakoinnista ja sen suunnittelemisesta, mitkä koulutukset milläkin alueella voisivat työllistää parhaiten eli nopeimmin ja pysyvimmin. Seuraavaksi onnistuminen riippuu tehokkaimpien mahdollisten koulutusprosessien kehittämisestä yhdessä koulutusorganisaatioiden ja työnantajien kanssa. Luonnollisesti oikeat opiskelijavalinnat ja koulutusten markkinointi kuuluvat menestymisen tekijöihin kuten myös tulosten ja toteutuksen arviointi, jolla ohjataan uusia alkavia prosesseja.

Parhaimmillaan TUJO -mittaristo pystyy antamaan pätevän ja tiiviin kokonaiskuvan koko koulutustoiminnan vaikuttavuudesta, mutta kehittämistä varten voidaan kokonaisarvion indeksistä avata sen muodostaneiden palveluprosessin kriittiset vaiheet kattavien komponenttien mittaristo nähdäksemme konkreettiset ongelmakohdat. Siis tulosohjauksen analyttisessä vaiheessa ei pelkillä keskiarvoilla johtaminen enää riitä sillä

³⁸ Maksimi voi mittareista riippuen olla myös jokin enimmäispistemäärä tai käänteisillä, ei toivottujen ilmiöiden vähentämiseen tähtäävillä mittareilla nolla.

³⁹ Laajoilla raamisopimuksilla tehdyistä hankinnoista ei aina saada URA -järjestelmään tarkkoja koulutuksittain eriteltyjä kustannustietoja. Näin ei tarvitsisi olla, mikäli hankintaprosessi olisi rationalisoitu ja sähköistetty hoitumaan koulutustarkkuisesti TE -hallinnossa (Uudellamaalla) luotujen KOTA- ja SOPGEN -ohjelmien avulla.

hajonta on usein suurta ja pahimmillaan keskiarvon mukainen ohjaus ei osu tarkasti kohdalleen enimpään osaan koulutushankinnoista ja toimijoista. On välttämätöntä tarkentaa kuvaa jakaumien ja hajonnan hahmottamiseksi ja tehdä vertailut vertailukelpoisesti tavoiteammateittain, parhaimmillaan myös työmarkkina-tilanne ja opiskelijoiden relevanteimmat työllistymiseen vaikuttavat taustamuuttajat huomioon ottaen. Vain siten saadaan tulosohjaus ja sen mittaristo kohtaamaan täsmällisesti maalinsa ja tuottamaan tehokkaimmin oikeanlaista muutosta.

Mittarin herkistämiseksi sekä erottelukyvyn lisäämiseksi on usein perusteltua kohdistaa tarkastelu jakauman ääripäihin⁴⁰ ja mahdollisesti niiden väliseen suhteeseen jos halutaan tiivistää informaatio ylemmän tason indikaattoria varten yhteen tunnuslukuun⁴¹. Mittarin herkistäminen lisää tulosohjausinformaation relevanssia ja ohjausvaikutusta koska siinä toimijoiden katse ja ponnistelut suunnataan vaikuttavuuden kannalta tärkeimpiin kohtiin. Tällainen tarkastelun fokusointi on sitä tärkeämpää, mitä pienemmin resurssein toimitaan.

⁴⁰ Koulutuksista parhaiden, tietyn korkeahkon laaturajan ylittäneiden, suhteellisen osuuden kasvu on tavoittelemisen arvoista kuten myös tietyn minimilaaturajan alittaneiden koulutusten vähentäminen. Oleellista on tarkennetussa arvioinnissa pyrkiä ymmärtämään niitä seikkoja, jotka prosessissa lisäävät ja/tai vähentävät siirtymiä kyseisillä rajoilla.

⁴¹ Informaation pakkaaminen on kätevä tapa pelkistää kuvausta, mutta siinä samalla tulee tiedosta kryptisempää ja vaikeammin tulkittavaa ellei ole mahdollistettu pääsyä tarvittaessa alemman tason lähtölukuihin.

8. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Työvoimakoulutuksen tulosoitusmittareiden ja niiden hyödyntämisen osalta keskeiset tämän dokumentin ehdotukset ovat:

1. Relevantteja tietoja ei pitäisi mittaria laadittaessa karsia vaan tiedot tulisi jalostaa ja tiivistää muutamana yhdistelmämuuttujaan.
2. Työllisyyden ajallinen kesto kannattaisi ottaa huomioon ja sitä tietoa saa paljon TVT :sta, mutta ko. tiedon saannin kattavuutta tulisi kehittää.
3. TUJO -mittarit kannattaisi asettaa erikseen sekä lyhyen että pitkän tähtäyksen tavoitteille.
4. OPAL :n ennakoitietoa työllistymisestä kannattaisi hyödyntää tulosoituksen painottamiseksi proaktiivisuuden suuntaan.
5. Tulee jatkoselvittää millä aggregaattitasoilla on TVT :n pohjalta mahdollista asettaa työttömäksi jääneiden osuuden rinnalle myös työllistyneiden / työllistyvien osuudesta kertova tulosmittari.
6. Viranomaisyhteistyöllä tuotettava TE -palveluista työllistymisen seuranta kannattaisi systematisoida ja automatisoida jatkuvaksi seurannaksi.
7. Työllistymistä kannattaisi seurata myös tehtyjen työtuntien ja saatujen palkkojen mittareilla, minkä mahdollistaa viranomaisyhteistyö.
8. Työllistymisen estimoinnissa TVT -tiedot eivät ole riittäviä.
9. Työllistyvyyteen yhteydessä oleva oppiminen kannattaisi ottaa huomioon ja sen saa OPAL – Netto -vaikuttavuutena OPAL :sta.
10. Koulutuksen nettovaikuttavuus kannattaisi ottaa huomioon ja sen saa OPAL :sta.
11. OPAL -tulosten reaaliaikaisuuden ohjausvaikutus kannattaisi hyödyntää.
12. OPAL :n reaaliaikaisia kiitos-/hälytys –viestejä kannattaisi hyödyntää osana perinteistä tulosoitusta.
13. Eri aineistojen yhdistelyllä päästäisiin tietojalosteisiin, jotka antavat aiempaa pätevemmän kuvan työllistymisestä ja palvelujen toimivuudesta.
14. Kannattaisi edistää tiedon saantia yksittäisten koulutusten ajallisista kestoista ja kustannuksista hyödyntäen sitä kustannusvaikuttavuuden estimoinnissa.
15. Tulostavoitteet kannattaisi asettaa kaikille toimijoille prosentuaalisesti samana, mutta laskettuna kunkin toimijan parantamisvarasta.
16. Vaikuttavuuden arvioinnissa on suhteellisen laadullisen kehityksen rinnalla syytä seurata myös absoluuttista määrällistä kehitystä.
17. Tulosoitusta ei kannata rakentaa pelkkien keskiarvojen varaan vaan vertailut tulisi pätevoittää suhteuttamalla saavutukset alueittain, ammattiteittain ja asiakasryhmittäin vaihteleviin onnistumisen edellytyksiin.
18. Mittarin herkistäminen ja erottelukyvyn lisääminen esimerkiksi huomion fokuoimisella jakauman ääripäihin lisää mittarin ohjausvaikutusta.
19. Mittaristo kannattaa optimoida dynaamisesti tukemaan kulloinkin strategisesti tärkeimpiä palvelun kehittämisen tavoitteita. Mittarin pysyvyys ja ehyet aikasarjat ovat vähemmän arvokas asia kuin mittariston vaikuttavuus toiminnan tuloksellisuuteen.

9. Lähteet

Aho, Simo & Koponen, Hannu (2007). Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002-2005. Työpoliittinen tutkimus 324. Helsinki: Työministeriö.

ELY -keskusten tulostavoiteseuranta – toiminnalliset tulostavoitteet 2013 (julkaisematon lähde). Työ - ja elinkeinoministeriö.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hse-2011/fi.pdf>

Hällström, Eric (2001). Työvoimakoulutuksen arviointi kehittynyt operatiivisemmaksi. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2001. Työministeriö.

Hällström, Eric (2002 – 2012) Työvoimakoulutusten opiskelijapalautteiden yhteenvedot ja OPAL -tiedotteita vuosilta 2002–2012. Työministeriö, vuodesta 2008 alkaen Työ - ja elinkeinoministeriö.

Hällström, Eric (2008). Opiskelijapalautteiden työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta jäljittämässä, Työpoliittinen aikakauskirja 1/2008, Työ - ja elinkeinoministeriö. www.tem.fi/files/19832/aikakauskirja108.pdf

Hällström, Eric (2012). Työvoimakoulutuksen laatu ja vaikuttavuus opiskelijapalautteiden mukaan. TEM raportteja 22/2012. www.tem.fi/files/33509/TEMrap_22_2012.pdf

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. www.finlex.fi.

Nio, Ilkka (2007). Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiltä sijoittuminen. Julkaisematon muistio 10.8.2007. Työministeriö.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hse-2011/fi.pdf> työpoliittinen periaatepäätös <https://www.tem.fi/index.phtml?s=4610>

Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus. Työ - ja elinkeinoministeriö. www.tem.fi/index.phtml?s=4610

Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvaaraan umpeen kuromiseksi, 29.8.2013. <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>

Räisänen, Heikki (2001). Työvoimapolitiikan seuranta ja arviointi, Työpoliittinen aikakauskirja 3/2001, Työministeriö.

Sihto, Matti – Tuomaala, Mika – Sardar, Paula (2012). TEM -analyysjä 42/2012 Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Työ - ja elinkeinoministeriö.

Tuloksellisuuden käsitteistö valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa. Valtiovarainministeriö. www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120224Tuloks/Tuloksellisuuden_kasitteisto24022012.pdf

Työllisyys- ja yrittäjyysstrategia. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto 29.6.2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. www.tem.fi/files/24196/TYstrategiaLOPULLINEN.pdf

Työ - ja elinkeinoministeriön ohje työvoimakoulutuksen hankinnasta. Työ - ja elinkeinoministeriö.
www.finlex.fi/data/normit/40602-OHJETEM2855.pdf

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot vuonna 2011. TEM Tilastotiedote 2012:3.
http://www.tem.fi/files/33173/3_Tilastotiedote_2012.pdf

Vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelma. Valtiovarainministeriö.
www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp

Yhteinen arviointimalli - The Common Assessment Framework (CAF) - Organisaation kehittäminen itsearvi-
oinnin avulla CAF 2013. www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/CAF_2013.pdf

10. Liitteet

Strukturoidut OPAL -kysymykset ja väittämät

1. Sukupuoli (1. Nainen 2. Mies)

2. Äidinkieli (1. Suomi 2. Ruotsi 3. Jokin muu)

3. Ikä vuosina (1. alle 25 2. 25-34 3. 35-44 4. 45-54 5. 55-)

4. Koulutus: Korkein tutkinto, jonka olet suorittanut ennen tätä koulutusta

(1. Kansa-, kansalais-, perus- tai keskikoulu ; 2. lukio/ylioppilastutkinto ; 3. Ammatillinen tutkinto tai opisto-aste, 4. Ammattikorkeakoulu , 5. Yliopisto, 6. Muu)

5. Koulutukseen hakeutumisen syy

(1. Ammatin hankkiminen 2. Ammatin vaihtaminen 3. Ammattitaidon kehittäminen 4. Muu peruste)

6. Tilanteeni työmarkkinoilla koulutuksen alkaessa

(1. Työssä toisen palveluksessa 2. Työssä yrittäjänä 3. Muussa koulutuksessa 4. Työtön 5. Muu tilanne)

7. Tilanteeni työmarkkinoilla koulutuksen päättyessä. Tiedossani on (1. Pysyvä työpaikka 2. Määräaikainen työpaikka 3. Harjoittelupaikka 4. Ryhdyn yrittäjäksi 5. Aloitan toisen koulutuksen 6. Olen työtön 7. Muu tilanne (työmarkkinoiden ulkopuolella esim. varusmiespalvelus, lastenhoito yms.))

8. Vastaa tähän kysymykseen vain, jos valitsit edellisessä kysymyksessä jonkin vaihtoehdoista 1- 4. Jos sinulle on varmistunut työpaikka, liittyykö se saamaasi työvoimakoulutukseen? (1. Kyllä, täysin 2. Kyllä, osittain 3. En osaa sanoa 4. Ei lainkaan)

9. (Vastaa tähän kysymykseen vain, jos valitsit kysymyksessä 7 vaihtoehdon 6 "Olen edelleen työtön") Milloin arvioit saavasi työpaikan? (1. Kuukauden sisällä koulutuksesta 2. Kahden kuukauden sisällä koulutuksesta 3. Kolmen kuukauden sisällä koulutuksesta 4. Kuuden kuukauden sisällä koulutuksesta 5. Myöhemmin) 11

Kysymysten / väittämien 10. – 27. vastausvaihtoehdot: 1. Huonosti 2. Välttävästi 3. Tyydyttävästi 4. Hyvin 5. Erinomaisesti

10. Välineet, tarvikkeet, tilat ja oppimateriaalit ovat vastanneet koulutuksen vaatimuksia

11. Opettajien ja opiskelijoiden vuorovaikutus on mielestäni sujunut

12. Olen saanut kouluttajalta/kouluttajilta tarvitsemaani ohjausta ja palautetta

13. Koulutuksen tavoitteet on käyty läpi opiskelun alkuvaiheessa

14. Oppimistarpeeni, aikaisempi koulutus ja työkokemus on otettu huomioon henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaani laadittaessa

15. Henkilökohtainen opiskelusuunnitelmani on toteutunut tavoitteiden mukaisesti

16. Saamani oppimistehtävät ovat tukeneet oppimistavoitteiden saavuttamista

17. Kouluttajan/kouluttajien asiantuntemus ja ammattitaito ovat vastanneet koulutuksen vaatimuksia

18. Koulutuksen aikana saamani lisäohjaus esim. tukiopetus on toteutunut
19. Koulutus on antanut valmiudet osallistua näyttökokeisiin
20. Koulutus kokonaisuutena on lisännyt ammattitaitoani
21. Voin hyödyntää koulutuksessa oppimaani työelämässä
22. Työssäoppimisen sisältö ja tavoitteet sovittiin yhteisesti opiskelijan, kouluttajan ja työnantajan kesken
23. Työssäoppiminen oli järjestetty työpaikalla mielestäni
24. Työssäoppimisen aikana työnantajalta/työpaikkaohjaajalta saamani ohjaus oli hoidettu
25. Työssäoppimisen aikana kouluttajalta saamani ohjaus ja tuki oli hoidettu
26. Työssäoppimisjakson aikana saamani työtehtävät ovat tukeneet oppimistani
27. Miten arvioit koulutuksen onnistuneen kokonaisuutena