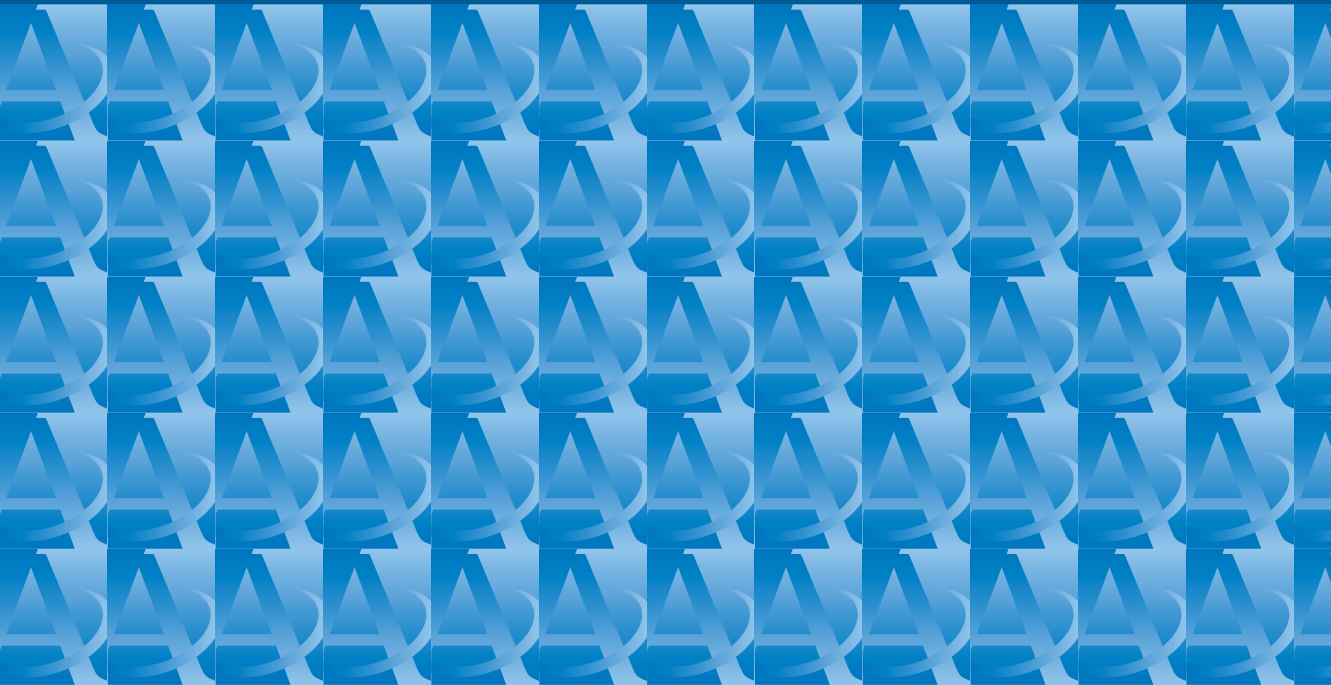


Esko Korkeakoski &  
Päivi Tynjälä (toim.)



# Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista



Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista



Koulutuksen arviointineuvoston  
julkaisuja 50

## Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista

Esko Korkeakoski & Päivi Tynjälä (toim.)

JULKAISUN MYYNTI:

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö

PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto

puh. (014) 260 3220

faksi (014) 260 3241

ktl-asiakaspalvelu@ktl.jyu.fi

www.edev.fi

Julkaisija: Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä 2010

© Koulutuksen arviointineuvosto ja kirjoittajat

Kannen kuvassa Heikki K. Lyytinen (kuvaaja Martti Minkkinen)

Kansi ja ulkoasu: Martti Minkkinen

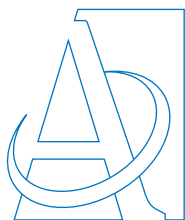
Taitto: Kaija Mannström

ISSN 1795-0155 (painettu)

ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

ISBN 978-951-39-4096-6 (painettu)

ISBN 978-951-39-5348-5 (verkkojulkaisu, pdf)



## Saatesanat

Koulutuksen arvioinnin vaikuttavuudesta ja hyödyistä keskustellaan lähes aina, kun arviointihankkeiden tuloksia julkistetaan tai kun pohditaan arviointien kehittämistä.

Meillä ei ole ollut juuri nimeksikään kotimaista kirjallisuutta, jossa arviointiprosessien ja arviointitiedon hyödyntämistä ja vaikuttavuutta tarkasteltaisiin historiallisesta, hallinnollisesta, teoreettisesta ja käytännöllisestä näkökulmasta. Tämä kirja paikkaa tätä aukkoa.

Kirja tarjoaa ajankohtaisia aineksia arvioinnin vaikuttavuudesta käytävään keskusteluun. Se sisältää perusteita arviointia koskevaan päätöksentekoon, tietoa arviointikouluttajille sekä arviointien suunnitteluun, toteuttamiseen ja kehittämiseen. Se kuvaa arvioinnin periaatteita, malleja, menetelmiä ja hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää parannettaessa arviointien vaikuttavuutta.

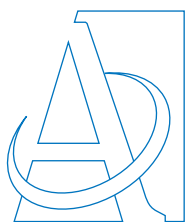
Kiitämme julkaisuumme kirjoittajia ansiokkaasta panoksesta sisältöjen tuottamisessa sekä niitä asiantuntijoita, jotka muuten tuellaan ovat auttaneet julkaisun valmistumista.

Kirja julkaistiin 29.11.2010 Jyväskylän yliopiston ja Koulutuksen arviointineuvoston järjestämässä juhlasymposiumissa, joka oli samalla huomionosoitus Koulutuksen arviointineuvoston pääsihteerille ja arviointineuvoston sihteeristön ensimmäiselle johtajalle, Heikki K. Lyytiselle, tämän jäädessä eläkkeelle. Heikki K. Lyytisen panos valtakunnallisen arviointitoiminnan kehittämisessä ja vakiinnuttamisessa on ollut ansiokas. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön puolesta kiitämme pääsihteerin Lyytistä suomalaisen koulutuksen ja koulutusjärjestelmän kehittämiseksi tehdystä työstä.

Jyväskylässä 29. marraskuuta 2010

Kauko Hämäläinen, Esko Korkeakoski ja Päivi Tynjälä





# Sisällys

<b>Johdanto .....</b>	<b>9</b>
<i>Esko Korkeakoski &amp; Päivi Tynjälä</i>	
<b>I Vaikuttavuuden teoreettis-filosofis-historialliset lähtökohdat</b>	
<b>Koulutuksen arvioinnin näkökulmat ja arviointien hyödyntäminen .....</b>	<b>21</b>
<i>Jouni Välijärvi &amp; Pekka Kupari</i>	
<b>Koulutuksen arviointityön kehystekijöitä tiedon vaikuttavuuden kannalta .....</b>	<b>31</b>
<i>Kimmo Leimu</i>	
<b>Korkeakoulujen arviointitoiminnan tausta ja kehitysvaiheet .....</b>	<b>61</b>
<i>Riitta Pyykkö</i>	
<b>Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään .....</b>	<b>77</b>
<i>Heikki K. Lyytinen &amp; Esko Lukkarinen</i>	
<b>II Vaikuttavuuden strategiset ja toiminnalliset edellytykset</b>	
<b>Arviointitoiminnan vaikuttavuuden strategiset menestystekijät .....</b>	<b>101</b>
<i>Esko Korkeakoski</i>	



**Arviointiprosessin vaikuttavuus osallistumisen näkökulmasta ..... 117**  
*Heikki Silvennoinen*

**Förhandsutvärdering som stöd för beslutsfattande ..... 127**  
*Gunnel Knubb-Manninen*

### **III Arviointien käytännön hyödyntäminen ja hyödyntämisen tukeminen**

**PISA-tutkimusohjelman vaikuttavuudesta ..... 137**  
*Pasi Reinikainen*

**Oppimaan oppimisen arviointi ja sen tulosten hyödyntäminen kouluissa ..... 143**  
*Sirkku Kupiainen*

**Menetelmiä arviointien vaikuttavuuden parantamiseen ja seurantaan ..... 169**  
*Sirpa Moitus*

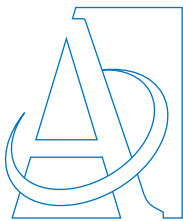
**Arviointitoiminnan hyödyntäminen paikallisesta näkökulmasta ..... 181**  
*Raila Oksanen & Arto Laamanen*

**Sosiaalinen tilinpito SoT® työkaluna hyötyjen ja vaikutusten arvioinnissa..... 187**  
*Tytti Siltanen*

### **IV Yhteenvetoa ja pohdintaa**

**Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista? ..... 199**  
*Esko Korkeakoski & Päivi Tynjälä*

**Kirjoittajat.....203**



## Johdanto

Varsin erilaisten länsimaisten koulutusjärjestelmien yhteisenä elementtinä on koulutuksen eri tasojen arviointi. Arvioinnin tavoitteet, organisoinnit, toteutustavat ja seuraamukset vaihtelevat maasta ja kulttuurista toiseen. Suomalaiseen koulutusjärjestelmään viime vuosikymmenien aikana luotu arviointijärjestelmä korostaa arvioinnin kehittävää tarkoitusta. Arviointia ei harjoiteta toiminnan kontrollin eikä sanktioiden vuoksi, vaan koulutuspolitiikan, koulutuksen, opetuksen ja oppimisen kehittämisen vuoksi.

Tavalliselle kadunmiehelle oppilaan ja opiskelijan arviointi todistuksineen ja arvosanoineen on tutuinta osaa arvioinnin kokonaisuudessa. Paljon huomiota julkisuudessa ovat saaneet myös laajat kansainväliset oppimistulosten arvioinnit, joista tunnetuimpia ovat PISA-arviointitutkimukset. Vähemmän julkiseen keskusteluun ovat nousseet kuntien ja oppilaitosten itsearviointit ja suomalaisten arviointiorganisaatioiden – Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston – arviointihankkeet, joissa on arvioitu esimerkiksi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmiä, ammatillisen koulutuksen työssäoppimista sekä perusopetuksen ja lukion pedagogiikkaa. Tämänkaltaisilla arviointiprojekteilla on suuri merkitys koko koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta, jos tuloksia halutaan ja osataan hyödyntää.

Arviointi on ollut aina osa inhimillistä toimintaa. Arviointiin liittyvät käsitykset, mallit ja mittarit ja palautteet vaikuttavat kaikkeen kohdetoimintaan. Arviointi rinnastuu vallankäyttöön lähinnä asiantuntijavaltana. Arviointia on kuitenkin vaikeaa ajatella ilman vaikuttamistarkoitusta.

Julkisen vallan organisoiman arvioinnin tehtävä on tukea yhteiskunnan ja koulutuksen virallisia päämääriä. Arvioinnin legitimaatio – ja vaikuttavuuskin – syntyy osin

tämän lähtökohdan tiedostamisesta arviointien käytännön toteutuksessa. Arviointitoiminnan totuudellisuus ja riippumattomuus haastavat kuitenkin esittämään myös asioita, jotka eivät aina tue virallista koulutuspolitiikkaa, voimassa olevia normeja, suositeltuja käytäntöjä tai virallisia päätöksiä. Arviointi ei ole ”vallan vahtikoira”, vaan rakentava kumppani.

## 1 Vaikuttavuuden käsite

Koulutuksen vaikuttavuustarkasteluissa sitä koskeville käsitteille on eri tieteen- ja hallinnonaloilla annettu erilaisia merkityksiä. On luonnollista, että erilaisista lähtökodista syntyneet käsitteet heijastuvat arvioinnin käytäntöihin. Käsitevalinnoilla halutaan joko tietoisesti tai tiedostamatta välittää niiden käyttäjien arvonaikemyksiä ja toimintafilosofiaa. Organisaation valitsemat käsitteet ja niiden määritelmät kertovat, millaisiin arvoihin ja tavoitteisiin se on sitoutunut. (Raivola, Valtonen & Vuorensyrjä 2000, 11.) Esimerkiksi liike- ja yritysälämän piirissä syntynyt käsitteistö ei ole sellaisenaan siirrettävissä koulutukseen. Arvioinnissa tulisipyrkiä käsitteistöön, joka voisi vakiintua sekä tieteen että koulutuksen hallinnon ja käytännön toiminnassa.

Koulutus on yhteiskunnallinen instituutio, joka keskeisen asemansa vuoksi vaikuttaa aina tavalla tai toisella. Koulutuksen vaikuttavuus määritellään kuitenkin organisaatioissa lähes poikkeuksetta taloudellisesti ja teknisesti. Vaikuttavuutta saatetaan pitää joskus jopa tuottavuuden synonyyminä, ja se saatetaan arkipuheessa virheellisesti rinnastaa pelkästään joihinkin organisaation suoritteisiin. Käsitteen avaamiseen tarvittaisiin myös pedagogista, sosiaalista ja kulttuurista määrittelyä. Erilaisten näkökulmien vuoropuheluun, selkiyttämiseen ja yhdistämiseen on tarvetta.

Opetushallituksen (1998) mukaan koulutus on vaikuttavaa silloin, kun sen tuottamat valmiudet edistävät laadullisesti ja määrällisesti yksilön henkistä kasvua sekä yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän kehitystä. Tämä vaikuttavuuden näkökulma ulottuu tiedontuottamisfunktiota, välittömiä hyötyjä ja vaikutuksia laajemmalle. Avainasiana ovat siis koulutuksen tuottamat valmiudet, joista sitten seuraa erilaista hyvää yksilöille, organisaatioille ja yhteiskunnalle.

Valmiuksien syntyyn liittyy aina oppiminen yksilötasolla ja edelleen yhteisö- ja organisaatiotasolla. Se on muutoksen edellytys. Opetushallituksen (1998) määrittelyyn tukeutuen arvioinnin tulisi luoda edellytyksiä valmiuksien syntymiselle. Syy- ja seuraussuhteiden selvittäminen on kuitenkin erittäin hankalaa silloin, kun ulkoisen arviointitoiminnan vaikutuksia etsitään päätöksenteosta ja kehittämistoiminnasta. Valmiudet syntyvät usein juuri arvioinnin prosesseissa. Luonnollisesti mitä tavoitteellisempia, pitempiä ja säännöllisempiä vaikuttamisen prosessit ovat, sitä todennäköisemmin myös syy- ja seuraussuhteita päästään tarkastelemaan.

Vaikuttavuuden käsitettä voidaan tarkastella myös vertaamalla organisaatiossa syntyneitä tuotosta (esim. oppimistulosta) ulkopuoliseen kriteeriin (esim. työelämän tarpeisiin). Tällöin kyse on siirtovaikutuksesta eli tuotoksen käyttöarvosta yhteiskunnan markkinoilla (Korkeakoski & Silvennoinen 2008). Näin ajatellen koulutuksen vaikuttavuuden mitta on sen tuottamien valmiuksien käyttöarvo muuttuvassa yhteiskun-

nassa (yhteiskunnallinen vaikuttavuus). Yksilöille näiden valmiuksien käyttöarvo on aina olennainen (asiakasvaikuttavuus). Vaikuttavuuden käsitteen sisältö jää ohueksi ilman näitä näkökulmia.

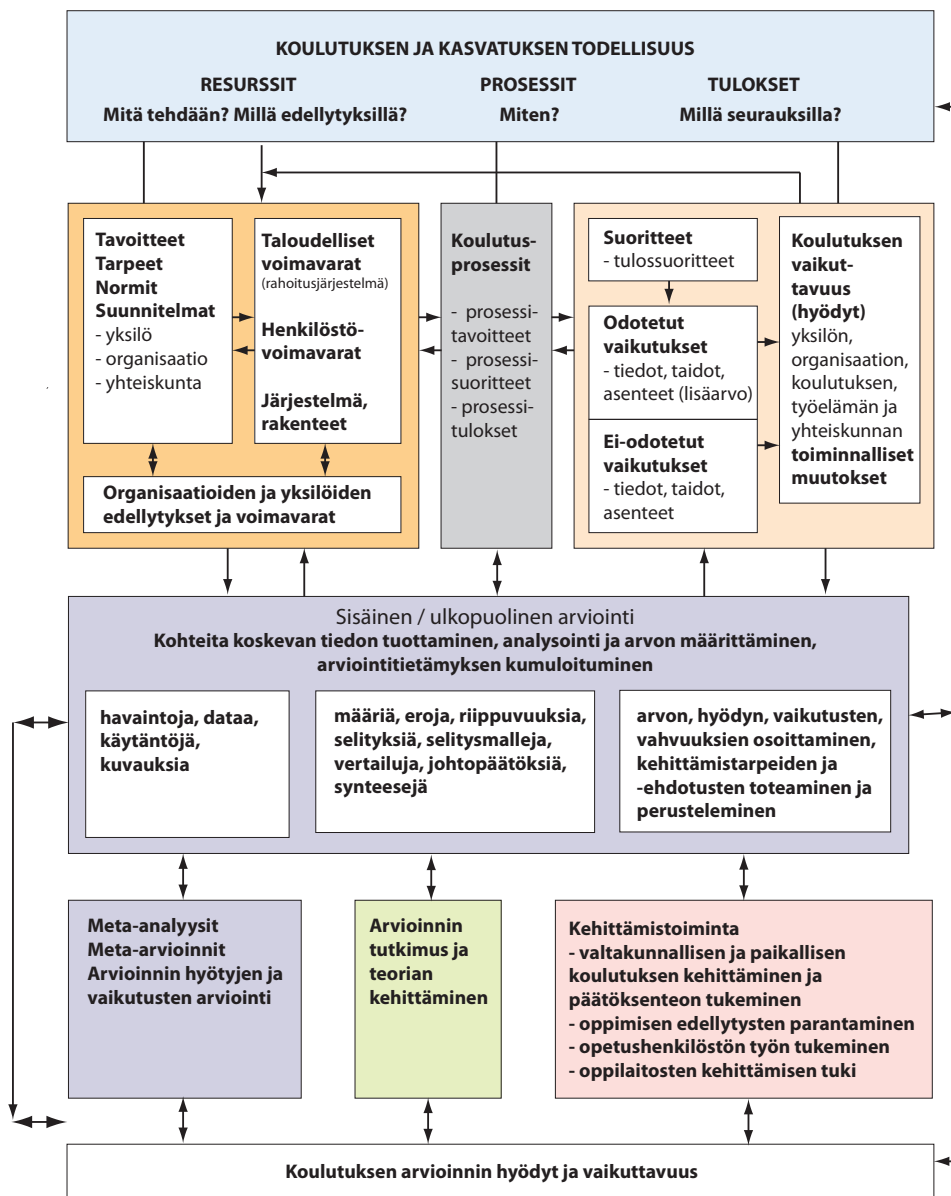
Kirjallisuudessa koulutuksen vaikuttavuus kuvataan tavallisesti tavoitteiden ja tulosten vastaavuudeksi. Vaikuttavuus ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen ilmiö. Opetus voi tuottaa esimerkiksi oppimistuloksia, vaikka koulutukselle asetetut tavoitteet eivät toteutuisikaan. On myös syytä erottaa välittömät oppimisvaikutukset ja niillä aikaansaavat oppilaitosten ulkopuoliset vaikutukset. Näkökulmaa laajentaen vaikuttavuus voidaan nähdä myös yksilöiden hyvinvointi- ja yhteiskunnan instituutiotarpeiden tyydyttämisenä. Ilmiö avautuu tätäkin enemmän, jos koulutukselta odotetaan vaikuttavuuden lisäksi tehokkuutta eli optimaalista panos–tuotos -suhdetta. Vaikuttavuus palautuukin tällöin tehokkuudeksi. Tehokkuus ja vaikuttavuus edustavat siis saman käsitejärjestelmän eri dimensioita. (Raivola, Valtonen & Vuorensyrjä 2000, 12–13.) Kysymys on niistä ehdoista tai edellytyksistä, joilla vaikuttavuus kohdetoiminnassa saavutetaan.

## 2 Arvioinnin tarkoitus ja tavoitteet vaikuttavuuden lähtökohtina

Koulutuksen arviointia koskevan lain (ks. esim. Perusopetuslaki 628/1998) mukaan arvioinnin tarkoituksena on turvata koulutusta koskevien lakien tarkoituksen toteuttamista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Pykälän alkuosa on säilynyt muuttumattomana vuodesta 1998. Sanotun perusteella on kysyttävä, miten arviointi on edistänyt koululakien toteuttamista, kehittänyt koulutusta ja parantanut oppimisedellytyksiä. Vastausten antaminen on hankalaa esimerkiksi siksi, että samoihin tavoitteisiin pyritään lukuisin eri keinoin. Jo tapahtuneiden asioiden syiden osoittaminen on vaikeaa. Vaikuttavuuden ja sen selittäjien todentaminen on suuri haaste arvioinnille, erityisesti arviointitutkimukselle ja eri tieteenalojen tutkimukselle.

Asetus koulutuksen arvioinnista (1061/2009) rajaa arvioinnin tavoitteiksi tiedon hankkimisen ja sen analysoimisen valtakunnallisen ja paikallisen koulutuksen kehittämisen ja päätöksenteon pohjaksi. Asetus täsmentää myös vaikuttamisen kohdetta. Tuen tulisi kohdistua opiskelijoiden oppimiseen, opetustoimen henkilöstön työhön ja oppilaitosten kehittämiseen. Näin kuvaten arvioinnin tavoitteissa korostuu ehkä liikaa tiedon tuottaminen. Korkealaatuinen, tutkivin menetelmin tuotettu tieto onkin arvioinnin perusta, mutta se ei ole arvioinnin päämäärä. Asetuksen ilmaisemaan arviointikäsitteeseen voi liittyä oletus, että analysoitu tulostieto riittää jo sellaisenaan tarjoamaan edellytyksiä oppimiselle, työn tukemiselle ja kehittämiselle.

Vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että koko arviointijärjestelmä tähtää selkeisiin ja konkreettisiin tavoitteisiin systemaattisesti (ks. kuvio 1). Arviointitoiminnan tulisi tietoisesti pyrkiä olennaiseen: sitoutua lausuttuihin arvoihin (koulutus ja arviointi), keskittyä oikeisiin asioihin (avaintavoitteet ja -tehtävät) ja ylipäänsä toimia oikein (mielekäs arviointistrategia, laadukkaat prosessit ja toimintajärjestelmät). Jotta



**Kuvio 1.** Koulutuksen ja sen arvioinnin vaikuttavuuden "arviointimalli"

ulkopuolinen arviointi olisi vaikuttavampaa, siinä tulee – riippumattomuudesta huolimatta – toimia tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä kaikkien koulutuksen kehittämisestä vastuussa olevien tahojen kanssa.

Arvioinnin tehtävä on myös osoittaa, toimiiko se itse niin kuin kertoo olevan oikein ja toimitaanko niin myös koulutuksessa (ks. SiVM 3/1997 vp). Toiminnan taustalla vaikuttavat arvot ja käsitykset jäävät usein tiedostamatta arvioinneissakin, mikä voi

johtaa siihen, että kehittämis ehdotuksia tarjoillaan kuin valintamyymälässä – lähinnä teknisinä ja konkreettisina yleisehdotuksina – sen sijaan että kehittämis ehdotukset osuvat toiminnan ytimiin: esimerkiksi muutos- ja toimintavalmiuksien luomiseen.

### 3 Arvioinnin vaikuttavuuden rakentaminen

Arvioinnin vaikutukset koulutuksessa syntyvät systemaattisen työn tuloksena. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hyviksi todettujen käytäntöjen levittämistä kaikkien hyödynnettäviksi, tulosten jalostamista niin, että ne luovat konkreettisesti mahdollisuuksia koulutuksen kehittämiseen, tulosten määrätietoista hyväksikäyttöä sekä arviointiosaamisen jatkuvaa kartuttamista. Luettelo kuulostaa totutun arviointipuheen retoriselta toistolta, mutta ulkoisen arvioinnin vaikutusyrityksille luovat aina kehikon ne käsitykset ja käytännöt, joissa asiakkaat ja sidosryhmät nyt elävät. Esimerkiksi organisaatiokulttuuri ei anna kovin suurta arvoa ulkoapäin tarjotulle tiedolle ja ymmärrykselle. Sellainen tieto ei nouse ”informaatiotulvassa” esiin taustastaan. On siis syytä tukea paikallisia itsearviointia ja vahvistaa arviointitiedon hyödyntäjien taitoja ja ymmärrystä heidän itse tekemiensä arviointien avulla.

Vaikuttavuuden rakentaminen kestää yleensä kauan. Arviointi selvittää eri kohde-toimintojen vaikutuksia ja hyötyjä, ja siten arviointi rakentaa myös oman toimintansa vaikuttavuutta (ks. kuvio 1). Näin ollen on ymmärrettävä, ettei arviointia tekevis- sä organisaatioissa ja yksiköissä laiminlyödä a) oman kehittämisen ja päätöksenteon tietoperustan rakentamista ja b) tietoon perustuvan toimintakulttuurin rakentamista asiakkaiden piirissä. Tämä tehtävä on laaja toimintakulttuurinen asia, joka koskettaa yleensä kaikkia yhteiskunnallisia toimintoja.

Jotta arviointitiedolla olisi kysyntää, sen on vastattava merkityksellisiin tarpeisiin. Nykytilaa koskevan tiedon pätevyys ja luotettavuus ovat aina arvottamisen ja edelleen kehittämisen peruslähtökohta. Se on arviointien laadun ydinkysymys. Yksittäisten arviointihankkeiden tulosten vaikutuksia arvioitaessa voidaan tutkia esimerkiksi seuraavia, koko arviointiprosessin luotettavuutta koskevia kriteereitä (Assessing the Quality of Evaluation Reports 1996):

- Miten hyvin hankkeessa otetaan huomioon arvioinnin tarpeet?
- Onko hanke- tai arviointisuunnitelmalle olemassa hyvät perustelut?
- Onko hankkeen päämäärä tärkeä ja relevantti?
- Onko arvioinnin aineisto luotettava?
- Miten hyvin aineiston analyysit on tehty ja perusteltu?
- Ovatko tulokset uskottavia?
- Miten puolueettomia päätelmät ovat?
- Miten selkeästi tulokset on raportoitu?

Hanketoiminnan laatu ei sellaisenaan takaa vaikuttavuutta, vaikka onkin välttämätön ehto sille. On myös tunnettava arviointien hyödyntäjien ajattelua ja -osaamista. Suunnittelu ontuu, jos se ei perustu kentän toimintakulttuurin tuntemukseen.

Nurmen ja Kontiaisen (2000, 37, 42, 47) mukaan koulutuksen vaikuttavuus heijastuu yhteiskunnalliseen toimintaan esimerkiksi seuraavilla tavoilla: 1) koulutuksesta ja oppimisesta huolehtivat yksilöt ja organisaatiot menestyvät ja 2) koulutuksen yhteiskunnallisten vaikutusten määrä ja ala kasvavat. Edellä sanottu sopii myös koulutuksen arviointiin. Sen vaikuttavuutta on tarkasteltava yksilöiden, organisaatioiden ja yhteiskunnan kannalta.

Koulutuksen päätehtävä on oppimisen ja hyvinvoinnin edellytysten parantaminen. Arvioinnin tehtävänä on tukea sitä. Tässä tehtävässä onnistuminen edellyttää koulutuksen, kasvatuksen, opetuksen, opiskelun ja oppimisen toimintakontekstin laaja-alaista ymmärtämistä. Se edellyttää myös verkostoitumista niiden toimijoiden kanssa, jotka tähtäävät samaan päämäärään.

Tässä julkaisussa arvioinnin vaikuttavuutta tarkastellaan laajoista filosofisista, teoreettisista ja historiallisista perspektiiveistä. Ilman kokonaisvaltaista näkemystä arviointitoiminnasta vaikuttaminen voi jäädä liian käsityömäiseksi ja sirpaleiseksi (vrt. kuvio 1).

Julkaisu avaa perspektiivejä siihen, miten vaikuttavuuden edellytyksiä voidaan rakentaa ja miten sen esteitä voidaan poistaa. Lopulta käytännöllisyys ja kielen konkreettisuus ratkaisevat sen, kohtaavatko arviointitoiminnan tulokset asiakkaat ja sidosryhmät. Siksi myös tämä puoli vaikuttavuuden rakentamista on artikkeleissa esillä. Seuraavassa katsauksessa kuvataan lyhyesti eri kirjoittajien näkökulmia arviointien vaikuttavuuden parantamiseen.

## 4 Katsaus artikkelien sisältöön

Edellä olemme tarkastelleet vaikuttavuuden ilmiötä eri näkökulmista ja analysoineet vaikuttavuus-käsitteen määritelmiä. Arvioinnin tarkoitus on kehittäminen sekä osaamisen ja oppimisen edellytysten parantaminen. Edellä on myös kuvattu ongelmia, joita arvioinnin vaikutusten aikaansaamiseen ja niiden osoittamiseen liittyy.

[Kirjan ensimmäisessä osassa](#) tarkastellaan arviointitoiminnan filosofisia ja teoreettisia lähtökohtia sekä kansallisen arviointijärjestelmämme historiallista kehitystä. Jotta voisimme ymmärtää tätä päivää, meidän on tunnettava historiaa. Samoin meidän on tunnettava erilaisten arvioinnin suuntausten ja lähestymistapojen erilaisia teoreettisia taustaoletuksia ja lähtökohtia, jotta pystymme näkemään arviointitoiminnan kokonaisvaltaisesti ja tekemään valintoja erilaisten arviointimallien välillä. Myös arvioinnin hyödyntämisen ja vaikuttamisen näkökohtiin on yhteydessä olennaisesti se, millaisesta arviointisuuntauksesta on kyse ja miten arvioinnin tavoitteet on määritelty.

*Jouni Välijärvi ja Pekka Kupari* tarkastelevat arviointien hyödyntämistä kolmesta näkökulmasta, jotka ovat tulosvastuuarviointi, tiedontuotantoarviointi ja kehittämisarviointi. Kirjoittajat tarkastelevat arviointitiedon hyödyntämistä suhteessa arvioinnin tarkoitukseen ja toteavat, etteivät eri lähestymistavat suinkaan välttämättä sulje toisiansa pois: eri näkökulmat saattavat olla läsnä samassakin arviointihankkeessa.

*Kimmo Leimun* kirjoittama katsaus arviointitiedon kehystekijöistä tiedon vaikuttavuuden kannalta tarjoaa lukijalle laaja-alaisen ja syvällisen näkymän arviointitoi-

minnan moniulotteiseen kokonaisuuteen. Tarkastelussa liikutaan monella eri tasolla opetustyön käytännöistä ja organisaatioiden strategioista aina koulutuspoliittiseen päätöksentekoon asti. Kirjoittajan esittämät luokittelut ja teoreettiset mallit tekevät näkyväksi monia muutoin piiloon jääviä arviointitoiminnan taustarakenteita.

*Riitta Pyykkö* tarkastelee artikkelissaan korkeakoulutuksen laadunarviointia sekä Euroopassa että Suomessa. Kunkin maan koulutusjärjestelmän taustalla on kansallinen konteksti, kansallinen traditio, säädökset ja toimintakulttuuri, joita vasten myös koulutuksen kehittämistä ja laadunarviointia on tarkasteltava. Suuri kysymys on arviointien kehittämisen ja vaikuttavuudenkin kannalta se, miten koulutuksen ja sitä koskevan arviointitiedon kansallista ja kansainvälistä vertailtavuutta voidaan lisätä.

*Heikki K. Lyytinen ja Esko Lukkarinen* tarkastelevat artikkelissaan arvioinnin ja sen vaikutusten historiaa ja kehitysvaiheita. Artikkelissa painottuvat erityisesti kansallisessa arviointitoiminnassa viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset ja linjaukset. Katsaus on merkittävä ja poikkeuksellisen kattava lisä tietoomme siitä, miten arvioinnilla on haluttu vaikuttaa koulutukseen eri aikoina.

**Kirjan toisessa osassa** hahmotellaan arviointitoiminnan vaikuttavuuden strategisia edellytyksiä ja tartutaan syihin, joilla on merkitystä silloin, kun arviointitoiminnan vaikuttavuutta arvioidaan. *Esko Korkeakoski* esittelee artikkelissaan kokonaisvaltaisen mallin arviointitoiminnan strategisista menestystekijöistä ja tarkastelee yksityiskohdaisesti kutakin tekijää erikseen arviointitoiminnan yleisen tason organisoinnista aina paikallisen tuen korostamiseen. Kirjoittaja ottaa kantaa myös tuoreisiin arviointitoiminnan lainsäädännöllisiin ja organisatorisiin muutoksiin, jotka vaikuttavat arviointitoiminnan vaikuttavuuden puitteisiin.

*Heikki Silvennoinen* tarkastelee arvioinnin vaikuttavuutta sen vaiheiden ja prosessien avulla lopputuloksen sijaan. Hän korostaa avaintahojen ja henkilöiden osallistamista toimintaan. Arvioinnin vaikuttavuutta on mahdollista lisätä osallistamalla arviointiprosesseihin ne, jotka työskentelevät arvioitavan toiminnan parissa koulutusjärjestelmän eri tasoilla.

Ruotsinkielisessä artikkelissaan *Gunnel Knubb-Manninen* tarkastelee etukäteisarvioinnin mahdollisuutta koulutuspoliittisen päätöksenteon tukena. Etukäteisarvioinnilla tarkoitetaan arviointitapaa, joka on suoraan kytketty ajankohtaiseen päätöksentekoon. Kun tyypillisesti koulutuksen arvioinnissa on tarkasteltu jo aikaisemmin tehtyjen koulutuspoliittisten ratkaisujen (esim. työssäoppimisjärjestelmä ja ammattiosaamisen näytöt) onnistumista ja seurauksia, etukäteisarvioinnissa analyysin kohteena ovat suunnittelun alla olevat uudistusehdotukset erilaisine vaihtoehtoineen ja niiden mahdolliset seuraukset. Tällaisen arvioinnin tuloksena on sitten kehittämissuhteita, jotka priorisoidaan ottaen huomioon kulloisetkin kontekstuaaliset ehdot. Menetelmällisesti tällaisessa arvioinnissa voidaan hyödyntää tulevaisuuden tutkimuksessa kehitettyjä menetelmiä.

**Kirjan kolmas osa** tarkastelee käytännön toimijoiden näkökulmia arviointien hyödyntämiseen. Kohdetta valaistaan muun muassa järjestelmän, yksittäisen menetelmän tai menettelytapojen hyödyntämisen sekä oppimaan oppimista koskevien arviointien ja niiden tulosten analyysien kannalta.



Tämän jakson aloittaa *Pasi Reinikaisen* artikkeli, jossa hän tarkastelee tunnetuimman koulusaavutustutkimuksen, PISAn, vaikuttavuutta kansainvälisesti OECD:n teettämän ulkoisen arvioinnin pohjalta. Lisäksi artikkelissa esitellään tuloksia kansainvälisestä tutkimuksesta, jossa on analysoitu PISA-tutkimuksen vaikutuksia eri maiden tiedotusvälineiden raportoimana.

*Sirkku Kupiainen* kertoo Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen palvelusta, jossa yksittäisten kuntien ja koulujen tarjoaman koulutuksen tuloksellisuutta voidaan arvioida oppimaan oppimisen tehtäväpaketin avulla. Pääosin samoilla tehtävillä kerätty aineisto tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden tarkastella eri-ikäisten suomalaiskoululaisten osaamista ja asenteita ja näissä tapahtuvia muutoksia nuorten edetessä koulupolullaan. Kunnille ja kouluille tehdyistä arvioinneista on saatu arvokasta tietoa, joka on kerrottu koulutuksen järjestäjille – kunnan opetusviranomaisille yhtä lailla kuin yksittäisille opettajillekin.

*Sirpa Moituksen* artikkelin tarkoituksena on esitellä kootusti käytännön menettelytapoja, joita Korkeakoulujen arviointineuvosto käyttää pyrkiessään varmistamaan arviointitiedon hyödynnettävyyttä ja menettelytapoja, joilla se seuraa arviointien vaikuttavuutta. Artikkelissa on korkeakouluilta saatua palautetta. Tämän palautetiedon valossa pyritään arvioimaan myös sitä, miltä osin menettelytavat toimivat ja miltä osin niitä voitaisiin kehittää.

Arviointitoiminnan hyödyntämistä paikallisesti tarkastelevat *Raila Oksanen ja Arto Laamanen*. Heidän artikkelissaan tarkastellaan paikallista opetustoimen arviointia ja laatua systeemiteorian näkökulmasta. Kysymyksen kohteena on, millaisia merkityksiä arvioinnilla luodaan opetustoimeen ja millaisia havaintoja ja päätöksiä kunnat arviointien pohjalta tekevät. Avainasia on, miten nämä havainnot muuttuvat tiedoksi, joka vaikuttaa koulutuksen järjestäjien päätöksentekoon ja toimintaan.

*Tytti Siltanen* kertoo, että Suomessa kolmannen sektorin vahvistuminen, yhdistysten tehtäväkentän laajentuminen sekä myös yritysten ja julkisten organisaatioiden kiinnostus ottaa vastuuta myös sosiaalisista tuloksista haastaa avaamaan toiminnan tuloksia entistä laajemmin. Taloudellisten kriteerien rinnalle kaivataan myös sosiaalisia mittareita. Hän esittelee Håkan Björkin ja itsensä kehrittelemää sosiaalisen tilinpidon menetelmää, jolla voidaan rikastuttaa toimintaa ja parantaa tuloksia. Se on lähestymis- ja toteutustavoiltaan ennakkoluuloton ja arviointiajattelua ravisteleva arvioinnin kehittämisen menetelmä.

**Kirjan neljäs osa** nivoo artikkelien pääajatuksia yhteen. Synteesissään Esko Korkeakoski ja Päivi Tynjälä korostavat arvottamista ja sen onnistumista vaikuttavan arvioinnin yhtenä perusvaatimuksena. Arviointien liittyminen toisiinsa, niiden muodostama jatkumo sekä monipuolinen ja luotettava tieto kohdetoiminnan arvoista, tavoitteista ja prosesseista luo taas edellytyksiä arvottamisen onnistumiselle.

## Lähteet

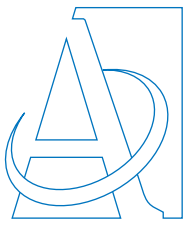
- Asetus koulutuksen arvioinnista 1061/2009.
- Assessing the Quality of Evaluation Reports. 1996 MEANS Handbook no. 5.
- Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä.
- Nurmi, K.E. & Kontiainen, S. 2000. Aikuiskoulutuksen vaikuttavuus. Teoksessa R. Raivola (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 2/00. Helsinki, 29–49.
- Opetushallitus 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 2/1998. Perusopetuslaki 21.8.1998/628.
- Raivola, R., Valtonen, P. & Vuorensyrjä, M. 2000. Käsitteet, mallit ja indikaattorit koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa. Teoksessa R. Raivola (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 2/00. Helsinki, 11–28.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Suomen asetuskokoelma 1858–1926.



# I

## Vaikuttavuuden teoreettis-filosofis- historialliset lähtökohdat





# Koulutuksen arvioinnin näkökulmat ja arviointien hyödyntäminen

## 1 Koulutuksen arviointi murroksessa

1990-luvun alun koululainsäädännön myötä suomalaisen koulutuksen toimintapolitiikkaa tietoisesti muutettiin joustavuutta, monimuotoisuutta, nopeaa reagoitua ja itseohjautuvuutta suosivaan suuntaan. Koulutuksen arvioinnille haluttiin turvata vahva asema koulutusinstituutiossa.

Tällä hetkellä elämme todellisen arviointibuumin aikaa. Kahdenkymmenen viime vuoden aikana koulutuksen arviointi on lisääntynyt erittäin voimakkaasti. Näin on tapahtunut sekä valtakunnallisessa, oppilaitoskohtaisessa ja kansainvälisessä arvioinnissa että kaikilla kouluasteilla ja niiden eri sektoreilla. Koulutuksen arvioinnin tarvetta ovat lisänneet avoimempi koulutuspolitiikka, tieto- ja viestintäteknologian huima kehitys, päätösvallan hajauttaminen, informaatio- ja tulosohejaus, julkisten menojen leikkaus, oppilaitosten ja opiskelijoiden itseohjautuvuus sekä pedagogisten ratkaisujen valinnaisuus (Linnakylä & Välijärvi 2005).

Arviointitoiminta on kasvanut mittasuhteiltaan sellaiseksi, että puhutaan jo ”arviointiähkystä”. Oppilaat, koulut ja koko koulujärjestelmä ovat tiiviini ja jatkuvan mittaamisen kohteena. Atjosen (2007) mukaan suomalaiset alakoululaiset osallistuvat noin kahdeksan kuukauden aikana (lukuvuonna) jopa yli viiteenkymmeneen arvioitavaan suoritusilanteeseen. Tämän lisäksi monet koulut osallistuvat lukuisiin kansallisiin ja kansainvälisiin arviointeihin. Myös kansainväliset havainnot viittaavat selkeästi arvioinnin inflatoitumiseen: liiallinen arviointi uuvuttaa ja on viemässä arvon koko

toiminnalta (Vuorenmaa 2001). Tähtääkö tämä arviointi-innostus oppimisen ja koulun parhaaksi? Onko kaikella tuotetulla arviointitiedolla käyttöä? Mihin tarkoituksiin arviointitietoa käytetään?

Viime vuosikymmeninä arvioinnin kenttä on laajentunut ja monipuolistunut. Arvioinneille asetetaan myös vahvempia eettisiä ehtoja ja periaatteita, joiden varassa arviointitietoa hankitaan ja tulkitaan sekä käytetään hyväksi päätöksenteossa. Tässä artikkelissa tarkastellaan keskeisimpien arviointinäkökulmien lähtökohtia ja ominaispiirteitä sekä tuotetun arviointitiedon hyödyntämisen tapoja ja mahdollisuuksia eri arviointioitteissa. Lopuksi luodetaan myös arviointitoiminnan ja -tutkimuksen tulevaisuuden näkymiä.

## 2 Kolme näkökulmaa arviointiin

Moniulotteisuutensa vuoksi arvioinnista ja arviointitutkimuksesta ei käydä vain yhtä keskustelua, vaan keskustelusuuntia on useita. Arviointia tekevät tutkijat ovat tuoneet alueelle oman tieteenalansa sitoumukset, virtaukset ja kysymyksenasettelut. Arviointia voidaan näin ollen luonnehtia ja luokitella eri tavoin. Chelimskyn (1997) mukaan arviointitoiminta voidaan luontevasti jaotella kolmeen ryhmään sen mukaan, millaisia pyrkimyksiä ja tarkoituksia arvioinnilla on. Arvioinnin näkökulmat ovat 1) *tulosvastuuarviointi*, 2) *tiedontuotantoarviointi* ja 3) *kehittämisarviointi*. Seuraavassa arvioinnin näkökulmia avataan niitä olennaisesti luonnehtivien ominaispiirteiden kautta (Chelimsky 1997, 10–24; Atjonen 2007, 104–105; Linnakylä & Välijärvi 2005, 23–25).

*Tulosvastuuarvioinnin* tarkoituksena on ensisijaisesti antaa päätöksentekijöille ja koulutuksen järjestäjille vastauksia esimerkiksi koulutukseen käytettyjen resurssien tehokkuudesta tai toimeenpantujen uudistusten tai kehittämisohjelmien vaikuttavuudesta. Arviointi herättää usein julkista mielenkiintoa ja keskustelua, jossa pyritään löytämään syitä ja selvittämään tulosten taustalla olevia tekijöitä. Arvioija on etäinen ja riippumaton, luotettavan ja objektiivisen tiedon etsijä, joka ei itse ota kantaa poliittiseen keskusteluun, vaikka tulostiedolla voi olla erittäin merkittävä rooli koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Menetelmällisesti tulosvastuuarviointi hyödyntää hyvinkin erilaisia lähestymistapoja kokeellisista asetelmista tapaustutkimuksiin käyttäen hyväksi sekä tilastollisia että laadullisia metodeja.

*Tiedontuotantoarviointi* kytkeytyy läheisesti muuhun koulutustutkimukseen, ja sen keskeisenä pyrkimyksenä on koulutusjärjestelmien, opetusohjelmien ja -käytäntöjen ymmärtäminen sekä selitysmallien rakentaminen. Ongelmanasettelu lähtee tutkijoista ja kiinnittyy aiempaan tutkimukseen tai teoreettiseen keskusteluun. Tietoa tuotetaan esimerkiksi oppimisvaikeuksien taustatekijöistä tai tietotekniikan käytöstä oppiaineiden opiskelussa ja sen yhteydestä oppimistuloksiin. Arvioijan rooli on joko etäinen tai läheinen sen mukaan, mitä lähestymistapaa tiedontuotannossa käytetään. Tieteellisen tutkimuksen metodeja soveltaen arvioija pyrkii kuitenkin luotettavaan, pätevään ja yleistettävään tietoon, jota voi käyttää laajemminkin tutkimustarkoituksiin. Arvioijalta odotetaan riippumattomuutta ja objektiivisuutta, koska ne vahvistavat tulostiedon käyttöarvoa päätöksenteossa ja suunnittelussa.

*Kehittämisarvioinnin* tavoitteena on parantaa koulutusjärjestelmää, opetussuunnitelmia ja opetuksellisia ratkaisuja. Se pyrkii mm. seuraamaan koulutuksen tuloksissa ja tehokkuudessa tapahtuvia muutoksia, kehittämään koulutusindikaattoreita ja tekemään kehittämisehdotuksia, jolloin se palvelee monipuolisesti koulutuksen järjestäjien ja uudistajien tarpeita. Arviointi voi toimia joustavana työkaluna, jonka avulla selvitetään joko etu- tai jälkikäteen koulutusorganisaatioiden, suunnitelmien tai menettelytapojen toimivuutta ja tuloksellisuutta. Kehittämisarvioinnissa käytetään kysymyksenasettelusta riippuen sekä prosesseihin että tuloksiin kohdistuvia metodisia lähestymistapoja. Arvioijan rooli on yleensä läheinen ja luonteeltaan konsultin tai kriittisen ystävän rooli, jolloin arvioija toimii läheisessä vuorovaikutuksessa tai yhteisessä kehittämisryhmässä. Tästä johtuen arviointi ei välttämättä ole kovin riippumaton, objektiivista eikä yleistettävää, vaikka se voi olla hyvinkin uskottavaa ja sillä voi olla huomattavaa merkitystä koulutusta tai opetusta kehitettäessä. (Chelimsky 1997, 12–13; Linnakylä & Välijärvi 2005, 24.)

Vaikka Chelimsky (1997) esittelee nämä kolme arvioinnin näkökulmaa tietynlaisia tietoa tuottavina ja erilaisia tiedontarpeita tyydyttävinä, hän tuo myös esiin, että näkökulmat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan niissä on paljon päällekkäisyyttä. Esimerkiksi monet arviointimenetelmät (mm. tapaustutkimukset, tutkimussynteetit) soveltuvat yhtä lailla sekä tulosvastuu- ja tiedontuotantoarviointiin että myös kehittämisarvioinnin tarpeisiin. Toisaalta taas eräitä kehittämisarvioinnissa käytettäviä menetelmiä (kuten itsearviointi ja sisäinen arviointi) pidetään tulosvastuu- ja tiedontuotantoarviointiin tarkoituksiin soveltumattomina niiden puutteellisen luotettavuuden, objektiivisuuden ja yleistettävyyden vuoksi. Myös arviointitiedon käytön ja hyödynnettävyyden kannalta arvioinnin näkökulmat poikkeavat toisistaan, ja tähän kysymykseen palataan hieman tuonnempana.

### 3 Arvioinnin hyödyntämisen muodoista

Koulutuksen arviointi ei voi olla itsetarkoituksellista toimintaa, vaan sen on aina johdettava johonkin. Raivola (2000) näkee arvioinnin tehtäväksi tuottaa systemaattista informaatiota, johon liitetään arvo- ja hyötypäätelmiä. Silloin tietoa voidaan käyttää jonkin sosiaalisen toiminnan ohjaamiseen niin, että se pääsee entistä paremmin ja tehokkaammin sille asetettuihin tavoitteisiin. Arvioinnin hyödyntäminen viittaa kaikkiin niihin vaikutuksiin, joita arvioinnilla ja arvioinnin tuottamalla tiedolla on arvioinnin kohteeseen. Siten se on osa arvioinnin vaikuttavuutta. Tuottiko toteutettu arviointi uutta ymmärrystä matematiikan oppimistulosten taustalla olevista tekijöistä? Tapahtuiko kehittämishankkeessa edistysellisiä muutoksia arviointiprosessin aikana? Saivatko kehittämisprojektiin osallistuneet henkilöt uutta tietoa ja uusia oivalluksia arvioinnin kuluessa ja sen ansiosta?

Marvin Alkin ja Sandy Taut (2003, 1–8) ovat analysoineet arviointien hyödyntämistä ja käyttöä koskevaa (pääosin amerikkalaista) tutkimusta ja jäsentäneet hyödyntämistä kuvaavaa kirjavaakin käsitteistöä. Heidän mukaansa arviointitietoa ei synny pelkästään arvioinnin lopputuotteena, vaan myös useassa vaiheessa arviointiproses-



sin kuluessa. Arviointitiedolle – aivan kuten tutkimustiedolle – on luonteenomaista, että se on systemaattista. Systemaattisuus tarkoittaa tällöin niitä tieteellisiä menettelytapoja, joilla kaikki arviointiaineisto kerätään, analysoidaan ja viestitään (mm. luotettavuus, validius, uskottavuus, avoimuus). Arviointitiedolle on lisäksi ominaista, että se syntyy aina suhteessa tiettyyn arviointikohteeseen ja -tilanteeseen. Tämän vuoksi on olemassa kolmenlaisia tekijöitä, jotka osaltaan muovaavat arviointitietoa ja vaikuttavat myös sen hyödynnettävyyteen: arviointitekijät (evaluation factors), kontekstitekijät (context factors) ja inhimilliset tekijät (human factors).

Arviointitiedon käyttöä ja hyödyntämistä koskeva tutkimus on ensisijaisesti kohdistunut *arviointitulosten hyödyntämiseen* ja vain vähäisessä määrin arviointien *prosessuaaliseen hyödyntämiseen* (process utilization).

Arviointitulosten hyödyntämisen kaksi valtasuuntausta ovat *välineellinen käyttö* (instrumental use) ja *käsitteellinen käyttö* (conceptual use). Välineellinen käyttö liittyy tilanteisiin, joissa tietoa käytetään suoraviivaisesti tehtäessä päätöksiä esimerkiksi opetusohjelmasta tai kehittämishankkeesta. Arviointitulosten käsitteellinen käyttö koskee puolestaan tilanteita, joissa ei tiedon avulla tehdä välittömiä päätöksiä vaan tieto vaikuttaa käyttäjien käsitteelliseen ymmärrykseen opetusohjelman elementtien toimivuudesta ja näin aikaansaa muutoksia ohjelman toteutuksessa. Tällöin puhutaan myös arviointitulosten *valistavasta käytöstä* (enlightenment use). Kolmas arviointitulosten käyttötapa on luonteeltaan *legitimoiva*, jolloin arvioinnin tarkoituksena on aikaisemmin tehtyjen päätösten oikeuttaminen tai siunaaminen. Arviointitiedon välineellinen ja käsitteellinen käyttö soveltuu niin formatiivisen kuin summatiivisenkin arvioinnin tuloksiin. Sen sijaan arviointitulosten legitimoiva käyttö on aina summatiivista.

Vasta parin viime vuosikymmenen aikana on arvioinnin prosessuaalinen käyttö noussut yleisempään tietoisuuteen arviointitoiminnan piirissä, ja sillä tarkoitetaan sellaista arvioinnin hyödyntämistapaa, jossa itse arviointiprosessi vaikuttaa arviointiin osallistuviin yksilöihin tai organisaatioihin. Tällöin on kysymys oppimiskokemuksista, joita arviointiprosessi saa aikaan yksilö-, tiimi- tai organisaatiotasolla. Arvioinnin prosessuaalinen hyödyntäminen voi olla luonteeltaan välineellistä tai käsitteellistä aivan kuten arviointitulosten käytön kohdalla. Yhtäältä arviointiprosessin tuloksena voidaan tehdä välittömiä päätöksiä tai muutoksia arviointiin (*välineellinen käyttö*), ja toisaalta arviointiprosessi voi muuttaa osallistujien tai käyttäjien asenteita arvioinnin merkityksellisyyttä kohtaan (*käsitteellinen käyttö*). Vastaavasti tilanteissa, joissa arviointiprosessi toteutetaan pelkästään muodollisena toimenpiteenä (esimerkiksi lisäämään hankkeen merkittävyyttä), on kysymys arviointiprosessin *symbolisesta käytöstä* (symbolic use). Alkin ja Taut (2003) painottavat, että arvioinnin prosessuaalisesta hyödyntämisestä on oikeutettua puhua lähinnä vain silloin, kun muutostarpeen aiheuttava kokemus tai oivallus on syntynyt arviointiprosessiin osallistumisen ansiosta.

## 4 Miten ja missä eri arviointien tuloksia hyödynnetään?

Arviointitiedon käyttö on vahvasti sidoksissa arvioinnin tarkoitukseen. Viime vuosina arvioinnin tuloksia on alettu enenevässä määrin käyttää oppilaitosten vertailuun oppilaiden keskimääräisten oppimistulosten perusteella. Tätä on perusteltu kansalaisyhteiskunnan oikeudella tietää, mihin ja kuinka tehokkaasti heiltä kerättyjä julkisia verovarvoja käytetään. Toisaalta perusteluissa on nostettu esiin vapaata tiedonkulkua painottavia seikkoja. Koulutusta koskevien valintojen pohjaksi oppilaat ja heidän vanhempansa tarvitsevat luotettavaa, vertailukelpoista ja kaikkien saatavilla olevaa tietoa. Tämä argumentaatio painottaa ulkoisen arvioinnin merkitystä osana koulun, samalla tavalla kuin muidenkin julkisten instituutioiden, tulosvastuun lisääntymistä. Tämän ajattelun mukaan julkiset instituutiot saavat olemassaolon oikeutuksensa vain riittävän hyvien tulosten kautta, ne kilpailevat keskenään siinä missä yksityiset yrityksetkin, ja on luonnollista ja hyväksyttävää, että kilpailussa heikosti menestyvät vähitellen karsiutuvat. Median kasvava kiinnostus koulutukseen ja suoraviivainen tapa asettaa oppilaitoksia paremmuusjärjestyksiin ovat osaltaan ruokkineet tulosvastuullisuuden korostumista julkisessa keskustelussa arvioinnin keskeisenä ja monissa tapauksissa ainoana lähtökohtana. *Tulosvastuuta painottavan arvioinnin* keskeisiä muotoja esimerkiksi Englannissa ovat myös oppilaitoskohtaiset tarkastukset, joiden usein melko yksityiskohtaiset ja intiimitkin laadulliset arviointitulokset ovat yhtä lailla julkisesti kaikkien kiinnostuneiden luettavissa Internetin välityksellä.

Tulosvastuujatteluun pohjautuvan arvioinnin hyödynnettävyyttä rajoittaa merkittävimmin se, että tällöin arvioinnissa kiinnitetään yleensä huomiota vain lopputulokseen: mitä oppilaat osaavat tietyn opiskeluvaiheen jälkeen. Usein huomiotta sen sijaan jää se seikka, millaisia eroja oppilaiden ja oppilaitosten välillä on ollut jo ennen arvioitavan opiskeluvaiheen aloittamista – se käytännössä usein selittää suurimman osan loppuvaiheen eroista. Tulosvastuun korostamisen tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimusten kannalta olisi kuitenkin olennaista tietää, mikä on annetun opetuksen lisäarvo eli miten eri oppilaitokset onnistuvat kasvattamaan oppilaidensa osaamista lähtötilanteeseen nähden. Tähän kysymykseen ei voida vastata pelkästään lopputulosta mittaamalla, vaan tietoa tulisi hankkia jo oppilaiden aloittaessa opiskelunsa. Tähän on vain harvoin mahdollisuuksia, ja tällaisen arviointijärjestelmän rakentaminen kansallisella tasolla vaatii huomattavan paljon voimavaroja.

Tulosvastuuta painottavan arvioinnin ongelmana on myös vaikeus arvioida luotettavasti ja vertailukelpoisesti muita kuin perinteisiä oppisisältöjen toistamiseen perustuvia oppimistuloksia. Tämä ohjaa opettajia keskittymään opetuksessaan vain helposti mitattavaan osaamiseen, koska arvioinnin tulosten tiedetään vaikuttavan oppilaitoksen ja viime kädessä yksittäisen opettajan tulevaisuuteen. Näin ollen arvioinnin tavoiteltu vaikutus, opetuksen ja oppimisen laadun parantaminen ja tehostuminen, saattaa jäädä näennäiseksi ja jopa kehittyä kielteiseen suuntaan, vaikka mitatuin oppimistuloksin arvioituna osaaminen on parantunut. Todellisuudessa osaamisesta on parantunut vain koetilanteesta selviytyminen, eivät esimerkiksi ajattelu- ja ongelmanratkaisutaidot tai elinikäisen oppimisen valmiudet. Tarkastusjärjestelmän tuottaman



arviointitiedon käyttöä rajoittavat melko samankaltaiset ongelmat. Tietäessään tarkastusten vaikuttavan omaan tulevaisuuteensa oppilaitokset keskittyvät kehittelemään strategioita, joilla oma toiminta saadaan mahdollisimman edulliseen valoon.

Suomessa tulosvastuuta korostava arviointi ei ole vahvistunut niin paljon kuin esimerkiksi Englannissa tai muissa Pohjoismaissa. Kansainvälisissä vertailuissa korkeatasoisiksi osoittautuneet oppimistulokset ja koulujen välisten erojen vähäisyys ovat pitäneet luottamuksen koulujärjestelmään vahvana. Toisaalta myös meillä on paineita lisätä oppilaitosten tulosvastuun seuraamista: media vaatii arviointitietoa julkiseksi ja on saanut vaatimukselleen tukea korkeimpia oikeusasteita myöten, muiden maiden käytäntöjä halutaan myös Suomeen, ja lisäksi huoltajat kaipaavat tietoa lukion valitsemista varten. Pohjimmiltaan suomalainen yhteiskunta näyttää kuitenkin edelleen luottavan vahvasti koulujen ja opettajien ammattitaitoon pedagogiikan laaja-alaisina asiantuntijoina, minkä johdosta oppilaitoksille sallitaan Suomessa edelleen poikkeuksellisen laaja autonomia opetuksen järjestämisessä ja erityisesti saavutettujen tulosten arvioinnissa. Arviointi mielletään kiinteäksi osaksi pedagogista prosessia, jolloin sen ydintehtävä toteutuu opettajan ja oppilaan vuorovaikutuksessa. Ulkoisella arvioinnilla voidaan tukea tätä ydintä, mutta taitamattomasti toteutettuna tulosvastuuta yksipuolisesti korostava ulkoinen arviointi voi muodostaa vakavan uhan oppimista tarkoituksemukaisesti tukevalle oppimisarviointille.

Aiemmin kuvatussa luokittelussa Chelimsky (1997) nostaa toiseksi arvioinnin tehtäväksi *tiedontuotannon*. Tällöin puhutaan arviointitiedosta, jonka hyödynnettävyys nousee kyvystä tuottaa hyvin perusteltua ja soveltamiskelpoista tietoa mm. oppimisen ja koulutuksen keskeisistä prosesseista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Tällöin arviointitiedon tulee täyttää tutkimustiedon kriteerit tiedon luotettavuuden ja objektiivisuuden suhteen. Esimerkiksi kansainväliset oppimistuloksia koskevat vertailevat arvioinnit, joissa perinteisten kognitiivisten valmiuksien ohella mitataan monia muita osaamiseen, opettamiseen ja kouluyhteisön toimintaan liittyviä tekijöitä, antavat parhaimmillaan runsaasti tietoa oppilaan oppimisesta ja koulujärjestelmien tehokkuudesta. Myös erilaiset kehittämishankkeet, joissa halutaan tietoa esimerkiksi uuden opetusmenetelmän, vaihtoehtoisten oppikirjojen tai vaikkapa täydennyskoulutuksen vaikutuksista, sopivat tällaisen tutkimusta hyödyntävän arvioinnin pohjaksi.

Koulun kehittämisessä tällaista arviointia hyödynnetään aivan liian vähän. Monet mittavatkin uudistukset toteutetaan ilman systemaattista tiedonhankintaa, jolloin uudistusten todellisten vaikutusten arviointi jää epäluotettavaksi. Usein syynä on se, että luotettavan tiedon tarve havaitaan vasta, kun kehittämishanke on jo edennyt pitkälle toteutusvaiheeseen. Tällöin on liian myöhäistä rakentaa hankkeen vaikutusten arviointia luotettavalla tavalla, koska tietoa lähtötilanteesta ei voi enää saada. Liian usein kehittämishankkeissa joudutaankin tyytymään jälkikäteisarviointiin tai ”mutu-tietoon”, joiden luotettavuus ja uskottavuus ovat usein kyseenalaisia.

Koulutuksen arvioinnin näkökulmista *kehittämisarviointi* on luonteeltaan osallistavaa. Pyrkimyksenä on oppilaitoksen parantaminen. Tällöin arvioija toimii usein tiiviissä yhteistyössä esimerkiksi oppilaitoksen kehittämistiimin kanssa, eräänlaisena ”kriittisenä ystävänä” (Chelimsky 1997). Myös ulkopuolisia arviointeja voidaan hyödyntää kehittämisarvioinnin tapaan, jolloin keskeistä on muun muassa arvioinnin

tulosten työstäminen mahdollisimman tehokkaasti arvioinnin kohteina olleiden oppilaitosten ja niiden sidosryhmien käyttöön. Esimerkiksi laaja kansainvälinen arviointi tuottaa runsaasti sellaista tietoa, johon koulun on hyödyllistä verrata omia tuloksiaan. Kehittävän arvioinnin kannalta olennaista on se, että arvioitavilla itsellään, tässä tapauksissa oppilaitoksilla, on viime kädessä määräysvalta siihen, miten tuotettua arviointitietoa käytetään. Tällöin heidän päätettävissään on myös se, miten yksittäistä oppilaitosta koskevan arviointitiedon julkisuus määritellään.

Kehittävässä (konstruktivistisessä) lähestymistavassa arviointitiedon hyödyntäminen poikkeaa olennaisesti edellisistä (Rajavaara 1999; Patton 1996). Kun arviointien tekeminen ja arvottaminen jäävät toimijoiden yhdessä tehtäväksi, arvioijan tehtävä moniäänisen orkesterinjohtajan roolissa on nostaa esille erilaiset näkemykset ja edistää yhteisymmärryksen syntyä. Parhaimmillaan arvioinnista ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisestä muodostuu yhteinen, arvioijan ja muiden toimijoiden vuorovaikutuksellinen oppimisprosessi. Näiden oppimisprosessien kautta uudistuksista ja kehittämisohjelmista vastuussa olevat toimijat hyödyntävät syntyvää tietoa. Arviointitiedon käyttö on tällöin olennainen osa kehittämisprosessia: ellei tietoa hyödynnetä, ei tavoitetta ole saavutettu.

Kehittävässä arvioinnissa kaikkien osallistujien vaatimukset ja kokemukset pääsevät sellaisinaan esille ja koulutuksen ammattilaiset voivat kehittää toimintaansa. Se saattaa myös lisätä toimijoiden kiinnostusta ja kykyä ylipäänsä hyödyntää arviointeja ja arviointitietoa. Koska konstruktivistinen arviointi liittyy usein hyvin kiinteästi oppilaitoksen omiin kehittämishankkeisiin, arviointitiedon hyödynnettävyyden suurimmat ongelmat koskevat tiedon yleistettävyyttä. Koska arviointi on suorastaan liimautunut toimintaympäristöönsä, on lähestymistavalla tuotetusta tiedosta hankalaa tehdä yleistyksiä ja sitä on vaikea siirtää toisiin toimintaympäristöihin. (Rajavaara 1999; Patton 1996.)

Edellä käytetty kategorisointi saattaa korostaa liikaa eri arviointimuotojen erillisyyttä. Olennaisempaa kuin tämä on pitää kirkaana mielessä arvioinnin tarkoitus ja arvioida aina kriittisesti, miten arviointitoimet vaikuttavat organisaatioihin ja ihmisiin. Erilaiset tehtävät voivat yhtyä samassa arviointihankkeessa, ja samaa arviointitietoa voidaan käyttää hyvin eri tarkoituksiin. Esimerkkinä voidaan mainita julkisessa keskustelussa esillä olleet peruskoulun yhteiset kokeet, joita voidaan kehittää oppilaitosten tulosvastuuta painottavina standardoituina mittavälineinä. Tällöin niiden käytössä helposti edetään koulujen vertailuun ja niiden paremmuusjärjestysten esittelyyn julkisuudessa. Mutta yhtä lailla tällaisten kokeiden käyttöä voidaan suunnata koulun sisäiseen kehittämistyöhön tekemällä esimerkiksi koulukohtaisia profileja heikkouksista ja vahvuuksista. Tällöin olennaista on se, että koulu itse päättää testeihin osallistumisesta ja niistä saatavan tiedon käyttämisestä. Valtakunnallinen koe on tällöin koulun oman arvioinnin luotettava vertailupohja, ja sen perusteella voidaan selvittää oman koulun kehittämistarpeita. Tämä korostaa sitä, että arvioinnin pohjana on selkeä ”filosofia” ja sopimus arvioinnin tarkoituksesta ja tiedon käytöstä. Näin ei voida huomaamatta liukua koulujen julkiseen vertailuun ja perustella sitä ajatuksella: ”koska tieto kuitenkin on olemassa, miksi sitä ei käytettäisi”.

## 5 Arviointitoiminnan tulevaisuudesta

Arvostetut kansainväliset asiantuntijat (mm. Chelimsky 1995, 1997; Donaldson 2001; Mark 2001) ennustavat arviointitutkimuksessa ja arvioinnissa yleisemminkin tapahtuvan monia muutoksia 2000-luvun alkuvuosikymmeninä. Asiantuntijoiden mukaan monet arviointiin liittyvät näkemyserot lientyvät huomattavasti vuosikymmenten aikana. Arviointi nähdään nykyistä painokkaammin monitahoisena ja -menetelmäisenä toimintana, jolla on erilaisia tarkoituksia, kysymyksenasetteluja ja toisiaan täydentäviä lähestymis- ja käyttötapoja. Siinä on myös käytettävissä rikas metodinen variaatio. Arviointi on sallivampaa ja uuteen innostavaa, ja se pitää tervetulleina niin tulevaan kuin menneisyyteenkin katsovia hankkeita. Arvioinneissa sovelletaan ja yhdistetään aikaisempaa ennakkoluulottomammin kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia metodeja, rakennetaan tieteidenvälisiä yhteyksiä ja luodaan kanavia arviointitulosten tehokkaaseen levittämiseen ja hyödyntämiseen.

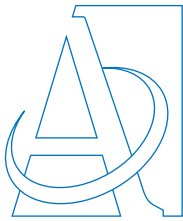
Arvioinnin lähtökohtana on, että sen tarkoitukset ja kysymyksenasettelut ohjaavat arviointimenetelmien valintaa, ei päinvastoin. Arviointitulosten uskottavuus muodostuu yhä kriittisemmäksi kysymykseksi, mikäli tuloksia halutaan käyttää valistavaan tarkoitukseen tai päätöksenteon tukena. Arvioinnin vaikuttavuus kasvaa edelleen osana kansainvälistä yhteistyötä, minkä vuoksi sen tulee omaksua globaalinen vastuunsa. Tärkeää on arvioinnin asiantuntemuksen vahvistaminen erityisesti kehitysmaissa mutta myös kehittyneissä teollisuusmaissa. Nämä kehitysnäkymät korostavat entisestään eettisten näkökohtien pohdinnan tärkeyttä ja sitä, että arvioinnin asiantuntijoiden pitää tiedostaa oma valtansa ja vastuunsa arvioinnin vaikutusten suhteen. Kypsää eettistä harkintaa edustaa myös se, että kaikessa arviointitoiminnassa pyritään avaramaan näkemyksiä ja epäilemään kaikkea liiallista ehdottomuutta ja yksipuolisuutta.

## Lähteet

- Alkin, M. C. & Taut S. M. 2003. Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation* 29, 1–12.
- Atjonen, P. 2007. Hyvä, paha arviointi. Helsinki: Tammi.
- Chelimsky, E. 1995. The political environment of evaluation and what it means for the development of the field. *Evaluation Practice* 16 (2), 215–225.
- Chelimsky, E. 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa E. Chelimsky & W.R. Shadish (toim.) *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1–26.
- Donaldson, S. 2001. Overcoming our negative reputation: Evaluation becomes known as a helping profession. *American Journal of Evaluation* 22 (3), 355–361.
- Linnakylä, P. & Välijärvi, J. 2005. Arvon mekin ansaitsemme. Kansainvälinen arviointi suomalaisen koulun kehittämiseksi. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Mark, M. 2001. Evaluation's future: Furor, futile or fertile? *American Journal of Evaluation* 22 (3), 457–479.
- Patton, M. Q. 1996. A world larger than formative and summative. *Evaluation Practice*, 17 (2), 131–144.
- Raivola, R. 2000. Tehoa vai laatua koulutukseen. Helsinki: WSOY.

- Rajavaara, M. 1999. Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa R. Eräsaari, T. Lindqvist, M. Mäntysaari & M. Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 31–53.
- Vuorenmaa, M. 2001. Ikkunoita arvioinnin tuolta puolen. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 176.





## Koulutuksen arviointityön kehystekijöitä tiedon vaikuttavuuden kannalta

### 1 Koulutuksen arvioinnin yhteiskunnallinen kehys

Arviointitoiminnan yleisenä lähtökohtana voidaan pitää käsitystä *rationaalisesta ja muutokseen valmiista ihmisestä*, joka säätelee ympäristöään, tekojaan ja itseään. Organisaatioissa tapahtuvan arviointityön yhteydessä tämä ajatus ulotetaan *yksilöistä yksiköihin* ja kokonaisuin *sosiaalsiin järjestelmiin*, jollainen koululaitoskin on. Pysytyäkseen huolehtimaan tehtävistään tässä hengessä myös opetustoimen on kyettävä seuraamaan ja kehittämään tavoitteitaan, toimintojaan ja tuloksiaan hyväksyttävällä tavalla. ”Hyväksyttävyys” taas riippuu kulloisestakin ajan hengestä, reaalista mahdollisuuksista ja käytännön osaamisesta. Nykyisellään siihen sisältyy ajatuksia koulutuksen perusteiden ja käytännön opetustoimen yhteiskunnallisuudesta, tieteellisyydestä ja relevanssista työ- ja kulttuurielämässä tarvittavan osaamisvarannon kehittämiseksi. Lisääntyvässä määrin asiaan on sisällytetty myös taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kriteereitä. (Esim. Jakku-Sihvonen 1993; Lahelma 1984.) On siis luonnollista odottaa asianosaisten aitoa mielenkiintoa siihen, millä tavoin näistä kansallisen olemassaolon ja kehityksen perusedellytyksistä huolehditaan eli miten laadukkaasti hoitaa tehtävänsä julkinen koulutusinstituutio, jolle on annettu vastuuta kulttuurin siirron, työvoiman kouluttamisen ja persoonallisuuden kehittymisen systemaattisesta tukemisesta kokonaisten ikäluokkien osalta.

Kun laadun takeiksi eivät riitä ylimalkaiset toiveiden tai käsitysten ilmaisut, joudutaan kysymään, *millä perustein ja minkälaisin toimenpitein koulutoimen työstä ja tulok-*



sista saadaan luotettavaa kuvaa ja miten tätä tietoa käytetään opetustoimen seurannan ja kehittämisen tarpeisiin. Vakavasti otettuna asiaan sisältyy vaatimus järjestyneestä tutkimus- ja arviointitoiminnasta. Tämä merkitsee toiminnan vastuullisten osapuolten ja näiden tehtävien identifiointia, eri tarkoituksiin sopivan näkemyksen ja osaamisen kehittämistä ja kaikkiaan työn edellyttämän arviointikulttuurin aikaansaamista.

Uskottavan *empiirisen tiedon hankinnan* ohella tulevat tärkeiksi tiedon avoimuus ja eettisesti hyväksyttävä käyttö *rationaalisen päätöksenteon perusteena*. Arviointien *laadun* osalta tulevat kysymykseen kouluoppimiseen liittyvien ilmiöiden ja ongelmien merkittävyys, käsitteellinen selkeys sekä hankitun tiedon tekninen ja tieteellinen luotettavuus. Se miten tässä onnistutaan, riippuu arviointityölle luoduista edellytyksistä hankkia järjestelmän tilan ja ohjaamisen kannalta merkittävää tietoa. Arvioitsijan on onnistuttava myös välittämään tuloksiaan ja tulkintojaan tahoille, joilla on opetustoimen säätelyn kannalta mahdollisuuksia päätöksentekoon ja toimintaan. Vasta näiden ”muutosagenttien” kautta voidaan saavuttaa *vaikuttavuutta* eli hyviä seurauksia myös ensisijaisille käyttäjille eli oppilaalle ja yhteiskunnalle. Tämän ”ulkoisen palvelukyvyn” katsotaan kuuluvan koulutuksen tärkeisiin tavoitekriteereihin. (Taulukko 1.)

## 2 Arviointityön lähtökohtia

### 2.1 Kehystekijöistä koulutuksen arviointimallissa

Koulutuksen ja opetustyön keskeisenä tavoitteena on myönteisten oppimistulosten – osaamisen, asenteiden, harrastuneisuuden ja oppimaan oppimisen – aikaan saaminen. Sama tavoite on myös arviointityön perimmäisenä ihanteena. Molemmilla on luonteenomaiset arvomaailmansa, menetelmälliset ratkaisunsa ja resurssinsa, jotka käytännön edellytyksinä ohjaavat toimintaa ja määräävät sen lopputuloksia. Näitä yleisorientoivia näkökohtia on tässä nimitetty toiminnan kehystekijöiksi. Yleisesti määriteltynä *kehystekijöillä tarkoitetaan* sellaisia mahdollisuuksia tai rajoituksia, joiden suhteen (tietyllä toiminnan tasolla) vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset, joskus jopa olemattomat.

Kehystekijöiden ja esimerkiksi resurssien ja prosessien välillä vallitsee siis periaatteellinen ero. Jälkimmäiset ajatellaan käyttäjän hallinnassa oleviksi toiminnoiksi, joita voidaan muuttaa vaikkapa tilannekohtaisten haasteiden ja tapahtumien mukaan. Kehystekijät taas joudutaan monesti hyväksymään sellaisinaan, ”annettuina”, ja ne saattavat olla joko myönteisiä mahdollisuuksia tai kielteisiä rajoituksia. Toisaalta on tärkeää havaita, että se mikä monitasoisen järjestelmän yhdellä toiminnan tasolla on säädeltävä, muutettava ja siten hallittavissa oleva suunnitelma tai toimeenpanoprosessi, saattaa toisella (yleensä alemmalla) tasolla kuulua kehystekijöihin. Tämän mukaan esimerkiksi luonnonolosuhteet, demografia, yhteiskunnassa vallitsevan teknologian tai tiedon välityksen taso sekä koulutusjärjestelmän rakenne ja tavoitteet kuuluisivat *opetussuunnitelmatyön* kehystekijöihin, kun taas opetussuunnitelma, paikallinen kouluympäristö ja oppilasjoukon laatu edustaisivat *opettajan* suunnittelun ja toiminnan kehystä, ja viimein kodin olosuhteet ja opettajan opetusjärjestelyt muodostaisivat näiden ohella *oppilaan* toiminnan kehyyksen. Tänä päivänä voidaan pohtia, millaisia kehystekijöitä

vaikkapa talouslama tai uusi hallintokulttuuri asettavat opetussuunnitelmatyölle sekä kunnan ja koulun toiminnalle. Kehystekijöiden huomioon ottaminen ja järjestäminen kuuluvat olennaisesti kouluoppimisen malliin kaikissa laajaoteisissa arviointihankkeissa. (Ks. esim. Noonan 1976; Noonan & Wold 1983; Peaker 1975; Plomp 1992; Stufflebeam 2004.) Näiden käsitteellistä hahmottamista voidaan – ja tulee – harrastaa myös kansallisissa ja paikallisissa puitteissa, kuten esimerkiksi Leimu (1974, 1981) on tehnyt.

On syytä havaita, että *kehystekijät muodostavat merkittävän osan niistä taustoista* – tarkoituksista, tavoitteista ja edellytyksistä – *joihin arvioinnin tuottamaa havaintotietoa sittemmin suhteutetaan* eli joihin nähden sitä analysoidaan ja tulkitaan. Tarkastelukulmiin saattavat kuulua sekä ylempien tasojen kehysten ja tuotosten vaikutukset että näiden alemmilla tasoilla todetut seuraamukset eli käytännössä yhteydet ja yhdysvaikutukset, erityisesti *oppimistuloksiin* nähden. Kehystekijöiden kvantitatiivinen arviointi ja vertailu käy kuitenkin mahdolliseksi vasta tilanteessa, jolloin näissä esiintyy merkittävää vaihtelua. Laajemman vaihtelun (varianssin) tavoittelu onkin ollut esimerkiksi kansainvälisten koulusaavutustutkimusten (IEA:n ja OECD/PISA:n) tutkimusmallin yhtenä ponttimena. Pyrkimyksenä voi tällöin olla laaja-alaisten koulutusratkaisujen (kuten koulutuksen aloittamisiän tai oppiainekohtaisen erikoistumisen) tuominen tarkasteluun, mikä ei olisi hevin mahdollista vain yhden maan koulutusjärjestelmän puitteissa. (Husén 1974; Leimu 2004c; Moskowitz & Stephens 2004; OECD 2001; Plomp 1992; Postlethwaite 2004; Purves & Levine 1975.)

Samaan tapaan voidaan *opetussuunnitelmatyössä* huomioida kansallisten, paikallisten, jopa yksilöllisten kehystekijöiden vaikutuksia. Puhutaankin (Stufflebeam 1976, 2004) erityisestä *kehysarviointista*, joka auttaa tavoitteiden asettamisessa ja siihen liittyvässä suunnittelutyössä, jota tapahtuu toiminnan kaikilla tasoilla. Nyt käsillä olevassa tarkastelussa kehystekijöitä pidetään kuitenkin arviointimallin hierarkkiseen rakenteeseen liittyvänä periaatteena, siis laajempaan kuin vain tietyn (yhden) tason suunnittelun käsitteenä.

## 2.2 Organisaatiokehys

Toimiva arviointimalli hakee lähtökohtansa ja oikeutuksensa niistä yleisistä *yhteiskunnallisista periaatteista ja käytännön tilanteista*, joihin itse julkinen opetustoimikin nojaa. Koulutuksen arvioinnille tehdään ehkä parhaiten oikeutta, jos sitä tarkastellaan *opetustoimen järjestelmäluonteen* valossa, mistä on joitakin perustavanlaatuisia seuraamuksia asioiden käsitteelliselle hahmottamiselle (ks. esim. Hersey & Blanchard). Yhtenä lähtökohtana on tällöin tunnistaa koulutusorganisaation *monitasoisuus* ja samalla sitä koskevien ilmiöiden *monitahoisuus*. Tämä vaikuttaa yhtä lailla arviointien tavoitteisiin, sisältöön ja menetelmiin kuin siihenkin, pidetäänkö havaintoja ja tulkintoja mielekkäinä, relevantteina. Tällöin joudutaan tekemisiin tutkimusten ja arviointien suunnittelun ja toimeenpanon, mutta myös niiden tulosten julkistamisen ja hyödyntämisen strategioiden kanssa. Tämä näkemys vaatii huomiota heti alkuun, sillä voitaneen väittää, että ellivät tutkimushavaintojen mielekkyyteen ja uskottavuuteen liittyvät vaatimukset täyty, on turha toivoa hankkeen tuloksille mielenkiintoa, käyttöä tai vaikuttavuutta.

Koulutusta tarkastellaan tällöin *organisaationa*, jolla on rakenteensa, toimintaympäristönsä, tiedettyjä tehtäviä sekä niistä johdettuja tavoitteita ja toimintamalleja. Malliin sisältyy ajatus toimivista osallisista sekä näille ominaisista vastuullisen asiantuntemuksen alueista, sisällöistä ja prosesseista. Näiden ajatellaan järjestyvän *hierarkiaksi*, jolla on tyypillisiä toiminnan tasoja omine vastuualueineen. (Cyert & MacCrimmon 1968). Asiaan liittyy tarve huomioida kullekin tasolle ominaiset *tavoitteet ja tehtävät* ja pitää näitä kriteereinä arvioitaessa toimeenpanoa ja lopulta toiminnan *tuloksia*. Arviointitapahtuma on luonteeltaan periaatteessa yhtä monitahoinen kuin on itse arvioitava ilmiökin eli suunnitelmallisen toiminnan ja sen tulosten luonne kompleksisessa järjestelmässä, tässä nimenomaan koulutusinstituutiossa. Asian hahmottamiseen vaikuttaa mm. se, minkä tason toiminnoista on kysymys, millaisten *kehystekijöiden* ja *edellytysten* ehdoilla koulutus tapahtuu, mihin *sisältöihin ja oppimistavoitteisiin* opetus keskeisesti suuntautuu, sekä viimein se, mihin tarkoituksiin arvioinnin tuloksia halutaan *käyttää*. Näiden yleisten reunaehtojen kannalta voidaan yksinkertaistettuna puhua seuraavista tasoista:

- 1) Sosiokulttuurinen **järjestelmätaso**, jonka intressit liittyvät koulutuksen yhteiskunnallisiin kehyksiin ja vaikutuksiin sekä koulutuspoliittisiin päätöksiin. Nämä *makrotason* tuotokset ja arvioinnit palvelevat kehyksinä lähinnä ohjelmataason suunnittelua sekä toimeenpanon eettisiä ja ammattimaisia ihanteita. Niiden tuloksista vastaavat koulutuspoliittiset päättäjät ja koulutusorganisaatio keskusvirastoinen.
- 2) **Ohjelmataso**, jonka tässä ajatellaan koskevan lähinnä opetussuunnitelmia (oppiohjelmia) ja niiden toteutumista. Nämä taas määräytyvät toisaalta makrotason kehyksistä, toisaalta mikrotason odotuksista ja tavoitteista, joita ohjelmien suunnittelutyö ja tuotokset palvelevat. Tämän *meso-tason* vastuulla on opetustoimen pedagoginen ja hallinnollinen sisältö, joka sallii paikalliset alakulttuurit ja tulkinnot. Tyypillisesti siihen lasketaan *kuntatason* toiminta, *opetussuunnitelman* paikalliset tulkinnat sekä *koulun ja kodin sisäinen kulttuuri* (kuten kouluyhteisön johtamisote ja ilmasto, perheen rakenne, hyvinvointi ja vapaa-ajan toiminnot).
- 3) **Yksilötason** opetus-oppimistapahtuma, johon katsotaan kuuluviksi käytännön opetustyön henkilökohtaiset interaktiot, opetus-oppimiskokemukset ym. pyrki- mykset noudattaa koulutuksen yleistä eetosta ja toteuttaa oppiohjelman perimmäisiä tavoitteita. Tämän *mikrotason* arvioinnit palvelevat opetustoimen pääasiakkaita eli oppilaita ja heidän oppimistaan. Niiden strategiat ja tulokset muodostavat koulutoimen vaikuttavuuden keskeisen kriteeristön, jota arvioinneissa peilataan ylempien toimintatasojen tavoitteisiin, resursseihin ja toimintoihin. Vaikka työn tuloksellisuus manifestoituu oppilaiden oppimistuloksissa, sen vaikuttavuutta koetellaan lähinnä seuraavan sukupolven yhteiskunnallisilla indikaattoreilla, jotka yhteensä kuvastavat koulutoimen ulkoista palvelukykyä. Tuloksellisuuden käsitettä on syvällisesti pohtinut mm. Vaherva (1983). Sen kaavamainen esitys on haettava esim. Jakku-Sihvoselta (1993; ks. taulukko 1).

**Taulukko 1.** Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin käsitteistöä kehittämistoimintaa varten (Jakku-Sihvonen 1993)

TULOSELLISUUS			
<b>TALOUDELLISUUS</b> ----- <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opiskelijalle</li> <li>• Oppilaitokselle</li> <li>• Julkisten menojen kannalta</li> </ul>	<b>VAIKUTTAVUUS</b> ULKOINEN PALVELUKYKY		<b>TEHOKKUUS</b> SISÄINEN PALVELUKYKY ----- <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujuvuus</li> <li>• Toimivuus</li> <li>• Aikavaatimus</li> <li>• Kehittymisvalmius</li> </ul>
	YKSILÖ ----- <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppilaitokset</li> <li>• Osaaminen</li> <li>• Kasvatusvaikutukset</li> <li>• Palvelukyky: Asiakastyytyväisyys</li> </ul>	YHTEISÖ ----- <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koulutuksen relevanssi</li> <li>• Kvalifikaatiot</li> <li>• Palvelukyky: Saatavuus</li> </ul>	

Kullakin tasolla arviointien tulisi palvella organisaation yleisiä tarkoitusperiä ja toiminnan eetosta. Niihin liittyy toiminnallisia ja päätöksenteon funktioita ja niille ominaisia tiedontarpeita. Siten arvioinneilla voi koulutusjärjestelmässä olla erilaisia tarkoitusperiä, menetelmällisiä otteita ja käytänteitä, joita voidaan hahmottaa eri tasoilla kohdattaviksi vaatimuksiksi ja asiantuntijatehtäviksi. Joudutaan siis esittämään kysymyksiä arvioinnin tarkoituksista, tavoitteista ja sisällöistä. Näitä käsitellään seuraavassa. On samalla syytä huomauttaa, että tässä luvussa tarkastellaan koulutusjärjestelmän arvioinnin kehystekijöitä melko laajalla kokonaisuutella, joten tiettyyn yhteen tasoon (kuten oppilaan arviointiin tai arvosteluun) tarvittavat tarkennukset on jätetty syrjään. Ymmärtävä lukija voinee kuitenkin nähdä esitettyjen luokitusten ja niitä koskevan keskustelun sovellettavuuden toiminnan eri tasoille.

## 2.3 Miksi arvioidaan?

### 2.3.1 Tilivelvollisuutta palveleva tehtävä

Tilivelvollisena oleminen tarkoittaa, että toimijat ovat *vastuussa* virallisten tavoitteiden ja sovitun ohjelman toimeenpanosta (implementaatiosta) sekä saavutettavista tuloksista. Nämä taas perustuvat erityisesti hallinnollisia, pedagogisia ja oikeusturvatehtäviä koskeviin säädöksiin, jotka luovat pohjaa varsinaiselle toiminnalle ja yhteisille käytänteille. Ne ohjaavat myös arviointitiedon hankintaa, dokumentointia ja tulkin-  
 ta. Evaluoinnin haasteina voidaan pitää mm. tietojen pysyvyyteen ja pätevyyteen perustuvaa vertailtavuutta, yksilöiden oikeusturvanäkökohtia ja niihin liittyviä salassapitovelvoitteita sekä muotojen ja sisällön vakioisuutta, jolla pyritään ylläpitämään järjestelmän vakautta ja jatkuvuutta. Perinteisesti näistä velvoitteista ovat huolehtineet keskushallinnon kouluviranomaiset, ehkä tyypillisesti taannoinen piirihallinto

tarkastustoimineen. Tämän järjestelmän paljolti purkaututtua on vastuuta siirtynyt paikallisille toteuttajille, jolloin luotetaan rehtorien ja opettajien ammattitaitoon ja työ-moraaliin. Tilalle on tullut monipuolista tutkimus- ja selvitystyötä aina kansainvälisiä vertailuja myöten, mutta niihin ei kuitenkaan tarkkaan ottaen liity tilivelvollisuuden taakkaa (ks. esim. Laukkanen 1994a,b).

Myös yksilötasolla suomalainen järjestelmä luottaa paljolti opiskeluprosessien toimivuuteen ja opettajien antamiin arvosanoihin ja muihin arviointeihin, sillä mitään todella merkittäviä (ns. high stakes) välitutkintoja meillä ei ole ennen ylioppilastutkintoa. Näiden virallinen käyttö rajoittuu melko tiukasti henkilökohtaiselle tasolle, sillä tutkintoon ja sen tuloksiin liittyviä kehystekijöitä on tutkittu vain satunnaisesti ja kaiken kaikkiaan varsin vähän. Tilivelvollisuuden täyttämiseksi tehtävä arviointi tapahtuu tyypillisesti läheisessä kosketuksessa ”asiakkaaseen” eli konkreettiseen tapaukseen ja on monesti luonteeltaan itsearviointia.

### 2.3.2 Päätöksentekoa palveleva tehtävä

Arvioinnilla on myös muita suunnitteluun, ohjelmointiin, toimeenpanoon ja ohjaukseen liittyviä oheistehtäviä koulutuksen reaaliaikaisissa toiminnoissa. Nämä seurannan ja kehittämistyön intressit ovat edellistä tehtävää väljempinä ja laaja-alaisempina. Ne sallivat etsimisen ja kokeilut, vaikka niillä toisaalta on omat puitteensa ja tavoitteensa sekä muut käytännön päätöksentekoon liittyvät rajoituksensa. Huomattakoon samalla, että *aikamittakaava* toiminnan eri tasoilla on erilainen. Niinpä järjestelmän ylätaso sallii – jopa vaatii – ratkaisuilleen enemmän aikaa ja valmistelua kuin ohjelma- tai yksilötason toiminnot.

Kuten edellä on viitattu, kaikkalainen arviointitiedon käyttö merkitsee *muutos-alttiutta*. Valmiutta (halua ja kykyä) muutokseen – erityisesti kehitykseen – voidaan pitää yksilön ja organisaation perusluonnetta kuvaavana ominaisuutena. Palautteen sanomasta riippuen se näet edellyttää *säätelyä*, puuttumista paitsi arvioinnin kohteen toimintaedellytyksiin, myös eettisiin ominaisuuksiin ja itse toimintoihin sekä niiden kautta *arviointityön perimmäisiin kriteereihin*. Opetustoitimessa nämä kriteerit liittyvät ylipäätään koulujärjestelmän opetusohjelmien toimivuuteen ja perimmältään myös *oppilaan oppimiseen* ja myönteiseen kehitykseen. Säätely voi olla välineellistä, jolloin etsitään aktiivisia keinoja hallita muutokseen vaikuttavia asioita. Muutoksen yleisiä ehtoja taas määräävät *toimintaympäristön* tekijät ja tilanteen edellyttämän *muutoksen suuruus*. Tästä päädytään niin sanottuun *päätöksenteon tilanteeseen*, jonka Stufflebeam (1976) on esittänyt nelikenttänä (ks. taulukko 2). Luokittelu analysoi tilanteita siinä tavoitellun *muutoksen mittavuuden* ja säätelyä koskevan *osaamisen* kannalta. Osaamisella tarkoitetaan tässä muutostilanteen käsitteellistä, tiedollista ja käytännön toimenpiteiden tasolla vaadittavaa hallintaa.

Jos toiminnan perustelut, menettelyt ja seuraamukset ovat pitkälti tiedossa ja vakiintuneita, toiminnoista ja totutuista käytännöistä tulee helposti tavoitteita sinänsä eikä halua muutokseen juuri ole. Asialla on tällöin merkitystä lähinnä järjestelmän vakauden ja jatkuvuuden kannalta, jolloin päätöksentekotilannetta voidaan Stuffle-

**Taulukko 2.** *Päätöksenteon tilanne D. Stufflebeamin (1976) mukaan.  
Päätöksenteon luonne asian tiedollisen hallinnan ja muutoksen huomattavuuden funktiona*

ASIAN TIEDOLLINEN HALLINTA:	TAVOITELTAVAN MUUTOKSEN MÄÄRÄ:	
	VÄHÄINEN	SUURI
<b>VAHVA</b>  (Runsasti tietoa merkittävistä tekijöistä eli kontingensseista)	<b>HOMEOSTAATTINEN TASAPAINOTILA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TAVOITE: Säilyttävä entisten käytänteiden ylläpito</li> <li>• TOIMINTA: Elvyttävää korjailua</li> <li>• SEN PERUSTEET: Laadun tarkkailu, tekniset standardit</li> <li>• MENETTELY: Hallinnollisia ja liikkeenjohdollisia rutiinitoimenpiteitä</li> <li>• <b>ARVIOINNIN TARVE: VÄHÄISTÄ</b></li> </ul>	<b>METAMORFINEN TILANNE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TAVOITE: Uutta luova täydellinen muutos entiseen</li> <li>• TOIMINTA: Utopistisia toimenpiteitä ja menettelytapoja</li> <li>• SEN PERUSTEET: Ideologia tai kaikenkattava perusteoria</li> <li>• MENETTELY: Kaikkien voimavarojen mobilisointi</li> <li>• <b>ARVIOINNIN TARVE: OLEMATONTA</b></li> </ul>
<b>HEIKKO</b>  (Vähän tietoa merkittävistä tekijöistä eli kontingensseista)	<b>KEHITYSHAKUINEN INNOVAATIOTILANNE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TAVOITE: Vähittäiset pikku parannukset</li> <li>• TOIMINTA: Jatkuvaa kehittämistyötä laadun parantamiseksi</li> <li>• SEN PERUSTEET: Soveltava tutkimus, asiantuntijoiden laatuarkinta</li> <li>• MENETTELY: Hallittu professionaalinen asiantuntijatyö</li> <li>• <b>ARVIOINNIN TARVE: HUOMATTAVAA</b></li> </ul>	<b>(UUTTA LUOVA) REFORMITILANNE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TAVOITE: Vakava uudistamispyrkimys</li> <li>• TOIMINTA: Vaihtoehtojen hakua ja ongelmanratkaisua; kokeilu-, tutkimus- ja kehittämistyötä</li> <li>• SEN PERUSTEET: Innovatiivinen uudistaminen, uutta etsivä perustutkimus</li> <li>• MENETTELY: Järjestynyt tutkimus- ja kehittämistyö</li> <li>• <b>ARVIOINNIN TARVE: ERITTÄIN SUURTA</b></li> </ul>

beamien esittämässä mielessä pitää ns. *homeostaattisena tasapainotilana*. Tällöin järjestelmän *tavoite on säilyttävä*, se pyrkii vähäisin korjailevin säädöin palauttamaan toiminnan totuttuihin uomiinsa. Koska asiaan liittyy ajatus käytännön kokemuksesta ja tilanteen pitkälle menevästä käsitteellis-tiedollisesta hallinnasta, formaalin arviointitiedon tarpeet nähdään melko vähäisiksi. Kuitenkin myös tällöin on – varsinkin toiminnan ylemmällä tasolla – tarpeen saada edes ajoittain tietoa *kongruensseista* eli tuttuun ja koeteltujen tavoitteiden toteutumisesta käytännössä. Arvioinnin kannalta kysymyksessä olisi edellä mainittua tilivelvollisuutta palveleva tehtävä.

Muutokseen pyrkivässä päätöksenteossa tehdään valintoja useiden lupaaviksi arveltujen ja käytännössä mahdollisten vaihtoehtojen joukosta. Silloin muutosten määrä ja suuruus saattavat olla jokseenkin kohtuullisia. Vaihtoehtojen edellytyksistä ja seurauksista on kuitenkin vain vähän koeteltua ja uskottavaa tietoa, joten arviointitiedon tarve on huomattava. Stufflebeamin termin kysymyksessä olisi *kehityshakuinen innovaatiotilanne* (incremental decision situation). Arvioinnin kannalta tulee pohdittavaksi, kuinka tehokkaasti pienet kokeilevat muutokset ja pienimuotoinen kehittäminen parantavat toimintaa ja ylimalkaan tuottavat tavoitteiden kannalta suotuisia muutoksia: miten tarkoituksenmukaisia innovatiiviset ratkaisut ovat olleet.

Kun sitten ongelmatilanteen eri vaihtoehdot edellyttävät suurta ja syvällistä muutosta, jonka seuraamukset ovat vain vähäisessä määrin ennakoitavissa, puhutaan *uudistamistilanteesta* (varsinaisesta reformista), jossa pyrkimys on todella uutta luoviin, ennen kokemattomiin ratkaisuihin eikä muutoksen tuloksesta ole varmuutta. Tällaisten ratkaisujen taustalla on yleensä vahva teoreettinen näkemys, toisenlaisissa olosuhteissa (esim. muissa maissa tai erikoisolosuhteissa) saadut kokemukset tai päättävän tahon voimakas, usein poliittinen tahto, eikä päätöksenteon tietopohja ole siis kovin vahva. Tällöin empiirisen seurannan ja arvioinnin asema on erittäin tärkeä. Koska samalla on tärkeää saada puheena oleva ilmiö mahdollisimman hyvin myös käsitteellisteoreettiseen hallintaan, on käytännön kokeilun ohella tärkeää myös *vakavan tutkimuksellisen otteen soveltaminen*. Tiedon intressinä on silloin päätösten konkreettisten seuraamusten ohella (decision orientation) myös astetta yleisempi tilanteen kausaalisuhteiden hallinta (conclusion orientation). (Ks. Cronbach & Suppes 1969.)

Päätöksentekotilanteen eräänlaisena ääriesimerkkinä on ns. *metamorfinen tilanne*, jossa tavoitteena on jokseenkin täydellinen muutos entiseen. Muutoksen perusteena on jokin kaikenkattava ideologia, jonka mukaisesti mobilisoidaan kaikki mahdolliset keinot ja voimavarat, riippumatta niiden vaatimista resursseista, uhreista tai muista haitallisista oheistuloksista. Koska näillä ei ole merkitystä uudistuksen vaatimusten ja ohjautumisen kannalta, myös arviointitiedon tarve on olematonta. Esimerkkeinä – tosin harvinaisina – voidaan mainita Kiinan ja Kambodžan kulttuurivallankumoukset.

### 2.3.3 Johtopäätöksiin tähtäävä tutkimustehtävä

Johtopäätöksiin tähtäävässä tutkimustehtävässä arvioinnin tuloksia käytetään opetus- ja oppimistapahtuman lainalaisuuksien tms. *yleisten ilmiöiden, pikemmin kuin yksittäisten tapausten* selvittelyyn. Tyypillisenä tavoitteena on ongelma-keskeinen näkökulma ja empiirinen ote, joka pyrkii rakentamaan kestäväää tietopohjaa mm. vertailevaa arviointia ja soveltavaa päätöksentekoa varten. Niiden avulla on tarkoitus tehdä eri tasoja palvelevia *suosituksia*. Siinä missä *varsinainen tutkimustyö* hakee keskeiset lähtökohdansa käsitteellis-teoreettisista ongelmista, *arviointitutkimus* on luonteeltaan *soveltavaa*: se nojaa tietyissä järjestelmässä tai tietyllä toiminnan tasolla omaksuttuihin tavoitteisiin, sen reaalityöjien ja -tapahtumien kuvauksiin sekä väljään rakenteelliseen analyysiin, mutta pyrkii samalla ylläpitämään tieteellisen tutkimuksen ihanteita: käsitteellistä selkeyttä, edustavuutta, kriittisyyttä ja läpinäkyvyyttä. Aikaisempi koke-

mus ja looginen päättely pyritään viemään hypoteesien kehittelyn asteelle, ja hypoteesien pitävyyttä koetellaan tieteellisten tutkimuseriaatteiden ja -käytänteiden varassa. Tavoitteena on ilmiöiden syvälinen (käsitteellinen ja käytännöllinen) ymmärtäminen ja lopulta validit tulokset niiden ehdoista ja edellytyksistä.

Tutkimustehtävää voidaan pitää arviointityössä saatujen kokemusten *yleistämisenä*, jolloin selvitetään eri tekijöiden osuutta opetustoimen ilmiöihin ja asiointiloihin. Tyypillistä on pyrkimys käsitteellisesti hahmotettujen rakennemallien mukaisiin *selityssuhteisiin* empiiristen havaintoaineistojen varassa. On selvää, että yleistysten ehtoihin on tällöin kiinnitettävä vakavaa huomiota. Niinpä sekä yksiköiden, henkilöiden että tutkimussisältöjen *otantojen* periaatteet ja näytteiden laatu nousevat tärkeään asemaan. Tavoiteltava tieto puolestaan luo edellytyksiä opetustoimen säätelyprosessien (ml. itsearvioinnin) kehittämiseksi, mistä syystä asiasta käytetään juuri *evaluaatiotutkimuksen* nimitystä. (Ks. myös Leimu 1996, 2004d; Rombach & Sahlin-Andersson 1995; Scheerens 1987.)

## 2.4 Arvioinnin sisältö: Mitä arvioidaan ja mitkä ovat arvioinnin tavoitteet?

Edellä jäsenneyistä reunaehdoista seuraa varsin monitahoinen arviointitarpeiden ja -mahdollisuuksien joukko, johon sisältyviä tehtäviä voidaan tässä yhteydessä vain kaavamaisesti osoitella. Koulutuksen arviointityötä rajaavat yhtäältä yleinen velvoite verrata tuloksia tavoitteisiin eli ns. *implementaation ongelma* ja toisaalta *kehityshaikainen päätöksentekoko* kunkin tason elävässä tehtäväkentässä. Jos muistetaan, että toiminnalliset tehtävät ja arvioinnin roolit eivät kuulu yksinomaisesti millekään tietylle toiminnan tasolle vaan *kaikille*, voidaan edellä esitetyt näkökohdat arvioinnin asemasta opetustoimen kokonaisjärjestelmässä kiteyttää taulukossa 3 esitetyn mallin mukaisesti. Siinä on yhdistetty Staken (1967) ja Stufflebeamin (1976) esittämiä näkökohtia.

### 2.4.1 Arviointien substanssista

Arviointeihin liittyy yleensä erilaisten *päätöksentekoprosessien* tarpeita. Näissä paneudutaan tarvittavien päätösten sisältöön, *substanssiin*, jonka eri osa-alueet ja velvoitteet merkitsevät samalla eriytyneen asiantuntemuksen tarpeita. Suunnittelupäätökset, resurssointi- ja ohjelmointipäätökset, toimintapäätökset ja säätelypäätökset edellyttävät kukin omanlaatuista tietopohjaa ja arviointia, jota voidaan soveltaa eri tasojen ongelmiin ja kehittämistarpeisiin. On ehkä syytä huomauttaa, että seuraavassa mainittujen vastuualueiden ja päätösten ei ajatella rajoittuvan järjestelmässä yksinomaisesti millekään tietylle toiminnan tasolle, vaan ne nähdään *kaikilla tasoilla tarpeelliseksi* velvoitteiksi. Ainoastaan toimintaympäristö ja tuotosten ensisijainen hyödyntäjä ajatellaan oman pääasiallisen vastuualueen asiakkaaksi, jonka tarpeita arviointi tuloksillaan palvelee. Perimmältään kaiken toiminnan nähdään kuitenkin palvelevan oppilaiden oppimista, jonka suhteen kaikkien eri tasojen toiminnot ovat välineellisiä. Jär-



jestelmän vastuualueita ja niihin liittyviä arvioinnin tarpeita voidaan yleisluontoisesti esittää taulukon 3 mukaisina.

**Taulukko 3.** *Opetustoimen arvioinnin tehtäväkentän kartoitusta: arvioinnin vastuualueita, sisältöjä ja strategioita päätöksentekotapahtuman kannalta (D. Stufflebeamin, 1976, pohjalta koottuna ja täydennettynä)*

Vastuualue, tilivelvollisuus	Päätöksentekotapahtuman vaihe	Päätösten luonne	Tarvittava arviointitieto	Arviointistrategia
Vastuu tavoitteiden asettamisesta ja määrittelystä	Orientaatiovaihe	Suunnittelu-päätöksiä (planning decisions)	Kehysarviointi (context evaluation)	Induktiivinen kartoitus, etnografinen menetelmä
Vastuu resursien saatavuudesta ja ohjelmoinnista	Varsinainen päätöksenteko ja asiaan liittyvät oheispäätökset	Ohjelmointi-päätöksiä (structuring decisions)	Panosarviointi (input evaluation)	Diagnostinen edellytysten kartoitus ja arviointi
Vastuu resursien käytelmästä eli toimeenpanoprosessista	Toimeenpanovaihe	Toimintapäätöksiä (implementing decisions)	Prosessiarviointi (process evaluation)	Formatiivinen arviointi
Vastuu tuloksista	Toiminnan ohjaimisen ja säätelyn vaihe	Säätelypäätöksiä (recycling decisions)	Tulosarviointi (product evaluation)	Summatiivinen arviointi

Taulukossa 3 mainituilla arvioinnin lajeilla on eri tasoilla ja eri tarkoituksia varten omat lähtöedellytyksensä ja tehtävänsä opetustoimen päätöksenteossa ja toiminnoissa. Arvioinnin asema taulukossa viittaa sen strategiaan tehtäviin, kohteeseen, sisältöihin ja keskeisiin keinoihin näissä prosesseissa. (Bloom, Hastings & Madaus 1971; Stufflebeam 1976). Arvioinneilla on kuitenkin tietyt tarkoituksensa, jotka liittyvä päätöksenteossa esiin tuleviin tehtäviin ja ongelmiin.

Yleisesti katsottuna tällaisia ovat *päätöksenteon sisältöön* liittyvät ns. *funktionaaliset tarpeet*: erityyppiset päätökset lähtevät erilaisista intresseistä ja edellyttävät kukin omanlaatuistaan tietopohjaa ja arviointia. Arvioinnin päätöksentekonäkölle selvitäessään Stufflebeam (1976) on laatinut eräänlaisen päätösten typologian, johon kuuluu toisaalta aikomuksia, tarkoituksia ja pyrkimyksiä, toisaalta varsinaiseen toteutukseen kuuluvia päätöksiä. Jos samalla kysytään, koskevatko päätökset lähinnä tavoitteita vaiko keinoja, päädytään neljään päätösten kategoriaan:

- 1) **Suunnittelupäätökset**, joissa kehitellään tavoitteisiin liittyviä *aikomuksia*. Suunnittelupäätökset eivät suinkaan asetu mihinkään tiettyyn organisaation tasoon, vaan koskevat koko järjestelmää, toiminnan eri tasoilla. Olennaisesti nämä päätökset asettavat toiminnalle tavoitteita, jotka aikaisemman kokemuksen tai nyky-yrkimysten valossa ovat toivottuja ja realistisia. Suunnittelupäätöksiä palvelee

- erityisesti ns. *kehysarviointi*, jossa kiinnitetään huomiota toiminnan ympäristötekijöihin ja yleiseen dynamiikkaan: lähtökohtiin, tarpeisiin ja tavoitteisiin.
- 2) **Ohjelmointipäätökset** koskevat *tavoiteltuja keinoja*, joita tarvitaan suunnittelu- päätösten toimeen panemisessa. Niiden tekemistä palvelee *panosarviointi*, jonka ongelmina ovat erityisesti toiminnan tarvitsemien resurssien osoittaminen, kohdentaminen ja koordinointi siten, että voidaan odottaa niiden mielekäästä ja tehokasta käyttöä. Tämä on luonteeltaan kehittämistyötä tai kokemukseen perustuvaa harkintaa (prevaluation), jolloin rakennetaan niitä konkreettisia puitteita ja järjestyjä, joiden avulla suunnittelupäätöksiä toteutetaan.
  - 3) **Toimeenpanopäätökset** koskevat toteutuksessa *käytettäviä keinoja*, joiden valintaa ja käyttötapaa palvelee *prosessiarviointi*. Tällä ohjataan (henkisten ja aineellisten) resurssien käyttelyä omaksutun ohjelman mukaisesti eli aktivoidaan ja ohjataan *toimintaa*. Edellisiä selvemmin joudutaan tässä huomioimaan toisaalta ohjeenmukainen (rutiini)toiminta, toisaalta valinnaisten toimintaratkaisujen joukko – eli varsinainen päätöksenteko. Eri tasojen ja osajärjestelmien yleinen toiminta-ajatus tyypillisesti sallii tai vaatii erilaista liikkumavapautta juuri toimeenpanopäätösten osalta, mikä paljolti konkretisoi järjestelmän keskittymisen asteen.
  - 4) **Säätelypäätöksiä** tehdään tyypillisesti silloin, kun ohjelmaa tai opintojaksoa on toteutettu joko osittain tai kokonaan. Päätöksenteko nojautuu tyypillisesti tulosarviointiin, jossa edellisiin sisältyvää taustatietoa suhteutetaan toiminnan tavoitteisiin. Korjaavat ja ohjaavat säätelypäätökset koskevat lähinnä ohjelman toteutusta, joskus myös sen tavoitteita. Se miten usein ja miten joustavasti säätelypäätöksiä tehdään, määrittelee paljolti järjestelmän toiminnan luonteen – päätösten tekemisen tahtiin vaikuttaa luonnollisesti niiden yleinen aikamittakaava, joka eri tasoilla on erilainen (hyvinkin 2 sekunnista 10 vuoteen).

#### 2.4.2 Arvioinnin strategioista

Edellisen jatkumona voidaan pitää *arvioinnin tarkoitusperiin* liittyviä strategisia eroja, jotka liittyvät arviointitiedon välineellisyyteen eli *arvioinnin itsensä rooliin kehittämisprosessissa* (tyypillisesti oppilaan oppimisen aikaansaamisessa). Tutuiksi ovat tulleet termeinä ehkä pikemmin kuin käytännön strategioina tärkeät periaatteelliset erot diagnostisen, formatiivisen ja summatiivisen arviointistrategian välillä. (Asiasta lisää esim. Bloom, Hastings & Madaus 1971; Scriven 2004; Linnakylä 1974; Leimu & Saari 1976.) Edellä sanotun valossa ja jos päätelmiä tehdään arvioinnille oppimisprosessissa annetun tehtävän mukaan, voidaan nähdä, että *summatiivinen päätearvioinnin strategia* harvakseltaan tapahtuvine mittauksineen muistuttaa luonteeltaan *homeostaattista päätöksentekoa*. Koska summatiiviset mittaukset toistuvat melko harvoin, koska ne summaavat laajahkoja kokonaisuuksia ja koska niiden ajoitus sallii enää vain vähän opetus- tai oppimisprosessin korjaustoimia, summatiivisella arvioinnilla on pitkälti *hallinnollinen ja tilivelvollisuuden* täyttämiseen liittyvä rooli. Niinpä esimerkiksi opintovaiheen loppumittauksilla on lähinnä koulutuspoliittista tai (yksilötasolla) kva- lifi- kaatioihin liittyvää merkitystä. Jälkimmäisten kohdalla puhutaan ns. high stakes vs.

low stakes -mittauksista sen mukaan, missä määrin arviointiin sisältyy henkilökohtaisia riskejä tai ambitioita. Tilivelvollisuus tässä katsannossa tarkoittaa lähinnä vastuuta opetuksen keinojen toimeenpanosta, ei niinkään opetuksen lopputuloksesta. Toisaalta ne saattavat vaikuttaa tunnollisten opettajien kokemuksiin työnsä tuloksellisuudesta.

*Diagnostisessa arvioinnissa* pyritään selvittämään erityisesti yksilötasolla *syvällisiä, usein pysyväisluontoisia oppimisvaikeuksia* ja niiden syitä tai analysoimaan opiskeluhistorian aikaansaamia vinoutumia. Asia muistuttaa päätöksenteon *reformitilannetta*, jossa oppilaan fyysisten tai psyykkisten ongelmien vuoksi voidaan päätyä suositteluun erilaisia rakenteellisia (esim. sijoitus- tai valinta)ratkaisuja. Reformitilanteessa voidaan myös puuttua fyysisiin olosuhteisiin ja apuvälineistöön, mutta ei välttämättä tilapäisiin henkilö- tai ryhmäkohtaisiin oppimisvaikeuksiin. Opettajan pitää tuntea niin oppilaansa kuin alansakin, jotta hän osaisi tarvittaessa pyytää ulkopuolista apua ja ohjata korjaustoimia strategisesti oikeisiin kohteisiin.

*Formatiivista* otetta voidaan soveltaa myös muilla toiminnan tasoilla, siihen kun liittyy olennaisesti tiivis seuranta, ns. *formatiivinen strategia*, usein toistuvine havainnoineen prosessin etenemisestä ja siinä koetuista vaikeuksista. Opetussuunnitelmien kehittämissivaiheissa tähän voidaan käyttää apuna laajempaa tutkimus- ja kehittämissivotyötä, kuten meillä tehtiin peruskoulun valmisteluvaiheissa. Aktiivisen toiminnan myötä esiin tulevia ongelmia havainnoivan, diagnosoivan ja arvioivan tiedon käyttöä voidaan verrata *kehityshakuisen* uudistamispyrkimykseen, jossa toimintaa pyritään monin eri ”täsmäkeinoin” ohjaamaan tavoitteena olevan suorituksen tms. uuden tekemisen jäljille.

### 3 Arvioinnin tarpeita ja tilanteita

Koulutuksen laaja-alaisessa arviointityössä tavoiteltu tutkimusote ei kuitenkaan rajoitu vain tiettyyn arviointinäkökulmaan, vaan siinä pyritään ottamaan kehystekijät monipuolisesti huomioon ja selvittämään rakennesuhteita. Tärkeiden kriteerien suhteen tehdyissä arvioinneissa tutkimustyön tavoitteet ulottuvat tuloksista myös kehys-, panos- ja prosessipiirteiden todenmukaiseen kuvaamiseen ja arviointeihin, joissa yksittäisten ja kapeiden (analogia)vertailujen ohella pyritään luomaan myös tulosten ”koulutusekologia” eli rakenteellisia selitysmalleja. Näiden ns. homologiavertailujen varassa työ saa *arviointitutkimuksen* luonnetta. Ymmärtävissä käsissä niiltä voi silloin odottaa parempaa vaikuttavuutta. Jos tällaisia malleja sovelletaan läpäisevänä asetelmana yli useiden koulutusjärjestelmien (eli kansallisten sovellutusten), voidaan tarkastelut ulottaa yksinkertaisia rinnastuksia pitemmälle ja syventää käytännöllisiä päätöksentekofunktioita palveleva tutkimus *koulutuksen teoreettiseksi perustutkimukseksi*, jollaisen varassa arvioinneista saatavat hyödyt voivat levitä laajemmalle. Tällaisesta tutkimusotteesta voidaan eräin edellytyksin käyttää myös *vertailevan kasvatustieteen* nimitystä, erityisesti milloin koulutusjärjestelmien sisäisten ilmiöiden luonnetta pyritään analysoimaan monikansallisen kehystiedon ja siinä ilmenevän vaihtelun valossa. (Noah & Eckstein 1969; Leimu 1981, 2004b.)

On syytä huomata paitsi se, että järjestelmän eri tasojen arvioinneilla on *eri aikamittakaavansa*, myös se, että *samaa lähtötietoa voidaan* tietyin edellytyksin *käyttää eri tarkoituksiin*. Niinpä yksilötasolla kerätty tieto voi palvella järjestelmätason tarpeita ja hallinnollisin velvoittein kertyneellä tilannetiedolla saattaa olla myös käytännöllistä tai teoreettista merkitystä. Tämä liittyy mm. siihen ongelmistoon ja strategiaan, joka arviointityössä on omaksuttu, sekä niihin tehtäviin, joita tiedon käytölle halutaan antaa. *Arvioinnin ajoitus ja tiheys* sekä hyödyntämisen *aktiivisuus* määrittelevät, missä määrin arviointitiedolla voi olla esimerkiksi kehittävä (formatiivista) merkitystä. Toisaalta summatiivinen (pääte)arviointi on harvoin tapahtuvaa ja luonteeltaan toteavaa, siis periaatteessa melko passiivista.



**Kuvio 1.** Arvioinnin, tutkimuksen ja arviointitutkimuksen luonnehdintaa

## 4 Evaluaatiotoiminnan yleishahmo koulutusjärjestelmässä

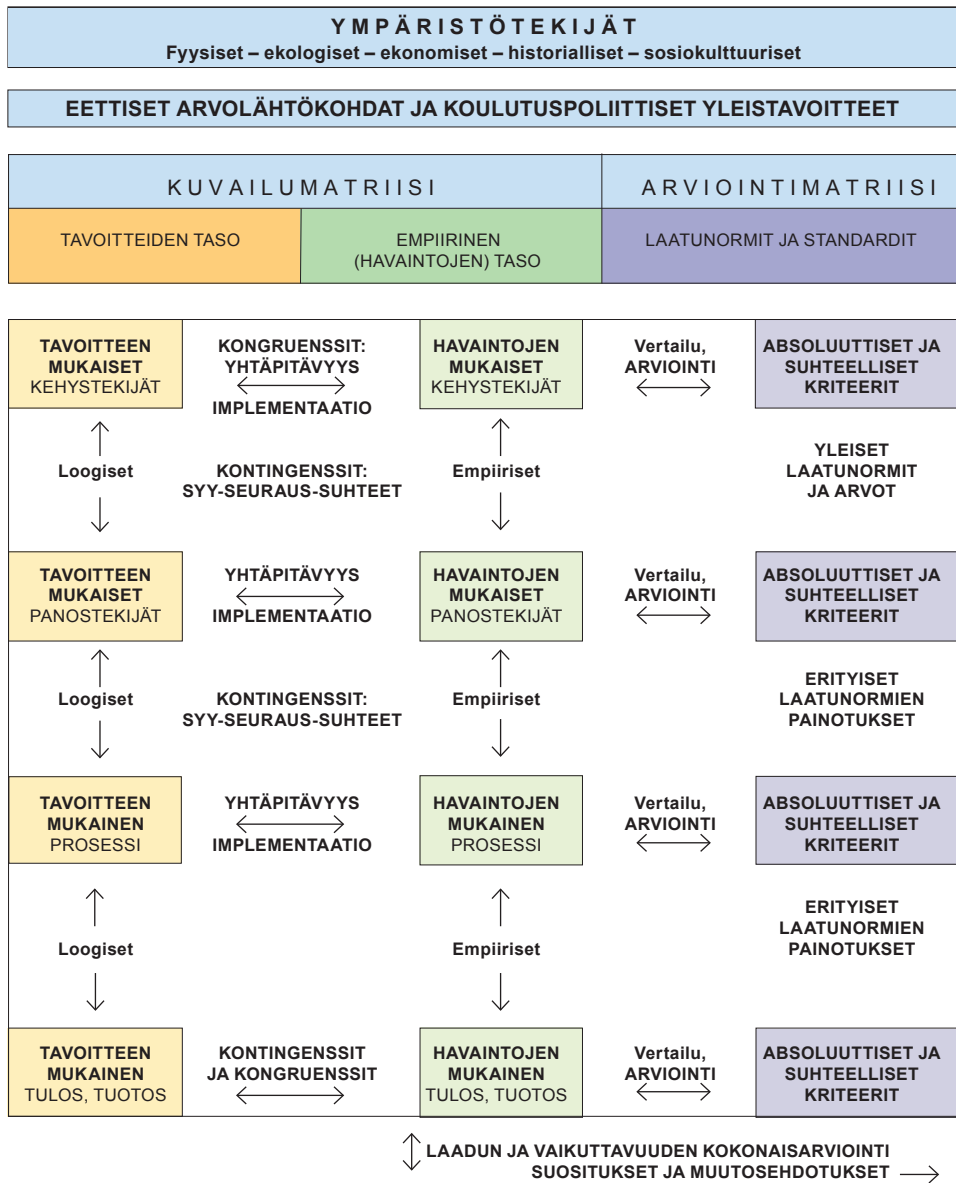
Monessa mielessä käyttökelpoisen arviointityön kokonaishahmotuksen on esittänyt Stake (1967). Hän erottaa opetussuunnitelmien arviointitoiminnassa toisistaan 1) kuvailun ja 2) arvioinnin. Kun tähän yhdistetään Stufflebeamin (1976) astetta yksityiskohtaisempi sisältöjen ja tehtävien analyysi, muodostuu arviointityön kokonaiskuvaksi taulukossa 4 esitetty näkemys. Siinä kullakin tasolla arvioinnissa tarkastellut kohteet ja tulokset peilautuvat alkuperäisiin tarkoituksiin, joiden saavuttamisen aste muodostaa yleensä arvioinneista tehtävien tulkintojen ja toimenpide-ehdotusten ytimen.

Taulukon 4 esityksessä tärkeisiin kehystekijöihin liittyy ”tuttujen” ympäristötekijöiden ohella myös periaatteellisia (esim. Konttinen 1994) ja syvällisesti eettisiä arvolähtökohtia, joita varsinkin House (1980) on korostanut. Koulutuksen ja sen arvioinnin yleistavoitteita on podittu lukemattomissa yhteyksissä. Tässä yhteydessä niiden viitteiksi sopinevat esim. Husénin ja Koganin näkemykset (Husén 1983; Husén & Kogan 1984). *Kuvaileva arviointitieto* jäsenyy ensinnäkin *tavoiteltujen* asiantilojen kuvailuksi. Siihen kuuluvat alun perin loogisesti päätellyt tai oletetut taustatekijät sekä aiotut ja tarkoitetut panos- ja prosessitekijät, joilla tiedetään tai arvellaan olevan myönteisiä vaikutuksia tavoitteiden, erityisesti oppimistulosten saavuttamiseen. Toisaalta pyritään vastaavien *empiirisesti havaittujen* asiantilojen kuvailuun. Näihin kuuluvat edellisiä vastaavat tiedot kehystekijöistä, lähtötilanteesta, toimenpiteistä, prosessista ja oppimistuloksista sellaisina kuin ne ilmenevät tietyn konkreettisen toteutuksen yhteydessä. Kun empiiristen havaintojen (ja siten arvioinnin) kohteiksi voidaan valita vain murto-osa mahdollisista ja tärkeistäkin vaikuttavista tekijöistä ja tuloksista, joudutaan arvioinnin perustietoja kerätessä kiinnittämään erityistä huomiota kerättävän havaintotiedon *edustavuuteen*, mikä tuo muassaan sekä sisältöjen että henkilöiden *otanan* ongelmia.

*Kuvailevan arviointitiedon käytössä* on kaksi pääsuuntaa: Ensinnäkin voidaan tarkastella *tavoiteltujen ja havaittujen asiantilojen välistä yhtäpitävyyttä*, sitä, missä määrin tavoitteiksi asetetut edellytykset, toiminnot ja lopputilat käytännössä toteutuvat. Täyden *yhtäpitävyyden* (kongruenssin) vallitessa empiirisesti havaitut asiantilat (lähtötilanteet, toimenpiteet ja tulokset) käyvät yksiin niihin liittyvien tarkoitusten kanssa. Tämä evaluaatiotutkimuksen suunta ja vaihe on siis kohdistunut koulutuspolitiikan, opetussuunnitelmien tai oppilaan kehittymisen aktuaalisen toteutumisen (eli *implementaation*) ongelmiin. Implementaationäkökulma on monitasoinen siinä kuin tähän ajatteluun liittyvät muutkin ilmiöt. Esimerkiksi yksilötason tai opetussuunnitelmien evaluaatiossa tämä vaihe sisältää a) tiedon hankkimista opetuksen tavoitteista ja toimenpiteistä sekä oppilaan todetuista oppimistuloksista ja b) oppimistulosten ja alkuperäisten tavoitteiden (tässä erityisesti oppimistavoitteiden) vertailua. Asiassa on mahdollista edetä suhteellisen yksinkertaisten analogiapäätelmien varassa. Samalla on kuitenkin mahdollista ehdottaa korjauksia mahdollisiin implementaation puutteisiin.

On kuitenkin ilmeistä, että mitä luotettavampaa tietoa *eri tekijöiden välisistä yhteyksistä*, jopa *vaikutussuhteista*, saadaan, sitä paremmat mahdollisuudet on edetä kokonaisuutena toteutuvan toimeenpanon suuntaan ja päästä lähemmäs todellista vaikut-

**Taulukko 4.** *Staken ja Stofflebeaminnin opetus suunnitelma-arvioinnin viitekehys (yhdistelyt: Leimu 1971)*



tavuutta. Astetta syvällisemmän arvioinnin tarkoituksena onkin etsiä lähtötilanteiden, toimenpiteiden ja tulosten välisiä vaikutusyhteyksiä, kausaalisia syy-seuraussuhteita (kontingensseja). Näitä arviointityön tehtäviä on mallissa kuvattu tarkastelun pysyvuorilla yhteyksillä yli toimeenpanotasojen ja sisältöalueiden. Alkuaan nämä ovat myönteisiin kokemuksiin perustuvia perimätiedonomaaisia, loogisia tai toisaalta tutkittuun tietoon perustuvia käsityksiä joidenkin toimenpiteiden tai ympäristöjen sekä

tiettyjen lopputilojen välisistä syy-yhteyksistä. Aikomusten ja pyrkimysten tasolla onkin yleensä pitkälti tyydyttävä tällaisiin uskomuksiin tai satunnaisiin kokemuksiin ja olettamuksiin.

”Kovien” vaikutusyhteyksien etsiminen ja arviointi perustuu empiiriseen evidenssiin havaintotiedon (yleensä korrelatiivisista) yhteyksistä muihin tekijöihin, mikä parhaimmillaan saa kouluoppimisen rakennemallien muotoa. Kasvatustieteellisen perustutkimustyön yhtenä tärkeänä tehtävänä voidaan pitää tällaisten syy-yhteyksien etsimistä sekä mallien verifiointia tieteellisen todistusaineiston perusteella ja sitä varten kehitetyin menetelmin (ks. esim. Bloom 1980).

*Yksilötasolla* havaittuja oppimistulosten eroja joudutaan ”selittämään” ennen muuta oppilaiden henkilökohtaisilla taustatekijöillä (kuten kasvuympäristön virikkeillä ym.), kodin resursseilla (välineistöllä, sosiokulttuurisella tasolla) tai prosessitekijöillä (opiskeluasenteella, yrittämisellä, kodin tai toveripiirin tuella). Tulokset – joita ei yleensä täsmennetä esittelemällä moniakaan taustatekijöitä – ovat yleensä arviointeja oppilaan suorituksista, ja ne esitetään (suhteellisen tai absoluuttisen) arvosanan muodossa. Viime aikoina on kuitenkin esiintynyt pyrkimystä absoluuttisen (ns. kriteerisuhteisen) oppilasarvostelun suuntaan, laajemman taustatiedon hyväksikäyttöön sekä samalla opiskelua koskevaan entistä monipuolisempaan tiedottamiseen. Toisaalta *sannallisissa arvioinneissa* pyritään taustatekijöitä ja oppilaan kehitystä huomioimaan jo primaariaineiston tasolla.

Kokonaisten *opetusryhmien*, vuosiluokkien tai ikäluokkien, oppimistulosten osalta joudutaan edelliseen tapaan ottamaan huomioon tausta-, panos- ja prosessitekijöitä, mutta nyt astetta yhteisemmälle tasolle summattuina. Nämä liittyvät mm. *koulutyöle* luotuihin yleisiin edellytyksiin, kuten opetustiloihin, välineisiin, tukitoimiin sekä koulu yhteisön ilmapiiriin. Niihin kuuluvat myös *opettajan* ammattitaitoon, motivoimiseen, ajankäyttöön tai luokan henkilösuhteisiin liittyvät tekijät. Mikäli oppilaiden ja arvioitujen edellytysten ja ominaisuuksien joukot muodostavat hyväksyttävän otoksen opiskelijoiden, ja vastaavasti oppimistavoitteiden perusjoukoista, on mahdollista yleistää arvioinnin tuloksia koskemaan tietyn opetussuunnitelman toteuttamismahdollisuuksia, -tapoja ja tuloksia tietyssä oppilasperusjoukossa ja näin päätyä erittelemään sen yleisiä etuja, puutteita ja rajoituksia. Mikäli tällöin on käytettävissä vastaavaa tietoa toteutuksen varhaisemmista vaiheista, tulee periaatteessa mahdolliseksi arvioida toistovälillä suoritettujen kehittämistoimien (intervention) vaikuttavuutta ja ylimalkaan seurata koulutuksessa saavutettavien tulosten edellytyksiä. Tässä mielessä voidaan säännöllisin väliajoin toistettuja opetussuunnitelmien toteutumisen arviointitutkimuksia pitää opetustoimen jäntevän kehittämisen yhtenä kulmakivenä. Tällaisten tutkimusten tuottama hyöty jää toisaalta olemattomaksi, ellei koko koulujärjestelmää ja opetussuunnitelmia aktiivisesti pyritä kehittämään laadukkaan empiirisen tiedon varassa. Tämä vaatii toimijoilta tahtoa ja osaamista järjestelmän kaikilla tasoilla.

*Arviointitapahtuma* perustuu Staken ja Stufflebeamin mallissa kuvailevaan tietoon ja siitä tehtyihin tulkintoihin, jotka Staken mukaan voivat olla sekä implementaatioon liittyviä tuloksia ja tulkintoja että rakennemalleihin perustuvia näkemyksiä vaikutussuhteista. Koska opetustoimen pääasiakas on oppilas ja toiminnan tarkoituksena hänen myönteinen kehityksensä, voidaan *oppimistulosten mittoja* pitää perimmäisinä

koulutuksen laadun indikaattoreina ja samalla arvioinnin kriteereinä. Vaikka kunkin sisältöalueen analyysija tarvitaan olennaisen ymmärryksen kehittämiseen, ”lopullisen” arvioinnin odotetaan liittyvän keskeisiin *oppimisen* laatuvaatimuksiin.

Lienee syytä mainita, että oppiminen käsitetään tässä laajasti. Sen ajatellaan liittyvän oppijan kaikinpuoliseen kehitykseen, jossa on tiedollisia, asenteellisia ja muita kansalaishyveisiin ja asiantuntijuuteen liittyviä tavoitteita. Niissä käytetään hyväksi *kriteereitä*, jotka voivat olla luonteeltaan *absoluuttisia* (jolloin taustalla on julkilausuttuja käyttäytymistavoitteita ja selkeästi määriteltyjä laatu- ja standardeja, ns. ”todellista osaamista”) tai *suhteellisia* (jolloin kriteerit perustuvat muita oppilaita, ryhmiä, opetussuunnitelmia tai jopa koulujärjestelmiä koskevaan *vertailevaan* tietoon). Kuvailu ja arviointi voidaan periaatteessa pitää niissäkin toisistaan erillään, mutta suotavaa on, että kuvailevan tiedon kartuttaja ja niitä analysoinut taho myös osallistuisi aineiston tulkitsevaan ja ymmärtävään arviointiin. Arviointiprosessin perusteella tulisi voida päätyä perusteltuihin *suosituksiin* korjaavista toimenpiteistä seuraavan vaiheen suunnittelussa, ohjelmoinnissa ja toiminnassa. Formatiivisessa otteessa prosessin ajatellaan jatkuvan seuraaviin arviointivaiheisiin.

#### 4.1 Arvioinnin kriteerit

Arvioinnin lopputulokset määräytyvät paitsi käytettävissä olevan tiedon varassa, myös niiden *kriteerien* perusteella, jotka *tiedon arvottamiseen* kulloinkin liitetään. *Arviointikriteerien määrittelyssä* joudutaan hakemaan varsin erilaisia lähtökohtia, jotka paljolti ovat yhteydessä niihin tarkoituksiin ja tavoitteisiin, joita toiminnalle on alun perin asetettu. Jotkut näistä saavat painoarvonsa siitä merkittävydestä, joka asialla on todettu olevan joko välineenä tai arvona sinänsä. Väljimmillään kriteerit lienevät epämääräisiä käsityksiä asiointilan hyväksyttävyydestä tai vahingollisuudesta, jolloin ne usein liittyvät asiaan liittyvien *arvojen omaksumisen* perusteisiin. Periaatteessa arvioinnin kriteerien voidaan sanoa edustavan joko *absoluuttisia* tai *suhteellisia* vertailuperusteita.

Absoluuttisessa arvioinnissa jotakin verrataan yksilön, yhteisön tai järjestelmän tavoitteisiin: laatu- ja standardeihin. Silloin tärkeiksi muodostuvat

- 1) konkreettiset sisällöt ja toiminnot, sanalla sanoen se edellytysten tai prosessien **laatu** tai oppimistavoitteiksi määritelty **osaaminen**, jota kysymyksessä oleva opiskelu koskee, *riippumatta siitä*, millaista on jonkin toisen vertailuhenkilön tai -ryhmän ympäristön tai osaamisen tila, sekä
- 2) **perusteet**, joilla standardit on alun perin asetettu. Absoluuttisiin kriteereihin luetaan ehkä tyypillisesti toiminnan ns. luonnolliset seuraamukset, ”palkkiot” tai ”rangaistukset”. Nämä edustavat niin sanottuja *rationaalisesti perusteltuja arvoituksia*. Muita perusteiksi katsottavia näkemyksiä olisivat henkilökohtaiset tai ryhmäkohtaiset (konsensus)arvostukset (Clayton 1972; Leimu 1981).

Tyypillisiä suhteellisia arviointiperusteita olisivat *vertailut muihin vastaaviin* (vertailukelpoisiksi katsottuihin) elementteihin (oppilaisiin, kouluihin, ohjelmiin, koulujärjes-



telmiin), joko tiettyinä ajankohtana tai eri aikoina, paljoakaan riippumatta siitä, mitä absoluuttista laatutasoa niiden toiminta tai tulokset edustavat (Stake 1967). Suhteellinen vertailu onkin koulumaailmassa ehkä kaikkein tavallisin arvioinnin käytännö, jolla aina ei ole asian perusolettamuksiin nojaavaa pätevyyttä. Kuitenkin yksilötasolla toteutettuna sillä voi olla huomattavia emotionaalisia vaikutuksia ja jopa traumaattisia seuraamuksia (Bloom 1972; Leimu 1993).

Erityisesti *vertailevasta koulutustutkimuksesta* puhuttaessa ajatellaan yleensä eri koulutusjärjestelmien tai osajärjestelmien – joskus vain yksittäisten ominaispiirteiden – erojen ja vastaavuuksien tarkastelua. Hieman väljentäen voidaan ajatella myös tietyn (yhden) *järjestelmän suhteellista tarkastelua sen eri kehitysvaiheissa tai eri toteutusten osalta*. Meillä esimerkiksi olisi hyvin mahdollista pitää vertailun kohteina suomen- ja ruotsinkielisiä osajärjestelmiä tai eri ajankohtina eri tavoin laadittuja opetussuunnitelmatoteutuksia. (Ks. esim. Leimu 1981.)

Kaikissa tapauksissa arviointityön lähtökohtana on tarkasteltavan asian ja olosuhteiden riittävä tunteminen. Tuon tuntemuksen tulee kernaasti olla riittävää järjestelmän, ohjelman tai ihmisten toiminnallisen rakenteen, tavoitteiden ja toimintojen yleiseen *käsitteelliseen hahmottamiseen*. Tällöin päädytään ensinnäkin teoreettisten, ns. *latenttien muuttujien* käsitteisiin, sillä näiden varaan rakentuvat koulutointa koskevat ja koeteltavissa olevat toiminnan ja tutkimuksen mallit. Arviointityön alkuvaiheissa tarvitaan tällaista järjestelmän eri tasojen tehtävien, toimintojen ja kehittämistarpeiden yleistä luonnehdintaa teoreettisin käsittein, sillä niiden varaan rakentuu sittemmin tutkimussisältöjen *konkreettisten ilmentymien* (ns. *manifestien muuttujien*) joukko. Näistä johdetun mittariston laatu riippuu tutkijoiden yleisestä ja paikallisesta sisältöasiantuntemuksesta, ja sen varassa hankittu havaintotieto määrää pitkälti arvioinnin laadun. Kuvaavaa on, että esimerkiksi kansainvälisissä vertailuissa voidaan samojen latenttien muuttujien mittaamiseen laatia erilaisia manifesteja muuttujia ja silti väittää, että ollaan hankkimassa validia ja vertailukelpoista tietoa (esimerkkinä sosiokulttuurisen statuksen erilaiset indikaattorit eri maissa). Mittariston edustavuus ja toteutuksen muut laatutekijät vaikuttavat viime kädessä tulosten uskottavuuteen ja lopulta niiden vaikuttavuuteen.

Hankitun havaintotiedon *analyysin, tulkinnan ja soveltavan käyttämisen* on tapahduttava arvioinnin tarkoitusten – eli sille määritellyn tehtävän – mukaisesti. Monitoroinen malli edellyttää yleensä *säättöä* eli tietoisesti ohjattuja muutoksia järjestelmän jokaisella tasolla. Näillä kaikilla on omat mahdollisuutensa, mutta myös rajoituksensa, joiden huomioiminen suosituksissa riippuu tutkijan ja eri tason toimijoiden asiantuntemuksesta. Olennaista on, että havaintotietoa hankittaessa käytetään tarkasteltavan ilmiön kannalta relevantteja menetelmiä. Koska yritys ei hevin voi onnistua vain tietyn (yhden) arviointiotteen tai -hankkeen varassa, vaatimus useamman eri tahon mukanaolosta on luonnollista ja toivottavaa. Tällöin voidaan kehittää ns. *strategista näkemystä* toimintaperiaatteineen. (Ks. esim. Leimu 2001a,b; Renko 1971.) Varsinkin laajapohjainen arviointi- ja indikaattoritö rakentuu vahvasti olettamukselle *yhteistoiminnallisen otteen ja tulkinnan* mahdollisuuksista. Mikäli tämä ei toteudu, saattaa indikaattoreista tulla tavoitteita sinänsä ja niiden tulkinnoista kapea-alaisia. Sellaisten ulkokuoren alta ei välttämättä löydy muuta kuin näytönhalua. Vasta vilpityn kehittämisote ja pyrkimys

pureutua havaintojen taustoihin tekevät eri tason ”kuivastakin” tiedosta elävää ja merkityksellistä. Tähän tarvitaan usean toimijapuolen osallisuutta, joka voi muodostua hedelmälliseksi vasta aktiivisen vuorovaikutuksen ja riittävän orkestroinnin – juuri strategisen menettelytavan – kautta.

Edellä esitetyn jälkeen on kuitenkin syytä muistaa, että *oppimista tapahtuu paljolti muualla kuin koulussa*, mikä tuo kuvaan ns. *elämänkaarimallin* formaalisine, non-formaalisine ja informaalisine oppimiskokemuksineen. Julkisen opetustoimen virallisen, formaalin ohjelman ohella näet ihmisen elämänkaarella vieläkin tärkeämmäksi muodostuvat koulun ulkopuoliset, spontaanit ja ainakin näennäisesti satunnaiset kokemukset (tyypillisesti kotitaustaan liittyvät informaaliset tilaisuudet oppimiseen ”elämäkokemuksena”) sekä vapaaehtoiset, harrastuksenomaiset ja ainakin jossain määrin strukturoidut (non-formaalit) kokemukset. Tällöin tullaan tekemisiin suorastaan eri *arvomaailmojen* kanssa, sillä oppimisessa ja koulutuksessa eri lähtökohdat, inhimilliset arvot ja laadulliset kasvatuspäämäärät saatetaan asettaa kriteereiksi siinä kuin taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuuskin. Erityisesti kansainvälisten vertailujen kautta yhteiskunnallinen näkökulma on tullut parrasvaloihin, joskin kovin erilaisten elinympäristöjen ja kulttuurien suora vertailu saattaa olla arveluttavaa. Koska jälkimmäisiä voi olla vaikeaa, ellei mahdotonta kvantifioida – jopa määritellä – joudutaan myös niiden arvioinneissa ja vertailussa helposti vaikeuksiin. Tämä on kuitenkin omiaan vahvistamaan yleisten kehystekijöiden merkitystä.

## 5 Vaikuttavuudesta

Koulutoimen keskeiset *toimintaedellytykset* liittyvät ympäristötekijöihin ja luotuihin puitteisiin, kun taas itse *toimintaa* ohjaavat järjestelmän osalliset ja näiden yhteisölliset roolit sekä tavoiterakenne omine käyttäytymissäntöineen ja eetoksineen – kulttuureineen (Cyert & McCrimmon 1968). Järjestelmän laatuarviointi, koko sen toimivuuden ja tuloksellisuuden ”ekologinen” analyysi, edellyttää näiden osalohkojen huomioimista. Kun järjestelmän sisäisten tapahtumien ja vaikutussuhteiden ymmärtäminen suunnittelusta toimeenpanoon ja oppimisprosesseihin asti on muodostanut koulutustutkimuksen perinteisen reviiirin, jatkuvan yhteiskunnallisen ja kansainvälisen muutoksen sekä siihen liittyvien koulu-uudistusten myötä on syntynyt *uusia seurannan ja arvioinnin tarpeita*, joita aktiivinen kehittämisilmapiiri sekä avoin osallistumis- ja tiedottamiskulttuuri edelleen ruokkivat.

Muistettakoon, että menneinä aikoina arvioinnin käsitteellä tarkoitettiin lähinnä *oppilasarvostelua* eli yksilötason työsuoritusten, koulusaavutusten tai edistymisen arviointia ja kirjaamista virallisin arvosanoin. Tällaista ”sertifioivaa” arviointitiedon käyttöä voitaisiin luonnehtia paitsi ahtaasti rajatuksi, myös luonteeltaan toteavaksi ja staattiseksi, jota monesti vielä korostaa tiedon yksityinen ja suojattu luonne. Tämän päivän maailmassa arvioinneilla on astetta haastavampia tavoitteita. Niille vaaditaan entistä laajempaa kontekstia, ja arviointituloksia halutaan tarkastella *monipuolisten ja yleisten kehystekijöiden raameissa*. Niiden varassa pyritään syvällisempään näkemykseen kouluoppimisen ehdoista. Tämän pohjalta on sitten mahdollista pyrkiä sää-

telemään tilanteita ja toimintaa, mikä on kaikessa arviointityössä tärkeä tavoite. Tällöin pyritään selvittämään, mitkä seikat vaikuttavat suotuisiin oppimistuloksiin – se on olennaista pohdittaessa tietyn koulutusohjelman soveltamista eri lähtötasoihin tai uusiin tavoitteisiin. Entistä enemmän tarkastellaan *oppimisen edellytyksiä ja kontekstia*: erilaisia opetussuunnitelmia ja opetusratkaisuja sekä koulujen, alueiden ja jopa kokonaisten *koulutusjärjestelmien* laatutasoja ja menetelmiä – siis ympäristöä, jossa oppimistulokset on saavutettu.

Monipuolisen ja aika ajoin päivitettävän arviointitiedon hankkiminen ei ainoastaan yksilö- ja opetusryhmätasolta vaan myös järjestelmätasolta on tällaisessa tilanteessa hyvinkin perusteltua. Koulutusjärjestelmiä kehitetään entistä enemmän nimenomaan yhteiskunnallisin perustein, joten on luontevaa, että myös niiden tilaa ja tuloksia arvioidaan koulutuspoliittisin kriteerein. Asiassa on useita yksityiskohtia, joihin ei tässä ole tarpeen edetä, mutta jotka yleisesti ottaen saavat kulttuuristen, sosiaalisten, taloudellisten ja koulutusindikaattorien hahmoa. Indikaattorimallin sisällöt edustavat yhteiskunnan makro-, meso- ja mikrotasoja ja höystävät edellä esitettyä Staken ja Stuflebeammin pohjalta laadittua arviointimallia.

Monesti on riittäväksi tilivelvollisuuden täyttämiseksi katsottu se, että välineellisinä pidettyjä ja tavoitteeksi määriteltyjä resursseja käytetään (implementaatio) hyväksyttävänä pidetyin keinoin. Viime aikoina seurantaa on haluttu laajentaa toiminnan tuloksista jopa niiden vaikuttavuuteen asti (esim. tasa-arvon käsite mahdollisuuksina ihmisarvoiseen elämään). Tämä puolestaan edellyttää entistä huolellisempaa tavoitteiden operationalisointia eli sen määrittelyä, millaiset (manifestit, konkreettiset) menettelytavat ja päämäärät ilmentävät alkuperäistä (latenttia, käsitetason) ajatusta. Sama voidaan nähdä myös asiaan liittyvien *kontingenssien* eli käytettyjen keinojen *kausalisuhteiden* hallintana – erityisesti tuotoksiin nähden.

Loppuun saakka vietynä asia on vielä tätäkin vaativampi: joudutaan *vaikuttavuuden* arviointiin eli määrittämään, missä määrin hyväksyttäviä koulutusjärjestelmän ja sen eri osajärjestelmien tulokset ovat syvällisempien, eettisten ja humaaniin tarkoitustensa kannalta. Kysytään esimerkiksi, onko niillä merkitystä seuraavaan opintovaiheeseen pääsyn, siellä menestymisen, osaavan työvoiman kouluttamisen tai lopulta elämässä onnistumisen kannalta. Ehkä vieläkin vakavammin voitaneen pohtia suotuisten oppimistulosten merkitystä omaleimaisten persoonallisuuksien kasvattamisessa tai edes sallimisessa, elämisen laadun ja moraalin kohentamisessa tai yhteisön kulttuurin säilyttämisen ja kehittämisen tehtävässä. Vaikuttavuuden käsitettä on meillä analysoinut syvällisesti, eri tieteenalojen (mm. evaluaation) näkökulmista Tapio Vaherva (1983), jonka perusteelliseen asian käsittelyyn voidaan tässä vain viitata. Todettakoon, että nyt käsillä oleva tarkastelu liikkuu varsin luontevasti Vahervan käyttämän käsitteistön ja vaikuttavuusmallin kehyksissä.

## 6 Organisaatioiden suunnittelun ja toiminnan mallit

Yhteiskunnallisten ja kansainvälisten kehystekijöiden selvittämisen ohella joudutaan kysymään, millaisen *perinteen tai arvomaailman varaan* arviointityön tarpeet ja tavoitteet sekä siinä omaksutut periaatteet rakennetaan. Arviointi- ja koulutusindikaattorityön taustalla voidaan periaatteessa nähdä organisaation omaksuman *toimintakulttuurin* luomat näköalat – ambitiot, tavoitteet ja vapausasteet –, joiden luonteesta määräytyy erilaisia tiedollisia, asenteellisia ja toiminnallisia käytänteitä. Organisaatioiden toiminnassa on katse tyypillisesti suunnattu tulevaisuuteen pikemmin kuin vain nykypäivän tarpeisiin, mikä lienee tilanne yhä useamman instituution kohdalla tänä päivänä. Paljolti tämän vuoksi on jatkuvan *muutoksen* ja siihen liittyvän *kehittämistyön* ajatus tullut olennaiseksi osaksi organisaatioiden toiminnan eetosta. Tämä taas johtaa *uudistavan suunnittelun* kasvavaan merkitykseen. Muutostarpeiden havaitseminen, kehittämisstrategioiden sommittelu ja muutoksen seuranta käsitetään siten merkittäviksi välineellisiksi tehtäviksi nykyaikaisessa liikkeenjohdossa, jollaiseksi myös koulutusorganisaatiot voidaan lukea. Tällöin tulee tärkeäksi päättää niistä intresseistä, arvoista ja käyttötarkoituksista, joita tilanteen seurannassa arviointitiedolle annetaan.

Nykyisessä järjestelmien ja ohjelmien kehittytyössä pyritään käyttämään ns. *rationaalisen suunnittelun ja päätöksenteon mallia*. Sen mukaan (myös) koulutointa ohjataan empiirisen tiedon ja siihen perustuvan näkemyksen, pikemmin kuin impressionististen vaikutelmien tai pelkästään tahdonalaisten (poliittisten) ratkaisujen varassa. Se, millaisen tiedon varassa ohjausta tehdään ja kuka ohjauksesta vastaa, määrää edelleen tuon (rationaalisen) otteen ”vahvuuden”. Adams (1988) on eritellyt niitä lähestymistapoja, jotka perustuvat koulutussuunnittelun erilaisiin lähtökohtiin ja intresseihin ja ovat johtaneet erilaisiin kehittämis- ja tutkimusperinteisiin. Niitä ovat

- a) **objektivistinen paradigma** eli lähestymistapa, jonka taustana on suunnittelun *rationaalis-tekninen malli*. Asiaintilojen ja tilanteiden monimutkaisuus pyritään tällöin kuvaamaan ja käsittelemään suhteellisen harvalukuisilla piirteillä ja tekijöillä, joiden ilmaisemiseen ja analyysiin käytetään määrällisiä indeksejä.
- b) **subjektivistinen paradigma**, joka on monessa suhteessa edellisen vastakohta: siinä painottuvat *ihmisten vuorovaikutukseen liittyvät tilannekohtaiset ja ainutkertaiset ilmiöt ja tapahtumat*. Silloin seurataan monia hienovaraisia ja tulkinnallisia seikkoja, joita on vaikea suoraan havaita, rekisteröidä, jopa määritellä. Äärimmillään vietynä tämä ajattelutapa kieltää koko rationaalisen suunnittelun mahdollisuuden.

Edellä mainituista lähestymistavoista Adams (1988) johtaa kolme suunnittelun mallia, joista kukin edustaa hieman eri painoituksin edellä mainittuja filosofioita:

*Tekninen malli* liittyy selkeästi ”kovaan” systeemiajatteluun ja suunnittelun rationaaliseen malliin. Sen perusolettamuksiin kuuluu, että on olemassa toistettavaa, kumulatiivista (jatkovasti karttuvaa) ja objektiivista havaintotietoa, joka voidaan koodata käsitteelliselle kielelle ja tiivistää erityisesti *kvantitatiivisiksi indikaattoreiksi*.

Havaintojen säännönmukaisuuksia tutkimalla pyritään suoraan, yleistävään soveltamiseen, jolloin tilannekohtainen vaihtelu jää vähemmälle huomiolle tai suorastaan tulkitaan virheeksi. Suunnittelija voi toimia järjestelmän sisällä tai sen ulkopuolelta, mutta hänen tehtävänsä ovat luonteeltaan muutoshakuisia, kehitystä ja päätöksentekoa ohjaavia. Rationalistiset mallit ovat parhaimmillaan silloin, kun tilanteesta on olemassa jokin yksiselitteinen käsitys ja kun ongelmat ratkaisuvaihtoehtoinen voidaan hahmottaa selkeästi, konkreettisesti ja mieluiten määrällisesti.

Toisena ääripäänä olevan *konsensus-mallin* juuret ovat *vuorovaikutusperinteessä*, joka korostaa yksilöiden henkilökohtaista kokemusta, tilanteiden tulkinnallista käsittelyä sekä monien hienovaraisten (kulttuuri- yms.) tekijöiden osuutta niihin *merkityksiin*, jotka tilanteessa vaikuttavat. Mallissa on tärkeää, että osallistujat ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja että päämääriä, tarkoituksia, odotuksia ja velvoitteita selvitellessä otetaan huomioon niiden erilaiset tulkinnat (esimerkkinä niiden taloudelliset, moraaliset ja poliittiset näkökohdat). Tulkintoja koodataan luonnollisen (puhutun tai kirjoitetun) kielen kautta. Tällaisessa toiminnassa havainnot ja asenteet, faktat ja arvostukset vaikuttavat yhtä aikaa, mitä tarkoitusten ja tavoitteiden *päämäärätietona* voidaan pitää laadullisten (*kvalitatiivisten*) *tulkintojen* ehtona. Näiden totuudenmukaisuuden todistaminen saattaa olla hankalaa.

Edellisten välimaastoon sijoittuu Adamsin mukaan *poliittinen malli*, joka sisältää elementtejä molemmista edellä mainituista. Siihen sisältyy ajatus taktisista kuvioista: vaihtuvista olettamuksista ja ratkaisujen perusteiksi *valituista ja huomiotta jätetyistä* faktoista. Tämä on selvästikin vierasta rationalistiselle mallille, jota leimaa pyrkimys selkeään ("läpinäkyvään"), mahdollisimman yksiselitteiseen ja objektiivisesti perusteltuun tulkintaan ja päätöksentekoon. Tiedon käytön tarkoitushakuisuus voi tällöin olla myös jotakin muuta kuin *emansipatorinen* pyrkimys palvella eri osapuolten moraalisesti oikeutettuja pyrkimyksiä, mikä sekin kuuluisi muodoltaan poliittiseen malliin. – Oikein ymmärrettynä edelliset antavat tukea Lampisen (1985) esittämille tulkinnoille, joissa eritellään tutkimustiedon

- teknis-välineellinen (instrumentaalinen) käyttö, jossa pyritään *suoraan* vastaamaan päätöksenteon tarpeisiin
- käsitteellis-professionaalinen käyttö, jossa tutkimustiedolla on *valistava* tarkoitus ja
- symbolis-poliittinen käyttö, jossa *emansipatoriset* tarkoitukset pyhittävät päätökset.

Edellä esitetyt näkemykset voidaan esittää tiivistetysti esimerkiksi taulukossa 5 kuvalla tavalla.

Lienee selvää, että todellisuus sisältää elementtejä *kaikista* näistä pyrkimyksistä. On tarpeetonta ryhtyä liian tiukkoihin luokitteluyrityksiin asiassa, jossa ollaan paljolti tekemisissä toiminnan ihanteiden ja painopisteiden kanssa. Luotettavasti kirjatut ja julkiset, jotakuinkin systemaattiset ja edustavat alkuperäishavainnot mistä tahansa kouluelämän ilmiöstä ovat pakostakin harvalukuisia – eräänlaista pistehitsaamista todellisuuteen - eikä kvantitatiivisesti orientoituneen havaintomaailman karusta ym-

**Taulukko 5.** Koulutustutkimuksen hyödyntämisen lähestymistapoja: luokitteleva viitekehys (perustana Bassey 1992)

Tiedon käyttötapa, hyödyntämisen luonne	INFORMAATION VIESTINNÄSSÄ JA KÄYTÖSSÄ NOUDATETTU STRATEGIA		
	Virallinen, formaalinen strategia	Interaktiivinen, vuorovaikutteinen strategia	Informaalinen, henkilökohtainen strategia
<b>Teknis-välineellinen käyttö</b>	Suora, mutta etäinen tutkimus-/kehittämismalli (R,D & D*). Tulkinallisuus ja moniarvoisuus vähäistä.	Soveltava ongelmanratkaisu, tiedon jakamisen malli. Ratkaisevaa: osallisten valinta.	Tiedon kollegiaalisen mutta kapean jakamisen malli. Vaarana informaalisuuden tuoma spekulatiivisuus.
<b>Käsitteellis-ammattimainen käyttö</b>	Suora tiedonvälitys. Avoinesti välineellinen käyttö päätöksentekoon.	Suunnitelmallinen interaktio, useita osapuolia aktivoiva yhteistyömalli.	"Näkymättömän tiedeyhteisön" malli. Sovellukset piileviä ja satunnaisia.
<b>Poliittis-emansipatorinen käyttö</b>	Poliittinen konsensusmalli, valikoiva tiedon käyttö, "maan tapa".	— Taktinen — — Osallistava tutkimus- ja	— lähestymistapa — — kehittämismalli —

\* R, D & D -malli = Research, Development and Distribution

päristöstä liene muuta tietä ihmisten kokemaan todellisuuteen kuin ymmärtävä ja oivaltava tulkinta. Tämän mahdollisuudet taas ovat paljolti tilanteeseen liittyvän asiantuntemuksen, kokemuksen ja tulkitsijan oman intuition varassa. Toisaalta myöskään tulkitseva ote voi tuskin ohittaa ns. kovia tosiasioita, jotka yleensä saavat kvantitatiivisen hahmon. Tällaiset erottelut sisältävät joka tapauksessa tärkeitä vedenjakajakysymyksiä, jotka saattavat tehdä yhden tahon ihanteista ja ambitioista toisen tason mörköjä. (Bassey 1992; Leimu 1986, 1992, 1994; Pettersson & Wallin 1995.)

## 7 Näkökulmien yleisyyden ja laajuuden eri tasot: informaatiopyramidi

Käsitellessään koulutusindikaattorien käyttötarkoituksia Bryk ja Hermanson (1994, 46–47) viittaavat niiden *valistavaan tehtävään*, joka ulottuu ohi hallinnollisten kontrollifunktioiden. Kun ne välittyvät ”suurelle yleisölle”, ne synnyttävät keskustelua koulutuksen tavoitteista ja keinoista ja toimivat siten omalla tavallaan kouluttavasti. Mutta sitä silmällä pitäen indikaattorien on myös todella suunnitelmallisesti informoitava! Tämä pakottaa tarkkuuteen, sillä luonnollisista syistä kaikki asianosaiset eivät ole yhtä kriittisiä ja kouliintuneita tiedon käyttäjiä. Valistunut keskustelu pystyy kuitenkin muokkaamaan yhtä lailla suunnittelijan ja hallintohenkilön kuin kadunmiehenkin asenteita ja arvostuksia, mikä puolestaan vaikuttaa ongelmien hahmottamiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Ymmärrettävästi tätä kautta tapahtuva kehitys on hidasta ja sattumanvaraista. Se kuitenkin pakottaa kiinnittämään huomiota indikaat-

torien julkistamiseen ja erityisesti sellaiseen *indikaattorijärjestelmän* rakenteeseen, joka jotenkin luontevasti soveltuisi erityyppisten käyttäjäpiirien tarpeisiin ja asiantuntemukseen.

Brykin ja Hermansonin mukaan (1994; ks. myös Leimu 2001a,b) tarvitaan ensinnäkin *eritasoisia indikaattoreita*, joiden keskinäiset suhteet olisivat helposti nähtävissä. Erityisesti tarvittaisiin niiden järjestämistä *yleisyystason* mukaan siten, että yleisluontoisen tiedon tueksi saataisiin myös yksityiskohtaisempaa tietoa. Tällainen rakenne edellyttäisi vahvaa käsitteellistä rakennetta, jollainen ohjaa alkuhavaintojen tekoa. Sen yhteydet edellä mainittuihin järjestelmätasoihin eivät liene kaukaa haettuja. Tuloksena olisi eräänlainen *”informaatiopyramidi”*, jonka huipulla olisi harvalukuinen joukko tärkeitä avainindikaattoreita (kuten koulutukseen panostus, koulusaavutusten yleistaso). Näiden – joskus varsin abstraktisten ja ”latenttien” – indikaattoreiden alapuolella olisi joukko indeksejä, joista avainindeksit on muodostettu ja jotka voisivat olla sinänsä kiinnostavia suuremmallekin yleisölle.

Seuraavilla tasoilla tulisivat kysymykseen vielä yksityiskohtaisemmat tiedot, jotka luovat perustaa ylemmän tason yleistäville yhteenvedoille ja pystyisivät antamaan pitemmälle menevää ajattelun ja tulkinnan aihetta, esimerkiksi eri opetussuunnitelmavaihtoehtojen hahmottamiselle. Niiden aineistoissa piilisi myös tarkennetun tutkimustyön aiheita. Tekniseltä kannalta katsottuna nämä indeksit voisivat olla melko vaativia, esimerkiksi jakaumien tai osaryhmien välisiä tarkasteluja, monimuuttujaisia mittaimia jne. Ne voisivat kuitenkin tarjota yksityiskohtaista tietoa, kuten analyysija, ohjelmatason arviointeja, tarkastusraportteja ja tapaustutkimuksia, joiden yleinen julkisuusarvo olisi rajallista. Toisaalta, vaikka näiden tieteellinen ja yleistysarvo olisi heikompa, ne voisivat antaa arvokkaita viitteitä uusille tulkinnoille, tutkimusehdotuksille ja ratkaisuehdotuksille.

Informaatiopyramidin käsitettä voidaan pitää kiintoisana, koska se mahdollistaa luontevasti malliinsa erilaiset indeksit ja menetelmäotteet ja pyrkii rakentamaan niistä ymmärrettävää, monipuolista ja samalla asiallisesti jäsenyvä kokonaisuutta. Tämä edellyttää pitkälle menevän konsensuksen saavuttamista koulutuspoliittisissa ja opetussuunnitelmakysymyksissä, mikä erityisesti vertailevassa kansainvälisessä työssä saattaa osoittautua vaikeaksi. Sen implikaatiot ovat vaativia myös siksi, että kattavaa, kaikkien hyväksymää käsitteellistä mallia voi olla vaikea saada aikaan. Siksi jouduttaisiin etenemään ongelmakeskeisesti, jossa taas on ylenmääräisten kompromissien ja hankkeen kapeutumisen vaara.

On epärealistista kuvitella, että kaikki arviointityö indikaattoreineen antaisi selviä vastauksia tai edes varmoja viitteitä useimpiin opetustoimen ongelmiin, tilanteisiin tai tarkoituksiin. Arviointityön tuottamien indikaattorien olennaiseksi tehtäväksi voidaankin nähdä tärkeiden kysymysten tuominen keskusteluun ja niiden luotettava empiirispohjainen valottaminen niin, että huomio ja keskustelu kohdistuvat koulutuspolitiikan (opetussuunnitelman, kunnan ja koulun toiminnan jne.) kannalta mielekkäisiin kysymyksiin. Joskus näitä asioita ei olisi ilman arviointityötä edes huomattu. Nimenomaan systeemitason koulutusindikaattoreita tarjotaan siksi, että nähtäisiin metsä puilta. Tämä näkökulma johtaa siihen, että tarvitaan indikaattorien ja samalla arviointien *vaiheistusta*. Siinä relevantteja näkökulmia nostetaan esiin eri tutkimus-

vaiheissa, jolloin myös menetelmäotetta voidaan muuttaa tekemään paremmin oikeutta itse ongelmalle. Riittää, jos yhdellä tasolla onnistutaan herättämään (perustelusti!) kysymyksiä ja keskustelua, jossa esiin tulleita ongelmia pyritään sitten muilla tasoilla täsmentämään, ymmärtämään ja selittämään. Ihannetapauksessa näistä voisi muodostua kattava ja johdonmukainen sarja seurattavia asioita ja ilmiöitä eli ns. *strateginen ote*, jossa ongelma-asetelmat vaiheittain täsmentyvät (Leimu, Linnakylä & Välijärvi 2001).

Edellä esitetyllä on merkitystä tutkimus- ja arviointitulosten hyödyntämisen kannalta, sillä vaikuttavuuteen tähtäävässä tiedonvälityksessä on monia eri mahdollisuuksia, joilla on erilaisia tarkoituksiperiä ja toimintakehykseen liittyviä rajoituksiaan. Vain tiettyyn, yhteen tiedon välityksen strategiaan päätyminen saattaa johtaa koko hankkeen hedelmättömyyteen, jopa tehtävässä epäonnistumiseen. Ehkäpä tietä tulevaisuuden arviointityöhön viitoittaa jokin informaatiopyramidin tapainen malli, joka implikoi arviointien ja tutkimustyön porrastumista asteittain täsmentyviksi tuloksiksi ja indikaattoreiksi, joiden pohjalta päätökset voidaan tehdä. (Owen, Stephens, Moskowitz & Gil 2004.)

## 8 Pohdintaa

Arvioinnin kehysten monitasomalli tarjoaa laajoja näkymiä. Siihen mahtuu useita orientoivia tarkoituksia, ongelma-asetelmia ja samalla monipuolisen asiantuntemuksen vaatimuksia. Ei siis ihme, jos myös tärkeiksi katsottujen näkökulmien painotukset ovat erilaisia; ne vaihtelevat arviointien perimmäisistä tarkoituksista työssä käytettyihin menetelmiin ja tuloksiin sekä viimein hyödyntämisen strategioihin. Arvioinnin suuntaukset jakautuvat sen mukaisesti laajaan tekijöiden joukkoon, mistä todistaa Alkinin (2004) kokoama katsaus ja sen aineistosta laadittu metaforinen näkemys teoreettisesta ”arviointipuusta” juurineen ja oksanhaaroinen. Huolimatta siitä, tavoitellaanko työssä yleisiä lainalaisuuksia vaiko yksittäisten tapausten ymmärtämistä, tehdäänkö sitä ”kovin” vai tulkinnallisista menetelmin ja keskitytäänkö järjestelmä-, ohjelma- vai yksilötasoon, voidaan arviointityön sanoa kehittyneen hallinnollisesta kontrollista opetustoimen tilanteiden ja ongelmien syvällisemmän ymmärtämisen suuntaan, tukemaan vastuullista päätöksentekoa, ihanteinaan lasten ja nuorten myönteinen kehitys oppilaina ja ihmisinä. Mutta arviointityön hyödyllisyys ei riipu ainoastaan tulosten uutisarvosta, niiden käsitteellisestä tai teknisestä laadusta, enempää kuin informaation välittämisen tavoistakaan, elleivät ainakin seuraavat kelvollisuuden tilannekohtaiset edellytykset ole voimassa.

Jotta arviointi, myös arviointitutkimus, olisi käyttökelpoista ja hyödyllistä, sen on vastattava todellisiin ja mieluiten ajankohtaisiin ongelmiin. Tämä kuuluu niihin ehtoihin, joita edellä tarkoitetaan kehystekijöiden *historiallisilla* elementeillä. Historiallisuus tuo toki kuvaan *aikadimension*, mutta se ei tarkoita vain arviointitoimien eri tasoilla vaatimaa aikaa. Myös *ajoituksen* on osuttava kohdalleen siten, että informaation ja näkemysten tarjonta osuu yhteen niiden aidon kysynnän kanssa. Pelkät uutisotsikot eivät tähän tarkoitukseen riitä.



Esimerkkinä ajoituksen merkittävyydestä järjestelmän kehittämisen kannalta käy hyvin IEA:n Kuuden oppiaineen tutkimus, joka järjestettiin vuosina 1967–1973. Tuloksia saatiin silloin, kun Suomessa oli jo päätetty siirtyä peruskoulujärjestelmään (poliittisin perustein) eikä rinnakkaiskoulujärjestelmää koskevilla tuloksilla ollut enää kysyntää. Kertoivatpa tulokset siis mitä tahansa, niillä ei ollut enää merkitystä; kouluihmisten katseet olivat suuntautuneet tulevaisuuteen. Tutkijan kannalta tilanne oli tuolloin kiusallinen, kun naapurimaiden suunnasta kyseltiin IEA-tulosten vaikutuksista meillä. Oppi tuli silloin ns. kantapään kautta, mutta ei ollut aivan merkityksetöntä: vanhan järjestelmän viimeisen, ”kypsän” vaiheen tuloksilla on näet huomattavaa historiallista merkitystä, koska silloin hankitut näytteet muodostavat sellaisen ankkurin, johon kaikkia myöhempiä tuloksia voidaan verrata. Mikäli tieto lähtötilanteesta puuttuu, on vaikeaa tehdä päätelmiä uuden järjestelmän meriiteistä entiseen verrattuna. IEA:n ja KTL:n tietokantoihin tallennettua Kuuden oppiaineen tutkimusaineistoa voidaan siis pitää historiallisesti verrattomasti arvokkaampana kuin sittemmin useaankin kertaan hankittua tietoa suomalaisen koulun uusista vaiheista. IEA-työn kansainvälinen aikataulu auttoi siis sattumoisin tarttumaan hetkeen, jolla vielä tänä päivänä voi olla merkitystä suomalaisen koulun ja yhteiskunnan historiallisia vaiheita seurattaessa.

Olen joutunut sekä IEA- että PISA-työn yhteydessä sittemmin pohtimaan ajoituksen merkitystä hyödyntämisaktiivisuuden kannalta. Edellä sanotun pohjalta on helppo päätellä, että merkittävien kehitysvaiheiden (kuten ops-uudistusten) on saatava kohtuullisesti aikaa voidakseen todistaa ratkaisujensa laadun, tuloksellisuutensa ja hyötynsä. Kunkin järjestelmän ”kypsästä” vaiheesta olisi siis syytä hankkia kunnollista tietoa, mutta seuraavan vaiheen arviointi olisi tarpeen vasta kohtuullisen ajan päästä. Turhan tiheään kartuttamisen tahtiin verrattuna näin säästettäisiin kustannuksia, mutta ennen kaikkea saataisiin parempia mahdollisuuksia aineistojen kunnolliseen analyysiin, tulkintaan ja jatkotoimenpiteiden kehittelyyn. Tarvittava ”hautumisaika” vaihtelee tason mukaan, mutta huomattavien ops-uudistusten osalta se voisi olla 10 vuoden luokkaa. Viiden vuoden väli voisi antaa rauhoittavaa väliaikatietoa. Koulutuspoliittisten tavoitteiden iskostuminen vie ymmärrettävästi tätä kauemmin, vaikka rakenteellisia ratkaisuja saatetaan toimeenpanna hallinnollisin ohjein suhteellisen nopeastikin. Kuitenkin uusien toimintaperiaatteiden sisäistäminen ja niiden mukaan toimiminen vievät kuitenkin runsaammin aikaa. Käytännön opetustyössä merkittäviä uudistuksia voidaan toteuttaa paikallisesti vuotuisen, jopa jaksottaisen suunnittelun mukaan. Paljon riippuu kuitenkin siitä, miten syvällisiin epäkohtiin, periaatteisiin tai keinoihin arviointien tuottamat muutoksen impulssit ulottuvat.

Asian opetus: Järjestelmän itsensä täytyy olla varautunut osallistumaan arviointien suunnitteluun ja toimeenpanoon sekä käyttämään karttunutta tietoa, jotta se sitä saatuaan myös pystyisi käynnistämään jatkotoimia vastuullisesti ja riittävästi. Arviointityön kokonaishahmolta edellytetään tällöin ns. *strategista oretta*, joka ei tyydy kerrallisen projektin tuloksiin, vaan pystyy jatkamaan yleisluontoisten löydösten ja ongelmien viitoittamiin suuntiin tekemällä asteittain täsmennettyjä erillistutkimuksia opetustoimen eri tasoilla tarkemman käsitteellisen ja käytännöllisen hallinnan kehittämiseksi (Leimu 2001a,b).

Toinen kunnollisen hyödyntämisen edellytys piilee *arvioitsijatahon uskottavuudessa*. Arviointityön eri vaiheiden laadun ja kaikkien sen osapuolten on luotava tähän pohjaa. Valmisteluvaiheissa, kenttätöissä ja hyödyntämisen jatkovaiheissa joudutaan aina tekemisiin koulutusalan muiden ihmisten kanssa, heitä vaivaten ja eri asiantuntijoiden yhteistyötä rakentaen. Vaadittava osaaminen ja ihmistaidot alkavat suhteesta oppilaisiin ja opettajiin, mutta ulottuvat muihin tutkijoihin ja kouluhallinnon ylimpiin virkamiehiin saakka. Uskottava tutkija joutuu luontevasti toimimaan oman alansa, siis arviointityön, asiantuntijana ja myönteisenä puolestapuhujana kaikissa näissä ympäristöissä – ja visusti varomaan omaksumasta liiallisen päällepäsmärin roolia.

Koska suunnitelmallinen järjestelmä- ja ohjelmatason arviointityö on Suomessa varsin nuorta, voin sanoa nähneeni asiassa huomattavaa kehitystä sitten alkuaikojen, jolloin arvioitsijat saattoivat olla kokemattomia eikä laajamittaisten arviointihankkeiden tarkoitusperiä ja toimenpiteitä aina perin juurin ymmärretty. Vuosikymmenien työ kansallisten ja kansainvälisten arviointihankkeiden kehittämisessä ja toteuttamisessa on kuitenkin vähitellen tehnyt arvioinnista ”hovikelpoisen” osan koulutointa (Leimu & Välijärvi 2004; Männistö 1989). Viimeistään oppilaiden erinomaiset suoritukset kansainvälisissä arviointitutkimuksissa ovat tehneet niistä hyväksyttäviä, kun suomalainen koulu on päässyt myönteisen kansainvälisen huomion valokeilaan. On toki helpompi samaistua menestyjiin ja silloin myös uskoa sen ”peilaajiin”. Menestyksen osatekijäksi näen muiden ohella juuri asian ymmärtämisen tuoman myönteisyyden, joka heijastuu vakavien arviointihankkeiden vastaanottoon kouluissa sekä oppilaiden hyvään motivaatioon ja paneutumiseen tehtäviinsä. On siis tärkeää, että arviointityötä osataan tehdä laadukkaasti sen kaikissa vaiheissa. Tämä auttaa seuraamaan ja kehittämään opetustointia empiirisen tiedon pohjalta asiallisin järjestelyin, vielä entistäkin monipuolisemmin menetelmin ja toimenpitein. Tämä olisi koulutoimen ja sitä tukevan arviointityön vastuullisten tavoitteiden mukaista – ja sen meidän lapsemme ansaitsevat.

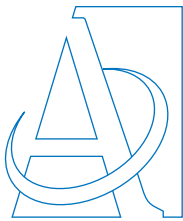
## Lähteet

- Adams, D. 1988. Extending the educational planning discourse: Conceptual and paradigmatic explorations. *Comparative Education Review* 32 (4), 400–415.
- Alkin, M.C. (toim.) 2004. *Evaluation roots. Tracing theorist's views and influences*. London: Sage Publications.
- Bassey, M. 1992. Creating education through research. *British Educational Research Journal* 33 (3), 183–193.
- Bloom, B.S. 1972. Innocence in education. *School Review* 80 (3), 1–20.
- Bloom, B.S. 1980. The state of research on selected alterable variables in education. MESA Seminar. Chicago: University of Chicago, Department of Education.
- Bloom, B.S., Hastings, J.T. & Madaus, G.F. 1971. *Handbook on summative and formative evaluation of student learning*. New York: McGraw-Hill.
- Bryk, A. & Hermanson, K. 1994. Observations on the structure, interpretation and use of the education indicator system. Teoksessa OECD/CERI, *Making education count. Developing and using international indicators*. Paris: OECD, 37–53.
- Clayton, A.S. 1972. Valuation in comparative education. *Comparative education review* 16 (3), 412–423.

- Cronbach, L.J. & Suppes, P. 1969. Research for tomorrow's schools: Disciplined inquiry for education. Lontoo: Collier-Macmillan.
- Cyert, R.M. & MacCrimmon, K.R. 1968. Organizations. Teoksessa Lindzey & Aronson (toim.) Handbook of social psychology. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing, 568–61.
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. 1972. Management of organizational behaviour. Utilizing human resources. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- House, E. 1980. Evaluating with validity. Lontoo: Sage Publications.
- Husén, T. 1974. Multi-national evaluation of school systems: Purposes, methodology, and some preliminary findings. Scandinavian Journal of Educational Research 18, 13–39.
- Husén, T. 1983. The international context of educational research. Oxford Review of Education 9 (1), 1983, 21–29.
- Husén, T. & Kogan, M. (toim.) 1984. Educational research and policy. How do they relate? Oxford: Pergamon Press.
- Jakku-Sihvonen, R. 1993. Tuloksellisuuden arvioinnin käsitteitä opetustoimessa. Teoksessa K. Hämäläinen, R. Laukkanen & A. Mikkola (toim.) Koulun tuloksellisuuden arviointi. Helsinki: Opetushallitus, Vantaan täydennyskoulutuslaitos, VAPK-kustannus.
- Konttinen, R. 1994. Arvostelusta näyttöön: Koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. Teoksessa S. Takala (toim.) Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Jyväskylän yliopisto: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Lahelma, E. 1984. Lähtökohtia koulutuksen vaikuttavuuden seurantajärjestelmän luomiseksi kouluhallituksessa. Kouluhallitus. Suunnittelutoimisto. Helsinki.
- Lampinen, O. 1985. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. Suomen Akatemian julkaisuja. Helsinki: Valtion Painatuskeskus.
- Laukkanen, R. 1994a. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 59.
- Laukkanen, R. (toim.) 1994b. Koulutus kansainvälisessä vertailussa. Helsinki: Opetusministeriö ja Opetushallitus.
- Leimu, K. 1974. Opetustoimen evaluaatiotyön hahmotusta ja muuan sovellus. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Leimu, K. 1981. Kansainvälisen ja vertailevan koulutustutkimuksen luonteesta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen Selosteita ja tiedotteita 184.
- Leimu, K. 1986. Evaluation activities and principles at the Institute for Educational Research, as an element in Finnish curriculum planning and qualitative development work in education. Paper presented to the UNESCO/IIEP delegation during their visit at the University of Jyväskylä, Finland, April 23rd, 1986. Unpublished.
- Leimu, K. 1992. Interests and modes in research utilization: The Finnish IEA experience. Prospects XXII (4), 425–433. Pariisi: Unesco.
- Leimu, K. 1993. Bloomilaisuuden harhat – tiedollinen viattomuus ja sen menettämisen tuskat. Teoksessa E. Kangasniemi & R. Konttinen (toim.) Lue, etsi, tutki. Tutkittua tietoa koulun kehittämiseksi. Opetus 2000 -sarja. Porvoo: WSOY, 10–31.
- Leimu, K. 1994. Oppimistulosten kansainvälinen vertailu. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) Koulutus kansainvälisessä vertailussa. Helsinki: Opetusministeriö ja Opetushallitus, 145–165.
- Leimu, K. 1996. Arviointi koulutustutkimuksessa. Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampere: Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, 59–78.
- Leimu, K. 2001a. The way to a strategic view on evaluation. Teoksessa K. Leimu, P. Linna-kylä & J. Välijärvi (toim.) Merging national and international interests in educational system evaluation. University of Jyväskylä: Institute for Educational Research, 7–14.

- Leimu, K. 2001b. Conclusions, challenges and visions. Teoksessa K. Leimu, P. Linnakylä & J. Välijärvi (toim.) Merging national and international interests in educational system evaluation. University of Jyväskylä: Institute for Educational Research, 123–153.
- Leimu, K. (toim.) 2004a. Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Leimu, K. 2004b. Vertailun käsitteestä koulutustutkimuksissa. Teoksessa K. Leimu (toim.) Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 27–42.
- Leimu, K. 2004c. IEA-tutkimusyhteistyön taustasta ja luonteesta. Teoksessa K. Leimu (toim.) Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 43–76.
- Leimu, K. 2004d. Comparing results from different countries, subjects and grade levels. Teoksessa J.H. Moskowitz & M. Stephens (toim.) Comparing learning outcomes. International assessments and education policy. New York: Routledge Falmer, 145–177.
- Leimu, K., Linnakylä, P. & Välijärvi, J. (toim.) 2001. Merging national and international interests in educational system evaluation. Proceedings of the Conference held at the University of Jyväskylä, Finland on March 19th and 20th, 1998. University of Jyväskylä: Institute for Educational Research.
- Leimu, K. & Saari, H. 1976. Koulukoe- ja arviointitoiminnan kehittämistä Suomessa. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Selosteita ja tiedotteita 77.
- Leimu, K. & Välijärvi, J. 2004. Arviointien antia – IEA-tutkimusten Suomi-kuva. Teoksessa K. Leimu (toim.) Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 359–388.
- Linnakylä, P. 1974. Oppilaiden ja opettajien asenteet yhteisiä kokeita kohtaan sekä kokeukset ja odotukset yhteisten kokeiden funktioista. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 222.
- Moskowitz, J.H. & Stephens, M. (toim.) 2004. Comparing learning outcomes. International assessments and education policy. New York: RoutledgeFalmer.
- Männistö, Y. 1989. Kouluhallituksen vuosina 1971–1980 rahoittama tutkimustoiminta. Kouluhallituksen julkaisuja 21. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Noah, H.J. & Eckstein, M.A. 1969. Toward a science of comparative education. New York: MacMillan.
- Noonan, R.D. 1976. School resources, social class, and student achievement. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) Monograph Studies 5. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Noonan, R. & Wold, H. 1983. Evaluating school systems using partial least squares. Evaluation in education: An International Review Series 7, (3).
- OECD 2001. Education at a glance – OECD Indicators. Pariisi: OECD.
- Owen, E., Stephens, M., Moskowitz, J.H. & Gil, G. 2004. Toward education improvement. The future of international assessment. Teoksessa J.H. Moskowitz & M. Stephens (toim.) Comparing learning outcomes. International assessments and education policy. New York: RoutledgeFalmer.
- Peaker, G.F. 1975. An empirical study of education in twenty-one countries: A technical report. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pettersson, S. & Wallin, E. 1995. Utvärderingsmakt. Teoksessa B. Rombach & K. Sahlin-Andersson (toim.) Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Plomp, T. 1992. Conceptualizing a comparative education research framework. Prospects XXII (3). Pariisi: Unesco.
- Postlethwaite, T.N. 2004. Monitoring educational achievement. Unesco Paris: International Institute for Educational Planning.
- Purves, A.C. & Levine, D.U. 1975. Educational policy and international assessment. Implications of the IEA surveys of achievement. Berkeley, California: McCutchan Publishing.

- Renko, M. 1971. Kasvatustieteellinen tutkimus ja koulutuksen uudistaminen. *Kasvatus* 2, 193–196.
- Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K. (toim.) 1995. *Från sanningsökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Scheerens, J. 1987. Beyond decision-oriented evaluation. *International Journal of Educational Research* (11) 1, 105–114.
- Scriven, M. 2004. Reflections. Teoksessa M.C. Alkin (toim.) *Evaluation roots. Tracing theorist's views and influences.* London: Sage Publications.
- Stake, R.E. 1967. The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record* 68 (7), 523–540.
- Stake, R. 2004. Stake and responsive evaluation. Teoksessa M.C. Alkin (toim.) *Evaluation roots. Tracing theorist's views and influences.* London: Sage Publications.
- Stufflebeam, D.L. 1976. Evaluating the context, input, process and product of education. Paper presented at The International Congress of Physical Education, University of Jyväskylä, Finland.
- Stufflebeam, D.L. 2004. The 21st-century CIPP model: Origins, development, and use. Teoksessa M.C. Alkin (toim.) *Evaluation roots. Tracing theorist's views and influences.* London: Sage Publications.
- Vaherva, T. 1983. Koulutuksen vaikuttavuus. Käsitemanalyttistä tarkastelua ja viitekehysten hahmottelua. *Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitoksen julkaisuja.* A 1/1983.
- Zak, I. 1981. School's organizational climate. Teoksessa A. Lewy & D. Nevo (toim.) *Evaluation Roles in Education.* Lontoo: Gordon and Breach, 409–432.



## Korkeakoulujen arviointitoiminnan tausta ja kehitysvaiheet

Tarkastelen tässä artikkelissa korkeakoulutuksen laadunarviointia sekä Euroopassa kokonaisuudessaan että Suomessa. Bolognan prosessin myötä tunnustetaan jo yleisesti, että sen enempää täysin harmonisoitua tutkintojärjestelmää kuin yhtä ja yhtenäistä laadunvarmistusjärjestelmääkään ei Eurooppaan ole saatavissa – eikä sen tavoittelemisen ole edes tarkoituksenmukaista. Kunkin maan koulutusjärjestelmän taustalla on kansallinen konteksti, kansallinen traditio, säädökset ja toimintakulttuuri, joita vasten myös koulutuksen kehittämistä ja laadunarviointia on tarkasteltava. Suuri kysymys on, miten samalla mahdollistetaan koulutuksen ja sitä koskevan arviointitiedon kansallinen ja kansainvälinen vertailtavuus.

### 1 Kansallisen arviointipolitiikan taustaa

Korkeakoulujen arviointineuvoston (KKA) taustalta löytyy vuosina 1966–95 toiminut Korkeakouluneuvosto. Sen tehtävänä oli käsitellä yliopistojen yleistä kehittämistä, niiden menoarvioita ja muita korkeakouluasioita pitäen silmällä tutkimuksen ja opetuksen edistymistä ja yliopistojen hyvinvointia. Käytännössä korkeakouluneuvosto antoi lausuntoja korkeakoulujen budjettiesityksistä ja esityksiin sisältyneistä hankkeista, teki alakohtaisia arviointeja tutkintojen ja korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen edistämiseksi ja kehitti tuloksellisuuskriteerejä (Asetusmuistio 1995). Se valitsi myös ensimmäiset opetuksen huippuyksiköt. Valintaprosessi oli vielä varsin kaukana varsi-

naisesta arvioinnista ja perustui pääosin ”siihen tietoon ja kokemukseen, mikä korkeakouluneuvoston jäsenillä oli käytettävissään” (Hosia 2009, 239; laatuysikkövalintojen neljästä kierroksesta, mt. 238–244).

Merkittävä seikka arvioinnin kannalta oli uusi kehittämislainsäädäntö: kehittämislaki sekä siihen liittyvä valtioneuvoston päätös vuodelta 1986 korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1988–1991. Laki edellytti, että kaikissa korkeakouluissa otetaan käyttöön toiminnan arviointijärjestelmä. Jo sitä ennen, vuonna 1985, oli tehty ehdotus arvioinnin järjestämisestä ja valtakunnallisen tiedonkeruun organisoinnista ns. KOTA-työryhmässä (Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien kehittämis-työryhmä, OPM 1985:26). Tulosohjaukseen siirtyminen edellytti yliopistojen toiminnan arviointia, joka vuoden 1997 yliopistolaissa (645/1997) kirjattiin yliopistojen toiminnan kehittämisen ja laadun varmistamisen kiinteäksi osaksi. Lain perusteluissa mainitaan jo ilmaus ”laadun varmistaminen”, tosin silloin vielä erikseen kirjoitettuna. Itseohjautuvuuden edellytykseksi tuli jatkuva arviointi, jota voi kutsua tilivelvollisuusarvioinniksi. Vuodesta 1999 alkaen yliopistot raportoivat tulosneuvotteluissa myös arviointitoiminnasta ja sen keskeisistä tuloksista ja niiden pohjalta päätetyistä kehittämistoimista (Korkeakoulutuksen laadunvarmistus 2004, 13).

Myös ammattikorkeakoulujen perustaminen ja niiden toimilupa-arvioinnit vauhdittivat arviointitoiminnan vakiintumista. Laki ammattikorkeakouluopinnoista vuodelta 1995 kirjasi toimiluvan myöntämisen edellytykseksi koulutustarpeen ja tiettyjen arviointiperusteiden täyttämisen. Ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten arviointi poikkesi eräänlaisena ”viranomaistehtävänä” neuvoston muista, korkeakouluja avustavista ja tukevista tehtävistä (Visakorpi 1996, 2).

Taustalla vaikutti myös 1990-luvun kansainvälinen kehitys, arviointiorganisaatioiden perustaminen moniin maihin ja myöhemmin Euroopan unionin suositukset yhteistyöstä korkeakouluopetuksen arvioinnissa vuodelta 1998 (Neuvoston suositus 1998; ks. myös 3.2.). KKA:n perustamisessa tehtiin myös se tulevaisuuden kannalta tärkeä linjaus, että luovuttiin suunnitteilla olleen ammattikorkeakouluneuvoston perustamisesta korkeakouluneuvoston rinnalle ja arviointitehtävän liittämistä näiden neuvostojen tehtäviin. Uuden neuvoston toimialaksi tulivat molemmat korkeakoulusektorit. (Visakorpi 1996, 1; Hosia 2009, 254–260.)

## **2 Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnan lähtökohdat**

### **2.1 Säädöspohja ja asema**

Korkeakoulujen arviointineuvosto aloitti toimintansa vuonna 1996 edellisenä vuonna hyväksytyin asetuksen pohjalta (nykyinen asetus 794/2009, aiemmat 1320/1995, 465/1998, 548/2005, 965/2007). Ensimmäinen toimintavuosi kului pääosin toiminnan aloittamisen suunnitteluun ja kansainväliseen arviointitoimintaan perehtymiseen (Visakorpi 1996, 2).

Neuvoston jäsenet ovat alusta alkaen tulleet yliopistoista, ammattikorkeakouluista, opiskelijajärjestöistä ja korkeakoulujen ulkopuolisesta työelämästä, ja heidän on oltava korkeakoulujen arviointiin perehtyneitä. Neuvoston jäseninä he toimivat riippumattomina asiantuntijoina eivätkä edusta taustayhteisöjään.

Kuultuaan korkeakouluja ja eri sidosryhmiä opetusministeriö määrää neuvoston jäsenet enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Asetuksen (794/2009) mukaan KKA:n tehtävänä on:

- 1) avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskeissa asioissa
- 2) järjestää korkeakoulujen toimintaan ja laatujärjestelmiin liittyviä arviointeja
- 3) tukea korkeakoulujen laadun varmistamista ja kehittämistä sekä
- 4) osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan ja arviointia koskevaan yhteistyöhön.

Arviointineuvosto hoitaa lisäksi Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista annetussa asetuksessa sille säädetty tehtävät.

Aiemmin asetuksessa ollut erikoistumisopintojen arviointi poistettiin tehtävistä vuoden 2007 lopussa. Muutos on otettu vastaan ristiriitaisesti: monet ovat myös kaihvanneet tämän akkreditointityyppisen toiminnan jatkamista. Vuoden 2009 asetuksessa neuvoston tehtävät myös määriteltiin hieman aiemmasta poiketen ja paremmin neuvoston nykyistä työkenttää ja nykyistä yliopisto- ja ammattikorkeakoululakia vastaavalla tavalla. Nykyinen asetus mainitsee ”laatujärjestelmät” ja ”laadun varmistamisen”, kun aiempi puhui vain ”arviointista”. Korkeakoulupolitiikkaa koskevat arviointit on poistettu tehtävistä, samoin ammattikorkeakoulujen toimilupiin ja perustamiseen liittyvät. Kansainvälinen toiminta on määritelty yhteistyön ohella myös ”kansainväliseen arviointitoimintaan osallistumiseksi”, ja neuvosto voi nyt ottaa toimeksiantoja sekä kotimaisilta että ulkomaisilta toimijoilta. Uutta on myös kansainvälinen neuvottelukunta, jonka neuvosto voi asettaa toimintansa tukemiseksi. Korkeakoulujen arviointineuvoston itsenäisyyttä korostaa se, että neuvosto valitsee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskuudestaan eikä opetusministeriö enää määrää heitä.

Vuosina 2005–2008 käytiin myös keskustelua Korkeakoulujen arviointineuvoston ja muuta koulutusta arvioivan Koulutuksen arviointineuvoston suhteesta. Vuonna 2007 muistionsa jättänyt koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmä esitti, että neuvostoja tulee jatkossakin olla kaksi (Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio 2007, 43). Sen sijaan myöhemmin samana vuonna selvityksen Opetushallituksen asemasta jättänyt selvitysmies Timo Lankinen esitti, että kaikki kansallinen koulutuksen arviointi koottaisiin yhdelle toimijalle, perustettavalle Koulutuksen arviointikeskukselle (Lankinen 2007, 188–194). Lankisen ehdotus ei toteutunut, vaan sivistyspoliittinen ministerityöryhmä päätti maaliskuussa 2008 pitää neuvostot erillään. Ratkaisu oli kansainvälisen linjan mukainen. Uutena ja koulutuksen arviointikentän yhteisyyttä korostavana asiana valmisteltiin vuonna 2008 tiivis kansallinen koulutuksen arviointisuunnitelma (Koulutuksen arviointisuunnitelma



2008). Suunnitelma lähinnä yhdistää eri toimijoiden omat toimintasuunnitelmat. Sen laatiminen sisältyi vuoden 2007 kehittämismuistion ehdotuksiin.

Korkeakoulujen arviointineuvosto sijaitsee eräänlaisessa korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen kolmiossa. Opetusministeriöllä on ohjaus- ja päätöksentekovastuu monista asioista, ja se tekee myös kriteereihin perustuvaa viranomaisarviointia. Yliopistolain (558/2009, 48 §) mukaan ”opetusministeriö ja yliopisto sopivat määrävuo-siksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kan-nalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista”. Ellei tavoitteita saada valtakunnallisesti yhteen sovite-tuiksi, opetusministeriö voi myös päättää niistä yksittäisen yliopiston osalta.

Korkeakoulujen arviointineuvostolla on kansallinen vastuu arviointitoiminnasta. Aiemmasta poiketen uusi yliopistolaki ja ammattikorkeakoululain (351/2003) muutos (564/2009) myös mainitsevat KKA:n, mikä selkiyttää sen asemaa: ”Opetusministeri-ön yhteydessä toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä korkeakoulujen arvioint-ineuvosto, josta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella” (Yliopistolaki 558/2009, 84 §).

Päävastuu koulutuksen laadusta ja kehittämisestä on korkeakouluilla itsellään. Yli-opistolaki (558/2009, 84 §) säätää, että ”yliopistojen tulee arvioida koulutustaan, tutki-mustaan sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen on myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa ja laatu-järjestelmiensä arviointiin säännöl-lisesti. Yliopistojen tulee julkistaa järjestämiensä arviointien tulokset.” Uutena aiem-paan (645/1997, 5 §) verrattuna laki nimeää ”laatu-järjestelmät”, aiemmin puhuttiin ainoastaan yleensä ”toiminnasta”. Se ei – viisaasti – kuitenkaan edelleenkään ota kan-taa siihen, millä menetelmällä (esim. auditointi) niitä arvioidaan. Vastaava muotoilu on myös muutetussa ammattikorkeakoululaissa.

## 2.2 Toimintaperiaatteet

KKA on määritellyt (ks. esim. Korkeakoulujen arviointineuvosto. Laatu-käsikirja 2009) olevansa *riippumaton toimija, kehittävä arvioija, kansainvälinen sillanrakentaja ja pro-aktiivinen vaikuttaja*. Korkeakoulujen arviointineuvoston päätavoitteena on tukea Suo-men korkeakoulutuksen laadun kehittämistä ja kansainvälistä kilpailukykyä.

Korkeakoulujen arviointineuvoston päätöksenteko ja arviointien sisältö on riippu-matonta. Huolimatta läheisestä yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja opetusministeriön rahoituksesta päätökset arvioinneista tehdään itsenäisesti. Todellinen itsenäisyys ope-tusministeriöstä on kysymys, johon kansainvälisessä yhteistyössä joutuu usein vas-taamaan. Kaikki kansalliset arviointielimet saavat kuitenkin rahoituksensa joltakin sidosryhmältään. Siten kysymys itsenäisyydestä on ensisijaisesti kysymys toiminnal-lisesta, ei taloudellisesta itsenäisyydestä, ja se KKA:lla täysin on. Opetusministeriö ei puutu sen enempää arviointineuvoston toimintasuunnitelmaan kuin sen päätöksiin-kään, mutta hyödyntää korkeakoulujen tapaan neuvoston tuottamaa tietoa.

Korkeakoulujen arviointineuvosto toteuttaa *kehittävän arvioinnin* periaatetta, ja kaikki arvioinnit pyritään niin menetelmiltään kuin prosesseiltaan toteuttamaan sen

mukaisesti. Neuvoston toteuttamien arviointien tarkoituksena on tuottaa sellaista tietoa, jota korkeakoulut voivat käyttää hyväkseen kehittäessään koulutustaan. Jo ensimmäisen asetuksen perustelumuiotiossa määriteltiin arviointineuvoston tehtäväksi ”olla korkeakoulujen itsearviointeja tukeva” (Asetusmuistio 1995). Tarkastellessaan neuvoston neljää ensimmäistä toimintavuotta silloinen opetusministeri totesi: ”Arviointitoiminnasta ei, kuten on käynyt eräissä maissa, ole muodostunut viranomaisten tekemää ulkoista tarkastustoimintaa tai korkeakoulujen perusrahoituksen jakoperustetta, vaan sillä on pystytty antamaan työkaluja korkeakoulun oman toiminnan kehittämiseen.” (Heinonen 2000, 7.) Tavoitteena on myös välittää hyviä käytäntöjä muihin korkeakouluihin. Tärkeä osa arviointiraportteja ovatkin suositukset ja kehittämissuositukset, samoin kuin hyvinä käytänteinä esiin nostettavat vahvuudet. Sanktioiden ei katsota kuuluvan kehittävään arviointiin, ja vastuu arviointitiedon hyödyntämisestä on aina korkeakoululla itsellään.

Määräajoin on syytä pohtia, minkälaista kehittämistä korkeakoulut haluavat. KKA onkin pyrkinyt turvaamaan korkeakouluille mahdollisuudet osallistua arviointien suunnitteluun ja muilla tavoin tehdä aloitteita arviointien kohteista ja malleista. Myös jokaisen arvioinnin päätteeksi järjestettävät julkistamisseminaarit palvelevat tätä tarkoitusta.

Joihinkin KKA:n toteuttamiin arviointityyppeihin liittyy akkreditoinnille ominaisia piirteitä. Tällaisia olivat selkeästi ammattikorkeakoulujen toimilupahakemuksiin ja perustamisvaiheeseen liittyneet arvioinnit samoin kuin erikoistumisopintojen arviointi. Myös auditoinnissa tehdään päätös siitä, läpäisekö korkeakoulu sen vai ei. Päätöksestä ei kuitenkaan ole suorita seurauksia esimerkiksi korkeakoulun rahoitukseen tai oikeuteen antaa tutkintoja.

Korkeakoulujen arviointineuvosto on aktiivisesti mukana alan kansainvälisessä ja erityisesti eurooppalaisessa yhteistyössä. Aktiivisinta on toiminta pohjoismaisessa Nordic Quality Assurance Network in Higher Educationissa (NOQA), eurooppalaisessa European Association for Quality Assurance in Higher Educationissa (ENQA) ja kansainvälisessä International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Educationissa (INQAAHE). Kansainvälisyyden olisi syytä jälleen lisääntyä, sillä auditoinnit hallitsevat tällä hetkellä KKA:n toimintaa ja useimmat korkeakoulut ovat toistaiseksi valinneet kansallisen arviointiryhmän suorittaman auditoinnin. Korkeakoulujen arviointineuvoston ensimmäisenä kymmenenä toimintavuotena arviointiryhmät olivat nykyistä useammin kansainvälisiä, mikä näkyy sekä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kokonaisarvioinneissa että koulutusala- ja tema-arvioinneissa. Auditointien tulevan toisen kierroksen suunnittelun yhteydessä onkin syytä miettiä, miten kansainvälisten asiantuntijaryhmien käyttöä voitaisiin lisätä.

### 3 Kansallisesta kansainväliseen

Keskeinen eurooppalainen korkeakoulutuksen periaate on, että vastuu koulutuksesta on kansallinen ja yksittäiset korkeakoulut ovat autonomiaa. Kansallisten arviointiorganisaatioiden roolissa ja toimintatavoissa on kuitenkin suuria keskinäisiä eroja. Orga-

nisaatioita voi olla yksi tai useampia, arvioitsijoina toimivat ”arviointiammatillaiset” tai arviointiprojekteihin valittavat ulkopuoliset asiantuntijat, opiskelijoiden ja työelämän edustajien roolissa on suuria eroja, kansallinen työnjako ja paikka kansallisessa korkeakoulujärjestelmässä vaihtelevat. Arviointiorganisaatioita rahoittaa tavallisesti jokin niiden sidosryhmä, mutta rahoituslähteet voivat olla erilaisia: rahoitus voi tulla opetusministeriöiltä tai korkeakouluilta tai organisaatio voi olla kaupallinen. Kaikki ainakin pyrkivät noudattamaan Bolognan prosessin myötä syntyneitä eurooppalaisia suuntaviivoja (ks. 3.1.), mutta joutuvat usein jonkinasteisiin ristiriitatilanteisiin niiden ja kansallisen säätelyn kohdatessa.

### 3.1 Bolognan prosessi ja laadunarviointi

Laadunvarmistus on ollut mukana Euroopan korkeakoulualan rakentamisessa eli Bolognan prosessissa alusta alkaen. Jo Bolognan julistus vuodelta 1999 mainitsi väli-neeksi liikkuvuuden esteiden poistamiseen ”eurooppalaista laadunvarmistusta koskevan yhteistyön edistämisen vertailtavien kriteereiden ja menetelmien kehittämiseksi” (Bolognan prosessin ja sen seurantakokousten julkilausumat, ks. esim. [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi)).

Prosessia rytmittävistä ministerien seurantakokouksista ensimmäisessä, joka pidettiin Prahassa vuonna 2001, ministerit ilmaisivat erityisen ilonsa laadunvarmistuksen kehittämistoimista, mutta asettivat loppujulkilausumassaan myös jatkotehtäviä. He korostivat tiiviin eurooppalaisen yhteistyön tarvetta ja kansallisten laadunvarmistusjärjestelmien keskinäistä hyväksymistä. Tämän osalta he kehottivat korkeakouluja, muita kansallisia toimijoita ja eurooppalaisten laadunarviointiorganisaatioiden verkostoa ENQA:ta edistämään yhteisen viitekehyksen luomista, eli Prahassa pantiin alulle Berliinissä kahta vuotta myöhemmin vahvistetut asiat.

Kansallisten ja yhteisten eurooppalaisten laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisen kannalta seuraava, Berliinin seurantakokous vuonna 2003, on toistaiseksi ollut merkittävin. Laadun korostettiin olevan Euroopan korkeakoulualan rakentamisen ytimessä, ja prosessissa mukana olevat maat sitoutuivat konkreettisiin tavoitteisiin. Samalla painotettiin, että päävastuu laadunvarmistuksesta kuuluu autonomisille korkeakouluille itselleen. Ministerien julkilausumassa annettiin selvä ”neljän kohdan ohjelma”:

”Tässä tarkoituksessa he sopivat, että vuonna 2005 kansallisiin laadunvarmistusjärjestelmiin tulisi kuulua:

- eri asianosaisten elinten ja laitosten välinen vastuunjakko
- koulutusohjelmien tai korkeakoulujen arviointi, mukaan lukien sisäinen arviointi, ulkoinen arviointi, opiskelijoiden osallistuminen arviointiin sekä tulosten julkistaminen
- akkreditointi-, sertifiointi- tai muu vastaava järjestelmä
- osallistuminen kansainväliseen toimintaan, yhteistyöhön ja verkostoihin.”

Jatkon kannalta oli myös olennaista, että Berliinin julkilausumassa kehoitettiin ENQA:ta yhteistyössä myöhemmin E4:nä tunnetun ryhmän muiden jäsenten, European Universities Associationin (EUA), European Association of Institutions in Higher Educationin (EURASHE) ja opiskelijoita edustavan European Students' Unionin (ESU) kanssa ”kehittämään yhteiset laadunvarmistuksen standardit, toimintamenetelmät ja ohjeistot ja etsimään keinoja riittävän vertaisarviointijärjestelmän varmistamiseksi laatu järjestelmissä ja/tai akkreditaatiovirastoissa tai -elimissä”. Tälle työlle annettiin määräajaksi vuosi 2005.

Bergenin seurantakokouksessa 2005 hyväksyttiin toivotut yhteiset linjaukset ja periaatteet eli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA*, myöhemmin useimmiten lyhenteellä ESG tunnettu ohjeisto. Sen periaatteet jakautuvat kolmeen pääosaan, jotka koskevat korkeakoulujen sisäistä laadunvarmistusta, niiden ulkoista laadunvarmistusta ja arviointiyksiköiden laadunvarmistusta (ks. *Standards and Guidelines... 2009*). Sanan ”standard” tulkinta johti aluksi monessa yhteydessä siihen, että tekstiä luettiin liiankin sananmukaisesti. Nytemmin on tunnustettu, että ESG on ennen muuta apuväline, tiivis ja yleinen periaatteellinen linjaus ja hyvien käytänteiden ilmaus, joka ei merkitse standardisointia. ESG kertoo sen, mitä pitäisi tehdä, mutta ei määrittele tarkasti, miten se pitäisi toteuttaa.

Bergenin julkilausumassa edellytettiin lisätoimia opiskelijoiden osallistumisen ja kansainvälisen yhteistyön osalta. Samoin painotettiin korkeakoulujen sisäisten laadunvarmistusmekanismien tärkeyttä. Uudeksi eurooppalaiseksi tehtäväksi annettiin E4-ryhmälle ”kansalliseen arviointiin perustuvan laadunvarmistusorganisaatioiden eurooppalaisen rekisterin” kehittäminen. Sen tulisi olla ”vapaaehtoinen, omarahoitettu, riippumaton ja avoin”. Olennaisinta rekisteriin ottamiselle olisi ESG:n suuntaviivojen täyttämisen (European Quality Assurance Register for Higher Educationin toiminnasta ks. <http://www.eqar.eu>). Kaiken kaikkiaan Bergenin julkilausuman laadunvarmistusta koskeva osuus on julkilausumista laajin, vaikka Berliinin julkilausuman seurausvaikutukset ovatkin merkittävämmät.

Lontoossa vuonna 2007 todettiin ESG:n toteutuksen päässeen hyvään vauhtiin, opiskelijoiden osallistumisen lisääntyneen ja korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisenkin edistyneen. Parantamisen varaa oli kuitenkin vielä kummasakin asiassa. Kansainvälisessä yhteistyössä oli myös edistytty. Omaan kohtanaan todettiin myös alan nyt jo keskeisiksi muodostuneiden vuosittaisten tapahtumien, ns. eurooppalaisten laadunvarmistusfoorumien (European Quality Assurance Forum) aloittaminen vuonna 2006. Suurimman huomion sai rekisteri:

”Rekisterin tarkoituksena on tarjota kaikille sidosryhmille ja kansalaisille mahdollisuus saada vapaasti puolueetonta tietoa luotettavista laadunvarmistuselimistä, jotka noudattavat eurooppalaisen korkeakoulutusalueen laadunvarmistusstandardeja ja -suuntaviivoja. Näin ollen rekisteri lisää luottamusta korkeakoulutukseen eurooppalaisella korkeakoulutusalueella ja sen ulkopuolella sekä edistää laadunvarmistus- ja akkreditointipäätösten vastavuoroista tunnustamista.”

Leuvenin/Louvain-la-Neuven julkilausumassa vuonna 2009 todettiin eurooppalaisten suuntaviivojen (ESG) löytyneen ja rekisterin olevan toiminnassa. Laadun keskei-

syys korkeakoulutuksessa on edelleen painopiste: ”Pyrkimällä korkeakoulutuksen kaikenpuoliseen korkeaan laatuun vastaamme uuden aikakauden haasteisiin. Tämä edellyttää laadun jatkuvaa painottamista.” Samassa yhteydessä todetaan myös moninaisuuden tärkeys: ”säilyttämällä koulutusjärjestelmien suuresti arvostetun monipuolisuuden julkinen politiikka tunnustaa täysin korkeakoulutuksen eri tehtävien arvon.” Myöhemmin julkilausumassa mainitaan vielä kielellinen moninaisuus ja monikielisyiden perinne, joita liikkuvuus vahvistaa. Konkreettisia aivan uusia tehtäviä laadunvarmistukselle ei anneta, vaan lähdetään realistisesti aiempien kattavasti valmiiksi saamisesta.

Laadunarviointiin liittyvä uusi asia on Leuvenin julkilausuman kohdassa 22 mainittu eurooppalainen rankkeeraus, jota tosin nimitetään ”läpinäkyvyyttä lisääväksi työkaluksi” (*transparency tool*). Se määritellään kauniisti ”moninaisuutta esille tuovaksi” työvälineeksi, jonka avulla ”korkeakoulut voivat tunnistaa ja vertailla omia vahvuuksiaan”, ja sen tulee perustua ”vertailtavaan tietoon sekä asianmukaisiin mittareihin kuvatakseen korkeakoulujen ja niiden koulutusohjelmien erilaisia profiileja”. Tätä, pohjimmiltaan kuitenkin rankkeeraukseen johtavaa kohtaa vastusti esimerkiksi eurooppalainen opiskelijajärjestö (ESU Statement... 2009). ”Läpinäkyvyyttä edistävät mekanismit” mainitaan vielä uudelleen seurantaryhmän tehtäväluettelossa, ja niiden raportointivuosi on 2012.

Bolognan prosessin kymmenenä vuotena on opittu, että kulttuurinen monimuotoisuus Euroopan keskeisenä arvona koskee myös korkeakoulutuksen laadunvarmistusta – ja on sen vahvuus. On tärkeä pyrkiä noudattamaan yhteisiä periaatteita ja linjauksia, koska ne ovat edellytys keskinäiselle hyväksymiselle. Samalla on tunnustettava, että erilaiset kansalliset traditiot ja säädökset edellyttävät myös erilaisia ratkaisuja kansallisissa korkeakoulutuksen laadunvarmistusjärjestelmissä. Yhteistyö ja yhteiset projektit ovat pohja toinen toistensa tuntemiselle ja keskinäiselle luottamukselle.

### 3.2 ”Akkreditointi-, sertifiointi- tai muu vastaava järjestelmä”

Vuoden 2003 Berliinin seurantakokouksen julkilausuma siis edellytti mukana olevilta mailta jonkinlaisen selkeän kansallisen laadunvarmistusjärjestelmän käyttöönottoa. Sitä, mikä sen tulisi olla, se ei määritellyt.

Euroopan vanhimmat kansalliset korkeakoulutuksen arviointiyksiköt perustettiin 1980-luvun jälkipuolella Ranskaan, Hollantiin, Isoon-Britanniaan ja Tanskaan. Suurta kasvun aikaa oli 1990-luku, jolloin Suomeenkin perustettiin Korkeakoulujen arviointineuvosto. Euroopan maiden järjestelmäratkaisut poikkeavat toisistaan monella tavalla, ja kaiken aikaa on myös nähtävissä liikettä eri mallien välillä. Useimmat arviointiorganisaatiot soveltavat lisäksi toiminnassaan monia eri menetelmiä.

Eurooppalaisten arviointielinten järjestö ENQA julkaisi vuonna 2008 katsauksen (Costes ym. 2008), jonka mukaan arviointia (*evaluation*) harjoittaa suuri osa kansallisista elimistä ja tavallisinta on koulutusohjelmien (23/35 vastaajaa) ja korkeakoulujen (14/35) arviointi. Harvat tekevät oppiaine- tai teema-arviointeja. Auditointia tehdään ainoastaan korkeakouluille, ja sitä tekee vuoden 2008 tietojen mukaan noin kolman-

nes (13/32). Akkreditointi kohdistuu ensisijaisesti ohjelmiin (25/38) ja toissijaisesti korkeakouluihin (13/34). Neljäs arviointityyppi on benchmarking, jota harjoitetaan pääasiassa suoraan korkeakoulujen kesken.

Käytäntö on osoittanut, että jopa arvioinnin ammattilaiset käyttävät samoja termejä eri merkityksissä ja ymmärtävät termit eri tavalla. Siten se, jonka toinen nimeää ”auditoinniksi”, voi sisältää akkreditoinnin piirteitä, tai päinvastoin. Tuloksiin on siksi suhtauduttava varovasti. Ne osoittavat kuitenkin, että kolme päätyyppiä ovat arviointi, akkreditointi ja auditointi ja että useimmilla organisaatioilla on ohjelmassaan useita eri arviointityyppejä. Selvitys paljastaa suuria eroja siinä, kuka on eri arviointien alullepanija, tilaaja ja toteuttaja, kuka maksaa arvioinnin ja mikä on eri sidosryhmien, kuten opiskelijoiden ja työelämän edustajien osuus arviointiprosessissa. Syyt ratkaisuihin löytyvät pääosin kansallisesta koulutuspoliittisesta perinteestä. Kun samalla tällä hetkellä korostetaan laadunvarmistuksen tulosten vertailtavuutta, voi kahdeksi keskeiseksi tämän hetken eurooppalaiseksi tendenssiksi nimetäkin toisaalta laadunvarmistuksen yhtenäistämisen (*standardisation of quality assurance*) ja toisaalta sen sitomisen kansalliseen kontekstiin (*contextualisation of quality assurance*).

Arvioinnin kohteet voivat olla hyvin erilaisia, mikä näkyy Suomessakin korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnassa. Silloin kun laadunvarmistuksella on suurempi yhteys korkeakoulupoliittiseen ohjaukseen, kyse on nykyisin tavallisimmin joko akkreditoinnista tai auditoinnista. Akkreditointi on Euroopan maissa auditointia yleisempää. Selityksiä sen keskeisyyteen löytyy myös suurista muutoksista, joita monissa maissa, erityisesti itäisessä Keski-Euroopassa ja Itä-Euroopassa, on tapahtunut. Akkreditointi sopiikin erityisesti kehittymässä oleviin korkeakoulujärjestelmiin, uuden koulutuksen aloittamiseen tai toimiluvan saamiseen, sillä sen tuloksena on aina riittävän tason toteava kyllä- tai ei-päätös. Akkreditoinnin kriteerit ja standardit tulevat korkeakoulujen ulkopuolelta, ja akkreditointi katsoo tulevaisuuteen, arvioi akkreditoitavan mahdollisuuksia selviytyä tehtävistään. Akkreditoivia maita ovat esimerkiksi Ranska, Italia, Alankomaat ja Venäjä sekä useimmat itäisen Keski-Euroopan maat, ja sitä harjoittavat myös Itävalta, Saksa ja Espanja (joissa kaikissa muutos on käynnissä ja kiinnostusta myös auditointia kohtaan on runsaasti).

Auditointi on ”kypsän” korkeakoulujärjestelmän malli, jonka keskeisenä tavoitteena on toiminnan kriittinen itsearviointi ja kehittäminen. Se arvioi tämänhetkistä ja mennyttä, mutta mukana on myös tulevaisuuspotentiaalinen arviointi. Auditoinnin tuloksena annetaan kehittämissuosituksia, ja standardit tulevat korkeakouluilta itseltään, eli toimintaa verrataan korkeakoulun itselleen asettamiin tavoitteisiin. Auditointia maita ovat Englanti, Pohjois-Irlanti, Wales, Skotlanti, Suomi, Sveitsi ja Norja, ja vuodesta 2007 lähtien auditointi on lisääntynyt Espanjassa, Itävallassa ja Saksassa. Auditointimallit eivät ole keskenään täysin samanlaisia.

Euroopan akkreditoivat maat ovat liittyneet yhteen konsortioiksi (European Consortium for Accreditation in higher education, ECA), ja auditovat maat tiivistävät yhteistyötään. ECA tähtää akkreditointien ja muiden laadunvarmistusta koskevien päätösten keskinäiseen tunnustamiseen; auditovat maat ovat pikemminkin epävirallisen yhteistyön tiivistämisen vaiheessa. Auditointien maiden vuonna 2008 toimintansa aloittaneen verkoston toimintaan osallistuvat aktiivisimmin Englanti/Pohjois-Irlanti,

Espanja, Itävalta, Norja, Saksa, Skotlanti, Suomi, Sveitsi ja Tanska (ks. esim. Trends of Quality Assurance... 2009). Verkosto käyttää nimeä Quality Audit Network (QAN).

Kansainvälisissä arviointiverkostoissa voi tällä hetkellä sanoa olevan tietynlainen epämääräisyyden tila: ovatko tavoitteena yleinen yhteistyö, ristiinarviointi ja keskinäinen arviointien tunnustaminen vai rintamanomaiset tiiviit yhteenliittymät? Aika näyttää. Keskeinen jakolinja tuntuu kuitenkin tällä hetkellä kulkevan kontrollia painottavan ja kehittämistä painottavan laadunvarmistuksen välillä, eikä ole oletettavissa, että Eurooppaan tulisi yhtenäistä arviointimallia.

## 4 Eri arviointityypit korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnassa

Koulutuksen arvioinnin perusmenetelmistä on vallinnut kansainvälisesti kohtalainen yksimielisyys 1990-luvulta asti (ks. esim. Moitus & Saari 2004, 14–17). Arviointiin sisältyy kohteen tekemä itsearviointi, ulkoinen vertaisarviointi, julkinen arviointiraportti ja sen julkaiseminen sekä mahdollisesti seurantajärjestelmä. Yksityiskohdat voivat poiketa toisistaan (esimerkiksi raporttien julkisuudessa on kansallisista traditioista ja säädöksistä johtuvia eroja, eikä kaikissa maissa toteuteta seuranta-arviointeja), mutta itsearviointi ja ulkoisen arviointiryhmän vierailu kuuluvat yleensä aina prosessiin.

Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnit voidaan jakaa nykyisellään kolmeen kategoriaan: korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnit, koulutuksen laatuyksikköarvioinnit sekä koulutusala- ja teema-arvioinnit (aiempien toimintakausiin arvioinneista ks. Moitus & Saari 2004 sekä Moitus & Seppälä 2004).

Laadunvarmistusjärjestelmien auditoinneissa arvioidaan niitä menettelytapoja, prosesseja tai järjestelmiä, joiden avulla korkeakoulu ylläpitää ja kehittää koulutuksen ja muun toiminnan laatua (ks. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien arviointi 2007). Suomen perinteinen toimintalinja on ollut, että korkeakoulujen laatu ”varmistetaan” lailla tai toimiluvalla. Lähtökohtana ei siten ole ollut koulutuksen ulkoinen akkreditointi eikä se – kuten aiemmin usein oli tapana sanoa – että suomalaiset yliopistot on jo akkreditoitunut eduskunta. Kun Berliinin seurantakokouksen jälkeen oli pohdittava kansallista korkeakoulutuksen arviointia uudelta pohjalta, päätettiin etsiä sellaista ratkaisumallia, joka sopii kansalliseen korkeakouluperinteeseen (eli soveltaa kehittävän arvioinnin perinnettä), mutta on kansainvälisesti pätevä ja uskottava ja täyttää eurooppalaisen kehityksen vaatimukset.

Auditoinninkin ensisijainen tavoite on siis tukea korkeakoulua sen oman toiminnan kehittämisessä, tuottaa sellaista tietoa, jota se voi käyttää hyväkseen. Tavoitteena on myös välittää arvioinneissa esiin tulleita hyviä käytänteitä muihin korkeakouluihin, mitä tarkoitusta palvelevat sekä aina julkiset raportit että arviointien päätteeksi järjestettävät julkistamisseminaarit. Vastuu arviointitiedon hyödyntämisestä on aina korkeakoululla itsellään.

Kukin korkeakoulu kehittää itselleen sopivan laadunvarmistusjärjestelmän, jonka toimivuus arvioidaan auditointimallissa esitetyin kriteerein (Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien arviointi 2007, 10–11, 29–31). Kriteerit eivät aseta mitään ”laa-

tuideologiaa” toisten edelle, eikä auditoinnissa oteta kantaa korkeakoulun tavoitteisiin tai toiminnan tuloksiin sinänsä. Peruskysymyksiä ovat korkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmän kattavuus, toimivuus ja vaikuttavuus sekä avoimuus ja viestivyys. (Auditoinneista tarkemmin, ks. Moitus 2009.)

Koulutuksen laatuysikköarviointeja tehdään erikseen yliopisto- ja ammattikorkeakoulusektoreilla ja valintamenetelmää kehitetään jokaiselle kierrokselle. Se on myös näkyvä osa Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintaa, ja sen yhteydessä on keskusteltu paljon toiminnan mahdollisesta tasapäisestä vaikutuksesta. Voivatko vain auditointi ja tietyntyyppiset yksiköt saada laatuysikköstatuksen?

Laatuysikköiden valinta on ainoa taloudellisia kannustimia sisältävä KKA:n toimintamuoto. Valitut yksiköt saavat valinnan perusteella opetusministeriöltä tulokselisuusrahaa, joka on määrältään merkittävä. Laatuysikkötoiminnankin pohjimmainen tarkoitus on kuitenkin parantaa koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta, ei jakaa taloudellisia kannustimia. Tavoitteena on, että nostettaessa esiin hyviä käytänteitä ja uusia pedagogisia ratkaisuja saadaan laatu paranemaan kaikilla aloilla ja koko korkeakoulutuksessa, ei vain palkituissa yksiköissä. Yksi tavoite on kiinnittää huomiota juuri koulutuksen merkitykseen (vrt. tutkimuksen huippuyksiköt) ja lisätä tietoisuutta koulutuksen laadun merkityksestä ja vaikutuksista.

Erityisesti yliopistosektorilla laatuysikkövalinnat perustuivat pitkään kirjallisiin hakemuksiin, jotka arvioitiin kansallisissa alakohtaisissa paneeleissa. ”Paperivalinta” ja pienen maan kansallisten ryhmien käyttö alkoivat vähitellen saada yhä enemmän kritiikkiä osakseen (ks. Centres of Excellence... 2009, 17–18; Knubb-Manninen & Nuutinen 2002). Tukiko menetelmä jatkuvaa kehittämistä? Tukiko se innovatiivista ajattelua? Mittasiko se todellista laatua vai kirjoitustaitoa? Ammattikorkeakoulusektorilla oli myös saatu hyviä kokemuksia arviointivierailuista ja kuulemistilaisuuksista.

Vuonna 2008 sovellettiin yliopistosektorilla uutta menetelmää, jonka ydin oli kansainvälisten asiantuntijoiden käyttö ja arviointivierailujen sisällyttäminen prosessiin (Centres of Excellence... 2009, 7–18). Lisäksi ensimmäinen karsinta tehtiin anonymisointi, korkeakoulua mainitsematta. Menetelmä edellytti käytännössä hakemusten määrän vähentämistä, mikä sopi hyvin juuri tilanteeseen, jossa opetusministeriö puolitti laatuysikköiden määrän. Kokemukset uudesta mallista ovat mielenkiintoisia ja rohkaisevia. Diversiteetin kannalta kiinnostavaa oli myös se, että valituksi tuli sekä sellaisia yksiköjä, joiden opiskelija-aines on erittäin valikoitunutta, että sellaisia, joissa opiskelupaikan saa helposti. Valituiksi tuli myös sekä sellaisia, jotka ovat olleet laatuysikköinä aiemmin, että uusia yksiköitä. Yksiköissä on käytetty hyvin erilaisia pedagogisia sovelluksia, ja vaikutelmaksi on tullut, että malli tukee aiempaa paremmin innovatiivisuutta ja monimuotoisuutta.

Ennen auditointien aloittamista keskeinen osa arviointineuvoston toimintaa olivat koulutusala-arvioinnit sekä erilaiset korkeakoulupoliittiset ja muut tema-arvioinnit. Viime vuosien kehitys on valitettavasti merkinnyt niiden lakkaamista lähes kokonaan, sillä kaikki voimavarat on keskitettävä auditointeihin. Vuosina 1996–2003 suoritettiin 9 koulutusala-arviointia ja 8 tema-arviointia mutta vuosina 2004–2007 enää yksi koulutusala-arviointi ja neljä tema-arviointia ja vuonna 2008 kaksi tema-arviointia. Lisäksi tosin tehtiin joitakin aiempien arviointien seurantoja. Laajimman keskustelun



ovat viime vuosina aiheuttaneet tohtorikoulutuksen arviointi (1:2006) ja yliopistokeskusten arviointi (1:2009). Arvioinnissa, joka koski korkeakouluopiskelijoista yhteiskunnallisina toimijoina (5:2007), vastuu annettiin kokonaan opiskelijoille ja arviointineuvoston suunnittelija toimi vain projektin sihteerinä.

Koulutusala- ja teema-arvioinnit ovat tärkeä osa arviointineuvoston toimintaa, ja korkeakouluissa niitä pidetään hyvin tärkeinä. Vuosien 1997–2003 arvioinneista tehdyssä selvityksessä (Moitus & Seppälä 2004) 85 prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että koulutusala-arviointeja tarvitaan jatkossakin. Niissä olisi myös monia kiinnostavia kehittämiskohteita. Yliopistokoulutuksen arvioinneissa olisi hyvä lisätä yhteistyötä Suomen Akatemian kanssa siten, että alan koulutus ja tutkimus arvioitaisiin yhtä aikaa. Toisaalta koulutusala-arviointeja voitaisiin yhä enemmän tehdä kautta koko korkeakoulutuksen, kummallakin sektorilla, ja jonkin alan arvioimista kokeilla yhdessä Koulutuksen arviointineuvoston kanssa. Tällainen kokeilu voisi luontevasti olla esimerkiksi varhaiskasvatuksen arviointi.

## 5 Katse tulevaisuuteen

Yksinkertaistaen voi sanoa, että 1990-luvulla suomalaisen korkeakoulutuksen arviointiin vaikuttivat erityisesti kansalliset linjaukset ja muutokset. Tosin silloin syntyivät myös monet kansainväliset verkostot, joissa korkeakoulujen arviointineuvostokin oli aktiivisesti mukana. 2000-luvun aikana tärkein vaikuttaja on ollut Bolognan prosessi, joka on tehnyt kansallisen arviointipolitiikan uudenlaisen pohdinnan välttämättömäksi.

Eurooppalaisella korkeakoulutuksen laadunvarmistuksella on edessään monia yhteisiä haasteita. Keskeisin on yhtenäisyyden vaatimusten ja kansallisen suvereniteetin keskinäinen suhde ja tasapainoilu niiden välillä. Kansallisten arviointiorganisaatioiden toiminta pohjautuu kansalliseen kontekstiin ja traditioihin sekä maan historian vaiheeseen. Ne sijoittuvat eri tavoin ”kolmioon” valtiovallan ja korkeakoulujen kanssa, ja työnjako tiedontuotannossa ja päätöksenteossa on erilainen. Kirjavuus voi ilmetä myös arviointiorganisaatioiden määrässä ja laadussa (kansallisia vs. alueellisia tai ammatillisia). Jotta arviointitoiminta tukisi korkeakoulujen toimintaa ja olisi kansallisesti uskottavaa, kansallista kontekstia tulisi kunnioittaa. Linjakasta on, että kun kunnioitetaan korkeakoulujen autonomiaa, tulee kunnioittaa myös kansallisten arviointielimien autonomiaa ja moninaisuutta.

Toisaalta niin Euroopan unionin jäsenmaat kuin muutkin Bolognan prosessissa mukana olevat maat pyrkivät muodostamaan yhden eurooppalaisen korkeakoulutusalueen, jossa toimitaan yhteisten periaatteiden ja linjausten – kuten laadunvarmistuksessa ESG:n – mukaisesti. Eurooppalaisen arviointitoimijoiden rekisterin käynnistysvaihe on herättänyt monia kysymyksiä, eikä sen todellista merkitystä vielä pysty määrittelemään.

Tällä hetkellä nähtäviä eroja Euroopan maiden kesken ovat mm. seuraavat: sovelletaanko akkreditointia vai auditointia, suoritetaanko arviointeja korkeakoulujen ja/ vai ohjelmien tasolla ja onko opiskelijoiden sekä työelämän edustajien osallistumi-

nen arviointeihin normi vai satunnaista. Myös arviointien tulosten julkisuudessa ja kommunikoinnissa yhteiskunnalle on eroja, vaikka kaikki Bologna-maat periaatteessa ovatkin hyväksyneet tulosten täyden julkisuuden. Suomalaisena hyvänä käytänteenä on esille tullut päätösseminaarien järjestäminen jokaisen arvioinnin päätteeksi. Ne mahdollistavat avoimen keskustelun ja antavat myös mahdollisuuden toisinaan ”asian-tuntijakielellä” kirjoitettujen raporttien avaamiseen. Samalla ne rakentavat luottamusta arvioitavien ja arvioitsijoiden välille.

Korkeakoulujen arviointineuvoston olisi tärkeä jatkossa, auditointien ensimmäisen ja kaikella todennäköisyydellä raskaimman kierroksen jälkeen pystyä käyttämään tämänhetkistä enemmän voimavaroja koulutusala- ja muihin teema-arviointeihin. Niille on kysyntää, koska ne edistävät varsin suoraan koulutuksen kehittämistä. Mahdollisesti kysyntää voisi olla myös akkreditointi-tyyppiselle koulutusohjelmien (erityisesti kansainvälisten) arvioinnille, sillä korkeakoulut ovat esittäneet koulutusala-arviointien keskeiseksi perusteeksi niiden hyödyt markkinoinnissa. (Moitus & Seppälä 2004, 28–30, 51–55.) Arviointien kansainvälisyyttä on syytä pyrkiä lisäämään. Tällä hetkellä arviointineuvosto ja sen sihteeristö näkyvät erittäin hyvin kansainvälisissä yhteyksissä, mutta liian pieni osa itse arvioinneista toteutetaan kansainvälisinä.

Erilaiset rankingit, ”joista kukaan ei pidä mutta joita kaikki lukevat”, ovat myös näkyvä osa korkeakoulutuksen arviointia ja samalla yksi kritisoiduimmista. Eurooppalaisenakin tavoitteena on luoda aiempaa monipuolisempia ja oikeudenmukaisempia ranking-menetelmiä (ks. esim. Leuven/Louvain-la-Neuven seurantakokouksen julkilausuma, kohta 22). Rankingien uskotaan olevan tulevaisuudessa yhä tärkeämpiä niin uusien lahjakkaiden opiskelijoiden kuin opettajien ja tutkijoidenkin houkuttelussa korkeakouluihin. Lyhytnäköinen etujen tavoittelu voi kuitenkin johtaa pitkäaikaisiin ongelmiin, jos trendit alkavat syödä perinteisiä akateemisia arvoja, vapautta, autonomiaa, korkealaatua tutkimusta ja opetusta ja kriittistä ajattelua.

Korkeakoulupedagogisessa ajattelussa on nähtävissä selkeä muutos kohti osaa-mislähtöistä ajattelua. Se näkyy niin Bolognan prosessiin liittyvissä opetusohjelmien oppimistulosperusteisessa (*learning outcomes*) kuvaamisessa, eurooppalaisen ja kansallisten viitekehysten rakentamisessa ja aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kehittämisessä kuin OECD:n alulle panemassa korkeakoulututkintojen oppimistulosten arviointihankkeessa (Assessment of Higher Education Learning Outcomes, AHELO). Myös tässä maat ovat keskenään erilaisessa tilanteessa: toisissa esimerkiksi koulutusohjelmien akkreditointi korostaa enemmän opetuksen rakenteita ja järjestelyjä, toisissa taas tuloksia. Vain osa on mukana AHELO:n parhaillaan alkamassa olevassa testausvaiheessa.

Osaaminen on noussut korkeakoulupoliittiselle agendalle monista syistä, joista keskeisimpiä ovat elinikäisen oppimisen taustalla olevat demografiset muutokset ja globaali talous. Korkeakouluihin tulevat opiskelijat ovat yhä heterogeenisempaa joukkoa niin iältään kuin taustaltaan ja tarpeiltaan, ja aliedustettujen ryhmien pääsyä koulutukseen halutaan edistää ja liikkuvuutta lisätä. Erilaisten yksilöllisten opintopolkujen tarve on yhä suurempi, ja korkeakoulut ja maat kilpailevat yhä enemmän keskenään.

Osaamis- ja siten myös opiskelijälähtöisessä ajattelussa on paljon hyviä puolia. Kun oppimistulokset kuvataan sekä tutkintojen että niiden osien tasolla, kommunikoin-

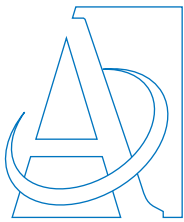
ti opiskelijoiden ja opettajien sekä myös työnantajien kanssa helpottuu. Ne auttavat ohjauksen kehittämisessä ja lisäävät myös kansainvälistä vertailtavuutta. Opiskelijat oppivat niiden avulla itse myös paremmin arvioimaan omaa oppimistaan. Vaarana on, että oppimistulosten kuvaamiseen ei syvennyttä kunnolla, kuvaukset jäävät formaalille tasolle eikä todellista ajattelun muutosta tapahdu. Kuvauksista voi myös tulla liian mutkikkaita, jolloin niiden todellinen informaatioarvo on vähäinen. Niillä voisi kuitenkin olla yhteys laadunvarmistusjärjestelmiin ja niitä voitaisiin käyttää mahdollisessa uuden koulutuksen aloittamisen arvioinnissa samoin kuin muissakin arvioinneissa. Tämä edellyttää kuitenkin niiden soveltamista kautta korkeakoulujärjestelmän, johon kulunee vielä aikaa.

## Lähteet

- Asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta. Muistio 20.11.1995. Opetusministeriö, Korkeakoulu- ja tiedeosasto. Helsinki.
- Asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta 794/2009.
- Bolognan prosessin seurantakokousten julkilausumat esimerkiksi osoitteesta <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html>.
- Bolognan prosessin viralliset sivut 2009: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>.
- Centres of Excellence in Finnish University Education 2010–2012. 2009. Toim. K. Hiltunen. Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council 3:2009. Helsinki.
- A comparative analysis of systematic quality work in Nordic higher education institutions. 2005. Toim. P.-L. Omar & A.-M. Liuhanen. NOQA. Helsinki.
- Costes, N., Crozier, F., Cullen, P., Grifoll, J., Helle, E., Hopbach, A., Kekäläinen, H., Knezevic, B., Sits, T. & Sohm, K. 2008. Quality procedures in the European higher education area and beyond. Second ENQA Survey. ENQA Occasional papers 14. Helsinki.
- ESU Statement on the development of rankings and classification in the EHEA. 2009. <http://www.esib.org/documents/statements/ESU%20rankings%20statement.pdf> [31.7.2009].
- Heinonen, O-P. 2000. Miksi korkeakoulujen arviointineuvosto? Neljä vuotta korkeakoulujen arviointia. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto, 6–7.
- Hosia, M. 2009. Korkeakouluneuvosto 1966–1955. Toimintahistoriikki ja pääsihteerin muistoja. Opetusministeriön julkaisuja 2009:55. Helsinki: Yliopistopaino.
- Knubb-Manninen, G. & Nuutinen, A. 2002. Laatuksikköjärjestelmä opetuksen ja oppimisen välineenä. Muistio Korkeakoulujen arviointineuvostolle.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto. Laatuksikirja. 2009. <http://www.kka.fi/index.phtml?s=6> [29.7.2009].
- Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. 2007. Auditointikäsikirja vuosille 2008–2011. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7:2007. Helsinki.
- Korkeakoulutuksen laadunvarmistus 2004. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:6. Helsinki.
- Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio 2007. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki.
- Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. 2008. Opetusministeriön julkaisuja 2008:38. Helsinki.
- Lankinen, T. 2007. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki.

- Moitus, S. 2009. Analyysi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien tuloksista vuosilta 2005–2008. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 14:2009. Helsinki.
- Moitus, S. & Saari, S. 2004. Menetelmistä kehittämiseen. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 10:2004. Helsinki.
- Moitus, S. & Seppälä, H. 2004. Mitä hyötyä arvioinneista? Selvitys Korkeakoulujen arviointineuvoston 1997–2003 toteuttamien koulutusala-arviointien käytöstä. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 9:2004. Helsinki.
- Neuvoston suositus eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa 24.9.1998. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 7.10.1998.
- Quality audit in the Nordic countries. 2007. Toim. S. Wahlén. [http://www.hsv.se/download/18.5ed111281136ce97c14800034/Quality\\_Audit\\_in\\_the\\_Nordic\\_Countries.pdf](http://www.hsv.se/download/18.5ed111281136ce97c14800034/Quality_Audit_in_the_Nordic_Countries.pdf) [31.7.2009].
- Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area. 2009. Helsinki.
- Trends of quality assurance and quality management in higher education systems. 2009. Wien: Österreichische Qualitätssicherungsagentur.
- Visakorpi, J. 1996. Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnan suuntaviivat. Korkeakoulutieto 4:1996.
- Yliopistolaki 558/2009 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090558> [3.8.2009].





## Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään

Artikkelissa tarkastellaan koulutusjärjestelmätasoisien arvioinnin historiallista kehityskulkua Suomessa lainsäädännön ja normien valossa. Sitä seurataan kansaope- tuksen alkuvaiheista nykypäivään asti, ja samalla kiinnitetään huomiota arvioinnin vaikuttavuusnäkökulmaan. Koulutuksen kansallinen arviointi on muotoutunut kes- keisesti koulutuksen valvonnan ja sitä ilmentävän tarkastustoiminnan lähtökohdista. Aluksi tarkastustoimintaa säätelivät kirkkolait ja myöhemmin maallinen koulutuslain- säädäntö. Järjestelmätason arviointia koskevat säännökset tulivat lainsäädäntöön vas- ta 1900-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa. Kansallinen arviointijärjestelmä muuttui tuomiokapitulien ja myöhemmin keskusviraston ohjaamasta tarkastustoiminnasta ul- kopoliseksi riippumattomaksi asiantuntija-arvioinniksi, jonka tavoitteena on paran- taa koulutuspalvelujen laatua ja ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet.

Arvioinnin vaikuttavuus perustui alun perin hallinnon yksipuoliseen valta-ase- maan ja sanktiomahdollisuuksiin; nykyään vaikuttavuutta vahvistetaan korostamalla paikallisen arvioinnin tärkeyttä, eri tahojen arviointiin osallistumista, pitämällä arvi- ointitiedot julkisina ja seuraamalla arviointityön vaikutuksia ja tuloksia.

## 1 Opetus kirkon valvonnassa

Ymmärtääksemme, missä olemme nyt arviointilainsäädäntömme ja siinä määritettyjen arviointitehtävien kehittämissä, on tärkeää katsoa taaksepäin – arviointilainsäädännön juuriin. Toisaalta arvioinnin lainsäädännön nykytila ja tulevaisuuden suunta auttavat uudella tavalla tulkitsemaan ja ymmärtämään menneisyyden lainsäädäntöä ja sen muutoskehitystä. Historia on itse asiassa varsin pitkä, jos arviointi tulkitaan avarasti ja jos mukaan otetaan yleensä koulutuksen arviointiluonteinen toiminta lukiin siihen mukaan myös tarkastustoiminta. On mentävä puolen vuosituhannen taakse kansanopetuksemme ja oppikoulumme alkutaipaleelle, jolloin opetusjärjestelmämme kehittyi ensin osana Ruotsi-Suomen ja sittemmin Venäjän järjestelmää.

Koska alkuvaiheessa kirkko vastasi opetuksesta, sille kuului myös valvontavastuu, jota kulloinkin voimassa olevat kirkkolait säätelivät. Tällöin ei puhuttu tuon ajan lainsäädännössä luonnollisestikaan arvioinnista, mutta valvonta piti sisällään tehtäviä, jotka ovat luettavissa arvioinnin alaan kuuluviksi. Tuskin valvonta tuolloinkaan saattoi välttää tiedontuotannon, tulosvastuun tai kehittämisen näkökulmia. Erityisesti tulosvastuun osalta lainsäädäntö oli hyvinkin velvoitteellista. Mikäli tilanne niin vaati, asioihin piti myös puuttua. Epäkohtiin kajottiin sanktioin yhtä lailla kuin rakentavin kehittämisehdotuksin. Näin arvioinnista seurasi konkreettisia vaikutuksia ja pitkällä tähtäimellä myös vaikuttavuutta.

Arvioinnin edellyttämät tilannetiedot myös perustuivat käytännön arjesta hankittuun tietoon. Kun esimerkiksi piispantarkastuksen yhteydessä raportoitiin opetuksen tilasta sekä lukutaidon tai kristinopin tuntemuksen tasosta, tiedot perustuivat kentän havaintoihin ja todellisiin näyttöihin sekä niiden perusteella tehtyihin päätelmiin vaikkapa lukukinkereillä käytännössä osoitetusta lukutaidon tasosta. Oppilaille järjestettiin myös kirjallisia kokeita – tosin epäsystemaattisesti. Myös tilastollinen tiedonhankinta kuului seurannan keinovalikoimaan. Tuskin myöskään päätelmät tapahtuivat ilman arvottamista, kun kirkko katsoi opetuksen tuloksia oman arvomaailmansa pohjalta. Kehittämistarkoituksessa suunniteltiin myös jatkotoimia.

## 2 Tarkastuskäynnit arvioinnin muotona

Opetuksen valvonta saatettiin Suomessa osaksi piispojen tarkastustyötä 1500-luvun puolivälistä lähtien. Vuonna 1571 annettiin kirkkojärjestys, jonka mukaan Ruotsi-Suomen piispojen tuli tarkastusmatkoillaan valvoa kansankasvatusta yleensä, mutta myös koulujen toimintaa hiippakunnissaan. Tarkastus koski niin kansanopetusinstituutiota kuin oppikoulujakin (Harju 1988, 28). Piispa Isak Rothoviuksen määräyksestä 1600-luvulla myös rovastit veloitettiin tekemään tarkastuksiaan ja valvomaan papiston kansanopetusta (Wichmann 1903, 76–77). Kansanopetuksen tarkastusvelvollisuus Suomessa laajeni uudestaan vuonna 1683, kun piispa Juhana Gezeliuksen toimesta rovastien tarkastusvelvollisuus ulotettiin koskemaan myös kouluja (Halila 1949, 87–91). Vuoden 1686 kirkkolakiin sisällytettiin tämä uusi piispojen ja rovastien tarkastusvel-

vollisuus, ja se pysyi voimassa vuoden 1869 kirkkolain uudistukseen saakka (Heporauta 1945, 22; Kerkkonen 1916, 384).

Sekä piispan- että rovastintarkastuksissa seurakunta käskettiin kokoontumaan kirkkoon, jossa seurakuntalaisten kristinopintietoa ja lukutaitoa kuulusteltiin jumalanpalveluksen yhteydessä. Tarkastuskäynneillään piispat ja rovestit arvioivat opettajan opetustyön ja tutkivat hänen edesottamuksensa myös koulutyön ulkopuolella. Tarkastukset olivat julkisia ja ne saattoivat kestää koko päivän. Nykyisessä arvioinnin läpinäkyvyyden korostuksessa ei ole siis itse asiassa mitään uutta. Valvonta oli varsin nopearytmistä ja usein toistuvaa, ja se perustui vahvasti kenttäkontaktiin.

### 3 Kansakoulut ja kirkollinen opetus tarkastuskohteena

Seurakunnan papistoa velvoitti opetustyön valvontaan sekä vuoden 1686 kirkkolaki että vuoden 1723 ja 1762 kuninkaallinen päätös. Niiden mukaan seurakuntien papistoa ja seurakunnan kirkkoherraa kehoitettiin pitämään silmällä kristinopin ja lukutaidon opetusta seurakunnassaan (Sipola 1945). Silmälläpito nykytermein ilmaistuna merkitsi lähinnä kristinopin sisältöjen hallinnan ja lukutaidon seurantaa tai tarkastusta. Se oli itse asiassa koulusaavutusten arviointiin rinnastettavaa toimintaa, joskaan ei modernin mittaamisen merkityksessä systemaattista eikä kovin vertailukelpoista ja yhtenäistä.

Tarkastustoimintaa johtivat piispojen johtamat tuomiokapitulit. Niiden alapuolella olivat lääninrovastit rovastikunnissaan ja alimmalla tasolla papisto kirkkoherran johdolla (Harju 1988, 28). Kirkollisten viranomaisten lisäksi myös maaherroilla oli mahdollisuus puuttua lääninsä kouluoloihin. Kuninkaan kirjeessä vuodelta 1768 oikeutettiin maaherrat lähettämään mietintöjä ja ehdotuksia maalaiskuntien kansakoulujen ja niiden opetuksen kehittämiseksi (Lähde 1906). Tarkastustoiminta ja valvonta yleensä ei ollut siis viime kädessä vain senhetkisen tilanteen toteamista vaan yhtä lailla muutostarpeiden määrittämistä ja kehittämisehdotusten esittämistä, mikä luonnostaan jo edellytti arviointia.

### 4 Kritiikkiä tarkastusten vaikutuksista

Valistusaikakauden hengessä 1700-luvun lopulla koululaitosta yritettiin erottaa kirkon ohjauksesta. Se haluttiin saada pääasiallisesti maallikoista koostuvan keskushallituksen valvontaan. Tällaisen uudistuksen aika ei kuitenkaan ollut vielä, sillä kouluopetuksen pääasiallinen tehtävä oli palvella kirkkoa ja pappissivistystä. Siksi myös valvonta pysyi edelleen kirkolla (Hanho 1947). Keskustelu kirkon ja koululaitoksen erottamisesta aktivoitui uudelleen vuonna 1833, kun vuonna 1825 asetetun koulukomission puheenjohtaja, prokuraattori C. Walleen, nosti esille antamassaan lausunnossa alempien oppikoulujen heikon valvonnan. Hän piti sitä yhtenä syynä oppilaitostemme puutteisiin. (Hanho 1955; Harju 1988, 32–33.) Tämä osoittaa, että valvontaa pidettiin



vaikutuksiltaan merkittävänä, kun sen ajateltiin olevan jopa oppilaitosten puutteiden ja toiminnan tuloksellisuuden syynä.

1840-luvun lopulla ja 1850-luvulla vaatimukset koulun hallinnon erottamiseksi kirkosta voimistuivat entisestään. Uusi koulujärjestys annettiin vuonna 1843 ja uudistettiin taas vuonna 1856. Oppikoulujen tarkastustehtävä jäi molempien uudistusten jälkeen vielä kuitenkin kirkolle.

## 5 Kirkon oikeus tarkastuksiin heikkenee

Vuoden 1843 ja 1856 koulujärjestyksessä piispan ja tuomiokapitulin tehtävänä oli tutkia opettajan käytöstä koulussa ja sen ulkopuolella ja tarpeen vaatiessa nuhdella häntä, erottaa virasta tai pidättää osa palkasta. Tarkastustoiminnan luonteeseen kuului sanktioiden käyttö. Koulujärjestyksen mukaan tarkastajien tuli kuunnella kaikkien opettajien opetusta ja tutkia oppilaiden vihot, koulun matrikkeli, kalustoluettelo ja kassakirja. Lopuksi tarkastajan tuli käydä palautekeskustelu opettajien kanssa, jossa yhtäältä opettajia muistutettiin virheistä ja toisaalta kuultiin opettajien ehdotuksia opetuksen parantamiseksi. Tarkastustoiminnan luonteeseen kuului siis yhtä lailla opetuksen kehittäminen.

Tarkastuksiin sisältyi myös itsearvioinnin aineksia. Opettajien piti arvioida omia kehittämistarpeitaan, ja niistä piti tehdä kertomus tuomiokapitulille. Vastaavasti piispa ja tuomiokapituli olivat velvollisia antamaan senaatille aina vuoden loppuun mennessä kertomuksen hiippakunnan koulujen tilasta edellisenä lukuvuonna. (Asetuskoelma 1943 ja Asetuskokoelma 1856; Harju 1988, 66.) Tarkastustoiminnalla oli siis kiinteä yhteys silloiseen poliittiseen ohjaukseen. Tässä suhteessa ei ole mitään uutta siinä, että uuden arviointilainsäädännön mukaan koulutuksen arviointineuvosto laatii vuosittain kertomuksen tekemiensä arviointien tuloksista opetusministeriölle, joskaan ei oppilaitoskohtaisiin vertailuihin.

Senaatille annettuihin kertomuksiin sisältyi oppilaitoksia ja opettajia koskevien tilastollisten tietojen lisäksi myös oppilaitosten laadullista arviointia. Esimerkiksi lukuvuodelta 1860–1861 annetussa kertomuksessa arvioitiin opettajien sairastelun ja poissaolojen vaikuttavan oppilaiden oppimistuloksiin. Erityistä huomiota kiinnitettiin venäjän kielen opetukseen. Valtioneuvos Baranovsky, joka vastasi mainitun oppiaineen tarkastuksesta, totesi, että Hämeenlinnan yläalkeiskoulussa opetus oli hoidettu paremmin kuin muissa vastaavissa oppilaitoksissa. (Turun arkkihiippakunnan kirje Hänen Keisarilliselle Majesteetilleen 20. joulukuuta 1861 No 2359.)

Keisari antoi 24.11.1869 asetuksen koulutoimen ylihallituksesta, jonka alaisuuteen luettiin kansakoulut, seminaarit ja oppikoulut. Niin ikään 6.12.1869 astui voimaan uusi kirkkolaki, josta piispan ja tuomiokapitulien velvollisuus valvoa koululaitosta poistettiin. Täysin eivät kirkon ja koulun siteet kuitenkaan tarkastustoiminnan osalta katkenneet, sillä papisto jäi vielä vastaamaan koulujen uskonnonopetuksen valvonnasta. Vuoden 1869 kirkkolain 356 §:n mukaan piispa oli velvollinen valvomaan, että ”kristinopin opetusta, sekä seurakunnissa että oppilaitoksissa uskollisesti hoidetaan”.

## 6 Tarkastustoiminta maallisen vallan piiriin

### 6.1 Kansakoulujen lähivalvontaa vahvistetaan

Kansakouluasetuksen säätäminen 11.5.1866 ja koulutoimen ylihallituksen perustaminen vuonna 1870 vaikuttivat kirkollisten viranhaltijoiden tarkastustehtävään merkittävästi. Kirkollisten instituutioiden asemaa suomalaisen koulujärjestelmän valvojana ja tarkastajana heikennettiin, samalla kun maallisen vallan asemaa koulujen tarkastustoiminnassa korostettiin. Vuoden 1882 päätöksestä kahdeksan kansakoulutarkastajan asettamiseksi annettiin julistus kuitenkin vasta 30.5.1884. Tässä julistuksessa senaatti määräsi ylihallituksen valmistelemaan johtosäännön maalaiskansakoulujen tarkastajille, millä pyrittiin täsmentämään määräyksiä tarkastajan tehtävistä. Johtosääntö kansakoulutarkastajille maalla julkaistiin 1.6.1885.

Kansakoulutarkastajan tehtäviä olivat opettajan toiminnan arviointi virassa ja sen ulkopuolella. Tarkastajan tuli tutkia ja vahvistaa koulun johtajan tekemä ja johtokunnan hyväksymä työ- ja opetusjärjestys, joka sisälsi tulevan työvuoden opetussuunnitelman oppikirjoihin, ja lähettää ylihallitukselle ne kertomukset, ”joita joka koulusta on tullut, ja niiden mukaan liittää samoista kertomuksista otettu, rinnakkain tehty tilastollinen kuvaus kaikkien tarkastuspiiriin kuuluvien koulujen työtoimesta, siinä tarpeelliseksi katsottuin muistutusten ja ehdotusten kanssa”. (Asetuskokoelma 1866; Harju 1988, 65–66.)

Kansakoulujen ylitarkastaja Uno Cygnaeus ei ollut tyytyväinen kansakoulujen lähivalvontaan. Cygnaeuksen johdolla Koulutoimen ylihallitus esitti senaatille kahdeksan päätoimisen tarkastajan palkkaamista jo vuonna 1876. Kuitenkin vasta vuoden 1882 valtiopäivillä saatiin päätös, jonka mukaan sivutoimisten paikallistarkastajien tilalle asetettaisiin kahdeksan päätoimista kansakoulutarkastajaa. (Asiakirjat valtiopäiviltä 1882.) Uno Cygnaeus oli saanut päätökseen kaksikymmentä vuotta jatkuneen kamppailunsa päätoimisten, pedagogisesti koulutettujen tarkastajien saamiseksi. Papisto menetti tällä päätöksellä asemansa kansakoululaitoksessa. (Harju 1988, 164–165.) Cygnaeuksen ajama uusi suunta oli kehkeytnyt itse asiassa varsin pitkään, sillä keskustelu oli käynnistynyt jo edellisen vuosisadan puolella, aktivoitunut 1830-luvulla ja jatkunut jälleen 1880-luvulla.

Kansakoulutarkastajien tärkeimmäksi tehtäväksi määrättiin valtion puolesta katsoa, että kansakoulut auttavat omalta osaltaan nuorisoa kasvamaan kelvollisiksi kansalaisiksi. Tarkastajan oli tutkittava jokainen piirinsä kansakoulu vähintään kerran vuodessa. Tällaista määräystä ei sisällynyt kansakouluasetukseen. Johtosäännön mukaan tarkastajan piti koulussa vieraillessaan kiinnittää huomiota mm. ”koulukartanon kalusteiden ja opettajan asunnon, opetusvälineiden sekä koulun kirjaston ja kokoelmien kuntoon”. Lisäksi tarkastajan tuli ”katsoa, ovatko koulun päiväkirja, matrikkelit jne. järjestyksellä pidettyjä ja ovatko kouluylihallitukselta lähetetyt kiertokirjeet täydellisiä ja asianmukaisesti säilytettyjä; vallitseeko koulussa ja sen ympäristössä järjestyks ja puhtaus; miten ja millä menestyksellä opetus kansakoulun säädetyissä aineissa toimitetaan; minkälainen on siveellinen tila koulussa, oppilaiden käytös koulussa ja

sen ulkopuolella ollut; onko internaatti eli asumalaitos tarkan valvonnan ja hoidon alla; kuinka opettaja on virassaan ja sen ulkopuolella käyttäytynyt; suoritetaanko kaikki opettajalle kuuluvat edut oikein, ja miten koulun kustantajat muuten täyttävät heidän puolestaan tehdyt sitoumuksensa”. (Kerkkonen 1916; Harju 1988, 172.)

Tarkastustoiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi kiinnitettiin huomiota myös tarkastajien kelpoisuusvaatimuksiin. Kelpoisuusvaatimukset olivat eräänlainen kompromissi akateemisten opintovaatimusten ja opettajiston esittämien käytännöllisyysvaatimusten välillä. Näin turvattiin opettajien luottamus tarkastajakuntaan (Lyytinen 1995). Kun tarkastustoiminta siirtyi maallisen hallinnon piiriin, käytännön opettajuus, ulkoinen ohjaus ja tutkimus olivat kiinteässä vuorovaikutuksessa. Tuon ajan ihanteen mukaan tarkastaja oli ”isällinen auttaja, tukija ja neuvoja, johtokunnan opastaja oikealle uralle ja syntyneiden riitaisuuksien oikeamielinen ratkaisija”.

## 6.2 Oppivelvollisuuden vaikutukset tarkastustoimintaan

Laki oppivelvollisuudesta säädettiin 15.4.1921, ja se kasvatti kansakoululaitosta huomattavasti. Tämä aiheutti osaltaan muutoksia Kouluhallituksen tehtäviin. Oppivelvollisuuslain mukaan Kouluhallituksen tuli yhdessä asianomaisen piiritarkastajan kanssa valvoa, että oppivelvollisuus täytetään lain mukaisesti. Kouluhallituksen piti mm. vahvistaa jokaisen maalaiskunnan valmistama ”suunnitelma siitä, missä järjestyksessä ja millä ajoin täytäntöönpanokauden kuluessa kansakouluja on perustettava, opettajien lukua lisättävä sekä oppivelvollisuus saatava voimaan”. Lisäksi määrättiin, että ”kouluhallitus valvokoon, että muutkin kuin kunnalliset koulut, joissa annetaan oppivelvollisuuden suorittamiseksi vaadittavaa opetusta, täyttävät tämän tarkoituksensa”. (Suomen asetuskokoelma 1921.) Oppivelvollisuuslaissa tuotiin näin ilmi Kouluhallituksen erityinen rooli suomalaisen oppivelvollisuusjärjestelmän valvojana.

Jo alusta pitäen kansakoulujen tarkastus oli olennainen osa koulujen toimintaa. Valtiovalta halusi laein ja asetuksin kontrolloida tukemansa koulun työtä. Tarkastustyön kokonaisvaikutus ulottui opetuksen arvioinnista sen kehittämiseen, koulujen varustuksen kohentamiseen ja koko kansakoululaitoksen organisaation parantamiseen. Tämän lisäksi tarkastusinstituutio oli keskeisessä asemassa hoidettaessa koulujen hallinnollisia asioita. (Harju 1988, 434.)

Tarkastusinstituutiolle oppivelvollisuuden toimeenpanoaika merkitsi kuitenkin toimintaedellytysten heikkenemistä. Yleinen oppivelvollisuus johti nopeaan kansakoulujen ja opettajan virkojen perustamiseen, mikä loi tarvetta lisätä tarkastajien määrää ja tarkastuspiirejä. Siihen ei kuitenkaan ollut riittäviä edellytyksiä. Tarkastuspiirejä lisättiin vain hieman. Tämä merkitsi tinkimistä tarkastusten perinpohjaisuudesta, jonka seurauksena tarkastajat ajautuivat yhä etäämmälle yksittäisestä opettajasta. (Nikander 1998.)

Samanaikaisesti kun tarkastajajärjestelmän operationaalista tasoa heikennettiin, yhteiskunta asetti terävöityneitä vaatimuksia ja odotuksia tarkastajien ja opettajien työn valvonnalle ja opetuksen tuloksille. Sanomalehdistössä naljailtiin venäläistyypillisistä revisoritarkastuksista ja tehtävän kuihtumisesta muodollisuudeksi. (Nikander 1998.)

Tarkastajien mahdollisuudet tehtävänsä tehokkaaseen hoitamiseen ja yksittäisten opettajien ohjaamiseen heikkenivät koulujen määrän kasvun myötä edelleen myös 1930- ja 1940-luvuilla. Sotavuosien jälkeinen aika merkitsi tarkastajille uusia tehtäviä, kun oppilasmäärät kasvoivat ja jouduttiin opettajapulaan. Tarkastajien oli järjestettävä epäpäteviä nuoria opettajiksi, valvottava heidän suoriutumistaan ja ohjattava heitä. (Karttunen 1983.)

Kansakouluntarkastajilla oli yksittäisviranomaisina toimiessaan suuri merkitys varsinaisen opetustyön ja eri oppiaineiden opetuksen kehittäjinä (Koski 1995). Tarkastajat kokoontuivat vuosittain valtakunnalliseen kokoukseen, jossa keskusteltiin alustusten pohjalta koulujen opetuksen järjestämisestä ja kehittämisestä. Alustukset julkaistiin kirjana. Julkaisut olivat perusteltuja kannanottoja ajankohtaisiin koulutuskysymyksiin, ja niillä oli vaikutusta koulutoimen kehittämiseen. Tarkastajilla oli yleensä vahva auktoriteetti ja siten ohjausvoimaa, josta myös vaikuttavuus syntyi. Tarkastajan huomauttaessa epäkohdista kouluviranomaisille tai kunnanhallitukselle asiat korjaantuivat yleensä nopeasti.

## 7 Tarkastustoiminta lääninhallitukseen

### 7.1 Tarkastajien yksittäisviranomaisluonne lakkaa

Kansakouluntarkastajien virat lakkasivat vuonna 1970, ja koulujen tarkastustoimi siirtyi lääninhallitusten kouluosastoille 31.1.1970 kouluosastoista annetulla asetuksella. Näin päättyi perusteiltaan lähes muuttumattomana vuodesta 1885 jatkunut tarkastusjärjestelmä.

Lääninhallituksen kouluosastosta annetun asetuksen (46/1982) mukaan lääninhallitukselle kuului Kouluhallituksen alaisen koulu- ja muun sivistystoimen johto ja valvonta läänin alueella sekä niiden kehittämisen suunnittelu ja ohjaus. Valvontaa ja ohjausta toteutettiin mm. tarkastustoiminnan avulla, ja sen piiriin kuuluivat peruskoulut, lukiot, kansalais- ja työväenopistot ja kansanopistot sekä yleiset kirjastot.

Peruskoulun tarkastustoiminta perustui kansakoululain (247/1957) säännöksiin. Niiden mukaan kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluvat valtiolle ja sen kautta lähinnä Kouluhallitukselle, jonka apuna toimivat ”kansakouluntarkastajat kukin piirissään” (87 §). Tarkastus oli sekä pedagogista että taloudellista, sillä kansakouluntarkastajan tuli ”jatkuvasti valvoa ja ohjata koulun opetustointa ja tarkkailla koulun taloudenhoitoa” (88 §).

Peruskouluasetuksen (443/1970) 185 § määritteli tarkastustoiminnan osalta piirihallintoviranomaiselle seuraavat tehtävät:

- seurata kouluolojen kehitystä, ohjata koulujen opettajia ja hallintoelimiä sekä kunnan kouluviranomaisia virkatehtävien suorittamisessa sekä valvoa, että nämä täyttävät virkavelvollisuutensa

- tarkastaa ehdotetut koulujen paikat, rakennustyöt ja vuokrahuoneistot
- tarpeen mukaan tarkastaa läänin peruskoulut ja niitä korvaavat oppikoulut sekä peruskoulua vastaaviksi järjestetyt yksityiset koulut
- valvoa koulutusjärjestelmälain 18 §:n 2. momentissa tarkoitettua omaisuuden käyttöä ja kunnossapitoa sekä
- tarkkailla koulujen ylläpitäjien kirjanpitoa ja tilityksiä, sikäli kuin ne koskevat koulujärjestelmälain 24–27 §:ssä tarkoitettua valtionapua.

## 7.2 Tarkastustoiminta ohjaavaksi ja arvioivaksi

Vuonna 1979 Kouluhallitus antoi uudet ohjeet koulujen ja opistojen tarkastustoiminnasta. Tavoitteena oli koulujärjestelmän uudistuksen siirtymävaiheen jälkeen uudistaa tarkastustoimintaa ja sitä koskevia ohjeita. Peruskoulujen tarkastusten, yleistarkastusten ja erillistarkastusten rinnalle otettiin käsitteet ohjauskäynti, varsinainen tarkastus ja koulutoimen katselmus. Yleiskirjeen mukaisesti Kouluhallitus antaisi lukuvuosittaiset ohjeet tarkastustoiminnan painoalueista, ja näin tapahtuikin. Painoalueiden määrittämisellä haluttiin lisätä tarkastustoiminnan vaikuttavuutta. Lääninhallituksen kouluosasto laati vuosittain sekä tarkastustoimintaa koskevan suunnitelman että Kouluhallitukselle lähetettävät selostukset peruskoulun ja lukioiden tarkastusten yhteydessä ilmenneistä ongelmista, ehdotuksista ja muista kysymyksistä. Tarkastusten sijasta alettiin puhua ohjaus- ja seurantakäynneistä. Nimen muutos viittaa myös tehtävien muutokseen. Pikikutarkoista tarkastuksista siirryttiin kokonaisvaltaisempiin seurantakäynteihin, joiden kohteena oli koko koulu ja sen kehittäminen. Koulutoimen katselmuksissa arvioitiin koko kunnan koulutoimen tilaa ja kunnallisen opetushallinnon toimivuutta.

Tarkastus- ja ohjaustoiminnan yleistavoitteet määräytyvät Kouluhallituksen yleiskirjeiden 3056/15.6.1979 ja 3084/6.8.1979 mukaan. Tarkastus- ja ohjaustoiminnan tehtävänä oli

1. ohjata kuntien koulu-, opisto- ja kirjastoviranomaisten ja henkilökunnan työtä
2. valvoa, että toiminta kunnissa ja oppilaitoksissa / kirjastoissa tapahtuu voimassa olevien säännösten mukaisesti ja että siinä noudatetaan taloudellisuutta sekä
3. koota, arvioida ja välittää tietoa uusista käyttökelpoisista ratkaisuista ja menettelyistä sekä toiminnassa ilmenevistä ongelmista.

Arviointitehtävä todettiin nyt selkeästi ensimmäistä kertaa tarkastustoiminnan tavoitteissa. Moderni tehtävä oli myös nykytermein ilmaistuna hyvien käytäntöjen levittäminen. Koulutoimen ohjaus, valvonta ja tarkastustoiminta olivat sekä hallinnollista että pedagogista. Tarkastustoiminnan eri muotoja olivat kunnan koulutoimen tarkastus, yleistarkastus, erillistarkastus ja konsultointi.

Kansa- ja peruskoulujen tarkastuksista koulutoimentarkastajat laativat kertomuksen, joka toimitettiin lukuvuoden lopussa Kouluhallitukselle. Tarkastuskertomuksessa arvioitiin opettajan osalta opetusaineuksen ja opetusmenetelmien hallintaa, opetuksen

kasvatuksellisuutta, työrauhaa, opetuksen tehokkuutta ja tuloksia. Oppilaiden osalta tarkastus keskittyi käyttäytymiseen, aktiivisuuteen, huolellisuuteen, siisteyteen ja osaamiseen. Koulun johtajan toiminnasta arvioitiin opetustyön johtoa ja valvontaa, yleistä järjestystä, opetus- ja havaintovälineiden hoitoa ym. Lisäksi arvioitiin rakennukset ja piha-alue, koulukalusto, opetusvälineet, kirjastot, yhteydenpito johtokuntaan, koulun hallinto ja taloudenhoito, kerhotoiminta sekä koulun ja kodin yhteistyö. (Anttila & Korpijärvi 1974.)

Kouluosastojen tuottaman tarkastustiedon pohjalta oli kuitenkin vaikeaa aluksi tehdä kansallisia yleistyksiä. Sen vuoksi Kouluhallitus ryhtyi antamaan valtakunnallisia sisältöteemoja läänin hallituksille. Tällä tavoin onnistuttiin yhtenäistämään Kouluhallituksen saamaa tarkastuspalautetta ja pystyttiin arvioimaan kansallisesti koulutoimen tilaa ja luomaan siten aiempaa parempia edellytyksiä tarkastus- ja arviointitoiminnan vaikuttavuudelle.

Tarkastustoiminnan keskeisenä tehtävänä pidettiin tavoitteiden saavuttamisen seuraamista sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioimista. Tarkastustoimintaa koskevat kehittämissajatukset olivat tuolloin varsin moderneja. Arvioiva ote ja sitä tukevien toimintamuotojen ja menetelmien kehittäminen nousivat esille. Myös alan tutkimusta pyrittiin hyödyntämään arviointikriteerejä kehitettäessä (Lyytinen 1987, 1990).

On ilmeistä, että modernisoituminen tuli liian myöhään. Aika alkoi ”kiertää” perinteestä ohjautuvan tarkastuskulttuurin ohi. Tarkastuksien avulla toivottiin saatavan tietoa säädösten, päätösten, periaatteiden yms. noudattamisesta, jotta voitaisiin tarvittaessa saada vireille mahdollisten poikkeamien ja epäkohtien edellyttämät ohjaustoimet. Tarkastustoiminnan tavoitteet olivat siten varsin samankaltaiset kuin nykyisen lainsäädännön mukaiset arvioinnille asetetut tavoitteet. Koulutoimen ohjausjärjestelmä säilyi kuitenkin edelleen yksityiskohtaiseen normi- ja resurssiohjaukseen perustuvana alistussuhteisena keskusjohtoisena byrokraatiana, jossa koulutuksen järjestäjien itseohjautuvuudelle ei ollut riittävästi tilaa.

### 7.3 Tarkastustoiminta hiipuu

Lääninhallitusten kouluosastojen toteuttamien tarkastusten yhteydessä saatu tieto ei kuitenkaan missään vaiheessa kohonnut merkittävään rooliin valtakunnallisessa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Tarkastusten ilmeiset vaikutukset olivat merkittävämpiä yksittäisen koulun tai kunnan opetustoimen kehittämisessä kuin valtakunnallisessa päätöksenteossa ja koulutuspolitiikassa (Lyytinen & Anttila 2005). Tarkastustoiminnan lainsäädännöllinen perusta alkoi kuitenkin murentua niin, että vuoden 1985 peruskoululaissa ja -asetuksessa tarkastustoimintaa ei enää mainittu. Tämän jälkeen se perustui kouluosaston asetukseen (725/1984) sekä valtiosuus- ja avustuslakiin (KVOL 1992/1978). Kun kouluosastoa koskeva asetus korvattiin lääninhallitusasetuksella (A 2002/1988), tarkastustoiminta poistettiin lainsäädännöstä kokonaan vuonna 1988. Sen jälkeen tarkastustoiminta hiipui ja käytännössä lakkasi, kunnes Opetushallitus perustettiin vuonna 1991. (Lyytinen & Rautama 2002.) Loppuvaiheessa ohjauskäytäntö oli kuitenkin eräiltä

osin jopa aiempaa laajempi, kun lääninhallitukset yhdessä Ammattikasvatushallituksen kanssa tekivät ohjauskäyntejä myös ammatillisiin oppilaitoksiin.

## 8 Koulutuksen arviointi tutkimustietoon pohjautuvaksi

### 8.1 Kasvatustieteiden tutkimuslaitos perustetaan

Peruskoulu-uudistus loi tarpeen seurata ja arvioida uudistuksen toteutumista. Tätä tarvetta palvelemaan perustettiin vuonna 1968 Kasvatustieteiden tutkimuslaitos (vuodesta 1996 Koulutuksen tutkimuslaitos). Tällä ratkaisulla haluttiin korostaa seuranan ja arvioinnin sekä puolueettoman tutkimuksen riippumattomuutta uudistuksen ohjauksesta ja sen toteuttajista (Väljäärvi, Linnakylä & Kupari 2005). Kasvatustieteiden tutkimuslaitos keskittyi eri alueiden oppimistuloksiin ja yleisemminkin tavoitteiden toteutumiseen sekä koulukokeiluihin. Valtion tulo- ja menoarviossa oli osoitettu Kouluhallituksen käyttöön voimavaroja, joista toiminta rahoitettiin – tosin alkuvaiheessa hyvin niukoin resurssien (Männistö 1997).

Kasvatustieteiden tutkimuslaitos keskittyi alkuvaiheessa kehittämään peruskoulu-uudistusta tukevia yhteisiä kokeita. Tavoitteena oli tuolloin tuottaa standardoituja kokeita, joiden tuloksia koulut saattoivat käyttää omien oppimistulostensa arvioinnissa ja asemoida siten omaa tilaansa. (Väljäärvi ym. 2005.) Tutkimuslaitoksen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana oli kansainvälisen ja kansallisen arvioinnin yhteensovittaminen ja arviointien saattaminen siten laajempiin vertailuyhteyksiin. Myös arviointien taustatiedot haluttiin mahdollisimman kattaviksi, niin että niiden selityskyky olisi hyvä ja luotettava.

### 8.2 Peruskoulun tilannekatsaukset arvioinnin muotona

Kasvatustieteiden tutkimuslaitos teki myös niin sanottuja peruskoulun tilannekatsauksia, jotka olivat valtakunnallisesti hyvin edustavia ja kattavia. Tilannekatsaukset tehtiin vuosina 1979, 1990 ja 1995. Viimeistä tilannekartoitusta tehtäessä oppimistulosten arviointi oli keskusvirastouudistuksen myötä jo siirtynyt opetushallinnon sisälle Opetushallitukseen ilman sen laajempaa julkista keskustelua. Tosin tähän vaiheeseen liittyi tutkijoiden piirissä keskustelu, joka signaloi myöhemmin tapahtuvaa kansallisen arvioinnin uudistusta. Takala (1995) on kiteyttänyt tätä keskustelua seuraavasti:

”Mielestäni on kuitenkin syytä miettiä, kuinka pitkälle kouluviranomaisten on syytä itse ottaa toimenkuvaansa keskeisesti koulututkimuksen ja arviointitutkimuksen tekeminen. Kouluviranomaisten tekemää tutkimusta ja arviointia ei välttämättä koettaisi kyllin riippumattomaksi ja uskottavaksi.”

Lakiuudistus joka tapauksessa vaikutti myös Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen rooliin koulusaavutusten arvioinnissa. Nimi vaihdettiin Koulutuksen tutkimuslaitokseksi 1.6.1996, kun laitos suuntautui yhä vahvemmin kansainväliseen koulutusta

koskevaan tutkimusyhteistyöhön ja kansainväliseen koulusaavutusten arviointiin ja kansallisten oppimistulosten arviointi siirtyi Opetushallitukseen.

## 9 Koulutuksen arviointi Opetushallitukseen

### 9.1 Arviointi palaa viranomaistoiminnaksi

Lakia opetushallituksesta (182/1991) voidaan pitää käännteentekevänä uudistuksena suomalaisen arviointilainsäädännön historiassa, koska laissa ja sen esitöissä kiinnitettiin korostetusti huomiota uuden keskusviraston kehittämistehtävään ja sen rooliin asiantuntijavirastona. Hallituksen esityksen (HE 225/1990 vp) mukaan Opetushallitus vastasi koulutuksen laadusta ja saavutettavuudesta sekä koulutuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittämisestä ja uudistamisesta. Lisäksi Opetushallituksen ”tuli seurata ja edistää koulutuksen tuloksellisuutta, suorittaa itse tutkimuksia ja selvityksiä” sekä ohjata ja rahoittaa opetuksen ja koulutuksen kokeiluja. Tehtäviensä toteuttamiseksi Opetushallituksen tuli käyttää hyväkseen kansallista ja kansainvälistä asiantuntemusta sekä toimia yhteistyössä muiden viranomaisten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen kanssa. Viraston tuli myös laatia koulutuspoliittista ja muuta kehittämistä varten ajoittain tilannekatsauksia koulutuksen ja sen eri muotojen tilasta ja kehityksestä koko maassa. Sivistysvaliokunta painotti mietinnössään (SiVM 17 1990) Opetushallituksen kehittämistehtävää edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Laki astui voimaan 1.4.1991 ja sillä kumottiin ammattikasvatushallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annettu laki (488/87) sekä kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annettu laki (534/68).

Vuonna 1966 perustetun Ammattikasvatushallituksen ja sen alaisen piirihallinnon tärkeimpinä tehtävinä olivat ammattikasvatuksen edistäminen sekä opetustoimen suunnittelu, johtaminen ja valvominen. Vuonna 1968 kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annetussa laissa säädettiin Kouluhallitukselle ja lääninhallitukselle seuraavat tehtävät: valvoa oppivelvollisuuden vuoksi tehtäviä toimenpiteitä, johtaa niiden yleissivistävää koulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten suunnittelua ja toimintaa, jotka on sen alaiseksi säädetty, johtaa ja valvoa kouluhallinnon alaisen opettajanvalmistuslaitoksen muuta opettajankoulutusta, valvoa yleistä kirjastotoimintaa ja vapaata sivistystyötä sekä suorittaa muita niille säädettyjä tehtäviä. (HE 225/1990.)

Kouluhallituksen ja Ammattikasvatushallituksen tilalle tulleen Opetushallituksen tehtäviksi säädettiin sen toimialaan kuuluvan koulutuksen kehittämisestä vastaaminen, koulutuksen tuloksellisuuden edistäminen sekä koulutuksen järjestämisen seuranta. Opetushallitus tekee myös sellaisia tehtäviä ja toimeksiantoja, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään tai jotka opetusministeriö sille antaa (182/1991). Opetushallitus oli siten ensisijaisesti koulutuksen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä vastaava asiantuntijavirasto eikä samalla tavoin valvontaan ja ohjaukseen keskittyvä viranomainen kuten aiemmat opetushallinnon keskusvirastot. Myös arviointia pidettiin yhtenä sen toiminnan kivijalkana.



## 9.2 Arvioinnin tehtävät koulutuslainsäädäntöön

Opetushallituksen luominen uudeksi opetustoimen keskusvirastoksi oli osa suurempaa suomalaisen koulutusjärjestelmän uudistusta. 1980-luvun lopulta lähtien opetustoimen keskusviraston keskitettyä hallintoa ryhdyttiin hajauttamaan. Uuden hajaautetun ohjausjärjestelmän instrumenteiksi tulivat toteuttavan tason päätösvallan lisääminen, määrärahojen myöntäminen kehyssummina sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Myös asiantuntemuksen käyttö ja kehittämistyö hajautettiin päätöksenteon ja resurssien käytön uudistamisen myötä kaikille tasoille. (Konttinen 1995, 16; HE 225/1990.)

Arviointia koskevat säännökset otettiin vuonna 1998 koulutuslainsäädäntöön seuraavassa muodossa:

”Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua 3 momentin mukaiseen ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Opetushallitus huolehtii asianomaisen ministeriön päättämien perusteiden mukaisesti arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin opetushallituksen tehtäväksi. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.”

Sivistysvaliokunta korosti tuolloin mietinnössään muun muassa, että koulutuksen perimmäisenä tavoitteena on, että oppilas oppii. Arvioinnilla tuetaan sekä koulutuksen jatkuvaa kehittämistä yhä parempaa oppimista edistäväksi että kussakin laissa osoitettujen opetus- ja oppimistavoitteiden toteutumista. Valiokunta painotti myös, että arvioinnilla on tärkeä yhteiskuntapoliittinen tehtävä edistää tasa-arvon toteutumista ja turvata koulutuspalvelujen laatu. Valiokunta piti tärkeänä arviointien hyödyntämistä ja hyvien käytäntöjen kehittämistä sekä arviointien osuvuutta ja tehokkuutta. Sivistysvaliokunta otti kantaa myös arvioinnin toteuttajaan. Se piti tuloksellisuuden arvioinnissa keskeisenä sitä, että arviointia suorittaa luottamusta nauttiva, puolueeton, toiminnassa autonominen ja asiakaslähtöinen, monipuolinen ja kansainvälistä yhteistyötä harjoittava asiantuntijayksikkö. Arviointien organisointi nähtiin vaativaksi tehtäväksi. Tämän koulutuslainsäädännön muutoksen yhteydessä arviointi sai selkeästi aiempaan lainsäädäntöön verrattuna vahvemman aseman, jossa korostui myös arvioinnin professionaalinen luonne. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä arviointia käsiteltiin ensimmäistä kertaa laajasti sekä yleisellä tasolla että yksityiskohtaisesti.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että Opetushallituksella on kaksoisrooli: se paitsi päättää koulutuksen järjestämisestä ja hyväksyy opetussuunnitelman perusteet, myös huolehtii lainsäädännön perusteella ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanosta ja arvioinnin kehittämisestä. Valiokunta tähdensi myös sitä, että organisoinnilla on turvattava arvioinnin kaikenpuolinen luotettavuus ja myönteinen imago kansalaisten luottamuksen saamiseksi (SivM 3/1998).

### 9.3 Paikallinen arviointi uutena tehtävänä lainsäädäntöön

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on lainsäädännön mukaan turvata koululakien tarkoituksen toteuttamista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Lain mukaan koulutuksen järjestäjän on toteutettava nämä tavoitteet arvioimalla antamaansa koulutusta sekä osallistumalla ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Tässä yhteydessä siis paikallinen itsearviointi tuli uutena arvioinnin muotona arviointijärjestelmään.

Itsearvioinnissa koulutuksen järjestäjä huolehtii arvioinnin käytännön toteuttamisesta ja päättää arviointikohteista omien tavoitteidensa mukaisesti. Näin paikallinen itsearviointi on vahvasti sidoksissa paikalliseen demokraattiseen päätöksentekoon ja myös koulun primaarien asiakkaiden eli oppilaiden ja heidän huoltajiensa koululle asettamiin odotuksiin. Koulutuksen itsearviointia koskeva säännös toteuttaa näin modernin julkishallinnon ideaa, jossa tärkeää on hallinnon palvelujen laatu ja hallinnon asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Hallituksen esityksen perusteluissa arviointisäännöstä perustellaankin mm. sillä, että ”opiskelijat ja heidän huoltajansa saavat arvioinnista tietoa opetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä tietoa erilaisten valintojen tekemiselle” (HE 86/1997).

Sivistysvaliokunta korosti arvioinnin vaikuttavuuden merkitystä – nyt itse asiassa lainsäädäntötasolla ensimmäistä kertaa. Valiokunnan mukaan arviointijärjestelmää kehitettäessä tulee varmistaa, että arviointitietoa myös hyödynnetään. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että arvioinnin vaikutuksia tulee seurata ja samalla pitää analysoida, miten arvioinnit vaikuttavat paikallistason opetustoimeen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakisääteisen arviointijärjestelmän luominen tuli välttämättömäksi siirryttäessä koulutusprosessin ennakkollisesta sääntelystä yhä enemmän koulutuksen tavoitteisiin ja toimintaan perustuvaan lainsäädäntöön. Arviointia pidettiin keskeisenä keinona koulutuspalvelujen laadun ja valtakunnallisen vertailukelpoisuuden turvaamisessa, kun paikallista tasoa sitovia lain ja asetuksen säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja opetusministeriön ja keskusvirastojen normipäätöksiä oli purettu erityisesti 1990-luvulla (HE 86/1997).

Sekä arvioinnin tarkoitusta että suorittamistapaa koskevat säännökset ovat modernin hyvinvointivaltion synnyttämiä ns. tavoite/keino-normeja, joissa asetetaan joustavat suuntaviivat toiminnalle ja sen toteuttamistavoille mutta jätetään lain soveltajalle laaja harkintavalta niistä keinoista, joilla lain tavoitteisiin pyritään (Laakso 1990; Aarnio 1989). Vaikka lain sanamuoto selkeästi velvoittaa koulutuksen järjestäjän suorittamaan itsearviointia ja osallistumaan ulkoiseen arviointiin, lain noudattamisen tehosteeksi ei ole asetettu sanktioita. Arviointisäännösten soveltaminen ja sitä kautta lainsäädännössä arvioinnille asetettujen tavoitteiden toteuttaminen jäävät siten koulutuksen järjestäjän oman aktiivisuuden varaan. Kyse on siitä, miten vakavasti arviointisäännökset otetaan.

Ratkaistessaan suhtautumisensa arvioinnin merkitykseen koulutuksen järjestäjä ottaa kantaa siihen, kuinka tärkeitä tavoitenormin tavoitteet ovat: koululakien tarkoituksen toteuttamisen turvaaminen, koulutuksen kehittämisen tukeminen ja oppimisen edellytysten parantaminen. Näistä koululakien tarkoituksen toteuttaminen liittyy sel-

keimmin koulutuksen järjestäjän lakisääteisiin tehtäviin, ja riippumatta siitä, onko järjestäjänä julkinen vai yksityinen taho, koulutuksen järjestäjällä näyttäisi olevan suuri intressi osallistua arviointiin. Kun koulutuksen järjestäjä joko suoraan lain nojalla tai luvan perusteella antaa koulutusta, se tietysti lähtökohtaisesti pyrkii toimintaa ohjaavan lainsäädännön noudattamiseen ja sillä tavoin lain tarkoituksen toteuttamiseen.

## 9.4 Arviointi jää vielä opetushallinnon sisälle

Vuoden 1998 lainsäädännön muutos säilytti arvioinnin vielä opetushallinnon sisällä. Sen mukaan ns. ulkopuolisen arvioinnin toimijana oli Opetushallitus. Tämä järjestelmä jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, kun lainsäädäntömuutokset eivät vielä tuoneet tyydyttävää tilannetta arvioinnin organisointiin. Syksyllä 2001 annettiin lakiesitys, jonka mukaan arviointineuvosto sijoitettaisiin Opetushallituksen yhteyteen. Hallituksen esityksestä annetut lausunnot olivat kuitenkin sensuuntaisia, että vaihtoehtoja kartoittamaan asetettiin selvitysmies. Selvitysmies päätyi raportissaan esittämään arviointiin opetushallinnon ulkopuolista arviointineuvostoa ja sen sihteeristön sijoittamista Jyväskylän yliopiston yhteyteen. Tämän idean oli esittänyt jo syksyllä 2001 Jyväskylän yliopiston rehtori Aino Sallinen lukuvuoden avajaispuheessaan (Sallinen 2001). Eri tahoja kuultiin selvitysmiehen raportin pohjalta toukokuussa 2002, mikä johti uuden arviointia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja myöhemmin tarkasteltavan koulutuksen arviointineuvoston perustamiseen.

# 10 Peruspalvelujen arviointi lääninhallitukseen

## 10.1 Entinen tarkastusviranomaisen peruspalvelujen arvioijaksi

Arvioinnin lainsäädännöllisen perustan näkökulmasta kymmenen vuoden siirtymävaihe tarkastustoimen lakkaamisesta uusien koululakien voimaan astumiseen oli peräti väljän sääntelyn aikaa. Arviointitoiminta perustui lähinnä Opetushallitukselle laissa säädettyihin seuranta-, kehittämis- ja tuloksellisuuden arviointitehtäviin sekä lääninhallituslain 1 §:ään, jonka perusteella läänit opetusministeriön ohjauksessa suorittivat arviointia. Tälle ajanjaksolle näyttäisikin olevan tunnusomaista, että koulutuksen järjestäjien toimintaa arvioitiin valtion eri hallintoviranomaisten sisäisten tulossopimusten ja päätösten nojalla. Tosin jo läänien tarkastustoimintaa oli ohjattu lähinnä hallinnon sisäisin ohjein.

Opetushallituksesta säädetyn lain myötä myös lääninhallitusten kouluosastojen rooli opetuksen ohjauskentässä muuttui. Tällöin päättyi myös aiemmin vallinnut kouluosaston sisällöllinen alistussuhde Opetushallitukseen. Lääninhallitusten kouluosastojen toimintaa ohjaavaksi lainsäädännöksi jäi tämän jälkeen enää lääninhallituslaki, jonka 1 §:n mukaan lääninhallituksen oli huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin edistettävä läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Tämän säännöksen

nojalla kouluosastot ja myöhemmin sivistysosastot seurasivat ja arvioivat koulutointa vuodesta 1996 alkaen opetusministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti. Seurannan ja arvioinnin kohteena olivat kaikki koulutusasteet korkea-astetta lukuun ottamatta. Näin entisestä tarkastusviranomaisesta tuli peruspalvelujen arvioija ajan hengen mukaisesti.

## 10.2 Arviointia säädösvalmistelun ja suunnittelun tueksi

Vuoden 2001 lääninhallituslakiuudistuksella peruspalvelujen arviointi säädettiin lääninhallitusten lakisäätöiseksi tehtäväksi. Lain perustelujen (HE 155/1999) mukaan kansalaiset vaativat julkiselta hallinnolta entistä laadukkaampia ja paremmin saatavissa olevia palveluja sekä myös enemmän vaikuttamismahdollisuuksia. Hallinnon piti järjestää palvelut asiakaslähtöisemmin, parantaa palvelujen saatavuutta, tuottaa palveluja entistä taloudellisemmin ja lisätä julkisen palvelun arviointia. Lääninhallitusten vahvuutena tässä arvioinnissa pidettiin monialaisuutta, joka hallituksen esityksen mukaan antoi mahdollisuuden yhdistää arviointitoiminnassa eri hallinnonalojen asiantuntemus. Arvioinnin tuloksena voitiin näin saada kuva palvelujen kokonaisuudesta, ja perustelujen mukaan hallinnon rajat ylittävillä arvioinneilla saataisiin myös valtakunnallisiin ratkaisuihin uusia näkökulmia. Arvioinnilla tuotettiin alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten.

Lain perusteluissa mainittiin arviointikohteiksi muun muassa eräät perusoikeudet kuten hallitusmuodon 13 §:n mukainen oikeus perusopetuksen saamiseen, 14 a §:n mukainen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä 15 a §:n mukainen oikeus sosiaali- ja terveystalouden saamiseen. Peruspalveluilla tarkoitettiin perustelujen mukaan palveluita, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Viime vuosina arviointikohteena on ollut lähes yksinomaan palvelujen saatavuus. Arviointi on tuottanut lähinnä kouluverkon tilaa ja koulumatkojen pituutta koskevaa määrällistä tietoa.

Lääninhallitukset tekivät peruspalveluista vuosittain raportit, jotka sisälsivät kunkin hallinnonalan omat raportoinnit sekä eri hallinnonalojen yhteisen arvioinnin tulokset. Ne toimitettiin sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksia ohjaavalle ministeriölle sekä kunnille. Tämän lisäksi hallinnonalat tekivät tiivistelmät muista arvioinneistaan. Sisäasiainministeriö kokosi hallinnonaloittaiset tiivistelmät ja yhteisen arvioinnin tiivistelmästä valtakunnallisen raportin. Tämän menetelmän tarkoituksena oli lisätä peruspalvelujen arviointien valtakunnallista vaikuttavuutta; lääninhallitukset edistivät läänikohtaisten ja sektoripohjaisten raporttien myötä ja alueellisten informaatiotilaisuuksien avulla arviointien vaikutuksia.

Tällä hetkellä peruspalvelujen arviointi on lääninhallitusten lakattua aluehallintovirastojen lakisäätöisenä tehtävänä (Laki aluehallintotoimistoista 896/2009, 4 §). Peruspalvelujen arviointikohteista sovitaan aluehallintovirastojen strategisissa sopimuksissa. Kuntien peruspalvelujen arviointi liittyy kuntalain mukaiseen peruspalveluoh-

jelmamenettelyyn. Aluehallintovirastojen, joita on kaikkiaan kuusi, peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi tuottaa aineistoa tähän prosessiin. Sivistystoimen peruspalvelujen arviointiin osallistuvat myös ELY-keskukset, jotka käytännössä toteuttavat arvioinnin esimerkiksi toisen asteen koulutuksen osalta. Koulutuksen saavutettavuus on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla useita vuosia arviointikohteena.

## **11 Koulutuksen arviointi opetushallinnon ulkopuolisille asiantuntijaelimille**

### **11.1 Korkea-asteen koulutuksen arviointi uuden suunnan näyttäjänä**

Ensimmäisenä korkeakouluja koskevaan lainsäädäntöön otettiin koulutuksen arviointisäännökset. Ammattikorkeakouluopinnoista säädetyn lain (3.3.1995/255) 8 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tehtävänä oli vastata järjestämänsä koulutuksen ja muun toiminnan laadusta ja jatkuvasta kehittämisestä ja osallistua määräajoin ulkopuoliseen laadunarviointiin. Yliopistolain (27.6.1997/645) 5 §:n nojalla vastaavasti yliopistojen tuli arvioida antamaansa koulutusta, tutkimusta sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen oli myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen arviointisäännökset koskivat kaikkea koulutusta perusopetuksesta korkeakouluopetukseen.

Korkeakoulujen osalta ulkoinen arviointi organisoitiin asetuksella heti erillisen arviointineuvoston tehtäväksi. Muussa koulutuksessa sen sijaan säädettiin arvioinnin tarkoituksesta ja arviointiveloitteesta, mutta ei määritelty ulkoisen arvioinnin suorittajaa. Tämä johti siihen, että arvioinnista vastasi koulutuksen seurannasta ja kehittämisestä vastuussa ollut viranomainen, Opetushallitus. Sen asemaa arvioinnin suorittajana pidettiin kuitenkin yleisesti arvioinnin riippumattomuuden näkökulmasta varsin ongelmallisena.

### **11.2 Koulutuksen arviointineuvosto perustetaan**

Koulutuksen arvioinnin kentälle siis kaivattiin ulkopuolista ja riippumatonta toimijaa. Ulkopuolisen arvioinnin riippumattomuuden vahvistamiseksi lainsäädäntöä muutettiin jo vuonna 2002. Riippumattomuuspyrkimykset johtivat lopulta siihen, että perusopetuslakiin, lukiolakiin, ammatillista koulutusta koskevaan lakiin, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin, vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ja taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin tehtiin muutos. Hallituksen esityksen mukaan ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteyteen perustettiin erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoimintaa yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lain mukaan ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi.

Tässä yhteydessä annettiin myös erillinen arviointia koskeva asetus. Lainsäädäntö johti koulutuksen ulkopuolisesta arvioinnista vastaavan asiantuntijaelimen, koulutuksen arviointineuvoston, perustamiseen. Arviointiasetuksen mukaan arviointineuvoston tehtävänä oli avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä arviointia koskevissa asioissa ja laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa. Neuvoston tuli myös tehdä ehdotuksia koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja edistää koulutuksen arviointia koskevaa tutkimusta ja yhteistyötä. (Koulutuksen arvioinnista annettu valtioneuvoston asetus 150/2003.)

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa sivistysvaliokunta piti tärkeänä arvioinnin asiantuntemuksen parempaa hyödyntämistä siten, että arviointineuvosto on verkostoyhteistyössä yliopistollisten arviointiyksiköiden ja Opetushallituksen kanssa. Valiokunta tähdensi myös arvioinnin riippumattomuutta ja itsenäisyyttä opetushallinnosta ja koulutuksen yleisestä kehittämisestä. Tarkastellessaan Opetushallituksen osuutta arvioinnissa sivistysvaliokunta piti perusteltuna sitä hallituksen esitystä, että Opetushallitus osallistuisi arviointiverkoston jäsenenä oppimistulosten arviointitiedon tuottamiseen. Toisaalta sivistysvaliokunta tähdensi, että oppimistulosten arviointi on testiteorioiden ja arviointimenetelmien osalta selkeästi sidoksissa arviointitutkimukseen. Tältä osin oppimistulosarvioinnin tehtävän osoittaminen nimenomaan Opetushallitukselle ei olisi perusteltua, vaan tehtävän tulisi kuulua tiedeyhteisölle. Tämä antaa ymmärtää, että lain ratio tähtäsi myös oppimistulosten arvioinnissa arviointineuvoston organisoimaan verkostoyhteistyöhön tiedeyhteisöjen kanssa. Yhtenä sivistysvaliokunnan kantavana ajatuksena oli myös paikallisen arvioinnin kehittäminen ja siihen liittyvän ulkoisen tuen tarpeellisuus.

### 11.3 Arvioinnin tehtäviä selkiytetään

Tämäkään lainsäädäntö ei kestänyt ajassa kovin kauan. Jo toiminnan käynnistämisen vaiheessa alkoi arvioinnin uudelleen organisointia koskeva keskustelu muun muassa opetusministeriön ylijohtaja Sakari Karjalaisen arvioinninkehittämistyöryhmässä (Opetusministeriö 2007a). Myös selvitysmies Timo Lankinen puuttui Opetushallituksen selvitysraportissa arvioinnin organisointiin itse asiassa vaiheessa, jossa uusi järjestelmä oli vähitellen vasta lunastamassa siihen kohdistuvia odotuksia (Opetusministeriö 2007b). Keväällä 2008 keskustelu johti sivistyspoliittisen ministerityöryhmän arvioinnin kehittämistä koskeviin linjauksiin, joiden pohjalta arviointia koskevaa lainsäädäntöä jälleen muutettiin. Muutoksella haluttiin lisätä arviointitoiminnan ennakoitavuutta ja koordinoitua sekä täsmentää koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välistä työnjakoa koulutuksen arvioinnissa. Viimeksi mainittu muutos merkitsi sitä, että Opetushallituksen tehtävänä on kansallinen oppimistulosten arviointi. Opetushallituksen tehtäviin ei siten kuulu muu arviointi. Muutos aiempaan oli myös se, että arviointisuunnitelman laatiminen tuli opetusministeriön tehtäväk-

si; aiemmin sen oli tehnyt arviointineuvosto. Arviointisuunnitelman laadinta kohosi samalla lain tasoiseksi tehtäväksi. Suunnitelman laadinta oli tosiasiallisesti siirtynyt opetusministeriölle jo ennen lainsäädännön muutosta, sillä se oli jo vuonna 2008 laatinut ensimmäisen arviointisuunnitelman vuosille 2009–2011.

Koulutusta koskevissa laeissa koulutuksen arviointia koskeva säännös sai seuraavan muodon: ”Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä koulutuksen arviointineuvosto. Opetushallitus tekee kansallisia seuranta-arviointeja, jotka perustuvat perusopetuslain 628/1998 14§:ssä, lukiolain (629/1998) 10§:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 630/1998 14§:ssä opetussuunnitelman perusteisiin. Koulutuksen ulkopuolisista arvioinneista ja oppimistulosten seuranta-arvioinneista opetusministeriö laatii arviointisuunnitelman.” Laki teki viralliseksi jo aiemmin omaksutun työnjaon, jossa Opetushallitus vastaa oppimistulosten arvioinnista neuvoston organisoiman arviointiverkoston ulkopuolella opetusministeriön toimeksiantojen pohjalta. Opetushallituksen arviointi nimettiin lain tasolla seuranta-arvioinniksi erotukseksi riippumattoman asiantuntijaelimen ulkopuolisesta arvioinnista. Näin oppimistulosten arviointi jäi opetushallinnon sisälle.

Arviointikohteiden valinnan osalta arviointineuvosto menetti muutoksen myötä osan riippumattomuuttaan. Sen päätösvalta jäi näennäiseksi hankevoimavarojen niukkuuden vuoksi. Sivistysvaliokunta tosin tähdensi mietinnössään, että arviointisuunnitelma edelleenkin laaditaan yhteistyössä arvioinnin asiantuntijoiden kanssa. Sivistysvaliokunnan kannanottoihin jäi edelleen muutoksen siemen, kun osa sivistysvaliokunnan jäsenistä jätti mietintöön vastalauseensa. Vastalauseessa korostettiin, että arviointitoiminta pitää riippumattomuuden vuoksi keskittää koulutuksen arviointineuvostolle. Näin välttyttäisiin myös työnjaon epäselvyyksiltä ja päällekkäisten arviointien tekemiseltä. Vastalauseessa tuotiin esille myös uusi tehtävä, koulutuksen tilaa koskevan arviointipalautteen tekeminen suoraan eduskunnalle. Edelleen vastalauseessa kiinnitettiin perustellusti huomiota kansainvälisen ja kansallisen arvioinnin integrointiin.

Tammikuun alusta vuonna 2010 voimaan tulleen arviointia koskevan asetuksen mukaan arviointineuvoston uudet tehtävät ovat seuraavat:

- 1) avustaa opetusministeriötä ja tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa
- 2) järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja ja
- 3) kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia ja osallistua kansainväliseen arviointitoimintaa koskevaan yhteistyöhön.

Samassa asetuksessa säädettiin myös arvioinnin tavoitteista kuten aiemmassa asetuksessa (150/2002). Tavoitteet liittyvät valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tiedon hankkimiseen ja analysointiin. Tavoitteena on lisäksi tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä. Arvioinnin vaikuttavuuden kannalta asetuksessa säädettävissä arvioinnin

toteuttamisperiaatteissa oleellista on se, että arvioinnissa mukana oleville koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille on toimitettava niitä koskevat arviointitulokset. Se on myös välttämätöntä kunta- ja koulutason opetuksen ja oppimisen kehittämistyölle, johon arviointien tulisi itse asiassa vaikuttaa. Niin vaikuttavuus palautuu arvioinnin perimmäisiin kriteereihin: miksi arviointia ylipäänsä tehdään (vrt. Leimun artikkeli tässä teoksessa).

## 12 Tarkastustoiminnasta riippumattomaan asiantuntija-arviointiin

Suomalaisen koulutuslainsäädännön hengen keskeisenä juonteena on pisimpään ollut keskushallintokeskeisyys. Arviointia koskeva normisto – joka tosin alun perin oli tarkastustoiminnan sisällä – on ohjautunut myös sen mukaisesti. Keskitettyyn opetushallintoon on liittynyt oleellisenä piirteenä valvonta ja tilivelvollisuuden korostus. Tilivelvollisuus taas perustuu hallinnollisia, pedagogisia ja oikeusturvatehtäviä koskeviin säädyksiin. Tilivelvollisuus on liittynyt sekä tavoitteisiin että prosesseihin. Valvontaa opetushallinnossa on edustanut tarkastustoiminta. Tarkastustoiminnassa valvonta oli hyvin laaja-alaista, ja siinä seurattiin esimerkiksi toiminnan laillisuutta, opetuksen fyysis-materiaalisia toimintaedellytyksiä, toiminnan taloudellisuutta, opetuksen pedagogista toteutusta ja oppimistuloksia. Valvonnan ja arvioinnin kohteena on ollut laajasti koko koulunpidon toimivuus. Toiminta oli siten varsin kattavaa, mitä uusien lainsäädäntö arvioinnin toteuttamisperiaatteissaan myös korostaa.

Valvontaa ja arviointia ei yleensä tarkastustoiminnan yhteydessä erotettu toisistaan. Arviointi sen sisällä oli pikemminkin informaalia kuin systemaattisesti formaalia. Raja tässä suhteessa oli veteen piirretty. Tarkastustoiminnan käytännöissä kuitenkin arvioinnin eri funktiot toimivat vaihtelevasti.

Aluksi usean vuosisadan ajan tarkastustoiminnan lainsäädännöllisenä perustana olivat kirkkolait ja myöhemmin runsaan vuosisadan ajan maallinen lainsäädäntö. Vaikka tarkastustoiminnassa on selvästi nähtävissä yhtäläisyyksiä nykyiseen arviointitoimintaan, sen lainsäädännöllinen viitekehys ja tavoitteet olivat erilaiset kuin arviointilainsäädännössä. Tarkastustoimintaa koskevassa lainsäädännössä näkyy selvästi oikeusvaltion sääntelytapa ja hallinnon organisointi siten, että hallinnon oikeudelliset puitteet määrittyivät hallinnon yksipuolisen valta-aseman ja hallinnon lainalaisuuden kautta. Hallintokoneisto oli rakenteeltaan suppea ja selkeä; viranomaiset toimivat suhteellisen itsenäisesti niille määritellyn toimivallan rajoissa.

Tarkastustoiminnan siirtyminen kirkolta valtiolle onkin ajallisesti yhteydessä oikeusvaltion hallinnon perusteiden luomiseen 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Modernissa hallinnossa sen sijaan korostetaan hallintotoiminnan sisältöä ja laatua. Arviointilainsäädäntö onkin tyypillisesti modernin hallinnon oikeutta. Sen tavoitteena on parantaa palveluja ja ottaa huomioon hallinnon asiakkaiden tarpeet (Mäenpää 2000). Kun arvioinnin lähtökohtana on laadullisen tiedon tuottaminen koulutusta koskevan päätöksenteon pohjaksi, voidaan parhaiten toteuttaa laissa ja sen perusteluissa asetetut tavoitteet ja myös koulutuksen järjestäjien on helppo sitoutua arviointitoimin-



taan. Tämän vuoksi pelkästään määrällisen arviointitiedon tuottaminen, johon esimerkiksi lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnissa on viime vuosina keskitytty, ei vastaa niitä tavoitteita, joita modernin hallinnon periaatteiden mukaisesti arviointitoiminnalla on.

Kansallinen arviointi, alun alkaen tarkastustoimintana, on historiansa kuluessa eriytynyt eri instituutioiden vastuulle. Aluksi arvioinnista vastasi kirkko ja sitten myöhemmässä vaiheessa maallinen keskushallinto ja osin kirkko. Sitten seurasi alueellisesti hajautettu keskushallinnon ohjauksessa ollut tarkastustoiminnan vaihe. Sen rinnalla oli loppuvaiheessa myös tutkimuspohjaista arviointia sekä kansallisessa että kansainvälisessä oppimistulosten arvioinnissa. Myöhemmin arviointi palasi taas keskusvirastoon ja aluehallintoon. Osittain nämä vaiheet heijastuvat nykytilanteeseen, jossa kansallinen arviointi on historiallisine kehityskerrostumineen toimijarakenteeltaan moninapainen ilman riittävää integraatiota. Keskusviraston arvioinnin pitkää perinnettä edustaa Opetushallituksen toteuttama oppimistulosten arviointi, ja nykyisten aluehallintovirastojen toteuttama arviointi taas edustaa lääninhallitusten tarkastusperinnettä – tosin arviointikonseptiltaan tuntuvasti uudistuneena. Kansainvälisen arvioinnin keskittyminen Jyväskylän yliopistossa toimivaan Koulutuksen tutkimuslaitokseen edustaa taas tutkimuspohjaisen arvioinnin perinnettä.

Koulutuksen ja korkeakoulujen arviointineuvostoja voidaan pitää rakenteiltaan uusina, tehokkaasti verkostoituneina koulutuksen arvioinnin innovaatioina, joissa arviointikohteiden mukaan hyödynnetään soveltuvaa, monipuolista asiantuntemusta. Arvioinnin lainsäädännössä ne määritellään ulkopuolisen arvioinnin riippumattomiksi asiantuntijajyksiköiksi.

Tarkastus- ja sittemmin arviointitoiminnan kehityskulun eri vaiheissa toivottuihin vaikutuksiin on tähdätty toisaalta hyvinkin yhdensuuntaisin, toisaalta hyvin erilaisin keinoin. Tarkastus- tai arviointitoiminnasta annettu palaute milloin kohdennettuna yksilöllisesti, yhteisöllisesti ja paikallisesti, milloin taas alueellisesti ja valtakunnallisesti, on ollut kaikissa vaiheissa leimallista. Kehityskulun alkuvaiheessa korostuivat hallinnon yksipuolinen valta-asema ja tarkastustoiminnasta vastaavien yksittäisviranomaisten auktoriteetti, joka perustui sekä opetustyön käytännölliseen tuntemiseen että opinnollisuuteen ja tarvittaessa sanktiomahdollisuuteen. Vaikutuksia sääтели tavallaan ns. hallintoalamaiskuuliaisuus.

Tarkastustoiminnan loppuvaiheessa painoalueohjauksella pyrittiin yhdenmukais-tamaan tarkastus- ja ohjausteemoja ja suuntaamaan niitä koulutuspoliittisesti merkittäviin asioihin ja siten vaikuttamaan muutoskehityksen suuntaan. Myöhemmin arvioinnin tultua spesifinä erityisalueena lainsäädäntöön, vaikuttavuus nostettiin eksplisiittisesti esille korostamalla samalla paikallisen arvioinnin merkitystä ja sen yhteyttä ulkopuoliseen arviointiin sekä arviointien vaikutusten seurantaa (follow-up) arviointitulosten julkistamisen ohella.

Demokraattisen päätöksenteon, arvioinnin uskottavuuden ja arvioinnin hyödynnettävyyden kannalta merkityksellistä uusimmassa arviointilainsäädännössä onkin arvioinnin tulosten julkistaminen. Tämä on myös arviointien vaikuttavuuden perusedellytys. Säännöksen tulkinnassa ongelmallista on se, mitä keskeisillä tuloksilla taas tarkoitetaan. Oikeuskäytännössä kiistanalaiseksi on muodostunut lähinnä se, tuleeko

arviointien koulukohtaiset tulokset julkistaa. Lain perusteluista voidaan löytää tukea sekä julkistamisen puolesta että sitä vastaan. Toisaalta vedotaan siihen, että arvioinnin tehtävä on antaa oppilaille ja heidän huoltajilleen tietoja valintojen tekemistä varten, ja toisaalta todetaan, ettei arvioinnilla tule syyllistää koulutuksen järjestäjiä (HE 86/1997). Oleellista vaikuttavuuden kannalta on se, tuntuvatko arviointitulokset ja mahdolliset kehittämissuositukset liittyvän juuri omaan toimintaan ja ryhdytäänkö niiden edellyttämiin toimiin käytännössä.

Koska arviointia koskevat uudet normit ovat luonteeltaan joustavia ja tulkinnanvaraisia eikä niihin sisälly arviointivelvoitetta tehostavaa sanktiojärjestelmää, arvioinnin vaikuttavuus riippuu suurelta osin siitä, miten koulutuksen järjestäjät itse suhtautuvat säännösten merkitykseen ja velvoittavuuteen. Tähän taas vaikuttaa merkittävästi se, miten lainsäädännössä asetettuja arvioinnin tavoitteita käytännön arviointityössä painotetaan, miten läpinäkyvä ja selkeä kansallinen arviointijärjestelmä on, millaisin resurssein sitä tehdään ja miten sitä koordinoidaan.

## Lähteet

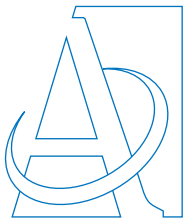
- Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. Helsinki: WSOY.
- Anttila, P. & Korpijärvi, E. 1974. Tarkastus- ja ohjaustoiminnan uudelleenorganisoinnin suuntaviivoja. Kouluhallituksen tarkastustoimisto. Helsinki.
- Halila, A. 1949. Suomen kansakoululaitoksen historia. Kansanopetus ennen kansakoulua ja kansakoululaitoksen synty. Porvoo, Helsinki: WSOY.
- Halila, A. 1958. Kansanopetus ennen kansakoululaitosta. Oma maa 2. WSOY.
- Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 86/1997.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain muuttamiseksi HE 155/1999.
- Hanho, J. T. 1947. Suomen oppikoululaitoksen historia I. Ruotsin vallan aika. Porvoo: WSOY.
- Hanho, J. T. 1955. Suomen oppikoululaitoksen historia II. 1809–1872. Porvoo: WSOY.
- Harju, A. 1988. Maalaiskansakoulujen tarkastustoimi vuosina 1861–1921. Jyväskylän yliopisto. *Studia Historica Jyväskyläensia* 38.
- Heporauta, F. A. 1945. Suomen kansakoululaitoksen historia. Helsinki: Otava.
- Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (toim.) 2005. Yhtenäisen koulun menestystarina. 218–225. Helsinki: Yliopistopaino.
- Karttunen, M. O. 1983. Kansakouluntarkastajat ja heidän seuraajansa. Suomen koulutoimen piirihallinnon tarkastajamatrikkeli 1861. 1980. Turku.
- Kerkkonen, K. 1916. Kansakoululaitoksemme ulkonainen kehitys. Suomen kansakoulu 1866–1916. Helsinki: G. W. Edlundin kustannus.
- Konttinen, R. 1995. Arvostelusta näyttöön – koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. Teoksessa S. Takala (toim.) *Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen*. Jyväskylän yliopisto: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 9–22.
- Koski, E. 1995. Koulutuksen piirihallinto ennen ja nyt. Teoksessa H. K. Lyytinen, T. Pihkala, E. Pirnes & S. Puttonen (toim.) *Valtion alueellinen opetushallinto: kuvia menneestä ja tulevasta*. Keski-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto 25 vuotta. Keski-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto. Julkaisuja 1995:3.
- Koulu työyhteisönä. 1982. Selostus lääninhallitusten lukuvuosien 1980/81 ja 1981/82 tarkastustoiminnasta. Kouluhallituksen ryhmäkirje R 520/19.10.1982.
- Laakso, S. 1990. Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- Lyytinen, H. K. 1987. Ohjaus osana tarkastustoimintaa. Kouluhallituksen julkaisuja 1/1982. Helsinki.
- Lyytinen, H. K. 1990. Reforms in the inspection and guidance of schools in Finland. Information Bulletin of the Finnish National Board of General Education. Helsinki: The National Board of General Education.
- Lyytinen, H. K. 1995. 25-vuotias valtion alueellinen kouluhallinto. Tulevaisuus – arviotusko? Teoksessa H. K. Lyytinen, T. Pihkala, E. Pirnes & S. Puttonen (toim.) Valtion alueellinen opetushallinto: kuvia menneestä ja tulevasta. Keski-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto 25 vuotta. Keski-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto. Julkaisuja 1995:3, 3–9.
- Lyytinen H. K. & Anttila, P. 2005. Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina, 226–236. Helsinki: Yliopistopaino.
- Lyytinen, H. K. & Rautama, P. 2002. Tarkastustoiminnasta valtion alueelliseen sivistyshallintoon. Teoksessa T. Holopainen, E. Laukkanen & P. Rautama (toim.) Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry, 202–213.
- Lähde, V. 1906. Onko alempi kansanopetuksemme (pikku- eli kiertokoulu) oleva kirkollinen vaiko kunnallinen. Kansakoulun Lehti 4–6.
- Lönbeck, G. F. 1890. Suomen kansakoulu ja Uno Cygnaeus. Tammissaari: Tammisaaren kirjapaino.
- Mäenpää, O. 2000. Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY. Lakitieto.
- Männistö, Y. 1997. Kouluhallitus koulututkimuksen rahoittajana ja tutkimustiedon käyttäjänä. Helsingin yliopiston opettajakoulutuslaitoksen julkaisuja 181.
- Nikander, E. 1998. Kansalaisuus velvoittaa. Maaseudun kansakoulujen piiritarkastajat Suomen kansallisen sovun rakentajina vuosina 1921–1939. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 594.
- Opetusministeriö 2007a. Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki: Yliopistopaino.
- Opetusministeriö 2007b. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Selvitysmies Timo Lankinen. Koulutus ja tiedepolitiikan osasto. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki: Yliopistopaino.
- Sallinen, A. 2001. Lukukauden 2001–2002 avajaispuhe 5.9.2001. Jyväskylän yliopisto.
- Sipola, A. 1945. Vanhin kansanopetus Tampereen tarkastuspiirin alueella. Opettajain Lehti.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 17/1990. Hallituksen esitys Opetushallitusta koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Suomen asetuskokoelma 1858–1926. Helsinki.
- Takala, S. 1995. Arviointikulttuurin kehittäminen. Teoksessa K. Salmio & K. Lindroos-Himberg (toim.) Askelia yleissivistävän koulutuksen arviointiin. Opetushallitus. Arviointi 1995:2. Helsinki, 6–17.
- Turun arkkhiippakunnan tuomiokapitulिन toimituskirjeet B I: 128. Kirjekirja 1861–1861. Turun maakunta-arkisto.
- Väljjarvi, J., Linnakylä, P. & Kupari, P. 2005. Kansalliset arviointitutkimukset. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) Yhtenäisen koulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, 218–225.
- Wichmann, V. K. E. 1903. Suomen kasvatuksen ja opetuksen historia pääpiirteissään. Helsinki: Helios.

## II

# Vaikuttavuuden strategiset ja toiminnalliset edellytykset





## Arviointitoiminnan vaikuttavuuden strategiset menestystekijät

Artikkelissa tarkastellaan koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan strategisia menestystekijöitä arvioinnin hyötyjen ja vaikuttavuuden kannalta. Lähtökohtina ovat koululaeissa (esim. PL 21 §) määritelty ulkopuolisen arvioinnin tarkoitus ja arviointia koskevassa asetuksessa (2009) mainitut arvioinnin tavoitteet. Vaikuttavuutta tarkastellaan koulutuksen ja opetuksen kehittämisen kannalta. Avainasiakkaina pidetään julkisen koulutuksen päätöksentekijöitä, kansallista ja paikallista kouluhallintoa sekä oppilaitosten opetushenkilöstöä.

Artikkelissa selvitetään, miten kansallisen ulkopuolisen arvioinnin strategiset menestystekijät ovat yhteydessä arviointitoiminnan vaikuttavuuteen. Empiiristä aineistoa kysymykseen vastaamiseksi on niukasti. Näin ollen tarkastelun näkökulma on seikoissa, joiden todennäköisesti oletetaan tukevan opetushallinnon ja opetustoiminnan vaikuttavuutta. Hypoteeseihin etsitään tukea tutkimus- ja arviointitiedosta, kirjallisuudesta, tapauskuvauksista ja saadusta palautetiedosta. Tarkastelussa päädytään malliin, jossa kuvataan ne menestystekijät, joiden päätellään johtavan vaikuttavaan ulkopuoliseen arviointiin. Yleisyytensä vuoksi mallia voidaan soveltaa myös paikallisen koulutuksen arviointiin. Menestystekijöiden valinnan perustelut on kuvattu asianomaisissa luvuissa.

## 1 Arviointitoiminnan taustaa

Koulutuksen arviointijärjestelmämme taustalla on kansanopetuksemme tarkastusjärjestelmä, jota tässä julkaisussa tarkastelevat Lyytinen ja Lukkarinen. Koulujen tarkastuksesta säädettiin jo vuoden 1866 asetuksessa (Salmio 2009), mutta arviointityön juuret löytyvät paljon kauempaa.

Tässä arvioinnilla tarkoitetaan koulutuksen toimintaedellytysten, prosessien ja tulosten arviointia ja niiden suhteuttamista tavoitteisiin. Tähän arvomääritykseen nojautuen osoitetaan merkitykselliset kehittämistarpeet. Arvioinnin lähestymistavoista ja prosesseista riippuu merkittävästi, miten ja milloin arviointi vaikuttaa kehittämiseen. Arviointihanke voidaan suunnitella myös kehittämishankkeen tapaan. Arviointihankkeen laatu syntyy sen prosesseissa ja sen vaikutukset vähitellen, mutta koko kansallisen koulutuksen arviointitoiminnan vaikuttavuus syntyy arviointijärjestelmän ja kehittämissjärjestelmän osien yhteisvaikutusten tuloksena.

1990-luvulla keskusteltiin paljon itsearvioinnista ja sen kehittämisestä (esim. Mänistö 1997, 286). Sen myötä ja rinnalla vahvistui meillä tarve järjestää kansallinen ulkopuolinen arviointi eurooppalaisten kärkimaiden rintamassa. Tälle keskustelulle olivat yhtenä virstanpylväänä vuoden 1998 koululait, joissa määriteltiin sekä ulkopuolisen arvioinnin että koulutuksen järjestäjien rooli arviointitoiminnassa. Keskustelu eteni silloin rinnan tavoitejohtamisen, tulosohjauksen ja tuottavuuden kehittämisen kanssa. Keskusteluihin toivat oman lisänsä laatujohtajien näkökulmat (Huusko 2009, 25; Opetushallitus 1998, 9; Räisänen 2005).

Kun arviointitoiminnan hyötyjä selvitetään, on tutkittava juuri niitä toimintoja, joihin arvioinnin interventiotkin kohdistuvat. Olennaista on, mitä arvioinneilla konkreettisesti tavoitellaan. Arvioinneilla on aina myös vaikutuksia, joita ei ole tavoiteltu. Sitä problematiikkaa ei käsitellä tässä julkaisussa.

Eri maiden laadunhallintatavat eroavat toisistaan opetuksen ohjausjärjestelmän ja laadun kehittämiselle asetettujen tavoitteiden suhteen. Samojakin sisältöjä on. Euroopassa ei ole kuitenkaan yhtenäistä koulutuksen sääntelyn periaatetta, vaan koulutusjärjestelmät ovat kehittyneet eri maissa omista kulttuurisista lähtökohdistaan. (Lyytinen 2009; OPM 2009.)

## 2 Koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin nykytila

Ulkopuolisella tai ulkoisella arvioinnilla tarkoitetaan tässä arvioitavan kohteen kannalta ulkopuolisen tahon tekemää arviointia. Tällöin on kyse toiminnasta, jossa arvioijat eivät osallistu tai eivät ole osallistuneet arvioitavan toiminnan suunnitteluun, ohjaukseen tai resursointiin.

Koulujen tarkastustoiminta muuttui 1970–1980-luvuilla ohjaukselliseen suuntaan. Tarkastustoiminta loppui kokonaan 1990-luvun alussa. Valvontaakaan ei virallisesti enää ole, mutta havaittuihin ongelmiin voidaan puuttua kanteluiden, valitusten, oikaisu- ja yhteydenpidon keinoin.

Koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin järjestelmä Suomessa on nyt kevyt ja hajainen. Luotamme normi- ja informaatio-ohjaukseen. Uskomme hyvään opettajan-koulutukseen. Uskomme pedagogiseen vapauteen. Teemme yksittäisiä poikittaisarvioiteja painottaen opetus- ja kulttuuriministeriön arviointitarpeita. Oppimistulosten seuranta-arvioinnit palvelevat lähinnä Opetushallitusta sen informaatio- ja ohjaustarpeissa sekä perusopetuksen yläkoulujen tiettyjen oppiaineiden opettajia. Vaikuttavuuden parantamiseksi tarve olisi kattavampaan oppimistulosten arviointiin.

Koulutusta koskevaa tietoa kerätään Suomessa runsaasti. Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi korkeakouluja. Aluehallintoviranomaiset arvioivat peruspalveluja. Ylioppilastutkintolautakunnan toimesta arvioidaan lukion tavoitteiden saavuttamista. Jos myös yliopistojen, tutkimuslaitosten ja etujärjestöjen tiedonkeruut otetaan huomioon, kerätyt tietomassat ovat erittäin suuria. Ne eivät kuitenkaan sellaisenaan – toisistaan irrallisina – luo merkittäviä edellytyksiä tietoperustaiselle päätöksenteolle. Tiedonkeruussa on yhä päällekkäisyyksiä ja aineistoja hyödynnetään puolinaisesti. (Korkeakoski 2009.) Hajanaisuuden taustalla ovat esimerkiksi kansalliset päätökset ”moninapaisesta” arvioinnista sekä usko koulutuskentän itseohjautuvuuteen.

Kansallisen arvioinnin johtaminen edellyttäisi arvioinnin vahvaa substanssiosaamista. Arviointitoiminnan ohjaus edellyttäisi käsitystä siitä, mitä erityistä arviointi voi tarjota koulutuksen tietotuotannossa ja sen kehittämisessä. Tämän ymmärryksen puute nakertaa vaikuttavuuden edellytyksiä. Männistö (1997, 285) epäilee, että opetusministeriössä ei ole tutkimusasiantuntemusta. Juristithan valmistelevat lait ja asetukset kuten ennenkin (emt. 285). Ongelmana on myös usein tutkimustulosten saamisen huono ajoitus päätöksentekoa varten (emt. 284, 285). Näin on myös arvioinnin laita. Poliittisella ohjauksella voidaan haluttaessa vaikuttaa siihen, millaiseen tietoon ministeriöiden valmistelun tulee perustua. Tietotarpeiden tulisi ratkaista tiedontuottamisen tavat.

Lainsäätäjän tavoite vuonna 2003 (asetus 150/2003) oli päästä eroon sellaisesta arvioinnista, jossa se taho, joka normittaa, ohjaa ja kehittää kansallista koulutusta, arvioi myös sen onnistumista. Hallintokeskeinen arviointimonopoli haluttiin purkaa. Tilalle haluttiin verkostojärjestelyyn perustuva arviointiasiantuntijoiden yhteistoimintajärjestelmä, mutta vuoden 2010 alusta lainsäädäntö ei enää tuekaan tätä toimintamallia.

Uusi arviointia koskeva lain tarkistus (970/2009) ei parantanut edellytyksiä lisätä arviointitoiminnan vaikuttavuutta, eikä valtioneuvoston asetus (1061/2009) tuonut arvioinnin pätehtäviin juurikaan uutta. Osallistuminen kansainväliseen arviointia koskevaan yhteistyöhön on kansallisilla toimijoilla aina luonnostaan. Näin on myös arvioinnin kehittämistehtävän laita. Toive arviointijärjestelmämme kokonaisuudistuksesta jäi elämään.

Monien eurooppalaisten maiden arviointijärjestelmissä on voimakas halu ohjata, tukea ja kehittää koulutuksen laatua. Arviointitulosten ei haluta jäävän pelkiksi tiedoiksi, vaan halutaan varmistaa, että niiden pohjalta tehdään myös tarvittavat muutokset. Näissä järjestelmissä korostuu omaa käytäntöämme enemmän kontrollin, vertailun ja itsearvioinnin osuus kehittämisen keinoina.



### 3 Arvioinnin tavoitteet vaikuttavuuden kannalta

Koulutuksen arvioinnin tehtävien (2003/32) tukemiseksi arvioinnilla on asetuksen (2009) mukaan myös seuraavat tavoitteet: 1) hankkia ja analysoida tietoa valtakunnallisen ja paikallisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi sekä 2) tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä.

Arvioinnin tavoitteissa korostuu tiedontuottamistehtävä. Arvottamistehtävää ei ole säädöksissä. Niissä tai niitä koskevissa perusteluissa ei liioin näy odotuksia siitä, että analysoitaisiin kriittisesti arvoja, joihin kansallinen koulutuksen ohjaustoiminta perustuu (ks. Vuori 2004, 2). Kehittämistarkoitus liitetään arviointiin itsestään selvästi, mutta arvioinnin keinoin vaikuttaa kehittämiseen ei oteta kantaa.

Kehittämisehdotusten valmistelu on jo ”epävirallista” päätöksenteon valmistelua ja näin ollen osa tulevaisuuden tahtotilojen hahmottamista. Arvioinnin tavoitemäärittelyt kuvaavat niitä käsityksiä, joita tavoitteiden asettajilla on ollut arvioinnista ja sen tehtävistä. Nämä käsitykset heijastuvat aina myös arvioinnin seuraamukseen saakka. Arviointien suunnittelulla on vaikuttavuuden kannalta suuri merkitys.

Arviointitoiminnan vaikuttavuutta on tarkasteltava ainakin kahdesta näkökulmasta: 1) annettu ja saaduksi koettu tuki koulutuksen kehittämisessä ja 2) annettu ja saaduksi koettu tuki oppimisen edellytysten parantamisessa. Näkökulmat ovat osin päällekkäisiä, mutta perusteltavissa ajatuksellisesti pidettäväksi erillään. Seuraavassa taulukossa 1 tarkastellaan valtakunnallista ja paikallista tukea erikseen.

**Taulukko 1.** *Koulutuksen arvioinnin tarkoitus ja tavoitteet sekä vaikuttavuuden arviointikohteet*

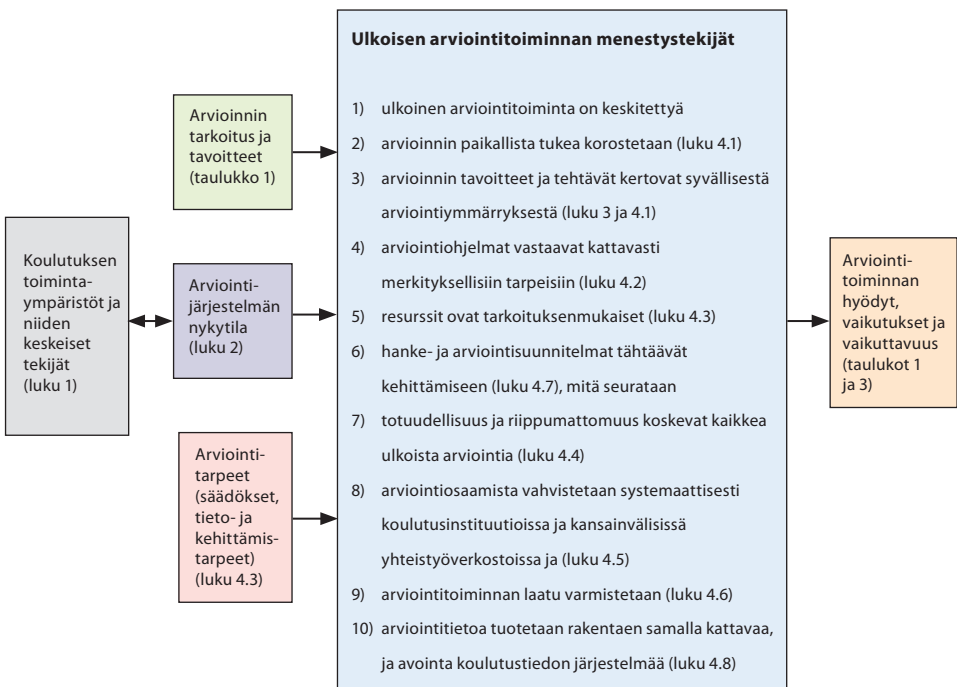
Vaikuttavuus	Koulutuksen kehittäminen	Oppimisen edellytysten parantaminen
<b>Valtakunnallinen</b>	1) säädösten ja normien valmistelu 2) koulutuspoliittinen päätöksenteko 3) opetussuunnitelmajärjestelmän kehittäminen 4) tulevaisuuden ennakointi	1) oppimisympäristöjen kehittäminen 2) henkilöstön osaamisen parantaminen 3) opettajien koulutuksen vahvistaminen 4) opetussuunnitelmien kehittäminen 5) arviointiosaamisen ja ennakoinnin parantaminen
<b>Paikallinen</b>	1) päätöksenteon valmistelu 2) opetushallinnon päätöksenteko 3) opetussuunnitelman kehittäminen 4) tulevaisuuden ennakointi	1) oppimisympäristöjen kehittäminen 2) henkilöstön osaamisen parantaminen 3) opetushenkilöstön työn tukeminen 4) opetussuunnitelmien kehittäminen 5) arviointiosaamisen ja ennakoinnin parantaminen

Vaikuttavuutta arvioitaessa on tiedettävä 1) mitä kansallisessa ulkopuolisessa arviointitoiminnassa on tehty, 2) millaisin prosessein arviointitoiminta on hoidettu ja 3) mitkä esteitä arviointipalvelujen antamiselle ja vastaanottamiselle on ollut palvelun tuottajan ja vastaanottajien näkökulmasta. Tämä tieto on olennaista arviointitoiminnan vaikuttavuutta parannettaessa ja vaikuttavuustuloksia arvioitaessa.

Arviointihankkeissa voidaan hyödyntää esimerkiksi EFQM-mallia (2010, 2), joka korostaa vaikuttavuuden perustana erinomaista suorituskykyä, asiakkaitten odotuksiin vastaamista ja jopa niiden ylittämistä. Nämä tekijät ovat mukana arvioinnin menestystekijöissä kuviossa 1. Vaikuttavuuden taustalla on myös aina arvoihin, toimintaympäristöihin ja -kulttuureihin liittyviä tekijöitä. Seuraavassa kuviossa 2 yhdistyvät vaikuttavuuden ehdot: rationaalisuus, tarkoituksenmukaisuus ja järjestelmällisyys.

Arviointien vaikuttavuuden kriteerinä voidaan ajatella yleisvaatimusta lisätä yksilöllistä ja kollektiivista hyvinvointia. Kyse voi olla tällöin myös opiskelijoiden tai oppilaiden tarpeiden tyydyttymisestä (esim. oppiminen) ja heidän odotuksiinsa vastaamisesta. Yhteiskunnan asettamien tavoitteiden saavuttaminen tai niitä kohti eteneminen on toinen ulottuvuus. (Korkeakoski & Silvennoinen 2008, 228.) Arviointitoiminnan yhteyttä näiden yleistavoitteiden toteutumiseen on kuitenkin vaikea osoittaa.

Seuraavassa kuviossa tarkastellaan vaikuttavuuden aikaansaamisen edellytyksiä ulkopuolisen arviointitoiminnan yleisten menestystekijöiden (kuvio 1) kannalta.



**Kuvio 1.** Arviointitoiminnan vaikuttavuus strategisten menestystekijöiden kannalta

Menestystekijöillä tarkoitetaan tässä valintoja, joilla oletetaan olevan tai joilla voidaan osoittaa olevan olennaista merkitystä arvioinnin tavoitteisiin pääsyssä. Kyse ei ole vain hanketavoitteista, vaan yleensäkin arviointitoiminnan tarkoituksen toteutumisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Seuraavissa luvuissa perustellaan kuvion 1 menestystekijöiden valintaa. Artikkelin lopussa tarkastellaan vielä kokoavasti arvioinnin kuvion 1 menestystekijöiden yhteyttä vaikuttavuuteen.

## 4 Arviointitoiminnan vaikuttavuuden perusaineksia

### 4.1 Paikallista arviointia tukee keskitetty ulkopuolinen arviointi

Koulutuksen arviointineuvoston tehtäviin kuuluu 1) avustaa opetusministeriötä, 2) tukea koulutuksen järjestäjiä arviointia koskevissa asioissa, 3) järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja, 4) kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia ja 5) osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan koskevaan yhteistyöhön (asetus 1061/2009). Toiminnan painopiste on ulkopuolisten arviointien järjestämisessä.

Kun arviointineuvoston tehtäviin kuuluva ulkopuolisen arvioinnin ohjelma (asetus 150/2003) laadittiin opetusministeriössä vuonna 2008, se oli menetys arviointineuvoston riippumattomuuden kannalta. Arviointiasiantuntijat jäivät avaintehtävässään vaikuttavuuden rakentamisen ulkopuolelle. Liiallinen poliittinen ohjaus voi rajoittaa merkittävästi yhteiskunnallisesti merkittävien vaihtoehtojen etsimistä.

Hallintolähtöinen arviointikäsitys on usein kapea, eikä siinä näy riittävästi esimerkiksi kentän arviointitarpeet. Opetus- ja kulttuuriministeriön tarpeet ovat usein ajantasaisia sektorikohtaisia tarpeita. Odotukset liittyvät selkeästi tiedontuottamiseen (ks. asetus 1061/2009, 2 §). Männistön (1997, 285) mukaan päättäjien mielessä ei ole esimerkiksi tieteellisellä tiedolla erityisasemaa.

Koulutuksen arviointineuvoston tehtäviin ei kuulu oppimistulosten arviointi. Se heikentää ulkoisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta, koska koulutuksen panoksia, edellytyksiä ja toimintaa koskevia tietoja tulisi käsitellä rinnan oppimistulosten kanssa. Tehdessään oppimistulosten seuranta-arviointeja Opetushallitus arvioi alemman viranomaisen järjestämän opetuksen tuloksia. Se on toimialan sisäistä arviointia (ks. opetusministeriö 1997). Organisaatiokulttuurista riippumattoman roolin ottaminen on hallintoviranomaisen sisäisessä työssä vaikeaa.

Arviointineuvoston tehtäviin kuuluu koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiasioissa sekä ulkopuolisen arvioinnin kehittäminen. Nämä tehtävät ovat toisiinsa sidoksissa. Koulutuksen järjestäjien tuen muotoina Rönholm ja Räisänen (2005, 15) mainitsevat muun muassa käytännöllisen tuen sekä tietotuen. Tuen vastaanottaminen on yhteydessä siihen, mikä on paikallisen arvioinnin nykytila. Koulutuksen järjestäjien arviointityön edellytysten ja toimintatapojen suuri kirjo on haaste rakentaa vaikuttavaa kansallista arviointia.

Resursseista riippumatta paikallisen arvioinnin kehittäminen on aina työläs prosessi. Oulun kaupungissa tämä kehittämisprosessi johti arviointimalliin, jonka mukainen arviointi ohjasi järjestäjän ja koulujen toimintaa ja päätöksentekoa vision suuntaan. Haluttuihin tuloksiin pääsy edellytti kuitenkin opettajien ja rehtoreiden mukaan ottamista kehittämiseen. (Raudasoja 2005, 8.)

Kansallisten arviointitehtävien jakaantuminen Suomessa monille toimijoille lienee poikkeuksellista Euroopassa. Kehittämistoimia suunniteltaessa kaivattaisiin sellaista tietoa, joka selittäisi resurssien, toiminnan ja tulosten välisiä yhteyksiä. Keskitetty arviointitoiminta olisi selkeä ratkaisu tähän.

## 4.2 Arvioinnin tulisi vastata moniin tarpeisiin

Arviointitoiminta jää helposti ulkokohtaiseksi tai toisiinsa liittymättömien toimeksiantojen suorittamiseksi, jos sillä ei ole kiinteää yhteyttä myös tulevaisuuden päätöksenteon tarpeisiin. Ohjelmallisuus tarkoittaa tässä mielessä toisiinsa tarkoituksenmukaisesti liittyvien arviointien kokonaisuutta. Osakokonaisuuksista tulisi rakentaa koulutusjärjestelmää koskeva arviointitiedon kokonaisuus.

Arviointiohjelmien tulisi sisältää sekä ajankohtaiset että tulevaisuuden tarpeet – myös eri arvioinnin lähestymistapoja ajatellen. Sen tulisi liittyä ennakoivasti lainsäädännön valmisteluun sekä kehittämisen ja ohjauksen tarpeisiin. Sen tulisi ottaa huomioon myös paikalliset arviointitarpeet.

Arviointiohjelmien toimeenpano voitaisiin kytkeä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden voimassaoloaikaan. Arviointitiedon tulisi olla käytettävissä silloin, kun sitä tarvitaan. Opetusministeriö on toimeksiannoillaan täsmentänyt, mitä arviointikohteessa tulisi arvioida ja millaisilla aikatauluilla ja resursseilla. Esimerkiksi yleissivistävässä koulutuksessa vuosien 2004–2008 toimeksiannot olivat opetusministeriön vahvaa sisältöohjausta. Vuoden 2010 alusta arviointineuvoston taloudellinen ja hankkeita koskeva sisällöllinen päätösvalta lisääntyi.

## 4.3 Arvioinnin resurssit ovat tarkoituksenmukaiset

Voimavarat ovat avainasioita organisaation toimintakulttuuria luotaessa sekä jatkuvuutta ja laatua turvattaessa. Kansallisessa päätöksenteossa on tärkeää hankkia tietoa vastaavanlaisten maiden resursseista. Vaatimuksena voisi olla keskimääräinen pohjoismainen taso (Tanska, Ruotsi, Norja ja Suomi). Samalla tavalla voidaan verrata jokseenkin samantyyppisten organisaatioiden resursseja ja tarkastella arviointitoiminnan resurssien allokointia kokonaisuutena. Resurssithan ovat myös selitystekijöitä arvioinnin vaikuttavuudessa. Resurssit, toteutus aika, toiminnan laatu ja tulokset ovat toisiinsa yhteydessä hanketasolla mutta usein myös organisaation toiminnassa yleensä.

Vuonna 2009 määrärahoja oli budjetoitu valtakunnalliseen ulkopuoliseen arviointitoimintaan Ruotsissa noin 2 miljoonaa euroa ja Suomessa noin miljoona euroa.

Koulutuksen arvioinnin lakisääteisyys ja tehtävien laajuus edellyttävät, että henkilöstöllä on toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet. Asetuksessa (2009) mainittujen tavoitteiden ja tehtävien hoidon kannalta henkilöstöä pitää olla myös riittävästi. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vuosien 2003–2010 määrärahojen taso oli sen lakisääteisiin tehtäviin nähden varsin vaatimaton. Voimavarojen pienuutta ja labiilia luonnetta kuvaa myös se, että vuosina 2003–2009 Koulutuksen arviointisihteeristöön voitiin opetusministeriön määräyksen perusteella palkata enintään seitsemän asiantuntijaa ja pääosalla heistä oli vuosina 2003–2010 viisi erillistä määrärahaista työsuhdetta.

Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön sekä Koulutuksen tutkimuslaitoksen määrärahatilannetta kuvaa seuraava asetelma (määräraha sisältää kaikki henkilöstömenot ja erilaisten tutkimus- ja arviointihankkeiden menot):

Koulutuksen arviointineuvosto		Koulutuksen tutkimuslaitos
2008	1 183 105 euroa	4 646 000 euroa
2009	1 318 887 euroa	5 663 000 euroa

Koulutuksen tutkimuslaitoksen tavoitteena on tukea opettajia, oppilaitoksia ja päätöksentekijöitä oppimisen edistämässä ja koulutuksen kehittämässä – kuten Koulutuksen arviointineuvostonkin. Koulutuksen tutkimuslaitoksessa vuoden 2009 menot sisältävät keskimäärin 80 henkilön palkkauksen ja Koulutuksen arviointisihteeristössä 10 henkilön palkkauksen, jossa oli mukana myös projektirahoituksella toimivien suunnittelu- ja arviointiryhmien palkkiot ja kustannukset.

Koulutuksen arviointineuvoston talousresurssit tulevat valtion budjetin kautta vuoden 2010 alusta. Sitä aikaisemmin toimintamenoja varten oli 660 000 euron määräraha ja sektori- ja hankekohtaisesti varoja hanketoimintaan keskimäärin noin 300 000 euroa vuodessa. Määrärahaa on avustuksena myönnetty vuoden 2010 alusta 915 000 euroa (sopimus 17.12.2009). Budjetti takaa toiminnan jatkuvuuden aikaisempaa paremmin, mutta keskimääräinen resurssitaso jää kuitenkin aikaisempaa tasoa alemmas.

Vertailun tekemiseksi menojen määrä oli esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun toimistossa vuonna 2009 kaikkiaan yhteensä 535 000 euroa (Lapsiasiavaltuutetun toimiston kirje 14.1.2010).

Opetushallituksessa käytettiin arviointiin vuonna 2008 yhteensä 240 000 euroa ja vuonna 2009 yhteensä 340 000 euroa. Vuonna 2008 oli Opetushallituksessa arvioinnin parissa 12 henkilöä ja yksi osa-aikaisena sekä vuonna 2009 vastaavasti 14 henkilöä ja yksi osa-aikaisena. Eräillä arviointiasiantuntijoilla on myös muita virkatehtäviä. (Ritva Jaku-Sihvosen sähköpostiviesti 15.4.2010.)

Arviointitoimintaa on varauduttu rahoittamaan opetusministeriön arviointisuunnitelman mukaisesti vuosittain taulukon 2 mukaisesti (Opetusministeriö 2008, 13).

**Taulukko 2.** Kansallisen arviointitoiminnan rahoitusvaraukset 2008–2011

Arvioijataho	2008	2009	2010	2011	Yhteensä
Koulutuksen arviointi	300 000	325 000	235 000	130 000	<b>985 000</b>
Korkeakoulujen arviointi	980 000	980 000	980 000	980 000	<b>4 900 000</b>
Opetushallituksen arviointi	70 000	241 000	291 000	116 000	<b>718 000</b>
Muut arvioinnit	40 000	40 000	40 000	40 000	<b>160 000</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>1 390 000</b>	<b>1 586 000</b>	<b>1 546 000</b>	<b>1 266 000</b>	<b>6 763 000</b>

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön määrärahat ovat olleet vuosittain yhteensä hieman Opetushallituksen arvioinnin summia suuremmat. Arviointineuvoston organisoituminen verkostomaisesti edellyttää hankkeittain verkoston asiantuntijoiden merkittävääkin työpanosta, mikä lisäsi kustannuksia suhteessa yksikössä työskenteleeseen viin pysyviin asiantuntijoihin.

Korkeakoulujen arviointineuvoston budjetti vuonna 2010 on 1,4 miljoonaa euroa ja palkat 690 000 euroa. Tilakustannukset tulevat tämän lisäksi opetus- ja kulttuurimi-

nisteriön kustannuksiksi. Näin ollen vertailujen tekeminen jää erilaisten lähtökohtien vuoksi melko ylimalkaiseksi.

”Moninapaisena” ja ilman kansallista arviointijärjestelmän koordinaatiota ja sitovia yhteistyösuhteita arviointitoiminta edustaa kansallisesti sekä huonoa hallintoa että tehotonta henkilöstön ja varojen käyttöä. Tarve allokoida resurssit uudelleen keskiteytsti on ilmeinen.

#### 4.4 Riippumattomuus ja totuudellisuus ulkopuolisessa arvioinnissa

Arvioinnin menetelmien tulee olla luotettavia, monipuolisia ja tieteelliset kriteerit täyttäviä (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 16). Näihin kriteereihin kuuluu myös riippumattomuus. Riippumattomuudesta kertovat myös arvioinnin asiakkaiden mielikuvat toiminnan totuudenmukaisuudesta, oikeudenmukaisuudesta ja avoimuudesta (Korkeakoski 2008). Riippumattomuus on arvioijille legitimiä valtaa käyttää kriittistä ääntä (Salmio 2009, 65). Asiakkaalle mielikuva toimijan riippumattomuudesta muodostuu vuorovaikutuksessa. Myönteinen mielikuva riippumattomuudesta lisää arvioijan asiantuntijavaltaa.

Ulkoiseen arviointiin nähden itsearvioinnissa ovat paremmat osallistamisen mahdollisuudet. Arvioinneissa mukana olleet ovat valmiimpia kehittämiseen. Itsearviointeihin liittyy kuitenkin yhteismitallisuuden heiveröisyys (ks. Kananoja 1999, 51). Kehittynyt itsearviointikulttuuri lisää puolestaan edellytyksiä hyödyntää myös ulkoista arviointia.

Arviointeihin liittyy aina kohteen tilan, tuloksen arvon tai hyödyn osoittaminen. Se on lähtökohta kehittämiselle. Valinnat, koskivatpa ne sitten arviointikohdetta, sen arvottamista tai kehittämistä, ovat arvovalintoja. Valinnat on kuitenkin perusteltava aineistoilla. Arvottamisen pätevyys syntyy myös sen tiedostamisesta, miten arvioijat tunnistavat arvoriippuvuutensa niistä yhteisöistä, joissa he itse elävät (ks. Schein 2009, 81). Tähän pätevyyteen kuuluu kohdetoimintaan, päätöksentekokulttuuriin ja yhteiskunnalliseen todellisuuteen liittyvien arvojen tiedostaminen.

Arviointitiedon tulee olla luotettavaa ja pätevää. Tieto on hankittava tutkivin menetelmin. Tietojen käsittelyllä ei voida korjata puutteellista perustietoa. Arviointiasetelmien yksipuolisuus, menetelmien ja aineistojen rajallisuus sekä analyysien pinnallisuus eivät aina mahdollista pätevää tiedon tuottamista (Kinnunen 2004). Jos tietopohja (kohteen tilaa kuvaava tieto) ontuu, ei arvottamiselle ole edellytyksiä. Ulkopuolisessa arvioinnissa on aina vaara, että arvioijat jäävät liikaa yksipuolisen informaation vaaraan (emt.) eivätkä myös tiedosta kohdetoiminnan omaleimaisuutta.

Totuudellisuutta voidaan tukea arviointiin kohdistuvalla tutkimuksella, kehittämällä arviointimenetelmiä, tuottamalla yli tiedonalojen ulottuvaa arviointitietoa ja arvioimalla omaa toimintaa itse tai/ja ulkopuolisen tahon toimesta. Arvioinnin tieteellisen kehittämisen yhteistyöverkostot löytyvät luonnollisimmin käyttäytymis-, sosiaali- ja yhteiskuntatieteiden piiristä. Tiedon totuudellisuus ei ole kuitenkaan riittävä ehto vaikuttavalle arvioinnille.

Arviointitiedon tulee olla vertailtavaa ja kumuloituvaa. On tarpeen hankkia tietoa useiden mittausten jatkumona ja monin eri menetelmin. Kehittämisehdotuksille syntyvät sitä paremmat edellytykset, mitä paremmin toimintaympäristön, toiminnan ja tulosten väliset yhteydet tunnetaan. Siihen tarvitaan kertamittausten kuvaustietoa syvällisempää selittävää tietoa ja trenditietoa.

#### 4.5 Arviointiosaamisen vahvistamisella rakennetaan vaikuttavuutta

Käsitys arviointikohteen luonteesta ohjaa tiedonhankintaa. Hankitut on käsiteltävä, analysoitava, syntetisoitava, tulkittava ja arvoitettava, ja tarvittaessa lopuksi päädytään kehittämissuosituksiin. (Lyytinen 2006.) Samat perusprosessit koskevat niin ulkopuolista kuin itsearviointiakin. Arvioijan työ voi jatkua usein arviointitiedon hyödyntämiseen ja jopa kehittämisen työn käynnistämiseen saakka (ks. Salmio 2009, 64).

Vahvaa arviointiosaamista tarvitaan oppimistulosten arvioinnista koulutusjärjestelmän toimivuuden ja koulutuspolitiikan onnistumisen arviointiin saakka (ks. asetuksen 150/2003 tehtävät). Uudessa asetuksessa (1061/2009) Koulutuksen arviointineuvostolta ei tosin enää edellytetä koulutuspolitiikkaan liittyviä arviointeja. Yksittäisten kohdeilmiöiden arvo näkyisi kuitenkin selvemmin, jos ne voitaisiin suhteuttaa laajempaan kokonaisuuteen. Arviointi voi paljastaa ja sen tuleekin paljastaa myös kiuksallisia asioita. Harva rahoittaja tai toimeksiantaja toivoo sellaista.

Arvioinneissa kehitettävät kohteet liittyvät kaikkiin arvioinnin vaiheisiin. Näitä ovat esimerkiksi arvioinnin organisointi, menetelmät ja mittarit. Myös arviointien arvioinnin teoreettista perustaa tulee kehittää. Se edellyttää yhteistyötä tiedeyhteisöjen kanssa. Arviointitutkimus on yksi tärkeä yhteistyöfoorumi. Tämä toiminta kokonaisuutena edellyttää asiantuntijoiden välistä jatkuvaa yhteistyötä ja osaamisen parantamista.

Lapiolahti (2007) toteaa, ettei kunnilla ole valmiuksia järjestää niille sysättyä arviointia, eikä keskushallinto ole kyennyt antamaan niille riittävästi tukea. Kuntalaista irrallinen opetustoimen paikallinen arviointivelvollisuus ei toimi. Paikallinen osaaminen kaipaa nykyistä selvemmin osaamiseensa tukea.

Oulun kaupungin arviointimallin kehittelyyn varattiin resursseja ja mallin prosessointiin otettiin mukaan myös rehtorit ja opettajat. Kokemus auttoi havaitsemaan, että hallinto voi nujertaa, mutta myös vahvistaa aitoa arvioinnin kehittämistyötä ja osaamista (ks. Raudasoja 2005, 257–258). Paikallinen opetushallinto on avaintoimija parannaessa arviointiosaamista ja tuettaessa arviointitulosten hyödyntämistä. Kaikki arvioinnit ovat myös koulutusprosesseja erityisesti niissä toimijoiden kannalta.

Koulutuksen arviointineuvosto teki myös vuonna 2005 opetusministeriölle ja korkeakouluille aloitteen, jossa korostettiin tarvetta ottaa enemmän huomioon arviointitoiminnan muutokset koulutusjärjestelmässämme ja tarpeet tarkistaa esimerkiksi opettajankoulutuksen sisältöjä sen mukaisesti.

## 4.6 Arviointitoiminnan laadun varmistus lisää vaikuttavuutta

Korkea laatu on arviointiprosessien perusvaatimus. Laatu voidaan ymmärtää osaksi kaikkia arviointitoiminnan valintoja ja niiden välisiä suhteita. Laatumääritykset tapahtuvat toiminnan arvottamisena (esimerkiksi hyvin – huonosti), kohteen tilan arvon osoittamisena ja toiminnan kehittämistarpeiden tai -suositusten raportointina (mitä, miten, miksi, milloin?). Laadun varmistus on sekä laadun ylläpitoa että sen kehittämistä eri keinoin (Korkeakoski & Silvennoinen 2008, 225). Se voi koskea esimerkiksi strategioita, toimintaa, resursseja ja tuloksia (vrt. EFQM 2010, 12).

Arvioinnin tulee rakentaa tietoisesti perustaa kehittämiselle. Perustan rakentaminen alkaa arviointiohjelmien rakentamisesta. Arviointihankkeiden keskinäiset seuraantoketjut, painopisteet ja menetelmälliset valinnat ovat osa tätä kokonaisuutta. Järjestelmä luo jo sinänsä toimintaperiaatteidensa ja rakenteidensa avulla kehittämiselle edellytyksiä.

Arviointitoimintaan liittyy, tutkimuksen tapaan, joukko valintoja jo ennen varsinaista arviointityötä. Valintoja tapahtuu esimerkiksi arviointitehtävää määritettäessä, kohteen teoreettisessa ja käytännöllisessä ymmärtämisessä sekä tiedon hankinnan tavoissa.

Tutkimukseen nähden arvioinnin tuottaman tiedon ja ymmärryksen tarkoitus on auttaa ensisijaisesti välitöntä päätöksentekoa, ohjaustoimintaa ja kehittämistyötä (Linnakylä & Atjonen 2008, 89). Arviointi ei tähtää teorian verifiointiin, mutta arvioinnin tulisi hyödyntää tutkimustietoa muun muassa arvioinnin kriteerejä luotaessa, aikaisempia tietoja jäsennettäessä ja kohteen tilaa osoitettaessa. Kehittämistarpeiden osoittaminen arvioinnein tai tutkimuksin ei aina ole kyllin. Tarvitaan myös konkreettisia kehittämisehdotuksia. Useimmiten kapea tilanne- ja kohdetieto eivät riitä kansallisessa arviointityössä evidenssiksi kehittämisehdotuksille. Arvojen muutoksiin tarvitaan taas perusteellisempaa kulttuuritutkimusta (Schein 2009, 79).

Useimmissa Euroopan maissa toiminnan laadun parantamiseksi esitettyihin parantamisehdotuksiin ja kritiikin kohteisiin tartutaan nopeasti. Koulutuksen järjestäjän on annettava selvitys toimenpiteistään viranomaisille. Monissa maissa arvioiva taho saattaa tehdä kouluihin tarkastuksia selvittääkseen, onko havaittuihin puutteisiin tartuttu. Jos toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, voi ministeriö joissakin maissa pidättää julkisten varojen myöntämisen tai myös määrätä hallinnollisia sanktioita. (Lyytinen 2009; OPM 2009, 61–68.) Esimerkiksi Portugalin lakiuudistuksessa koulujen itsearviointi määrättiin pakolliseksi. Siellä ulkoinen arviointi on painottunut koulujen suunnitelmallisen itsearvioinnin tukemiseen, tai ulkoiseen arviointiin on ryhdytty koulun omasta pyynnöstä. (OPM 2009, 63.)

## 4.7 Arviointi tähtää kehittämiseen ja vaikuttavuuteen

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007–2012 koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan painopisteinä ovat muun muassa laatu ja vaikuttavuus.



Nämä asiat on mainittu myös koulutuksen arviointisuunnitelmassa 2009–2011 (OPM 2008).

Asetuksen (2009) mukaan arviointisuunnitelmassa tulisi esittää koulutuksen arvioinnin suuntaviivat ja painopisteet sekä arviointien rahoitus ja seuranta. Vuosien 2009–2011 arviointisuunnitelma sisältää arviointihankkeet ja niiden oletetun rahoitustarpeen, mutta ei varsinaisia suuntaviivoja eikä seurantaa. Jos opetusministeriö määrittelee arviointihankkeet sisällöllisine tavoitteineen yksin, jää arviointihankkeiden vaikuttavuuden perusta kapeaksi arvioinnin tarpeiden ja tavoitteiden kannalta (vrt. asetus 1061/2009, 2 §).

Jos paikallinen arviointi toimii hyvin ja tarkoituksenmukaisesti, kansallinen arviointi voi rakentaa osin myös sen varaan. Kyse on siitä, millaiset kansalliset arviointihankkeet palvelevat paikallista koulutuksen kehittämistä, mutta myös siitä, millaiset paikalliset arvioinnit palvelevat kansallista arviointia. Tämä tieto on tarpeen suunniteltaessa sekä kansallista arviointiohjelmaa että paikallisia ohjelmia.

Selkeen (2009) mukaan noin 72 prosentilla kunnista ( $n = 251$ ) on opetustointa koskeva arviointisuunnitelma tai vastaava toimintamalli. Enemmistö mainittuun Kuntaliiton kyselyyn vastanneista katsoi, että kunnallinen arviointitoiminta on keskeisin väline varmistaa opetuspalvelujen laatu. Noin kolmannes vastaajista uskoi Koulutuksen arviointineuvoston ulkopuolisen arvioinnin turvaavan palvelujen laadun ja lainsäädännön mukaisuuden. Ulkoisen ja paikallisen arvioinnin yhteistyöllä voidaan rakentaa parhaiten vaikuttavuutta.

Arvioinnin menetelmistä riippuu, miten paljon se osallistaa toimijoita arvioinnin eri vaiheissa. Osallistamisen asteesta ja arvioinnin menetelmistä riippuu, miten arviointihankkeet vaikuttavat. Kehittävässä arvioinnissa vaikuttavuutta rakennetaan tietoisesti koko arviointiprosessin ajan (Korkeakoski & Silvennoinen 2008; Silvennoinen (tässä julkaisussa). Itsearviointien vahvuus on sen vaikutus oppimiseen sekä ajattelu- ja toimintatapojen uudistamiseen (ks. Hanski 2005).

Oikeutus organisaatioiden olemassaoloon syntyy niiden vaikuttavuudesta (Timonen 2009). Koulutuksen arviointineuvosto määrittäi vuonna 2004 yhdeksi toimintansa suuntaviivaksi sen, että yksittäisten hankkeitten kautta syntyvä arviointitieto laajennetaan myöhemmin järjestelmän eri osien keskinäisten yhteyksien tarkasteluun ja asteittain koko koulutusjärjestelmän toimivuuden arviointiin (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 35–36). Tavoite liittyy arvioinnin vaikuttavuuden parantamiseen.

Eurooppalaiset käytännöt vaikuttavuuden aikaan saamisessa vaihtelevat. Useissa Euroopan maissa ulkoinen arvioija tekee kouluista tarkastusraportteja, jotka ovat julkisia. Julkistamisella pyritään siihen, että kouluja voitaisiin vertailla. Myös vanhemmat voivat seurata koulun tilannetta. Raporteissa todetaan, miten asiat ovat, esitetään parannusehdotuksia sekä kerrotaan, millä aikataululla asioihin olisi puututtava. Alan-komaissa arvioinneista ja oppilaille tehdyistä testeistä saatuja tuloksia käytetään laajasti esimerkiksi opetussuunnitelman ja oppikirjojen suunnittelussa sekä päätöksenteon tukena. (Lyytinen 2009; OPM 2009, 61–68.) Raporttien julkisuus ja niissä esitetyt toimenpiteet toimivat parhaimmillaan kehittämisen kannustimina.

## 4.8 Kattavaan koulutustiedon järjestelmään

Arviointitoimintaa organisoitaessa Aristoteleen ihanne on yhä ajankohtainen: *Tiedonkeruun tulee olla järjestelmällistä ja perustua oikeaan metodiin, päämääränä valmiin tiedon järjestelmä* (Niiniluoto 2000). Ideaali liittyy tieteeseen ja filosofiseen ajatteluun. Mennyttä tulkiten ja nykyistä ymmärtäen olisi tähyiltävä tulevaa. Tulevan kehityksen kokonaisvaltainen arviointi edellyttää riittävän laajaa ja monipuolista tulevaisuussuuntautunutta tietovarantoa (Mäntylä 1993) ja tulevaisuuden tutkimuksen tuntemusta.

Arviointihankkeet voivat luoda toisilleen lisäarvoa. Niiden tulisi muodostaa koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta tarkoituksenmukainen ajallinen ja sisällöllinen jatkumo ja kokonaisuus. Näin hankittu tieto voi olla kattavaa, kumuloituvaa ja ennakoivaa. Toiminnan organisoimisen kannalta vaatimus edellyttäisi arviointitoiminnan keskittämistä. Arviointiohjelmien tulisi palvella pitkän tähtäimen koulutuksen kehittämissuunnittelua.

Painopiste hallintoa palvelevassa arvioinnissa on informoida poliittisia päättäjiä, toteuttaa hallitusohjelmaa, lainsäädäntöä ja tukea koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman toteuttamista. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävään on myös avustaa opetus- ja kulttuuriministeriötä (asetus 1061/2009). Lähtökohtana tehtävä on oikea, mutta ei toki riittävä tulevaisuuden ennakkoinnin tai innovatiivisen kehittämisen kannalta?

Suomessa lukuisat tahot tuottavat tietoa koulutuksesta – usein toisistaan tietämättä. Koulutuksen tietotuotannolla ei koordinoimattomana ja puutteellisesti ohjeistettuna, ja vielä pienin toimijakohtaisin panoksin tehtynä, ole edellytyksiä arviointitoiminnan vaikuttavuuden systemaattiseen vahvistamiseen. Resursseja keskittäen koulutuksen tietotuotantomme voisi johtaa kaikkea koulutustamme palvelemaan kattavaan ja eri osapuolia paremmin hyödyttävään tiedon järjestelmään.

## 5 Ulkoisen arviointitoiminnan vaikuttavuuden arviointimalli

Arviointitoiminnan strategisten menestystekijöiden painotukset ja prioriteetit vaihtelevat eri maissa ja eri aikoina. Ne ovat laatutekijöitä, joiden lopullinen arvo punnitaan kulloisessakin kontekstissa. Taulukko 3 tarjoaa yleiskehikon suomalaisen arviointijärjestelmän vaikuttavuuden tarkasteluun.

Arviointitoiminnassa käytetään aina valtaa. Se luo asiantuntijasuhteen ilmiöön ja toimijoihin. Se rakentaa tietopohjaa ilmiöstä. Se määrittelee, mitkä asiat ovat hyvin ja mitkä huonosti. Evidenssin salliessa arviointi voi ottaa kantaa siihen, mitä ja miten pitäisi kehittää.

Arvioinnin vaikuttavuuden takaamiseksi ei aina riitä laadukas perustyö. Olennaisista on myös se, onnistutaanko asiakas vakuuttamaan kehittämisen tarpeista – edusti-pä hän pedagogiikkaa, hallintoa tai päätöksentekoa. Tässä mielessä arviointi edustaa

**Taulukko 3.** Ulkopuolisen arviointitoiminnan keskeiset kohteet, kriteerit ja vaikuttavuusmittarit

Arviointikohteet	Kriteerit	Vaikuttavuuden arviointi
1) Tavoitteet ja tehtävät	Tehtävät ja tavoitteet ovat 1) kattavat ja toisiaan täydentävät 2) priorisoidut ja merkitykselliset.	Arviointiasiantuntijoiden käsitykset kriteerien täyttymisestä
2) Organisoitavat	Arviointitoiminta hoidetaan 1) keskitetysti ja koordinoitusti 2) verkostomaisesti ja monitahoisesti 3) kehittävyttä menetelmissä painottaen	Toimeksiantojen ja suunnitelmien analyysit
3) Taloudelliset toimintaedellytykset	Resurssit luovat edellytykset 1) tarkoituksenmukaiseen arviointiohjelmaan ja sen toimeenpanoon 2) arviointimenetelmien kehittämiseen 3) arviointiosaamisen parantamiseen 4) arviointitiedon ja -tietämyksen jakamiseen.	Vertailut verrokkimaiden kesken – voimavarat ja hankekanta – palautejärjestelmät – kehittämistyön laajuus – arviointikoulutuksen määrä
4) Arviointiohjelmat, hanke- ja arviointisuunnitelmat	Suunnitelmat laaditaan 1) tarpeiden pohjalta ja arvioinnin tavoitteet kattaen 2) arviointiasiantuntijoiden ja asiakkaiden yhteistyönä 3) osana arviointien jatkumoa ja kehittämistä 4) sisältäen palauteprosessit ja raporttien jakelun.	Vertailut verrokkimaiden ohjelmiin Asiakas- ja sidosryhmien lausunnot
5) Toiminnan arvot ja toimintaperiaatteet	Arviointitoiminta on totuudellista ja riippumatonta.	Arviointi- ja suunnitteluryhmien palautteet
6) Arviointiosaaminen	Arviointiasiantuntijat ovat kohdeilmiöt tuntevia, arvioinnin malleja tuntevia ja menetelmät hallitsevia sekä tehtäviinsä sitoutuneita.	Arviointiasiantuntijoiden osaamisen ulkopuolinen arviointi
7) Arviointitoiminnan laatu	Arvioinnit osallistavat toimijoita, ovat prosesseiltaan koeteltuja, tähtäävät kehittämiseen sekä johtavat kumulatiiviseen ja kattavaan tiedon järjestelmään sekä uudistavat itseään sisäisen ja ulkoisen palautteen perusteella.	Asiakas- ja sidosryhmäpalautteet
8) Arviointien vaikuttavuus	Arviointien suunnittelu, toiminta, arvottaminen ja kehittäminen tähtäävät vaikuttavuuteen kaikissa asiakasryhmissä.	Seuranta-arvioinnit

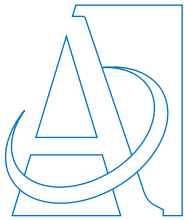
prosesseja, joissa sekä luodaan uusia tahtotiloja että aktiivisesti markkinoidaan niitä. Riippumaton arvioija ei kuitenkaan voi ottaa muutosjohtajan roolia, vaikka arvioinnin tehtävä onkin luoda edellytyksiä muutokselle. Perimmältään työ ulottuu koko koulutuksen arviointikulttuurin rakentamiseen. Arvioinnin kehittämistyössä törmätään kuitenkin jatkuvasti tilanteisiin, joissa jopa selvitykset riittävät aivan hyvin päätöksentekijöiden tarpeisiin.

Kansallisen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän uudistusehdotukset (2007) jäivät puolitiehen. Niissä ei kajottu juurikaan taulukon 3 avainasioihin. Uudet arviointityypykälät (laki 970/2009) tai uusi asetus (1061/2009) eivät vahvistaneet ulkopuolisen arvioinnin asemaa. Muutokset jäivät pinnallisiksi. Arviointijärjestelmämme aito reformi odottaa yhä kansallisten päättäjien uusia ja innovatiivisia ratkaisuja. Vaihtoehtona on pysähtyneisyys. Innostava visio olisi yksi, hyvin resursoitu ja verkostoitunut kansallinen arviointikeskus, joka on toiminnastaan tilivelvollinen eduskunnalle.

## Lähteet

- Arviointia koskevan koululain muutos (970/2009).  
Arviointia koskevat koululait (24.1.2003/32).  
EFQM 2010. EFQM Excellence Model. Laatukeskus Excellence Finland.  
Hanski, K. 2005. Oppimistehtäväänalyysi oppimisen arviointivälineenä. Teoksessa A. Kauppi (toim.) Kehittävä arviointi – periaatteita ja sovelluksia. Helian julkaisusarja C:12, 28–60.  
Huusko, M. 2009. Itsearviointi suomalaisissa yliopistoissa: arvoja, kehittämistä ja imagon rakentamista. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 46. Jyväskylä.  
Kanaoja, S. 1999. Arviointi lasten kehityksen seurannassa. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 202. Akateeminen väitöskirja.  
Kinnunen, J. 2004. Arvioinnin tuottaman tiedon pätevydestä. Hallinnon tutkimus 23 (2), 63–64.  
Korkeakoski, E. 2008. Riippumattomuus arviointitoiminnan periaatteena. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 65–78.  
Korkeakoski, E. 2009. Arvioinnin kehittäminen takkuaa. Opettaja 35.  
Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä.  
Koulutuksen arviointineuvosto. 2004. Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1. Jyväskylä.  
Koulutuksen arviointineuvosto 7.1.2005. Koulutuksen arviointineuvoston aloite opetusministeriölle, yliopistoille ja korkeakouluille opettajankoulutuksen opetussuunnitelmien uudistamisesta.  
Lapiolahti, R. 2007. Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä – Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten arviointia erään kuntaorganisaation näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 308.  
Lapsiasiavaltuutetun toimiston kirje 14.1.2010 vuoden 2009 menoista.  
Linnakylä, P. & Atjonen, P. 2008. Arviointi, tutkimus ja arviointitutkimus koulutuksen tietotuotannossa. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 79–96.  
Lyytinen, H.K. 2006. Koulutuksen arviointiosaaminen verkostoissa – mahdollisuuksia ja kehittämishaasteita. Teoksessa H. Silvennoinen (toim.) Koulutuksen arviointi verkostoituu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 18. Jyväskylä, 45–62.  
Lyytinen, H.K. 2009. Katsaus kansainvälisiin arviointijärjestelmiin. Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön julkaisematon katsaus. Jyväskylä.  
Lyytinen, H.K. & Lukkarinen, E. 2010. Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään. Artikkelit tässä julkaisussa.

- Männistö, Y. 1997. Kouluhallitus koulututkimuksen rahoittajana ja tutkimustiedon käyttäjänä. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 181.
- Mäntylä, K. 1993. Ikäkerrostuma-analyysi skenaarioiden laadinnassa. Esimerkkinä liikunnan tulevaisuuden hahmottaminen. Teoksessa M. Vapaavuori (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura, 125–131.
- Niiniluoto I. 2000. Järki ja moraali globalisaation pyörteissä. Teoksessa I. Niiniluoto (toim.) Maailman henkinen tila ja tulevaisuus. Helsinki: Otava, 108–150.
- Opetushallitus. 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/98. Helsinki.
- Opetusministeriö. 1997. Opetusministeriön työryhmämuistio 30.9.1997.
- Opetusministeriö. 2008. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. Opetusministeriön julkaisuja 2008:38. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2009. Perusopetuksen laatukriteerit. Opetusministeriön julkaisuja 2009:19. Helsinki.
- Raudasoja, E.M. 2005. Koulutuksen paikallisen arvioinnin kehittämisprosessi Oulun kaupungissa 1997–2001. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1081.
- Räisänen, A. 2005. EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen järjestäjien arvioinnin tukena. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 5. Jyväskylä.
- Rönholm, H. & Räisänen, A. (toim.) 2005. Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan? Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 7. Jyväskylä.
- Salmio, K. 2009. Kansallinen seuranta ja arviointi Opetushallituksen hallinnonalalla. Teoksessa A. Virtanen & T. Kaivola (toim.) Globaalivastuu ja kestävä kehitys koulutuksessa. Kehittämisen ja seurannan tietopohja. Opetusministeriön julkaisuja 2009: 56. Helsinki, 63–79.
- Schein, E.G. 2009. Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Suom. Päivi Rosti. Espoo: Suomen Laatu keskus.
- Selkee, J. 2009. Sivistystoimen hallintokysely 2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto.
- Sopimus 17.12.2009. Opetusministeriön ja Jyväskylän yliopiston sopimus koulutuksen arviointineuvoston sihteeristöstä. Dnro 54/240/2009.
- Timonen, P. 2009. Voimaton vasemmisto. Aamulehti. Sunnuntaivieras 17.1.2009.
- Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 1061/2009.
- Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 150/2003.
- Vuori, J. 2004. Arviointi (tutkimus) on arvotonta ellei se arvota arviointiaan. Hallinnon tutkimus 23 (2), 1–3.



## Arviointiprosessin vaikuttavuus osallistumisen näkökulmasta

Koulutuksen arvioinnin vaikuttavuutta ajatellaan yleensä lopputuloksesta käsin kysymällä, miten arviointiraporteissa esitetyt tulokset otetaan huomioon arvioinnin kohteena ollutta toimintaa edelleen kehitettäessä. Vastaavasti arviointien hyödynnettävyyttä tarkastellaan arvioimalla, miten koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset pystyvät soveltamaan tai osaavat hyödyntää arviointihankkeessa saatuja tuloksia eli miten empiirisiä havaintoja voidaan soveltaa käytäntöön ja toiminnan kehittämiseen. Artikkelissa tarkastellaan arvioinnin vaikuttavuutta toisesta näkökulmasta. Katse kohdistetaan lopputuloksen sijaan arvioinnin eri vaiheisiin ja prosesseihin. Arvioinnin vaikuttavuutta on mahdollista lisätä osallistamalla arviointiprosesseihin ne, jotka työskentelevät arvioitavan toiminnan parissa.

### 1 Arviointi tuloksina ja prosessina

Kuten Sirpa Moitus toteaa toisaalla tässä julkaisussa, ”arviointiyksikön keskeinen onnistumisen mittari on se, tuottavatko arvioinnit sellaista tietoa, josta on hyötyä oppilaitosten kehittämiseen”. Arviointiorganisaation kannalta kehittämisen tukeminen ja edistäminen on tärkeä tehtävä. Arviointitoiminnan kehittävyys ei kuitenkaan rajaudu pelkästään tuloksiin ja niiden pohjalta tapahtuvaan kehittämiseen.

Näkemyksessä korostuvat arvioinnin tulokset: arviointi kertoo, missä tilassa arvioidava kohde empiirisen tutkimustiedon ja sen perusteella tehtyjen arvottavien päätel-

mien mukaan on. Numeerisina arviointituloksina esitetyn ja painettuina raporteina konkretisoituvan tiedon hyödyntäminen onkin ehkä tavallisin tapa nähdä arvioinnin vaikuttavuus. Kun arvioinnin kohteena olleet toimijat ja tahot perehtyvät arviointiraportteiksi koottuihin arviointituloksiin johtopäätöksineen ja suosituksineen sekä niiden perusteella mahdollisesti muuttavat omaa toimintaansa, sanotaan, että arviointi vaikuttaa. Vastaavaan tapaan on esimerkiksi Raivola (2000, 65–66) todennut, että ”arvioinnin tehtävänä on tuottaa systemaattista informaatiota, johon liitetään arvo- ja hyötypäätelmiä niin, että tietoa voidaan käyttää ohjaamaan jotakin sosiaalista toimintaa pääsemään entistä paremmin ja tehokkaammin sille asetettuihin tavoitteisiin”.

Vaikuttavuuden kannalta arvioinnit tyypittyvät karkeasti ulottuvuudelle, joiden ääripäinä ovat yhtäällä ulkoinen tilivelvollisuusarviointi ja toisaalla arvioinnin kohteen omista tarpeista ja lähtökohdista nouseva itsearviointi. Hyödynnettävyys ja vaikuttavuus osuvat eri arviointityypeissä eri vaiheisiin. Ääripäiden hahmottaminen auttaa näkemään myös sen, että vaikuttavuuden todennäköisyys liittyy olennaisesti arviointi-intressiin, tiedon tarpeisiin ja käytännössä myös tiedonkeruun ja arvioinnin menetelmiin. Välttämätön tällainen yhteys ei ole mutta käytännössä yleinen.

Erilaisiin tarpeisiin tehtyjen arviointien yhteys vaikuttavuuteen kuvastuu hyvin esimerkiksi Chelimskyn (1997) luokittelussa, jossa arvioinnit tyypitellään tulosvastuun täyttymistä todentavaan ja tiedontuotantoa palvelemaan sekä kehittämistä palvelemaan arviointiin. On helppo nähdä, että eri arviointityypit vaikuttavat eri tavoin ja niiden vaikuttavuuden mekanismit poikkeavat toisistaan (ks. myös Lindqvist 1999; Atjonen 2007).

Tulosvastuun toteutumisen arvioinnilla halutaan tuottaa (usein numeerista) tietoa siitä, miten tehokkaasti ja taloudellisesti koulutusta järjestetään, ja varmistaa, täyttääkö se lain vaatimukset. Tulosvastuarvioinnin uskottavuuden kannalta on tärkeää, että arviointia pidetään ehdottoman objektiivisena ja puolueettomana. Arvioijan ja arvioitavan suhde jää etäiseksi. Arviointikohte ei saa päästä vaikuttamaan arviointiprosessiin, ja kaikkalainen arviointikohteen edunvalvonta on suljettava arvioinnista pois. Arviointi ja kehittäminen erottuvat selvästi toisistaan kahtena erillisenä prosessina. Mahdolliset kehittämistoimet käynnistetään arvioinnista saatujen tietojen pohjalta. Kohteen täydellinen ulkopuolisuus arviointiin nähden rajoittaa käytännössä myös vaikuttavuutta.

Tiedontuotantoa palveleva arviointi seisoo tai kaatuu tulosten objektiivisuuden mukana. Riippumattomuus, puolueettomuus ja objektiivisuus ovat tiedontuotantoa palvelevalle arvioinnille ehdottoman tärkeitä vaatimuksia, minkä vuoksi kohteen edunvalvonta suljetaan arvioinnin ulkopuolelle. Samalla itse arviointiprosessin vaikuttavuus minimoituu.

Vaikuttavuuden kannalta arviointien kenttää voidaan tyypitellä sen mukaan, onko arvioinnin tavoitteena todeta, millainen on arvioitavan asian tila, vai onko tavoitteena saada aikaan muutosta. Toteaminen kuuluu tyypillisesti esimerkiksi tulosvelvollisuuden ja lain tarkoituksen täyttämiseen. Muutostavoitteisuus taas konkretisoituu jo arvioinnin lähtökohdissa ja tarkoituksessa: arviointi käynnistetään sen vuoksi, että sen avulla toivotaan saatavan aineksia ja tutkittua tietoa toiminnan muuttamiseen esimerkiksi organisaatiota kehittämällä. Vaikuttavuuden kannalta toinen tärkeä ulot-

tuvuus on se, mihin huomio ensisijaisesti kohdistetaan: arvioinnin lopputulokseen vai prosessiin. Ulottuvuuksien yhdistäminen nelikentäksi tuottaa neljä arvioinnin ideaalityyppiä, joissa vaikuttavuus syntyy hieman eri tavoin (ks. myös Chen 1996).

	Lopputulos	Prosessi
Toteava	<p>1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tilivelvollisuuden toteutuminen</li> <li>• summatiivinen</li> <li>• ”hallinta numeroilla”</li> <li>• sertifiointi, akkreditointi</li> </ul>	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vaikuttavuuden kannalta haasteellinen arviointityyppi</li> <li>• edellyttää arvioijan ja kohteen yhteistoimintaa</li> </ul>
Muutostavoitteinen	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• arviointituloksilla vaikuttaminen</li> <li>• tyypillinen tapaus arvioinnin liian vähäiseksi koetusta vaikuttavuudesta</li> <li>• ”hyllyssä pölytyvät raportit”</li> </ul>	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• osallistava</li> <li>• formatiivinen</li> <li>• prosessiin sitoutumisen kautta vaikuttaminen</li> </ul>

**Kuvio 1.** Arvioinnin tyypittelyä vaikuttavuuden näkökulmasta lopputulos–prosessi-ulottuvuudella ja toteavuus–muutostavoitteisuus-ulottuvuudella

Nelikentän pääsanoma kuvaa sitä todellisuutta, jossa vaikuttavuuden vähäisyydestä keskustellaan: pelkästään arviointiraporteilla vaikuttaminen on puutteellista. Vaikuttavuuden lisääminen edellyttää arviointikohteen osallistamista arviointiprosesseihin.

Nelikentän ykkösrutuun kiteytyvät arviointia kohtaan tunnettu pelko ja vastustus. Arviointituloksilla organisaatiot asetetaan (mahdollisesti jopa epäoikeudenmukaiseksi koettuun) järjestykseen ja nimetään hyviksi ja huonoiksi (*naming and shaming*). Huonoiksi arvioidut ja huonoon valoon joutuvat saavat arvioinnin seurauksena kärsiä paljastetun arvonsa mukaisesta kohtelusta. Pelätyimmässä tapauksessa epäoikeudenmukaisesti huonoksi arvioidun koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen rahoitusta vähennetään (entisestään).

Arvioinnin kohteiden ottaminen arviointiprosesseihin mukaan on yksi keino vähentää aiheetonta pelkoa ja lisätä luottamusta. Luottamuksen saavuttaminen on kuitenkin vaikeaa, mikäli epäluuloisuudelle löytyy vähänkin perusteita. Epäluuloisuuden perusteeksi riittää se, että arviointia ei pidetä tarpeellisena.



## 2 Arviointia luottamuksen sijaan?

Arviointien liian vähäisen vaikuttavuuden yhdeksi keskeiseksi syyksi paljastuu usein arvioinnin ”ulkoisuus”. Arviointi tuodaan kohteeseen ulkoapäin, eivätkä arvioinnin kohteet tunne omien tarpeidensa ja mielenkiinnon kohteidensa välittyvän arvioijalle. Intressi arviointiin syntyy usein kohteen itsensä ulkopuolella. Arvioinnin tavoitteet tulevat ulkopuolelta, ja arvottamisen kriteeritkin asetetaan ulkopuolisten toimijoiden näkemyksen varassa. Ulkopuolisuus koetaan myös uhkana.

Kuten Lyytinen ja Lukkarinen toisaalla tässä kirjassa osoittavat, koulutuksen arvioinnin historialliset juuret ovat tarkastustoiminnassa. Tarkastus ja arviointi eivät välttämättä eroa suuresti toisistaan. Tarkastus ei ole vain havainnointia, siihen sisältyy aina myös arviointia. Tarkastustoiminnan sijaan on nyttemmin tullut tilivelvollisuuden arviointi. Niin tarkastuksessa kuin tilivelvollisuuden arvioinnissa on kysymys siitä, että koulutuksen järjestäjät (tai oppilaitokset ja opettajat) ”pannaan tilille” antamansa koulutuksen laadusta ja muista asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Koulutuksen järjestäjän kannalta tilanne voi näyttää siltä, että heidän omaan kykyynsä tai haluunsa saavuttaa tavoitteet ja tuottaa riittävän laadukasta koulutusta ei luoteta, vaan se halutaan varmistaa tarkastuksilla ja arvioinneilla.

On aika ymmärrettävää, että arviointijärjestelmien käyttöönotto oppilaitoksissa ja muissa organisaatioissa ei herätä arvioinnin kohteissa (viime kädessä henkilöstössä) pelkästään myönteisiä tunteita ja reaktioita. Arvioivan ja arvioitavan tahon käsitykset arvioinnin luonteesta eivät aina käy yksiin. Arviointia ei koeta reiluksi, jos se tuntuu ennen muuta keinolta hallita ja ohjailta henkilöstöä. Arvioinnin paljastavia tuloksia ja arvioivan tahon valtaa ryhtyä toimenpiteisiin niiden pohjalta pelätään.

Sen lisäksi, että arvioinnin kohteeksi joutuva voi tulkita arvioinnin epäluottamuksen ilmaukseksi, arviointi voi murentaa myös arvioitavassa organisaatiossa henkilöstön kesken vallitsevaa luottamusta. Arviointi on ”trust killer”, luottamuksen tappaja, sanovat arviointi-innostuksen kriitikot (esim. Leeuw 2002). Erityisesti tämä kritiikki on viime vuosina kaikunut yliopistoista ja niiden laitoksista, mutta ei se ole tuntematonta muissakaan oppilaitoksissa tai muillakaan työpaikoilla. Hallintoväen valta kasvaa, resursseja syövät arviointikoneistot paisuvat, opetus- ja tutkimushenkilökunnan työt ositetaan ja ”kellotetaan”, taylorisoidaan. Omien työsuoritusten pikkutarkka raportointi syö kallista työaikaa varsinaisten ydintehtävien tekemiseltä. Pahimmassa tapauksessa suhde omaan työhön ulkokohtaistuu ja työ muuttuu ensi sijassa arviointiapparaattia palvelevaksi toiminnaksi – (arvioivan) ”silmän palvonnaksi”. Jos arviointi organisaatiossa koetaan epäluottamuksesta nousevaksi tarkkailuksi sanktioineen, työssä jaksamisen keskeinen aines ”työn ilo” käy entistä niukemmaksi luonnonvaraksi. Se, mikä ennen arviointijärjestelmien käyttöönottoa tehtiin organisaatiossa kunkin työntekijän itsekunnioituksen, ammattietiikan ja työn mielekkyyttä lisäävän autonomian ohjaamana, tehdään arvioivan katseen alla ikään kuin ulkoisesta pakosta ja paljastumisen pelossa.

Arviointi hallinnan välineenä on omiaan jakamaan organisaation henkilöstöä eri leireihin. Ensimmäinen jako tapahtuu arviointiin velvoittavan tahon ja arvioinnin kohteiden välillä. Syntyy jako meihin ja heihin – arvioitaviin ja arvioijiin. Toinen jako-

linja aukeaa henkilöstön keskuuteen: yksilöt jakautuvat eri puolille rajaa sen mukaan, kuinka hyvin kukin on menestynyt arvioinnissa, kuinka suuren pisteluvun kukin on saanut ja kuinka paljon kukin onnistuu keräämään palkkioita, henkilökohtaisia lisiä, bonuksia. Hallinnan kannalta mitä olennaisin rakenteellinen ehto tässä on se, että henkilökohtaisten palkkioiden jako on nollasummapelejä. Palkkiota ei siis jaetakaan sen mukaan, kuinka hyvin työsi teet, vaan sen mukaan, kuinka hyvin menestyt arvioinnissa muihin verrattuna: kuinka paljon pisteitä saat suhteessa kollegoihisi.

Erityisesti yliopistoväen piiristä kuulee todistuksia siitä, miltä arvioitavana oleminen tuntuu: se on nykyaikainen vastine ”hajota ja hallitse” -taktiikalle. Niukkojen – ja usein vieläpä niukkenevien – resurssien oloissa epäluuloinen kaikkialle tunkeva arviointi ja henkilökohtaisten suoritusten rankkaaminen paremmuusjärjestykseen on omiaan ruokkimaan henkilöstön kilpailua, jolla ei ole vain siunauksellisia seurauksia. Työntekijöiden keskinäinen kilpailu ei todellistuu vain kaikkien parantuvina työsuorituksina ja entistä laadukkaampana työnä. Kyräily organisaation sisällä lisääntyy, kilpailtaessa henkilösuhteet helposti tulehtuvat, henkilökohtaista osaamista pantataan eikä muiden osaamista haluta edistää, yhteistoiminta tyrehtyy, avoimuus vähenee ja salailu lisääntyy.

Simolan ja Rinteen (2004, 330) mukaan tutkimukset ovat todentaneet useita arvioinnin epätoivottavia vaikutuksia. Heidän mukaansa on runsaasti näyttöä siitä, että esimerkiksi laadudiskurssista tulee tutkimuksen ja opetuksen kehityksen este, että arviointi kuormittaa työmäärällään yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökuntaa toisarvoiseen puuhasteluun, että mahdolliset myönteiset vaikutukset häviävät hetkessä, mutta kielteiset kestävät ja että monilla arvostetuillakin tutkijoilla ja opettajilla on kielteinen kokemus arvioinnin vaikutuksista oppilaitoksen toimintakulttuuriin.

Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinneissa itsearviointi on keskeisimpiä kehittävä arvioinnin vaiheita. Arviointien hyötyä ja käyttöä selvittäneen tutkimuksen (Moitus & Seppälä 2004) mukaan itsearvioinnin vahvuutena on korkeakoulujen mukaan se, että se tarjoaa tilaisuuden oman toiminnan kriittiseen tarkasteluun strukturoidussa kehyksessä. Itsearvioinnin heikkoutena vastaajat taas pitävät korkeakoulujen itsearviointiraporteissa esiintyvää valikoivaa arviointia ja asioiden kaunistelua. Näyttää siltä, että mitä enemmän arviointiin liittyy ulkoisia kannusteita, kuten laatuyksikkövalintojen rahanjako tai ammattikorkeakoulujen toimilupa-arvioinnit, sitä enemmän itsearviointi alkaa muistuttaa hakemusta, jossa oppilaitos keskittyy avoimen kriittisyyden sijaan omien vahvuksiensa myönteiseen esittelyyn. Toinen kritiikki itsearviointimenetelmää kohtaan on sen työläisyys. Arviointiin osallistuminen vie henkilöstöltä liikaa aikaa ja aiheuttaa paljon työtä. (Moitus & Seppälä 2004, 52.)

Arvioinnin luomasta epäluottamuksesta kertovat esimerkit muistuttavat siitä, miten tärkeää arvioinnissa on ottaa huomioon arvioitavan kohteen tarpeet ja osallisuus, mikäli tavoitellaan parempaa vaikuttavuutta. Arvioinnin nimeäminen ”kehittäväksi” tai ”osallistavaksi” ei riitä. Kehittävä ja osallistava arvioinnin nimissä tehty, mutta kontrolliin ja valvontaan tähtäävä arviointi, voi viedä luottamuksen pitkäksi aikaa. Luottamuksen palauttaminen merkitsee sen rakentamista uudelleen. Joskus siinä joudutaan lähtemään nollasta.

### 3 Vaikuttavuutta verkostoja hyödyntämällä

Verkostomainen ja osallistava toimintatapa ovat yhdessä hyvä lähtökohta arvioinnin kehittävyyden ja vaikuttavuuden lisäämiselle. Osapuolten osallistuminen arviointihankkeisiin ja asiantuntijaverkoston rakentamiseen suunnitteluvaiheesta alkaen on omiaan luomaan edellytyksiä sille, että arviointien tuloksia myös käytetään koulutuksen kehittämiseen. Näin arviointi antaa oppilaitoksille, koulutuksen järjestäjille, koulutuspoliittisille päätöksentekijöille sekä muille koulutuksen sidosryhmille relevanttia tietoa prosesseista, jotka edistävät yksilöllistä ja organisaatioiden oppimista. Ylipäätäänkin moniäänisellä verkostomaisella arviointitoiminnalla edistetään yhteistä dialogia ja arvokeskustelua koulutusta ja kasvatusta järjestävissä yhteisöissä ja koko yhteiskunnassa. (Silvennoinen 2008.)

Yleensä asianosaiset haluavat olla vaikuttamassa siihen, millainen kuva heidän omasta toiminnastaan luodaan ja miten he voivat olla itse kehittämässä tuota kuvaa ja sen perustana olevaa todellisuutta. Ainakin he haluavat pitää huolen siitä, että arviointi on heidän oman toimintansa kannalta relevanttia. Aktiivisesti osallistumalla he samalla huolehtivat siitä, että arviointi kiinnittää huomion heidän omasta näkökulmastaan ”oikeisiin asioihin”.

Arviointihankkeiden suunnittelun monitahoisuus on keskeinen keino vahvistaa kentän sitoutumista ja arviointitulosten hyödynnettävyyttä. Suunnittelumalliin sisältyy toki myös omat rajoituksensa ja riskinsä. Mikäli monitahoisessa suunnittelussa mukana olevat näkevät oman tehtävänsä nimenomaan taustaryhmänsä edunvalvonaksi, mielekkään kokonaisuuden saavuttaminen vaikeutuu. Voi käydä niin, että kaihautuessaan omiin poteroihinsa eri intressiryhmiä edustavat henkilöt antavat oman asiantuntemuksensa suunnittelun käyttöön vain niiltä osilta, jotka hyödyttävät heidän erityisintressejään.

### 4 Arviointiprosessin kriittiset vaiheet

Arvioinnissa voidaan löytää useita kriittisiä vaiheita, joissa vaikuttavuuden todennäköisyyttä on mahdollista lisätä. Vaikuttavuuden puolesta voidaan tehdä ratkaisuja jo ennen arvioinnin käynnistämistä. Erityisen tärkeä on suunnitteluvaihe. Patton (1997, 58) mainitsee seitsemän tärkeää, jo suunnitteluvaiheelle tyypillistä virhettä. Hänen mukaansa arviointitietoa ei hyödynnetä muun muassa seuraavista syistä (ks. myös Rönnholm 2005):

1. Keskeisinä päätöksentekijöinä pidetään arvioinnin tekijöitä, ei niitä, jotka tietoa hyödyntävät.
2. Hyödyntäjiä ei tunnisteta tai kyetä tarkemmin määrittelemään.
3. Hyödyntäjiksi tulkitaan organisaatiot, ei ihmiset.
4. Hyödyntäjät pyritään tunnistamaan vasta arviointiprosessin loppuvaiheessa, kun tieto on jo kerätty.

5. Ensisijaiseksi hyödyntäjäksi tulkitaan automaattisesti arvioinnin teettäjä tai rahoittaja.
6. Toiminnassa keskitytään päätöksiin, mutta päätöksentekijät eivät ole selvillä prosessista ja sen eri vaiheista.
7. Arviointitiedon tuottajat eivät kohtaa hyödyntäjiä tasavertaisesti, vaan asettuvat näiden yläpuolelle.

Arviointiprosessien vaikuttavuuden kannalta kriittiset vaiheet on eritelty kuvioksi 2. Kaikkia kuvion kriittisiä vaiheita olisi aiheellista tarkastella arvioinneissa etukäteen ja pyrkiä tiedostamaan tehtyjen ratkaisujen vaikutukset tulosten (ja arviointiin osallistumisen kokemusten) hyödynnettävyyteen.

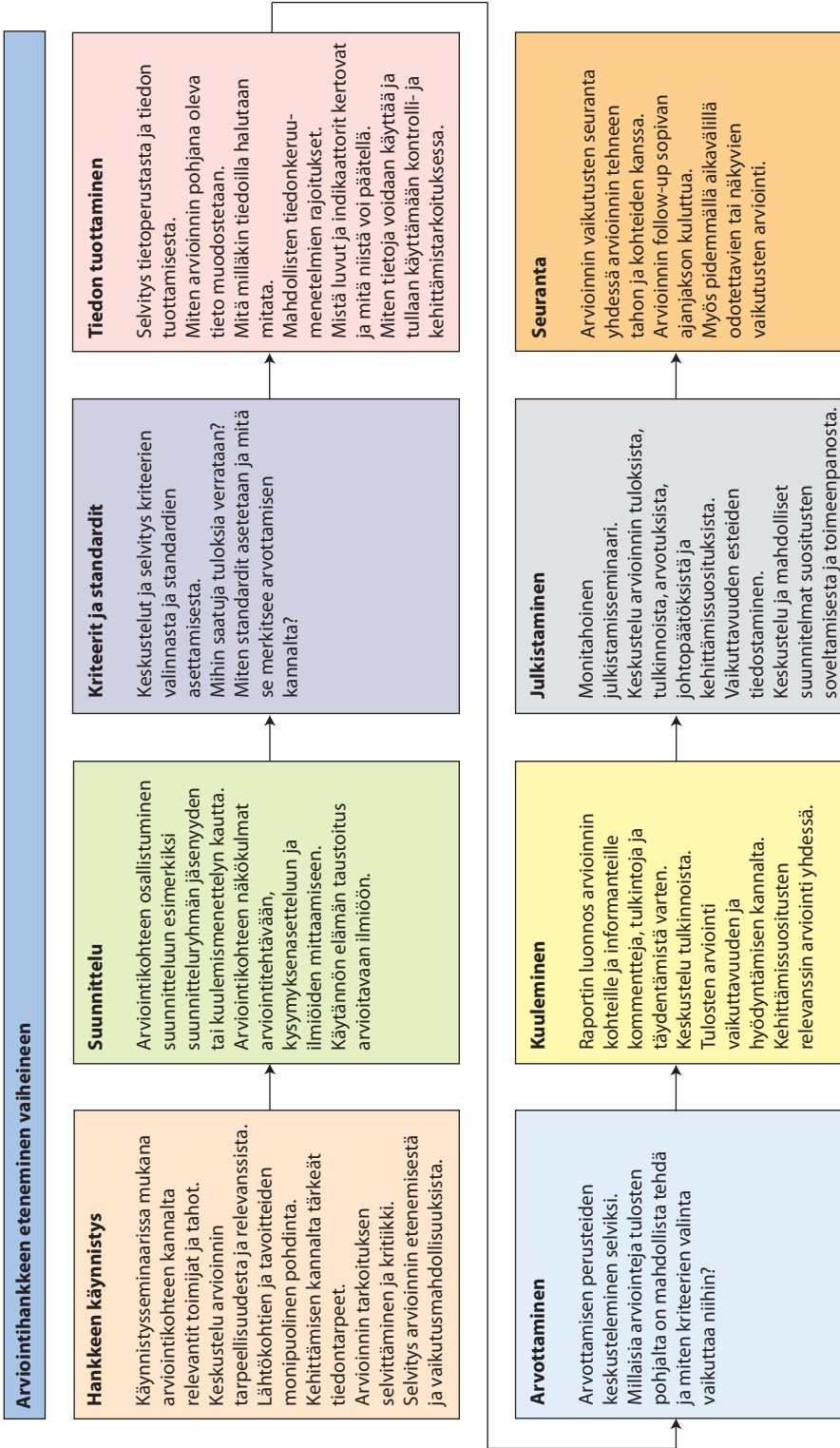
Pitkäaikaisessa prosessissa arvioijat ovat kehittämisprosessin käynnistäjiä, ylläpitäjiä, opastajia, valmentajia, selventäjiä ja kyseenalaistajia. He tuovat kehittämiseen arvioinnin näkökulman. Esimerkiksi Pattonin (1997) näkemyksen mukaan arvioinnin tulos ei ole arviointiraportti vaan ensisijaisia tuloksia ovat oppiminen, kokemus ja oppimisen avulla syntyvä uusi ajattelu. Arvioinnissa painottuu reflektiivinen vuorovaikutus, prosessin aikana kehittynyt ymmärrys ja muutos. Painottamalla monitahoista yhteistä suunnittelua ja arviointia annetaan myös arvioinnin kohteena oleville toimijoille mahdollisuus löytää arviointitoiminnalle henkilökohtainen ja yhteisöllinen merkitys. Tämänkaltaisessa arvioinnissa korostuu ulkoista tilivelvollisuusarviointia enemmän vaatimus siitä, että toiminta on läpinäkyvää ja avointa sekä arviointiin osallistujien että muiden suuntaan. Avoimuuteen perustuvassa kehittävässä arvioinnissa toiminta tehdään läpinäkyväksi itsen lisäksi myös muille: opiskelijoille, sidosryhmille, kumppaneille ja päätöksentekijöille.

Itsearviointin puolesta puhuu muun muassa se, että subjektilla itsellään on hyvä käsitys arvioitavasta toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Itsearviointin avulla voidaan myös läpivalaista toiminnan taustalla olevaa hiljaista tietoa ja nostaa myös se arvioinnin avuksi. Sen lisäksi, että sidosryhmien osallistumisen kautta arviointiin tulee lisää näkökulmia, hyötyä saadaan jo pelkästä osallistumisesta ja vastuun jakamisesta. Välittävänä linkkinä toimivat sidosryhmät lisäävät myös mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan vallanpitäjiin ja päätöksentekoon. (Räisänen 2005.)

## 5 Arvioinnin kohteesta arvioijaksi

Arvioinnin vaikuttavuutta voidaan lisätä sitä kautta, että arvioitavat toimivat välillä arvioijan roolissa. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjät, rehtorit ja opettajat voivat kartuttaa ymmärrystään arvioinnista ja sen hyödynnettävyydestä osallistumalla arviointiin arvioijan roolissa. Arviointiin osallistuminen on oppimiskokemus, joka voi avata uusia näkökulmia omaan toimintaan.

Arvioinnin kautta tapahtuva oppimiskulttuurin kehittäminen edellyttää opettajilta ja koulun sidosryhmiltä uudenlaista ajattelua ja vastuunottoa. Kun se edellyttää kykyä oman työn ja toiminnan arviointiin, tärkein oppi ei ehkä tule niinkään vastausten vaan kysymysten kautta. Arvioinnin tehtävä on herättää kysymyksiä ja kyseenalaistaa asioi-



**Kuvio 2.** Arviointiprosessin kriittiset vaiheet vaikuttavuuden edistämisen kannalta

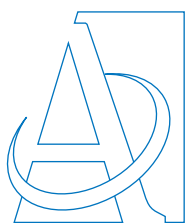
ta. Vastaavalla tavalla niin kutsutussa tutkivan oppimisen mallissa korostuvat yksilön ja yhteisön tiedon rakentamisen, tutkimuksen ja sen hyödyntämisen vuorovaikutus ja tasapaino. (Rönholm 2005, 68.)

Tärkein lähtökohta vaikuttavuuden lisäämisessä on havaita se, että vaikuttavuuteen ei päästä vain tulosten kautta vaan myös osallistumisen ja sen mukanaan tuoman näkemyksellisyyden ja lisääntyneen osaamisen kautta. Kussakin arvioinnissa olisi syytä analysoida kriittisesti arvioinnin eteneminen ja pyrkiä ottamaan prosessiin mukaan vaikuttavuutta lisääviä elementtejä.

## Lähteet

- Atjonen, P. 2007. Hyvä, paha arviointi. Helsinki: Tammi.
- Chelimsky, E. 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa E. Chelimsky & W.R. Shadish (toim.) Evaluation for the 21st century. A handbook. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1–26.
- Chen, H.-Th. 1996. A comprehensive typology for programme evaluation. Evaluation Practice 17 (2), 121–130.
- Leeuw, F.L. 2002. Evaluation in Europe 2000: Challenges to a growth industry. Evaluation 8 (1), 5–12.
- Lindqvist, T. 1999. Evaluaation uskottavuus. Teoksessa R. Eräsaari, T. Lindqvist, M. Mäntysaari & M. Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus.
- Moitus, S. & Seppälä, H. 2004. Mitä hyötyä arvioinneista? Selvitys Korkeakoulujen arviointineuvoston 1997–2003 toteuttamien koulutusala-arviointien käytöstä. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Patton, M.Q. 1997. Utilization-focused evaluation: The new century text. The 3<sup>rd</sup> revised edition. London: Sage Publication.
- Raivola, R. 2000. Tehoa vai laatua koulutukseen? Helsinki: WSOY.
- Räisänen, A. 2005. Kehittävään arviointiin. Teoksessa H.K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä, 109–127.
- Rönholm, H. 2005. Arviointitiedot hyötykäyttöön. Teoksessa H.K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä, 59–76.
- Silvennoinen, H. 2008. Verkostomaisuus koulutuksen arvioinnin organisointitapana. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 99–115.
- Simola, H. & Rinne, R. 2004. Laatuvalankumous, arviointiteollisuus ja korkeakoulut. Kasvatus 35 (3), 326–337.





## Förhandsutvärdering som stöd för beslutsfattande

Verkligheten är komplex och svår att styra. Ändå har alla åtgärder som vidtas långtgående konsekvenser. Beslut fattas i olika steg och de tidigare principiella besluten binder oftast följande beslut. När beslutsfattandet närmar sig konkreta åtgärder, då först förstår många medborgare vad det rör sig om. Så gick det t.ex. i universitetsreformen. På nittioalet togs de inledande besluten i termer av en utökad akademisk frihet, men först när privatiseringslagen skulle stadfästas, insåg de berörda konsekvenserna av den och satte sig på bakhasorna. Men då var det för sent. Tåget kunde inte längre stoppas. För att ge medborgarna fungerande faktaunderlag för ställningstagande i olika frågor behövs en förhandsutvärdering som analyserar föreslagna åtgärder i relation till deras mångskiftade sannolika effekter på olika plan ur ett framtidsperspektiv.

Rådet för utbildningsutvärdering har som uppgift att genomföra utvärderingar som kan utnyttjas till stöd för beslutsfattande på såväl nationell som lokal nivå och som främjar undervisning och inlärning. Det har blivit kutym att man då utvärderar det nationella eller lokala (utbildningsanordnarspecifika) läget i fråga om olika fenomen eller teman eller att man utvärderar system och hur de fungerar. Tidsmässigt fokuserar man på det förgångna och det närvarande. Den fråga man ställer sig är hur olika åtgärder och verksamhetsformer fyller de krav man i måldefinitioner eller normer ställt på dem. Med hjälp av utvärderingen kan man då fastställa om situationen är tillfredsställande eller ej och, ifall den inte är tillfredsställande, vilka delområden som behöver förbättras och/eller vilka aktörer som bör se över sin verksamhet.

För att bättre kunna stöda beslutsfattare och kunna lägga fram väl motiverade förslag på åtgärder som stöder utvecklingen i önskad riktning, vore det skäl att vid ut-



värdering fokusera betydligt mer på framtiden än man hittills gjort. I dagens samhälle som kännetecknas av en allt snabbare förändringstakt finns det ett påtagligt behov av att kontrollera utvecklingen. För att kunna styra framtiden måste man utvärdera inte bara det aktuella läget utan också konsekvenserna av olika planerade åtgärder. Detta innebär en större satsning på förhandsutvärdering. På regeringsnivå har man nyligen fäst uppmärksamhet vid behovet att förbättra användningen av tillgänglig information i det politiska beslutsfattandet och tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla utvärderingen av de politiska åtgärdernas slagkraft. Denna arbetsgrupp framhåller vikten av förhandsutvärdering och poängterar att förhandsutvärdering ska ge beslutsfattarna information om såväl alternativa sätt att gå till väga som effekterna av de olika alternativen (Politiikkatoimen vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen 2009).

Eftersom människans intellektuella kapacitet är begränsad fattar hon ofta beslut på intuitiv nivå, där de faktorer som beaktas begränsas till känslomässigt viktiga aspekter. Dessa känslomässiga aspekter utgår från människans värderingar, men de kan också styras utifrån med hjälp av en strategiskt upplagd retorik. Utvärderingens uppgift är därför att, förutom att bredda analysen av konsekvenserna, göra följderna av olika åtgärder transparenta genom att tydliggöra de värderingar som är knutna till dem.

Förhandsutvärdering är en utvärderingsform som ännu är relativt outvecklad inom utbildningens område. Jag skall i denna artikel diskutera och analysera vad en dylik utvärdering med fokus på framtiden innebär och hur den praktiskt kan genomföras. Förhandsutvärdering ersätter inte annan utvärdering utan kompletterar denna.

## 1 Vad menas med förhandsutvärdering?

Förhandsutvärdering innebär utvärdering direkt anknuten till ett aktuellt beslutsfattande. Den är inte en interim- eller efterhandsutvärdering fokuserad på följderna av tidigare beslut, med den underliggande frågan om något ännu borde göras för den aktuella frågan. *Vid förhandsutvärdering ligger fokus i analysen i stället på en bedömning av konsekvenserna av planerade, föreslagna och möjliga åtgärder.*

Förhandsutvärdering innebär i sin enkla form en bedömningsprocess, där en rad åtgärder som redan föreslagits analyseras med hänsyn till sannolika följder. Åtgärderna prioriteras därefter utifrån vilka följderna kan tänkas vara och de antagna konsekvenserna relateras till ett önskat resultat. Förhandsutvärdering i en mer komplex form innebär däremot även en innovativ prognostiseringsprocess. Markku Wilenius (2008) har identifierat sju nyckelprinciper för prognostiska aktiviteter: man ska utgå från framtiden, förutse framtida behov, använda ofullständig kunskap, förvänta sig det oväntade, tänka såväl långsiktigt som kortsiktigt, drömma produktivt och respektera kunskap. I förhandsutvärdering ingår alltså även identifiering av möjliga utvecklingslinjer samt förslag till åtgärder som främjar dessa alternativa utvecklingslinjer.

Hietanen och Kaivo-oja (2005) har i en artikel behandlat kontaktytan mellan prognostisering och utvärdering och dragit upp riktlinjer för vad prognostisk utvärdering skulle kunna vara. De konstaterar att prognostisk utvärdering (ennakoiva arviointi) ligger nära den form av utvärdering som kallas utvecklande utvärdering. Delaktighet

i processen och kommunikation mellan olika aktörer ingår som ett viktigt element i båda formerna. Den väsentligaste skillnaden mellan de två är att prognostisk utvärdering fokuserar på framtiden och på målen för verksamheten och även utvärderar hur önskvärda målen är. (Se även Hietanen 2009.) Med hjälp av prognostisk utvärdering kan man sålunda förbättra effekterna av utvecklande utvärdering i det skede när man lyfter fram förbättringsområden och utvecklingsförslag.

Knubb-Manninen (2008) har indelat den utvärdering som görs i utvecklande syfte i tre typer: kvalitetsorienterad utvärdering, problemorienterad utvärdering och prognostisk utvärdering. Den vanligaste formen av utvärdering är kvalitetsorienterad, där en verksamhet eller ett resultat jämförs med ett ideal eller ett mål, varefter kvalitetsnivån bestäms. Den kompletteras dock ofta av en slags problemorienterad utvärdering genom att man definierar kritiska punkter, starka sidor och förbättringsområden. Problemorienterad utvärdering i renodlad form kräver dock även fokus på orsakerna till att resultat av olika slag uppstår och en analys av de förhållandena under vilka resultaten skapas. Prognostisk utvärdering är däremot fokuserad på följderna av olika åtgärder. Innan man fattar beslut om tillvägagångssätt för utveckling av verksamheten, bedöms följderna av olika alternativa åtgärder. Beroende på utvärderingens allmänna syfte kan man välja en av de tre ovan nämnda utvärderingstyperna, men en grundlig utvärdering i syfte att stöda utvecklingsarbete kan i princip omfatta alla tre frågeställningar – de kan då ses som delar i en utvärderingssekvens.

Framtidsperspektivet har i viss mån betonats i utvärderingssammanhang. Så har t ex Hyytinen et al. (2009) skisserat upp en teoretisk ansats som kopplar framtidsanalys och prognostiska bedömningar till utvärdering av slagkraft (impact, vaikuttavuus). I denna ansats har de prognostiska elementen emellertid en annan funktion än i förhandsutvärdering, såsom jag gestaltar den här. I Hyytinen et al. ansats är det fråga om att leda förändringar genom en process, där prognostisk information i flera skeden styr och förändrar mål och indikatorer. Syftet är att man ska åstadkomma effektiva innovationsprogram. De prognostiska elementen har alltså i dessa forskares metodiska ansats en styrfunktion, medan de i förhandsanalysen öppnar alternativa vägar och väger dessa mot varandra.

Även OECD har fäst uppmärksamhet vid behovet av förhandsutvärdering (ex ante –utvärdering) och gett ut en handledning för ex ante –utvärdering av effekterna på välfärden vid planering av olika åtgärdsprogram och projekt (Promoting pro-poor growth 2007). Strävan är att de länder som planerar interventioner på förhand skall vara informerade om förväntade avsiktliga och oavsiktliga, positiva och negativa konsekvenser på olika sociala grupperns välfärd med speciell betoning på grupper i utsatt ställning.

Trots att intresset ökat för att vid utvärdering beakta även hur framtiden troligen kommer att se ut eller hur den borde se ut, så är förhandsutvärdering ännu sällsynt inom utbildningen. I denna artikel använder jag begreppet förhandsutvärdering i stället för prognostisk utvärdering för att framhålla den starka betoningen på konsekvensanalys och alternativa utvecklingslinjer. I förhandsanalysen gäller det att mångsidigt och mot bakgrunden av teoretisk kunskap och empiriska analyser bedöma konsekvenserna av ett flertal alternativa åtgärder. Resultatet av denna utvärdering är då utvecklingsförslag som prioriteras med hänsyn till vissa kontextuella villkor.

De centrala frågorna vid förhandsutvärdering är fokuserade på dels kontext dels objekt:

- Vilken utveckling kring ett fenomen är sannolik?
- Vilka är konsekvenserna av att inga eller olika åtgärder vidtas i anslutning till fenomenet – för olika aktörer?
- Vilken utveckling är önskvärd och hur stöder olika åtgärder den önskade utvecklingen?

Förhandsutvärdering tangerar alltså prognostisering men är inte identisk med den. I båda ingår innovativa element och gestaltning av det okända. Förhandsutvärdering är dock mer inriktad på konsekvensanalys, medan prognostisering mera fokuserar på målanalys. Vid prognostisering härleder man åtgärder utifrån en sannolik framtid i avsikt att svara på den troliga framtidens krav. Man uppskattar exempelvis hur samhället sannolikt ser ut om 20 år och dimensionerar yrkesutbildningen utifrån det.

Vid förhandsutvärdering analyserar man likaså hur framtiden i fråga om ett fenomen sannolikt kommer att se ut, men detta är endast utgångspunkt. Det viktiga är att analysera konsekvenserna av dels den sannolika utvecklingen dels planerade och möjliga åtgärder. Konsekvenserna för såväl olika aktörer som för helheten beaktas och utifrån detta utvärderas hur önskvärda åtgärderna är. Utvärderingen av åtgärderna görs alltså utifrån vilken framtid de bidrar till att skapa.

Förhandsutvärdering behövs speciellt när man inom utbildningen har noterat ett behov av utveckling av något område. Det är ett gångbart redskap till exempel nu, när man på nationell nivå konstaterat att gymnasieutbildningen borde ses över som en följd av att utvecklingsarbetet inom yrkesutbildningen gjort att gymnasiets ställning förändrats. Det kan emellertid användas även när mer begränsade utvecklingsteman lyfts upp på agendan.

Om man exempelvis inom ramen för gymnsiefrågan utvärderar förslaget att gymnasier och yrkesutbildande läroanstalter ska knytas närmare varandra, så gäller det att bedöma vilka konsekvenserna sannolikt blir om man fortsätter som förr och vilka de är om man sammanslår läroanstaltsformerna administrativt, fysiskt eller läroplansmässigt för olika grupper och med avseende på olika objekt. Vilka är konsekvenserna för studerande, personal, anordnare och samhället? Vilka är konsekvenserna på tillgänglighet, ekonomi, inlärningsmiljö, samhällets sociala struktur?

## 2 Hur kunde förhandsutvärdering läggas upp?

Eftersom förhandsutvärdering inom utbildningssektorn inte utgör något välutvecklat paradigm, är det här skäl att skissa upp ett förslag på hur en dylik utvärdering i praktiken kunde genomföras. I detta förslag skall jag koncentrera mig på procedurerna för ställningstagande till de tre frågor som utgör kärnan i förhandsutvärdering.

Förhandsutvärdering baserar sig på gedigen kunskap, även om de innovativa dragen är starka. Att se de tecken som siar om en sannolik utveckling är krävande. Det be-

hövs ett öppet sinne, men även kunskap baserad på såväl vetenskaplig forskning som egna erfarenheter för att utveckla åtgärdsförslag och bedöma sannolika konsekvenser av dem. Detta innebär att den organiseringsmodell som använts i andra utvärderingar i princip lämpar sig även för förhandsutvärdering. En liten grupp av utvärderare kunde med fördel handha utvärderingen. I gruppen bör ingå sakkunniga med teoretisk kunskap på området men även sakkunniga med praktisk erfarenhet. En grupp är att föredra för att bättre kunna garantera en så mångsidig behandling av temat som möjligt. I såväl de innovativa som de utvärderande skedena förutsätts dock att en ännu större mängd aktörer på olika plan kopplas in på frågorna. Det behövs en gedigen mängd data som grund.

Data som behövs för förhandsutvärdering:

För svar på frågan vilken utveckling av den relevanta kontexten som är sannolik:

- Vilka beslut som har fattats på nationell och lokal nivå.
- Hur olika aktörer reagerar på den aktuella situationen.
- Hur man argumenterat för samt tagit emot de beslut som fattats.

För svar på frågan vilka åtgärder som är möjliga och vilken framtid som är önskvärd:

- Vilka förslag som redan lagts fram i offentligheten.
- Vilka förslag på åtgärder som brainstorming i grupper med olika aktörer gett.
- Vad olika aktörer önskar att ska hända som resultat av de olika åtgärderna.

För svar på frågan vilka konsekvenserna av åtgärderna är:

- Vad vetenskaplig forskning säger om åtgärdernas verkan i olika kontexter.
- Vad aktörer i olika positioner tror att ska hända som konsekvenser av åtgärderna.
- Hur man argumenterat för olika åtgärder i den allmänna debatten.

Var och en av de tre centrala frågorna kräver sin egen datainsamlingsprocess. Data för utkristallisering av den sannolika utvecklingen utgörs av de beslut som redan fattats och de förslag som kastats fram i offentligheten och det gehör de fått. Forskningsmaterial om de berördas reaktioner på situationen är också värdefull information. Om inte sådant finns, behövs en kort enkät eller en samplad intervju riktad till alla centrala aktörsgrupper om hur den sannolika utvecklingen ser ut och vad de tycker om den. Det faller sedan på utvärderingsgruppen att knyta ihop trådarna och beskriva den troliga utvecklingen på basis av de tre olika formerna av data.

Den bild av den framtida utvecklingen som gruppen målat upp används sedan i följande datainsamlingskedje, när man frågar de berörda vilka åtgärder de anser möjliga och önskvärda. I bästa fall har man i den allmänna debatten redan tagit fram en arsenal av möjliga åtgärder. Det är ändå skäl att låta en grupp med aktörer på olika nivåer och med olika intressen med hjälp av brainstorming producera så många olika

åtgärdsförslag som möjligt. Samtidigt utkristalliserar aktörerna önskvärda effekter för olika berörda grupper och på olika delfenomen.

Efter detta kommer man fram till skede tre, där det gäller att bedöma konsekvenserna av de åtgärder som föreslagits. För att bedöma konsekvenserna av åtgärdsförslagen beaktar man även de argument som lyfts fram i den allmänna utvecklingsdebatten. Av särskild vikt är dock eventuell vetenskaplig kunskap om sambanden mellan olika fenomen och om påvisade effekter av olika åtgärder i olika kontexter. Den tredje datakällan utgörs av olika aktörers egna konsekvensbedömningar.

Med hjälp av förhandsutvärdering görs alltså effekterna av olika åtgärder synliga på ett så objektivt och mångsidigt sätt som möjligt. Utvärderingsgruppens uppgift är att påvisa i vilka riktningar olika möjliga åtgärder med all sannolikhet kommer att föra utvecklingen. Gruppen kan också argumentera för vissa prioriteringar och då göra det antingen ur klart uttalade värdeperspektiv eller på basis av insamlat material om den önskade utvecklingen. Det är fråga om en förhandsanalys som ska ge konkret stöd för beslutsfattandet.

### 3 Metoder och tekniker som kan användas

Den utvärderingsprocess som skisserats ovan utgör ett försök att konkretisera hur förhandsutvärdering kunde genomföras. Även om processen är logisk och klar, är den inte helt enkel att genomföra. Förhandsutvärdering kräver ganska komplicerade analyser och ett omfattande datamaterial. De utmaningar som denna typ av utvärdering ställer oss inför är dock möjliga att bemöta. Det gäller att inte sätta ribban så högt i början och att utveckla metoderna utifrån förenklade processer.

Förhandsutvärderingens metodiska hemvist kan sökas i framtidsforskningens paradig. Hietanen & Kaivo-oja (2005) anser att man vid prognostisk utvärdering kan använda sig av flera metoder som används inom framtidsforskningen. De nämner trendextrapolation som en möjlighet. Denna metod innebär att man bedömer om utvecklingen kommer att fortsätta som förut eller om den kommer att minska eller öka och i så fall i vilken grad. Andra mer innovativa tillvägagångssätt är skenariemetoderna, mjuk systemmetodologi, framtidsverkstadsmetoden och Delfoi-metoden.

Trendextrapolation har sin givna plats vid förhandsutvärdering inom utbildningen, speciellt vid uppskattning av den troliga utvecklingen, eftersom såväl forskning som erfarenhet påvisat en påtaglig tröghet när det gäller att förändra utbildningen. Saker och ting har en tendens att fortsätta i stort sett som förr. Ibland tvingar abrupta kriser dock till radikala förändringar. Vid bedömning av den sannolika utvecklingen kring ett fenomen gäller det därför att se om det finns tecken som bådar eventuella kriser eller om man kan utgå ifrån en uppåtgående eller nedgående trend i nuvarande riktning. Denna bedömning av den troliga utvecklingen gäller framför allt viktiga kontextfaktorer.

De övriga framtidsforskningsmetoder som Heinonen & Kaivo-Oja förespråkar kunde utnyttjas för att finna alternativa strategiska åtgärder, sådana som olika aktörsgrupper önskar och sådana som de anser möjliga men som de vill undvika. Framtidsforsk-

ningsmetoderna utgör i allmänhet fördjupande diskussionsprocesser, genom vilka sakkunniga med olika synvinklar på ett fenomen genererar framtidsbilder samt utforskar och bedömer dem. De produkter som skapas i en viss delprocess utgör utgångspunkt för följande delprocess. (se t.ex. Ahvenainen & al. 2010 för en presentation av de metoder forskarna vid framtidsforskningscentralen i Åbo använt). En del tekniker tjänar insamlingen av information och andra sammanställningen av densamma.

För insamling av data för utvärdering av den troliga utvecklingen, de möjliga åtgärderna och de förväntade effekterna av olika åtgärder är såväl framtidsverkstadsmetoden som Delfoimetoden möjlig att använda. I framtidsverkstäderna samlas representanter för alla aktörsgupper vars framtid det är fråga om. Man kan använda olika gruppmetoder för att stimulera till diskussion och åstadkomma en dialog mellan aktörsgupperna. Breda grupper möjliggör en helhetssyn, där man beaktar effekter på olika plan. Delfoimetoden går i sin tur ut på att man väljer ut ett antal experter och låter dem ge sin syn på en fråga samt motivera sin syn. Detta sker antingen genom intervjuer eller enkäter i flera omgångar. Mellan omgångarna sammanställs experternas svar och sammanställningen används som diskussionsunderlag för följande intervju eller enkätomgång. Metoden innebär en slags dialog eller vetenskaplig diskurs, där både de gemensamma dragen och skillnaderna i syn hos dem som intervjuas, liksom motiveringarna till synvinklarna och förslagen, fokuseras.

För sammanställningen av den information som grupperna tar fram kan man använda sig av ett flertal tekniker. Framtidshjulet, som utvecklats av Glenn (2009), utgör en mind mapmetod för analys av det tema som ska utvärderas. De omedelbara, primära effekter som grupperna funnit samlas i den innersta cirkeln och utgående från dem utforskas de sekundära effekterna och samlas i en eller flera yttre cirklar. Mjuk systemmetodologi innebär att omfattande helhetssystem indelas i delsystem och kontaktytor och interaktiva relationer specificeras (Rubin 2003). Det objekt som utvärderas ses som ett system som granskas på olika nivåer. Man kan studera vilka effekter och resultat det genererar och under vilka förutsättningar det fungerar. Det är också skäl att uppmärksamma vilka hinder det finns för att det ska fungera bra. Framtidstabeller kan i sin tur användas för att schematisera alternativa framtidsbilder eller alternativa åtgärder. Man samlar de relevanta faktorerna och de olika former dessa tar sig i en tabell.

## 4 Skräddarsytt stöd för beslutsfattande

Förhandsutvärdering leder med sin mål- och konsekvensfokusering till ett ökat medborgarinflytande. Det är ett sätt att demokratiskt styra framtiden i en önskad riktning genom att synliggöra och diskutera effekter. Inte bara ledningen utan även andra aktörer inom utbildningen får ge sin syn på hur utvecklingen borde styras och med vilka medel. Det är en motiverande utvärderingsform för de aktörer som är uppgiftsorienterade och intresserade av att förbättra och utveckla utbildningen.

En ledstjärna för all utvärdering bör vara att den skall stöda beslutsfattare och andra aktörer som berörs av den. Förhandsutvärderingen fokuserar på framtid och målsättning samt på åtgärder och konsekvenser och ger därmed beslutsfattare ett direkt,

konkret stöd. Utvärdering med denna inriktning har därför de bästa förutsättningar att utnyttjas vid beslutsfattande.

Även vid utvärdering med andra syften och enligt andra koncept är det skäl att tillämpa förhandsutvärdering i liten skala vid utarbetandet av utvecklingsförslag och åtgärdsrekommendationer. All utvärdering utmynnar ju i ställningstagande till vilka områden som behöver förbättras och ofta presenteras även utvecklingsförslag. För att åtgärdsförslagen ska träffa rätt och fungera i den kontext de rekommenderas för, behövs någon slags förhandsanalys av åtgärdernas sannolika effekter.

## Litteratur

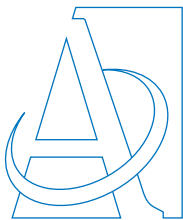
- Ahvenainen, M., Heinonen, S. & Hietanen, O. 2010. Suunnittelu- ja konsulttialan kehitys, toimintaedellytysten arviointi ja kilpailukyvyyn parantaminen -hankkeen loppuraportti. Liiteosa. Turun yliopisto. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. [http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/tutu/Documents/publications/eTutu\\_2010-3.pdf](http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/tutu/Documents/publications/eTutu_2010-3.pdf) . 16.8.2010.
- Glenn, J.C. 2009. The futures wheel. Millennium project. I J.C. Glenn & T.J. Gordon (red.) Futures research methodology. Version 3.0. New York: United Nations.
- Hietanen, O. 2009. Kaakkois-Suomen työelämän kehittämiskeskus -hankkeen ennakoiva kokonaisevaluointi. Loppuraportti. Turun kauppakorkeakoulu. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. [http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/tutu/Documents/publications/eTutu\\_2009-3.pdf](http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/tutu/Documents/publications/eTutu_2009-3.pdf) 16.8.2010.
- Hietanen, O. & Kaivo-oja, J. 2005. Ennakoivaan arviointiin. I H.K. Lyytinen & A. Räisänen (red.) Kehittämisseuranta arvioinnista. Jyväskylä: Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 6. Jyväskylä, 163–170.
- Hyytinen, K., Konttinen, J., Ahlqvist, T., Pelkonen, A. & Loikkanen, T. 2009. Ennakoiva vaikuttavuusarviointi innovaatio-ohjelmien strategisessa johtamisessa ja arviointiosaamisen uudet tarpeet. Arviointiyhdistyksen supplementti Hallinnon Tutkimus -lehden numerossa 5/2009. [http://www.finnishevaluationsociety.net/tiedoston\\_katsominen.php?dok\\_id=267](http://www.finnishevaluationsociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=267). 16.8.2010.
- Knubb-Manninen, G. 2008. Utvärdering i utvecklande syfte på nationell nivå. I E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (red.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Jyväskylä: Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 31. Jyväskylä, 139–149.
- Politiikkatoimen vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. 2009. – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009. Promoting pro-poor growth. 2007. A practical guide to ex ante poverty impact assessment. OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/39/38978856.pdf>. 11.10.2010.
- Rubin, A. 2003. Pehmeä systeemimetodologia tulevaisuuden tutkimuksessa. I M. Kampinen, O. Kuusi & S. Söderlund (red.) Tulevaisuudentutkimus – menetelmät ja sovellukset. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Wilenius, M. 2008. Taming the dragon: How to tackle the challenge of future foresight, Business Strategy Series 9 (2), 65–77.

### III

## Arviointien käytännön hyödyntäminen ja hyödyntämisen tukeminen







## PISA-tutkimusohjelman vaikuttavuudesta

Yhdysvaltalainen viikkolehti Newsweek vertaili jonkin aikaa sitten kansalaisten elinoloja sadassa maassa. Maailman parhaaksi maaksi valikoitui Suomi. Newsweek käytti arvioinnissaan vertailukohtina valtioiden koulutus- ja terveyspalveluja, elämänlaatua, talouden vireyttä sekä poliittisia oloja. PISA-tutkimukseen, koulutusjärjestelmän tehokkuuteen ja väestön koulutustasoon perustuvassa koulutusolojen vertailussa Suomi kohosi selkeästi ykköseksi. Tällä osa-alueella Suomen jälkeen tasapistein sijoittuivat Kanada ja Etelä-Korea (Newsweek 2010).

PISA-tutkimuksella ja sen tuloksilla on ollut laajaa kansainvälistä merkitystä ja vaikutusta positiivisen suomikuvan, ”Suomi-brändin”, kannalta myös aikaisemmin. Suomi sijoittui koulutusasioissa ensimmäiseksi myös toukokuussa 2009 julkaistussa 30 OECD-maan lasten hyvinvoinnin vertailussa (OECD 2009). Tällöin arviointikriteereinä käytettiin PISA 2006 -tutkimuksen tuloksia sekä sellaisten 15–19 -vuotiaitten lasten osuutta, jotka eivät ole töissä, koulutuksessa tai harjoittelussa. Kahta vuotta aiemmin raportoitu Unicefin lasten hyvinvoinnin vertailu (Unicef 2007) sijoitti suomalaisten lasten koulutuksellisen hyvinvoinnin 21 rikkaan maan vertailun parhaimmistaan.

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää muita PISA-ohjelman vaikuttavuuteen liittyviä seikkoja lähinnä kahden tutkimuksen avulla. Ensimmäinen niistä on OECD:n teettämä ulkoinen arviointi PISAn koulutuspoliittisesta vaikuttavuudesta (OECD 2008) ja toinen Education International järjestön tekemä tutkimus (EI 2007; Figazzolo 2009a; 2009b).

## 1 Taustatietoa PISAsta

Programme for International Student Assessment (PISA) on OECD-maiden ja muiden tutkimukseen osallistuneiden maiden kehittämä tutkimusohjelma, joka tuottaa säännöllisin väliajoin tietoa koulutuksen tilasta ja tuloksista sekä koulun ulkopuolella tapahtuvasta oppimisesta kansainvälisessä vertailukehyksessä. Siinä koulujärjestelmän laatua arvioidaan oppilaiden tuloksien kautta. PISA ei pyri pelkästään testaamaan koulussa opitun muistamista kokeessa, vaan tarkastelee nuorten kykyä käyttää tietoaan ja taitojaan todellisen elämän tilanteissa. PISA-tutkimuksessa selvitetään myös oppimista tukevia opiskeluasenteita ja -taitoja. Oppilas- ja koulukyselyillä selvitetään monipuolisesti opiskeluympäristöä kotona ja koulussa, kodin sosiaalista asemaa ja tukea opiskelulle, oppilaiden ajankäyttöä sekä heidän suhtautumistaan kouluun ja oppimiseen. (OECD 2006.)

Ensimmäinen varsinainen PISA toteutettiin vuonna 2000. Kynällä ja paperilla suoritettavat PISA-kokeet pidetään joka kolmas vuosi siten, että eri vuosina testeissä painotetaan eri osa-alueita (lukutaito, matematiikka ja luonnontieteet). PISAan osallistuu maittain 5000–10000 15-vuotiasta oppilasta, jotka otostetaan kussakin osallistujamaassa samoin periaattein. Osallistujamaiden lukumäärä PISA-tutkimusohjelmassa on kasvanut kierros kierrokselta. Vuoden 2000 PISAan osallistui 27, PISA 2003:een 41, PISA 2006:een 57 maata ja joulukuussa 2010 raportoitavaan PISA 2009 -tutkimukseen osallistuu kaikkiaan 65 maata tai aluetta.

## 2 PISAn tarkoitus

PISAn kuten monen muunkin kansainvälisen vertailevan koululaistutkimuksen (esim. TIMSS, PIRLS, CIVICS, HBSC) perimmäinen tarkoitus on ollut hankkia vertailutietoa eri maiden koulujärjestelmistä, mutta toisaalta myös tarjota jäsenmaille mahdollisuuksia kehittää omaa koulutusjärjestelmäänsä tulosten perusteella. Mutta mitkä tekijät tekevät juuri PISAsta tunnetuimman ja koulutuspoliittisesti merkittävimmän tutkimuksen ja koko OECD:n lippulaivan?

PISA-ohjelman koulutuspoliittiseen merkittävyyteen on ehkä suurimpana tekijänä ollut niin kansallinen kuin kansainvälinenkin trendi tehdä koulutuspolitiikkaa, joka perustuu aiempaa enemmän näyttöihin ja todisteisiin (ns. evidence based policy). Usein nämä näytöt ja todisteet ovat tunnuslukujen ja indikaattoreiden muodossa. Siinänsä subjektiivisuus ei ole hävinnyt mihinkään, sillä usein poliittiset päättäjät valitsevat ne indikaattorit, jotka tukevat heidän valitsemiaan päätöksiä (EI 2007).

OECD on julkaissut koulutuspoliittisia indikaattoreitaan vuodesta 1992 lähtien Education at a Glance (EAG) julkaisusarjassa. Aluksi tässä EAG-julkaisusarjassa käytettiin IEA-järjestön tuottamia aineistoja. Pian OECD siirtyi itse keräämään indikaattoritietoa sillä se halusi varmistaa jäsenmaidensa kattavuuden sekä tietojen keräämisen jäsenmaittensa hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Ensimmäinen tällainen tiedonkeruu koski aikuisten lukutaitotutkimusta (IALS). IALS:issa käytettiin mallia, jossa

osallistuvat maat suunnittelivat ja hallinnoivat tutkimusta, ja toteutuksesta vastasivat OECD:n sihteeristön valvomat ulkoiset asiantuntijaorganisaatiot. Sitten tämä toimintamalli otettiin käyttöön myös PISA-ohjelmassa. Osallistuvien maiden sitouttaminen on yksi syy, miksi PISasta on tullut niin merkittävä.

Toinen PISAn koulutuspoliittista vaikuttavuutta lisännyt tekijä on PISA-organisaation rakenne ja koostumus. Osallistuvien maiden ministeriöt nimittävät edustajansa PISAn hallintoneuvostoon. Hallintoneuvoston tehtävänä on päättää muun muassa PISAn analyttisestä viitekehystä ja varmistaa, että päätettyjä linjauksia noudatetaan tutkimuksen toteutuksessa. Usein nämä PISAn hallintoneuvoston edustajat ovat ministeriön edustajia, joilla on olemassa suora kytkös maansa koulutuspolitiikkaan. Tätä vastoin esimerkiksi toisen kansainvälisiä koulusaavutustutkimuksia koordinoivan IEA:n (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) 62 jäsentä koostuu pääosin kansallisten instituuttien tai virastojen edustajista, joiden tulisi olla läheisessä suhteessa kansallisiin päätöksentekijöihin ja tutkimusrahoittajiin.

PISAlle on kieltämättä etua siitä, että sen hallintoneuvoston jäsenet ovat kansallisen koulutuspolitiikan päättäjiä verrattuna esimerkiksi TIMSS-tutkimuksiin, jossa jäsenet ainoastaan tuntevat koulutuspolitiikasta päättäviä tahoja. Toisaalta juuri tämä tekee OECD:n roolista konsulttimaisen ja sen toiminnasta poliittisesti riippuvan. Voitaneenkin esittää, että OECD toimittaa eri maiden hallituksille heidän tilaamiaan koulutuspoliittisia tuloksia ja suosituksia. Usein varsinkin nämä suositukset perustuvat koulutuksen kustannustehokkuuden lisäämiseen, eli ei niinkään koulutuksellisiin vaan taloudellisiin mittareihin.

### 3 Ulkoinen arviointi PISAn vaikuttavuudesta

OECD:tä ja luonnollisesti myös sen jäsenmaita kiinnostaa PISA-ohjelman koulutuspoliittinen vaikuttavuus ja se, millainen merkitys PISA-tutkimuksilla on eri sidosryhmille osallistujamaissa. Tästä syystä OECD teetti aiheesta ulkoisen arvioinnin, joka kohdistui vuonna 2006 toteutettuun PISAan (OECD 2008). Ulkoisessa arvioinnissa käytettyyn kyselytutkimukseen vastasivat poliitikot, paikalliset päättäjät, koulun johtajat, vanhemmat, tutkijat ja median edustajat yhteensä 43 maasta.

Arvioinnin mukaan maiden kansallisen tason koulutuspoliittiset päättäjät olivat PISAn keskeisin kohderyhmä, tämän jälkeen tulivat paikalliset kouluviranomaiset sekä koulujen rehtorit. Sitä vastoin PISAn merkitys opettajille ei paljastunut kovin suureksi. Tämä johtunee siitä, että opettajat eivät ole olleet PISA-ohjelmassa varsinaista kohdejoukkoa. PISAan ei sisältynyt myöskään erityistä opettajakyselyä. Näyttäisi kuitenkin, että PISA-ohjelman edetessä tutkimus tutkimukselta kaikki sidosryhmät kaikissa osallistujamaissa ovat alkaneet arvostaa aiempaa enemmän PISassa mitattavaa osaamista, tietoja ja taitoja. Nämä on katsottu niin tärkeiksi asioiksi, että niitä on tuotu korostetusti esille myös kansallisissa koulujärjestelmissä.

PISAn koulutuspoliittisen vaikuttavuuden on myös todettu kasvavan tutkimuksesta toiseen kansallisesti ja paikallisesti, kuitenkin siten että koulutuspoliittinen hyöty on suurin kansallisella tasolla ja pienin koulun sekä opetusryhmän tasolla. Vaikutta-

vuuden arvioinnin perusteella on myös ilmeistä, että vaikka PISAssa arvostetaankin hyvin menestyneissä maissa itse tutkimusta, niissä ei ole kuitenkaan lähdetty ajamaan PISAan nojautuvia koulutuspoliittisia uudistuksia. Sitä vastoin PISAssa heikosti menestyneissä maissa PISAlla on ollut suoria vaikutuksia uusiin koulutuspoliittisiin uudistuksiin.

Ulkoisen arviointi PISAn vaikuttavuudesta paljasti myös ennalta odottamattomia vaikutuksia osallistujamaissa. Yksi tällainen vaikutus oli muun muassa valtava yleinen mielenkiinto PISAn tuloksia kohtaan. Tulosten herättämä huomio ja julkinen keskustelu ovat lisänneet eri sidosryhmien yhteistyötä, auttaneet kokeellista koulutustutkimusta sekä tukeneet koulu-uudistuksia. Ehkä ikävimpänä odottamattomana seurauksena on ollut se, että PISAssa heikosti menestyneissä maissa on alettu etsiä syylliseksi henkilöitä tai sidosryhmiä. Usein nämä ovat olleet opettajia.

## 4 PISA mediassa

Yksi syy PISAn vaikuttavuuteen on ollut tiedotusvälineiden suuri kiinnostus tutkimusohjelmaa kohtaan. Usein tiedotusvälineiden mielenkiinto ei lopahda PISAn ensitulosten, eli maiden välisten rankinglistojen julkaisuun. Mediasta on kehittynyt useissa maissa foorumi, jossa esitetään tuloksista johtopäätöksiä, koottuja selityksiä ja erinäisiä yhteenvedoja. Monissa maissa hallitusten edustajilla on suuri tarve osoittaa tuloksia koulutuspolitiikan toimivuudesta heidän valitsijoilleen tiedotusvälineiden välityksellä. Suurta yleisöä puolestaan kiinnostaa se, mitä tapahtuu koulutuksen kentällä.

Vuonna 2008 opettajien ja opetushenkilöstön ja oppilaiden kansainvälinen etujärjestö, Education International (EI), analysoi PISA 2006 -tutkimuksen vaikutuksia tiedotusvälineissä käytyihin koulutuspoliittisiin keskusteluihin (EI 2007; Figazzolo 2009a; 2009b). Tavoitteena oli analysoida PISAn vaikutuksia koulutukseen. EI teetti Meltwater News -nimisellä verkkomedian seurantaorganisaatiolla selvityksen siitä, kuinka PISAan ja sen tuloksiin viitattiin ja kuinka tutkimustuloksia käytettiin. Meltwater News keräsi PISA 2006 -tutkimuksen julkistamisen jälkeisen vuoden ajalta noin 12 000 PISAA koskevaa artikkelia ympäri maailman.

Lehdistömateriaalin analysointi paljasti, että suurimmassa osassa artikkeleista oli PISA-tulosten avulla viitattu suoraan koko koulujärjestelmän laatuun. Useissa maissa hallitukset käyttivät heikkoja tuloksia oikeuttamaan uudistuksia seuraavaan tapaan: “Kuten PISA osoittaa, koulujärjestelmämme on kaukana naapurimaiden jäljessä, ja tästä syystä meidän täytyy tehdä seuraavat muutokset”. Nämä ehdotetut muutokset liittyivät usein lisääntyviin koulutuksen arviointeihin ja siihen, että kansallisilla arvioinneilla aletaan jäljitellä PISAA tehtävistön tai rakenteiden osalta sekä siihen, että opetuskäytänteitä kehitetään tietyn suuntaiseksi. (Figazzolo 2009a.) Education International -järjestön suurimmaksi huolenaiheeksi näytti kohoavan opettajien ulkoistaminen PISA-tutkimuksesta sekä heidän jättäminen PISAan liittyvän koulutuspoliittisen keskustelun ulkopuolelle. Joissakin maissa opettajat näyttivät pelkäävän sitä, että opettajien työssä suoriutumista ja palkkausta aletaan tarkastella heidän oppilaittensa PISA-tuloksien perusteella.

Ei:n analyysien mukaan vuoden aikana kertyneistä 12 000 artikkelista 40 % teki viittauksen PISA 2006 -tutkimukseen kuitenkin selittämättä tuloksia sen tarkemmin. Noin 29 % artikkeleista viittasi maiden ranking-järjestykseen tekemättä tarkempia selityksiä. Noin 28 % artikkeleista käytti PISA-tutkimusta ja sen tuloksia koulutuspoliittisten uudistuksien perusteluna, kaksi prosenttia artikkeleista syytti opettajia huonoista tuloksista ja noin kolme prosenttia selitti teknisesti PISA:n ranking-järjestelmää. Suomalaisittain kiintoisaa on kuitenkin se, että noin 75 % artikkeleista viittasi Suomeen ja sen esimerkillisesti hoidettuun koulujärjestelmään. (Figazzolo 2009a.)

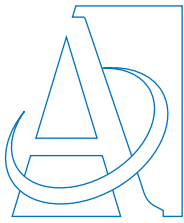
## 5 Lopuksi

Suomen nykyinen maine koulutusosaajana ja hyvinvointivaltiona on pitkälti PISA-tulosten ansiosta maailmalla huippuluokkaa. Ehkä selvimmin ulkomaalaisten kiinnostus Suomea ja sen koulujärjestelmää kohtaan näkyy myös uudehkon PISA-turismin nopeana kasvuna. Turisteina on tällöin muiden maiden opetusviranomaisia, poliitikkoja ja opetusalan ammattilaisia, jotka haluavat tutustua suomalaiseen koulujärjestelmään ja vierailta opetus- ja kulttuuriministeriössä, Opetushallituksessa ja kouluissa. Halukkaita vierailijoita on ollut arvioilta noin viisi kertaa enemmän kuin on mahdollista ottaa vastaan. Onkin mielenkiintoista nähdä, tulevatko joulukuussa 2010 julkaistavat PISA 2009 -tutkimuksen tulokset muuttamaan ulkomaalaisten halukkuutta tutustua maahanamme.

## Lähteet

- EI. 2007. Education International Guide to PISA 2006. Education International.
- Figazzolo, L. 2009a. Impact of PISA 2006 on the education policy debate. [ei-ie.org/docs/.../2009-00036-01-E.pdf](http://ei-ie.org/docs/.../2009-00036-01-E.pdf)
- Figazzolo, L. 2009b. PISA: Is testing dangerous? *Worlds of Education, Education International* 29 (March), 12.
- Newsweek 2010. Best countries in the world. <http://www.newsweek.com/2010/08/15/interactive-infographic-of-the-worlds-best-countries.html>
- OECD. 2006. Assessing scientific, reading and mathematical literacy. A framework for PISA 2006. Paris: OECD.
- OECD. 2008. External evaluation of the policy impact of PISA. EDU/PISA/GB(2008)35.
- OECD. 2009. Doing better for children. Paris: OECD.
- Unicef. 2007. Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries. Unicef, Innocenti Report Card 7.





# Oppimaan oppimisen arviointi ja sen tulosten hyödyntäminen kouluissa

## 1 Johdanto

Alati kiihtyvän teknologisen kehityksen ja globalisaation synnyttämä elinikäisen oppimisen vaatimus on pakottanut myös koulutusjärjestelmät arvioimaan uudelleen kykyään vastata tulevaisuuden haasteisiin. Opetushallitus kirjasi ajatuksen vuoden 1998 arviointistrategiassaan seuraavasti: koulutuksen vaikuttavuuden arviointia pitää laajentaa niin, että se kattaa eri oppiaineissa saavutetun osaamisen ohessa myös sellaisia valmiuksia, joiden opettaminen ei ole yksittäisen oppiaineen vastuulla, mutta jotka tukevat menestystä eri oppiaineissa ja ennakoivat nuorten valmiutta jatkaa itsensä kehittämistä muodollisen koulutuksen jälkeen. Näihin kuuluvat muun muassa tietotekniset ja sosiaaliset kommunikaatiotaidot sekä oppimaan oppiminen.

Oppimaan oppiminen on käsitteenä osin vakiintumaton. Yleisimmin termillä viitataan hieman eri painotuksin niihin kognitiivisiin (osaaminen), konatiivisiin (toiminta) ja affektiivisiin (asenteet ja uskomukset) valmiuksiin, jotka ohjaavat uuden oppimista ja pitävät yllä yksilön halua itsensä jatkuvaan kehittämiseen. Kyse on yksilön ja ympäristön vuorovaikutuksessa kehittyvistä ja toisiinsa kytkeytyvistä tiedoista, taidoista, asenteista ja toimintamalleista. Oppimaan oppimisen pohja luodaan sikiöaikana ja varhaislapsuudessa, mutta koululla yhteiskunnallisena instituutiona on keskeinen rooli sen edelleen kehittämisessä ja edistämisessä. Tavoite on, että arjen koulutyö ohjaa oppilasta näkemään yksittäisellä oppitunnilla opittavan tiedon ja taidon yhteyden muissa oppiaineissa opittaviin käsitteisiin ja niissä käytettäviin ajattelumal-



leihin. Oppimaan oppimisen tukeminen on kuitenkin myös sitä, että opetus herättää oppilaisa oppimisen ilon ja uteliaisuuden, uuden oppimisen halun. Se ohjaa oppilasta hallitsemaan omaa oppimistaan ja tukee häntä emotionaalisesti sietämään ja jopa arvostamaan ja etsimään oppimisen vaatimaa ponnistusta ja siihen ajoittain sisältyvää epäonnistumisen riskiä. Onnistuessaan tällainen opetus tukee oppilaan persoonallisuuden kaikenpuolista kehittymistä, vahvistaa hänen kuvaansa itsestään kykenevänä oppijana ja rohkaisee häntä tarttumaan uusiin oppimishaasteisiin.

Opetushallituksen arviointistrategian hyväksymisen jälkeen vuonna 1995 ryhmä Helsingin yliopiston tutkijoita ryhtyi professori Jarkko Hautamäen johdolla kehittämään oppimaan oppimisen suomalaista viitekehystä ja siihen perustuvaa arviointijärjestelmää. Tehtävän toteuttamista varten perustettu Koulutuksen arviointikeskus laati teoreettisen pohjatyön jälkeen kouluissa opettajan johdolla tapahtuvaan aineistonkeruuseen soveltuvan oppimaan oppimisen tehtäväsarjan, joka koostui osaamistehtävistä ja oppilaan asenteita ja uskomuksia luotaavista kyselyistä. Tehtäväpakettia kokeiltiin ensimmäisen kerran jo keväällä 1996 viidellä helsinkiläisellä ala-asteella (Hautamäki ym. 1997), ja ensimmäinen valtakunnallinen oppimaan oppimisen arviointi toteutettiin syksyllä 1996 (Hautamäki ym. 1999). Seuraavana vuonna vastaava valtakunnallinen arviointi toteutettiin yhdeksänsillä luokilla (Hautamäki ym. 2000), ja vuonna 2000 oppimaan oppimisen arviointi tehtiin ammatillisissa oppilaitoksissa ja lukioissa maan ensimmäisenä koko toisen asteen koulutuksen kattavana arviointina (Hautamäki ym. 2002a). Peruskoulun yhdeksänsillä ja kuudensilla luokilla tehtiin vielä uusi arviointi oppilaiden oppimaanoppimisvalmiuksissa mahdollisesti tapahtuneiden muutosten seuraamiseksi vuosina 2001 ja 2003 (Hautamäki ym. 2003, 2005).

Valtakunnallisten arviointien ohessa Koulutuksen arviointikeskus on tarjonnut yli kymmenen vuoden ajan yksittäisille kunnille ja kouluille mahdollisuuden arvioida tarjoamansa koulutuksen tuloksellisuutta oppimaan oppimisen tehtäväpaketin avulla. Arviointiin on osallistunut tähän mennessä yli 80 000 eri-ikäistä oppijaa. Pääosin samoilla tehtävillä kerätty aineisto tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden tarkastella eri-ikäisten suomalaiskoululaisten osaamista ja asenteita ja näissä tapahtuvia muutoksia nuorten edetessä koulupolullaan. Kunnille ja kouluille tehdyt arvioinnit ovat myös nostaneet niiden avulla saatavan tiedon välittämisen koulutuksen antajalle – kunnan opetusviranomaisille yhtä lailla kuin yksittäiselle opettajalle – keskeiseen asemaan arvioinnin kokonaisuudessa.

## **2 Oppimaan oppiminen osana kansainvälistä koulutuksen arviointia**

Oppimaan oppimisen nousu koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin osaksi ei ollut vain suomalainen ilmiö. Samaan aikaan kun Opetushallitus laati uuden arviointistrategiansa, taloudellisen yhteistyö- ja kehittämisjärjestön OECD:n koulutusosasto kehitti omaa ratkaisuaan siihen, miten arvioida koulujärjestelmien kykyä vastata muuttuvan maailman haasteisiin. Oppimaan oppiminen kohdistui oppiainekohtaisten tavoitteiden sijaan tekijöihin, joista osaaminen rakentuu. OECD asetti sen sijaan tavoitteekseen

selvittää, kuinka hyvin oppivelvollisuutensa loppumetreillä olevat 15-vuotiaat osaavat soveltaa koulussa oppimaansa arjen tilanteita jäljittelevien tehtävien ratkaisemiseen.

Tämän kehityksen tuloksena syntyi kansainvälisen koulutuspolitiikan tämän hetken vaikutusvaltaisim ja tunnetuin arviointiväline PISA (Programme for International Student Assessment). Sen avulla on jo neljästi mitattu 15-vuotiaiden koululaisten osaamista lukemisen, matematiikan ja luonnontieteitten alueella 30 OECD-maassa ja alati kasvavassa määrässä OECD:n ulkopuolisia maita (OECD 2001, 2004, 2007a, 2007b). Suomessa PISA lienee tunnetuin siitä, että suomalainen peruskoulu on sen avulla kirjoitettu näytävästi maailman koulutuksen kartalle (Suomen PISA-tuloksista ja tulkinnoista ks. Hautamäki ym. 2008; Kupari & Välijärvi 2005; Välijärvi & Linnakylä 2002). Vaikka PISA ja suomalainen oppimaan oppimisen arviointi eroavat toisistaan monin tavoin, niitä yhdistää näkemys, että pelkkä osaamisen mittaaminen ei riitä, vaan samanaikaisesti tulee arvioida sen käyttöä ohjaavia asenteita ja uskomuksia.

Samaan aikaan OECD:n PISA-hankkeen kanssa Euroopan unionin piirissä alettiin pohtia taitoja, jotka kunkin EU-maan tulisi turvata kansalaisilleen osana elinikäisen oppimisen strategiaa. Yksi näistä EU:n elinikäisen oppimisen viitekehyksen kahdeksasta avaintaidosta (*key competences*, ks. Europa 2006) tuli olemaan oppimaan oppiminen (*learning to learn*)<sup>1</sup>, jonka Opetushallituskin juuri samaan aikaan kehitteillä olleessa arviointistrategiassaan nosti keskeiseen asemaan. Euroopan unionin termille antama määritelmä eroaa kuitenkin jossain määrin siitä, jonka Koulutuksen arviointikeskus otti työnsä pohjaksi. Ero selittyy osin sillä, että suomalaisen mallin kehittämisessä oli keskeistä arviointi ja termi määriteltiin sellaisten ominaisuuksien mukaan, joita pystyttiin arvioimaan luokassa.

Hieman edellisiä myöhempi avaus oppiainerajat ylittävän arvioinnin saralla on ollut Yhdysvalloista vuonna 2002 liikkeelle lähtenyt *Partnership for 21st Century Skills* -hanke, jonka tavoite on tarkastella koulutusta esikoulusta toisen asteen loppuun näkökulmana kahdennenkymmenennen ensimmäisen vuosisadan haasteet ja tarpeet. Ohjelman viitekehys on sukua Euroopan unionin avaintaidoille, mutta siinä yhdistyvät yhdessä paketissa opetussuunnitelman mukainen ainekohtainen opetus ja siihen liittyvät laajemmat, eri oppiaineita yhdistävät teemat (*Core Subjects and 21st Century Themes*) sekä omiksi kokonaisuuksikseen jaetut tavoitteet, jotka koskevat oppimis- ja innovaatiotaitoja, informaationkäsittely-, media- ja teknologiataitoja sekä elämänhallintaa ja urakehitystä (ks. P21). Lähtökohtana ovat koulun tuottamat valmiudet ja tähtäimenä projektin tavoitteiden nivominen osaksi koulun tavoitteenasettelua. Suomen opetusministeriö liittyi mukaan projektiin kesällä 2009.

<sup>1</sup> Alkuperäisen tekstin termi oppimaan oppiminen on tosin viitekehyksen suomenkielisessä versiossa jostain syystä kääntynyt termiksi oppimistaidot.

### 3 Oppimaan oppiminen

Koulutuksen arviointikeskuksen alkaessa vuonna 1995 rakentaa teoreettista viitekehystä ja tehtäväsarjaa oppimaan oppimisen arvioimiseksi, tavoitteena oli vastata neljään selkeästi erityyppiseen haasteeseen. Ensimmäinen näistä oli laatia Opetushallituksen toimeksiannon mukainen eri ikäryhmien oppimaanoppimistaitojen arviointiin soveltuva tehtäväsarja, joka perustuisi parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon oppimisen kognitiivisista ja affektiivisista ehdoista. Toinen tavoite oli kartoittaa kehitettävän testin avulla kuudes- ja yhdeksäsluokkalaisten sekä toisen asteen opiskelijoiden oppimaanoppimistaitoja ja niissä esiintyvää vaihtelua. Tähän läheisesti kytkeytyvä kolmas tavoite oli piirtää saadun tiedon varassa kuva oppimaanoppimistaitojen ikätyyppillisestä kehityksestä ala-asteen lopulta toisen asteen loppuun. Neljäs tavoite oli tarjota teoreettisesti perusteltua tietoa koulussa tapahtuvaan oppimiseen vaikuttavista tekijöistä ja siitä, missä määrin ja miten suomalainen koulu tällä hetkellä tukee oppilaiden oppimaanoppimistaitojen kehittymistä.

Ensimmäinen tavoite konkretisoitui tehtäväsarjaksi, jota kokeiltiin ensimmäisen kerran viidellä helsinkiläisellä ala-asteella keväällä 1996. Jo tämän tutkimuksen yhteydessä luotiin myös pohja sille, miten arvioinnissa kertynyttä tietoa on myöhemminkin välitetty tutkimuksessa mukana olleille kouluille ja arvioinnin tilaajalle. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarjassa ilmestyneen raportin (Hautamäki ym. 1997) kaksitahoinen tavoite kuvataan ensilehdellä seuraavasti:

”Tulokset on kerrottu raportissa niin, että koulusuoritusten sekä oppimaan oppimisen taitojen ja uskomusten rakenne tulisi selkeästi esille. Oppilaiden ja koulujen väliset erot ovat huomattavat. Saatu aineisto on kuitenkin niin laaja, että sen avulla on mahdollista kiinnittää opettajien huomio suoritusten taustalla usein monimutkaisestikin piileviin asioihin.”

Tavoitteen mukaisesti raportissa ei tyydytty pelkkien arviointitulosten esittelyyn, vaan ne kytkettiin arvioinnille asetettuihin odotuksiin ja oppimaan oppimisen taustalla olevien kognitiivisten ja motivationaalis-emotionaalisten tekijöiden teoreettiseen taustaan sekä näiden rooliin oppimisen ja koulumenestyksen pohjana. Yhdistämällä tulokset oppilaiden koulumenestystä koskeviin tietoihin oppilas-, luokka- ja koulutasolla saatettiin tuoda aiempaa yksityiskohtaisemmin esiin koulujen välisten erojen syitä ja eri tekijöiden välisiä yhteyksiä. Arvioinnin tuloksia ja oppimaan oppimisen teoreettista taustaa esiteltiin lisäksi arvioinnissa mukana olleiden koulujen opettajille erillisessä tätä varten järjestetyssä tilaisuudessa. Samalla luotiin pohja toimintamuodolle, joka on osoittautunut hedelmälliseksi tavaksi tuoda arvioinnissa saatava tieto osaksi koulun sisäistä keskustelua.

Entä miten oppimisen pohjana olevat kognitiiviset ja motivationaalis-emotionaaliset tekijät on oppimaan oppimisen teoreettisessa mallissa nähty ja miten niitä on tutkimuksissa arvioitu? Oppimaan oppiminen on paljon käytetty, mutta ilman yhteisesti hyväksyttyä sisältöä tai määritelmää oleva käsite. Koulutuksen arviointikeskus otti tehtäväsarjan laatimisessa lähtökohdakseen sen, että oppimaan oppiminen on prosessi, joka koostuu kahdesta teoreettisesti ja toiminnallisesti erillisestä, mutta yhteen

kietoutuvasta tekijästä: kognitiivisen tehtävän suoritus eli osaaminen (valmiudet, taidot, kyvyt) ja tuota suoritusta ohjaavat käsitykset (asenteet, emootiot, uskomukset). Osaamista arvioidaan teettämällä sitä mittaavia tehtäviä. Osaamisen käyttöä ohjaavia emootioita ja asenteita (dispositioita) voidaan sen sijaan arvioida joukkomittaisesti vain välillisesti. Niiden laatua ja voimakkuutta voidaan päätellä sen pohjalta, miten oppilas hyväksyy ja tekee hänelle asetetut osaamistehtävät ja miten hän vastaa oppimista ja (oppimis)toimintaa kuvaaviin väitteisiin (Hautamäki ym. 2002b).

Oppimaan oppimisen arvioinnissa mitattavat valmiudet ovat koulumenestyksen pohja, mutta ne ja koulumenestys eivät ole sama asia. Toisen mittaaminen ei poista tarvetta mitata toista. Oppimaan oppimisen komponentit – osaaminen ja sen käyttöä ohjaavat uskomukset – tukevat oppilaan työtä opetussuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi eri oppiaineissa. Tulokseen pääsemiseksi tarvitaan kuitenkin myös opettajan panos opetussuunnitelman tulkitsijana, oppimistilanteiden luojana ja oppimisen ohjaajana. Hyvä opetus kehittää kohteena olevan tiedon tai taidon omaksumisen ohella oppilaan oppimaanoppimistaitoja.

Oppimaan oppimisen osaamiskomponentin keskiössä on ajattelutaito, joka kehittyy syntymästä alkaen yksilön ja ympäristön vuorovaikutuksessa. Sen kehitystä voidaan kuitenkin tietoisesti tukea ja edistää ohjauksella ja oppisisällöillä, jotka valitaan oppijan osaamistason mukaisesti. Käsitteellinen ajattelu vaatii tuekseen kieltä sekä eri symbolijärjestelmien, kirjainten, numeroiden, aritmetiikan peruslaskusääntöjen, sosiaalisten normien tai musiikin notaation hallintaa. Kunkin näistä voidaan katsoa olevan osa yksilön kasvavaa oppimaan oppimisen kognitiivista tieto- ja taitovarantoa. Affektiivisen komponentin ydin ovat yksilön itseään ja maailmaa koskevat uskomukset sekä ne asenteet, jotka ohjaavat hänen toimintaansa uusien tiedollisten haasteiden edessä. Suotuisimmillaan kyse on uteliaisuudesta ja rohkeudesta tarttua sellaiseen, mitä ei vielä tiedä tai tunne, ja valmiudesta sietää yksitoikkoista puurtamista tai jopa epäonnistumisia silloin, kun tehtävä ei ole helposti ratkaistavissa tai taito opittavissa. Kyse on myös uskosta oman osaamisen kehittymisen ja kehittämisen mahdollisuuteen.

Uuden oppiminen vaatii aiemman osaamisen ja sen käyttöä ohjaavien uskomusten yhteispeliä. Koulumenestys ei sen vuoksi riitä yksin kertomaan missä ongelmat ovat, jos opetussuunnitelman tavoitteet jäävät saavuttamatta. Onko kyse heikoksi jääneistä perustaidoista vai haluttomuudesta edes yrittää? Onko kyse epäonnistumisen pelosta vai ylimitoitetusta uskosta omiin taitoihin ilman harjoitusta? Alisuoriutumisessa voidaan ajatella olevan kyse haitallisten uskomusten ylivallasta oppilaan pidättäytyessä kognitiivisen potentiaalinsa käytöstä koulun vaatimusten mukaisessa työssä, kun taas niin kutsutussa ylisuoriutumisessa oppilas onnistuu kompensoimaan jonkin osa-alueen heikkoa osaamistaan koulutyötä tukevien uskomustensa tai muiden osa-alueiden osaamisen avulla.

Niin ali- kuin ylisuoriutumiseen liittyy kuitenkin oma riskinsä. Alisuoriutumista ruokkivat kielteiset asenteet saattavat johtaa siihen, että oppilas laiminlyö osaamispotentiaalinsa kehittämisen ja jää aidosti jälkeen siinä, mitä hänen tulisi osata. Alisuoriutuminen muuttuu silloin heikoksi osaamiseksi, eikä opettaja välttämättä huomaa muutosta heti. Ylisuoriutumisen kohdalla voi taas käydä niin, että opettaja ei ajoissa huomaa oppilaan osaamisessa olevia aukkoja, ja jossain vaiheessa kouluympönteisim-

mätkään asenteet eivät riitä aiemman tason ylläpitämiseen. Ensin mainittu ongelma näyttää olevan tyypillisempi pojille ja jälkimmäinen ongelma tytöille. Mutta kuten muidenkaan yleistyksien, tämän ryhmätasolla näkyvän eron ei pidä antaa peittää näkyvistä eroja todellisten tyttöjen ja poikien välillä.

Oppimaan oppimisen käsitteellinen jako osaamiseen ja uskomuksiin heijastaa näkemystä, että oppimisessa ja tehtäväsuorituksessa on aina kysymys näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta. Näin on myös arviointitilanteessa. Ulkopuolelta tuleva tehtävänanto aktivoi oppilaassa automaattisesti ja välittömästi ne uskomusrakenteet, jotka vaikuttavat tehtävän hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Samalla oppilaassa aktivoituu arvio sekä niistä tiedollisista ja taidollisista valmiuksista, joita tehtävän ratkaiseminen edellyttää, että hänen omista vastaavista valmiuksistaan. Tehtävän tultua hyväksytyksi pyrkimys suoriutua siitä mahdollisimman hyvin vaatii oppilaalta sitoutumista työn vaatimaan ajatteluprosessiin ja tehtävän kannalta oleellisten ajattelun välineiden – tietojen ja prosessien – aktiivista suuntaamista tehtävän ratkaisemiseen.

Kohdistamalla tutkimus samanaikaisesti oppilaan suoritukseen (osaamiseen) ja hänen itseään ja oppimista koskeviin uskomuksiinsa pyritään pääsemään kiinni niihin prosesseihin, jotka ohjaavat tuota suoritusta. Sitomalla asennekyselyn avulla suoritukset niihin uskomusrakenteisiin, jotka ohjaavat oppilaan toimintaa, ja käyttämällä tehtäviä, jotka ammentavat koulussa opitusta mutta eivät toista sitä suoraan, oppimaan oppimisen arviointi pyrkii ylittämään oppiaineisiin sidotun arvioinnin taaksepäin katsovan luonteen. Kohteena ei ole vain juuri opittu, vaan pidemmän ajan kuluessa kertynyt yleistynyt osaaminen, ajattelun taito enemmän kuin tieto, ja oppilaan halu ja valmius käyttää sitä uudenlaisten tehtävien ratkaisemiseen ja sen vaatiman työn myötä uuteen oppimiseen.

Ajattelu on kuitenkin aina kytkeytynyt johonkin sisältöön – siihen, mitä ajatellaan tai mistä päätellään. Koska oppimaan oppimisen arvioinnissa kyse on aina myös, tai jopa ensisijaisesti, koulun vaikutuksen arvioinnista, arvioinnissa käytetyt tehtävät kiinnittyvät sisällöllisesti koulussa opeteltavaan ja opittuun. Pääosassa ei kuitenkaan ole tietyn luokkatason tai oppiaineen mukainen ”koulutieto”, vaan ajattelun tavat ja päättelyn muodot, jotka nousevat esiin ja ovat päteviä yhtä hyvin matematiikassa kuin muissakin kouluaineissa (Hautamäki, Scheinin & Arinen 2000). Arvioinnissa näiden taitojen kehitystä seurataan läpi luokka-asteiden tehtävillä, joiden tulokset voidaan kytkeä Piaget’n teoriaan ajattelun kehitysvaiheista (Hautamäki 2000; Piaget 1985; Piaget & Garcia 1989).

Lukutaidolla on uuden tiedon hankinnan ja kommunikaation perustaitona keskeinen asema myös oppimaan oppimisen arvioinnissa. Kaikki tehtävät edellyttävät jo tehtävänantonsa tulkittamiseksi ymmärtävää peruslukutaitoa, ja osa päättelytehtävistä on sanallisia. Erillisen arvioinnin kohteena on arvioiva tai tulkitseva lukutaito, vaihe, jossa lukemisen oppimisesta on siirrytty lukemalla oppimiseen. Tehtävä mittaa oppilaiden kykyä tulkita ekspositorisen tekstin viestiä, ja osaamisen kriteerinä on koulutetun aikuisen tulkinta viestin sisällöstä (Lehto ym. 2001; Lyytinen & Lehto 1998; Scheinin ym. 2000). Osaamistehtävissä korostuu äidinkielen ohella matematiikka ja sen symbolikieli. Mittauksen kohteena ei kuitenkaan ole oppilaiden senhetkisen opetuksen mukainen matematiikka, vaan tehtävät rajoittuvat sisällöllisesti peruskou-

lumatematiikan perusteisiin eli aritmetiikan peruslaskutoimituksiin (Hautamäki & Scheinin 2000). Näiden kahden oppiaineen painottuminen juontuu siitä, että niillä on keskeinen asema oppilaiden ajattelun kehittämisessä ja kehittämisessä. Ne edustavat myös niitä tietoja, taitoja ja osaamista, joita nimenomaan koulun tehtävä on välittää nuorille tämän päivän ja huomisen haasteita varten.

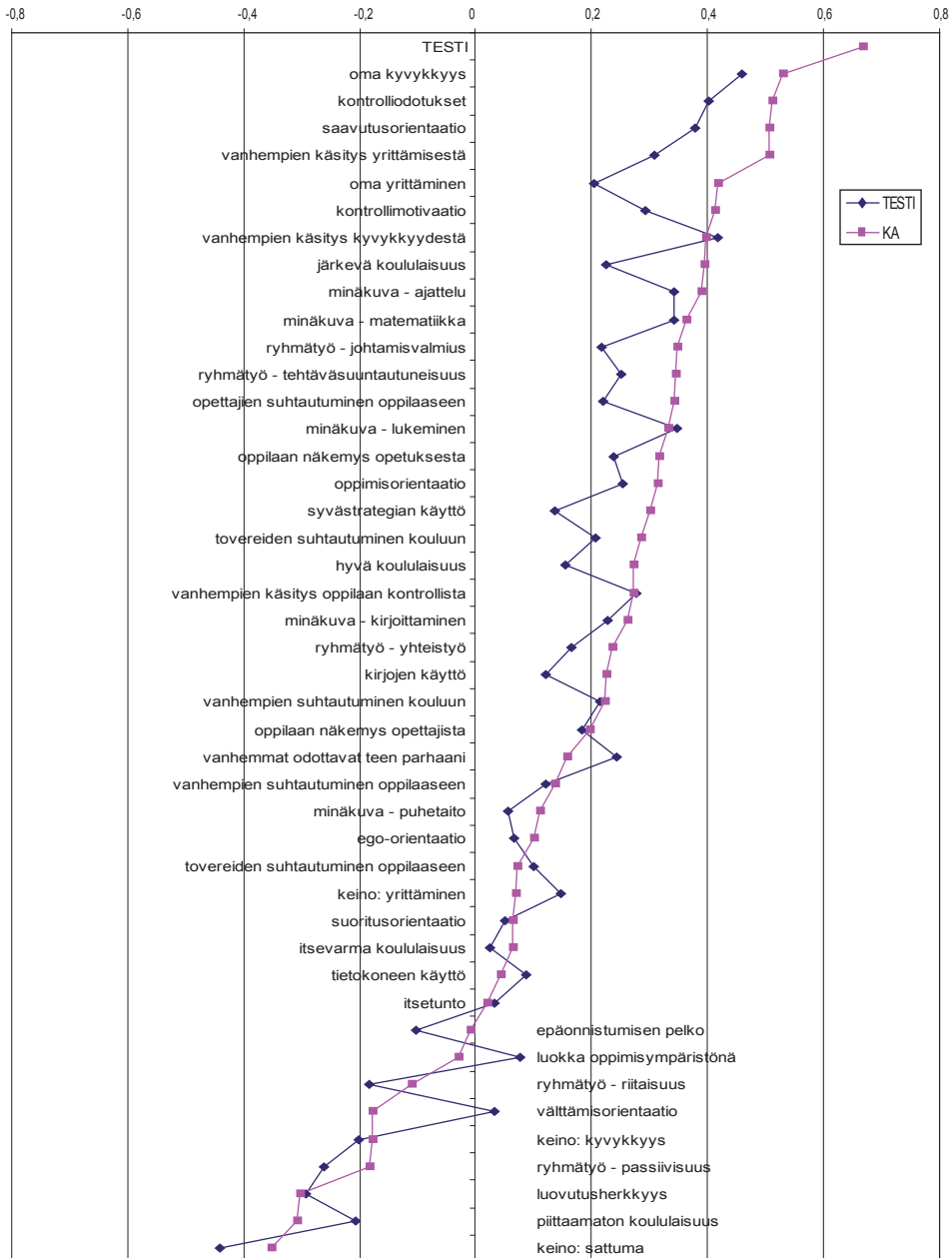
Oppilaan asenteita ja uskomuksia lähestytään arvioinnissa kahdesta eri suunnasta. Ensinnäkin tarkastellaan uskomuksia, joita oppilaalla on itsestään ja paikastaan kasvun ja kehityksen keskeisissä ympäristöissä – kotona, koulussa ja ystäväpiirissä. Arvioinnin kohteena ovat yhtä lailla oppilaan näkemys vanhempiensa ja tovereidensa suhtautumisesta kouluun kuin hänen oma näkemyksensä itsestään koululaisena ja osaajana, hänen itsetuntonsa ja kuvansa asemastaan ystäväpiirissään. Myös oppilaan kokemus luokastaan ja koulustaan oppimisympäristönä selittävät, miten hän suhtautuu oppimiseen ja koulun hänelle asettamiin haasteisiin. (Hautamäki & Hautamäki 2000; Scheinin 2000.) Toinen, motivaatioteoriaan perustuva tarkastelu lähestyy oppilasta koulun tälle asettaman keskeisen tehtävän – oppimisen – näkökulmasta, ja siinä painotetaan oman oppimisen säätelyn ja tavoitteenasettelun kysymyksiä. Tältä osin arviointi kattaa muun muassa ne ylemmän tason tiedostetut tai tiedostamattomat tavoitteet, jotka ohjaavat oppilaan koulunkäyntiä (uuden oppiminen, menestyminen, oman minän suojeleminen, mahdollisimman vähällä pääseminen), tekijät, joiden oppilas uskoo ohjaavan opinnoissa menestymistä (yrittäminen, kyvyt, sattuma) sekä hänen valmiutensa tehdä töitä menestymisensä hyväksi (Niemivirta 2000).

## 4 Oppimaan oppimisen yhteys koulumenestykseen

Osaamisen ja sen käyttöä ohjaavien uskomusten välinen suhde on jo itsessään kiinnostava ja tarjoaa välineitä oppilaiden käyttäytymisen ja oppimisprosessin tulkintaan. Kuvasta tulee kuitenkin koulun näkökulmasta antoisampi, jos molempia tarkastellaan suhteessa koulumenestykseen, siihen miten oppilaat käyttävät tietojään ja taitojaan koulun tarjoamissa oppimistilanteissa. Koska oppilaiden tunneilla osoittamaa osaamista tai oppimista ei käytännön syistä voida yleensä ulkopuolisen arvioinnin yhteydessä erikseen tarkkailla, on tältä osin tyydyttävä tarkastelemaan oppilaiden testissä osoittaman osaamisen ja oppimiseen liittyvien asenteiden yhteyttä heidän koulumenestykseensä. Testiosaaminen, jossa ei tutkita varsinaista tietoa-aineksen hallintaa, selittää yhdeksäsluokkaisilla noin 40 % kolmen keskeisen lukuaineen (äidinkieli, matematiikka, A1-kieli) keskiarvossa esiintyvistä vaihtelusta ja mitatut asennetekijät noin 25 % (Kupiainen 2007). Kiinnostavaa on, että pojilla oppimista tukevat asenteet selittävät koulu-uran edetessä yhtä suuremman osan eroista, kun taas tytöillä erot liittyvät pikemminkin haitallisten uskomusten määrään tai voimakkuuteen.

Kuviossa 1 on esitetty yksittäisten mitattujen uskomusten ja asenteiden yhteys oppilaiden testiosaamiseen ja koulumenestykseen peruskoulun yhdeksännellä luokalla. Asennemuuttujat on järjestetty sen mukaan, kuinka vahva niiden yhteys oppilaiden koulumenestykseen on. Kuvion kahden käyrän välisen eron voi tulkita kuvaavan sitä, kuinka paljon ”lisäarvoa” tai haittaa kyseinen uskomus antaa oppilaille, joiden testissä

osoittama osaaminen on samaa tasoa. Koska tavoitteena on löytää nimenomaan tekijöitä, jotka edesauttavat oppilaiden sitoutumista koulutyöhön ja koulun tavoitteisiin tai haittaavat sitä, useimmat mitatut uskomukset ovat sellaisia, joiden yhteys koulumenestykseen on voimakkaampi kuin niiden yhteys oppilaiden testiosaamiseen.



**Kuvio 1.** Arvioinnissa käytettyjen asennemuuttujien yhteys koulumenestykseen ja testiosaamiseen

## 5 Oppimaan oppimisen arvioinnin tulosten raportointi

Tähän asti tehdyt oppimaan oppimisen arvioinnit voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään. Ensimmäisen muodostavat Opetushallituksen tilauksesta viime vuosituhannen lopulla tehdyt valtakunnalliset arvioinnit. Niiden kenties merkittävin saavutus oli se, että niissä nostettiin peruskoulu esiin instituutiona, joka oppiainekohtaisten tietojen ja taitojen ohessa luo perustan yksilöiden elinikäiselle oppimiselle. Niiden tulokset tarjosivat kuitenkin myös valtakunnallisen normipohjan (perustason) kullekin arvioidulle luokka-asteelle. Toisen ryhmän muodostavat arvioinnit, joiden lähtökohtana on ollut yksittäisen koulun, kunnan tai kuntaryhmän halu arvioida oman koulunsa tai koulujensa toimintaa arjen koulutyötä palvelevalla, mutta valtakunnallisesti vertailukelpoisella tavalla.

Valtakunnallisten arviointien tulokset on raportoitu Opetushallituksen tutkimus-sarjassa (Hautamäki ym. 1999, 2000, 2002a, 2003, 2005), minkä lisäksi mukana olleille kouluille on myöhemmissä arvioinneissa toimitettu tarkempi tieto oman koulun tuloksista suhteutettavaksi raportissa julkaistuihin ryhmäkeskiarvoihin. Teokset toimivat edelleen arvokkaana tietolähteenä moninaisista oppimiseen liittyvistä ja vaikuttavista tekijöistä sekä suomalaisesta peruskoulusta ja toisen asteen koulutuksesta. Johdantoluvuista on luettavissa, että samaan aikaan arviointi tuli koulutuksen ohjauksen välineenä arkipäiväiseksi käytännöksi. Raporttien painopiste on kuitenkin ollut oppimaan oppimisen teoreettisessa taustassa sekä sen luonteessa oppiainerajat ylittävänä tekijänä, jonka kehittyminen tulee varmistaa tavassa, jolla opetus pyrkii opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseen eri oppiaineissa. Arvioinnin eri osa-alueet on kolmessa ensimmäisessä raportissa esitetty omina artikkeleinaan, joita voi edelleen suositella oppimaan oppimisen teoreettisen viitekehyksen suomenkieliseksi peruskirjallisuudeksi.

Myöhempien koulu- ja kuntakohtaisten arviointien tavoitteet ovat pääosin poikenneet niin ensimmäisestä pilottitutkimuksesta (Hautamäki ym. 1997) kuin myöhemmistä valtakunnallisista arvioinneista. Koska oppimaan oppimisen teoreettista taustaa on käsitelty varsin perusteellisesti noissa julkaisuissa, on myöhempien arviointien raportointi rakennettu toisin. Kuntatasolla oppimaan oppimisen arviointi on yleensä toteutettu kiinteänä osana kunnan arviointistrategiaa. Keskeinen tavoite on tällöin ollut suhteuttaa arvioinnin tulokset toisaalta oppilaiden opetussuunnitelman mukaiseen etenemiseen, toisaalta sellaisiin koulun sisäisiin ja sen vaikutuspiirin ulkopuolella oleviin tekijöihin, joiden tiedetään vaikuttavan oppimistuloksiin. Näin toteutettuna arviointi tarjoaa mahdollisuuden piirtää pelkkiä oppimistuloksia tarkempi kuva kunnan kouluista. Useammassa koulussa samalla luokka-asteella toteutettava arviointi tuo lisäksi käyttöön ulkopuolisen kriteerin, jolla voidaan tarkastella esimerkiksi koulujen arvosanakäytännöissä ilmeneviä eroja.

Näiden kunta- ja koulukohtaisten arviointien raportointiin on Koulutuksen arviointikeskuksessa kehitetty useammanlaisia malleja. Lähtökohtana on, että oppimaan oppiminen sijoittuu koulutuksen tuloksellisuuden kolmiulotteisessa mallissa (tehokkuus, vaikuttavuus, taloudellisuus) yhdeksi vaikuttavuuden osa-alueeksi; muut kak-

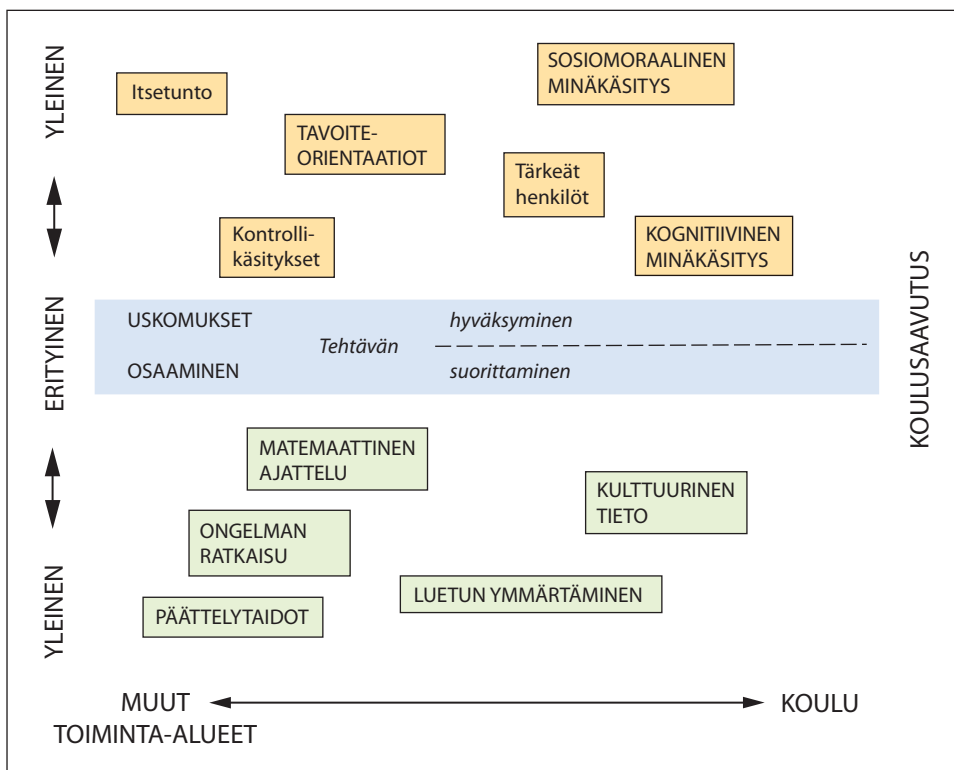


si ovat opetussuunnitelman mukaiset oppimistulokset ja kommunikaatiovalmiudet (Opetushallitus 1998). Tämän ajatuksen ja Snow'n (1989) kasvatusteoreettisen arvioinnin perusmallin pohjalta raportissa rakennetaan suomalainen oppimaan oppimisen tulkinta, jossa tukeudutaan myös kasvatopsykologiseen näkökulmaan (kuvio 2).

	<b>Valmiuksina</b>	<b>Oppimis- ja opetus-siirtymässä</b>	<b>Tuloksina, tuotoksina, uusina valmiuksina</b>
<b>KÄSITE-RAKENTEET</b>	Kiteytynyt äly Käsitellimit	Uuden tiedon muokkaus Mallien muutos	Selitys Näkökulmat
<b>TOTEUTTAMIS-TAIDOT</b>	Joustava äly Ajatteluorientaatiot	Tiedonhankintataidot Valikoiva tarkkaavaisuus	Hallinta Yleistys Automaattinen luku ja lasku
<b>OPPIMIS-STRATEGIAT</b>	Pinta- ja syvätyöstö	Kyselystrategiat Kirjat Sanat ja kuvat Työstöerot	Tiivistäminen
<b>ITSESÄÄTELYN FUNKTIOT</b>	Tietoisuus oppimisesta ja motivaatiosta	Tavoitteiden suojaus Virheen jälkeinen tietoisuus	Toiminnan säätely Joustava orientaatio
<b>MOTIVAATIO-SUUNTAUTUMISET</b>	Suoritusmotivaatio Oppimismotivaatio Pelko, tuska	Tavoitteiden muodostus Sisällöstä kiinnostuminen	Mielenkiinto Itseluottamus Autodidaktiivisuus

**Kuvio 2.** Kuntaraporteissa esitetty malli kasvatustieteellisen arvioinnin kohteista oppimis-opetusprosessin eri vaiheissa

Oppimaan oppimisen teoreettinen perusta ja sen arvioinnissa mitattavat osa-alueet kiteytetään raportissa kaavioksi, jonka keskellä kulkevat rinnan koulusaavutuksen pohjana oleva kognitiivinen ja affektiivinen elementti: koulun asettaman (oppimis) tehtävän hyväksyminen ja suorittaminen. Arvioinnin kohteena olevat tiedot, taidot ja uskomukset on sijoitettu kenttään osoittaen sekä niiden mittaamisessa käytettyjen tehtävien tai kyselyjen kiinteä yhteys arjen koulunkäyntiin ja sen vaatimukseen (akseli yleinen/erityinen) että niiden erillisuus koulusta ja oppilaan muista toimintakentistä (kuvio 3).



**Kuvio 3.** Kuntaraporteissa esitetty oppimaan oppimisen perusmalli: osaaminen ja uskomukset

Mallia täydentää oppimaan oppimisen arvioinnin sisäinen viitekehys, johon on kirjattu termin määritelmä sekä yksittäisten osaamistehtävien ja uskomusmittarien kohde (kuvio 4). Tätä seuraa arvioinnissa käytettyjen tehtävien tarkempi esittely liitteessä olevine esimerkkiosioineen sekä tulosten raportoinnissa käytettyjen valtakunnallisiin normiarvoihin perustuvien graafisten kuvioiden lukuohje.

Varsinainen tulosten raportointi alkaa raporteissa kuviolla, jossa arvioinnin kohteena ollut kunta ja sen koulut on sijoitettu kaksiulotteiseen valtakunnalliseen vertailukehikkoon, joka kertoo yhdellä silmäyksellä kunnan ja/tai arviointiin osallistuneiden koulujen oppilaiden arvioinnissa osoittaman osaamisen ja koulutyötä tukevien uskomusten tason (kuvio 5).

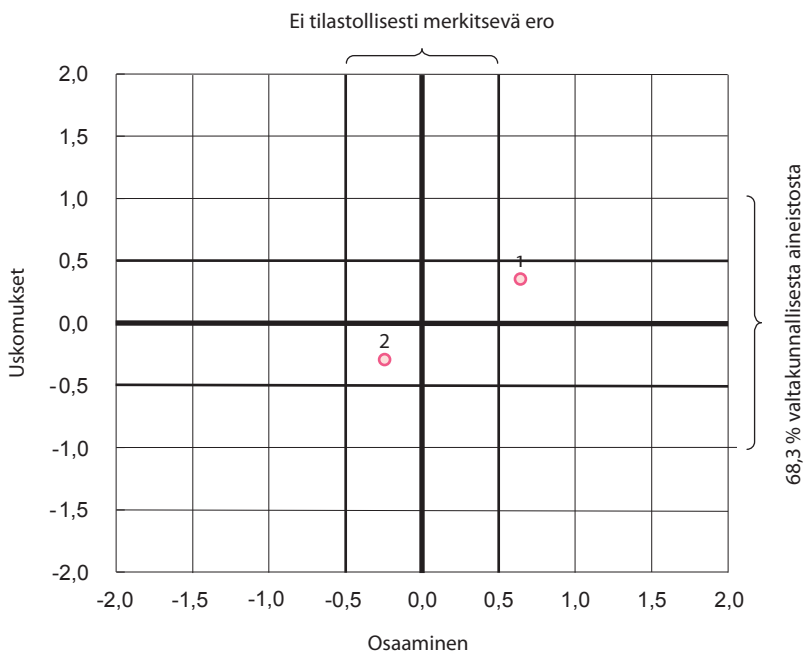
Myös kunkin osaamistehtävän ja asennemittarin tulokset raportoidaan suhteutettuna joko valtakunnalliseen normiaineistoon tai, jos se palvelee paremmin arvioinnin tavoitteita, arviointiin osallistuneiden koulujen tai oppilaiden ao. keskiarvoon. Jotta raportointi palvelisi mahdollisimman hyvin nimenomaan kouluja ja yksittäisiä opettajia, normiaineiston pohjalta on laskettu kolme tehtäväkohtaista raja-arvoa: mediaani (suoritus- tai asennetaso, joka jakaa koko oppilasjoukon kahteen yhtä suureen osaan) sekä alimman ja ylimmän neljänneksen keskiarvo. Näiden avulla voidaan esittää graa-



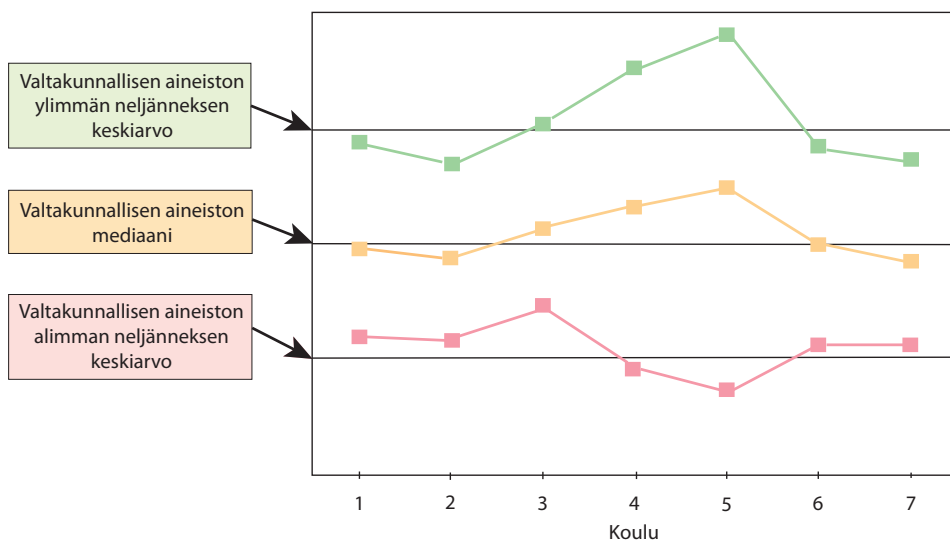
**Kuvio 4.** Kuntaraporteissa esitetty oppimaan oppimisen arviointikehys

fisesti suhteellisen helposti luettavalla tavalla, miten yksittäisen koulun tai luokan oppilaiden osaaminen ja uskomukset suhteutuvat valtakunnalliseen tai muiden arviointiin osallistuneiden koulujen/luokkien vastaavaan tulokseen (kuvio 6).

Oppilaiden testissä osoittaman osaamisen ja uskomusten muuttujakohtainen raportointi yhdistettynä oppilaiden koulumenestystä ja kotitaustaa koskeviin tietoihin tarjoaa mahdollisuuden varsin tarkan kuvan piirtämiseen siitä, mitkä tekijät ovat yhteydessä koulujen välisiin eroihin esimerkiksi oppilaiden myöhemmässä jatkokoulutukseen hakeutumisessa. Kuva muuttuu entistä tarkemmaksi ja paremmin yksittäistä koulua ja opettajia palvelevaksi, jos tuloksia tarkastellaan luokittain koulujen sisällä. Tuloksien tulkinnassa tulee kuitenkin olla tarkka, sillä luokkatasolla alin ja ylin neljännes koostuvat usein vain pienestä määrästä oppilaita ja yhdenkin poissaolo testipäivänä vinouttaa helposti tuloksia. Näin tarkka raportointi antaa kuitenkin arvokasta tietoa silloin, kun luokkien välillä on esimerkiksi painotuksista tai kielivalinnoista johtuvia



**Kuvio 5.** Kuntaraporteissa käytetty osaamisen ja uskomusten kaksiulotteinen malli



**Kuvio 6.** Kuntaraporteissa käytetty osaamisen ja uskomusten raportointimalli, jossa tulokset suhteutetaan valtakunnalliseen normiin käyttäen mediaania sekä alimman ja ylimmän neljänneksen (kvartaalin) keskiarvoa.

osaamis- ja asenne-eroja tai kun joidenkin luokkien oppilasaines muista syistä eroaa selvästi koulun keskiarvosta. Luokka- ja muuttujakohtainen raportointi auttaa myös opettajia etsimään parhaita mahdollisia keinoja erilaisten luokkakohtaisten ongelmien ratkaisemiseen. Esimerkiksi sen tietäminen, onko heikoimmin menestyvien oppilaiden ongelmana (vain) heikko osaaminen jollain keskeisellä osa-alueella vai myös kielteiset asenteet, saattaa helpottaa toimivan ratkaisun löytämistä päivittäisessä opetustyössä.

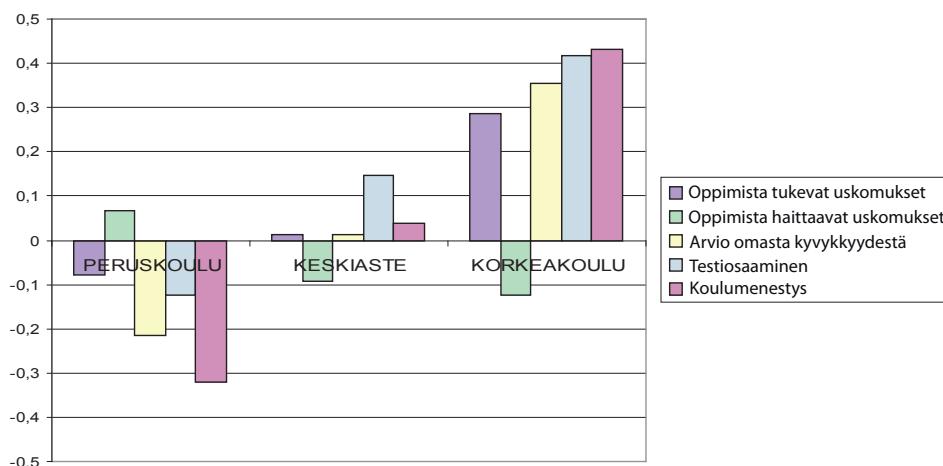
Oppimaan oppimisen kaltaisessa arvioinnissa, joka ei vaikuta oppilaan arvosanoihin (nk. *low stakes test*), joidenkin oppilaiden suoritus saattaa poiketa selvästi siitä, mihin he pystyisivät, jos tietäisivät tuloksen vaikuttavan arvosanoihin. Oppilaat tuskin voivat ylittää testissä oman osaamisensa tasoa (kaikkiin monivalintatehtäviin sisältyvää arvauskerrointa lukuun ottamatta), mutta he voivat jopa tahallaan menestyä tavallista heikommin. Etenkin osaamistehtävien kohdalla on sen vuoksi aina pidettävä mielessä, että kyse on *testissä osoitetusta osaamisesta*, joka saattaa poiketa siitä, mihin oppilas pystyy tilanteessa, jossa tulos vaikuttaa esimerkiksi hänen jatko-opintoihinsa tai vaikka vain seuraavan todistuksen arvosanoihin.

Se, että yksi tai useampi oppilas luokassa kieltäytyy yrittämästä parastaan hänelle koulussa annetussa tehtävässä, on kuitenkin jo itsessään tulos, joka ansaitsee tulla huomioituksi arvioinnin tuloksena. Epäilyyn on aina syytä, jos testimenestyksen ja kouluarvosanojen välinen yhteys on odotusten vastainen, joskin syy voi myös olla koulujen välisissä eroissa virallisessa oppilasarvostelussa. Vastaesimerkki ovat oppilaat, jotka suoriutuvat oppimaan oppimisen arvioinnin tehtävistä selvästi opettajan odotuksia paremmin. Selitys voi löytyä esimerkiksi siitä, että tällä kertaa kyse ei ole koulun esittämästä vaatimuksesta vaan kuin vapaasti valitusta älyllisestä haasteesta, joka on itse oma palkintonsa. Molemmat ilmiöt voivat auttaa opettajaa ymmärtämään aiempaa paremmin oppilaiden uskomusten ja osaamisen välistä suhdetta tai luokassa vallitsevia erilaisia toimintakulttuureja.

Edellä kuvattujen raporttien puutteena voidaan pitää sitä, että niissä ei – usein resurssisyistä – ole tarkasteltu tulosten yhteyttä arvioinnissa kerättyihin taustatietoihin. Puute on sikäli erityisen valitettava, että raporteissa käytetty valtakunnallinen normimalli olisi tarjonnut valmiin pohjan myös tällaisille analyyseille, ja kansalliset ja kansainväliset tutkimukset ovat toistuvasti osoittaneet koulumenestyksen yhteyden niin oppilaiden sukupuoleen kuin heidän kotitaustaansa. Näiden roolia on kuitenkin käsitelty monessa erillisessä kunta- ja koulutason raportissa etenkin niiden pääkaupunkiseudun kuntien kohdalla, joiden kanssa Koulutuksen arviointikeskus on pitkään tehnyt yhteistyötä. Tilaaajalle on tällöin toimitettu perusraportin lisäksi yksittäisiin kysymyksiin keskittyviä tarkasteluja, tai sitten koko raportointi on rakennettu vastauksiksi nimenomaisiin tutkimuskysymyksiin.

Arviointikeskuksen yhteistyö pääkaupunkiseudun kuntien kanssa on ollut kaikkiaan pitkäjänteistä, ja kunnat ovat sitoneet oppimaan oppimisen arvioinnin osaksi oman arviointistrategiansa kokonaisuutta. Joissain tapauksissa arvioinnissa on seurattu tietyn oppilasikäluokan oppimaan oppimisen kehitystä koulutuksen nivelvaiheesta toiseen, joskus taas on arvioitu samoja kouluja moneen kertaan tai kaikki kunnan koulut tietyn ajanjakson aikana (Hautamäki ym. 2004). Näissä tutkimuksissa tarkastelun painopiste on usein ollut oppimistaitojen kehityksen ulkoisten ehtojen vai-

kutuksessa. Käytännössä tämä on tarkoittanut oppimaan oppimisen keskimääräisen tason tai valtakunnallisen vertailun sijaan koulun, luokan, sukupuolen tai oppilaiden kotitaustan vaikutuksen etsimistä ryhmäkohtaisten vertailujen avulla. Vertailujen tulokset on usein esitetty yksinkertaistaen kahden muuttujan, esimerkiksi osaamisen ja kotitaustan, välisenä tilastollisena yhteytenä (korrelaationa). Usein myös on verrattu tietyn taustamuuttujan perusteella muodostettujen ryhmien (tytöt ja pojat, vanhempien koulutustason mukaiset ryhmät) välisiä eroja oppilaiden osaamisessa ja/tai asenteissa (kuvio 7).



**Kuvio 7.** Esimerkki äidin koulutuksen mukaisten ryhmien välisistä eroista oppilaiden testissä ilmaisemissa asenteissa, testiosaamisessa ja koulumenestyksessä (ryhmien välinen ero muissa kuin haitallisissa uskomuksissa tilastollisesti merkitsevä; ANOVA  $F[2/1459] = 14/29/31/49$ , kaikki  $p < .001$ )

Kunta- ja koulukohtaisissa arvioinneissa kirjallinen raportti on aina osa tulosten raportointia. Vallitsevan tilanteen tarkka kuvaaminen kerätyn aineiston valossa on toki tärkeää. Arvioinnin syvempi tavoite on kuitenkin synnyttää koulussa tai kunnan koulutoimen piirissä toimintaan johtavaa keskustelua siitä, mitä on mitattu, miksi on mitattu juuri sitä ja mitä koulun tai kunnan koulutoimen kehittämisen näkökulmasta merkityksellistä tulokset kertovat. Koulutuksen arviointikeskus onkin systemaattisesti pyrkinyt siihen, että raportin valmistuttua tilaaja järjestää tilaisuuden tai tilaisuuksien sarjan, jossa tutkimuksen tekijä käy tutkimuksen lähtökohdat ja sen tulokset yksityiskohtaisesti läpi opettajien ja/tai muiden asianosaisten kanssa. Monessa kunnassa ja koulussa oppimaan oppiminen ja koulussa toteutettu arviointi ovat olleet näkyvä osa kyseisen lukukauden VESO-päivien ohjelmaa. Näin myös ne opettajat, joiden luokissa arviointia ei ole tehty, ovat päässeet osalliseksi koulun kehittämiseksi tehdystä työstä. Helsingin opetusviraston kanssa 2000-luvun vaihteessa tehdyssä laajassa arviointihankkeessa kaupunki koulutti lisäksi osan mukana olleista opettajista välittämään

arvioinnissa kertynyttä tietoa muille kollegoilleen, jotta tieto tulisi mahdollisimman laajamittaisesti hyödynnetyksi jokapäiväisessä koulutyössä.

## 6 Oppimaanoppimistaitojen arvioinnista koulun monipuoliseen kuvaamiseen

Arviointi jaetaan alan kirjallisuudessa karkeasti kahteen luokkaan. Formatiivisen arvioinnin ensisijainen tavoite on auttaa oppilasta ja opettajaa muotoilemaan sekä tarvittaessa tarkistamaan oppilaan oppimista koskevia lyhyen tähtäimen tavoitteita. Summatiivisen arvioinnin perustehtävä on ilmaista, missä määrin oppilas on saavuttanut hänelle asetetut tavoitteet. (Sadler 1989, 1998; Taras 2005; William & Black 1996.) Formatiivisen arvioinnin ”näyttämö” on luokkahuone. Se tapahtuu oppilaan ja opettajan välisenä vuorovaikutuksena, jonka keskiössä on oppilaan oppimisen välitön tukeminen ja ohjaaminen. Painopiste ei ole arvostelman muodostamisessa oppilaan saavuttamasta tieto- tai taitotasosta, vaikka tämä saattaakin olla arvioinnin *formatiivisen käytön* välttämätön ehto (Taras 2005, 468). Opettajan näkökulmasta formatiivinen arviointi tarkoittaa palautetta, tehtävänantoa tai ohjausta, joka palvelee oppilaan senhetkistä oppimistarvetta. Oppilaan näkökulmasta se tarkoittaa kehittyvää ymmärrystä omasta osaamisesta, sen puutteista, vahvuuksista ja seuraavaksi otettavista askelista. Summatiivinen arviointi liittyy useimmiten tietyn opiskeltavan kokonaisuuden päättymiseen, ja sen tulos ilmaistaan arvosananä tai muuna indikaattorina, joka ilmaisee oppilaan osaamisen tason suhteessa oppimiselle asetettuihin tavoitteisiin ja/tai muihin oppilaisiin.

Oppimaan oppimisen arviointi voidaan nähdä sekä formatiivisena että summatiivisena. Arvioinnin tuloksia voidaan käyttää summatiivisesti sen indikaattorina, kuinka hyvin yksittäinen opettaja, koulu tai kunta on onnistunut tukemaan oppilaitensa oppimaan oppimisen kehitystä. Opettaja voi kuitenkin hyödyntää arvioinnin tuloksia kehittämällä opetustaan suuntaan, joka entistä selkeämmin edistää oppilaiden ajattelutaidon kehitystä, vahvistaa oppimista tukevia asenteita tai ohjaa luopumaan oppimista haittaavista toimintamalleista. Oppilaan näkökulmasta oppimaan oppimisen arviointi ei sen sijaan ole ollut kumpaakaan, koska arviointiin ei ole sisällynyt oppilastason palautetta – ei edes tietoa tehtävien oikeista ratkaisuksista. Ainoaksi vaikutukseksi jää siis se formatiiviseen arviointiin rinnastettavissa oleva kokemus, jota koulussa opittujen tietojen ja taitojen suuntaaminen perinteisistä koulutehtävistä poikkeaviin osaamistehtäviin antaa oppilaalle, joka hyväksyy tehtävien tuoman haasteen ja ehkä jopa innostuu niiden vaatimasta askeleesta hankitun osaamisen käyttöön uudenlaisen tehtävän ääressä.

Oppimaan oppimisen arviointi poikkeaa koulun perinteisestä summatiivisesta arvioinnista siinä, että sen tavoitetasoa ei ole kirjattu opetussuunnitelmaan tai muuhun opettajan työtä ohjaavaan dokumenttiin, joskin tulosten suhteuttaminen valtakunnalliseen tasoon voidaan tulkita jonkinlaiseksi normiksi. Arvioinnin osaamistehtäville voidaan kuitenkin määrittää kriteeripohjainen tavoitetaso käyttäen hyväksi kognitiivisen psykologian tietoa ajattelun ikään sidotusta kehityksestä (Inhelder & Piaget 1958).

Sarjassa mukana olevan Piaget'n teoriaan perustuvan tehtävän kautta myös muille tehtäville voidaan laskea ohjeelliset kehitykselliset normit (Hautamäki 2000). Mitattavien asenteiden teoriataustasta huolimatta niiden kohdalla on aina kyse vain normatiivisesta kriteeristä. Mukaan otetut asenteet ja uskomukset on kuitenkin valittu ja niitä koskevat väittämät muotoiltu siten, että asteikon maksimi- tai minimiarvon voidaan katsoa edustavan jonkinlaista "ihannetilaa" tai ainakin sanoa, että "enemmän" tai "vähemmän" jotain ominaisuutta on oppimisen näkökulmasta parempi tila

Väittämien muotoiluun liittyvät ongelmat sekä yksilölliset erot oppilaiden taipumuksessa käyttää mittarin ääriarvoja estävät kuitenkin tulosten normatiivisen tulkinnan. On lisäksi ilmeistä, että oppilaiden iän myötä tarkentuva kyky arvioida itseään ja toimintaansa kasvattaa heidän kriittisyyttään ääriarvojen käyttämisessä. Asenteiden kohdalla on siis tyydyttävä määrittämään kullekin ikäryhmälle oma normitasonsa empiirisen näytön pohjalta. Kriteerinä on tällöin toisaalta kunkin uskomuksen yhteys koulumenestykseen ja oppilaiden testissä osoittamaan osaamiseen, toisaalta kyseisen uskomuksen "taso" oppilailta, jotka tehokkaimmin hyödyntävät osaamistaan tavoitteittensa suunnassa.

## 7 Koulu oppimisympäristönä ja oppilaiden koulupolkujen seuranta

Arviointikeskuksen 1990-luvun lopulla alkaneen toiminnan ensimmäinen tavoite oli oppimaan oppimisen määrittäminen koulun tuottamaksi ja edistämäksi valmiudeksi ja välineen kehittäminen sen eri osatekijöiden – tietojen, taitojen ja asenteiden – mittaamiseen. Seuraava tehtävä on ollut sellaisten opetuksellisten ja organisatoristen tekijöiden esiin nostaminen, jotka tukevat oppilaiden oppimaanoppimisvalmiuksien kehittymistä osana päivittäistä opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Ensimmäinen askel tällä saralla oli vuoden 2003 valtakunnallisen kuudensien luokkien arvioinnin yhteydessä opinnäytetyönä tehty opettaja- ja rehtorikysely, jonka tulokset voitiin yhdistää oppilaiden oppimaanoppimisarvioinnin tuloksiin (Liski 2004). Kahteen seuraavana vuonna toteutettuun kunnalliseen arviointiin liitettiin edellisen pohjalta kehitetty laajempi kysely, jossa opettajia pyydettiin arvioimaan opetuksellisia tavoitteitaan ja niiden toteutumista, omaa luokkaansa (yläkoulun puolella kaikkia opettamiaan luokkia), sekä kouluun ja sen johtamista (Kupiainen 2005b). Oppilaiden testiosaamiseen ja uskomuksiin yhdistettynä kysely tarjosi mahdollisuuden tarkastella lähemmin sellaisia luokka- ja koulutason tekijöitä, jotka aiemman tutkimuksen mukaan ovat yhteydessä oppilaiden osaamiseen ja mitä ilmeisimmin siis myös oppimaanoppimistaitojen kehittymiseen (Hattie 1999, 2005; Hattie & Timperley 2007; Wright ym. 1997).

Jo aiemmissa tutkimuksissa oli huomattu, että pääkaupunkiseudun oppilaiden väliset erot näkyvät ensisijaisesti luokkien, ei koulujen, välisenä erona, ja sama ilmiö tuli esiin sekä luokan- että – erityisesti – aineenopettajien vastauksissa. Se, että yläkoulun opettajat arvioivat opettamiaan luokkia melko yksimielisesti, antoi tukea oppilasarvioinnin osaamis- ja uskomuskomponentin välisten suhteiden tulkinnalle. Ehkä



merkittäväntä oli kuitenkin se, että äänen antaminen arvioinnissa myös opettajille ja opettajakyselystä saatujen tietojen yhdistäminen oppilasarvioinnin tuloksiin toivat arvioinnin lähemmäs päivittäistä koulutyötä ja sen kehittämistä.

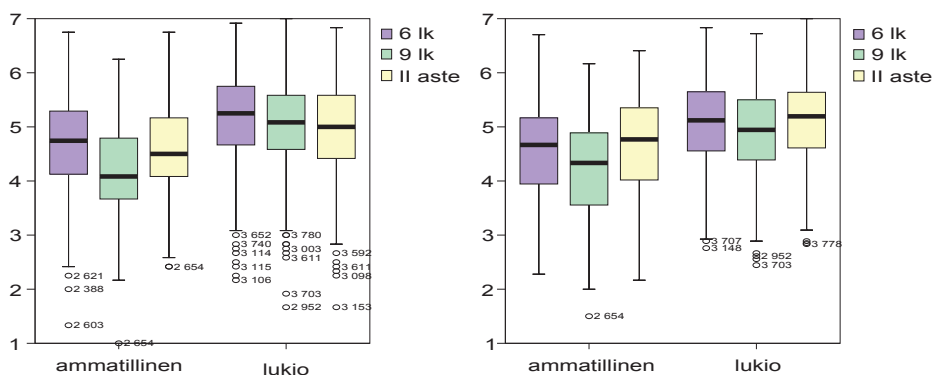
Toisessa edellä kuvatuista arvioinneista tehtiin myös uusi menetelmällinen aluevaltaus: oppituntien videointi. Opetustilanteita videoitiin opettajien sekä oppilaiden ja heidän vanhempiansa suostumuksella kuudessatoista oppimaan oppimisen arviointiin osallistuneessa luokassa kahdella oppitunnilla (äidinkieli ja matematiikka). Videoaineistosta tehtiin oppilasarvioinnin ja opettajakyselyn tuloksiin yhdistetty alustava analyysi koululle ja kunnan opetustoimelle kirjoitettuun raporttiin. Aineiston käsittely vaatii paljon työtä, ja tarkempi analyysi tallenteissa näkyvän luokkatyöskentelyn ja oppilaiden oppimaanoppimistaitojen välisestä yhteydestä on vielä työn alla. Aineistoa on kuitenkin jo käytetty mm. opinnäytetyössä (Tomisaho 2006), luokahuoneessa tapahtuvaa oppimiskeskustelua koskevassa artikkelissa (Routarinne 2008) sekä opettajankoulutuksessa. Analyysin vaatimasta työmäärästä huolimatta videointi on omaksuttu osaksi oppimaan oppimisen arvioinnin aineistonkeruuta. Yksi esimerkki on Helsingissä vuonna 2006 toteutettu arviointi, jonka yhteydessä videoituja oppitunteja käytettiin analyysin keskeisenä osana oppilasarvioinnin ohessa. Tutkimukseen pohjaavassa opinnäytetyössä luokanopettajat pohtivat lisäksi nk. *stimulated recall* -menetelmää käyttäen omaa opetustaan ja luokkansa työskentelyä videoaineistosta leikatujen katkelmien pohjalta (Vanhanen 2009). Tällä hetkellä työn alla on menetelmän kehittäminen siten, että myös oppilaiden ääni saataisiin paremmin kuuluviin; he voisivat kommentoida ja pohtia tallenteilta näkyviä tilanteita (ks. Suntio 2002).

Hyvin erilaisen näkökulman oppimaan oppimisen arvioinnin käyttöön koulun kehittämisen välineenä on tarjonnut pitkittäistutkimus, johon osallistuivat erään Etelä-Suomen kunnan kaikki suomenkieliset peruskoulut. Se alkoi vuonna 2001 oppilaiden ollessa kuudennella luokalla. Oppilaiden koulupolkuja on sen jälkeen seurattu yli alaja yläkoulun sekä yläkoulun ja toisen asteen välisen nivelvaiheen. Yksi ensimmäisen seurantavaiheen keskeisiä tuloksia oli se, että ainakin pääkaupunkiseudulla luokkien väliset erot kasvavat selvästi oppilaiden siirtyessä yläkouluun (Kupiainen 2005a). Syynä ovat ennen kaikkea niin kutsutut painotetut luokat, joiden opetusohjelmaan sisältyy ylimääräisiä vieraan kielen, musiikin, kuvataiteen, matematiikan tai muun oppiaineen tunteja, ja joihin otetaan oppilaat erillisvalinnalla. Eri luokkiin valikoituu näin tiedoiltaan, taidoiltaan ja asenteiltaan tietyntyyppisiä oppilaita.

Jokaisen yläkoulun opettajan hyvin tuntemat luokkien väliset erot eivät siis ole sattuma, vaan niiden takana on prosessi, jossa jo alakoulussa heikommin menestyneet ja ehkä valmiiksi kielteisemmin kouluun suhtautuvat oppilaat päätyvät samoihin luokkiin, kun taas paremmin koulussa menestyneet oppilaat päätyvät samoihin luokkiin muiden myönteisesti kouluun suhtautuvien oppilaiden kanssa. Kieliin ja taideaineisiin painottuvat vaihtoehdot näyttävät myös houkuttavan enemmän tyttöjä kuin poikia, joten poikien tyttöjä vähäisempi halukkuus suuntautua lukio-opintoihin tai saavuttaa lukio-opintoihin oikeuttava keskiarvo saattaa osin olla seuraus tästä monelle yläkoululle ominaisesta luokanmuodostusperiaatteesta.

Myöhempi seurantavaihe on tarjonnut mahdollisuuden tarkastella peruskoulun oppilaiden osaamisen ja asenteiden muutoksia heidän toisen asteen valintansa mukai-

sisä ryhmissä (Kupiainen 2007). Tulokset osoittavat, että niin alan kirjallisuudessa kuin päivälehdissä usein käsitelty murrosikäisten heikentyvä koulumotivaatio ei selvästikään koske kaikkia samalla tavalla, vaan on tyypillisempi oppilaille, jotka valitsevat ammatillisen koulutuksen (kuvio 8). Osin kyse voi olla siitä, että koulumenestys on tärkeämpää niille, jotka pyrkivät lukioon. Osin taas kyse voi olla siitä, että osa oppilaista, jotka tietävät suuntautuvansa ammatillisiin opintoihin, kokevat yläkoulun yleissivistäviin aineisiin painottuvan opetuksen itselleen vähemmän tärkeäksi. Oma roolinsa voi kuitenkin olla myös luokkien välisillä eroilla, jotka helposti voimistavat koulukielteisyyden leviämistä niissä luokissa, joihin kasautuu muita enemmän suhteellisen heikosti menestyviä oppilaita. Sen sijaan on ilmeistä, että monen ammatilliseen oppilaitoksen siirtyvän oppilaan kouluun liittyvät asenteet muuttuvat uudessa oppilaitoksessa positiivisemmiksi.



**Kuvio 8.** *Oppilaiden oppimista tukevat asenteet ja kouluun sitoutuminen kuudennella ja yhdeksännellä luokalla sekä toisen asteen opintojen toisena vuonna toisen asteen valinnan mukaisissa ryhmissä*

Kunnille ja kouluille kirjoitettujen raporttien lisäksi aineistoa on hyödynnetty myös tutkimuksissa. Opinnäytetyönä on tähän mennessä tutkittu mm. potentiaalista koulupudokkuutta toisen asteen valinnan yhteydessä (Lappalainen 2009) sekä yhdeksäsluokkalaisten minäkuvan suhdetta heidän tulevaan ylioppilaskoemenestykseensä (Kuusela 2008). Aineiston tarjoama mahdollisuus tarkastella opiskelijoiden oppimaanoppimisvalmiuksien ja aiemman koulumenestyksen vaikutusta heidän ylioppilaskoemenestykseensä on johtanut myös ylioppilaskoetta koskevaan tarkennettuun analyysiin (Kupiainen 2008). Nyt jo aikuisuuteen siirtyneen tutkimusjoukon koulu- ja elämänpolkujen seuranta jatkuu keväällä 2010 kyselyllä, joka kartoittaa heidän myöhempiä koulutukseen liittyviä valintojaan ja elämänkulkuaan.

Vuonna 2006 järjestettiin oppimaan oppimisen arviointi viidessä pääkaupunkiseudun koulussa, joista osassa oli käynnissä oppilaiden ajattelutaitoa ja/ tai oman oppimisen hallintaa kehittämään pyrkivä interventio (Instrumental Enrichment, Bright Start). Arvioinnissa ei ollut kuitenkaan varsinaista koeasetelmaa, eikä siitä sen vuoksi

voitu päätellä, soveltuuko oppimaanoppimisarviointi ajattelutaidon ja oppimisen hallinnan indikaattoriksi, eikä liioin sitä, edistikö interventio oppimaan oppimisen taitoja (vrt. Kuusela 2000). Sen sijaan projekti toimi luokkahuonevideointineen ja opettajien ryhmähaastatteluneen pohjana myöhemmälle kehitystyölle, jossa samoja menetelmiä on käytetty oppilaitosrajat ylittävään toisen asteen opettajien työn pedagogiseen kehittämiseen (Arinen ym. 2009).

Sisällöllisesti ja menetelmällisesti edellisestä poikkeava oppimaan oppimisen viitekehystä hyödyntävä tutkimus tehtiin vuosina 2005–2007, ja se liittyi kolmen lukion yhdistymiseen. Tutkimus toteutettiin kahdessa vaiheessa, vuotta ennen jo valmistelun alla olevaa yhdistymistä sekä vuosi sen jälkeen. Painopiste oli yhdistettävien lukkioiden opiskelijoiden oppimaanoppimistaitojen eroissa ja niissä tapahtuvassa muutoksessa. Samalla tutkittiin taitojen yhteyksiä opiskelijoiden ja opettajien näkemyksiin lukkioiden yhdistämisestä. Tulokset osoittivat, että opiskelijoiden osaamiseen ja asenteisiin pureutuva oppimaan oppimisen arviointi soveltuu hyvin myös tämänkaltaisiin seuranta tutkimuksiin, etenkin kun arviointiin yhdistettiin paikallisia, meneillä olevaan muutokseen liittyviä kysymyksiä.

## 8 Oppimaan oppimisen arvioinnista sen kehittämisen tukemiseen

Kasvatustieteellisen tutkimuksen anti arjen koulutyölle ei aina ole ilmeinen (Hattie 1999; Reichenbach 2009). Myös tässä artikkelissa esitelty oppimaan oppimisen arviointi joutuu tasapainottelemaan (vähintään) kolmen intressitahon ristipaineessa: oppimista ja koulua koskeva akateeminen tutkimus laatu- ja julkaisuvaatimuksineen, koulutus yhteiskunnallisena järjestelmänä omine ohjauksen ja hallinnan vaatimine tiedon odotuksineen sekä koulu oppilaiden ja opettajien päivittäisenä toimintaympäristönä siitä nousevine tiedon ja tuen tarpeineen. Kun oppimaan oppimisen viitekehystä olttiin vasta laatimassa (Hautamäki ym. 2002b) ja sitä mittaavaa testiä käytettiin ensimmäisiä kertoja (Hautamäki ym. 1997, 1999, 2000, 2002a), tieteellinen näkökulma oli (ainakin tekijöille) ensisijainen, vaikka työ samaan aikaan palveli myös koulutuksen strategisen ohjauksen ja tiedon intressin tarpeita. Yksittäisen koulutuksen järjestäjän ja toteuttajan (kunnan, koulun ja opettajan) näkökulma on kuitenkin saanut yhä merkittävämmän aseman arviointien toteutuksessa, mikä on vahvistanut arviointitiedon käytettävyyden ja tiedottamisen merkitystä tutkimuksen osana.

Tähänastiset arvioinnit ovat tuottaneet rikkaan kuvan Suomen peruskoululaisten ja toisen asteen opiskelijoiden oppimaanoppimisvalmiuksista, siitä, millaiset uuden oppimisessa tarpeelliset tiedot ja taidot sekä millaisen halun itsensä jatkuvaan kehittämiseen koulutus on heille tarjonnut. Seuraava tehtävä on ollut vastata uudenlaisiin kysymyksiin: Mikä selittää sen, että jotkut koulut onnistuvat tehtävässä muita paremmin? Mitä koulun tulisi tehdä toisin, jotta jokainen oppilas löytäisi ja saisi maksimaalisesti käyttöönsä itsessään olevan oppimisen potentiaalin? Mitä yksittäinen opettaja voi tehdä, jotta hänen tunneillaan opittava ainekohtainen tieto ja taito tukisivat paremmin oppilaan ajattelun kehitystä? Aiheesta löytyy paljon aiempaa tietoa lähinnä angloame-

rikkalaisesta tutkimuksesta, mutta sen painopiste on ollut koulusuorituksessa (esim. Hattie 1999). Oppimaanoppimisarviointien yhteydessä kysymyksiin on toistaiseksi pyritty etsimään vastauksia opettajille ja rehtoreille suunnattujen kyselyjen sekä opituntien videoinnin avulla. Vaikka näkökulma on ollut eri, tulokset ovat tukeneet aiempia kouluosaavutukseen kytkeytyviä tutkimuksia. Sen on tulkittu vahvistavan käsitystä oppimaan oppimisen asemasta koulumenestyksen pohjana (vrt. Hattie 2005).

Seuraava kysymys on: Miten oppilaiden oppimaanoppimisvalmiuksia voidaan koulussa aktiivisesti kehittää? Arviointikeskuksessa on alkanut syksyllä 2009 opetusministeriön rahoittama hanke, jossa koulutuksen järjestäjien, rehtoreiden, opettajien, oppilaiden ja vanhempien käyttöön rakennetaan uusi oppimaan oppimisen verkkopohjainen palvelusivusto. Sen on tarkoitus valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä. Tavoitteena on monipuolinen interaktiivinen alusta, joka tarjoaa opettajille tietoa ja ideoita ainekohtaisten tavoitteiden ja sisältöjen käsittelystä tavalla, joka edistää ja tukee myös oppilaiden yleisempää ajattelun ja oppimisen halun kehittymistä. Sivusto tulee tarjoamaan eri-ikäisille oppilaille tarkoitettuja tehtäviä samojen taitojen omatoimiseen kehittämiseen. Käytännön esimerkki- ja tehtävätarjonnan ohessa sivusto tulee toimimaan tietopankkina, josta löytyy ajatteluun ja sen kehitykseen sekä oppimista edistävien uskomusten ja asenteiden tukemiseen liittyvää psykologista ja pedagogista tietoa.

## 9 Johtopäätöksiä

Vuonna 1996 Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen toimesta alkanut oppimaanoppimistaitojen arviointi on tuottanut huomattavan määrän tietoa suomalaisesta koulusta. Valtakunnallisesti edustavien aineistojen pohjalta on voitu määrittää normit (odotusarvot) niin eri-ikäisten oppilaiden ajattelutaidolle osaamisen eri alueilla kuin heidän kouluun ja oppimiseen liittyville uskomuksilleen ja asenteilleen. Arvioinnin asema koulutuksellisen ohjauksen välineenä on samaan aikaan korostunut myös Suomessa, vaikka se ei ole ainakaan toistaiseksi saanut täällä samanlaista asemaa tuloksellisuuden mittarina kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Englannissa.

Opetushallituksen tilauksesta tehtyjä valtakunnallisia arviointeja lukuun ottamatta oppimaan oppimisen arvioinnit ovat olleet osa koulutuksen järjestäjien oman toimintansa kehittämiseen tähtäävää arviointistrategiaa. Tästä on seurannut, että arvioinnin tulosten raportointi koulutuksen järjestäjälle, kouluille ja opettajille on saanut keskeisen aseman arvioinnin kokonaisuudessa. Alusta asti on ollut selvä, että raportointi ei voi rajoittua vain kirjalliseen tuotokseen, jossa numeroiden ja kaavioiden avulla esitetään se, mitä oppilaiden tiedoista, taidoista ja asenteista on arvioinnissa saatu esiin. Jokaisen arvioinnin yhteydessä kunnan viranomaisille sekä mukana olleille rehtoreille ja opettajille on esitelty myös mittaamisen kohteet ja syyt. Koulut ovat lisäksi usein nostaneet oppimaan oppimisen VESO-päiviensä aiheeksi varmistukseksi, että tieto leviää myös niille opettajille, jotka eivät ole itse olleet mukana arvioinnissa.

Arvioinnin tulosten synnyttämässä keskusteluissa esiin nousseet kysymykset ovat myös muokanneet itse arviointia tavoilla, jotka vuorostaan heijastuvat tuloksiin ja niiden raportointiin. Pelkästään oppilaisiin kohdistuvan arvioinnin avulla voidaan piir-

tää kuva tutkittavasta asiasta, mutta ei voida perin pohjin tarkastella oppilaiden oppimaanoppimisvalmiuksissa esiintyvien erojen syitä. Tämän puutteen korjaamiseksi kehitetty opettajakysely paljasti eroja opettajien näkemyksissä omasta opetuksestaan ja oppilaistaan. Se oli ensi askel matkalla kohti luokkien välisten erojen selittämistä.

Yläkoulun opettajien vastaukset tarkensivat kuvaa luokkien välisistä eroista edelleen, mikä nosti luokanmuodostuksen keskeiseksi keskustelun aiheeksi monessa koulussa. Opettaja- ja rehtorikyselyt ovat myös tuoneet esiin sellaisia eroja koulujen toimintatavoissa, jotka saattavat vaikuttaa oppilaiden asenteisiin ja osaamiseen – tai ainakin heidän haluunsa näyttää osaamistaan testitilanteessa. Toinen merkittävä aluevaltaus on ollut oppituntien videointi. Se, että tutkija ja opettaja katsovat yhdessä aiemmin nauhoitettua oppituntia ja keskustelevat sen pohjalta (*stimulated recall*), on osoittautunut erinomaiseksi keinoksi nostaa esiin tilanteita ja toimintamalleja, joiden avulla opettaja voi tavallisen oppitunnin puitteissa edistää oppilaittensa oppimaanoppimistaitojen kehitystä. Tällaisten tilanteiden löytämiseen, hyödyntämiseen ja vaalimiseen pyrkii myös syksyllä 2012 avettava oppimaan oppimisen verkkoportaali.

## Lähteet

- Arinen, P., Hautamäki, J., Hilasvuori, T., Karjalainen, T., Myllyniemi, A. & Vanhanen, M. 2009. Helsingin kaupungin toisen asteen opettajien pedagoginen kehittäminen. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja A1:2009.
- Europa. 2006. Recommendation of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2006, on key competences for lifelong learning [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11090\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm). Luettu 16.10.2009.
- Hattie, J. 1999. Influences on student learning. Inaugural lecture: Professor of education. University of Auckland. August 2, 1999. [psu.edu](http://psu.edu) [PDF]. Luettu 28.8.2009.
- Hattie, J. 2005. What is the nature of evidence that makes a difference to learning? Paper presented in ACER Research Conference 2005 – Using data to support learning. [http://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=research\\_conference\\_2005](http://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=research_conference_2005). Luettu 28.2.2010.
- Hattie, J. & Timperley, H. 2007. The power of feedback. *Review of Educational Research* 77 (1), 81–112.
- Hautamäki, J. 2000. Formaali ajattelu yleisenä oppimisvalmiutena. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin. *Oppimaan oppiminen yläasteilla*. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 57–71.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Bergholm, B., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Kuusela, J., Lehto, J., Niemivirta, M. & Scheinin, P. 1999. *Oppimaan oppiminen ala-asteilla*. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 3/1999.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Eronen, S., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Lindblom, B., Niemivirta, M., Pakaslahti, L., Rantanen, P. & Scheinin, P. 2002b. *Assessing learning-to-learn. A framework*. National Board of Education, Evaluation 4/2002.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Hautamäki, A., Ikonen-Varila, M., Kupiainen, S., Lindblom, B., Niemivirta, M., Rantanen, P., Ruuth, M. & Scheinin, P. 2000. *Oppimaan oppiminen yläasteilla*. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Hautamäki, A., Lehto, J., Kupiainen, S., Niemivirta, M. & Scheinin, P. 1997. *Oppimaan oppiminen Helsingissä – peruskoulun kuudesluokkalaiset oppijoina keväällä 1996*. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja A 01:1997.

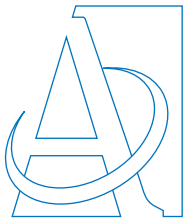
- Hautamäki, J., Arinen, P., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Lindblom, B., Mehtäläinen, J., Niemivirta, M., Rantanen, P., Ruuth, M. & Scheinin, P. 2003. Oppimaan oppiminen yläasteella 2. Tilanne vuonna 2001 ja muutokset vuodesta 1997. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 6/2003.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Lindblom, B., Niemivirta, M., Rantanen, P. & Scheinin, P. 2002a. Oppimaan oppiminen toisen asteen koulutuksessa. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 2/2002.
- Hautamäki, J., Harjunen, E., Hautamäki, A., Karjalainen, T., Kupiainen, S., Laaksonen, S., Lavonen, J., Pehkonen, E., Rantanen, P., Scheinin, P., with Halinen, I. and Jakku-Sihvonen, R. 2008. PISA 06 Finland. Analyses, reflections and explanations. Ministry of Education publications 2008:44.
- Hautamäki, A. & Hautamäki, J. 2000. Sosiomoraalinen minäkäsitys – millainen olen koulussa ja opiskelussa. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 177–189.
- Hautamäki, J., Kupiainen, S., Arinen, P., Hautamäki, A., Niemivirta, M., Rantanen, P., Ruuth, M. & Scheinin, P. 2005. Oppimaan oppiminen ala-asteella 2. Tilanne vuonna 2003 ja muutokset vuodesta 1996. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 1/2005.
- Hautamäki, J., Kupiainen, S., Mehtäläinen, J., Rantanen, P. & Ruuth, M. 2004. Peruskouluista oppimaan oppimisen arviointi osana yleissivistävän koulutuksen arviointistrategiaa. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja A2:2004.
- Hautamäki, J. & Scheinin, P. 2000. Matemaattinen osaaminen oppimisvalmiutena. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin 2000. Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 101–112.
- Hautamäki, J., Scheinin, P. & Arinen, P. 2000. Tiedonhankinnan taidot koulussa. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 73–85.
- Inhelder, B. & Piaget, J. 1958. The growth of logical thinking, New York: Basic Books.
- Kupari, P. & Välijärvi, J. (toim.) 2005. Osaaminen kestäväällä pohjalla. PISA 2003 Suomessa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kupiainen, S. 2005a. Uhkaako luokkien muodostaminen yläkoulussa koulutuksellista tasa-arvoa. Konferenssiesitys. Kasvatustieteen päivät 2005. Oulu.
- Kupiainen, S. 2005b. Minkälaiset tavoitteet ovat yläkoulun opettajille tärkeitä ja miten he kokevat niiden toteutuvan omassa opetuksessaan ja omassa koulussaan. Konferenssiesitys. Kasvatustieteen päivät 2005. Oulu.
- Kupiainen, S. 2007. Toisen asteen valinta. Erot ammatilliseen koulutukseen ja lukioon haakeutuvien oppilaiden osaamisessa ja uskomuksissa peruskoulussa ja toisella asteella. Konferenssiesitys. Kasvatustieteen päivät 2007. Vaasa.
- Kupiainen, S. 2008. Laudatureja, lubentereja ja ajattelun taitoa. Ylioppilaskirjoitusten eriytyneet ainevalinnat ja puoltoäänät. Konferenssiesitys. Kasvatustieteen päivät 2008. Turku.
- Kuusela, A-L. 2008. Oppimaan oppimisen uskomukset ja koulumenestys: 9.-luokkalaisten kognitiivisen minäkuvan, itsetunnon ja tavoiteorientaatioiden yhteys ylioppilaskoemenestykseen. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma.
- Kuusela, J. 2000. Tieteellisen paradigman mukaisen ajattelun kehittyminen peruskoulussa: kahden interventiomenetelmän vertaileva tutkimus peruskoulun kuudesluokkalaissilla. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos, Tutkimuksia 221.
- Lappalainen, H. 2009. Koulutuksellisen syrjäytymisriskin ennustettavuus yhteishakuvaintojen kautta tarkasteltuna: koulupudokkuusriskin yhteys oppilaiden kognitiiviseen

- kompetenssiin, koulumenestykseen sekä itseä ja vanhempia koskeviin uskomuksiin. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma.
- Lehto, J.E., Scheinin, P., Kupiainen, S. & Hautamäki, J. 2001. National survey of reading comprehension in Finland. *Journal of Research in Reading* 24, 99–110.
- Liski, A. 2004. Millainen koulu on tehokas? Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma.
- Lyytinen, S. & Lehto, J.E. 1998. Hierarchy rating as measure of text macroprocessing: Relationship with working memory and school achievement. *Educational Psychology*; 18 (2), 157–169.
- Niemivirta, M. 2000. Motivaatio ja koulumenestys peruskoulun päättyessä. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 121–149.
- OECD. 2001. Knowledge and skills for life. First results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000.
- OECD. 2004. Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>. Luettu 16.10.2009.
- OECD. 2007a. Assessing scientific, reading and mathematical literacy. A framework for PISA 2006. [http://www.pisa.oecd.org/document/33/0,3343,en\\_32252351\\_32236191\\_37462369\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/document/33/0,3343,en_32252351_32236191_37462369_1_1_1_1,00.html)). Luettu 16.10.2009.
- OECD. 2007b. PISA 2006 science competencies for tomorrows world. Volume I - Analysis. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>. Luettu 16.10.2009.
- Opetushallitus 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/98. Opetushallitus. [http://www.opi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/opi/embeds/115517\\_koulutuksen\\_tuloksellisuuden\\_arviointimalli.pdf](http://www.opi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/opi/embeds/115517_koulutuksen_tuloksellisuuden_arviointimalli.pdf). Luettu 16.10.2009.
- P21. Partnership for 21st Century Skills. [http://www.21stcenturyskills.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=254&Itemid=120](http://www.21stcenturyskills.org/index.php?option=com_content&task=view&id=254&Itemid=120). Luettu 28.2.2010.
- Piaget, J. 1985. The equilibration of cognitive structures: The central problem of intellectual development. Chicago: Chicago University Press.
- Piaget, J. & Garcia, R. 1989. Psychogenesis and the history of science. New York: Columbia University Press.
- Reichenbach, R. 2009. Two solitudes; educational research and the pedagogical realm. Keynote speech, ECER 2009, Vienna.
- Routarinne, S. 2008. Oppimistilanteen sosiaalista arkkitehtuuria. *Kasvatus* 39(5), 423–438.
- Sadler, D.R. 1989. Formative assessment and the design of instructional systems. *Instructional Science* 18, 119–144.
- Sadler, D.R. 1998. Formative assessment: revisiting the territory. *Assessment in Education*; Mar 1998; 5, 1; Academic Research Library pg. 77.
- Scheinin, P. 2000. Itsetunto sekä itseä ja koulua koskevat käsitykset. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 151–176.
- Scheinin, P., Lehto, J.E., Kupiainen, S. & Hautamäki, J. 2000. Lukutaito ja tekstinymmärtäminen. Teoksessa J. Hautamäki, P. Arinen, A. Hautamäki, M. Ikonen-Varila, S. Kupiainen, B. Lindblom, M. Niemivirta, P. Rantanen, M. Ruuth & P. Scheinin Oppimaan oppiminen yläasteilla. Opetushallitus, Oppimistulosten arviointi 7/2000, 87–100.
- Snow, R. 1989. Toward assessment of cognitive and conative structures in learning. *Educational Researcher* 18 (8).
- Suntio, A.-T. 2001. Kohde laajenee ja rikastuu. Opettajat opetustoiminnan kehittäjinä. Tutkimusraportteja 4. Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö, Helsingin yliopisto. Yliopistopaino: Helsinki.
- Taras, M. 2005. Assessment – summative and formative – some theoretical reflections. *British Journal of Educational studies* 53 (4), 466–478.

- Tomisaho, M. 2006. Kohti oppimista ja jaksamista – systeemiälykäs ja sitoutunut toiminta koulun arjessa. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Soveltavan kasvatustieteen laitos.
- Vanhanen, M. 2009. Opettajan uskomukset opetustyön lähtökohtana – näkökulmia pedagogiseen ajatteluun. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma.
- Väljäärvi, J. & Linnakylä, P. (toim.) 2002. Tulevaisuuden osaajat. PISA 2000 Suomessa. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- William, D. & Black, P. 1996. Meanings and consequences: a basis for distinguishing formative and summative functions of assessment? *British Educational Research Journal* 22 (5), 537–548.
- Wright, S.P., Horn, S.P. & Sanders, W.L. 1997. Teacher and classroom context effects on student achievement: implications for teacher evaluation. *Journal of Personnel Evaluation in Education* 11, 57–67.







## Menetelmiä arviointien vaikuttavuuden parantamiseen ja seurantaan

Tämän artikkelin tarkoituksena on esitellä käytännönläheisesti menettelytapoja, joita Korkeakoulujen arviointineuvosto käyttää pyrkiessään varmistamaan arviointien hyödynnettävyyttä ja vaikuttavuutta. Artikkeleihin sisältyy korkeakouluilta saatua palautetta siitä, mitkä menettelytavat ovat tukeneet parhaiten arviointien vaikuttavuutta, sekä esimerkkejä siitä, millaisia vaikutuksia arvioinneilla on ollut.

### 1 Arviointitoiminnan vaikuttavuus

Arviointitoiminnan suunnittelun ja toteutuksen rinnalla on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota arviointien vaikuttavuuteen (Westerheijden ym. 2007, 295). Tämä näkyy myös suomalaisen arviointipolitiikan linjauksissa: kansallisen arviointisuunnitelman mukaan tavoitteena on lisätä koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta, vakautta ja ennakoitavuutta (Opetusministeriö 2008).

Vaikuttavuuden käsitteellä on monia eri ulottuvuuksia: vaikuttavuus voi olla myönteistä tai kielteistä, suoraa tai epäsuoraa, tarkoitettua tai tarkoittamatonta, lopputuotokseen tai prosessiin liittyvää. Koulutuksen arviointitoiminnan vaikuttavuutta voi analysoida monella eri tasolla: mitä vaikutuksia arvioinnilla oli yksilöön, koulutusohjelmiin tai koko korkeakouluun; arvioituun koulutusalaan tai teemaan; korkeakoulusektoriin tai korkeakoulujärjestelmään; suomalaiseen yhteiskuntaan tai kansainväliseen toimintaympäristöön. Kisin (2005, 26) mukaan arviointien vaikuttavuudelle tyy-

pillistä on se, että organisaatioon ja rakenteisiin liittyvien muutosten tunnistaminen on helpompaa kuin toiminnan laadun paranemisen mittaaminen.

Liuhasen (2007) mukaan arviointi, arviointitiedon levittäminen, arviointien käyttö ja hyödyntäminen sekä arviointien vaikuttavuus ovat käsitteinä ja toimintana suhteessa toisiinsa. Vaikuttavuus viittaa siihen, *mitä ja kuinka paljon* tapahtuu arvioinnin seurauksena. Hyödyntäminen ja käyttö liittyvät taas siihen, *miten ja mihin tarkoitukseen* arviointia käytetään. (Liuhanen 2007, 67–68.)

Laatu ja ymmärrys laadusta liittyvät läheisesti arviointitoiminnan vaikuttavuuteen (esim. Stensaker 2007, 59–60; Raivola ym. 2000, 14). Perinteinen korkeakoulutuksen laadun viisijako sisältää käsitykset laadusta 1) erinomaisuutena, 2) tasalaatuna, 3) tarkoituksenmukaisuutena, 4) vastineena rahalle ja 5) muutoksena (Harvey & Stensaker 2007, 8). Arviointitoimintaan sovellettuna erinomaisuus voisi tarkoittaa sitä, että arvioinnit tukevat hyvin koulutusorganisaatioiden innovatiivisuutta. Tasalaatu voisi merkitä arviointiprosessien tasalaatua ja tulosten pysyvyyttä arvioitsijoista riippumatta ja tarkoituksenmukaisuus sitä, että arvioinneilla saavutetaan niille asetetut tavoitteet. Vastine rahalle voisi tarkoittaa, että arviointeja toteutetaan kustannustehokkaalla tavalla ja että ne tuottavat lisäarvoa arviointeihin suhteessa käytettyihin resursseihin. Muutos voisi merkitä sitä, että arvioinnit saavat aikaan oppimista ja muutosta eri osapuolten toiminnassa.

Korkeakoulujen arviointineuvoston (KKA) toiminnassa ovat painottuneet kehittämisorientoituneisuus, osallistavat menetelmät ja korkeakoulujen autonomian kunnioittaminen. Yhtenä arviointeja ohjaavana taustatekijänä on ollut fitness for purpose- eli tarkoituksenmukaisuusnäkökulma. Toisin sanoen arvioinneilla on pyritty tukemaan korkeakouluja niiden omien tavoitteiden saavuttamisessa. Samaa ajattelua edustaa valtiovaraministeriön määritelmä (2005), jonka mukaan vaikuttavuus kuvaa tavoitteiden ja aikaansaatuisten vaikutusten välistä suhdetta pidemmällä aikavälillä.

## 2 Arviointiprosessi ja vaikuttavuus

### 2.1 Mikä arviointiprosessissa edistää ja ehkäisee vaikuttavuutta?

Liuhasen (2007) tutkimus yliopistojen kokonaisarviointien vaikuttavuudesta osoitti, että arviointiprosessin organisoinnilla on suuri merkitys arvioinnin vaikuttavuudelle. Vaikuttavuutta edistivät mm. vuorovaikutteinen itsearviointiprosessi, arviointiryhmän asiantuntemus ja se, että yliopisto sai itse valita kokonaisarvioinnin teeman ja ajoituksen. Arvioinnin vaikuttavuutta ehkäisi mm. se, että arviointialoite tuli johdolta, jolloin laitosten henkilökunta ei kokenut arviointiteemaa omakseen. Näin arviointitiedon hyödyntäminen keskittyi paljolti yliopistojen keskushallintoon, eikä arviointitieto levinyt tehokkaasti laitostasolle. (Liuhanen 2007, 139–141.)

## 2.2 Kehittävä arviointi

Pattonin (1997, 64–72) mukaan arviointitoiminnan tarkoitusta kuvataan usein tilivelvollisuutena, tiedon tuottamisena tai kehittämisenä. Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinneissa korostuu kehittämisen näkökulma. Joissakin koulutuspoliittisissa ja teema-arvioinneissa on mukana myös tiedontuotannon näkökulma siten, että arvioinnin taustaksi tai arvioinnin jälkeen on tehty kartoitus tai analyysi arvioitavan kohteen nykytilasta (Moitus 2009; Moitus & Saari 2004). Laadunvarmistusjärjestelmien auditointeihin liittyy kehittämisen ja tiedontuotannon lisäksi tulosvastuuarvioinnin elementtejä, koska auditoinnissa otetaan kantaa siihen, läpäiseekö korkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmä auditoinnin vai edellyttääkö se uusinta-auditointia.

Korkeakoulujen arviointineuvosto valitsi toimintansa alusta eli vuodesta 1996 alkaen lähtökohdaksen kehittävän arvioinnin. Rankingeista haluttiin sanoutua irti eikä arviointiin haluttu kytkeä sanktioita. Näin haluttiin vahvistaa korkeakoulujen luottamusta ulkoiseen arviointitoimintaan. Suomalaisen korkeakoulutuksen OECD-maatutkinta (OECD 2006, 46) totesi sittemmin, että arviointitoiminnan ja korkeakoulujen välillä vallitsee luottamus.

Kehittävän arvioinnin määritelmä ja tulkinta on hieman muuttunut ajan kuluessa, mutta ydin on pysynyt samana. KKA:n toiminnan alkuvaiheessa kehittävä arviointi kytkettiin vahvasti arviointien räätälöintiin ja hyödynnettävyyteen: ”kehittävällä arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että arvioinnit pyritään suunnittelemaan ja toteuttamaan siten, että niistä olisi mahdollisimman suuri hyöty korkeakouluille niiden kehittäessä koulutustaan ja muuta toimintaansa” (KKA 2004).

Vuoden 2009 lopulla Korkeakoulujen arviointineuvosto piti tarpeellisena päivittää kehittävän arvioinnin määritelmää. Tämä ajankohtaistui neuvoston laatiessa itsearviointiraporttia ulkoista kansainvälistä arviointia varten. Neuvosto asetti tavoitteekseen vahvistaa kehittävä arviointia brändinä, jonka avulla KKA voisi profiloitua myös kansainvälisillä foorumeilla. Täsmennetyin määritelmän mukaan ”kehittävän arvioinnin tavoitteena on auttaa korkeakouluja tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytänteet ja kehittämiskohteet. Kehittävä arviointi tukee korkeakouluja strategisten tavoitteidensa saavuttamisessa ja tulevan kehittämistoiminnan suuntaamisessa sekä luo edellytyksiä korkeakoulujen toiminnan jatkuvalle kehittymiselle. Kehittävän arvioinnin keskeisiä toimintatapoja ovat osallistavat ja monipuoliset arviointimenetelmät sekä ulkoisen arviointitoiminnan kytkeytyminen luontevaksi osaksi korkeakoulujen arkea ja normaalia kehittämistoimintaa. Kehittävän arvioinnin lähestymistapaa sovelletaan Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointiprosessin kaikissa vaiheissa: osana arvioinnin suunnittelua, toteutusta, raportointia ja seuranta. (FINHEEC 2010, 23–24.)

Kehittävän arvioinnin taustalla on ajatus siitä, että arviointiprosessi voi itsessään tuottaa uutta oppimista sekä tukea arviointitulosten hyödynnettävyyttä, jos arviointi organisoidaan osallistavalla ja vuorovaikutteisella tavalla.

Korkeakoulujen arviointineuvoston soveltama kehittävä arviointi ilmenee seuraavina toimintatapoina:

1. Osallistetaan korkeakoulujen johtoa ja henkilökuntaa, opiskelijoita sekä sidosryhmiä laajasti arviointien suunnitteluun siten, että arvioidaan oikeita asioita oikeaan aikaan.
2. Pyritään rekrytoimaan parhaat mahdolliset arvioitsijat.
3. Käytetään monipuolisia ja osallistavia arviointimenetelmiä sekä räätälöidään menetelmiä tarvittaessa.
4. Tuotetaan mahdollisimman tasokkaita arviointiraportteja.
5. Tuetaan arviointitiedon ja hyvien käytänteiden leviämistä.
6. Järjestetään seuranta-arviointeja, tuetaan arviointitutkimusta tai seurataan muilla tavoin arviointitiedon hyödyntämistä.
7. Kehitetään arviointiprosessia jatkuvasti ja systemaattisella tavalla.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin näiden menettelytapojen sisältöä.

### 2.3 Vuorovaikutuksellisuus arviointikohteiden valinnassa

Korkeakoulujen arviointineuvosto laatii kunkin toimikautensa alussa nelivuotisen toimintasuunnitelman, jossa se linjaa tulevat arviointikohteet sekä perustelee arviointitoiminnan kulloisetkin painotukset.

Korkeakoulujen arviointineuvosto on 14-vuotisen historiansa aikana käyttänyt useita menettelytapoja selvittäessään korkeakoulujen arviointitarpeita. Ensimmäistä toimintasuunnitelmaansa 1996–1999 laatiessaan Korkeakoulujen arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö kuuluivat keskeisiä yhteistyökumppaneita, kuten rehtorien neuvostoja, Suomen Akatemiaa, opiskelijajärjestöjä, elinkeinoelämän ja työnantajien keskusjärjestöjä, opetusministeriötä ja Opetushallitusta. Toisen toimikautensa kuluessa 2000–2003 Korkeakoulujen arviointineuvosto alkoi saada eri toimijoilta, kuten korkeakouluilta, opiskelijajärjestöiltä ja myös muilta ministeriöiltä kuin opetusministeriöltä, ehdotuksia arvioitavista koulutusaloista ja teemoista. Vuodesta 2005 alkaen kotimaisten arviointitarpeiden rinnalle ovat nousseet entistä vahvemmin eurooppalaiset tarpeet ja tarve osoittaa, että Suomessa toimii eurooppalaisen korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen periaatteita (ENQA 2007) vastaava laadunvarmistus.

Ennen uusien arviointiprojektien ja erityisesti uusien arviointimallien käynnistämistä Korkeakoulujen arviointineuvosto järjestää kuulemis- ja enakkoinformaatio-tilaisuuksia korkeakouluille ja sidosryhmille, joissa ne voivat ottaa kantaa arviointisuunnitelmiin ja keskustella arviointien toteutuksesta. Tämä on yksi toimintatapa, jolla pyritään ennakoivasti vahvistamaan korkeakoulujen sitoutumista arviointeihin ja arviointituloksiin. Esimerkiksi ensimmäisen kierroksen auditointimallia suunniteltaessa korkeakoulujen palaute oli se, että auditoinnilla tulee olla seurauksia, jotta se otetaan vakavasti. Toinen korkeakoulujen viesti auditointimallin suunnittelulle oli se, että koulutuksen laadunvarmistuksen rinnalla on ehdottomasti tarkasteltava myös tutkimuksen laadunvarmistusta.

Arviointikohteiden linjaamisessa yhtenä haasteena on tasapainoilla jatkuvuuden ja vaihtuvuuden välillä. Toistuessaan samanlaisena vuodesta toiseen tietty arviointi-

menetelmä ”väsy”, eli se ei tuota enää kehittämisen kannalta uutta tietoa. Toisaalta arviointimallien liian tiheä vaihtuminen heikentää korkeakoulujen mahdollisuuksia pitkäjänteiseen kehittämiseen. Ehkä sopiva keskitie onkin toteuttaa sekä kertaluonteisia, tiettyihin teemoihin ja aloihin kohdistuvia ”syväarviointeja” että systemaattisia, syklisesti toistuvia arviointeja, joiden avulla on mahdollista seurata edellisen arvioinnin jälkeen tapahtunutta kehitystä.

## 2.4 Arvioitsijoiden rooli

Yksi tärkeä tapa varmistaa arviointitiedon hyödyllisyyttä liittyy arvioinneissa käytettävien asiantuntijoiden valintaan. Arviointi- ja auditointiryhmien rekrytointikriteerit ovat läpinäkyvät, ja arvioijat valitaan KKA:n päätöksin, jotka ovat julkisia. Arvioitsijoiden yleisinä valintakriteereinä ovat arvioitavan alan tai teeman sekä suomalaisen korkeakoulutuksen ja arvioinnin tuntemus. Osallistuminen pitkäkestoiseen arviointikoulutukseen tai korkeakoulujen sisäisissä tai ulkoisissa arviointiprojekteissa hankittu käytännön arviointikokemus on katsottu eduksi.

Auditointiryhmissä aiempi arviointikokemus on välttämätöntä, ja auditointiryhmiin pyritään lisäksi aina rekrytoimaan muutama aiemmin audittoijana toiminut henkilö. Näin pyritään varmistamaan, että auditointikriteerejä tulkitaan samalla tavalla ryhmästä toiseen. Auditointiryhmien kokoonpanossa otetaan lisäksi huomioon sekä korkeakoulun että laadunvarmistusjärjestelmän profiili. Esimerkiksi jos korkeakoulun profiiliin kuuluu vahva tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toiminta tai koulutustarjonnassa painottuvat tietyt alat tai laadunvarmistusjärjestelmä noudattaa ISO-standardia, arviointiryhmiin kutsutaan näiden alojen asiantuntemusta. Näin pyritään vahvistamaan arviointiryhmän uskottavuutta ja legitimitettä korkeakoulun silmissä. Lisäksi korkeakoululla on aina mahdollisuus kommentoida ryhmän kokoonpanoa jääviyksiä näkökulmasta ennen ryhmän virallista nimeämistä.

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on itsestään selvää, että arviointiryhmissä on vähintään yksi opiskelijoiden edustaja. Opiskelijajäsenten panos ryhmissä on tärkeä: he ovat erityisesti opiskelun ja toisinaan myös korkeakoulupolitiikan asiantuntijoita. Opiskelijoiden osallistumisella arviointiryhmiin on merkitystä paitsi arviointiprosessin monipuolisuuden ja kattavuuden varmistamisessa, myös tulosten levittämisessä opiskelijakuntien suuntaan. Lisäksi jäsenenä on useimmiten ollut työelämän edustaja.

Korkeakoulujen arviointineuvoston auditointikoulutukseen on kevääseen 2010 mennessä osallistunut noin 130 henkilöä. Arviointiryhmä on arvioitsijoiden mukaan erittäin merkittävä oppimisen foorumi, jossa saatua arviointi- ja laatuosaamista välittyy arvioitsijoiden mukana myös heidän omiin korkeakouluihinsa ja taustayhteisöihinsä.

Suomalaisten korkeakoulujen arviointitoiminnan yhtenä vahvuutena on se, että koko korkeakoulujärjestelmä on yhden arviointiyksikön piirissä, toisin kuin esimerkiksi Itävallassa, jossa yliopistoja ja ammattikorkeakouluja varten on erilliset arviointiyksiköt ja eri arviointimenetelmät. Kun esimerkiksi yliopistoa audittoitaessa arviointiryhmässä on edustajia sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulusektorilta, auditointi voi parhaimmillaan edistää korkeakoulusektorien välistä oppimista.

## 2.5 Arviointimenetelmät

Useiden tutkijoiden mukaan tehokasta ja vaikuttavaa arviointitoimintaa luonnehtii se, että sisäisen ja ulkoisen laadunvarmistuksen välillä on dynaaminen yhteys (Kis 2005, 30). Kansallisen arviointitoimijan näkökulmasta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi arviointien organisointia siten, että ne tukevat ja täydentävät korkeakoulun sisäistä toiminnan kehittämistä. Liuhasen (2007, 145) mukaan osallistumisella on keskeinen merkitys arvioinnista oppimiseen.

Suomalaisessa korkeakoulujen arviointijärjestelmässä kehittävään arviointiin on liittynyt arviointimenetelmien räätälöinti, jossa menetelmiä on muokattu arvioitavan teeman tai kohteen ominaisuuksien ja erityistarpeiden mukaisesti. Arviointimenetelmien räätälöinti voi kattaa kaikki arviointiprosessin vaiheet eli suunnittelun, itsearvioinnin, vierailun ja seurannan tai vain joitakin niistä. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmien räätälöintiä ja eri menetelmistä saatuja kokemuksia vuosina 1996–2003 on kuvattu laajasti teoksessa *Menetelmistä kehittämiseen* (Moitus & Saari 2004).

Korkeakoulujen arviointineuvosto on räätälöinyt itsearviointeja erityisesti lisäämällä arviointiprosessien vuorovaikutuksellisuutta. Itsearviointia on toteutettu pareittain henkilökunnan ja opiskelijoiden välisenä prosessina tai korkeakoulun kahden eri koulutusohjelman kesken. (Moitus & Saari 2004, 37–43.) Itsearviointiohjeissa korostetaan lähes aina sitä, että itsearviointi kannattaa laatia yhteisöllisenä prosessina. Itsearviointiprosessi pyydetään yleensä kuvaamaan osana itsearviointiraporttia.

Korkeakoulujen arviointineuvosto teki vuonna 2004 selvityksen koulutusala-arviointien hyödyllisyydestä lähettämällä kyselyn arviointeihin osallistuneille koulutusohjelmille ja korkeakoulujen rehtoreille. Kyselyyn vastanneiden koulutusohjelmien mukaan itsearviointin vahvuutena on se, että se tarjoaa tilaisuuden oman toiminnan kriittiseen tarkasteluun strukturoidussa kehyksessä. Itsearviointin heikkoutena vastaajat pitivät itsearviointiraporteissa esiintyvää valikoivaa arviointia ja asioiden kaunistelua sekä itsearviointin työläyttä. (Moitus & Seppälä 2004, 35.) Huusko (2009, 182) havaitsi itsearviointineilla samantyyppisiä haittoja: ne vievät aikaa ja resursseja, itsearviointista ei aina nähdä olevan hyötyä tai vaikutusta ja laitoksilla koetaan arviointiväsymystä.

Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien toteutus perustuu yhtenäisiin auditointikohteisiin ja kriteereihin, jotka on kirjattu auditointikäsiin (KKA 2007). Tässä mielessä auditointimalliin ei sisälly sellaisia menetelmien räätälöinnin mahdollisuuksia kuin esimerkiksi teema-arviointeihin. Kehittävän arvioinnin lähestymistapaa voidaan kuitenkin soveltaa esimerkiksi auditointivierailun organisoinnissa. Muutamassa auditointihankkeessa on samassa haastattelussa haastateltu rinnakkain usean tiedekunnan tai koulutusohjelman edustajia, jolloin nämä ovat voineet verrata toistensa laadunvarmistuksen menettelytapoja. Samalla auditointiryhmä on saanut käsitystä laadunvarmistuksen eroista ja yhteneväisyyksistä korkeakoulun sisällä. Auditointiryhmät ovat myös järjestäneet temaattisia haastatteluja, jolloin on yhdessä haastattelussa saatu kuva esimerkiksi pedagogisen kehittämisen linjauksista ja käytännön toteutuksesta korkeakoulun eri tasoilla: keskushallinnossa, tiedekunnissa ja laitoksilla.

## 2.6 Arviointiraportit

Kaikista Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinneista laaditaan raportti, joka julkaistaan joko painettuna tai sähköisessä muodossa. Ennen raportin julkaisemista korkeakouluilla on mahdollisuus kommentoida raporttia asiavirheiden osalta. Arviointiraporttien perusrakenteeseen kuuluvat arviointiprosessin ja arvioitavan yksikön tai teeman taustatietojen esittely sekä arviointitulosten raportointi. Raportit sisältävät aina kehittämisehdotuksia, joita voidaan kirjoittaa kahdella tavalla: joko nimeten toiminnassa havaittuja puutteita, jolloin kehittämistoimien pohdinta jää korkeakoululle itselleen, tai sitten suorina kehittämisehdotuksina. Arviointien hyväksyttävyyden kannalta tärkeää on, että arviointiryhmät tuovat raporteissa esiin myös toiminnan vahvuuksia ja hyviä käytänteitä.

Auditointiryhmien perehdytyksessä korostetaan evidenssipohjaista kirjoittamista. Toisin sanoen arviointiryhmien olisi raportissa hyvä osoittaa, mihin arviointiaineistoon mikäkin johtopäätös perustuu. Lisäksi arvioitsijoita kannustetaan kysymään samoja teemoja eri haastateltavilta ryhmiltä, jolloin arviointiryhmä voi triangulaation avulla päätellä, onko kyse yleisemmästä ilmiöstä korkeakoulussa vai onko kyseessä yksittäisen henkilön mielipide.

Neuvosto käy yleiskeskustelua raporttien kirjoittamisen linjauksista, ja pääsihteeri lukee julkaisusarjan päätoimittajana kaikki raportit ja varmistaa yhtenäisen linjan. Auditoinneissa raporttien yhtenäisyys on erityisen tärkeää, koska neuvosto päättää raportin perusteella siitä, läpäiseekö korkeakoulu auditoinnin vai edellyttääkö laadunvarmistusjärjestelmä uusinta-auditointia. Auditointiraportit eivät voi olla täysin identtisiä, koska ne ottavat kantaa hyvin erilaisiin laadunvarmistusjärjestelmiin, joiden taustalla ovat kunkin korkeakoulun omat strategiset tavoitteet. Raporttien tulisi kuitenkin olla riittävän yhtenäisiä päätöksenteon objektiivisuuden turvaamiseksi.

## 2.7 Julkistustilaisuus arviointitiedon levittämisen välineenä

Korkeakoulujen arviointineuvosto pyrkii edistämään arviointitiedon leviämistä järjestämällä arviointiraportin julkistusseminaarin. Nämä seminaarit ovat koko korkeakoulu yhteisölle avoimia tilaisuuksia, joissa arviointiryhmän puheenjohtaja esittelee arvioinnin keskeiset tulokset ja arvioinnin kohteena olleilla on tilaisuus kommentoida suosituksia tai esittää arviointiryhmälle niitä koskevia jatkokysymyksiä. Useimmiten korkeakoulun johdon, henkilöstön, opiskelijoiden ja toisinaan myös sidosryhmien edustaja käyttää tilaisuudessa ennalta pyydetyn puheenvuoron.

Päätösseminaarit ovat keino lisätä raporttien julkisuutta ja vaikuttavuutta, mutta tarjoavat myös tilaisuuden ehkäistä mahdolliset pelkän kirjoitetun raportin pohjalta syntyvät väärinkäsitykset. Lisäksi ne ovat yhteisöllinen tapa käsitellä arviointitietoa. Erityisen tärkeäksi julkistusseminaarit ovat osoittautuneet silloin, kun korkeakoulu on saanut arvioinnista kriittisen tuloksen, kuten uusinta-auditointipäätöksen. Tällöin korkeakoulun rehtori on saattanut esitellä julkistustilaisuudessa oman toimenpideohjelmansa raportissa esitettyjen puutteiden korjaamiseksi.



## 2.8 Arviointien vaikuttavuuden seurannan eri muotoja

Samalla tavoin kuin arviointimenetelmiä voidaan räätälöidä, myös seurannan menetelmiä voidaan varioida. Korkeakoulujen arviointineuvoston käyttämiä arviointien vaikuttavuuden seurantamenetelmiä ovat olleet korkeakoulun itsensä toteuttama arviointien seuranta, seuranta-arvioinnit tai seurantaseminaarit, yhteenvedot ja analyysit arvioinneista sekä ulkoiset arviointien vaikuttavuustutkimukset. Lisäksi syklisesti toistuvissa arvioinneissa on mahdollista tarkastella arviointien hyödyntämistä seuraavalla arviointikierröksellä.

Useille eurooppalaisille korkeakoulujen kansallisille arviointijärjestelmille on yhteistä se, että korkeakouluilla on itsellään vastuu arviointitiedon hyödyntämisestä. Näin on myös Suomessa. Korkeakoulut voivat päättää, miten ne toteuttavat, priorisoivat, aikatauluttavat ja resursoivat niille annettuja kehittämissuosituksia. Korkeakoulujen arviointineuvosto ei vaadi, että korkeakoulu noudattaa jokaista annettua suositusta. Korkeakoululla voi olla perustellut syyt olla toteuttamatta jotakin suositusta, tai se voi kehittää sitä omaan toimintaansa paremmin sopivaan muotoon.

Kuten Liuhanen (2007, 66) toteaa, arvioinnin hyödyntäminen edellyttää toimijaa, yksilöä tai yhteisöä, joka tekee tietoisia päätöksiä ehdotusten käyttämisestä. Arvioinnista ei todennäköisesti seuraa mitään, jos arviointiraporttia ei lueta tai arviointiprosessista opittua ei analysoida arvioinnin jälkeen.

Korkeakoulujen arviointineuvoston palautekyselyjen mukaan yleisin tapa käsitellä arviointiraportteja korkeakouluissa on ollut ottaa suositukset ja vahvuudet esiin henkilöstön suunnittelu- ja kehittämispäivien yhteydessä. Koulutusala-arviointien hyödyntämistä koskeva kartoitus osoitti, että useat koulutusohjelmat ja oppiaineet olivat järjestäneet henkilöstölle ja opiskelijoille tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia arvioinnin tulosten käsittelyä varten. (Moitus & Seppälä 2004, 24–25.) Korkeakoulujen arviointineuvosto ei voi luonnollisestikaan vaatia korkeakouluilta tiettyä arviointiraporttien käsittelytapaa, mutta se voi kiinnittää huomiota asiaan kysymällä raportin jatkokäsittelystä palautekyselyjensä yhteydessä.

Arviointitiedon hyödyntäminen voidaan rakentaa myös sisään arviointikriteereihin. Ensimmäisellä auditointikierröksellä yhtenä arviointikohteena on ollut laadunvarmistustiedon saatavuus ja tarkoituksenmukaisuus korkeakoulun sisällä. Tämän auditointikohteen avulla on tarkasteltu sitä, millaista sisäistä ja ulkoista arviointitietoa korkeakoulu on hankkinut toiminnastaan, onko tieto ollut tarkoituksenmukaista korkeakoulun kehittämisen kannalta, kuka sitä on käyttänyt hyväksi ja millä tavoin sekä mitä näyttöä korkeakoululla on arviointien perusteella tehdyistä kehittämistoimista.

Korkeakoulujen arviointineuvoston periaatteisiin kuuluu seuranta-arvioinnin toteuttaminen noin kolmen vuoden kuluttua alkuperäisestä arvioinnista. Seuranta-arviointien avulla on selvitetty kehittämissuositusten toteutumista. Korkeakoulujen mukaan seuranta-arvioinnin yleisenä vahvuutena on se, että se varmistaa arvioinnin tulosten toteutumista ja pakottaa yksiköt oman toimintansa uudelleen arviointiin (Moitus & Seppälä 2004, 40). On kuitenkin todettava, että korkeakoulut eivät pysty aina erittelemään, mitkä muutokset johtuvat arvioinnista ja mitkä toimintaympäristön muutoksista tai esimerkiksi Bolognan prosessista (vrt. esim. Stensaker 2007, 59–60).

Laadunvarmistusjärjestelmien auditointimallissa arviointi tehdään syklisesti kuuden vuoden välein, mikä mahdollistaa laadunvarmistusjärjestelmän kehityksen seurannan seuraavalla auditointikierröksellä. Monet auditoidut korkeakoulut ovat kuitenkin pitäneet kuuden vuoden väliä liian pitkänä, joten tähän tarpeeseen kehitettiin auditointien seurantaseminaarit (väliseminaarit). Niitä varten kukin kolme vuotta sitten auditoitu korkeakoulu laatii laadunvarmistusjärjestelmän kehittämisraportin, jossa se kuvaa auditoinnin jälkeistä kehittämistyötä. Korkeakoulujen arviointineuvosto on pyrkinyt järjestämään väliseminaarit yhteistä oppimista ja benchmarkingia tukevana forumina. Niinpä ensimmäisessä väliseminaarissa alkuperäisen auditointiryhmän yksi jäsen esitti auditoituja ja sparraavia kysymyksiä auditoidulle korkeakoululle. Toisessa väliseminaarissa taas kaksi auditoitua korkeakoulua kommentoi toistensa kehittämistyötä. Molemmissa tapauksissa myös yleisö saattoi kommentoida laadunvarmistusjärjestelmän kehittymistä.

On tärkeää, että kansallisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta tutkitaan myös arviointiyksikön ulkopuolisena toimintana. Korkeakoulujen arviointineuvosto rahoittaa parhaillaan kahta riippumatonta tutkimushanketta, joiden tavoitteena on vuoden 2011 loppuun mennessä selvittää auditointien vaikuttavuutta (Ala-Vähälä 2009; Haapakorpi 2010).

### 3 Tuloksia korkeakoulujen arviointien vaikuttavuudesta

Korkeakoulujen arviointineuvoston keräämä tieto arviointien vaikuttavuudesta on laadullista tietoa. Taulukkoon 1 on koottu esimerkkejä eri arviointien vaikutuksista yhdistämällä KKA:n tekemien palautekyselyjen, seuranta-arviointien ja eräiden tutkimusten aineistoa (Aaltonen ym. 2008; Haapakorpi 2010; Liuhanen 2007; Moitus & Seppälä 2004). Taulukon tarkoituksena on havainnollistaa sitä, että eri arviointityypit tuottavat tavoitteidensa mukaisesti erilaisia vaikutuksia.

Kokonaisarviointien ja laadunvarmistusjärjestelmien auditointien vaikuttavuus liittyy erityisesti siihen, että ne ovat auttaneet korkeakoulua hahmottamaan toimintansa kokonaisuutena ja tukeneet näin erityisesti strategisen johtamisen kehittämistä. Kokonaisarviointien ja auditointien perusteella on joissakin tapauksissa tehty muutoksia korkeakoulujen organisaatioon ja rakenteisiin. Auditointiin valmistautuminen on korkeakoulujen mukaan jo sinänsä auttanut paikantamaan toiminnan aukkokohtia, kehittämään ydin- ja tukiprosesseja sekä tekemään näkyväksi laatuvarustuita. Toiminnan läpinäkyvyyden lisääntyminen onkin yksi keskeisistä ulkoisen arviointitoiminnan vaikuttavuuden muodoista (vrt. Kis 2005, 28). Miellyttävä yllätys on ollut se, että korkeakoulujen välinen omaehtoinen benchmarking on selvästi lisääntynyt laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisen myötä. Toisaalta auditointien kielteisenä vaikutuksena voidaan pitää sitä, että jotkin korkeakoulut ovat rakentaneet varsin raskaan laadunvarmistusjärjestelmän, mistä syystä joissakin auditointiraporteissa on suositeltu laadunvarmistusjärjestelmän keventämistä.

Laatuyksikkö- ja koulutusala-arviointien avulla koulutusta tarjoavat yksiköt ovat voineet saada suoraa palautetta opetuksen ja oppimisen kehittämisen tueksi. Laatuyk-

**Taulukko 1. Eri arviointityypeille asetettuja tavoitteita ja esimerkkejä arviointien toteutuneesta vaikuttavuudesta**

Arviointityyppi (toteutusvuodet)	Arviointityypille asetettuja tavoitteita	Esimerkkejä arviointien toteutuneesta vaikuttavuudesta
Yliopistojen kokonaisarviointit ja niiden seuranta- arviointit (1996–2000)	Kansallinen tavoite: arvioida kaikki korkeakoulut kertaalleen vuoteen 2000 mennessä Yliopistokohtainen palaute ja kehittäminen	Strategiatyön ja strategioiden kehittyminen Yliopiston alueellisen roolin ja työelämäyhteistyön vahvistuminen Uusien koulutusohjelmien tai yksiköiden perustaminen Henkilöstö- ja johtamiskoulutuksen kehittyminen
Ammattikorkeakoulujen toimilupa-, laajentamis- ja kehittämisvelvoitteiden arviointit (1997–2002)	Kansallinen tavoite: arvioida ammattikorkeakouluille asetettujen lakisääteisten kriteerien täyttymistä Amk-kohtainen palaute ja kehittäminen	Ymmärrys korkeakoulutaisoisuudesta suhteessa ammattikorkeakoulun perustehtävään Arviointimyyntöisen kulttuurin syntyminen Henkilökunnan kouluttauminen Työ- ja elinkeinoelämäyhteistyön vakiintuminen
Laatuyksikköarviointit (1998–)	Kansallinen tavoite: tehdä esitys OPM:lle laatuyksiköistä korkeakoulujen hakemusten perusteella Yksikkökohtainen palaute ja kehittäminen	Lisääntynyt ymmärrys korkeakoulutuksen pedagogisesta innovatiivisuudesta Opiskelija- ja osaamislähtöisyyden lisääntyminen Opetuksen ja tutkimuksen yhteyden vahvistuminen Hyvien käytänteiden leviäminen
Koulutusala-arviointit (1998–)	Valtakunnallisen kokonaiskuvan saaminen arvioitavasta alasta Koulutusohjelma-kohtainen palaute ja kehittäminen	Opetussuunnitelmatyön ja opetussisältöjen uudistuminen Opintojen ohjauksen kehittyminen Opetuksen ja tutkimuksen yhteyden lisääntyminen Työelämäyhteistyön lisääntyminen
Koulutuspoliittiset ja muut teema-arviointit (1999–)	Valtakunnallisen kokonaiskuvan saaminen arvioitavasta teemasta Yksikkökohtainen palaute ja kehittäminen	Ko. teemojen sisällyttäminen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan Arvioidun teeman laadunvarmistuksen kehittyminen Alueellisen ja sektorien välisen yhteistyön lisääntyminen
Erikoistumisopintojen akkreditoinnit ja uusinta- akkreditoinnit (1999–2007)	Pitkäkestoisen täydennyskoulutuksen kehittäminen kokonaisuutena Koulutusohjelma-kohtainen palaute ja kehittäminen Opiskelijoiden oikeusturvan parantaminen	Erikoistumisopintojen linjakuuden paraneminen Hyvien käytänteiden leviäminen muuhun täydennyskoulutukseen
Laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnit (2005–)	Kansallinen tavoite: tukea korkeakouluja niiden kehittäessä laadunvarmistustaan vastaamaan eurooppalaisia periaatteita Korkeakoulu-kohtainen tavoite: arvioida korkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmän kattavuutta, läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta	Stragisen johtamisen ja johtamisvälineiden kehittyminen Laatuvuuden selkiytyminen Ydin- ja tukiprosessien kehittyminen Yhteisöllisen laatu- ja kulttuurin vahvistuminen Benchmarking-toiminnan lisääntyminen

sikkövalinnat ovat auttaneet tiedekuntia, laitoksia ja koulutusohjelmia tunnistamaan pedagogisen innovatiivisuuden tunnusmerkkejä sekä kehittämään toimintaansa tässä suunnassa. Koulutusala-arvioinnit ovat vaikuttaneet erityisesti opetussuunnitelmatyön, opetusmenetelmien, opintojen ohjauksen sekä työelämäyhteistyön kehittämiseen. Koulutusyksiköiden palautteen mukaan tämäläntyyppiselle arviointitoiminnalle saattaisi olla enemmänkin tilausta, koska kokonaisarviointit ja auditoinnit voidaan kokea etäisiksi ja enemmän johtoa ja hallintoa palveleviksi. KKA on vastaamassa tähän tarpeeseen toisella auditointikierroksella, jossa yhtenä fokuksena tulee todennäköisesti olemaan tutkintotavoitteisen koulutuksen laadunvarmistus.

Teema-arvioinnit ovat tuottaneet työkaluja esimerkiksi opintojen ohjauksen tai avoimen yliopisto-opetuksen laadunvarmistuksen kehittämiseen. Teema-arviointien erityispiirteitä ovat olleet kansalliset vaikutukset. Esimerkiksi henkilökohtaisen opintosuunnitelman laadinnan pakollisuus ja yliopistojen opiskelijavalintojen kehittäminen on teema-arviointien jälkeen kirjattu koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan.

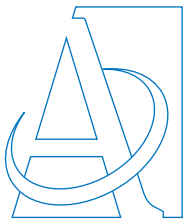
## 4 Arviointiprosessin jatkuva kehittäminen

Korkeakoulujen arviointineuvosto kerää arviointiin osallistuneilta korkeakouluilta ja arvioitsijoilta palautetta, jota käsitellään systemaattisesti sihteeristön kehittämispäivillä sekä neuvoston kokouksissa. Palautejärjestelmä tuottaa runsaasti hyviä kehittämideoita, joita priorisoidaan vuosittain. Lisäksi KKA hyötyy metodisesti erittäin paljon kansainvälisestä yhteistyöstä, jota edustavat muun muassa eurooppalaisten arviointiyksiköiden verkoston ENQA:n puitteissa järjestetyt seminaarit, pohjoismaiset NOQA-yhteistyöprojektit sekä osallistuminen auditointien maiden verkostoon (Quality Audit Network). Ajankohtaisia arviointiprosessiin liittyviä kehittämishankkeita ovat muun muassa arvioitsijapoolin ja sidosryhmäyhteistyön systematisoiminen sekä arviointiraporttien laadunvarmistuksen tehostaminen. Ulkoisen arvioinnin arviointiprosessin jatkuva kehittäminen tähtää osaltaan siihen, että Korkeakoulujen arviointineuvosto voisi entistä paremmin palvella korkeakouluja niiden kehittäessä koulutustaan ja muuta toimintaansa.

## Lähteet

- Aaltonen, E. & Anoschkin, E., Jäppinen, M., Kotiranta, T., Wrede, G.H. & Hiltunen, K. 2008. Sosiaalityön ja sosiaalialan koulutuksen nykytila ja kehittämishaasteet. Yliopistojen sosiaalityön ja ammattikorkeakoulujen sosiaalialan koulutuksen seuranta-arviointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 3:2008. Helsinki: Edita.
- Ala-Vähälä, T. 2009. Mitä auditointi tekee? -tutkimushanke. Muistio Korkeakouluneuvostolle hankkeen etenemisestä 4.9.2009. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.

- ENQA. 2007. Standards and guidelines for quality assurance in the European higher Education Area. 2nd edition. Helsinki: ENQA.
- FINHEEC. 2010. External review of Finnish Higher Education Evaluation Council. Self-evaluation report. Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council 3:2010. Helsinki.
- Haapakorpi, A. 2010. Auditointiprosessi ja sen vaikutukset yliopistossa. Väliraportti 22.2.2010. Helsingin yliopisto. Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia.
- Harvey, L. 2006. Impact of quality assurance: Overview of a discussion between representatives of external quality assurance agencies. *Quality in Higher Education* 12(3), 287–290.
- Harvey, L. & Stensaker, B. 2007. Quality culture: understandings, boundaries and linkages. Paper presented in 29th EAIR Forum, Innsbruck, Austria.
- Huusko, M. 2009. Itsearviointi suomalaisissa yliopistoissa: arvoja, kehittämistä ja imagon rakentamista. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 46. Jyväskylä.
- Kis, V. 2005. Quality assurance in tertiary education: Current practices in OECD countries and a literature review on potential effects. OECD.
- KKA. 2004. Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintakertomus 2000–2003. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7:2004. Helsinki: Edita.
- KKA. 2005. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditointikäsikirja vuosille 2005–2007. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2005. Helsinki: Edita.
- KKA. 2007. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditointikäsikirja vuosille 2008–2011. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7:2007. Helsinki.
- Liuhanen, A.-M. 2007. How are university evaluations used? The perspectives of two Finnish universities. Tampere: Tampere University Press.
- Moitus, S. 2009. Analyysi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien tuloksista vuosilta 2005–2008. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 14:2009. Helsinki.
- Moitus, S. & Saari, S. 2004. Menetelmistä kehittämiseen. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 10:2004. Helsinki: Edita.
- Moitus, S. & Seppälä, H. 2004. Mitä hyötyä arvioinneista? Selvitys Korkeakoulujen arviointineuvoston 1997–2003 toteuttamien koulutusala-arviointien käytöstä. KKA:n julkaisuja 9:2004. Helsinki: Edita.
- OECD. 2006. Thematic review of tertiary education. Finland. OECD: Directorate for Education.
- Opetusministeriö. 2008. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. Opetusministeriön julkaisuja 2008:38.
- Patton, M.Q. 1997. Utilization-focused evaluation. The new century text. Edition 3. Thousand Oaks (Calif.): Sage.
- Raivola, R. (toim.) 1999. Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Helsinki: Edita.
- Raivola, R., Valtonen, P. & Vuorensyrjä, M. 2000. Käsitteet, mallit ja indikaattorit koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa. Teoksessa R. Raivola (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian julkaisuja 2. Helsinki, 11–28.
- Stensaker, B. 2007. Impact of quality processes. Teoksessa Embedding quality culture in higher education. *EUA Case Studies*, 59–62.
- Valtiovarainministeriö 2005. Tulosoikeuden käsikirja. VM julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita.
- Westerheijden, D.F., Hulpiau, V. & Waeytens, K. 2007. From design and implementation to impact of quality assurance: an overview of some studies into what impacts improvement. *Tertiary Education and Management* 13 (4), 295–312.



## Arviointitoiminnan hyödyntäminen paikallisesta näkökulmasta

Opetustoimen arviointi on parhaimmillaan inhimillistä toimintaa, joka ohjaa ammatillista kehittymistä ja paikallista poliittista päätöksentekoa. Arviointi antaa mahdollisuuden ammatillisen roolin tarkasteluun ja kehittämiseen, ja se haastaa poliittisen johdon hyödyntämään arvioinnin tuloksia ja arviointitietoa paikallisessa päätöksenteossa. Opetustoimen arvioinnin tulisi olla kiinteä osa kunnan laatujärjestelmää. Parhaimmillaan paikallinen arviointi tukee alueellista opetustoimien välistä yhteistyötä ja koulutuksen laadun parantamista. Kansallisesti opetustoimea ohjaavien asiakirjojen, säädösten ja resursoinnin tulisi osaltaan tukea paikallista arviointitoimintaa.

Tässä artikkelissa tarkastelemme paikallista opetustoimen arviointitoimintaa ja laatua systeemiteorian näkökulmasta. Tarkastelumme lähtökohtana on, millaista merkitystä arvioinnilla opetustoimeen luodaan, millaisia havaintoja ja päätöksiä kunnallisessa toimintaympäristössä arvioinnin perusteella tehdään ja miten nämä havainnot muuttuvat tiedoksi, joka vaikuttaa koulutuksen järjestäjän päätöksentekoon ja toimintaan.

Artikkelimme tavoitteena on lisätä opetustoimen eri tahojen yhteistä ymmärrystä laadusta ja arvioinnista sekä rohkaista yhdistämään opetustoimen arviointijärjestelmä osaksi kunnan strategista johtamista. Lähestyimme laadun ja arvioinnin problematiikkaa syventämällä omaa dialogiamme ja ymmärrystämme.

Jäsensimme artikkelin seuraavien kysymysten avulla:

- Mikä on paikallisen arvioinnin nykytila?
- Mitä arvioinnilla halutaan saavuttaa?
- Mikä on arvioinnissa mahdollista ja miten se toteutetaan?
- Mistä tiedetään, että arvioinnissa on onnistuttu?

## 1 Paikallisen arvioinnin nykytila

Arviointi on laadun tarkastelun ja kehittämisen väline, joka tukee sekä opetustoimen ja oppilaitosten johtamista että niiden strategian mukaista toimintaa. Opetustoimen arvioinnissa tavoitteena on yhdistää oppilaitoksen arvioinnin tulosten ja toiminnan tarkastelu osaksi paikallista arviointia ja laadun hallintaa. Toimiva paikallinen arviointi edellyttää arviointisuunnitelmaa, jossa eri tasoilla tapahtuva opetustoimen arviointi on yhdistetty osaksi kunnan strategia- ja taloussuunnitteluprosessia. Tällöin opetustoimen arviointi tukee toimialan kehittämistä strategiassa määriteltyjen tavoitteiden suuntaan. Palkitsevinta on, jos ulkoisessa arvioinnissa ja auditoinnissa opetustoimen tai oppilaitoksen hyväksi koetut käytänteet tuodaan myönteisellä tavalla esiin.

Arviointitulosten vaikutus käytännön toimintaan motivoi arvioinnin tekemiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arviointituloksia hyödynnetään osana toiminnan ja rahoituksen suunnittelua sekä päätöksentekoa. Arvioinnin tuloksilla on merkitystä. Arvioinnin hyödyntäminen jää vaillinaiseksi, jos arvioinnin tuloksia ei mielletä kehittämisen välineiksi ja arviointi jää erilleen kunnan muista johtamisjärjestelmistä tai strategiatyöstä. Näin voi käydä, jos esimerkiksi oppilaitoksessa arviointitoiminta ymmärretään ylhäältä määräytyksi hallinnolliseksi interventioksi, jolloin päätöksenteossa ei juuri kukaan ole kiinnostunut tuloksista tai niitä ei osata tai haluta hyödyntää johtamisen ja opetustoimen kehittämisen välineenä.

Myös inhimilliset tekijät voivat olla arviointitoiminnan esteenä. Arviointi voidaan tulkita kontrollin välineeksi ja ulkoiseksi uhkaksi, joka voi julkistaa epämieluisia asioita ja paljastaa arvioinnin kohteena olevan yksikön todellisen tilan verrattuna muihin yksiköihin. Jos kokemus arvioinnista on yksinomaan negatiivinen, kertoo se, että yksittäistä oppilaitosta ei nähdä osana isompaa kokonaisuutta, olipa kokonaisuus sitten kunta, seutukunta tai kansallinen taso.

Hyvin suunniteltu opetustoimen strategia on osa kunta- tai seutustrategiaa. Oppilaitokset laativat tältä pohjalta vuosittaisen työsuunnitelmansa, joka on yhdessä opetussuunnitelman kanssa oppilaitoksen toimintaa ohjaava asiakirja ja rehtorille keskeinen johtamisen väline. Lukuvuoden työsuunnitelmassa on määritelty oppilaitoksen arvioinnin eteneminen. Oppilaitokset toteuttavat arvioinnin suunnitelman mukaisesti lukuvuoden aikana ja sen päättyessä ja toimittavat itsearviointin tulokset eteenpäin johtokunnalle tai lautakunnalle päätöksenteon tueksi.

Riskinä on, että arviointia pidetään yksittäisenä suorituksena, jolloin arvioinnin tulokset jäävät irrallisiksi. Näin pyritään siirtämään vastuuta pois omasta oppilaitok-

sesta ja säilyttämään sitä yksinomaan kunnan päättäjille. Seuraavan vuoden työsuunnitelmaa laadittaessa tulisi edellisen lukuvuoden arviointitietojen olla esillä. Niitä tulisi hyödyntää lukuvuoden aikanakin, jotta kouluvuodet eivät olisi irrallisia, yksittäisiä työvuosia.

Arvioinnin tulisi antaa henkilöstölle mahdollisuus ottaa suurempi vastuu oman työnsä tuloksista. Tällöin arviointi mahdollistaa aloitteellisemman ja ennakoivamman toimintatavan. Jos kunnan strategiset tavoitteet ovat selkeitä ja työntekijöiden henkilökohtaiset tavoitteet yhdistyvät niihin, toiminta tukee tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuutta. Arviointia voidaan tällöin hyödyntää tavoitteiden laadinnassa ja niihin sitoutumisessa sekä oman ammatillisen johtamisen ja muutokseen valmistautumisen välineenä.

## 2 Mitä arvioinnilla halutaan saavuttaa?

Arvioinnin avulla halutaan lisätä tietoisuutta arvioinnin kohteesta, organisaation ajattelutavoista ja niiden vaikutuksista toimintaan. Arviointitoiminnan hyödyntäminen rohkaisee uskomaan omiin vahvuuksiin ja mahdollisuuksiin. Toimivan arvioinnin avulla tuotetaan tietoa kokonaisuudesta ja yksittäisistä ilmiöistä. Arviointi lisää organisaation itsetuntemusta ja tietoisuutta omasta toiminnasta, prosesseista ja aineettoman pääoman tilasta.

Varsin olennainen kysymys on, kenelle paikallisella tasolla ja opetustoimessa kuuluu paikallisen arvioinnin tavoitteiden asettaminen. Haasteena on nähdä arviointi punaisena lankana koko kunnan päätöksenteossa. Vaikuttavuuteen pyrittäessä opetustoimen eri toimijoiden pitää sitoutua arvioinnin tuloksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa päätöksenteon sitomista dokumentoituun tietoon. Tilaa kuvaavat tulokset ovat tosiasioita, joista tehdyt päätelmät ja joiden päälle rakennettu päätöksenteko ovat kestävämpiä kuin mielikuvien varassa tehdyt päätökset. Arvioinnin aikajänne ulottuu nykyisestä toiminnasta pitkän aikavälin tavoitteiden tarkasteluun.

Opetustoimen laatujärjestelmissä (esim. CAF, EfeCaf ja EFQM) arviointi kohdistuu johtamisen lisäksi henkilöstön, prosessien, asiakkuuksien ja sidosryhmien sekä tulosten tarkasteluun. Opetustoimen arviointien tulokset kertovat koulutuksen järjestäjän resursseista ja kyvystä saavuttaa lainsäädännössä määritellyt tavoitteet. Tämän tueksi opetusministeriössä on laadittu perusopetuksen laatukriteerit (2009), joiden avulla koulutuksen järjestäjä voi määritellä palvelutasonsa. Kriteerit keskittyvät oman toiminnan avainprosessien tunnistamiseen sekä vahvuuksien ja kehittämistarpeiden havaitsemiseen.

Perusopetuksen laatukriteereitä voidaan käyttää paikallisessa arvioinnissa, kun arvioidaan opetuksen rakenteen ja toiminnan laatua. Laatukriteerit toimivat siten paikallisen ohjauksen välineenä, joka mahdollistaa kunnissa yhtenäisemmän ja tasapuolisemman ohjauksen perusopetuksen järjestämiseksi. Omalta osaltaan perusopetuksen laadun arvioinnin kriteerit ovat tervetullut ohjausmuoto, sillä ne luovat koulujen kehittämiseen pysyvyyttä ja päämäärätietoisuutta sekä vahvistavat tietoon perustuvaa päätöksentekoa.



### 3 Mikä on mahdollista saavuttaa ja miten?

Opetustoimen tavoitteiden tulee olla toiminnan kannalta olennaisia ja saavutettavissa. Ne pitää rajata selkeästi, ja toteuttamiselle pitää määritellä aikarajat. Tavoitteiden tulisi olla myös mitattavissa. Kuntien nykyiset strategia- ja arviointiprosessit ovat kuitenkin usein joustamattomia, eikä niiden avulla pystytä reagoimaan riittävän nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Strategia-asiakirja ja arviointikäytännöt, joita ei arvioida ja päivitetä riittävän usein, menettävät merkityksensä käytännön työn tukemisessa.

Ideaali arviointijärjestelmä on osa taloussuhdanteista riippuvaa strategista johtamista ja palvelutason määrittelyä. Tällöin käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat strategisiin linjauksiin: tavoitteiden pitää olla resurssienkin puolesta toteutettavissa. Resurssit vaikuttavat myös opetustoimen palvelutason kulloiseenkin tilaan. Esimerkkinä resurssien mukaan joustavasta käytännön toimintamallista on Raisio.

Vaikuttava arviointitoiminta vaatii pitkäjänteistä ja systemaattista etenemistä. Kunnat, joissa arviointi on nykyisin vahvana osana strategista johtamista, ovat aloittaneet arviointitoiminnan jo 1990-luvulla ja luoneet silloin perustan nykyisille arvioinneilleen. Tästä esimerkkinä mainittakoon Kuntaliiton Oppi ja Laatu -hanke. Hankkeeseen osallistuvissa kunnissa arviointi on nykyisin luonnollinen osa kunnan strategista johtamista ja taloussuunnittelua ja arvioinnilla on vahva kytkentä kunnan muihin johtamisjärjestelmiin ja vuosisuunnitteluun. Esimerkkejä tällaisista kunnista ovat Espoo, Vantaa ja Oulu.

Toisaalta on kuntia, joissa on vasta viime vuosina aloitettu järjestelmällinen arviointityö, mutta on onnistuttu kuitenkin jo luomaan toimiva arviointiperusta. Näitä kuntia ovat esimerkiksi kuntaliitoskunnat Salo ja Sastamala. Tähän on vaikuttanut erityisesti se, että arvioinnin tuloksilla on ollut merkitystä päätöksenteossa, suunnittelussa ja kehittämisessä (esim. Järvenpää). Tällöin arviointien tuloksia on seurattu ja käytetty toiminnan ohjaamisessa. Arvioinnin suorittajat oppilaitoksissa ovat kokeneet, että arvioinnin kautta on pystytty vaikuttamaan omaan työhön ja työyhteisön tilaan (esimerkiksi Espoo).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt tukea koulutuksen järjestäjiä ja kouluja arviointitoiminnan ja laadun kehittämisessä laatimalla laatuksiteerit ja myöntämällä erityisavustuksia arviointitoiminnan kehittämiseen. Tavoitteena on, että kaikki kunnat pystyvät tämän jälkeen kehittämään järjestämänsä koulutuksen laatua systemaattisesti.

Menestyksekkäs ja toimiva arviointityö edellyttää, että turhia arviointeja ei tehdä. Arvioinnin kohteena olevaa ilmiötä tarkastellaan säännöllisin väliajoin, jolloin voidaan seurata sen kehitystä ja arvioinnin vaikutuksia. Opetustoimen ilmiöt vaativat usein kehittyäkseen aikaa, ja kahden tai kolmen vuoden arviointisyklit palvelevat hyödynnettävyyden näkökulmasta kuntien päätöksentekoa parhaiten. Lähes jokaisessa kunnassa voidaan kehittää arviointien hyödyntämistä kunnan eri tehtävissä tai eri ilmiöiden selittämisessä. Pällekkäisten arviointien sijaan esimerkiksi koulun itsearviointien henkilöstöosuuden tuloksia hyödynnetään osana koko kunnan työhyvinvoinnin ohjelmaa tai henkilöstötilinpäätöstä.

## 4 Mistä tiedetään, että arvioinnissa on onnistuttu?

Arvioinnissa on onnistuttu, kun sen avulla on saatu kehitettyä opetustoimea. Tällöin opetustoimen kehittäminen perustuu vahvasti arviointiin eikä niinkään yleisiin oletamuksiin. Tällaisesta arviointitoiminnasta on näyttöä esimerkiksi Lappeenrannan kaupungista.

Kansallisesti ulkopuolisessa arvioinnissa on onnistuttu, kun kunnissa on saavutettu tietoisuus siitä, mikä sen arvioinnin merkitys ja hyöty on koulutuksen järjestämisen, sen suunnittelun ja pitkäjänteisen kehittämisen kannalta. Tämä arviointi toimii kokonaistilanteen hahmottamisen välineenä. Lisäksi arviointikokonaisuudessa on onnistuttu, kun kunnissa kerättyä arviointitietoa osataan hyödyntää kansallisen koulutuspoliittisen ohjauksen välineenä. Tällä hetkellä kansallisesti on ongelmallista hyödyntää kuntien arviointeja ja niissä saatua tietoa, sillä kuntien arviointijärjestelmät ja tiedonkeruutavat poikkeavat toisistaan varsin merkittävästi. Riskinä on, että tiedot eivät ole yhteismitallisia. Arviointitiedon objektiivisuuskin on joskus kyseenalaista.

Kuntien kunta- ja palvelurakennemuutoshanke (Paras-hanke) ja muut kuntien väliset rakenteelliset kehittämishankkeet ovat lisänneet kuntien välistä yhteistyötä palvelutuotannossa. Sen vuoksi kuntien välisen yhteistyön, toiminnan ja palveluiden laatutason arvioinnin haasteena on yhteisen arviointijärjestelmän kehittäminen.

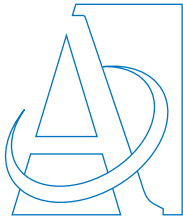
Arvioinnissa on onnistuttu paikallisesti, kun arvioinnilla on todellista vaikuttavuutta paikalliseen opetuksen järjestämiseen ja vuosittaisen työn suunnitteluun. Esimerkiksi Hollolassa ja Raisiossa arviointitoiminta on onnistuttu yhdistämään vuosittaiseen opetuksen järjestämiseen ja työn suunnitteluun. Arviointitulosten avulla koulutuksen järjestäjä ottaa huomioon käytettävissä olevat resurssit ja määrittelee palveluiden laatutason laatujärjestelmän arvioinnin mukaisesti. Tätä kautta arvioinnin merkitys nivoutuu myös olennaiseksi osaksi paikallista taloussuunnittelua ja koulu-kohtaista budjetointia. Onnistumista mitataan kunnan strategiatyön avulla.

Tunnusmerkkinä jäntevästä, tulevaisuuteen suuntautuneesta ja tuloksellisesta arvioinnista on muista vastaavista koulutuksen järjestäjien organisaatioista ja niiden toiminnasta saatavien vertailutietojen hyödyntäminen. Siihen sopiva tietojärjestelmä, Kouluvertti, oli viimeksi käytössä 2000-luvun alussa. Sisäisen toiminnan tarkastelu ei enää riitä, vaan tarvitaan vertailutietoa, jotta oma koulu tai kunnan opetustoimi voidaan suhteuttaa muihin vastaaviin toimijoihin. Vertailutiedot auttavat osaltaan palvelurakenteen, toiminnan ja sen tavoitteiden hahmottamisessa ja hyvien käytäntöjen hyödyntämisessä. Esimerkkinä ovat palveluverkkoselvitykset, jotka ovat nykytilaa kuvaavia arviointiraportteja.

Arviointitoiminnassa on onnistuttu, kun se on integroitunut osaksi paikallista ohjausjärjestelmää. Laatujärjestelmät ja arviointi mahdollistavat päättäjien ja johdon yhtenäisen tuloksellisen päätöksenteon ja vankalla tiedollisella pohjalla olevan kehittämisen ennakoimattomassakin tilanteessa.

## Lähteet

- CAF. 2006. Yhteinen arviointimalli CAF. (Common Assessment Framework.) Organisaation kehittäminen itsearvioinnin avulla. Valtiovarainministeriö ja CAF Resource Centre. Helsinki: Edita Prima.
- EFQM. 2003. Excellence model. Suomenkielinen käännös. Laatukeskus Excellence Finland.
- Juva, S., Kangasvieri, A. & Välijärvi, J. 2009. Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Karvonen, J. 2010. Opetustoimen laadunhallinta käytännössä. Julkaisematon materiaali 12.2.2010.
- Korkeakoski, E. 2009. Laatutyön ja arvioinnin merkitys perusopetuksen järjestämisessä. Julkaisematon materiaali 3.11.2009.
- Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä.
- Kännö, P., Laamanen, A., Stenvall, K. & Säilä, E. (toim.) 2003. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Helsinki: Efektia.
- Laamanen, A. 2003. EfeCaf – itsearviointiväline koulujen kehittämiseen. Itsearviointiväline. Helsinki: Efektia.
- Niemi, E.K. (toim.) 2006. Arvioinnilla laatua koulutukseen. Opetushallitus. Arviointi 1/2006. Helsinki.
- Oksanen, R. 2003. Perusopetuksen laadun määrittely kunnallisessa päätöksenteossa. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja 88.
- Oksanen, R. 2008. EfeCaf – itsearviointiväline koulujen kehittämiseen. Verkkotyöväline. FCG Efeko.
- Oksanen, R. 2010. Perusopetuksen laatuksiteerit. Julkaisematon materiaali 12.2.2010.
- Opetushallitus. 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7. Helsinki: Yliopistopaino.
- Opetusministeriö. 1997. Koulutuksen arviointistrategia. Helsinki: Yliopistopaino.
- Opetusministeriö. 2009. Perusopetuksen laatuksiteerit. Opetusministeriön julkaisuja 2009:19. Helsinki: Yliopistopaino.
- Punna, P. 2009. Palveluiden laadun perustasot talousarviossa 2010 – tilaajan näkökulma. Raison kaupunki. Julkaisematon lähde 4.11.2009.
- Raudasoja, E.M. 2005. Koulutuksen paikallisen arvioinnin kehittämisprosessi Oulun kaupungissa 1997–2001. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1081.
- Räsänen, A. & Rönholm, H. 2006. Itsearviointi koulu yhteisöä kehittäväksi. EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 14. Jyväskylä.
- Suomen Kuntaliitto. 2008. Sivistystoimen hallintokysely 2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Taurula, M. 2009. Koulutuksen laadun arviointitilanne Kuuma-kunnissa. Perusopetuksen laatuksiteerit tulevat. Julkaisematon materiaali 3.11.2009.



## Sosiaalinen tilinpito SoT<sup>®</sup> työkaluna hyötyjen ja vaikutusten arvioinnissa

Suomessa kolmannen sektorin vahvistuminen, yhdistysten tehtäväkentän laajentuminen sekä myös yritysten ja julkisten organisaatioiden kiinnostus ottaa vastuuta sosiaalisista tuloksista tuo haasteita esitellä toiminnan tuloksia entistä laajemmin. Taloudellisten kriteerien rinnalle kaivataan jatkuvasti myös sosiaalisia mittareita. Organisaatioiden ja projektien täytyy enenevässä määrin arvioida toimintaansa. Tämä tarkoittaa yleensä toiminnan raportointia ja tuloksellisuuden osoittamista. (Esim. Vendung 2003.)

Artikkeli käsittelee sosiaalisen tilinpidon menetelmää sosiaalisten ja yhteiskunnallisten tulosten arvioinnissa. Se tarkoittaa tietyllä ajanjaksolle määriteltyjen tavoitteiden toteutumisen seuranta ja tulosten ulkoisesti tarkastettua raportointia. Menetelmä on tullut Suomeen vuonna 2004 Skotlannin kokemusten kautta Ruotsissa asiaan perehtyneen asiantuntijan Håkan Björkin sekä Tytti Siltasen yhteistyönä ja se on kehittynyt Suomessa erityisesti kolmannen sektorin yhdistysten ja järjestöjen sekä sosiaalisin perustein työllistävien yksiköiden kokemusten avulla.

### **1 Mistä sosiaalisessa tilinpidossa on kyse?**

Yritysten, yhdistysten ja muidenkin organisaatioiden toiminnan vaikutukset ovat aina laajemmat kuin vain taloudelliset vaikutukset. Taloudellinen tilinpäätös antaa luotettavaa ja systemaattista tietoa taloudellisesta tuloksesta, mutta se ei tuo esille organisaation sosiaalista eikä yhteiskunnallista näkökulmaa. Sosiaalinen tilinpito SoT<sup>®</sup> on

työkalu niille organisaatioille tai yhteisöille, jotka haluavat mitata ja esittää toimintansa hyödyt ja vaikutukset säännöllisesti sosiaalisten ja yhteiskunnallisten tulosten kannalta. Näin usein näkymättömiksi jäävät tulokset saadaan esille.

Sosiaalinen tilinpito SoT® tarkoittaa tietyllä ajanjaksolle määriteltyjen tavoitteiden toteutumisen seuranta ja tulosten ulkoisesti tarkastettua raportointia. Tässä artikkelissa esitetyn SoT®-mallin ovat kehittäneet Håkan Björk ja Tytti Siltanen, jotka ovat myös käytännössä soveltaneet sitä organisaatioiden tulosten mittaamiseen Suomessa vuodesta 2004 alkaen.

Kuten taloudellinenkin kirjanpito, sosiaalinen tilinpito alkaa budjetin laadinnalla. Myös sosiaalisessa tilinpidossa tositteet kirjataan säännöllisesti kirjanpitoon. Tositemateriaali analysoidaan ja kootaan tilinpäätökseksi, joka tarkastetaan ulkoisen tilintarkastuksen avulla.

Sosiaalinen budjetti antaa kuvan siitä, millaisia sosiaalisia tuloksia organisaatio haluaa saada aikaiseksi tilikauden aikana. Budjetti sisältää sosiaaliset tavoitteet ja niiden indikaattorit. Kirjanpito muodostuu tilikauden aikana säännöllisesti ja suunnitelmallisesti toteutettavista mittauksista ja muusta tiedonkeruusta (tositteet). Tilinpäätös on tilikauden aikana saavutettujen tulosten raportti, joka viestitetään sidosryhmille. Tilintarkastus on riippumaton kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastus. Sosiaalinen tilinpito antaa pohjan suunnittelulle ja kehittämiselle sellaisessa organisaatiossa, joka tavoittelee sosiaalisia tuloksia.

#### Sosiaalisen tilinpidon avulla

- esimerkiksi aatteelliset organisaatiot voivat tarkistaa, ovatko ne todella saavuttaneet sääntöjensä mukaisen tarkoituksen ja tavoitteensa.
- julkinen sektori voi esittää, millä tavoin se täyttää tehtävänsä väestöä kohtaan.
- sosiaalinen yritys ja muut yhteisötalouden organisaatiot voivat todistaa ja näyttää, missä määrin toiminta toteuttaa sosiaalisen tarkoituksensa ja miten asetetut sosiaaliset tavoitteet saavutetaan. Sosiaalinen tilinpito antaa vastauksen siihen, missä määrin yrityksen tulos vastaa sidosryhmien sille asettamia tarpeita ja odotuksia.
- yksityinen yritys voi näyttää, että sillä on muitakin menestyskriteereitä kuin raha. Tällä yritys lisää samalla oikeutuksensa lisäksi myös mahdollisuuksiaan liiketaloudelliseen menestykseen.
- projekti voi toimeksiantajilleen kuvata tuloksiaan sekä näiden kestävyyttä tulevaisuuden kannalta.

Sosiaalisen tilinpidon menetelmää käytetään Suomessa vielä melko vähän. Toistaiseksi sitä on soveltanut noin kolmekymmentä eri organisaatiota. Sosiaalinen tilinpito keskittyy tarkastelemaan vaikuttavuutta asioissa, joita ei ole totuttu aiemmin paljoakaan mittaamaan. Se on siksi tärkeä ja kehittyvä sosiaalisen vastuun seurannan väline.

Sosiaalinen tilinpito muodostaa menetelmällisen kokonaisuuden, jossa suunnitellaan (sosiaalisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden tunnusmerkit), osallistetaan (organisaation toimijat ja sidosryhmät), dokumentoidaan (mittausmenetelmien ja tietoläh-

teiden tositteet), raportoidaan (tilinpäätös ja tilintarkastus) ja saadaan mahdollisuus kehittää tulosten perusteella toimintaa.

## 2 Sidosryhmät keskeisessä asemassa

Sidosryhmällä tarkoitetaan henkilöä tai ryhmää, joka on kiinnostunut organisaation aikaansaannoksista ja menestymisestä ja jolla on jokin todellinen, taloudellinen, juridinen tai sopimukseen perustuva sidos- tai vuorovaikutussuhde organisaatioon. Näitä ovat esimerkiksi rahoittajat, johto, työntekijät, asiakkaat ja viranomaiset. Organisaation toiminta koskettaa aina jollain tavalla useita tahoja, ja on tärkeää, että nämä saadaan osallistumaan ja sitoutumaan tarkoituksenmukaisen laajasti sosiaaliseen tilinpitoon.

Sidosryhmillä on sosiaalisessa tilinpidossa keskeinen asema. Budjetti (tavoitteet ja mittarit) laaditaan vuoropuheluna sidosryhmien kanssa. Arviointitoiminnalla edistetään yhteistä dialogia ja arvokeskustelua. Asetettavien tavoitteiden ja indikaattoreiden tulee olla sellaiset, että sidosryhmät kokevat ne tärkeiksi ja mielekkäiksi. Tilinpäätös esitellään sidosryhmille. Ne voivat ottaa siihen kantaa ja auttaa entistä osuvampien tarkastelukohteiden ja menetelmien löytämisessä sekä organisaation kehittämisessä.

Sosiaalinen tilinpito tähtää vakaisiin suhteisiin sidosryhmien kanssa niin, että niiden avulla syntyy osallisuutta ja kiinnostusta organisaation toimintaan. Tämä lähtökohta on avaintekijä vaikutusten seurannan kannalta.

## 3 Tavoitteellista yhdessä tekemistä

Arviointiin osallistuvien henkilöiden verkosto pitää huolen siitä, että arviointi on osuvaa ja uudistuu kaiken aikaa. Uudistuminen perustuu siihen, että myös arviointitoiminta on verkoston arvioinnin kohteena. Sosiaalinen tilinpito edellyttää organisaation toimijoiden ja sen sidosryhmien kiinnostusta, mukana olemista ja sitoutumista: vapaaehtoista kiinnostusta panna itsensä likoon ilman ulkoista pakotetta tai houkutinna. Suomessa sosiaalista tilinpittoa on pisimpään käyttänyt SPR:n Kontti-kierrätystavarataloketju, joka on laatinut jo neljännen vuosittaisen sosiaalisen tilinpäätöksensä vuodelta 2009. Sen kokemusten mukaan tulokset kiinnostavat erityisesti rahoittajia ja julkisen hallinnon edustajia. Kontti-ketjun saaman palautteen mukaan kyseiset tahot ovat arvostaneet kovasti sitä, että organisaatio haluaa omaehtoisesti seurata tavoitteidensa toteutumista.

Sosiaalisten tavoitteiden asettaminen on vaikeaa, vaikka yritys tai yhteisö lähtökohtaisesti tavoittelee sosiaalisia ja yhteiskunnallisia tuloksia. Mahdotonta se ei kuitenkaan ole. Usein juuri tällaisissa organisaatioissa tarvitaan selkeitä ja konkreettisia tavoitteita. On löydettävä tunnusmerkkejä ja mittareita myös sellaisille asioille, jotka ensisilmäyksellä vaikuttavat vaikeasti mitattavilta.

Sosiaalisia ja yhteiskunnallisia tuloksia tavoittelevalla organisaatiolla on oltava selkeät tavoitteet, koska vasta silloin tavoitteilla on selkeää ohjausvaikutusta työtapoihin

ja johtamiseen. Organisaation henkilöstö haluaa tietää omat tuloksensa, ja johtajan tulee koordinoida kokonaisuus niin, että organisaatio pääsee tuloksiin ja voi kehittää toimintaansa. Sosiaalinen tilinpito antaa mahdollisuuden kokea tavoitteellista yhdessä tekemisen iloa ja saattaa tavallisesti ”näkymättömiksi” jäävät tulokset näkyvämmiksi. Se tarjoaa työkalun omien tavoitteiden konkretisointiin, arvokeskusteluihin ja osuvien mittauskohteiden määrittelyyn. Sosiaalinen tilinpito on osallistavaa arviointia: se on kokemusten ja näkemysten vaihtoa kehittävä arvioinnin työkalu.

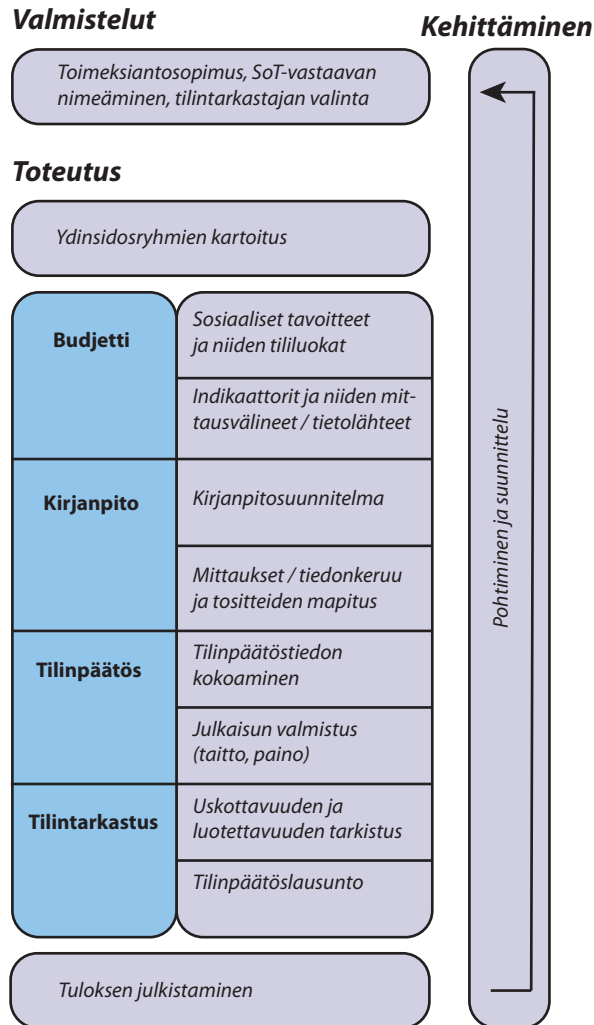
## 4 Mihin sosiaalista tilinpitoa voidaan käyttää?

Sosiaalista tilinpitoa voidaan hyödyntää monenlaisiin tarkoituksiin. Se

- antaa organisaatiolle mahdollisuuden raportoida sosiaalista tulostaan todennettujen tosiasioiden pohjalta ”vahvistamattomien” väittämien ja käsitysten sijasta.
- tarjoaa sidosryhmille, sijoittajille ja toimeksiantajille lähtökohdan, jota vasten ne voivat arvioida, missä määrin organisaatio täyttää sosiaaliset ja yhteiskunnalliset lupauksensa.
- lisää sidosryhmien kiinnostusta organisaation tarkoitukseen, tavoitteeseen, toimintatapaan ja etiikkaan.
- mahdollistaa vertailukelpoisen vuosittaisen seurantatiedon antamisen sidosryhmille; tiedot kertovat toiminnan laadusta ja tuloksista verrattuna muuhun vastaavaan toimintaan.
- konkretisoi organisaation ainutlaatuisia arvoja perinteistä näkyvämmiin
- antaa johdolle mahdollisuuden seurata, ohjata ja kehittää toimintaa järjestelmällisesti ja tehokkaasti sekä muodostaa pohjan toiminnan laadun varmistamiselle ja kehittämiselle.
- antaa kaikille organisaation sidosryhmille mahdollisuuden osallisuuteen sekä tarkoituksenmukaisen pohjan tulevista tavoitteista ja toimintatavoista päättämiseen.

## 5 Sosiaalisen tilinpidon prosessi

Sosiaaliseen tilinpitoon ryhdyttäessä on tärkeää varmistaa sekä ulkopuolisten sidosryhmien että sisäisten sidosryhmien (luottamushenkilöiden, hallituksen, operatiivisen johdon ja henkilökunnan) osallistuminen SoT-prosessiin. Organisaatio tilaa sosiaalisen tilinpidon ns. SoT-vastaavalta. Toimeksianto kirjataan toimeksiantosopimukseen, jossa määritellään sosiaalisen tilinpidon vastaava ja toimeksiantaja sekä tehtävät, aikataulut ja resurssit. Kokonaisuutena SOT-prosessi muodostuu kuvion 1 mukaiseksi.



**Kuvio 1.** SoT®-prosessin kokonaisuus

Kuvion 1 pohjalta asiaa tarkastellen sosiaalisen tilinpidon prosessikokonaisuus muodostuu seuraavista osa-alueista.

### 1) Sosiaalisen tilinpidon budjetti

Budjetin laadinta (tavoitteiden ja indikaattoreiden priorisointi ja määrittely) alkaa kartoittamalla tulevan toimintakauden tavoitteet. Tässäkin vaiheessa sidosryhmillä on sosiaalisessa tilinpidossa keskeinen asema. Budjetti (tavoitteet ja indikaattorit) tehdään vuoropuheluna avainsidosryhmien kanssa, SoT-vastaavan ohjauksessa. Asetettavien tavoitteiden ja mittareiden tulee olla sidosryhmien mielestä keskeisiä ja osuvia.



Tavoitteiden määrittely on prosessin tärkeimpiä vaiheita. Organisaation tulee itse tietää, mitä asioita se haluaa tilikauden aikana seurata ja todistaa toteutuneeksi erityisesti avainsidosryhmilleen. Kun tavoitteet on määritelty, ne ryhmitellään aiheittain tililuokkiin eli tavoitekokonaisuuksiin.

Budjetti sisältää tavoitteiden lisäksi onnistuneen tuloksen indikaattorit. Indikaattorit voivat olla sekä määrällisiä että laadullisia, ja niitä tarvitaan yleensä useampia yhden tavoitteen saavuttamisen osoittamiseen. Indikaattorit mittaavat sosiaalisen tavoitteen toteutumista ja osoittaa todisteellisesti tavoitteen saavuttamisen.

## **2) Kirjanpito**

Jokaiselle indikaattorille on löydettävä hyvä mittausmenetelmä tai tietolähde. Olenaista on varmistua siitä, että todella mitataan niitä asioita, joita on tarkoitus mitata. Tavoitteet, niiden indikaattorit ja valitut mittausmenetelmät kirjataan kirjanpidon suunnitelmaan. Siihen merkitään myös, ketkä vastaavat mittauksista sekä milloin ja kenelle niistä raportoidaan.

Kirjanpito tapahtuu säännöllisesti tilikauden kuluessa: se on jatkuvaa kirjanpitoa, johon kuuluvat valitut mittausmenetelmät, esimerkiksi kyselyt, esimerkkikuvaukset tapahtuneesta, haastattelut, tilastotiedot jne. Jokaiselle indikaattorille löytyy kirjanpidosta oma tosite, joka vahvistaa indikaattorin kuvaaman asian tilan. Useamman indikaattorin tieto kertoo taas, kuinka hyvin koko tavoite on saavutettu.

## **3) Tilinpäätös**

Tositteiden tieto kootaan sosiaalisesti tilinpäätökseksi. Tilinpäätös osoittaa ja todistaa organisaation tilikauden aikaiset sosiaaliset saavutukset. Tilinpäätöksen avulla näytetään ja todistetaan sosiaaliset tulokset organisaation sidosryhmille.

## **4) Tilintarkastus**

Tilintarkastaja tutkii ja tarkistaa sosiaalisen tilinpidon ja tilinpäätöksen sekä varmistaa esitetyn tiedon. Tositteiden avulla tilintarkastaja tarkistaa ilmoitetut tulokset ja lisää siten sosiaalisen tilinpidon näytön luotettavuutta. Tilintarkastaja tai -tarkastajat antavat tarkastuksesta lausunnon. Ulkoinen tilintarkastus antaa ilmoitetuille tuloksille uskottavuutta.

Lopuksi sosiaaliset tulokset eli tilinpäätös esitetään sidosryhmille ja kaikille niille, joita organisaation toiminta ja sen tulokset kiinnostavat. Tarkastettu tilinpäätös antaa pohjan toiminnan suunnittelulle ja kehittämiselle jatkossa.

## Käytännön esimerkki Jyväskylän Jyvälän kansalaisopiston sosiaalisesta tilinpidosta

Jyvälän kansalaisopistoa ylläpitävä Jyvälän Settlementti ry on lähtenyt vuodesta 2008 kehittämään toimintansa tulosten ja vaikutusten arviointia sosiaalisen tilinpidon avulla. Jyvälän kansalaisopisto on halunnut erityisesti seurata, miten se on edistänyt elämänlaajuista oppimista. Lisäksi kansalaisopiston taustaorganisaatio Jyvälän settlementti ry on halunnut lähteä suunnitelmallisesti seuraamaan muidenkin toimintojensa (lastentarha, koululaisten iltapäivätoiminta ja hanketoiminta) ja koko organisaation yhteisten tavoitteiden toteutumista. Seurannalla voidaan todistaa, miten hyvin Jyväskylä on täyttänyt tehtävänsä yleishyödyllisenä yhdistyksenä, kuinka vastuullinen ja arvostettu työnantaja Jyväskylä on ollut ja millaista hyötyä Jyväskylä on tuottanut julkiselle sektorille. Tarkoitus on, että sosiaalisen tilinpidon avulla saadaan tuloksia esiteltäviä entistä tarkemmin ja osuvammin rahoittajille, yhteistyökumppaneille ja muille sidosryhmille. Sosiaalisen tilinpidon halutaan muodostavan settlementille toimivan ja jatkuvan keinon mitata ja osoittaa sosiaaliset tulokseksensa sekä pohjan toiminnan kehittämiseen sosiaalisia tuloksia tavoittelevana organisaationa.

Vapaan sivistystyön laissa (Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632) todetaan, että arvioinnin tarkoituksena on tukea vapaan sivistystyön kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä ja että oppilaitoksen tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Jyvälän kansalaisopisto on lähtenyt hyödyntämään sosiaalista tilinpitoa arviointivälineenään. Se on seurannut erityisesti seuraavien viiden tavoitteen toteutumista:

- Jyvälän kansalaisopistolla on monipuolista toimintaa.
- Kansalaisopisto tarjoaa toimintaa elämänsä eri vaiheissa oleville vauvavaikeuksista senioreihin.
- Hyvinvointia edistetään kurssien, luentojen ja muun toiminnan avulla.
- Opiskelijat ovat tyytyväisiä kansalaisopiston kursseihin.
- Kansalaisopisto vastaa ajankohtaisiin haasteisiin.

Nämä seurantakauden tavoitteet ja tavoitteiden toteutumista kuvaavat tunnusmerkit (indikaattorit) on määritelty sosiaalisen tilinpidon prosessissa. Monipuolisen toiminnan indikaattoreiksi päätettiin ensimmäisellä seurantakaudella (tilikaudella) ottaa opiskelijamäärät ja tuntimäärät. Toiminnan tarjoamisen elämänsä eri vaiheissa oleville todistivat lasten, senioreiden ja työttömien opiskelijamäärät. Hyvinvoinnin edistämistä kuvasi kaksi malliesimerkkiä, joissa oli kurssilaisten sanallisia palautteita hyvinvoinnin edistymisestä. Opiskelijoiden tyytyväisyys kansalaisopiston kursseihin määriteltiin kurssipalautteiden keskiarvolla. Se, että kansalaisopisto vastaa ajankohtaisiin haasteisiin, osoitettiin kahdella malliesimerkillä kokeilevasta ja kehittävästä toiminnasta sekä uusista kursseista, joita on suunniteltu ja järjestetty.

Kaikille tavoitteille laadittiin sosiaaliseen budjettiin etukäteen indikaattorit, joiden toteutuminen tai toteutumattomuus voitiin todentaa tiedonkeruun jälkeen tositteiden

avulla. Tulokset raportoitiin sosiaalisessa tilinpäätöksessä, jolle tehtiin myös ulkopuolisen toimesta tilintarkastus. Tilintarkastuslausunnossa todettiin muun muassa näin: ”Sosiaalinen tilinpito on toteutettu järjestelmällisesti ja noudattaa sosiaalisen tilinpidon periaatteita. Sosiaalisesta tilinpäätöksestä tarkastetut tulokset vastaavat yhdenmukaisesti tositemateriaalia.”

## 6 Sosiaalisen tilinpidon menetelmän vahvuudet ja heikkoudet

Sosiaalisen yrittäjyyden kansallisen teematyön jäsenet ovat arvioineet vuonna 2007 sosiaalisen tilinpidon SoT-menetelmää osoittamalla taulukon 1 mukaiset vahvuudet ja kehittämistarpeet.

**Taulukko 1.** *SoT-menetelmän vahvuudet ja kehittämistarpeet*

Vahvuudet	Kehittämistarpeet
1) systemaattisuus ja todennettavuus	1) pitää tuntea ja hallita / hankkia useita eri mittausmenetelmiä
2) helppo käyttöönotto (verrattuna muihin)	2) valinnanvaikeus – tavoitteet, indikaattorit, mittausmenetelmät
3) auttaa organisaatiota tavoitteiden asettamisessa	3) ei välttämättä löydetä sidosryhmille olennaisimpia tuloksia
4) osallistaa, sitouttaa ja pakottaa keskittymään olennaisiin asioihin	4) tärkeimpiä asioita voi olla vaikea mitata
5) voidaan soveltaa hyvin erilaisiin organisaatioihin ja projekteihin	5) oikeiden tavoitteiden ja indikaattoreiden löytämisen haaste
6) tekee organisaation toiminnasta läpinäkyvämmän	6) tavoitteet voivat ohjata toimintaa liian voimakkaasti tiettyjen tulosten suuntaan
7) tiilintarkastus tuo näkyviin ulkopuolisen huomioid / varmennuksen	7) jos tavoitteet ovat vähän vinossa, voit suunnata kaikki toiminnat väärin asioihin
8) mittarit mietitty omaan toimintaan liittyen, hyvä mm. rahoituksen hakemisessa	8) saattaa sotkea tuotokset, tulokset ja vaikutukset keskenään
9) mahdollistaa toiminnan suuntaamisen tiettyihin tuloksiin (esim. rahoituspainotukset)	9) tulosten raportoinnin hyödynnettävyys kehittämisessä ei ole automaattista
10) vahva viestinnällisyys, raportointi	10) ei anna suoraa ohjetta johtamiseen
11) menetelmän sisällä voi käyttää monia välineitä	11) vaatii tarkkaa tahtotilaa ja ennakkosuunnittelua
12) laadulliset kuvaukset hyviä määrällisten rinnalle	12) tarkka dokumentointi on monelle uusi toimintatapa ja siten myös raskasta ottaa käyttöön
13) sidosryhmät kiinnostuvat organisaatiosta enemmän	13) tarvitaan paljon ulkopuolista tukea
14) voi sitoa opiskelijatyöhön	14) aloittaminen on työlästä ja kallista
15) olemassa olevia käytäntöjä (seuran tamenetelmät) voidaan käyttää osana kirjanpitoa	15) uhkana jatkuvuuden pysähtyminen ulkopuolisen tuen päätyttyä
16) vuoden kausi tuo mahdollisuuden melko nopeasti korjata suuntaa	16) riski – välineestä / menetelmistä tulee itseisarvo.
17) helppo linkittää muihin menetelmiin	
18) vuoden raportoinnissa saadaan tulokset selville	
19) selkeyttää tuotoksen, tuloksen ja vaikutusten eroja.	

## 7 SoT-menettelyn käytännön toimivuudesta sanottua

”Suosittelisin menetelmää jokaiselle organisaatiolle, joka haluaa saada sidosryhmille näkyväksi oman toimintansa tulokset ja vaikuttavuuden.”

”Mielestäni meidän kannattaisi käyttää SoT-menettelyä, koska se on systemaattinen, se vie ajatukset toiminnan keskeisiin asioihin, luo yhteistä näkemystä toiminnan päämääristä ja antaa tukea päätöksille.”

”Suosittelisin SoT-menettelyä projekteille ja kaikille kolmannen sektorin toimijoille, koska se parantaa rahoituksen saamisen mahdollisuuksia.”

”Suosittelisin SoTia yhdistyksille ja sosiaalisille yrityksille, koska se antaa rahoittajille tietoa organisaation toiminnasta ja siitä voi olla hyötyä kilpailutuksissa.”

”Suosittelisin SoT-menettelyä sosiaalisuutta toiminnassaan korostaville organisaatioille, koska toiminnan taloudellinen ja sosiaalinen painoarvo on helposti tuotavissa esille.”

### Lähteet

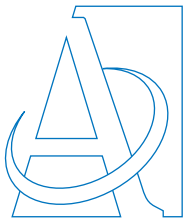
- Björk & Siltanen, T. 2005. SoT-käsikirja. Suomen Kylätoiminta ry. <http://www.develooppi.fi/sot-kasikirja.pdf>.)
- Korkeakoski, E., Niemi, E., Arra, O., Lindroos, K. & Säilä, E. (toim.) 2000. Kuntien ja koulujen itsearviointikäytäntöjä. Opetushallitus. Arviointi 7/2000. Helsinki.
- Manninen, J. & Luukannel, S. 2008. Omaehtoisen aikuisopiskelun vaikutukset. Vapaan sivistystyön opintojen merkitys ja vaikutukset aikuisten elämässä. Vantaa: Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.
- Pearce - Kay. 2005. Social accounting and audit, the manual. Social Audit Network.
- Pearce - Kay. 2008. Really telling accounts! Social Audit Network.
- Vendung, E. 2003. Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat. FinSoc, Työpapereita 2/2003. Stakes.



## IV

### Yhteenvetoa ja pohdintaa





## Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista?

Julkaisun artikkelit kertovat vaikuttavuuden eri puolista, mutta myös vaikuttavuuden osoittamisen ongelmallisuudesta. Nostamme artikkeleista esiin vielä asioita, joiden pohtiminen on toimittajien näkökulmasta perusteltua. Tarkastelussa pyrimme kokoaan näkemykseen.

Koulutus on prosessi, jonka intentio on vaikuttaminen. Arviointi liittyy prosessiin luonnollisena osaprosessina. Näin ollen arvioinnin vaikutuksia on vaikea erottaa koulutuksen vaikutuksista. Koulutuksen arviointia koskevassa laissa (esim. 970/2009) tarkoitetun ulkopuolisen arvioinnin vaikutuksia voidaan kuitenkin tarkastella helpommin kuin itsearvioinnin vaikutuksia.

Arvioinnin vaikutuksista on aina osa sellaisia, joita ei ole odotettu. Jotkut niistä voivat olla jopa haitallisia. Odotetut vaikutukset liittyvät yleensä strategioiden tai suunnitelmien toteutumiseen sekä tavoitteiden saavuttamiseen. Yhteiskunnissa eri sektoreiden arviointitoiminnan vaikutukset voivat heijastua osaamisen, hyvinvoinnin ja päätöksenteon paranemiseen eri tavalla ja eri reittejä edeten.

### **1 Arvot vaikuttavuuden taustalla**

Vaikutusten syntymisessä arvioinnilla prosesseineen on tärkeä rooli. Keskeistä on, millaisia arvottavia päätelmiä ja kehittämistarpeita nostetaan esiin ja mitä arviointien perusteella tehdään. Arviointien evidenssiin perustuvat kehittämiskohteiden valinnat ovat aina jossain määrin arvovalintoja.

Vaikuttavuus syntyy ja välittyy koulutuksen rakenteiden ja toimintakulttuurin kautta. Arvioijat tarvitsevat arviointitiedon lisäksi tietämystä muun muassa ihmis-



ten arvomaailmasta, sosiaalisesta todellisuudesta sekä ymmärrystä yhteiskunnallisen päätöksenteon prosesseista.

Erilaiset arviointiprosessit kriteereineen ja menetelmineen muovaavat järjestelmällisenä työnä kaiken aikaa sivistyksellistä toimintaympäristöämme. Siksi on olennaista tunnistaa arviointitoiminnan arvot ja ne arvot, jotka liittyvät arviointihankkeisiin. On myös syytä tuntea ne informaation välittämiseen, vaikuttamiseen ja muutoksen aikaansaamiseen liittyvät viestinnälliset, psykologiset ja sosiaaliset tekijät, jotka ovat edellytyksiä muutoksille. Näistä vähäisin ei ole tapa, jolla asiakkaat osallistetaan arviointeihin tiedontuottajina, itsearvioijina sekä palautteiden saajina ja antajina. Parhaimmillaan itsearviointit voivat hyödyntää työyhteisöjen ja niiden yksilöiden koko potentiaalia.

Koulutuksen arviointi ei saisi jäädä erilliseksi saarekkeekseen muiden toimialojen arvioinnin kanssa. Niiden tulisi rakentaa yhdessä yhteiskunnallista tietoisuutta, jossa arviointitoiminnan arvostus ja vaikuttavuus lisääntyvät. Menestys kansainvälisissä arvioinneissa voi lisätä kiinnostusta arviointia kohtaan, kun taas huono menestys saattaa herättää poikkeuksellisen kehittämistarpeen.

## 2 Tarkoitus ja tavoitteet vaikuttavuuden lähtökohtina

Hyötyjä ja vaikutuksia arvioitaessa lähtökohtina ovat arvioinnin tarkoitus ja tavoitteet, mutta myös toimintaympäristön arvot. Arvojen painoarvo voi vaihdella sen mukaan, mistä kohdeilmioista on kyse, millaista toimintakulttuuria kohde edustaa ja keitä varten arvioinnit tehdään. Arvioinnin vaikuttavuuden kannalta on merkityksellistä, miten havaittuja hyötyjä arvioidaan.

Arvioinnista virikkeen saanut päätös voi olla seurauksiltaan monella tapaa kauaskantoinen, minkä vuoksi ei ole viisasta rajata vaikutusten tarkastelua kovin lähelle toimintaa, jonka tuloksia tarkastellaan.

Arviointi on aina osa kehittämisjärjestelmää. Kyse on siitä, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen pyrkimykset palvelevat yhteisiä päämääriä koulutuksen kanssa tai miten Opetushallituksen kehittämistoiminta hyödyntää koulutuksen arviointia. Näissäkin toimintaympäristöissä koulutuksen arvioinnin hyötyjen selvittäminen on vaikeaa mutta tarpeellista. On myös tekijöitä, jotka vaikuttavat arviointien kanssa samaan suuntaan tai suorastaan estävät arvioinnin tavoitteiden toteutumista. Tällainen seikka saattaa olla joskus liian vahva pyrkimys julkaista tilaajalle sopivia arviointituloksia.

## 3 Prosessien vaikuttavuus

Oppimista ja kehitystä tapahtuu koulutuksen prosesseissa usein huomaamatta. Koulutuspolitiikan uusi linjaus tai koulutusjärjestelmää koskeva uudistus on todennäköisesti seurauksiltaan aivan eri luokan kysymys kuin tusina yksittäisiä päätöksiä paikallisesti. Vaikuttamisessa ovat mukana aina seuraavat tekijät: missä asioissa, miten, milloin ja mihin tai keihin vaikutetaan.

Arvioinneissa ei tulisi tyytyä toteamiseen. Tarkoituksen tulisi liittyä myös tulevaisuuden ennakoimiseen ja tekemiseen. Tällöin mukana ovat myös tulevaisuuden tutkimuksen menetelmät. Vaikuttavuuteen pyrittäessä on perusteltua – aineistojen sen salliessa – rakentaa vaihtoehtoisia tulevaisuusskenaarioita ja pohtia niiden todennäköisyyksiä ja toteutumisen ehtoja. Hyvä nykyisyyden tuntemus ja ilmiöstä hankittu trenditieto antavat aineksia ennakoida tulevaa. Parhaimmillaan valtakunnallinen arviointi tuottaa uusia näkökulmia ja oivalluksia koulutuspolitiikan kehittämiseksi.

Vaikuttaminen valtakunnallisessa ulkopuolisessa arvioinnissa on epäsuoraa. Arvioijat eivät osallistu riippumattomuussyistä kehittämiseen, vaikka tarkoitus onkin kehittäminen. Näin ollen tehtävä voidaan kiteyttää monipuoliseen tietoon perustuvien edellytysten luomiseksi kehittämiselle. Tähän on taas yhteydessä se, miten legitiimi asema tiedon tuottajalla on asiakkaiden keskuudessa ja se, miten arviointitoimijan tuotteita ja palveluja markkinoidaan. Ne ovat toki myös resurssikysymyksiä.

Ulkopuolisessa arvioinnissa vaikutukset näkyvät todennäköisesti vasta pitkän systemaattisen työn tuloksena. Yksi olennainen ehto vaikuttavuudelle on tällöin uskottavuus. Se on osin mielikuvatyötä, mutta se täytyy rakentaa aina vahvaan professionaaliseen ja tavoitteelliseen työhön.

Itsearviointit käynnistävät usein tärkeää keskustelua, haastavat yhteistyöhön ja verkostoitumaan jopa ulkomaisten asiantuntijoiden kanssa. Koulutuksen järjestäjän ja koulujen kannalta keskeisimmät hyödyt saadaan usein jo arviointiprosessien kuluessa, ja arvioinnin loppuraportin ilmestyessä kehittämistoiminta voi olla jo paikallisesti pitkällä. Valtakunnallistella tasolla merkittävimmät vaikutukset tulevat näkyviin useimmiten vasta hankkeiden valmistuttua, jolloin niitä voidaan hyödyntää esimerkiksi koulutuspoliittisessa päätöksenteossa.

## 4 Vaikuttavuuden selvittäminen

Vaikuttavuuden osoittaminen on aina hankalaa – syy- ja seuraussuhteiden täsmällinen toteaminen lienee mahdotonta. Jos arvioinnin tavoitteet ovat epämääräiset, hyötyjä on vaikea yksilöidä. Jos kohdetoiminnan tavoitteetkin ovat epäselviä, vaikutusten arviointi on äärimmäisen hankalaa. Pelkkä tiedon tuottamisen ja analysoimisen tavoite ulkoapäin annetuista kohteista on arviointitoiminnalle vaatimaton tehtävä (ks. asetus 1061/2009), mutta opiskelijoiden oppimisen, opetushenkilöstön työn ja oppilaitosten kehittämisen tavoite (emt.) on taas erittäin vaativa tehtävä.

Koulutuksen vaikuttavuutta voidaan tarkastella välittöminä kokemuksina toiminnasta, oppimistulosten paranemisena sekä käytännön toiminnan muutoksina niin yksilö- kuin organisaatiotasollakin. Tasokas arviointityö tähtää osin samoihin päämääriin kuin tutkimuskin.

Satunnainenkin palaute arvioinnin vaikutuksista voi olla joskus tärkeä signaali. Palautetta tulisi kerätä systemaattisesti niiltä, jotka tekevät arviointia tai ovat arvioinnin kohteina. Hyötyjä voidaan tällöin arvioida esimerkiksi lisääntyvänä tiedon käytönä päätöksenteossa ja oman toiminnan muutoksina. Ulkopuolisen arvioinnin vaiku-

tuksia voidaan osoittaa itsearvioinnin vaikutuksia helpommin, koska ulkopuolisessa arvioinnissa on usein kyse varsin täsmällisistä arviointi-interventioista.

Olennaista on havaita ne ajattelu- ja toimintatapojen muutokset, joihin arviointi on ollut syykkeenä. Jos näitä muutoksia on, voidaan odottaa myös laajempia vaikutuksia. Muutos voi koskea yksilöä, organisaatiota tai kansallista koulutusta. Kansainvälisten arviointien tulokset voivat sellaisenaan käynnistää kansallisen koulutuksen kehittämisen. Merkittävimmät paikalliset vaikutukset liittyvät kuitenkin itsearviointeihin, joita toteutetaan joskus suurten kansallisten arviointihankkeiden ensimmäisenä vaiheena tai koulutuksen järjestäjien toteuttamina oman toiminnan vaikuttavuuden arviointeina.

Arviointi kaipaa kipeästi siihen kohdistuvaa teoreettista ja empiiristä tutkimusta. Se on välttämätöntä käsitteiden muodostuksen ja vakiinnuttamisen sekä arviointiin kohdistuvan perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen korkean laadun kannalta. Koulutus ja tutkimus ovat pääväyliä vahvistaa arviointiosaamista, kehittää arvioinnin menetelmiä ja lisätä arvioinnin arvostusta myös tiedeyhteisöissä tieteenalasta riippumatta. Ne ovat päätöksentekijöiden valistuneiden näkemysten ohella avaintekijöitä paikallisen ja kansallisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta parannettaessa. Suomi tarvitsee organisaation, joka keskittyy arvioinnin tutkimukseen ja koulutukseen.

# Kirjoittajat

Gunnel Knubb-Manninen  
Pääsuunnittelija, PsL  
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö  
Jyväskylän yliopisto  
gunnel.knubb-manninen@jyu.fi

Esko Korkeakoski  
Pääsuunnittelija, KT, PkO, dosentti  
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö  
Jyväskylän yliopisto  
esko.korkeakoski@jyu.fi

Pekka Kupari  
Professori  
Koulutuksen tutkimuslaitos  
Jyväskylän yliopisto  
pekka.kupari@jyu.fi

Sirkku Kupiainen  
Projektitutkija  
Koulutuksen arviointikeskus  
Helsingin yliopisto  
sirkku.kupiainen@helsinki.fi

Arto Laamanen  
Kehittämiskonsultti, KM, ICF Certified  
Coach, työnohjaaja  
Oiva Akatemia  
Helsingin kaupungin henkilöstön  
kehittämispalvelut liikelaitos  
Helsingin kaupunki  
arto.laamanen@hel.fi

Kimmo Leimu  
Tutkija (emeritus), KL  
Jyväskylän yliopisto  
leimuki@dnainternet.net

Esko Lukkarinen  
Lakimies, PkO, OTK  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto  
esko.lukkarinen@avi.fi

Heikki K. Lyytinen  
Pääsihteeristö, Koulutuksen arviointineuvosto  
Koulutuksen arviointineuvoston  
sihteeristön johtaja  
Jyväskylän yliopisto  
heikki.k.lyytinen@jyu.fi

Sirpa Moitus  
Pääsuunnittelija  
Korkeakoulujen arviointineuvoston  
sihteeristö  
sirpa.moitus@minedu.fi

Raila Oksanen  
Johtava konsultti, FT  
FCG Finnish Consulting Group  
raila.oksanen@fcg.fi

Riitta Pyykkö  
Professori, FT  
Korkeakoulujen arviointineuvoston  
puheenjohtaja  
Turun yliopisto  
riitta.pyykkö@utu.fi

Pasi Reinikainen  
Pääsuunnittelija, KT, FL  
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö  
Jyväskylän yliopisto  
pasi.reinikainen@jyu.fi

Tytti Siltanen  
Toimitusjohtaja, TTM  
Develooppi Oy  
tytti.siltanen@develooppi.fi

Heikki Silvennoinen  
Pääsuunnittelija, VTT, dosentti  
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö  
Jyväskylän yliopisto  
heikki.silvennoinen@jyu.fi

Päivi Tynjälä  
Professori  
Koulutuksen tutkimuslaitos  
Jyväskylän yliopisto  
paivi.tynjala@jyu.fi

Jouni Välijärvi  
Professori  
Koulutuksen tutkimuslaitoksen johtaja  
Jyväskylän yliopisto  
jouni.valijarvi@jyu.fi

## KOULUTUKSEN ARVIOINTINEUVOSTON JULKAISUJA

- 1:2004 **Koulutuksen arvioinnin uusi suunta.** Arviointiohjelma 2004–2007. 55 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 2:2004 **Utbildningsutvärderingens nya inriktning.** Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007. 57 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 3:2005 **New Directions in Educational Evaluation.** Evaluation Programme 2004–2007. 64 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 4:2005 Stähle, B.: **Toisen asteen koulu Pohjoismaissa.** Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu ”Pohjoismainen ISUSS-raportti”. 143 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 5:2005 Räisänen, A.: **EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen järjestäjien arvioinnin tukena.** 72 s. 20 e.
- 6:2005 Lyytinen, H.K. & Räisänen, A. (toim.): **Kehittämissuuntaa arvioinnista.** 246 s. 25 e.
- 7:2005 Rönnholm, H. & Räisänen, A. (toim.): **Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?** Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 8:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 1: Arviointiraportti. 61 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 9:2005 Korkeakoski, E.: **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. 156 s. 21 e. Myös verkkoversio.
- 10:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. 131 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 11:2005 Mehtäläinen, J.: **Erityisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa.** 100 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 12:2005 Knubb-Manninen, G. (red.): **Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan.** 60 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 13:2005 Rönnholm, H. & Räisänen, A. (red.): **Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens utveckling stödjas?** Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering. 42 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 14:2006 Räisänen, A. & Rönnholm, H.: **Itsearviointi kouluyhteisöä kehittäväksi.** EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa. 79 s. 20 e.
- 15:2006 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.** 219 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 16:2006 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kantasalmi, K., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky.** 207 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 17:2006 Knubb-Manninen, G. (red.): **Vuxenutbildningsfältet.** Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning. 79 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 18:2006 Silvennoinen, H. (toim.): **Koulutuksen arviointi verkostoituu.** 86 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 19:2006 Räisänen, A. & Silvennoinen, H.: **Virtaa vertaisten verkosta.** Ammatillisten erikoisoppilaitosten laadunhallinta. 59 s. 12 e.
- 20:2006 Tynjälä, P., Räisänen, A., Määttä, V., Pesonen, K., Kauppi, A., Lempinen, P., Ede, R., Altonen, M. & Hietala, R.: **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Arviointiraportti. 254 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 21:2006 Räisänen, A. (toim.): **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Tiivistelmä. 39 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 22:2006 Räisänen, A. (red.): **Inlärnning på arbetsplatsen inom grundläggande yrkesutbildning.** Sammandrag. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 23:2007 Mäensivu, K., Mäenpää, H., Määttä, M., Volanen, M.V., Knubb-Manninen, G. & Mehtäläinen, J. & Räisänen, A.: **Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö opetuksen järjestämisessä.** 156 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 24:2007 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.): **ESR-rahoitus ja työssäoppimisen järjestäminen.** Arviointiraportti. 109 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 25:2007 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kuusipalo, P., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot.** 189 s. 23 e. Myös verkkoversio.
- 26:2007 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Knubb-Manninen, G., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Aikuisten näyttötutkintojärjestelmän toimivuus.** 323 s. 30 e. Myös verkkoversio.

- 27:2007 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaiikutukset. Arviointiraportti. 319 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 28:2007 Räisänen, A. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaiikutukset. Tiivistelmä. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 29:2007 Räisänen, A. (red.): **Till gemensamma bord**. Yrkesutbildningens regioneffekter. Sammandrag. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 30:2008 Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku A-M., Salonen, M. & Wikman, T.: **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arviointi. 288 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 31:2008 Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.): **Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen**. 229 s. 28 e.
- 32:2008 Korkeakoski, E. **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arvioinnin tulosten tiivistelmä ja kehittämisehdotukset. 67 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 33:2008 Knubb-Manninen, G. (red.) **Från mål till interaktion**. Skolpedagogiken i Svenskfinland och övriga Finland. 62 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 34:2008 Räisänen, A. **Koulutuksen järjestäjän opas**. Koulutuksen järjestäjä ja kansallinen arviointi. 28 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 35:2009 Mahlamäki-Kultanen, S., Byholm, K., Kärppä, J., Orelma, A., Vaso, J., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän toimivuus ja vaikuttavuus**.
- 36:2009 Knubb-Manninen, G. **Den nationella utvärderingens metodik**. 47 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 37:2009 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.) **Sovitellen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. 303 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 38:2009 Räisänen, A. **Sovitellen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiivistelmä. 55 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 39:2009 **Räisänen, A. Sociala och kommunikativa färdigheter i den grundläggande yrkesutbildningen**. Sammandrag. 60 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 40:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H. Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Lukiopedagogiikka**. 125 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 41:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H. Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Pedagogiken i gymnasiet**. 39 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 42:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Jokinen, J., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot**. 146 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 43:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Kompetens och arbetsförhållanden inom fria bildningen i Svenskfinland och övriga Finland**. 44 s. 18 e. Även nätversion.
- 44:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Työssäoppimisen arvioinnin seuranta**. 63 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 45:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. 180 s. 27 e. Myös verkkoversio.
- 46:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. Tiivistelmä. 37 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 47:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Dokumenterat om yrkesprov**. Gemomförande av yrkesprov i praktiken. Sammandrag. 37 s. 18 e. Även nätversion.
- 48:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **We have evidence!** How vocational skills demonstrations have been implemented in practice. Summary. 40 s. 18 e. Available also on the Internet.
- 49:2010 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Hyvää vointia**. Opiskelijahuollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa.

**Tilaukset ja tiedustelut:**

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö  
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto  
puh. (014) 260 3220  
faksi (014) 260 3241  
kti-asiakaspalvelu@jyu.fi  
www.edev.fi

**Osa julkaisuista on saatavissa myös verkosta:**

[www.edev.fi/portal/julkaisu](http://www.edev.fi/portal/julkaisu)









Koulutuksen  
arviointineuvosto

Koulutuksen arvioinnin vaikuttavuus on ilmiönä laaja ja moniulotteinen. Vaikuttavuuteen liitetään hieman erilaisia piirteitä sen mukaan, mistä hallinnon- tai tieteenalasta on kysymys.

Julkaisussa keskitytään koulutuksen arvioinnin hyötyihin ja vaikutuksiin. Artikkeleissa osoitetaan, miten tietoista, suunnitelmallista ja menetelmällisesti rikasta vaikuttavuuteen pyrkiminen on ollut tai voi olla.

Ensimmäisen pääluvun artikkelit kuvailevat arvioinnin vaikuttavuutta tieteen, teorian, hallinnon ja historian näkökulmista. Toisen pääluvun artikkelit tarkastelevat asiaa strategisten menestystekijöiden kannalta ja kolmannen pääluvun artikkelit tekijöitä, joilla arvioinnin vaikuttavuutta rakennetaan käytännössä. Neljäs pääluku nivoo artikkelien pääsanoman yhteen.

Kirja on omistettu Koulutuksen arviointineuvoston pääsihteerille ja arviointineuvoston sihteeristön ensimmäiselle johtajalle Heikki K. Lyytiselle hänen jäädessä eläkkeelle.

Julkaisusta on hyötyä kaikille, jotka opiskelussaan tai työssään tarvitsevat tietoa erityisesti kehittämistä ja muutosta palvelevasta arvioinnista.