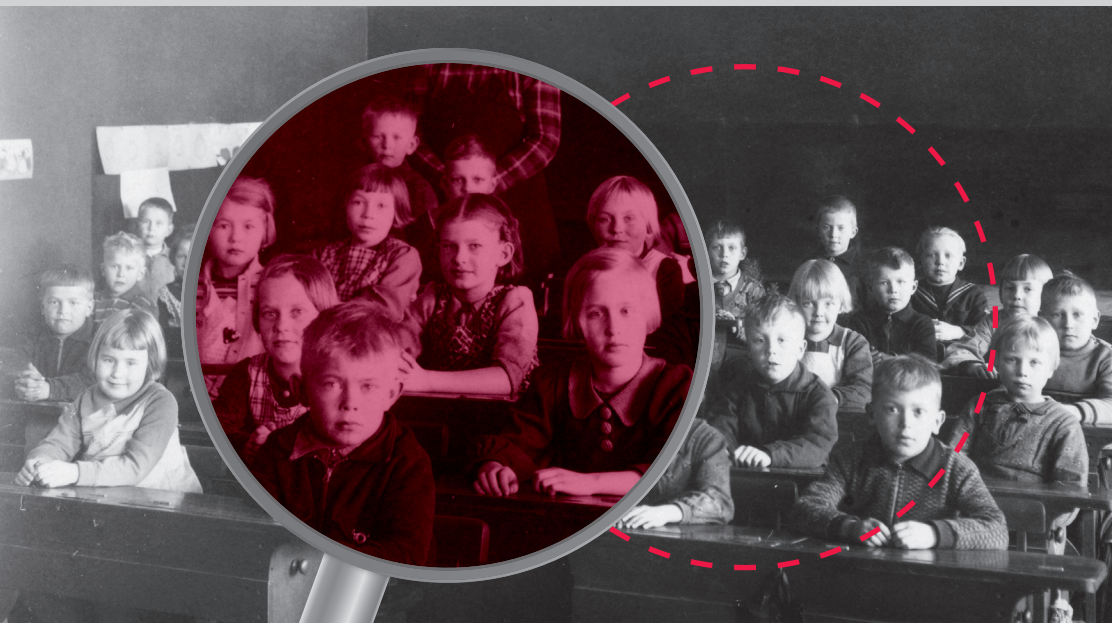


JANNE VARJO, HANNU SIMOLA & RISTO RINNE

ARVIOIDA JA HALLITA

Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen
suomalaisessa koulupolitiikassa



FERA
SUOMEN KASVATUSTIETEELLINEN SEURA RY

ON SANOTTU, että myöhäismoderni yhteiskunta on kuin juokseva mosaiikkimainen verkosto, jossa pelkkä tapahtumien hallinnan tunteen saavuttaminen edellyttää aivan uusia ja kehittyneitä menetelmiä. Uusien keinojen keskiössä on arviointi, joka sekin jakautuu hämmentävän moniin suuntiin: puhutaan niin laadunvarmistuksesta, auditoinnista kuin akkreditoinnista ja sertifiointistakin.

Koulutuksen arvioinnilla on pitkät historialliset perinteet, vaikka siitä on aiemmin puhuttu milloin perään katsomisena tai seuranaan, milloin arvosteluna tai tarkastuksina. Nykyaikaisesta koulutuksen kansallisesta ja ylikansallisesta hallinnasta tai politiikasta on mahdotonta puhua ilman kannanottoa arvioinnin rooliin.

Tähän asti on puuttunut teos, joka tarkastelisi suomalaisen koulutuksen arviointia historiallisesti, yhteiskunnallisesti, poliittisesti sekä yhteydessä kansainvälisiin virtauksiin. *Arvioida ja hallita* täyttää tämän aukon sekä tutkimuksessa että koulutuksessa. Alan suomalaisten huippuasiantuntijoiden kirjoittama kirja avaa aivan uutta näkökulmaa arvioinnin moniin ulottuvuuksiin ja yhteyksiin, vaikutuksiin ja sivuvaikutuksiin. Se on tarkoitettu niin tutkijoille, poliitikoille, virkamiehille, opettajille kuin korkeakouluopiskelijoillekin. Myös politiikasta, hallinnosta ja koulutuksesta kiinnostuneille maallikoille se avaa kokonaisvaltaisen, kriittisen ja analyttisen käsityksen siitä, miten koulutuksen arviointi on muuttunut ja saavuttanut nykyisen asemansa.



Kansi: Martti Minkkinen

ISBN 978-952-5401-72-1
 ISSN 1458-1094



Arvioida ja hallita

Janne Varjo, Hannu Simola & Risto Rinne

Arvioida ja hallita

Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen
suomalaisessa koulupolitiikassa



Suomen kasvatustieteellinen seura
Kasvatusalan tutkimuksia 70

Kasvatusalan tutkimuksia

Julkaisija: Suomen kasvatustieteellinen seura

Toimituskunta: Jouni Välijärvi (pj.), professori, Jyväskylän yliopisto
Joel Kivirauma, professori, Turun yliopisto
Liisa Tainio, professori, Helsingin yliopisto
Anna-Maija Tuulainen (siht.), tutkimussihteeri,
Jyväskylän yliopisto



Myynti: <https://tiedekirja.fi/fi/>
Tiedekirja
Snellmaninkatu 13
00170 HELSINKI
Puh. +358 9 635 177
Sähköposti: tiedekirja@tsv.fi

© Kirjoittajat ja Suomen kasvatustieteellinen seura ry.

Kansi: Martti Minkkinen, valokuvat: Jyväskylän yliopiston tiedemuseo
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISBN 978-952-5401-72-1 (painettu)
ISBN 978-952-7411-29-2 (e-kirja)
ISSN 1458-1094
ISSN 2489-768X (e-kirja)

Jyväskylän yliopistopaino
Jyväskylä 2016

Sisältö

1. Johdanto	9
Arviointi koulutuksen ohjausjärjestelmässä	12
Arvioinnin käsitteen moninaiset merkitykset.....	15
Tutkimuskohteena koulutuksen arviointi ja arviointipolitiikka	16
2. Koulutuksen arviointi kansa- ja oppikoulujärjestelmissä	21
Koulutarkastukset ja kansakoulujen silmälläpito kansallisella tasolla	23
Oppikoulun ohjausjärjestelmä.....	33
Johtokunnat, lautakunnat ja valiokunnat – koulujen valvonta paikallisella tasolla.....	39
Oppimistulosten mittaamista ja kansainvälisen tutkimusyhteistyön rakentamista	47
Silmälläpito ja seuranta opetussuunnitelma-asiakirjoissa	54
Silmälläpidon ja seurannan merkitys rinnakkaiskoulujärjestelmässä.....	59
3. Koulutuksen arviointi ja peruskoulujärjestelmän rakentuminen	63
1970-luvun sosiaali-indikaattorit	67
Koulusaavutustestit peruskoulujärjestelmässä	71
Peruskoulun suunnittelujärjestelmä ja paisuva kouluhallinto	74
Lääninhallitusten koulutarkastukset: ohjausta, valvontaa ja tiedonhankintaa	77
1970-luvun koulutuskomiteat	80
Palaute- ja seurantatieto koulutussuunnittelun osana.....	89

4. Palaute- ja seurantatieto vakiintuvassa peruskoulujärjestelmässä	91
Valtionhallinnon hajauttaminen ja kunnallinen itsehallinto	94
Peruskoulun kehittäminen paikallisella tasolla	99
Kouluhallituksen pyrkimyksiä seuranta- ja arviointijärjestelmän luomiseksi	108
Opetusministeriö ja koulutuksen kansallinen arviointijärjestelmä	116
Ohjauksen, valvonnan ja tiedonhankinnan merkitys	121
5. Arviointi osana 1990-luvun koulutuspoliittista käännettä	125
Uusia koulutuspoliittisia linjauksia	127
Ylikansallinen astuu esiin: OECD ja INES-projekti	134
Opetushallitus perustetaan ”seuraamaan koulutuksen järjestämistä”	138
Koululainsäädännön kokonaisuudistus	158
Koulutuksen arviointi nousee osaksi opetusministeriön strategiatyöskentelyä	169
Kuntaliitto nousee arviointipoliittiseksi toimijaksi	172
Koulutuksen arviointi osana opettajien edunvalvontaa	178
Arviointijärjestelmän synty ja ”luottamuksen aika”	183
6. Kansallisen arviointiverkoston synty	189
Ylikansallinen kehys kiristyy	190
OECD ja Pisa-spektaakkeli	192
Eurooppalaiset vertailuarvot rakentamassa maailman kilpailukykyisintä ja dynaamisinta tietopohjaista taloutta	197
Kilpailu arvioinnin omistajuudesta	207
Oppimistuloksia ja indikaattoreita: Opetushallituksen arviointitehtävä vuosituhannen vaihteessa	209
Arvioita paikallisen tason arvioinnin tilasta	212
Eduskunta, poliittinen päätöksenteko ja arviointitieto	217
Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen	225
Lääninhallitukset ja kunnallisten peruspalvelujen arviointi	231
Ei-valtiolliset toimijat koulutuksen arvioinnin kentällä	235

	Oikeustaistelu koulukohtaisten arviointitietojen julkisuudesta	245
7.	Kansallinen arviointijärjestelmä muutoksessa.....	251
	Työryhmiä ja selvitysmiehiä	252
	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies puuttuu tilanteeseen	260
	Kansallinen koulutuksen arviointikeskus perustetaan	263
	Arviointi osana koulutuksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä	267
	Perusopetuksen laatukriteerit – uusi arvioinnin työkalu	269
	Arviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana	276
	Rehtoreiden ja opettajien kokemuksia koulutuksen laadun arvioinnista	277
	Arviointien toimeenpano ja säännöllisyys	280
	Arvioinnin arvo?.....	281
8.	Suomalaisen perusopetuksen arviointimallin rakentuminen.....	283
	Lähteet.....	294
	Kirjoittajat	322
	Suomen kasvatustieteellisen seuran Kasvatusalan tutkimuksia -sarjan julkaisuja.....	323

1. Johdanto

Suomalainen koulutuspolitiikka, koulutuksen ohjausjärjestelmä sekä itse koulutusjärjestelmä ovat muuttuneet merkittävästi viimeisten 20–30 vuoden aikana osana yleistä yhteiskuntapoliittista kehitystä. Ennakolliseen ohjaukseen ja erilaisiin lupamenettelyihin perustuvasta normatiivisesta sääntelykulttuurista on siirrytty hajautettuun, paikallisten ja yksilöllisten valintojen ja arvioinnin kautta toimivan ohjausjärjestelmän suuntaan. Koulutussosiologisessa tutkimuksessa tätä siirtymää on tarkasteltu merkityksellisenä paradigman muutoksena koulutuksen hallinnan historiassa (ks. esim. Rinne, Kivirauma & Simola 2002; Simola, Rinne & Kivirauma 2002; Varjo 2007).

Keskeiset kansalliset koulutuspolitiikan kysymykset ovat muuttuneet samalla perusteiltaan aikaisempaa kansainvälisemmiksi. Muutosprosessissa arvioinnista on muodostunut entistä tärkeämpi koulutuksen hallinnan (governance) osa-alue niin ylikansallisella, kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Arviointi on noussut Ulf P. Lundgrenin (1990) mukaan neljänneksi koulutusjärjestelmän ohjausvälineeksi perinteisten – lainsäädäntöön perustuvan ohjauksen, taloudellisen ohjauksen sekä koulutuksen tavoitteiden ja sisältöjen kautta toimivan ideologisen ohjauksen (Lundgren 1977) – rinnalle.

Kirjamme tehtävänä on kuvata ja analysoida, miten arviointi on historiallisesti rakentunut suomalaisessa oppivelvollisuuskoulu-

tuksen ohjausjärjestelmässä: millainen on kirjan alaotsikossa esitetty kehityslinja vuoden 1866 kansakouluasetuksen (A 12/1866) *perään katsomisesta* 2000-luvun *informaatio-ohjaukseen*, esimerkiksi virikemateriaaleihin ja laatuksiteereihin? Millaisia merkityksiä ja tehtäviä oppivelvollisuuskoulutuksen *arvioinnille* – artikuloituna esimerkiksi *seurannaksi*, *tarkastukseksi* ja *valvonnaksi* – on annettu eri aikakausina? Miten suomalaisessa perusopetuksessa on kehkeytynyt arviointimalli, joka poikkeaa varsin radikaalisti kansainvälisestä valtavirrasta? Tavoitteenamme on kuvata suomalaisen koulutuksen arvioinnin kehityslinjoja yhtäältä kansainvälisessä kontekstissaan ja toisaalta osana yleistä hallintoajattelun muutosta arvioinnin nykyisen merkityksen ymmärtämiseksi.

Näkökulmamme on historiallis-sosiologinen ja kriittis-analyytinen. Nostamme esiin niitä jännitteitä, ristiriitoja ja mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja, joita kuvaamiimme kehityskuluihin on sisältynyt. Näiden havaintojen avulla hahmottelemme arvioinnin kehittymiseen liittyvää säännönmukaisuutta sekä toisaalta epäjärjestyttä. Aloitamme esityksemme koulutuksen arvioinnin varhaisista muodoista: rinnakkaiskoulujärjestelmän ajasta sekä peruskoulujärjestelmän toimeenpanon ja vakiintumisen kausista. Tuolloin arviointi oli lainsäädännössä nimetty koulujen ja opettajien silmälläpidoksi, seurannaksi ja valvonnaksi. Seuraavissa luvuissa kuvaamme koulutuksen arvioinnin nousua ja institutionali-soitumista perusopetuksen keskeiseksi ohjausmekanismiksi¹.

Tutkimuksen pääaineistona on perusopetuksen ohjausta koskeva, pääsääntöisesti kansallisella tasolla tuotettu dokumenttimateriaali, jota täydennetään koulutuksen arvioinnin asiantuntijoiden, virkamiesten ja poliitikkojen haastatteluilla² sekä peruskoulujen

¹ "Opetustoimen arvioinnista puhutaan usein kuin se olisi 1990-luvun tuote. Sitä se ei kuitenkaan ole, vaan arviointia on ollut jossakin muodossa yhtä pitkään kuin julkisen sektorin järjestämää koulutusta. Se on saanut eri aikoina eri muotoja, ja sitä on tehty eri aikoina erilaisella intensiteetillä; sen tuloksia on käytetty kunakin aikana omalla tavallaan tukemaan koulutuspolitiikan tekemistä." (Laukkanen 2005, 237.)

² Haastattelut ovat peräisin kolmesta tutkimushankkeesta. Eniten on käytetty FabQ-tutkimushankkeen 13 koulutuspolitiikan ja -virkamiesten haastattelua vuosilta 2007 ja 2011. Aineistoa on täydennetty kahden aikaisemman tutkimushankkeen materiaalilla. Osa haastatteluista liittyy vuosina 1998–2000 toteutettuun Euroopan unionin rahoittamaan Educational Governance and Social Inclusion and Exclusion (EGSIE) -tutkimushankkeeseen, jossa vertailtiin koulutuksen hallinnossa 1990-luvulla tehtyjä muutoksia yhdeksässä maassa. Suomessa haastatelt-

rehtoreille ja opettajille suunnatulla arvioinnin merkitystä koskevalla kyselytutkimuksella (Rinne, Simola, Mäkinen-Streng, Silmäri-Salo & Varjo 2011). Lähdeluetteloon on listattu perusopetuksen laadunarviointia koskeva, pääosin kansallisella tasolla tuotettu dokumenttimateriaali. Siihen kuuluu sekä viranomaisasemaan perustuvaa aineistoa, kuten lakeja, asetuksia, mietintöjä ja valtiopäiväkirjoja, että tiedonhallintaan perustuvaa aineistoa (raportit, muistiot, lausunnot, suositukset, virikemateriaalit ja ohjeet), jota ovat julkaisseet viranomaisten lisäksi myös muut toimijat.

Dokumenttiaineistoa täydennetään haastatteluaineistolla. Olemme haastatelleet keskeisimpiä koulutuksen arvioinnin toimijoita opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Opetushallituksesta, Kouluhallituksesta, Koulutuksen arviointineuvostosta, Koulutuksen tutkimuslaitoksesta, Suomen Kuntaliitosta, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:sta sekä kunnallisesta sivistystoimesta. Useimmat haastatelluista ovat työskennelleet uransa aikana useammassa kuin yhdessä näistä instituutioista.

Kirjamme on osa Euroopan Tiedesäätiön ja Suomen Akatemian rahoittamaa *Fabricating Quality in European Education* (FabQ) -tutkimushanketta, joka analysoi perusopetuksen laadunvarmistus- ja arviointijärjestelmiä sekä niiden vaikutuksia Englannissa, Ruotsissa, Skotlannissa, Suomessa ja Tanskassa. Kansainvälisen yhteistyöhankkeen koordinaattorina toimi professori Jenny Ozga Edinburghin yliopistosta, ja suomalaisen tutkimusryhmän johtajina toimivat professorit Hannu Simola Helsingin yliopistosta ja Risto Rinne Turun yliopistosta.

FabQ-tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tutkia perusopetuksen laadunvarmistusta ja -arviointia koulutuksen hallintana (*governance*). Olemme analysoineet arviointiin liittyvän toimintapolitiikan lähentymistä ja eriytymistä erilaisissa koulutusjärjestel-

tiin kaikkiaan 16 koulutuspolitiikkaa ja virkamiestä. EGSIE-hankkeen tuloksista on raportoitu pääasiallisesti Uppsala reports on education -sarjassa (esim. Rinne & Nuutero 2001; Simola ym. 2002). Vuonna 2004 haastateltiin 18:aa Suomen koulutuspolitiikan OECD-yhteysistä vastaavaa tai vastannutta korkeimman tason koulutuspolitiikan vaikuttajaa. Haastatteluja on käytetty mm. Sanna Niukon (2006b) väitöskirjan empiirisenä aineistona. Tässä kirjassa haastatteluihin viitataan juoksevilla numerolla ja tutkimushankkeen nimilyhenteellä, esimerkiksi H1, FabQ.

missä, kuvanneet arviointikäytäntöjen eurooppalaistumista (*Europeanisation*) sekä jäsentäneet arvioinnin vaikutuksia kansallisella ja paikallisella tasolla. Keskeisimpiä tuloksia on käsitelty teoksessa *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe* (Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm & Simola 2011) ja *Journal of Education Polycyn* teemanumerossa 2/2009. Suomalaisille rehtoreille ja opettajille suunnatun perusopetuksen laadunarviointia koskevan kyselyn tulokset ovat luettavissa teoksesta *Arvioinnin arvo* (Rinne ym. 2011). Tämä kirja on tutkimushankkeen neljäs laajempi julkaisu. Lisäksi olemme julkaisseet lukuisia artikkeleita tieteellisissä aikakauslehdissä ja kokoomateoksissa (Varjo, Simola & Rinne 2013; Simola, Rinne, Varjo & Kauko 2013; Simola 2012; Simola, Varjo & Rinne 2011a; Simola, Varjo & Rinne 2011b; Varjo, Simola, Rinne, Pitkänen & Kauko 2011; Varjo 2011a; 2011b; Hannus ym. 2010; Simola & Rinne 2010; Simola, Varjo & Rinne 2010; Kauko & Varjo 2008; Simola & Rinne 2008; Varjo & Kauko 2008; Hannus 2007; Simola 2006a; 2006b; Simola & Rinne 2006).

Arviointi koulutuksen ohjausjärjestelmässä

Ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan kaikkia niitä johtamisen ja hallinnon välineitä, joilla luodaan edellytykset varsinaisen toiminnan tulokselliselle toteuttamiselle (Perkinen 2010). Reijo Laukkasen (1994) mukaan viranomaiset ovat koko julkisen vallan ylläpitämän koulutusjärjestelmän olemassaolon ajan jollain tavoin valvoneet, tarkkailleet ja arvioineet koulutuksen järjestämistä. Painotukset ovat vaihdelleet ajallisesti ja paikallisesti koulutuspolitiikan preferenssien sekä menetelmällisten valmiuksien mukaan. Arviointi on paitsi toiminnan tai asian arvon määrittelemistä, myös hallinnon toteuttamaa valvontaa kuten koulutuksen ohjausta. Koulutuksen ohjausmekanismeihin kuuluvat esimerkiksi järjestäjien resurssija ja tehtäviä koskevien säännösten asettaminen, opetussuunnitelman perusteista päättäminen sekä oppilaitosten ja oppimateriaalien tarkastaminen. (Ks. Lundgren 1977; 1990.)

Christina Segerholm (2003) kuvaa koulutuksen arviointia mo-

nimutkaisena prosessina, joka on kytköksissä erilaisiin poliittisiin, historiallisiin ja sosiaalisiin diskursseihin. Vaikka tutkimuksemme kohteena olevan sosio-historiallisen ilmiön määrittely ja rajaaminen on haasteellista, koulutuksen arvioinnin nähdään tässä yhteydessä kytkeytyvän lainsäädännön, rahoituksen ja opetussuunnitelman perusteiden muodostamaan kokonaisuuteen, joka on aina sidoksissa johonkin koulutuspoliittiseen – tai laajemmin yhteiskuntapoliittiseen – kontekstiin. On kuitenkin huomattava, että koulutuksen arviointi ei ole pelkästään kansallinen tai paikallinen kysymys: myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Euroopan unionin (EU) kaltaiset ylikansalliset toimijat vaikuttavat osaltaan arvioinnin sisältöihin ja menetelmiin (Rinne 2003; Varjo 2011a).

Ritva Jakku-Sihvosen (2001; ks. myös OPH 1995) mukaan koulutuksen arvioinnin juuret Suomessa ovat kansakoulujen tarkastustoiminnassa sekä kansainvälisessä tutkimusyhteistyössä. Kansa- ja peruskoulujen tarkastustoimintaa voidaan pitää – 2000-luvun termeillä ilmaistuna – koulutuksen ulkoisen arvioinnin esimuotona. Jakku-Sihvonen näkee 1950-luvun lopulla alkaneen kansainväliisiin koulukokeisiin osallistumisen lähtökohtana sekä kansallisen oppimistulosten arviointitutkimukselle Suomessa (Kangasniemi 2004) että osallistumiselle kansainvälisten koulutusindikaattoreiden kehittämiseen (Leimu 2004).

Koulutarkastusten ja kansainvälisten oppisaavutustutkimusten lisäksi ymmärrämme arvioinnin kolmanneksi historialliseksi kehityslinjaksi kansanopetuksen paikallisen tason valvonnan, josta vastasivat aluksi seurakuntapapit ja myöhemmin esimerkiksi kansakoulun johtokunnat tai kunnan koululautakunnat. Vuoden 1866 kansakouluasetuksessa kansakoulun johtokunnalle säädetty velvoite ”tarkasti seurata opetusta ja koulun koko toimessaoloa” (A 12/1866, 12 §) on 2000-luvulle tultaessa muotoutunut koulutuksen järjestäjien lakisääteiseksi velvollisuudeksi itsearvioida tarjoamia koulutuspalveluita. Anakronismin välttämiseksi haluamme korostaa, että edellä esitetyssä mallinnuksessa toiminnan yksityiskohtaisia muotoja ja sisältöjä tärkeämpiä ovat ne tavoitteet, joita arviointitoiminnalle on annettu – funktiot, joita se toteuttaa.

Lundgrenin (1977; 1990) jäsennyksessä *normiohjaus* – perinteisin ja velvoittavin julkisten palveluiden ohjausmuoto – sisältää ne lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset sekä erilaiset oikeudellisten normien kaltaiset määräykset ja ohjeet, joilla julkinen hallinto esimerkiksi varmistaa peruskoulutuksen kaltaisten subjektiivisina oikeuksina tarjottujen palveluiden yhdenmukaisuuden toteutumista maan eri osissa. Perusopetuksen sekä ammattikorkeakoulujen järjestämispitooluvat myöntää valtioneuvosto, lukioiden ja ammatillisen koulutuksen luvat puolestaan opetusministeriö. Järjestämisluvista määrätään muun muassa koulutusalat ja -paikkakunnat sekä opiskelijamäärät. Yksityiskohtainen normiohjaus on ollut erityisesti tyyppillistä Gøsta Esping-Andersenin (1990) kuvaamien toisen maailmansodan jälkeisten hyvinvointiregiimien rakennuskaudelle; 1980-luvulta alkaneet hallinnon desentralisaation ja deregulaation kehityslinjat ovat puolestaan merkinneet valtion viranomaisten norminanto-oikeuden vähenemistä sekä lainsäädännön koontamista ja yhdenmukaistamista.

Lundgrenin (1977; 1990) mukaan valtakunnallinen opetussuunnitelma on *ideologista ohjausta*, jota toteutetaan koulutuksen tavoitteiden ja sisältöjen avulla. Opetushallitus valmistelee valtioneuvoston antaman tuntijaon pohjalta opetussuunnitelmien perusteet, jotka puolestaan ohjaavat koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten opetussuunnitelmien laatimista. Valtakunnallisten perusteiden yksityiskohtaisuuden aste on vaihdellut. Esimerkiksi peruskoulun opetussuunnitelman perusteet vuodelta 1970 olivat hyvin yksityiskohtaiset, mutta vuonna 1994 voimaan tulleet perusteet lähinnä asettivat keskeiset tavoitteet ja sisällöt ilman yksityiskohtaisia määrittelyjä (Juva, Kangasvieri & Välijärvi 2009; Varjo 2007).

Lundgrenin (1977; 1990) jäsennyksen mukainen koulutuksen kolmas ohjausmekanismi – *taloudellinen ohjaus* – muuttui merkittävästi, kun 1990-luvulla siirryttiin laskentaperusteiseen valtionosuusjärjestelmään. Yleisenä kehityslinjana on siirrytty laskennallisten yksikköhintojen kautta toimivaan resurssiohjaukseen, jota täydennetään erillisillä hankerahoituksilla sekä yksikköhintojen korotuksilla. Simo Juvan, Anneli Kangasvierin ja Jouni Välijärven (2009) mukaan hankerahoitus ohjaa käytännössä kuntien ja kou-

lutuksen järjestäjien toimintaa ja rahoituksen kohdentamista yksityiskohtaisesti: silloin kun osa rahoituksesta saadaan hankerahoituksena, tulee esimerkiksi kunnan budjetista varata siihen osa. Kun hankerahoitus loppuu, myös hanke loppuu, ellei kunta tai muu koulutuksen järjestäjä pysty rahoittamaan sitä myöhemmin kokonaisuudessaan. Vaikka hankerahoituksen määrä olisi sinällään pieni, saattaa sen ohjausvaikutus olla hyvinkin huomattava.

Ohjausjärjestelmän osa-alueiden välinen dynamiikka on jatkuvasa muutoksen tilassa. Eri osa-alueilla tapahtuneiden muutosten yhteisvaikutus on kasvattanut koulutusta koskevan arviointitiedon keräämisen, analysoinnin ja julkaisemisen merkitystä. Lundgrenin (1990) mukaan koulutuksen arvioinnista on tullut yksi *informaatio-ohjauksen* keskeisistä sisällöistä ja samalla koulutuksen neljäs ohjausmekanismi: valtiolta hallinnoi edelleen koulutuksen järjestäjiä paitsi arviointitiedon myös lainsäädännön, valtionosuuksien ja ope- tussuunnitelman perusteiden avulla. Evert Vedungin (2003, 1) mukaan arvioinnista on 1900-luvun loppupuoliskolla kehittynyt eräs aikakautemme mega- tai jopa gigatrendeistä, jonka vaikutuksesta ”lähes kaikkea julkista politiikkaa, julkista toimintaa ja julkisia instituutioita arvioidaan, edustivatpa ne mitä tyyppiä tahansa”. Vedung (2004) näkee arvioinnin weberiläisittäin uusimpana vaiheena länsimaisten yhteiskuntien modernisaation ja rationalisaation projekteissa – osana tieteellisen ja rationaalisen laskennallisuuden esiinmarssia.

Arvioinnin käsitteen moninaiset merkitykset

Arvioinnin käsitteellä ei ole yhtä määrättyä merkitystä. Suomen kiel- len *arviointi*-termiä vastaavia käsitteitä on englannin kielessä useita. Laukkanen (1994) esittää *appraisal*-termin liittyvän esimerkiksi opettajien, rehtoreiden ja muun henkilöstön toiminnan sekä suoriutumisen arviointiin. *Assessment*-termi viittaa hänen mukaansa tiedon tuottamiseen koulutuspalvelujen käyttäjistä, ja *evaluation*-termi puolestaan on osa laajempien prosessien, esimerkiksi innovaatioiden ja koulutusohjelmien, arvon ja laadun määrittämistä. Raimo Konttinen (1995a) täydentää määrittelyä liittämällä *monitoring*-ter-

min ilmiöiden ja asioiden jatkuvaan seurantaan. Suomen kielessä käsitteitä *arviointi* ja *evaluaatio* onkin käytetty pitkälti synonyymeinä (esim. Konttinen 1995a; Sinkkonen & Kinnunen 1994).

Vaikka arvioinnista ei ole olemassa yhtä, yleispätevää määritelmää, on sitä kuitenkin luonnehdittu yleisesti arvioitavan asian tai toiminnan arvon tai ansion määrittelemiseksi, jolloin arvo (*merit, worth, value*) määritellään etukäteen asetettujen kriteerien avulla (esim. Scriven 1991; House 1993). Evert Vedung (2003, 1) painottaa arviointia nimenomaan julkisen sektorin ohjausmekanismina määritellesään evaluaation ”tehtyjen päätösten, hallinnon, loppusuoritteiden tai julkisen toiminnan tulosten tarkaksi arvioinniksi, minkä katsotaan olevan osa käytännön päätöksentekotilanteita”. Vedungin määritelmän mukaisesti evaluaation kohteena voivat olla hyvin erilaiset asiat ja ilmiöt: toimintapoliittiset periaatteet ja instrumentit, instituutiot sekä yksittäiset toimijat, esimerkiksi opettajat. Arviointi on rationaalista toimintaa, jonka tuloksia aiotaan käyttää tietoisesti hyväksi; se on osaltaan suuntaamassa päätöksentekoa.

Tutkimuskohteena koulutuksen arviointi ja arviointipoliittikka

Koulutuksen arvioinnin kentällä vaikuttaa yhtäläillä niin valtiollisia ja yksityisiä, kuin ylikansallisia, kansallisia, alueellisia sekä paikallisia toimijoita. Arvioinnille annetut merkitykset liittyvät väistämättä yleisempiin politiikan tekemisen ja hallinnon kysymyksiin, kuten Laukkanen toteaa:

Evaluaatio ei ole vain tekniikkaa ja tutkimusta, vaan osa yhteiskunnan hallintaa silloin, kun kysymys on keskushallintoviranomaisten arviointitoiminnasta. (...) arviointi ei voi olla irrallaan yhteiskunnan ohjauksen ydinajatuksista. (Laukkanen 1998b, 31.)

Koulutuksen arviointi onkin Pirjo Linnakylän (2002; ks. myös Leimu 1997) mukaan laajentunut, tieteellistynyt ja politisoitunut. Myös Luis Benveniste (2002; ks. myös Smith & Glass 1987) painottaa koulutuksen arviointia nimenomaan poliittisena toimintana:

arviointi ole pelkästään tekninen työkalu, joka diagnosoi esimerkiksi koulutusjärjestelmän tilaa. Se on myös poliittinen ilmiö joka heijastelee siihen vaikuttavien toimijoiden erilaisia agendoja sekä näiden välisten voimasuhteiden jännitteitä.

Suomen koulutusjärjestelmän hallintoa arvioineiden Markku Temmeksen, Pertti Ahosen ja Timo Ojalan (2002) mukaan arviointi julkisen hallinnon ja politiikan välineenä on kehittynyt vuorovaikutuksessa tieteellisen tutkimuksen kanssa. Arvioinnilla onkin ilmeisiä yhteyksiä tieteelliseen tutkimustoimintaan: ”Parhaimmillaan evaluaatio on kuitenkin tutkimusta, jolle asetetaan tiukkoja ammatillisia ja eettisiä standardeja, jotka eivät juuri eroa tieteelliselle tutkimukselle asetetuista vaatimuksista” (Laukkanen 1995, 117). Evaluaation tieteellisen ja tutkimuksellisen luonteen korostaminen – arvioinnin näkeminen erityisenä *evaluaatiotutkimuksena* – onkin herättänyt keskustelua. Esimerkiksi Linnakylä (1998; ks. myös Laukkanen 1995) argumentoi koulutuksen ja oppimisen arvioinnin saavan oikeutuksensa samoista eettisistä, tieteellisistä ja yhteiskunnallisista periaatteista kuin kasvatustiede yleisemminkin.

Erään mahdollisen tavan jäsentää koulutuksen arviointitoimintaa – sen kehityslinjoja, siinä ilmeneviä painotuksia sekä eri toimijoille mahdollistuvia asemia – tarjoavat Mary Lee Smith ja Gene Glass (1987) mallinnuksellaan evaluaation erilaista viitekehyksistä ja lähtökohdista. Smithin ja Glassin erottelemissa evaluaation paradigmoissa jo lähtöoletukset eroavat toisistaan siinä, miten ne hahmottavat arvioinnin käsitteen. Muita erottelevia tekijöitä ovat jäsenyykset arvioijan, toimeksiantajan ja arviointiin osallistuvien suhteista sekä kysymys siitä, kuka tekee arvoasetelmat ja päättää arviointikriteereistä. Smithin ja Glassin (1987) mukaan arviointia on mahdollisuus ymmärtää neljästä lähtökohdasta:

soveltavana tutkimuksena (*evaluation as applied research*),
hallinnollisena ohjauksena (*evaluation as part of system management*),
ammatillisena asiantuntijuutena (*evaluation as professional judgement*), sekä
politiikkana (*evaluation as politics*).

1. Arviointi *sovellettavana tutkimuksena* pyrkii selvittämään esimerkiksi koulutuksen onnistumiseen ja epäonnistumiseen liittyviä tekijöitä ja väliintulevia muuttujia. Tällöin pääasiallisen kohderyhmän muodostavat kansalaisten valitsemat päätöksentekijät. Sekä arviointi itsessään että sen tuottamaa tietoa hyödyntävät toimijat ymmärretään korostetun rationaaliseksi. Arviointitutkimuksen tavoitteena on tuottaa vaikuttavaa, tieteellisesti luotettavaa tietoa, jota sen kohderyhmä voi helposti hyödyntää ja jota tiedeyhteisön tutkimuksen tekemisen vaihtuvat mallit sekä suuntaukset osaltaan ohjaavat. Poliittiset päätöksentekijät puolestaan ovat rationaalisia toimijoita, jotka tekevät päätöksiä arviointien tuottaman tiedon pohjalta.

2. Arvioinnilla *hallinnollisena ohjauksena* on vahva perinne. Hallinnollisen ohjauksen on esitetty olevan eräänlainen arvioinnin kantamuoto, josta arvioinnin muut muodot ja merkitykset ovat aikojen kuluessa eriytyneet. Smith ja Glass (1987) esittävät evaluatiossa tässä merkityksessä kehittyneen erityisesti USA:ssa 1960-luvulla osana presidentti Lyndon B. Johnsonin *The Great Society*-sosiaalireformeja, joiden tuloksellisuutta arvioitiin jatkuvasti ja systemaattisesti. USA:n senaatti määritteli vuoden 1965 koululainsäädännössä arvioinnin esimerkiksi kaikkien koulutusta koskevien ohjelmien ja hankkeiden osaksi koulutuksen arvioinnin amerikkalaisiin pioneereihin kuuluvan Ralph Tylerin esityksen mukaisesti. Hallinnollisen ohjauksen lähestymistapaan on usein liitetty mielikuva arviointikohteesta suljettuna systeeminä, jossa evaluoidaan panoksia, prosessia ja tuloksia. Nämä katsotaan voitavan suhteuttaa toisiinsa ja näin hankkia arvioinnin kohteen kehittämisen edellyttämää tietoa. Hallinnollisessa ohjauksessa käytettäviä malleja yhdistävä piirre on, että ne yleisesti mittaavat tuloksia tiettyjen etukäteen määriteltyjen ja kirjattujen tavoitteiden pohjalta. Arvioinnin ensisijaisena kohderyhmänä onkin hallinto viiteryhmineen silloin, kun arviointi ymmärretään hallinnolliseksi ohjaukseksi. Arvioinnin funktiot puolestaan liittyvät tällöin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden, hyödyllisyyden, rationaalisuuden ja luotettavuuden todentamiseen.

3. Evaluatio *ammattillisena asiantuntijuutena* lähtee oletuksesta, että ne, jotka parhaiten tuntevat arvioitavan kohteen, ovat myös

pätevimpiä tekemään siitä arvioinnissa vaadittavia arvoarvostelmia. Kaikilla toimintaan osallistuvilla on omat erityiset roolinsa arvioinnin ja arvioitavan kohteen asiantuntijoiden rinnalla. Asiantuntijuuteen kytkeytyneen arvioinnin tuottaman tiedon kohderyhminä ovat hallinnon lisäksi kaikki arvioitavaan kohteeseen liittyvät intressiryhmät. Oleelliseksi nähdäänkin, että arviointi on eri tahojen ymmärrettävissä, että siihen luotetaan ja että erilaisia näkemyksiä kyetään hyödyntämään.

4. *Politiikan* viitekehyksessä arviointi liikkuu erilaisten intressien, intressiryhmien, tiedontarpeiden, poliittisen päätöksenteon ja siihen liittyvien arvoasetelmien sekä vallan ja sen jaon muodostamalla kentällä, jossa evaluaatio ja siihen liittyvät toiminnot saavat väistämättä poliittisen luonteen. Arvioinnin ensisijaiseksi yleisöksi nousevat kansalaiset. Ernest Housen ja Kenneth Howen (1999) mukaan politiikan kehyksessä arviointi ei olekaan arvoneutraalia, vaan sen tulisi jo lähtökohtaisesti olla kytköksissä demokraattisiin arvoihin, jotka sallivat ja mahdollistavat erilaisten näkökulmien, intressien, arvojen ja asianomaisten osallistumisen sekä dialogin.

2. Koulutuksen arviointi kansa- ja oppikoulujärjestelmissä

Pastori Uno Cygnaeus näki 1800-luvun Suomen koululaitoksen ja kasvatustajatteluun jääneen jälkeen Pohjoismaista ja Keski-Euroopasta. Kansakoulun perustamista määrittänyt *Ehdotus Suomen kansakoulutoimesta* (Cygnaeus 1863) osoittaa kansainvälisen vaikutuksen merkittävyyden Suomen kansakoulujärjestelmän muotoutumiselle. Valmistellessaan ehdotustaan Suomen kansakoulutoimeksi Cygnaeus matkusti valtion rahoituksella tutustumaan Saksan, Sveitsin ja Ruotsin koulujärjestelmiin. Lisäksi hänellä oli omakohtaisia kokemuksia koulutyöstä Pietarissa ja Alaskassa

Omakumiensa kansainvälisten vaikutteiden pohjalta Cygnaeus kirjoitti ehdotuksensa Suomen kansakoulujärjestelmän organisoinniseksi, jonka pohjalta muokattiin vuoden 1866 kansakouluasetus (A 12/1866). Kansakouluasetuksen säätämisestä huolimatta sivistyneistö vieroksui yleisesti kansakoulua sen alkuvaiheessa ja kannatti sinnikkäästi erillistä oppikoulujärjestelmää. Kansakoulu näytettiin myös alemmille kansankerroksille taloudellisena rasitukseksi, joka vaikeutti lasten osallistumista maataloustöihin ja yleisemmin vieroitti näitä rehellisestä ja tuottavasta työstä. Vielä oppivelvollisuuslain säätämisen jälkeenkin kansakoulun vakiintuminen oli hidasta – vasta 1960-luvulta lähtien käytännössä kaikki suoma-

laiset ovat saaneet päättötodistuksen yhtenäisestä pohjakoulusta. (Kivirauma & Jauhiainen 1996; Jalava 2011.)

Tässä luvussa tarkastelemme lainsäädännön ja aikaisemman tutkimustiedon pohjalta rinnakkaiskoulujärjestelmän aikaisia ohjausmekanismeja, joiden avulla julkinen valta yhtäältä on asettanut tavoitteita koulutusjärjestelmän toiminnalle sekä toisaalta valvonut ja arvioinut näiden tavoitteiden saavuttamista. Koulutarkastukset ja kansakoulujen johtokuntien sekä kuntien koululautakuntien asettaminen ovat vanhimpia kansanopetukseen kohdistuvia valvonta- ja arviointimekanismeja.

Luvussa käsitellään soveltuvin osin myös oppikoulujärjestelmän valvontaa ja ohjausta. Kansakoulu kytkeytyi oppikoulujärjestelmään ns. pohjakoulukysymyksen kautta. Vuoden 1872 koulujärjestyksen (L 26/1872) lausuma, jonka mukaan oppikoulu edellytti ”kansakoulun vaikutustointa”, sai vuonna 1905 tarkemman määrittelyn, jonka mukaan oppikoulun ensimmäiselle luokalle otettava oli vaadittava ylemmän kansakoulun toisen luokan oppimäärä. Lopullisesti rinnakkaiskoulujärjestelmä purkautui, kun keskikoulu muuttui peruskoulun yläasteeksi peruskoulujärjestelmään siirtymisen myötä. Lukion arvioinnin rajaamme esityksemme ulkopuolelle.

On huomattava, että tuon ajan lainsäädännössä ei varsinaisesti puhuttu arvioinnista, mutta esimerkiksi valvonta piti sisällään tehtäviä, jotka muistuttavat arviointia: tiedon tuottamista, tulosvastuuta ja kehittämistä (Lyytinen & Lukkarinen 2010). Luvussa kuvataan myös, miten lainsäädännössä määriteltyjen kontrolloivien instituutioiden – ”silmälläpitävien”, ”perään katsovien”, ”seuraavien”, ”valvovien” (A 12/1866; A 29/1869) – perustamisen lisäksi myös opetussuunnitelma-asiakirjat nivoutuvat koulutuksen ohjausjärjestelmään koulukohtaisen opetussuunnitelman hyväksymisprosessin ja tarkastajien tekemän arvioinnin myötä.

Koulutarkastukset ja kansakoulujen silmälläpito kansallisella tasolla

Rippikoulu ja lukukinkerit olivat ensimmäiset kansanopetuksen muodot. Niiden avulla valvottiin paikallisella tasolla väestön lukutaitoa sekä kristinopin hallintaa, ja kirkkolaissa säädettiin sakko- ja häpeärangaistuksia erilaisista laiminlyönneistä. (Kähkönen 1982.) Vanhemmat ja isännät olivat velvollisia huolehtimaan opetuksen järjestämisestä. Seurakuntapapiston vastuulla oli puolestaan valvoa, että vanhemmat ja isännät täyttivät velvollisuutensa ja että lapset sekä saivat opetusta että osallistuivat sitä seuraavaan kuulus- teluun. (Antikainen, Rinne & Koski 2006.)

1700-luvulla syntyi tosiasiallinen kirkollinen oppivelvollisuus: pappissäädyn vuosina 1719 ja 1723 tekemien esitysten pohjalta annettiin kuninkaallinen päätös, jonka mukaan lasten oli opittava katekismus ulkoa ja vanhempien oli huolehdittava opetuksesta. Vuonna 1723 kuningas ilmoitti, että niitä vanhempia uhkasi kahden markan sakko, jotka laiminlöivät velvollisuutensa huolehtia, että heidän lapsensa opettelevat lukemaan. Ne lapset, joiden vanhemmat eivät kyenneet tai halunneet huolehtia opetustehtävästään, oli lähetettävä opiskelemaan lukkarin ohjauksessa. Lukkarinkouluista muodostui 1700-luvun kuluessa erityisesti Länsi-Suomessa tärkeä tukimuoto vanhemmille lasten opettamisessa. (Antikainen ym. 2006; Laine & Laine 2010.)

Kansanopetuksen järjestämiseen kohdistuneen kontrollin juuret juontavat keskiajalle. Piispat ovat Skandinaviassa valvoneet jo 1100-luvulta lähtien tarkastusmatkojen avulla seurakuntia ja pappien toimintaa. Kun papisto alkoi huolehtia myös kansanopetuksesta, tuli opetuksen valvonta osaksi piispojen tarkastustyötä Suomessa noin 1500-luvun puolivälissä. Papit olivat velvollisia piispan- tarkastuksen yhteydessä esittelemään seurakuntansa luku- ja kristinopintaitoja. (Halila 1949a; Harju 1988; Hanska & Lahtinen 2010.) Vuonna 1571 annettiin kirkkojärjestys, jonka mukaan piispojen tuli tarkastusmatkoillaan valvoa kansanopetusta ja koulujen toimintaa hiippakunnissaan. Niin ikään vuoden 1686 kirkkolaissa säädettiin, että piispojen tuli valvoa kouluja ja nuorison opetusta

koulujärjestyksen mukaisesti. Tässä tehtävässä heitä avustivat tuomiokapitulit, ja kirkkoherrat vastasivat valvonnasta paikallisella tasolla. (Somerkivi, Cavonius & Karttunen 1979; Laine & Laine 2010; Lyytinen & Lukkarinen 2010.)

Tapani Vuorelan (1980) mukaan keisarin vuonna 1841 antama määräys, jonka mukaan tuomiokapitulien tuli vuosittain jättää senaatille kertomus hiippakunnan koulujen tilasta sekä ehdotus tarvittavista uudistuksista, oli seuraava askel kohti kouluhallinnon keskittämistä: ”Näin keskushallinnon elimille tarjoutui ensi kertaa Suomen koululaitoksen historiassa mahdollisuus jatkuvaan valvontaan ja ohjaukseen” (Vuorela 1980, 115). Kun senaatti oli aikaisemmin tehnyt koululaitosta koskevat ratkaisunsa yleensä yksittäisten aloitteiden pohjalta, oli päätökset nyt ainakin periaatteessa mahdollista tehdä koko koulujärjestelmän toimintaa koskevien tietojen pohjalta.

Vuoden 1843 koulujärjestys (A 6.11.1843) velvoitti senaatin laatimaan tuomiokapitulien kertomusten pohjalta hallitsijalle lausunnon suuriruhtinaskunnan koulujen tilasta. Vuoden 1856 koulujärjestys (A 7.4.1856) puolestaan määräsi piispojen ja tuomiokapitulien tehtäväksi valvoa myös yksityiskouluja koulujärjestyksen julkisia kouluja koskevien määräysten mukaisesti; yksityisiä kouluja koskevat tiedot tuli tästedes niin ikään sisällyttää tuomiokapitulien vuosittaiseen kertomukseen hiippakunnan koulujen tilasta. Näiden säädösten perusteella koululaitoksen toiminta oli yhä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin valtakunnan korkeimman johdon huomion kohteena (Vuorela 1980).

Maallisen ja hengellisen vallan eriydyttyä toisistaan kansanopetuksen valvonta jäi 1860-luvulta alkaen enenevästi edellä mainitun vastuulle. Aaro Harjun (2002) mukaan yhteiskunnan nopea kehitys 1800-luvun puolivälissä lisäsi maallisten hallintotehtävien määrää. Osana tätä kehityslinjaa myös kirkolliset piirit alkoivat taipua kannalle, jonka mukaan olisi luontevampaa siirtää yhteiskunnalliset asiat kirkolta maallisten hallintoelinten hoidettavaksi. Kouluasioita ei kuitenkaan ollut helppo irrottaa kirkon piiristä, sillä koulunpidon nähtiin edelleen olevan hyvin lähellä kirkon toimintaa.

Säädös kansakoulujen järjestämisestä annettiin vuonna 1858

(A 19.4.1858). Sen mukaan opetusta annettaisiin maaseudulle perustettavissa kansakouluissa, joita kunnat voivat vapaaehtoisuuteen perustuen valtion tukemina rakentaa. Johtokunnat vastasivat paikallisella tasolla koulujen hallinnosta. Kansakoulujen ylin valvonta kuuluisi perustettavalle keskushallitukselle. Tätä tehtävää varten perustettiin vuonna 1869 Koulutoimen ylihallitus,³ jonka tehtäviksi säädettiin

(...) huolta pitää kaikista sen hoitoon asetetuista oppilaitoksista ja sitä varten katsoa että opetusta annetaan tarkasti noudattamalla voimassa olevia määräyksiä: kiinteästi katsoa kurinpidon perään näissä oppilaitoksissa ja tarkasti valvoa että oppilaille annetaan oikea käsitys alamaisten velvollisuudesta ja kunnioituksesta Esivaltaa kohtaan ynnä säädyllisyydestä ja yleisestä järjestyksestä: sekä joka kolmas vuosi hänen Keisarilliselle Majesteetilleen antaa lavea kertomus oppilaitosten työtoimesta (...) (A 29/1869, 10 §.)

Vaikka ylihallitukselle asetettiin useita aikaisemmin tuomiokapituleille kuuluneita tehtäviä, jäi koulujen uskonnonopetuksen valvonta hengellisen vallan vastuulle. Harjun (2002) mukaan tällä ratkaisulla haluttiin tietoisesti säilyttää koulun ja kirkon yhdysside. Asetuksen mukaan

piispan ja Tuomiokapitulin tulee vastedes, jokaisen hiippakunnassansa, valvoa uskonopin opetusta oppilaitoksissa ja sitä varten ei ainoastansa tapahtuvista katselmuksista tutkia miten kristinopin taitoa oppilaille opetetaan, vaan myös paikalla olevain asianomaisten kirkkoherrain tahi pastorien kautta tähän kuuluvaa opetusta silmällä pitää, sekä siitä Ylihallitukselle lähettää muistutuksensa ja ehdotuksensa (A 29/1869, 14 §).

Kansakoulujen tarkastus määrättiin erikseen mainittuna Koulutoimen ylihallituksen tehtäväksi heti sen perustamisesta alkaen. Tätä tehtävää varten ylihallitukseen perustettiin erityinen ylitarkastajan virka. Käytännössä kansakoulujen tarkastustoiminta oli alkanut Suomessa jo vuonna 1861 senaatin määrättyä Cygnaeuksen ”kaik-

³ Vuodesta 1918 alkaen Kouluhallitus, vuodesta 1991 Opetushallitus.

kien kansakoulujen ylitarkastajaksi” (Halila 1949b, 398; Harju 1988, 92). Päivi Lipposen (2006) mukaan asetuksessa oli kysymys ennen kaikkea kunnan ja valtion välisen vallanjaon määrittelystä valtionapujen anomisen ja myöntämisen kautta: ”Saadakseen tukea kunta joutui raportoimaan ylihallitukselle kuinka lasten alkuopetus oli alueella hoidettu sekä esittämään kansakoulun työ- ja opetussuunnitelmat” (2006, 65–66).

Kansakouluasetuksen (A 12/1866) mukaan kansakoulujen ylitarkastajan tehtävänä oli vuosittain ”tarkastaa niin monta maan kansakouluista kuin ennättää, voipi ja tarpeelliseksi nähdään” (A 12/1866, 8 §). Jokaisesta tarkastuksesta oli tehtävä pöytäkirja, joka oli jätettävä Koulutoimen ylihallitukselle. Tämän lisäksi ylitarkastajan velvollisuus oli ”sen ohessa tehdä ehdotuksia semmoisiin parannustoimiin, joita tehtyjen havaintojen johdosta voidaan tarpeelliseksi katsoa” (A 12/1866, 8 §). Tarkastuspöytäkirjojen lisäksi kansakouluasetus edellytti kansakoulujen vuosikertomusten ja tilastokatsauksien laatimista. Ylitarkastajan tehtävänä oli ”kirjoittaa se kertomus kansakoulutoimesta, joka 4 §:n mukaan on Ylihallituksesta vuosittain Keisarilliselle Majesteetille alamaisuudesta annettava, kuin myös valmistaa se tilastollinen silmäys kansanopetuksen tilasta, joka tämän §:n mukaan on painoon toimitettava” (A 12/1866, 8 §).

Koulujen ”tarkempaa silmälläpitoa varten ja lähemmän tiedon saamiseksi kansakoulujen työ-toimesta” kansakouluasetus määräsi ”hyvin uskottujen ja kansan-opetusta harrastavien miesten seasta” asetettavaksi inspektoreja eli tarkastajia ylitarkastajan avuksi (A 12/1866, 11 §). Tarkastajien tehtävänä oli ”paikalla käyden katsoa opetuksen, järjestyksen ja kurinpidon perään” (A 12/1866, 12 §) kaikissa tarkastuspiirissään sijaitsevilla oppilaitoksissa. Piiritarkastajat olivat velvoitettuja raportoimaan ylihallitukselle suorittamistaan tarkastuksista sekä tekemistään muistutuksista ja ehdotuksista.

Kansakouluasetuksen määräämät ylitarkastajan apuna toimivat tarkastajat olivat kansakoulun alkuaikoina pääsääntöisesti seurakuntapappeja sekä virkamiehiä, jotka hoitivat tehtävänsä oman toimensa ohessa, ilman pedagogista koulutusta tai kokemusta käy-

tännön koulutyöstä. Harju (1988) kuvaa vanhan kansakoulun tarkastusrutiineja seuraavasti:

Kun paikallistarkastaja vieraili koululla, hän kiinnitti huomionsa lähinnä kahteen asiaan. Toinen oli yleinen järjestys, siisteys ja kuri, toinen opettajan opetustyön tuloksellisuus. Järjestyksen ja siisteyden arviointi oli helppoa. Siihen pystyi jokainen. Vaikeampaa oli sen sijaan arvioida opettajan työskentelyä. Koska useimmilta paikallistarkastajilta puuttui pedagoginen koulutus, he turvautuivat terveeseen maalaisjärkeen. He kuuntelivat millä tavalla opettaja kyseli lapsilta läksyjä. Jos kysely oli reipasta, selkeää ja kovaäänistä, se täytti hyvän opetuksen kriteerit. Oppilaiden tuli osata vastata kysymyksiin oikein, nopeasti ja kuuluvalla äänellä. Uuden läksyn valmistamiseen tarkastajat eivät juuri huomiota kiinnittäneet eikä sitä ”vanhassa koulussa” paljoa harrastettukaan. Tärkeintä tarkastajille olivat opetustyön näkyvät tulokset. Heidän tietonsa eivät riittäneet opetusmetodin arviointiin. (Harju 1988, 144.)

Tarkastajakunnan heterogeenisuus loi painetta luoda yhtenäisiä käytäntöjä ja toimintamalleja koulutarkastuksille. Alpo K. Rapilan (1984, 129) mukaan nähtävästi Cygnaeus ja K.G. Leinberg suunnittelivat yhdessä tarkastuskertomuksille yhtenäisen kaavan (Taulukko 1), jonka pohjalta jälkimmäinen laati tarkastuskertomuksensa Etelä-Pohjanmaan kouluista kevättalvella 1872. Leinbergin raportit ovat vanhimmat säilyneet viralliset dokumentit kansakouluntarkastuksista Suomessa. Hahmotelma osoittautui ilmeisen toimivaksi: tarkastuskertomuskaava vahvistettiin vuonna 1885 Koulutoimen ylihallituksen kansakouluntarkastajille lähettämässä johtosäännössä.

Cygnaeus ei pitänyt paikallistarkastajien pedagogista tietämystä riittävänä, joten hän yritti vaikuttaa siihen, ettei pappeja, tilanomistajia tai muita arvovaltaisia pitäjäläisiä valittaisi kansakoulujen sivutoimisiksi tarkastajiksi (Nurmi 1988; Harju 2002). Ilmi tulleet laiminlyönnit ja puutteet koulunpidossa loivat myös osaltaan paineita vakinaisten virkojen perustamiselle. Päätös kahdeksasta läänikohtaisesta kansakouluntarkastajan virasta hyväksyttiin Pietarissa vuonna 1884. Samalla päättyi sivutoimisten paikallistarkastajien aikakausi. (Halila 1949b; Harju 1988; Lyytinen 1995.) Veli

Taulukko 1. Tarkastuskertomuskaava (Rapila 1984, 129–130)

1. koulun nimi
 2. tarkastuspäivämäärä
 3. koulun perustaminen, milloin ja kenen toimesta
 4. koulun johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten nimet, oliko tarkastuksen aikana yhteyttä heihin
 5. koulun työaika vuodessa ja päivittäin, pitääkö opettaja lisäksi asetuksenmukaista pienten lasten koulua
 6. opetus ja kurinpito, mitkä ovat pääsyyvaatimukset kouluun, oppiaineet, miksi niistä jokin puuttuu, koulun järjestys ja kurinpitokeinot
 7. oppilaat, lukumäärä yleensä, tarkastuspäivänä paikalla, ikä, poissaolojen yleisyys ja niiden syyt, oppilaiden keskimääräinen koulussaoloaika, pitkämatkalaisten majoitus, oppilaiden eväät, käytös, vaikutelma heistä, opetetaanko tyttöjä ja poikia yhdessä, jos niin tapahtuu kokemuksia siitä
 8. koulun kirjanpito, matrikelit, luettelot, päiväkirjat, todistukset, onko painettuja todistuslomakkeita
 9. kouluhuoneiston koko ja kunto, ikä, opettajan asunto, onko käymälä opettajille, oppilaille, muille
 10. koulun rahastot, suuruus, miten ne syntyneet, muut rahavarat, lukukausimaksun suuruus, onko muita maksuja, esim. valaistus
 11. koulun varusteet, pulpetit, tuolit, harmoni, koulukalusto, valaistus, opettajan pöytä, kello, juomavesi
 12. opettajan asema, suhtautuminen koulutyöhön, kunnan hänelle maksama lisäpalkka, saako opettaja palkkansa säännöllisesti
 13. paikallisen väestön asenne koulua kohtaan, löytyykö vastustajia, mahdollinen koulu ja kodin yhteistyö
 14. tarkastaja seurasi opetusta tunneilla, käytetty opetusmetodi, oppimistulokset, vihkojen siisteys ja muoto, karttatyöt, puhuivatko oppilaat selvällä äänellä, oliko välitunteja
 15. opettajalle tai johtokunnalle annettuja huomautuksia
-

Nurmen (1988) mukaan piiritarkastajajärjestelmään siirtyminen aiheutti myös kritiikkiä. Moni pappissäätyyn kuuluva sivutoiminen kansakouluntarkastaja oli ehtinyt tottua tehtävänsä ja tunsu itsensä pakolla syrjäytetyksi koulun maailmasta.

Piiritarkastajien odotettiin tarkastavan vuosittain piirinsä koulut. Tämä osoittautui kuitenkin mahdottomaksi tehtäväksi oppilaitosten lukumäärän kasvaessa. Vuosina 1893, 1897 ja 1901 perustettiin kunakin neljä uutta piiriä. Vuonna 1921 piiritarkastajia oli jo 21. (Nikander 2011.) Kansakoulun piiritarkastajien pätevyys ehdot määriteltiin vuonna 1884 ylimalkaisesti, joten nimittävälle viranomaiselle – Senaatille – jäi käytännössä pitkälti vapaat kädet valita mieleisiään henkilöitä tehtävään. Karttusen (1983) mukaan opettajiston keskuudessa oli vallalla vaatimus, jonka mukaan tarkastajien tulisi olla mahdollisimman lähellä koulutuksen kenttätöitä ja sen

vuoksi mieluiten lähtöisin opettajakunnan keskuudesta, jotta he tuntisivat olosuhteet ja pystyisivät käytännön kokemuksensa pohjalta ohjaamaan koulutyötä. Toisaalta Koulutoimen ylihallitus korosti, että akateemisuuden vaatimus rinnastaisi tarkastajat muihin virkamiehiin ja nostaisi heidän arvostustaan yleisön keskuudessa.

Käytännössä tarkastajiksi alettiin valita oppikoulupohjaisen akateemisen koulutuksen saaneita henkilöitä, joilla oli myös opetuskokemusta. Koulutoimen ylihallitus ja senaatti halusivat saada tarkastajiksi korkean teoreettisen koulutuksen saaneita henkilöitä, vaikka heidän ymmärryksensä maalaiskansakouluista ja ylipäätään maaseudun olosuhteista olisin vähäisempää kuin opettajataustaisilla tarkastajilla. Linjaus sai lainsäädännöllisen sinettinsä vuonna 1909, jolloin tarkastajien kelpoisuusehdoksi säädettiin filosofian kandidaatin tutkintoa vastaavat opinnot sekä seminaarin lehtorin tai kansakoulunopettajan kelpoisuus. (Halila 1949c; Harju 2002; Nikander 2011.)

Ratkaisu aiheutti epäsovua opettajayhdistysten ja Koulutoimen ylihallituksen välillä. Opettajisto piti epäkohtana tilannetta, jossa tarkastajien kelpoisuusehdot oli asetettu sellaisiksi, että kansakoulunopettajien oli käytännössä hankala kohota tarkastajiksi. Opettajayhdistykset olivatkin jyrkästi eri mieltä kelpoisuusehtojen määrittelystä tarkastajien ja Koulutoimen ylihallituksen kanssa (Rantala 2003; 2011; ks. myös Halila 1949c; 1950). Tämä aiheutti osaltaan koulutarkastuksiin liittyviä riitatilanteita (ks. tarkemmin Rantala 2003). Myös papisto pelkäsi kansakoulun lopullista lipeämistä kirkon ohjausvallasta maallisten tarkastajien asettamisen myötä (Nikander 2011).

Itsenäisyyden aikana tarkastajien pedagoginen ohjaustehtävä sai lisää painoarvoa, mikä lievensi tarkastajien ja opettajien välistä vastakkainasettelua. Seurauksena opettajat eivät kokeneet tarkastuksia pelkkinä kontrollointitilaisuuksina, vaan myös työnohjauksen paikkoina. (Rantala 2011.) Uudenlaisista painotuksista huolimatta kansakouluntarkastajien ammattikunta säilyi selkeästi sukupuolittuneena. Vaikka vuonna 1926 säädetty laki naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan (L 112/1926) avasi naisille mahdollisuuden tulla valituksi muun muassa kansakouluntarkastajan virkaan, valit-

tiin ensimmäinen nainen kuitenkin kansakouluntarkastajaksi vasta vuonna 1965 Kajaanissa. (Nikander 2011.)

Yleisen oppivelvollisuuden säätäminen vuonna 1921 ja sen aiheuttama nopea kansakoulujen lukumäärän kasvu aiheutti paineita tarkastajakunnalle. Lukuvuonna 1921–1922 tarkastettavia kouluja oli keskimäärin 150 yhtä tarkastajaa kohti, ja lukuvuonna 1924–1925 niitä oli jo 188. (Nikander 1998.) Kouluverkko rakentui enenevästi pienistä yksi- tai kaksiohjaajaisista kouluista, kun kansakoulu alkoi levitä maantieteellisesti kattavaksi koko ikäluokan oppivelvollisuuskouluksi. Vaikka vuonna 1925 tarkastuspiirien lukumäärää lisättiin 39:ään, aiheutti koulujen lukumäärän jatkuva kasvu haasteita tarkastustoiminnalle. Esko Nikanderin (1998) mukaan tarkastajat ajautuivat etäämmälle yksittäisistä opettajista; he ehtivät vierailta kouluilla yhä harvemmin, ilman realistisia edellytyksiä oppia tuntemaan piirinsä jokaista yli kahtasataa tai lähes neljäsataa opettajaa.

Tarkastajien työ ei rajoittunut pelkästään tarkastuskäynteihin ja niistä raportointiin, vaan virkaan kuului myös muita tehtäviä. Tarkastajat muun muassa osallistuivat kouluilla erilaisiin kokouksiin ja juhliin, joissa he pitivät puheita tai esitelmiä. He tarkastivat koulurakennuksia, selvittelivät koulupiiriasioita, ratkaisivat kanteluita ja valituksia sekä hallinnoivat opetushenkilöstön virkajärjestelyjä. (Rantala 1997; Rautama 2002.) Kaiken kaikkiaan tarkastajien toiminta olikin hyvin laaja-alaista; valvonta ulottui toiminnan laillisuuteen, koulujen materiaaliin toimintaedellytyksiin, toiminnan taloudellisuuteen, opetuksen pedagogiseen toteutukseen ja oppimistuloksiin – käytännössä koko koulunpidon kokonaisuuteen (Lyytinen & Rautama 2002).

Kansakouluntarkastajat osallistuivat mahdollisuuksien mukaan myös lukuvuoden päätteeksi pidettäviin vuositutkintoihin. Tutkintotilaisuus, joka kesti normaalisti useita tunteja, piti sisällään keskeisten oppiaineiden näytetunteja; lopuksi oli tapana julistaa ahkerimpien – joskus myös laiskimpien – nimet ja jakaa esimerkiksi kirjastipendejä. Kansakoulun alkuaikoina oli myös yleisenä tapana, että tarkastaja teki henkilökohtaisesti kysymyksiä oppilaille todentaaakseen heidän tietonsa, tosin hän saattoi myös tyytyä istumaan

muun yleisön joukossa seuraamassa opetusta antamastaan aiheesta. (Halila 1949b.)

Tarkastajien työnohjaus muodostui pääsääntöisesti ylitarkastajan kanssa käydystä kirjeenvaihdosta. Piiritarkastajajärjestelmän syntyessä tarvittiinkin aikaisempaa tiiviimpää ja säännöllisempää yhteydenpitoa: Cygnaeus järjesti tarkastajille vuonna 1885 yhteisen kokouksen, jossa pyrittiin luomaan tarkastustoiminnalle yhteiset suuntaviivat sekä rakentamaan työmäärältään samankokoiset piirit jokaiselle tarkastajalle. (Karttunen 1983.) Piiritarkastajien yhteisiä kokouksia, joissa keskusteltiin kansakoulutyön ja tarkastajien tehtävistä, järjestettiin myöhemminkin. Varsinaisiin koulutarkastuksiin liittyvien asioiden lisäksi kokouksissa keskusteltiin myös useista sosiaalipoliittisesti merkittävistä linjauksista, joita tarkastajat ryhtyivät kukin tahoillaan omatoimisesti edistämään. Harju (2002) mainitsee erityisesti koulupuutarhojen ja keittoloiden perustamisen olleen inspektoraatin lempiaiheita 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa. Edellä mainitun kaltaisten hankkeiden lisäksi tarkastajakunta pyrki käyttämään arvovaltaansa ja painostusvoimaansa myös lainsäädäntötyössä. Erityisesti kansakoulujen johtokuntien toiminnan tehostamiseksi haluttiin juridisia sanktioita:

Tärkein parannusehdotus oli johtokuntien asettaminen jonkinlaiseen edesvastuuseen tehtävien laiminlyönnistä. Kansakouluasetukseen ja muihinkaan määräyksiin ei sisältynyt mitään tällaista vastuuvaatimusta. Toinen tarkastajien esitys oli, että vuosikertomuksiin olisi lisätty kohta, johon olisi merkitty tarkastajien tekemät vaatimukset ja johtokuntien niiden johdosta tekemät toimenpiteet. Toinen esitys oli, että tarkastajille annettaisiin mahdollisuus evätä koulun valtionavun maksatus, jos johtokunta laiminlöi jatkuvasti tehtäviään. Eräät vaativat jopa sakkorangaistuksen käyttöönottoa. (Harju 2002, 240.)

Tarkastustoiminnan järjestämiseen liittyvissä käytännöissä kaupungit poikkesivat merkittävästi maalaiskunnista. Kansakouluasetuksen (A 12/1866) mukaisesti kaupungeilla oli oikeus päättää koulujensa tarkastamisesta. Koulutoimen ylihallitus hyväksyi kaupungin kansakoulun ohjesäännön, jossa piti olla myös määräykset tarkastuksen järjestämisestä. Samoin ohjesäännössä tuli olla määriteltynä tarkastajan kelpoisuusvaatimukset. Suurimmat kaupungit

perustivat päätoimisia tarkastajan virkoja 1800-luvun loppupuoliskolla, ensimmäisenä Helsinki vuonna 1871. Muissa kaupungeissa oli sivutoimisia tarkastajia: seminaarin tai oppikoulun opettajia, pappeja, kaupungissa asuvia piiritarkastajia – joissakin kaupungeissa jopa kunnanlääkäri, pormestari, postivirkailija, luotsikapteeni tai kruununvouti saattoi toimia tarkastajana. (Halila 1949c; Karttunen 1983.)

Myöhemmin uusia kaupunkeja perustettaessa niiden kansakoulu jäivät entisten piirien yhteyteen, eikä kaupungeilla ollut enää velvollisuutta järjestää tarkastustoimintaa. Vuonna 1923 säädettiin laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista (L 137/1923, 11 §). Sen mukaan kaupungin, jonka asukasluku oli alle 4000, tuli yhdistyä lähimpään maalaiskansakoulujen tarkastuspiiriin, ellei kaupunki halunnut ylläpitää omaa tarkastajaa. Kaupunkien koulutarkastajat korvattiin piiritarkastajilla lopullisesti vuonna 1958, jolloin uusi kansakouluasetus (A 321/1958, 183 §) sääti, että mikäli kaupungin asukasmäärä oli vähintään 15 000, se muodosti oman piirin. Muussa tapauksessa sen oli yhdistyttävä valtion tarkastuspiiriin.

Kaiken kaikkiaan muutokset vanhan kansakoulun tarkastuskäytännöissä olivat hyvin verkkaisia.

Vielä 1950-luvun alussa todettiin hämmästyttävän vähän tapahtuneen uudistuksia viran hoitamisen osalta. Tarkastajan oli hallittava laajan piirinsä kaikki kansakouluasiat, myös opettajiston palkkaukseen liittyvät. Kanslia oli hänen asuntonsa kamarissa ja lähin esimies Kouluhallitus Helsingin Ratakadulla. (Karttunen 1990, 69.)

Koulutarkastusten rutiinit säilyivät suhteellisen muuttumattomina aina 1970-luvulle asti; tosin niitä koskeva lainsäädäntö muuttui yhä yksityiskohtaisemmaksi. Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista määritteli yleispiirteisesti kansakoulujen tarkastamisen sekä pedagogiseksi että taloudelliseksi valvonnaksi.

Tarkastajalla on oikeus jatkuvasti valvoa koulun opetustointia ja seurata sen taloudenhoitoa samoin kuin ottaa osaa johtokunnan kokouksiin ja käyttää niissä puhe-, mutta ei äänivaltaa (L 137/1923, 12 §).

Aikaisempaa yksityiskohtaisemmat ohjeet tarkastajien tehtävistä annettiin vuonna 1931 asetuksella kansakoulujen järjestysmuodosta (A 190/1931, 36 §). Vuonna 1957 annettua kansakoululakia (L 247/1957) täydentävän kansakouluasetuksen (A 321/1958) pykälät 181 ja 188 asettivat tarkastajalle aikaisempaa lainsäädäntöä huomattavasti yksityiskohtaisemmin määriteltyjä valvonta-, tarkastus- ja vahvistustehtäviä, jotka liittyivät esimerkiksi valtionavustusten käyttöön, koulukiinteistöön, oppikirjoihin, opetussuunnitelmaan sekä sen vuositarkisteeseen, oppivelvollisuudesta vapauttamiseen sekä opettajien virkavapauksiin ja sivutoimilupiin.

Oppikoulun ohjausjärjestelmä

Autonomian ajan alkaessa Suomessa oli voimassa vuoden 1772 koulujärjestys, jonka mukaan oppikoulu käsitti yksi- ja kaksiluokkaiset pedagogiot, neli- ja viisiluokkaiset triviaalikoulut sekä kolmivuotisen lukion. Kansakoulua koskevan uudistyön lisäksi myös oppikoulun uudistamiseen kohdistui paineita 1800-luvun puolivälissä. Vuoden 1872 koulujärjestyksessä (L 26/1872) yläalkeiskoulu ja lukio yhdistyivät lyseoksi. Uudeksi koulumuodoksi perustettiin reaali- eli porvarikoulut sekä tyttökoulut. (Iisalo 1988.) Oppivelvollisuuden säätämisen (L 101/1921) myötä oppikoulujen alempi osio – *keskikoulu* – kiinnittyi kansakoulun lisäksi osaksi oppivelvollisuuskoulutusta.

Niin sanottu pohjakoulukysymys on kansa- ja oppikoulujärjestelmien yhtymäkohta. Esimerkiksi Yrjö Sakari Yrjö-Koskinen julisti, että Suomeen ei kaivattu rahvaankoulua vaan kaikkien säätyjen lapsille suunnattu kansakoulu. Seurauksena oli poliittinen kamppailu, jossa kansakouluväki oli yleisen pohjakoulun puolesta ja oppikouluväki puolestaan sitä vastaan (Arola 2003). Kansakouluasetus (A 12/1866) ohitti kysymyksen pohjakoulusta, mutta vuoden 1872 koulujärjestyksessä todetaan yleisesti, että oppikoulu edellyttää ”kansakoulun vaikutustointa” (L 26/1872). Vuonna 1905 säädettiin, että oppikoulun ensimmäiselle luokalle otettavalta oli vaadittava ylemmän kansakoulun toisen luokan oppimäärä. (Esim. Somerkivi

ym. 1979; Ensiö 1917.) Tämä ei kuitenkaan tehnyt kansakoulusta oppikoulun tosiasiallista pohjakoulua, koska vaaditun oppimäärän pystyi suorittamaan myös niin sanotuissa valmistavissa kouluissa.

Oppikoulujen valvonta siirtyi kansakoulujen tapaan pois tuomiokapitulien vastuulta Koulutoimen ylihallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 1969 (A 29/1869). Julkista keskustelua maallisen kouluhallinnon tarpeellisuudesta oli käyty jo 1800-luvun kuluessa. Myöskään osa tuomiokapitulien jäsenistä ei pitänyt omaa asiantuntemustaan riittävänä oppikoulun kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. (Hanho 1955.) Näin ollen kansakoulujen lisäksi myös oppikoulut siirtyivät perustettavan Koulutoimen ylihallituksen alaisuuteen. Kansakoulujen tapaan piispalla oli kuitenkin oikeus valvoa myös hiippakuntansa oppikoulun uskonnonopetusta. (Nikander 2011; Kiuasmaa 1982.)

Vuoden 1869 asetuksen mukaan Koulutoimen ylihallitukseen asetettiin neljä ylitarkastajaa, yksi kansakouluja ja kolme oppikouluja varten. Kansakoulujen ylitarkastajana jo 1861 aloittaneen Cygnaeuksen rinnalle oppikoulujen ylitarkastajiksi valittiin rehtori J. E. Bergroth, professori J. G. Frosterus ja dosentti Carl Synnerberg. Kaikkien ylitarkastajien kelpoisuusvaatimukset olivat samat: tieteellinen sivistys ja koululaitoksen tuntemus. Oppikoulujen ylitarkastajien tehtävistä ei ollut tarkempia säädöksiä. Käytännön työnjaoksi muodostui, että yksi heistä edusti humanistisia aineita, toinen filologiaa ja kolmas fyysis-matemaattisia. (Somerkivi ym. 1979.)

Vuoden 1872 koulujärjestys määritteli keskusviraston tarkastusvelvoitteen yksiselitteisesti. Tarkastustoiminnan kohteeksi määriteltiin oppilaitokset ja niiden opettajat. Ilmaiset ”vastaavat tarkoitustaan” ja ”täyttävät tehtävänsä” viittaavat johonkin etukäteen asetettuun tavoitteeseen, jonka saavuttamista valvottiin tarkastusten avulla.

Peräänkatsontaa maan kaikista alkeisoppilaitoksista toimittaa Koulutoimen ylihallitus, jonka tulee tarkkuudella valvoa, että ne vastaavat tarkoitustansa sekä että opettajat ja opettajattaret täyttävät tehtävänsä (L 26/1872, 70 §).

Oppikoulujen tarkastustoiminta rakentui kahta kautta. Yhtäältä peräänkatsominen toteutui – oppikoulujen tuolloisen vähäisen

määrän mahdollistama – säännöllisinä vuosittaisina tarkastuksina, joita tekivät vuorotellen eri oppiaineita edustavat ylitarkastajat. Toisaalta sitä harjoitettiin ratkaisemalla erilaisia, lähinnä opettajiin liittyviä ongelmatilanteita paikan päällä kouluissa.

Ylihallitus toimittakoon asianomaisilla yli-inspektoreilla säännöllisiä koulutarkastuksia sillä tavoin, että kussakin oppilaitoksessa vuotuisesti käy vuorottain yksi yli-inspehtori (...). Sitä paitsi tulee Ylihallituksen, jos velttoutta opetuksessa tai kurinpidossa ilmaantuu, taikka jos jonkun opettajan käytös ja elämä tahi virheellisyys nuorison kanssa menettelemisestä siihen aiheutta antavat, niin myös kun tarve muutoin ilmestyy missä suhteessa tahansa, viipymättä pitää huolta tarkastuksen tapahtumisesta siinä paikassa. (L 26/1872, 71 §.)

Käytännössä tarkastukset merkitsivät oppituntien seuraamista ja oppilaiden kirjallisiin töihin tutustumista:

Katsastamista toimittaessansa pitää yli-inspehtorin pitää käymän kuulemassa kaikkein opettajain ja opettajatarten luentoja sekä näyttämän itsellensä ne vihkot, jotka sisältävät nuorison kirjoitusharjoituksia (L 26/1872, 72 §).

Tarkastuksen lopuksi ylitarkastajan piti koota opettajakunta yhteen, antaa muistutukset ja ilmoitukset näkemänsä pohjalta sekä evästää opettajia ”mahdollisista keinoista opetuksen edistämiseen” (L 26/1872, 72 §). Tarkastuksesta tehtiin pöytäkirja kahtena kappaleena, joista toinen jäi koululle ja toinen lähetettiin Koulutoimen ylihallitukseen mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Kuriositeettina suomalaisen koulutuksen arvioinnin historiassa venäjän kielen opetuksen tarkastaminen oli erikoisasemassa vuoden 1872 koulujärjestyksessä. Senaatin asettama venäjän kielen tutkija osallistui ylitarkastajia tiukemmin esimerkiksi kyseisen aiheen tutkintojen järjestämiseen.

Venäjänkielen opetusta valvomaan tulee Senaatin Talous-Osaston, Ylihallituksen esittelyn jälkeen, määrätä tutkija, joka perin pohjin osaa sanottua kieltä. Hän on velvollinen Ylihallituksen ohjeiden mukaan käydä oppilaitoksissa, joissa venäjänkieltä opetetaan, ja siinä pitää tutkintoa oppilaiden kanssa. Näiden tutkintojen ajasta tulee Ylihallituksen antaa tieto asianomaisille johtajille; ja pitää tutkijan kuudessa

viikossa tutkintovuoron päätyttyä antaman siitä kertomus Ylihallitukselle. (L 26/1872, 79 §.)

1900-luvun taitteessa kärjistynyt kiista niin sanotusta yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä heijastui myös oppikoulun ohjausjärjestelmään. Venäjällä oli 1800-luvun jälkipuoliskolla kehitetty oppia yhtenäisestä Venäjän valtiosta; suuriruhtinaskunnassa puolestaan käsitystä Suomesta, joka kuului keisarikuntaan, mutta ei Venäjän valtioon. (Nikander 2011.) Nikolai Bobrikovin ja Frantz Albert Seynin kenraalikuvernöörikausina erityisesti oppikoululaitos ja sen hallinto olivat vallanpitäjien tarkassa seurannassa (Härkönen 1982). Venäjän kielen opetuksen tehostamiseksi ylihallitukseen asetettiin vuonna 1901 kolme venäjän kielen tarkastajaa, ylitarkastajien kanssa samaan arvoluokkaan kuulunut vanhempi tarkastaja sekä kaksi nuorempaa. Aikaisemmin oppikouluosastolla oli ollut vain sivutoiminen ”venäjän kielen opetuksen tutkija”. (Somerkivi ym. 1979, 31; Nikander 2011, 147.) Venäjän panslavitiseen yhdenmukaistamispolitiikkaan liittyvät säädökset poistettiin nopeasti oppikoulun lukusuunnitelmaa ja opetuskieltä koskevista säädöksistä itsenäisyyden ajan alussa.

Samalla yksityisten oppikoulujen asema alkoi vakiintua, ja laissa säädettiin niiden oikeuksista, valtionavustuksista, kurinpidosta, valvonnasta ja tarkastamisesta aiempaa yksityiskohtaisemmin (Salminen, Pietiäinen & Teperi 1995). Oppikoulujärjestelmän yhdenmukaistamisprosessissa merkittäviksi nousivat asetuksessa luetellut edellytykset yksityisten oppikoulujen valtionapuun ja todistuksenanto-oikeuteen:

- a) *että oppilaitos vähintään kahden vuoden aikana on ollut tarkastuksen alaisena,*
- b) *että oppilaitoksessa on ainakin yhtä monta erikseen opetettavaa vuosiluokkaa kuin vastaavassa valtion oppikoulussa, edellyttäen että pääsyvaatimukset ovat yhdenveroiset,*
- c) *että opetus on niin järjestetty, että koulun pääteasteilla saavutetaan semmoinen tietomäärä, joka on vastaavassa valtion oppikoulussa annettavan tietomäärän veroinen,*
- d) *että oppilaitoksella on Kouluhallituksen vahvistama lukusuunnitelma ja ohjesääntö, ja*
- e) *että oppilaitoksella on tarpeelliset opetusvälineet (A 30/1919, 3 §).*

Voidaankin todeta, että asetus korosti yksityisen oppikoulun valtion kouluun suoraan verrattavissa olevaa, muun muassa tarkastusten avulla todennettua laatua valtionavun ja todistuksenanto-oikeuden ehtona. Esko Nikanderin (2011, 144) mukaan ”hallinnollisesti uusi oppikoulu oli sekoitus vanhaa byrokraattista kontrollijärjestelmää ja vapautunutta kansalaistoimintaa.” Yhtäältä oppikoululle oli anottava toimilupa senaatilta ja haettava erikseen valtionapua; toisaalta keskushallinnon määräykset eivät koskeneet esimerkiksi oppikoulujen perustamista, rakentamista ja varainhankintaa.

Oppikoulujen valvonta ja tarkastus säilyttivät kansakoulusta poikkeavan oppiainekohtaisen muotonsa myös itsenäisyyden aikana. Kouluhallituksesta annetun asetuksen (A 98/1918) mukaan oppikouluosaston alaan ”kuuluvat valtion normaalilyseot ja lyseot, keskikoulu, tyttökoulu erilaisine jatko-opetuslaitoksineen sekä kunnalliset ja yksityiset oppikoulu”. Osaston jäseninä olivat ylijohtaja, osastonpäällikkö ja seitsemän, vanhat ylitarkastajat korvannutta kouluneuvosta, joista viisi edusti seuraavia opetusaloja: 1) historialliset aineet, 2) molemmat kotimaiset ynnä klassilliset kielet, 3) muut vieraat kielet, 4) matematiikka, fysiikka ja kemia, 5) eläin- ja kasvitiede ja maantiede sekä kaksi oppikoulun työalaa yleensä. Edellä mainittujen lisäksi oppikouluosastoon kuului yksi lainoppinut kouluneuvos, joka toimi osaston täysistunnossa sihteerinä. Kouluhallituksessa oli varsinaisten jäsenten lisäksi molempien osastojen yhteisiä virkamiehiä: esimerkiksi voimistelun ja terveystieteiden, piirustuksen, poikain ja tyttöjen käsityön, kotitalouden, kuuroiden ja sokeainopetuksen sekä rakennuspiirustusten tarkastajia (A 295 / 1924). Kouluhallituksen organisaatio säilyi lähes samanlaisena seuraavat 33 vuotta (Somerkivi 1978, 63).

Vuoden 1957 organisaatiomuutoksen keskeinen piirre oli osastojen lukumäärän lisääntyminen ja tehtäväkohtainen eriytyminen. Kolmen kansakoulu- ja yhden ruotsinkielisen osaston lisäksi Kouluhallituksessa oli nyt kaksi oppikouluosastoa, joista ensimmäinen vastasi valtion oppikouluista ja toinen muista oppikouluista, tarkastuksista ja opettajanvalmistuksesta. (A 65 /1957.) Somerkiven ja kumppaneiden mukaan (1979) uudistuksen taustalla oli tilanne, jossa oppikouluosaston kouluneuvokset eivät ennättäneet suorittaa

tarpeeksi tarkastuksia. Myös Rantala (1997) toteaa oppikoulujen tarkastuksien jääneen vähäisiksi, koska Kouluhallituksessa ei ollut tarpeeksi henkilökuntaa. Tämän vuoksi oli palkattava lisää tarkastajia ja sijoitettava heidät Kouluhallituksen II oppikouluosastoon. Samalla ensimmäisen osaston tehtäväalueella alkoivat painottua hallinnolliset ja toisella osastolla pedagogiset kysymykset.

Virkamiesten määrän kasvaessa Kouluhallitus pystyi lisäämään taloudellista ja pedagogista valvontaansa. Paineita valvonnalle aiheuttivat toisen maailmansodan jälkeiset suuret rakenteelliset muutokset: valtionapujärjestelmän monipuolistuminen, suurten ikäluokkien siirtyminen oppikouluun, koulujen oppilashuolto-toiminnan kehittäminen, uuden kansakoululain valmistelu ja toimeenpano sekä koko oppivelvollisuuskoulun uudistamista koskevat suunnitelmat. (Somerkivi ym. 1979.) Yksityiskoulujen valvontaan liittyvä tiedontuotanto sai samalla aikaisempaa säännönmukaisempia piirteitä. Vuonna 1951 annetun yksityisoppikouluasetuksen (A 23/1951) mukaan kouluja valvottiin edelleen kokonaisvaltaisilla tarkastuksilla. Ne koskivat erityisesti niitä kouluja, jotka nauttivat valtionapua:

Kouluhallitukselle ja sen lähettämälle tarkastajalle on esitettävä ne koulun hallintoa, opetusta, opettajistoa, oppilaita ja muita oloja koskevat tiedot, jotka Kouluhallitus tai tarkastaja katsoo tarpeelliseksi. Jos koulu nauttii valtionapua tai on sitä anonut, on se velvollinen vaadittaessa Kouluhallitukselle lähettämään tai tarkastajalle esittämään kirjanpitoonsa. (A 23/1951, 57 §.)

Tarkastusten lisäksi koulujen tuottamien säännöllisten – yhdistyksen tai yrityksen toimintasuunnitelmaa ja vuosikertomusta vastaavien – raporttien toimittaminen Kouluhallitukselle oli tarkastusten lisäksi toinen keskeinen tiedonhankintakeino:

Lukuvuosittain koulun tulee lähettää Kouluhallitukselle sen vahvistaman kaavan mukaan laadittu syystiedonanto ja vuosikertomus. Syystiedonanto on lähetettävä syyskuun kuluessa ja vuosikertomus keväkuussa. Jos syystiedonantoon merkityissä olosuhteissa tapahtuu lukuvuoden aikana muutoksia, on niistä viipymättä Kouluhallitukselle ilmoitettava. (A 23/1951, 58 §.)

Kiuasmaan (1982) mukaan yksityiset koulut lähentyivät itsenäisyyden ajalla valtion oppikouluja, ja niiden opetustyö katsottiin lähtökohtaisesti samanlaiseksi. Toiminnan yhdenmukaistamisen voi tulkita jo omalla tavallaan pohjustaneen yhtenäiskoulujärjestelmään siirtymistä. Oppikouluhallinnon näkökulmasta yhtenäiskoulujärjestelmään siirtyminen merkitsi käytännössä keskikoulun muuntumista peruskoulun yläasteeksi. Samalla Kouluhallituksen vanha koulumuotoihin perustunut osastojako lakkautettiin ja tarkastajat siirrettiin lääninhallitusten kouluosastojen piirihallintoveranomaisiksi (L 534/1968).

Johtokunnat, lautakunnat ja valiokunnat – koulujen valvonta paikallisella tasolla

Kansakoululaitos ja kunnallishallinto ovat kehittyneet Suomessa rinta rinnan. Kunnallishallinnon ero kirkon seurakuntahallinnosta sinetöitiin helmikuussa 1865 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta maalla (A 4/1865). Kansakouluasetus (A 12/1866) annettiin puolestaan toukokuussa 1866. Paikallishallinnon siirtyminen kirkkoherran johtamalta pitäjänkokoukselta maalliselle kunnanhallinnolle oli merkittävä yhteiskunnallinen muutos – aivan kuten kansakoululaitoksen perustaminenkin (Leino-Kaukiainen & Heikkinen 2011). Muutos oli tosin nopeatempoisempi: maallinen kunnallishallinto perustettiin koko valtakuntaan muutamassa vuodessa, kun taas kansakouluasetuksesta kului aikaa yli puoli vuosisataa oppivelvollisuuslain säätämiseen. Kansakoulun leviäminen tosiasiallisesti koko kansan kouluksi kesti vielä huomattavasti kauemmin.

Aikaisemmin pitäjä oli tarkoittanut nimenomaan kirkollisveron – ja hallintopitäjä puolestaan maallisten verojen – keräämisaluetta. Seurakunnan kirkkoherran johtamat pitäjänkokoukset korvattiin vuoden 1865 uudistuksessa kuntakokouksilla, joihin jokainen kunnanveroa maksava kansalainen sai osallistua. Äänivalta kokouksissa määräytyi veronmaksun mukaisesti siten, että veroäyri antoi oikeuden yhteen ääneen. Kunnallinen valta ja luottamustehtävät säilyivät näin käytännössä maata omistavilla talonpojilla ja sääty-

läisillä. Palkolliset, irtolaiset ja puolisonsa edusmiehisyyden alaiset naimisissa olevat naiset saivat yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden sekä vaalikelpoisuuden kunnallisissa vaaleissa vasta vuonna 1917.

Vuoden 1865 kunnalliset asetuksen mukaisesti useat kirkon perinteiset tehtävät – muiden muassa kansanopetus, köyhäinhuolto ja terveydenhuolto – siirtyivät kuntien vastuulle. Kansanopetuksen järjestämisen yhteiskuntapoliittista merkitystä 1860-luvulla sekä kunnallis- ja kouluhallintojen kehityslinjojen yhteyttä kuvastaa osaltaan lista kuntakokouksen tehtävistä, jossa kansakoulujen perustaminen on asetettu ensimmäiseksi:

Kuntakokouksessa otettakoon seuraavat asiat neuvoteltaviksi ja päätettäväiksi, nimittäin: 1) kansakoulujen asettamisesta (...) (A 4/1865, 6 §).

Ensimmäisten kansakoulujen perustamiseen sisältyi runsaasti paikallisia jännitteitä. Joel Kivirauman ja Arto Jauhiaisen (1996) mukaan kyseessä oli pitkälti ylhäältä alaspäin suuntautunut hanke, jota paikallinen papisto ja säätyläistö vetivät eteenpäin. He tarvitsivat valtion aluehallinnon korkeimpien virkamiesten – kuvernöörien – tukea, koska talonpojat ja rahvas vastustivat hanketta ja ennen kaikkea siihen kytkeytyviä taloudellisia rasituksia. Kunnallisen hallinnon rakenteet muotoutuivat ripeästi, joten vastustajat kykenivät ainoastaan viivyttämään kansakouluun siirtymistä (Kivirauma & Jauhiainen 1996; Tuomaala 2011). Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla (A 4/1865) sääti, että kuntakokouksen oli asetettava uusien lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa varten *kunnallislautakunta*, nykyisen kunnanhallituksen edeltäjä. Samoin kuntakokous pystyi halutessaan nimittämään kolmevuotiskausiksi erityisiä *kunnan valtuusmiehiä*, nykyisten kunnanvaltuutettujen edeltäjiä.

Jo kansakouluasetuksen valmistelun yhteydessä oli käyty keskustelu kansakoulun johtokunnan ja kunnan välisestä suhteesta. Cygnaeus oli ehdotuksessaan Suomen kansakoulutoimesta (1863) esittänyt mallia, jossa yksi ja yhteinen johtokunta olisi hoitanut kaikkien kunnan koulujen hallintotehtävät. Senaatti asetti Cygnaeuksen ehdotusta arvioimaan Sebastian Gripenbergin johtaman

tarkastuslautakunnan, joka puolestaan painotti johtokuntien työn paikallisuutta erityisesti maaseudulla. Tarkastuslautakunnan lausunnon mukaan:

Kaupungissa kyllä voipi yksi kansakoulu-johtokunta valvoa ja hoitaa useampia tai harvempia kansakouluja, mutta maalla olevien toisenlaisten keskusten vuoksi on tarpeellinen, että jokaisen sinne asetetun kansakoulun asioita erinäinen johtokunta hoitaa (Salmela 1946, 8).

Kansakouluasetus käsitteli kaupunkeja ja maaseutua erillisinä hallinnollisina kokonaisuuksina. Yleisimmäksi käytännöksi vakiintui, että kaupungeissa oli yksi johtokunta, joka toimi kaikkia kaupungin kouluja ohjaavana kunnallisena elimenä. Maaseudulla puolestaan kaikilla kouluilla oli pääsääntöisesti omat johtokuntansa. Joissakin kunnissa kuitenkin perustettiin myös kansakoulujen keskusjohtokunta, jonka muodostivat koulujen johtokuntien puheenjohtajat. Toisinaan koulukohtaisia johtokuntia ei ollut lainkaan, vaan sama johtokunta hoiti koko kunnan kansakouluasiat. Somerkiven ja Laineen (1958; ks. myös Nikander 2011) mukaan keskusjohtoisempi järjestelmä toi yhtäältä kunnan kansakoulutoimeen yhtenäisyyttä ja lujuttua. Toisaalta keskusjohtokunnat eivät olleet kovinkaan hyvin selvillä eri koulujen tarpeista, eivätkä etenkin syrjäkylät tunteneet omakseen kansakoulua, jota johdettiin kunnan keskuksesta käsin.

Kansakoululaitoksen paikallisen hallinnon erityisasema osana kehittyvää kunnallista itsehallintoa ilmenee siinä, että kuntakokous ei voinut antaa sitovia toiminnallisia määräyksiä kansakoulujen johtokunnille (Lipponen 2006), vaan ne toimivat suoraan Koulutoimen ylläpidon alaisuudessa. Halilan (1949b) mukaan kansakoulun johtokunnan jäsenyys osana kehittyvää kunnallishallintoa olikin eräs niistä uusista julkisista luottamustehtävistä, jotka osaltaan rakensivat paikallishallintoa 1800-luvun lopussa. Tavallista oli, että pitäjän ensimmäisen kansakoulun johtokuntaan valittiin seurakunnan kirkkoherra ja johtavia maanomistajia sekä yleensä yksi tilattoman väestön edustaja. Naiset ja työväestön edustajat olivat harvinaisia jäseniä johtokunnissa vielä 1900-luvun alkupuoliskolla (Halila 1949c).

Kansakoulun johtokunnan keskeisimpänä tehtävänä oli pitää koulun toimintaa silmällä lähietäisyydeltä:

(...) tarkastusten ja paikalla käymisten kautta, sekä olemalla vuosittain pidettävissä tutkinnoissa läsnä, tarkasti seurata opetusta ja koulun koko toimessa-oloa kuin myöskin valvoa lasten koulunkäyntiä (A 12/1866, 12 §).

Kansakoululaissa säädettiin myös johtokunnan velvollisuudesta ”kansakouluntarkastajan suosiolla” täyttää opettajan virat, myöntää opettajalle virkavapaus, tarkastaa ja vahvistaa koulun johtajan tekemä ”työ- ja opetusjärjestelyjen sekä oppituntien ja oppikirjain ehdotus” yhdessä kansakouluntarkastajan kanssa, valvoa koulun ”huoneiden ja rakennusten sekä kirjaston ja opetustilojen ynnä muiden kapineiden” tarkoituksenmukaisuutta, hoitaa koulun rahavaroja sekä laatia lopuksi vuosikertomus koulun toiminnasta kansakouluntarkastajalle (A 12/1866, 12 §).

Johtokunnan tehtäväksi määrättiin myös opettajan käytöksen arviointi, niin virka- kuin vapaa-ajallakin. Opettajan toimiessa virkaan soveltumattomalla tavalla koulun johtokunnalla oli oikeus antaa hänelle varoitus. Mikäli annettu varoitus ei tehonnut, oli johtokunnan mahdollista yhdessä kansakouluntarkastajan kanssa erottaa opettaja. (A 12/1866, 16 §; 136–137 §.) Erityisesti opettajia koskevat oikeudelliset toimet – esimerkiksi opettajan vaalin vahvistaminen ja valtakirjan antaminen – edellyttivät johtokunnan ja kansakouluntarkastajan yhteistoimintaa. Erimieliset päätökset tuli alistaa Koulutoimen ylihallitukselle. Opettajalla oli oikeus valittaa keskusvirastolle itseään koskevista virkavirhepäätöksistä, ja kansakouluntarkastaja joutui laatimaan erillisen selvityksen johtokunnan opettajasta tekemästä kantelutapauksesta. Käytännössä kunnilla oli vahva itsehallinto kouluasioissa kansakoulujen johtokuntien kautta. Lievemmissä riketapauksissa tarkastajalla oli lausunnonanto-oikeus kunnan anoessa valtionapua; vakavammissa rikkomuksissa tarkastaja pystyi valittamaan menettelystä läänin maaherralle. (Nikander 2011; 1998.)

Johtokunnat olivat kunnallisia luottamuselimiä, mutta ne toimivat valtiovallan, käytännössä Koulutoimen ylihallituksen, val-

vonnan alaisina (Nikander 1998). Halilan (1949c) mukaan johtokunnat suoriutuivat alkuvaiheessa tehtäviensä täyttämistä vaihtelevasti. Suurimmat ongelmat liittyivät johtokunnan ja koulun välisen kanssakäymisen vähäisyyteen sekä siihen, että johtokunnat painottivat taloudellisia kysymyksiä samalla kun muut seikat jäivät vaille vastaavaa huomiota:

Kokouksia, joissa olisi käsitelty muitakin kuin taloudellisia kysymyksiä ei paljoakaan ollut ja moni johtokunta ”virkosi” vasta opettajanvaalin ollessa käsillä (Halila 1949c, 365).

Vuoden 1921 oppivelvollisuuslain (L 101/1921, 14 §) mukaan kunnalla oli mahdollisuus päättää, että kansakoulun johtokunnan sijasta sen oppivelvollisuuden täyttymiseen liittyviä tehtäviä hoiti ”erityinen lautakunta tai muu kunnallinen viranomainen”. Oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (A 183/1921, 15 §) mukaan kunnallisvaltuuston oli asetettava erityinen valiokunta valmistelemaan yhdessä kansakoulutarkastajan kanssa koulupiirijakoehdotusta ja oppivelvollisuuden täytäntöönpanosuunnitelmaa (Varjo 2011b). Kun edellä mainitut lakisääteiset tehtävät eivät enää työllistäneet valiokuntaa, kunta saattoi osoittaa sille muita, ei-lakisääteisiä tehtäviä. Näitä suhteellisen pysyviä, kokoonpanoltaan vaihtelevia, kunnan omaan päätökseen perustuvia lautakuntia alettiin kutsua *kouluvaliokunniksi*. Somerkiven ja Laineen (1958) mukaan niiden tehtävät olivat enimmäkseen taloushallinnollisia: kouluvaliokunnat esimerkiksi tarkastivat koulujen vuositulauksia sekä antoivat lausuntoja koulujen korjaus- ja laajennustöistä sekä irtaimistohankinnoista.

Johtokunnat tulivat jälleen pakollisiksi vuonna 1923, jolloin laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista (L 137/1923, 7 §) määräsi johtokunnan jokaiseen maalaiskunnan kansakoulupiiriin. Lakia muutettiin vuonna 1944, jolloin myös kansakoululautakunta tuli pakolliseksi jokaiseen maalaiskuntaan: ”Maalaiskunnalla on kansakoulutoimen yhtenäistä johtamista varten myös kansakoululautakunta” (L 360/1944, 7 §). Muutetun kansakoulun järjestysmuodon pohjalta annettu asetus kansakoululautakunnista (A 1023/1945, 7 §) asetti myös maalaiskunnan koululautakunnalle

eksplisiittisen valvontavelvoitteen: ”Kansakoululautakunnan tulee seurata, valvoa ja ohjata kunnan kansakoulutointa pitäen silmällä sen yhtenäisyyttä.”

Kansakoululautakunnan valvontavelvollisuus oli osittain päällekkäinen kansakoulun johtokunnan vastaavan kanssa (Somerkivi & Laine 1958). Johtokunnan lisäksi myös lautakunnan oli määrä

*(...) valvoa opetusta siten, että sen jäsenet käyvät tunneilla kuuntele-
massa sekä mahdollisuuksien mukaan ovat läsnä eri koulujen erityis-
tilaisuuksissa niin kuin loppututkinnossa, päättäjäsissä ja koulujuh-
lissa (A 1023/1945, 7 §).*

Samalla kansakoululautakunnalle asetettiin myös valvontatehtäviä, jotka kohdistuivat suoranaisesti kansakoulujen johtokuntien toimintaan:

*On välttämätöntä, että kansakoululautakunnan puolesta sen puheen-
johtaja tai opettajajäsen ainakin kerran vuodessa tarkastaa johtokun-
nan pöytäkirjat todetakseen, että johtokunnan toiminta on ollut teho-
kas ja asianmukainen (Salmela 1946, 57).*

Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista (L 137/1923) sekä vuonna 1931 annettu asetus kansakoulun järjestysmuodosta (A 190/1931) välittivät useimmat johtokunnalle asetetut velvoitteet pitkälti saman sisältöisenä vuonna 1957 säädettyyn kansakoululakiin (L 247/1957) ja sitä täydentävään asetukseen (A 321/1958). Jokaisessa kansakoulupiirissä tuli edelleen olla johtokunta; mikäli piirissä oli useampia kansakouluja, oli niillä kaikilla yksi ja sama johtokunta. Kaupungeissa oli edelleen tavallisesti vain yksi johtokunta, kaksikielisissä kaksi; tosin mitään lakisääteistä estettä johtokunnan asettamiselle jokaiselle kansakoululle erikseen ei ollut.

Kunnanvaltuusto valitsi johtokuntaan kuusi jäsentä aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan kunnallisen äänioikeuden omaavista, ”koulun parasta harrastavista henkilöistä” (A 190/1931, 15 §). Johtokunnan seitsemäntenä jäsenenä oli maalaiskansakoulun johtaja, kaupungeissa puolestaan opettajien keskuudestaan valitsema edustaja. Tarkastajalla oli oikeus olla mukana johtokunnan kokouksissa ja käyttää puhe- mutta ei äänivaltaa. Kansakoulujen johtokuntien

tehtäviin sisällytettiin edelleen velvollisuus seurata koulujen ope-
tusta sekä valvoa koulun toimintaa yleisesti käymällä paikan päällä
ja osallistumalla koulun tilaisuuksiin. Opettajanvaalin toimittami-
nen kuului edelleen johtokunnan keskeisimpiin tehtäviin. Säädetyt
kelpoisuusehdot täyttävistä hakijoista tuli valita soveliaain ja taitavin,
ja vaalin tulos tuli alistaa tarkastajan vahvistettavaksi.

Perinteisesti oppikoulut olivat toimineet suoraan tuomiokapi-
tulien alaisina ilman varsinaista paikallisen tason valvontaa. Oppi-
kouluja valvovista luottamuselimistä säädettiin vuoden 1872 kou-
lujärjestyksessä. Uusi paikallinen valvontaelin oli nimeltään *koulu-
neuvosto* ja sen velvollisuutena oli

*(...) huolellisella vaarinottavuudella noudatella sille uskotun oppilai-
toksen toimintoa ja hankkia itselleen tarkka tieto kaikista oppilaitok-
sen hoidantoon ja oppilaiden siveelliseen elämään sen ulkopuolella
kuuluvista asianhaaroista voidakseen siinä suhteessa olla tunnollisil-
la neuvoilla ja valaisemisilla avullinen niin hyvin opiston rehtorille tahi
johtajattarelle kuin myös yli-inspektorille hänen siellä katsastusta pi-
täesssänsä (L 26/1872, 82 §).*

Yleisen, väljästi kuvatun valvontatehtävän lisäksi kouluneuvoston
tehtäviksi asetettiin tilintarkastus ja inventaario, jotka kansakoulu-
asetukseen verrattuna määriteltiin hyvin eksplisiittisesti:

*Jokaisen lukuvuoden lopulla pitää kouluneuvoston tarkastaa luettelot
oppilaitoksen omaisuudesta ynnä tililaskujen kanssa sekä lukea kas-
sasäästö ja katsastaa omaisuus, nähdäksensä onko kaikki tallella ja
josko mitään on vahingoittuna eli turmeltuna. Jos tavaraa puuttuu tai
nähdään olevan kelpaamattomana, otettakoon mahdollisuutta myö-
ten selvä siitä, onko se jonkun maksettava vai, kulutettuna tahi ilman
kenenkään syytä kadonneena, poiskirjoitettava. (L 26/1872, 86 §.)*

Samanaikaisesti myös yksityisten oppikoulujen hallinto sai omat
paikallisen tason valvontaa koskevat määräyksensä. Vuonna 1873,
heti koulujärjestyksen tultua voimaan, Koulutoimen ylihallitus
tiedusteli senaatilta, voiko se asettaa myös yksityiskouluille kou-
luneuvostot, joiden tehtävänä olisi toimia koulujen paikallistason
valvojina. Tammikuussa 1875 senaatti määräsi toimenpiteistä,

joilla asetettiin kouluneuvostot kaikille asianmukaisen luvan saaneille yksityiskouluille. (Salminen ym. 1995.)

Ensimmäisen uusimuotoiset oppikoulut olivat olleet enimmäkseen osakeyhtiömuotoisia; 1900-luvun alussa kouluja ylläpitivät yhä yleisemmin kannatusyhdistykset. Osakeyhtiö tai kannatusyhdistys valitsi keskuudestaan 5–9-jäsenisen johtokunnan, jonka tehtävänä oli vastata koulun toiminnasta ja taloudesta. Yksityisten oppikoulujen johtokuntien asema ja merkitys säilyivät vahvana rinnakkaiskoulujärjestelmän loppuun saakka. Ragnar Meinanderin ja Toivo Aattosen *Oppikoulun hallinto* -käsikirja vuodelta 1968 kiteyttää johtokunnan toimivallan seuraavasti:

Kunkin yksityisoppikoulun hallinto on lähinnä uskottu sen johtokunnalle, joka on Kouluhallitukselle ja koulun ylläpitäjälle vastuussa koulun toiminnasta. Useat niistä tehtävistä, jotka valtion oppikoulujen suhteen kuuluvat Kouluhallitukselle, ovat yksityisoppikoulujen suhteen uskotut johtokunnille. (Meinander & Aattonen 1968, 18.)

Salminen ja kumppanit (1995) ovat arvioineet, että johtokuntien keskeisen roolin takia kunnallisvaltuustojen asettamien kouluneuvostojen vaikutus jäi yksityiskouluissa vähäiseksi: ”kouluneuvostojen ainoaksi tehtäväksi jäi viranomaisten lähettämien määräysten ja tiedustelujen perille saattaminen” (Salminen ym. 1995, 51).

Vuonna 1919 annettu asetus Suomen yksityisoppikouluista (A 30/1919) määritteli nyt *vanhempainneuvostoiksi* nimettyjen elinten tehtävät aikaisempaa yleisemmällä tasolla:

Vanhempainneuvoston, jonka tehtävänä on tarkata oppilaitoksen toimintaa ja valvoa sen etua, tulee avustaa Kouluhallitusta koulun valvonnassa, välittää koulun ja yhteiskunnan keskinäistä suhdetta sekä edistää koulun ja oppilaiden vanhempien tai holhoojain yhteistoimintaa (A 30/1919, 18 §).

Vanhempainneuvostolla oli kuitenkin oikeus saada vain rajallinen määrä tietoa valvomansa koulun toiminnan arvioimiseksi:

Vanhempainneuvosto on oikeutettu koulun johtajalta saamaan kulloinkin tarvittavia tietoja sekä jonkin asian harkitsemista varten nähtäväkseen sitä koskevat asiakirjat (A 30/1919, 18 §).

Ylipäätään toimenpiteet, jotka vanhempainneuvostolla oli käytössään, olivat rajalliset. Havaittuihin epäkohtiin voitiin puuttua vain ilmoittamalla asiasta eteenpäin varsinaiselle toimivaltaiselle elimelle.

Milloin vanhempainneuvosto itse huomaa olevan aihetta muistutukseen tai sille tehdään jokin koulua koskeva valitus, ilmoittakoon asian koulun johtajalle taikka johtokunnalle tai omistajalle, ja ellei oikaisua siten saada aikaan, saattakoon sen, oheenliittäen oman lausuntonsa, Kouluhallituksen tietoon (A 30/1919, 18 §).

Vanhempainneuvostot säilyttivät asemansa ja tehtävänsä aina rinnakkaiskoulujärjestelmän loppuun saakka.

Oppimistulosten mittaamista ja kansainvälisen tutkimusyhteistyön rakentamista

Koulutarkastusten ja kehittyvän kunnallisen kouluhallinnon lisäksi kolmas keskeinen koulutuksen arvioinnin mekanismi – oppilaiden tiedollisen tason mittaaminen erilaisten koulusaavutustestien avulla – alkoi kehittyä jo rinnakkaiskoulujärjestelmän aikana. Taus-talla vaikutti 1900-luvun alun positivistisen paradigman nousu, jonka myötä empiiriseksi kokemustieteeksi muotoutuva psykologia alkoi syrjäyttää perinteisten filosofian ja historian asemaa kasvatustieteiden pohjatieteenä. Tutkimuksen yleiseksi tavoitteeksi muodostui tuottaa mahdollisimman tarkkojen mittausten avulla määrällistä tietoa, joka mahdollisti kausaalipäätelmien tekemisen. (Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2004.)

Osana positivismin esiinnousua oppilaiden erilaisten ominaisuuksien mittaaminen alkoi herättää mielenkiintoa tiedeyhteisössä; esimerkiksi Mikael Soininen kehitteli jo 1910-luvulla älykkyystestejä Helsingin Pukinmäkeen perustamassaan kokeilukansakoulussa (Rinne ym. 2004). Ensimmäinen suomenkielinen älykkyuden tutkimusta käsitellyt kirjoitus *Oppilaiden lahjakkuuden määräämisestä* julkaistiin syksyllä 1914 Kasvatus ja koulu aikakauslehden ensimmäisen vuosikerran ensimmäisessä numerossa. Artikke-

lissa Kaarle Oksala (1914) kuvaa ”englanninkielisellä test-nimellä kulkevia metodeja” esittelemällä Binet’n, Sternin ja Meurmanin näkemyksiä älykkyydestä ja sen mittaamisesta. Oksalan mukaan älykkyyden mittaamisen avulla voidaan erottaa heikkolahjaiset ja muodostaa lahjakkuustason mukaisia opetusryhmiä. (Korkiakangas 1987.) Älykkyyden mittaamiselle muodostuikin ilmeinen sosiaalinen tilaus 1900-luvun alkupuoliskolla: kansakoulujärjestelmän laajetessa älykkyydestejä alettiin soveltaa erityisopetussiiroissa ja poikkeavien lasten diagnosoinnissa (Kivirauma 1989).

Suomalaisen älykkyyden mittaamisen institutionaaliset rakenteet alkoivat vakiintua, kun Eino Kaila perusti vuonna 1922 Turun yliopiston filosofian laitokselle psykologian tutkimuslaboratorion ja vastaavan Helsinkiin 1932. Kailan toiminnan myötä kokonainen akateeminen tutkimustraditio alkoi hahmottua. Hänen seuraajansa filosofian professorina Turussa, J.E. Salomaa, esimerkiksi esitteli Suomen oloihin sovelletun version amerikkalaisen Lewis M. Termanin laatimasta Stanford-Binet’n testistä teoksessaan *Älykkyyden mittaaminen Suomen oloihin sovelletulla Binet’n-tyyppisellä testistöllä* (Salomaa 1939).

Raimo Konttisen (1995b) mukaan koulusaavutusten arviointitutkimus liittyikin Suomessa aluksi oppilasarvosteluun sekä oppimisen mittaamiseen. Sen juuret olivat 1940- ja 1950-luvuilla syntyneessä arviointitoimintaa käsitelleessä akateemisessa tutkimuksessa (esim. Vahervuo 1958; Heinonen 1961) sekä mahdollisimman luotettavien psykologis-kasvatustieteellisten mittareiden kehitystyössä oppilasyksilöiden tason arvioimiseksi. Konttisen (1995b) mukaan tämä toiminta muutti oleellisesti koulutusta koskevia ajattelutapoja – oppimistulosten kuvaaminen muutoin kuin opettajan antamalla arvosanalla tuntui monista vielä 1950-luvulla oudolta, jopa tunkeilevalta. Mittaamisen kehittymisen myötä näkemys oppimistulosten moniulotteisuudesta sekä opettajasta riippumattomasta, objektiivisesta mittaamisesta muuttui yleisesti hyväksyttävämmäksi.

Kansainvälinen yhteistyö ja vuorovaikutus ovat merkittävässä osassa oppimistulosten mittaamisen esiinnousussa. Yleisellä tasolla vertailevan kasvatustutkimuksen kaukaisimpia lähtökohtia ovat

vieraisiin kulttuureihin tutustuminen ja havaintojen vertailu oman yhteisön vastaaviin ilmiöihin. Raivolan (1984) mukaan esimerkiksi Cygnaeus oli kasvatuksen tutkimusmatkailija, joka tutustui vieraisiin koulutusjärjestelmiin ja pyrki soveltamaan näkemäänsä suunnitteilla olevaan suomalaiseen kansakoulujärjestelmään:

Vertailevan kasvatustieteen esihistoriaa ovat matkamiesten kertomukset oudoista kasvatuseräjästä ja satunnaiset kasvatusta koskevat ulkomaisten esikuvien mukaan muotoillut käytännön ratkaisut (Raivola 1984, 11).

Martin Lawnin ja Sotiria Grekin (2012) mukaan 1800-luvun jälkimmäisen ja 1900-luvun ensimmäisen puoliskon suuret *maailmannäyttelyt* olivat tapahtumia, joissa kansallisesti rakennetut koulutusjärjestelmät ja kaikki niihin liittyvät yksityiskohdat – esimerkiksi pulpetit, oppikirjat, kouluarkkitehtuuri ja opettajankoulutus – asetettiin julkisesti tarkasteltaviksi ja arvioitaviksi. Kansallisten ratkaisujen esillepano maailmannäyttelyjen kaltaisella ylikansallisella areenalla onkin mielenkiintoinen lähtökohta – tosin vain yksi monien joukossa – niissä kehityskuluissa, joiden seurauksena Euroopasta on muotoutunut aikaisempaa yhtenäisempi tila myös koulutuksen alueella.

Vaikka varhaisia muotoja kansallisten koulutusjärjestelmien vertaileville analyysille on luonnehdittu lähinnä ”kvalitatiiviseen otteeseen ja subjektiiviseen analyysiin perustuviksi ’matkakuvauksiksi’” (Leimu 2004, 17), oli *International Examination Inquiry* (IEI) -tutkimushanke 1930-luvulla poikkeus tästä säännönmukaisuudesta. IEI oli kansainvälinen, asianmukaisesti rahoitettu tieteellinen tutkimushanke, joka kokosi amerikkalaisen Garnegie Corporationin koollekutsumana tutkijoita ja koulunuudistajia USA:sta, Englannista, Skotlannista, Ranskasta, Saksasta, Sveitsistä ja hieman myöhemmin myös Norjasta, Ruotsista sekä Suomesta. Koko IEI-hankkeen tavoitteena oli kehittää standardoituja oppilasarvioinnin metodeja toisen asteen koulutukseen valikoitumiselle. Hankkeen tavoitteet liittyivät suoraan yleiseurooppalaiseen toisen asteen koulutuksen laajenemiseen, joka oli alkanut jo ennen toista maailmansotaa. (Lawn 2008.)

IEI-hankkeelle määriteltiin yhteiset tutkimusongelmat ja keskeiset käsitteet. Hankkeeseen kuului toisiinsa liittyviä kansallisia tutkimusprojekteja, ja sen tuloksia julkaistiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Voidaankin sanoa, että projekti vahvisti tutkimusraporttien julkaisemisen ja konferenssien järjestämisen kaltaisten toimintojen juurtumista osaksi tieteellisiä käytäntöjä. Lawn (2008) kuitenkin painottaa, että jälkikäteen arvioituna hankkeeseen osallistuneet toimijat olivat näkyviä hahmoja nimenomaan omissa kansallisissa konteksteissaan, ilman nykyisenkaltaista ylikansallista verkostoitumista.

Suomen osuus täsmentyi vuonna 1936, kun Suomen osahankkeen *primus motor*, Töölö Svenska Samskolanin perustaja ja rehtori Laurin Zilliacus, julkaisi vuonna 1936 *Kasvatustieteellisessä Aikakauskirjassa* suunnitelman IEI-hankkeen tavoitteista Suomessa. Suomen Garnegie-komitean suunnitelman mukaan työ alkaisi toisen asteen koulutukseen osallistuvien oppilaiden lukumäärän, sosiaalisen taustan ja yleisen osaamistason selvittämisellä. Tämän jälkeen tavoitteena oli tarkastella ainekohtaisia oppisaavutuksia ja niihin liittyvien kokeiden standardoimismahdollisuuksia. Minna Vuorio-Lehden ja Annukka Jauhaisen (2008) mukaan suomalaisen osahankkeen vaikutukset olivat vähäisiä – käytännössä suomalainen ylioppilastutkinto säilyi lähes muuttumattomana aina 1990-luvulle asti.

Yleisemmin vertailevaan kasvatustieteeseen yhtenä kasvatustieteen osa-alueena alettiin kiinnittää huomiota vasta 1950-luvulla (Raivola 1984). Esimerkiksi Oiva Kyöstiö (1957) näki vertailevan kasvatustieteen synnyn yhtäältä ilmaisuksi kansainvälisen kanssakäymisen nostattamasta tarpeesta sekä toisaalta mahdollisuudeksi kehittää oman maan kasvatustieteen:

Ulkomailla suoritettujen ratkaisujen ja koulutusjärjestelmän, opetusmenetelmän kuin opettajankoulutuksenkin alueella antavat suoranaiset viitteet moniin reformeihin. Vastaavien ongelmien piirissä suoritettujen kokeilujen säästävät huomattavasti aikaa ja varoja. Ajateltakoon esimerkiksi sellaisia laajoja kysymyksiä kuin kokonaisen koulujärjestelmän uusiminen, erilaisten testisarjojen valmistaminen tai huomattavasti entisestä poikkeavien opetusmenetelmien käyttöön ottaminen.

Sellaisella pienellä maalla kuin Suomella ei yksinkertaisesti ole aineellisia mahdollisuuksia laajojen empiiristen kokeiden järjestäminen. (Kyöstiö 1957, 5, Raivolan 1984, 55 mukaan.)

Vuonna 1958 UNESCO:n piirissä alettiin kehittää vertailevan kasvatustutkimuksen siihen asti suurinta hanketta. Tehtävää varten perustettiin *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) -järjestö. Kansallisten tutkimuslaitosten muodostaman yhteisön tehtävänä oli kehittää kansainvälisesti valideja koulu-saavutustestejä, mitata koulutuksen panoksia ja tuotoksia sekä niiden välisiä riippuvuuksia sekä tutkia, miten koulu vaikuttaa oppilaiden kognitiiviseen ja affektiiviseen kehitykseen eri maissa. IEA:n mission mukaisesti järjestön keskeisinä mielenkiinnon kohteina olivat saavutetut oppimistulokset, joita tarkasteltiin yhtenäisellä tutkimusotteella. (Leimu 2004.) Fyysiset, taloudelliset, pedagogiset ja kulttuuriset ominaispiirteet nähtiin rikkautena ja pyrittiin käyttämään hyväksi kansainvälistä vaihtelua, joka maailmanlaajuisesti katsottuna oli suurempaa kuin minkään yksittäisen koulutusjärjestelmän sisällä.

Vertailut laajenivat ja saivat jatkuvuutta. Kahdentoista maan matematiikan saavutusten mittaamisesta (1962–1967) siirryttiin tutkimaan kuuden oppiaineen koulusaavutuksia 21 maassa (1967–1973). Mitatut kognitiiviset oppimistulokset ja kyselylomakkeiden avulla hankitut affektiiviset tiedot suhteutettiin oppilaiden sosioekonomiseen taustaan sekä selittäviin ympäristö- ja kouluvariaabeleihin. (Raivola 1984; Leimu 2004.) Kiuasmaa (1982) tulkitsee tutkimuksen tulosten pohjalta suomalaisten keskikoululaisten opiskelumotivaatiota seuraavalla tavalla:

Menestyminen ei ole hänelle tärkeätä eikä hän ole nähnyt sitä ongelmaksi, vaikka koulunkäynti heti päättyisikin. Toisaalta hän oli varsin huolissaan siitä, ettei selviäisi koulutyöstään, jota hän piti – jälleen Euroopan mittapuun mukaan – suhteellisen vaativana ja jopa rasittavana. Tähän olivat ilmeisesti syynä hänen opettajansa, sillä eniten verrattuna ulkomaisiin ikätovereihinsä hän on tuntenut itsensä vähäpätöiseksi suhteessa opettajiinsa. Ehkä samasta syystä on hän myös tavallista useammin verrattuna muihin ajatuksineen poissa käsiteltävistä kouluasioista, joiden pohdiskelua hän ei erityisen ahkerasti ilmoita harrastavansaakaan. (Kiuasmaa 1982, 463–464.)

Raivolana (1984) mukaan varhaiset IEA-vertailututkimukset saivat osakseen kritiikkiä. Niitä syytettiin esimerkiksi kasvatusolympialaisten järjestämisestä Sputnik-sokin⁴ jälkeisessä geopolitiisessa tilanteessa. Testien sisältöjä ja analyysikeinoja kuvattiin rajoittuneiksi ja tehottomiksi. Tutkimuksen käsitteellistä viitekehystä moitittiin yksinkertaiseksi, koska historialliset ja taloudelliset sekä myös didaktiset tekijät oli jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Poikkeikkaustutkimuksen korrelaatioihin perustuvien analyysien esitettiin olevan vailla kausaalista selityskykyä.

Suomi on yksi IEA:n kahdestatoista perustajajäsenestä. Laukaisen (1998b) mukaan kansainvälinen yhteistyö on historiallinen lähtökohta myös arviointitoiminnan vaatiman kansallisen asiantuntemuksen kehittämiseksi Leimun (2004) mukaan järjestön piirissä onkin syntynyt yhteisten tutkimusintressien ja henkilökohtaisten kontaktien kautta toimiva ”näkyvätön korkeakoulu” (*invisible college*). Esimerkiksi järjestössä sen perustamisesta aina 1970-luvulle aktiivisesti vaikuttaneet Torsten Husén ja Martti Takala johtivat laajoja tutkimushankkeita Ruotsissa ja Suomessa ja olivat keskeisiä hahmoja maidensa vertailevan kasvatustutkimuksen ja siihen liittyvän mittaamisen kehittämisessä. Ruotsissa *Kuuden oppiaineen tutkimus* antoi ensimmäisiä tuloksia uuden peruskoulujärjestelmän tuloksellisuudesta; Suomessa puolestaan tutkimus taltioi kansainvälisesti vertailukelpoista ja kansallisesti ainutlaatuista tietoa väistyvän rinnakkaiskoulujärjestelmän tuottamista oppimistuloksista. (Leimu 2004; Kangasniemi 2004.)

Kansainvälisiin tutkimushankkeisiin osallistuminen on ollut tärkeää paitsi yksittäisille tutkijoille myös kansallisille tutkimusyhteisöille. Suomi osallistui 12 maan oppisaavutusten pilottitutkimukseen (1959–1961) tuolloin vasta muotoutumassa olleen IEA-yhteisön osana. Käytännön toteutuksesta vastasi silloinen Kasvatustieteellinen tutkimuskeskus (nykyinen Koulutuksen tutkimuslaitos, KTL). Leimun (2004) mukaan IEA-tutkimukset käynnistivät koko-

⁴ Neuvostoliitto laukaisi lokakuussa 1957 maailman ensimmäisen keinotekoisin satelliitin. Amerikkalaisille Sputnik oli shokki; Yhdysvaltojen asema johtavana tiedevaltiona koettiin olevan uhattuna. Sputnik aiheutti uudistuksia niin maan avaruusohjelmassa kuin opetussuunnitelmissa ja koulukirjoissa. (Ks. esim. Rinne, Kallio & Hokka 2004.)

naisen perus- ja soveltavaan tutkimukseen liittyvän koulutuksen seuranta- ja arviointitutkimuksen kehityslinjan Suomessa. Useat haastattelemistamme asiantuntijoista korostivat Jyväskylän yliopiston professori Martti Takalan toiminnan merkitystä.

Hänellä oli hyvin vahva näkemys, että tarvitaan tällöinen yksikkö, joka lähtee tätä kasvatustieteellistä koulutustutkimusta viemään kansainväliselle tasolle. Ja sitten hänellä oli myös hyvin vahvana tämä tutkijakoulutusajatus silloin, joka ei sitten kyllä toteutunut vasta kun 90-luvulta alkaen silloin kun nämä tutkijakoulut tuli. Että se oli hyvin vahvasti silloin esillä, ja hän henkilökohtaisesti oli tietenkin hyvin kansainvälisesti orientoitunut, ja oli ilmeisesti näissä ensimmäisissä hankkeissa mukana. (H11, FabQ.)

Leimun (2004) mukaan IEA-jäsenlaitokset – tyypillisesti erillisiä tutkimuslaitoksia, ministeriöiden ja keskusvirastojen osastoja tai yliopistojen tiedekuntia – ovat olleet eräänlaisia sillanrakentajia hallinnon, käytännön koulutyön ja akateemisen maailman välillä. Koulutuksen tutkimuslaitoksen asema valtionhallinnosta erillisenä tutkimuslaitoksena on osaltaan muokannut kansallista käsitystä vertailevasta koulutustutkimuksesta. Varhaisten IEA-tutkimusten kysyntä ei tosin ollut Suomessa kovin aktiivista. Leimun (2004, 74) mukaan ”koko kansainvälisten vertailujen ajatus survey-menetelmiseen edusti uutta, jopa jossain määrin vierastettua tutkimusajattusta”. Erään haastateltavamme mukaan Suomessa

(...) ei puhuttu niinkään arvioinnista vaan puhuttiin tutkimuksesta ja vertailevasta tutkimuksesta. Se nähtiin nimenomaan tutkijoiden välisenä yhteistyönä Suomessa. Sen sijaan kun taas esimerkiksi ranskalaisillehan se oli hyvin poliittinen asia. Ja heillä, niin kuin sanoin, niin tämän tyyppinen tutkimus on siellä ministeriön sisällä. Että siinä mielessä Suomi minusta 2000-luvun alkuun asti edusti semmoista, jossa se näki tämän tyyppisen toiminnan lähinnä tällöisenä asiantuntijatyönä. (H11, FabQ.)

Edellä kuvatut oppimistulosten mittaamisen ja vertailevan kasvatus tutkimuksen kehityslinjat kietoutuivat yhteen IEA-yhteistyössä 1950-luvulta alkaen. Järjestö oli aikaansa edellä, ja sillä oli myös muita myöhemmistä koulutuksen arviointia toteuttavista ylikansalli-

sista toimijoista, esimerkiksi OECD:sta ja EU:sta, erottuvia ominaispiirteitä: hallintorakenteista ja valtioiden välisistä sopimuksista riippumaton asema, monista erillisistä lähteistä koostuva rahoitusmalli sekä koordinoitun tutkimusyhteistyön toimintamalli. (Leimu 2004.)

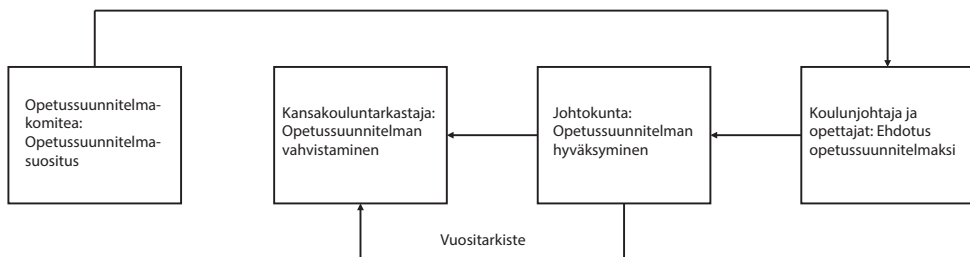
Silmälläpito ja seuranta opetussuunnitelma-asiakirjoissa

Kansakoulun opetussuunnitelma-asiakirjat nivoutuivat kansakoulun ohjausjärjestelmään koulukohtaisen opetussuunnitelman hyväksymisprosessin sekä kansakouluntarkastajien suorittaman oppimistulosten arvioinnin kautta. Oppikoulun opetussuunnitelma-asiakirjat puolestaan ilmentävät koulumuodon keskusjohtoisempaa ohjausjärjestelmää.

Kansakoulussa alettiin kaivata jonkinlaisia oppiaineiden valtakunnallisia yhteismittoja, kun kansakoulun päättötodistus alkoi muodostua edellytykseksi tietyille jatko-opinnoille, esimerkiksi teollisuuskouluun vuodesta 1885 ja seminaariin vuodesta 1886 alkaen (Somerkivi ym. 1979). Ensimmäiset kansakoulun opetussuunnitelma-asiakirjat asettivat ainoastaan väljät raamit – *suunta-
viivat* (ks. KM 1916) – koulujen opetustyön ja sen sisällön rakentumiselle. Suomen kansakouluissa vallitsikin aina 1950-luvulle asti suuri vapaus opetustyön käytännön järjestämisessä, jota Laukkanen (1998b, 53) kutsuu ”kansanopetuksen erilaisia ratkaisuja sallivaksi perinteeksi”. On kuitenkin huomattava, että opetussuunnitelman hyväksymisprosessi edellytti kansakoululainsäädännön asettamien koulun toimintaa arvioivien instituutioiden – johtokunnan ja koulutarkastajan – myötävaikutusta ja yhteistyötä.

Kansakoulun ohjausjärjestelmässä ehdotus koulukohtaiseksi opetussuunnitelmaksi laadittiin koulun johtajan ja opettajien yhteistyönä. Ehdotettu suunnitelma oli alistettava koulun johtokunnalle, jolla oli valtuudet tehdä siihen haluamiaan muutoksia. Tämän jälkeen johtokunnan hyväksymä suunnitelma alistettiin vielä kansakouluntarkastajan vahvistettavaksi. Opetussuunnitelma oli laadittava Kouluhallituksen vahvistaman kaavan mukaisesti ja

se oli voimassa toistaiseksi. Vuosittaiset poikkeamat vahvistetusta opetussuunnitelmasta raportoitiin vuositarkiste-nimisellä lomakkeella. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Kansakoulun johtamisjärjestelmä (Lappalainen 1985, 33)

Koulutuksen sekä sen tulosten arviointi ymmärrettiin kansakoulun opetussuunnitelma-asiakirjoissa suppeasti opettajan suorittamaksi oppilasarvosteluksi. Toisin kuin oppikoulujen tarkasti määritellyt oppiennätykset, kansakoulun opetussuunnitelma-asiakirjat asettivat opetustavoitteet hyvin yleisellä tasolla. Jukka Sarjalan (1981) mukaan kansakoulun kasvatustehtävä määriteltiin opetussuunnitelma-asiakirjoissa kuvailemalla tietynlainen ihmisihanne: esimerkiksi 1900-luvun alkupuoliskolla Mikael Soinisen edustaman herbart-zilleriläisen kasvatustieteen mukaisesti luja, siveellisen luonteen omaava ihminen.

Ensimmäiset opetussuunnitelmaa koskevat kansalliset suositukset lähetettiin Koulutoimen ylihallituksesta kouluille niin sanottuina mallikursseina jo vuonna 1881 (Koulutoimen ylihallitus 1881). Suositukset määrittivät ylempään kansakoulun sisältöjä, ja niiden tarkoituksena oli yhtenäistää koululaitoksen käytäntöjä. Käytännössä mallikurssit määrittivät koulun oppimäärät ylihallituksen suosittelien oppikirjojen avulla. (Halila 1949b; Rinne 1984.) Mallikursseja moitittiin liiallisesta tietoaineksesta ja muistitiedon painottamisesta. Vuonna 1899 annetuissa ohjeissa (KM 1899: 10) pyrittiin vähentämään muistitiedon merkitystä sekä keventämään

opetussuunnitelmaa esimerkiksi rinnastusten avulla (Somerkivi ym. 1979).

Kansakoululaitoksen opetussuunnitelmakomitea oli varsinainen ensimmäinen asiantuntijoista koottu suomalainen opetussuunnitelmakomitea. Komitean työ jäi tosin kesken senaatin annettua toukokuussa 1915 käskyn sen toiminnan lopettamisesta. Komitean mietintö julkaistiin vuonna 1916 nimellä *Kansakoulun opetussuunnitelmakomitea. Sen toiminta ja suuntaviivoja kansakouluopetuksen uudistamiseksi* (KM 1916). (Halila 1949c; Rinne 1984.) ”Suuntaviivat” eivät unohtuneet Suomen itsenäistymisen ja vuoden 1918 tapahtumien jälkeen, vaan ne muodostivat lähtökohdan ensimmäiselle varsinaiselle oppivelvollisuuskoulun opetussuunnitelmalle, vuoden 1925 *Maalaiskansakoulun opetussuunnitelmalle* (KM 1925).

Maalaiskansakoulun opetussuunnitelma korostaa antamiensa esimerkkien luonnetta ainoastaan mahdollisina ongelmanratkaisuina – ohjeistuksesta heijastuikin vahva luottamus opettajiin sekä heidän harkintakykyynsä. (Rinne 1984.) Sitä onkin luonnehdittu opetuksen suunnittelua oppiainesisältöjen pohjalta ohjaavaksi suunnitelmaksi, joka antoi opettajille kuitenkin mahdollisuuksia valita opetusmenetelmänsä suunnitelman suositusten ja esimerkkien avulla (Rinne 1984; Vitikka 2009).

Maalaiskansakoulun opetussuunnitelma ei asettanut varsinaisia ohjeita tai vaatimuksia oppilaiden tiedollisen ja taidollisen tason todentamisesta, vaan suhtautui ”huolenpitoon opitun muistamisesta” varsin suurpiirteisesti:

Tosinhan sanotaan, eikä ilman syytä, että kaiken koulussa opitun mielessäpitäminen ei ole tarpeellista eikä edes mahdollista. Tämä ei kuitenkaan vapauta koulua velvollisuudesta pyrkiä siihen, että siinä sentään pääasiallisesti opetettaisiin semmoista, mikä on muistamisen arvoista, ja että tämä painetaan mieleen niin hyvin kuin olot ja lasten kyky sallii. (...) Sen vuoksi ei tarvitse sisältyä mitään moitetta opettajaa kohtaan sen tosiasian toteamiseen, että koulutiedot, jos yleensäkin niin erityisesti kansakoulussa saadut tiedot, varsin usein haihtuvat sangen nopeasti ja suuressa määrin. (KM 1925, 58.)

Kansakoulun opetussuunnitelman ensimmäinen osamietintö vuodelta 1946 puolestaan uskoi harjoittelun johtavan oppimiseen:

”Opettajan on huolehdittava siitä, että opittua tehokkaasti ja jatkuvasti harjoitetaan” (KM 1946:10, 17). Opettajan oppilaaseen kohdistama suora kontrolli ymmärrettiin pääasialliseksi keinoksi varmistaa oppiminen: ”Oppilaiden työ tapahtuu pääasiassa koulutuntien aikana. Harjoitus on niin tärkeä osa opiskelua että sen on huomattavalta osalta oltava opettajan valvonnassa.” (KM 1946:10, 17.) Näin esimerkiksi erilaiset kotiolut eivät pääsisi vaikeuttamaan suoritusten oikeudenmukaista arvostelemista. Kansakoulun opetussuunnitelmaa ei voida luonnehtia järin päämäärä- tai arvoselukeskiseksi. Sen mukaan oppiminen – eli opettajan valvoma harjoittelu – oli itsessään tärkeämpää kuin oppimisen todentaminen.

Harjoitteluun liittyvät kuulustelut on kuitenkin järjestettävä siten, etteivät ne muodosta opetuksen tärkeintä osaa. Opettajan päätehtävänä on oppilaiden opintojen ohjaaminen eikä niiden tulosten tarkistaminen. (KM 1946: 10, 17.)

Kansakoulun opetussuunnitelmakomitea korosti koulutyön paikallisten olosuhteiden vaihtelevuutta sekä opettajan pedagogista vapautta oman, hänelle itselleen parhaiten luontuvan opetusmenetelmän kehittämisessä ja toteuttamisessa, eikä komitea asettanut myöskään mitään oppilasarvostelua ohjaavia normeja.

Vuonna 1952 annettu *Varsinaisen kansakoulun opetussuunnitelma* (KM 1952: 3) painotti edelleen opettajien pedagogista vapautta. Vuoden 1952 opetussuunnitelmaa on luonnehdittu väljäksi ja joustavaksi normiksi, joka ei paljoa ohjannut opettajien työtä. (Rinne 1984; Vitikka 2009.) Tilanne- ja kontekstisidonnaisuuden vaatimukset ovat selkeästi artikuloituja:

Aina kun osoittautuu, että on olemassa parempi tapa järjestää opetus kuin se, mikä on ennakolta näyttänyt hyvältä, on siihen siirryttävä (KM 1952: 3, 43).

(...) yleiseksi ohjeeksi laadittu opetussuunnitelma ei sellaisenaan sovellu jokaisen opettajan käytettäväksi. Se on sovitettava koulun olosuhteita vastaavaksi ja opetuksen on mahdollisimman hyviä tuloksia tuottaakseen oltava tilanteen mukaista. (KM 1952: 3, 47.)

Edellä mainittu periaate koski myös opetussuunnitelman hyväksymismenettelyä. Kansakoulun opetussuunnitelma selkeästi tyrmäsi ajatuksen opetussuunnitelmien alistamisesta valtiolliseen kontrolliin:

On myös esitetty ajatus, että erityyppisten koulujen opetussuunnitelmat olisi valtion viranomaisten taholta vahvistettava noudatettavaksi, jolloin niihin saataisiin tehdä poikkeuksia vain siinä määrin kuin paikallinen opettajisto perustelluin syin niitä pitää tarpeellisina. Koulutyön luonteesta johtuu, että tällaisen kiinteän suunnitelman noudattaminen sellaisenaan ei aina ole täysin mahdollista eikä edes suotavaa; noudattamisen valvominen on lisäksi hankalaa ja herättää – jos sitä suoritetaan tiukasti – opettajistossa tyytymättömyyttä, joka ei ole eduksi koulutyölle. (KM 1952: 3, 12.)

Kansakouluun verrattuna oppikoulun oppisisällöt olivat keskusjohtoisemmin hallinnoituja. Oppikoulujen lukusuunnitelmia koskevasta päätöksenteosta vastasivat Koulutoimen ylihallitus, senaatti, kenraalikuvernööri sekä hallitsija. Ylihallituksen tehtävänä oli seurata yhteiskunnassa ilmeneviä muutospaineita, tehdä niistä johtopäätöksiä, seurata opetussuunnitelman toteutumista, havaita lukusuunnitelmissa esiintyvät epäkohdat ja tehdä tarvittavat muutosaloitteet, jotka senaatti, kenraalikuvernööri ja hallitsija ratkaisivat. Taimo Iisalon (1984) mukaan Helsingin yliopiston kasvatus- ja opetusopin professori toimitti tulevilta oppikoulun opettajilta vaaditun yliopistollisen pedagogiikan kuulustelun ja määräsi sen sisällön. Tähän liittyviä ohjeita pidettiin yleisesti normatiivisina ja opettajia velvoittavina, ei tosin juridisesti sitovina. Myös yksittäisellä opettajalla oli – kouluhallinnon määräysten ja opettajankoulutuksen normien asettamissa rajoissa – pedagogista valtaa esimerkiksi oppikirjojen valinnassa ja opetettavan aineksen painotuksissa. (Iisalo 1984.)

Iisalo (1984) jakoi oppikoulun ohjausasiakirjat kolmeen kategoriaan. *Lukusuunnitelmissa* mainittiin koulumuodossa opiskeltavat oppiaineet, niiden sijoittuminen eri luokka-asteille, niiden viikotuntimäärät ja tieto aineen pakollisuudesta tai valinnaisuudesta. *Oppiennätykset* olivat luetteloita eri oppiaineissa opiskeltavista si-

sällöistä. Ensimmäiset *opetusopilliset ohjeet*, eli käytännössä virikkeitä opetussisältöjen käsittelyyn opetuksessa, julkaistiin vuonna 1916. Nämä ohjausasiakirjat eivät ottaneet suoraan kantaa toiminnan laatuun saati sen todentamiseen tai valvomiseen.

Koko oppikoulujärjestelmää koskevia opetussuunnitelma-asiakirjoja laadittiin rinnakkaiskoulujärjestelmän aikana joitakin kappaleita: esimerkiksi vuosina 1916 (Suomen senaatti 1916), 1941 (Kouluhallitus 1941) ja 1963 (Kouluhallitus 1963). Syyskuussa 1914 annettiin uusi kouluasetus, joka loi linjajakoiset lyseot ja keskikoulut. Näille kouluille ilmestyivät vahvistetut oppiennätykset Keisarillisen Suomen senaatin elokuussa 1916 antamalla asetuksella. Tuolloin opetussuunnitelma ei sisältänyt erillistä tavoiteosaa tai metodologisia ohjeita, vaan se oli luettelo tuntimääristä ja oppisisällöistä luokka-asteittain. Vuonna 1916 vahvistetut oppikoulujen ja lyseoiden oppiennätykset olivat voimassa aina 1940-luvulle saakka.

Vuoden 1941 opetussuunnitelma-asiakirja koostui kahdesta osasta: opetusministeriön valtion oppikouluja varten vahvistamista oppiennätyksistä sekä Kouluhallituksen vahvistamista metodisista ohjeista (Kouluhallitus 1941). Oppiennätyksissä puolestaan kuvailtiin koulumuodoittain ja luokka-asteittain käsiteltävät aiheet; metodisissa ohjeissa annettiin puolestaan ohjeita niiden käsittelemiseksi oppitunneilla. Edellä mainittu kahtiajako säilyi oppikoulun opetussuunnitelma-asiakirjojen rakenteena aina rinnakkaiskoulujärjestelmän loppuun saakka.

Silmälläpidon ja seurannan merkitys rinnakkaiskoulujärjestelmässä

Jakku-Sihvosen (2001) mukaan tarkastajat kiersivät kouluissa valvomassa nimenomaan toiminnan laatua. Heidän arvioivat kertomuksensa toimivat sekä palautteena oppilaitoksille että raportteina keskushallinnolle. Anakronismin välttämiseksi on tosin huomattava, että keskushallinnon toteuttama ”laadunarviointi”

merkitsi eksplisiittisesti *tarkastamista* ja *valvontaa*. Tarkastajat arvioivat koulujen toimintaa pelkistetysti laillisuuden ja normien noudattamisen näkökulmasta vertaamalla toimintatapoja säädettyihin normeihin. Kansakouluasetuksessa (A 12/1866) usein toistuneen *silmälläpidon* käsitteen sekä asetuksen 90 vuotta myöhemmin korvanneessa kansakoululaissa (L 247/1957) käytetyn *seuranta*-termin voidaan ymmärtää tarkoittaneen palautteen antamista sekä koulujen toiminnan yleistä valvomista.

Terho Vuorela (1990, 34–35) nimittää tämänkaltaista toimintaa *kuuliaisuus- tai luotettavuusarvioinniksi*, joka on luonteeltaan kontrolloivaa ja pyrkii kertomaan alemman hierarkiataason toteuttajien, tässä tapauksessa opettajien, vastuullisuudesta sekä hyväksytyjen toimintatapojen valinnasta. Keskeisimpiä kysymyksiä ovat, miten tunnollisesti ja tarkasti asianomaiset noudattavat jonkin standardin tai yleisen käytännön mukaisia menetelmiä ja missä määrin he pyrkivät olemaan niin huolellisia kuin heille asetettu vastuu vaatii. Arviointien tehtävänä on tuottaa selontekoja ylemmille hierarkiatasoille tai kokonaisuudesta vastuussa oleville. Mikäli virheellisyyksiä, poikkeamia tai puutteellisuuksia havaitaan, perustellaan arvioinnin tuloksilla usein toimeenpanoa koskevien pakotteiden lisäämistä.

Sarjalan (1981) mukaan koulujen tarkastaminen tarkoitti lähinnä menettelytapojen oikeellisuuden valvontaa, eikä käytännön koulutyötä hyödyttävää seuranta- ja arviointitietoa tuotettu. Myös Laukkanen (1994) esittää, että vaikka tarkastustoiminnasta olisi voinut olla merkittävää hyötyä arvioinnille, tarkastusraporttien yhteismitattomuus esti niiden riittävän hyödyntämisen keskuksenhallinnon päätöksissä. Tarkastusraporteista laaditut yhteenvedot antoivat kuitenkin käsitystä innovaatioiden leviämisestä sekä niihin liittyvistä ongelmista samoin kuin toiminnan järjestämisessä kohdatuista epäkohdista.

Koulutarkastajien lisäksi myös kansakoulujen johtokunnat ja myöhemmin koululautakunnat omien paikallisyhteisöjensä valtuuttamina luottamushenkilöinä pitivät silmällä ja seurasivat oppilaitoksia. Oppikoulujen kouluneuvostoja oli vähemmän ja ne toimivat kansakoulujen johtokuntia suoremmin Kouluhallituksen tai

omien johtokuntiansa valvonnassa, joten niistä ei muodostunut merkittäviä toimijoita, vaan erityisesti yksityiskouluissa johtokuntien on katsottu olleen keskeisiä toimijoita (Salminen ym. 1995).

Kansakoulujen johtokunnat ja kuntien kansakoululautakunnat olivat varhaisia kunnallisia luottamustehtäviä, joilla onkin ollut keskeinen merkitys suomalaisen kunnallishallinnon kehittymiselle (Halila 1949c). Lipposen (2006) mukaan kansakoulujen johtokunnat edistivät kansalaisyhteiskunnan rakentumista paikallisella tasolla: ne muodostivat erityisesti naisille ensimmäisiä yhteiskunnallisen vaikuttamisen väyliä. Johtokunnat mursivat säätyrajoja, sillä niihin koottiin jäseniä kaikista yhteiskunnallisista ryhmistä, aikaa myöten myös tilattomasta väestöstä.

Ensin säätyläiset ohjasivat johtokuntatyöskentelyä ja perustivat kouluja. Viiveen jälkeen talonpojat ottivat johtokunnat ohjaukseensa ja viimeisessä vaiheessa tilaton väestö otti johtokuntatyön haltuunsa. Kansalaisyhteiskunnan läpimurtona voidaan pitää hetkeä, kun tilaton väestö muodosti koko koulun johtokunnan ja perusti omaan kylään kansakoulun. Ainoaksi johtokuntatyöskentelyn ulkopuoliseksi ryhmäksi jäivät tilattomat naiset. (Lipponen 2006, 334.)

Kansakoulun tavoitteiden ilmaiseminen väljästi muotoillun ihmiskuvan avulla, koulukohtaisten opetussuunnitelmien painotukset sekä opettajien pedagoginen autonomia olivat reunaehtoja, jotka määrittivät yhtäältä opetussuunnitelmatyötä ja toisaalta koulutarkastajien suorittamaa arviointia kansakoulujärjestelmässä. Oppikoulujen lukusuunnitelmat, oppiennätykset ja metodiset ohjeet asettivat puolestaan tiukemmin raamitetut tavoitteet keskikoulujen opetustyölle.

Perinteisen opettajien suorittaman oppilasarvostelun ulkopuolinen oppimistulosten arviointi alkoi saada uudenlaisia muotona 1950-luvulla. Vertailevia koulutustutkimuksia alettiin toteuttaa eri maiden tutkijaryhmien yhteisinä hankkeina, jolloin kunkin maan tiedot kerättiin kansallisin toimenpitein, yhteisen kansainvälisen viitekehyksen mukaan, samoilla mittavälineillä ja menetelmillä (Leimu 2004). Seurauksena ideoiden, mallien ja tiedon liikkuminen ihmisten, yliopistojen ja valtioiden välillä alkoi saada ai-

kaisempaa systemaattisempia ilmenemismuotoja (Lawn & Grek 2012). Taustalla voidaan nähdä Husénin (1967) esittämä ajatus maailmasta eräänlaisena elävänä laboratoriona, jossa kansakunnat erilaisista lähtökohdistaan, edellytyksistään ja käyttämistään keinoista huolimatta tavoittelevat samankaltaisia lopputuloksia, esimerkiksi elämisen ehtojen turvaamista yksilöille ja yhteisöille. (Leimu, 2004).

3. Koulutuksen arviointi ja peruskoulujärjestelmän rakentuminen

Rinnakkaiskoulujärjestelmään alkoi kohdistua voimistuvaa kritiikkiä, kun kansakoulu kehittyi koko ikäluokan tosiasialliseksi oppivelvollisuuskouluksi 1900-luvun puolivälissä. Neljän kansakouluvuoden jälkeen useimmat jatkoivat kansa- ja kansalaiskoulussa siirtyäkseen työelämään, mahdollisesti ammattikoulun kautta. Osa lapsista pyrki ja pääsi pääosin yksityisiin ja maksullisiin oppikouluihin, joista avautui korkeamman koulutuksen väylä ja mahdollisuus kohota sosiaalisessa hierarkiassa työ- ja viljelijäväestön yläpuolelle. Näkemykset siitä, että pelkkää kansakoulua pidempi koulutus oli mahdollistettava myös maaseudun ja työväestön lahjakkaille ja opimhaluisille lapsille, saivat kannatusta poliittisen kentän kaikilla laidoilla vasta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana.

Oppivelvollisuus piteni Pohjoismaissa 1960- ja 1970-luvuilla yhdeksänvuotiseksi, ja yhtenäiskouluperiaate hyväksyttiin koulujärjestelmien kehittämisen lähtökohdaksi. Ruotsissa siirryttiin peruskoulujärjestelmään vuonna 1962 ja Norjassa 1969. Suomi, Islanti ja Tanska seurasivat esimerkkiä 1970-luvulla. Peruskoulu syntyi teollistumisen, palveluyhteiskunnan kehittymisen ja vakaan taloudellisen kasvun olosuhteissa, pääosin sosiaalidemokraattisen tasa-arvoa korostavan ideologian innoittamana (Aho, Pitkänen &

Sahlberg 2006). Samankaltaisista tavoitteista huolimatta kansalliselle järjestelmille on kehittynyt toisistaan poikkeavia ominaispiirteitä. Erityisesti Tanskassa oppivelvollisuuskoulutuksen hallinto on ollut paikallisempaa ja järjestelmän yhtenäisyys vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa, minkä seurauksena erilaiset vaihtoehdot mallit ovat eläneet myös käytännössä julkisten viranomaisten ylläpitämien peruskoulujen rinnalla. Norjassa, Suomessa ja Islannissa aluepoliittinen ulottuvuus on puolestaan ollut keskeinen.

Kansallisten hyvinvointivaltio- ja yhtenäiskoulujärjestelmien rakentaminen merkitsi käytännössä virkamieskunnan määrällistä kasvua. Esimerkiksi peruskoulu-uudistuksen toimeenpano vaati lisää henkilöstöresursseja kaikilla hallinnon tasoilla. Samanaikaisesti järjestelmän muutoksien kanssa kasvava virkamieskunta joutui kohtaamaan uudenlaisia, kansainväliseen vuorovaikutukseen liittyviä haasteita. Koulutuspoliittiset vaikuttajat ovat arvioineet pohjoismaisen yhteistyön vaikutusta 1960-luvun lopulta aina 1990-luvun alkuun merkittäväksi, mutta korostaneet myös epävirallismempaa ministerien ja johtavien virkamiesten vuorovaikutusta. (Antikainen & Rinne 2012.)

Haastatteluissamme suomalainen peruskoulu ja sen merkitys näyttäytyivätkin elimellisenä osana *pohjoismaista mallia* – projektina, joka on syntynyt nimenomaan pohjoismaisen yhteistyön vaikutuksesta, mutta osana kansallista koulutuspolitiikkaa. Useat haastattelemamme vaikuttajat ja asiantuntijat kielsivät eksplisiitisti vaikutusten omaksumisen esimerkiksi sosialististen maiden koulutusjärjestelmistä.

Mutta kyllä kait, kuitenkin tämä pohjoismainen koulutuspolitiikka ja kyllähän meidän läheiset suhteet Ruotsiin, Norjaan, Tanskaan on ollut tietysti yksi aika merkittävä suunta. Yhteen aikaan oli tämä DDR josta paljon puhuttiin mutta en ole niitä, jotka sanovat että, sehän on tätä DDR:läistä systeemiä, minä en kuulu niihin. Minusta DDR:ssä oli omia hyviä juttuja myös koulutuksen alueella ja, mutta DDR:n vaikutusta on minusta liioiteltu. Kyllä minä sanoisin että tämä on aika pitkälti pohjoismainen ja omaperäinen lähtö. (H3, Egsie.)

Neuvostoliiton kanssa ei oikeastaan ollut mitään sellaista, joka olisi vaikuttanut meidän koulutuspolitiikkaan, samoin DDR:n osalta. Että

kyllä tämä sosialististen koulutusjärjestelmien vaikutus on minun mielestäni olematon. (H1, FabQ.)

Kansainväliset mallit ja ideat ovat vaikuttaneet kansallisiin koulutuspolitiikkoihin ja -järjestelmiin läpi niiden historian, mutta vasta viime vuosikymmeninä ylikansallisten toimijoiden merkityksen kasvu on muuttanut kansainvälisen vuorovaikutuksen muotoja (Antikainen & Rinne 2012). Peruskoulun syntyvaiheessa suomalaisen virkamieskunnan yhteydet Pohjoismaiden ulkopuolelle olivat hyvin rajalliset. Haastateltavamme kuvasivat harvoja suoria kansainvälisiä kanssakäymisen tilaisuuksia virkamiehille henkilökohtaisiksi juhlahetkiksi:

(...) sanoi, että kun kone nousee Seutulan lentokentältä, niin korkkaamme pullon Sweet Manhattan cocktailia. Jotenkin se on vähän kun meidän sukupolvella, että sodan jälkeen kun lähdettiin valkoisella laivalla Ruotsiin ja nostettiin olut Kustaanmiekan jälkeen. (...) Kyllä se oli niin kuin erikoispalkinto ja juhlahetki ilman muuta virkamiehelle ja varmaan oli yliopiston puolellakin, että ei niitä nyt niin hirveästi. (H3, FabQ.)

Koulutuksen hallintoon liittyvä kansainvälinen vuorovaikutus näyttäytyy haastatteluissamme jäsentymättömänä ja epäsystemaattisena mukana olemisena – *edustamisena* – jolla oli kuitenkin oma symbolinen merkityksensä. Onkin ilmeistä, että 1970-luvulla peruskoulu-uudistus – ja koko koulutuspolitiikka – ymmärrettiin pitkälti kansallisiksi kysymyksiksi.

Se oli nimenomaan edustamista ja tuota, ja sitä pidettiin, sanoisinko suurena saavutuksena, että ylipäätään oltiin siellä. Että se oli jollakin tavalla kuitenkin uutta olevinaan. (H7, FabQ.)

No, me ollaan oltu suljettu ja eletty lintukodossa, sitten meillä oli nämä suuret koulu-uudistukset jotka, voisi sanoa että kulutti energiaa (...). Meillä se mielenkiinto oli näissä omissa asioissamme, että se oli sellaista harrastepohjaista, että se joka muisti niin katseli vähän ympärilleen. (H10, FabQ.)

Haastattelemamme koulutuspoliittiset vaikuttajat luonnehtivat kansainvälistä kanssakäymistä pinnalliseksi ja seremonialliseksi. Poliitikkojen ja virkamiesten henkilökohtaisen osallistumisen ja vaikuttamispyrkimysten sijasta esimerkiksi muistioiden kirjoittaminen oli keskeisellä sijalla kansainvälisessä kanssakäymisessä aina Suomen EU-jäsenyyteen saakka.

(...) me kirjoitimme tietysti raportit sitten näistä käynneistä, mutta kyllä sanoisin, että meidän asiallinen osuus oli siellä aika pieni, että, lähinnä se oli niin kuin semmoista seuraamista. Sitä katsottiin, että oli tärkeätä, että Suomi oli mukana täällä myös näissä muissa Euroopan neuvoston erilaisissa komiteoissa. Mutta en sanoisi, että meidän panoksemme sinne olisi kovinkaan suuri ollut. Eikä myöskään vaikutelmat, mitä sieltä tuli. Minusta se koko Euroopan neuvoston toiminta oli, se ei ollut kyllä erityisen vahvaa. Se oli muidenkin osalta sillä tavalla edustamista, että siellä, kun jotakin asiaa käsiteltiin, niin joku oli tehnyt raportin ja sitten sitä raporttia käsiteltiin, niin ne puheen- vuoroissa suurin osa aikaa meni siihen, että tämä asianomainen henkilö kiitti tätä raportin tekijää onnistuneesta raportista ja että, miten hyvä on, että tämä asia on selvitetty ja hän onnittelee tätä, se oli tällaisista. (H7, FabQ.)

Samanaikaisesti keskushallinnon rakenteet, tehtävät ja menettelytavat muuttuivat merkittävästi. Valtion toiminta-alue laajeni koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalivakuutusten kaltaisissa tehtävissä sekä eteni kokonaan uusille alueille, esimerkiksi koulutuskysynnän ylläpitoon, tasa-arvon edistämiseen ja täystyöllisyyden turvaamiseen. Tämän kehityksen myötä muuttuivat myös käsitteet siitä, miten valtiota on mahdollista ohjata ja miten sitä tulisi ohjata. Pertti Alasuutari (1996) kuvaa toisen tasavallan (1946–1994) aikaista Suomea erityisenä *suunnittelutaloutena*, ajanjaksona, jolle tyypillistä oli

(...) voimakas usko siihen, että yhteiskunnalliset ongelmat pystytään ratkaisemaan parhaiten "tieteellisellä" suunnittelulla ja organisoinnilla. Niin valtiontalouden ongelmiin kuin jonkin yhteiskunnallisen laitoksen käytännön toimivuuden ja joustavuuden ongelmiin nähtiin ratkaisun löytyvän paremmasta suunnittelusta. (Alasuutari 1996, 108.)

Muuttuvalla hallintoajattelulla oli suoria vaikutuksia myös koulutuksen ohjausjärjestelmään. Toisen tasavallan suuret koulunuu-distukset toteutettiin Suomessa raskain yhteiskuntasuunnittelun keinoin. Muutosten läpiviemisen katsottiin yleisesti edellyttävän yksityiskohtaista toimeenpanon turvaavaa lainsäädäntöä. Lainsäädännössä määriteltiin esimerkiksi tarkasti kansalaisille tarjottavat koulutuspalvelut ja se, millä tapaa ne tuli tuottaa. Keskitettyä ja yksityiskohtaista normiohjausta täydensi usein menettely, jonka mukaan paikallisen päätöksentekijän oli ennakkoon alistettava päätöksensä joko lääninhallitukselle tai keskusvirastolle, jotka osaltaan ohjasivat aktiivisesti koulutuksen käytännön järjestelyjä. (OPM 1995a.)

Seurauksena virkamieskunta kasvoi, sen koulutus- ja ammattijakaumassa tapahtui muutoksia, valtion hallintoelinten määrä lisääntyi sekä niiden organisaatiot eriytyivät (Jalava, Simola & Varjo 2012). Haastattelemamme keskushallinnon virkamies muistelee peruskoulujärjestelmään siirtymistä seuraavasti:

(...) oli tämä monitasoinen suunnitteluapparaatti, valtakunnalliset, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat. Jokaisen kunnan oli laadittava oma koulusuunnitelmansa, jossa rakennettiin hyvinkin yksityiskohtaisesti se toteuttaminen siinä kunnassa. Jota vahvistettiin vielä sitten kouluohjesäännöllä, jossa itse asiassa melko tarkasti määriteltiin jopa aivan kieliohjelmaa myöten, millä tavalla lähdetään liikkeelle. Joka sitten vielä varmistettiin silloin käytössä olleella vuositarkistemenetelyllä. Eli tämän pidemmän aikavälin kunnallinen toteuttamissuunnitelma sitten vielä varmistettiin vuosittain koulukohtaisella vuositarkisteella, jonka hallinto tarkasti. Eli oli varsin vahvasti keskus- ja aluehallinnon näpeissä tämä suunnitelma, hallinnollisen toimeenpanon varmistus. (H1, FabQ.)

1970-luvun sosiaali-indikaattorit

Samaan aikaan kun Suomi siirtyi peruskoulujärjestelmään 1970-luvulla, myös koulutuspolitiikan ylikansalliset verkostot olivat muutostilassa. Esimerkiksi OECD:n 1950- ja 1960-lukujen Sputnik-sokin jälkeinen kylmän sodan ja kovien tieteiden kausi oli

päättymässä. Tuolloin OECD oli osallistunut Sputnikin laukaisun kiihdyttämään idän ja lännen väliseen kilpajuoksuun julkaisemalla runsaasti luonnontieteiden opetusta koskevaa materiaalia. Järjestö oli laatinut 1960-luvulla myös useita selvityksiä, joissa heijastui ajanjaksolle ominainen koulutusoptimismi ja usko koulutuksen talousteorioihin ja ekonometriaan kasvavan koulutuskysynnän ongelmien ratkaisuna. (Rinne ym. 2004.)

1970-luvulle siirryttäessä sosiaaliset tavoitteet ja koulutuksellisen tasa-arvon ideaali saivat aikaisempaa enemmän painoarvoa OECD:n laatimissa koulutuspoliittisissa selvityksissä (Rinne ym. 2004). Osana yhteiskuntasuunnittelun kehityslinjaa erilaiset koulutusjärjestelmän toimintaa ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista kuvaavat indikaattorit alkoivat nousta keskustelun kohteeksi. OECD:n vuonna 1970 alkanut *Indicators of Performance of Educational Systems* hanke tuotti yleissuunnitelman kansainvälisistä koulutusindikaattoreista, ja ensimmäiset vertailevat indikaattorit julkaistiin vuonna 1973 nimellä *A Framework for Educational Indicators to Guide Government Decisions* (OECD 1973; Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008). Indikaattorit muodostettiin yhdistelemällä eri tilastolähteistä hankittuja kvantitatiivisia tietoja esimerkiksi vertailemalla oppilasmääriä, kouluasteiden läpäisyjä, koulutusvarantoa ja oppilasarviointien tuloksia, oppilaskohtaisten kulujen ja tukien, työttömyyden sekä työharjoittelun määriä, ja myös opettajien pätevyyttä ja työtuntien määriä erilaisen taustamuuttujien kanssa (OECD 1973; Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008).

Valtioneuvoston kansliassa toimiva talousneuvosto (Talousneuvosto 1970b) asetti marraskuussa 1970 yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkivan jaoston selvittämään sosiaali-indikaattoreita. Jaostolle annettiin tehtäväksi selvittää yhteiskuntapolitiikan suunnitelmia sekä tutkia sosiaali-indikaattorien käyttömahdollisuuksia tavoitteenasettelussa, valmistelussa ja valvonnassa. Jaosto perusti lukuisia työryhmiä, joista yksi oli koulutuspolitiikan tavoitteita tutkiva työryhmä (Talousneuvosto 1970c). Työryhmä julkaisi vuonna 1972 *Elämisen laatu – Tavoitteet ja mittaaminen* -nimisen raportin, jota on luonnehdittu ”ensimmäiseksi

varsinaiseksi sosiaali-indikaattorien kehittämiprojektiksi Suomessa” (Olkinuora 1973, 286).

Talousneuvoston hanke jäi sen käytettävissä olleen rajallisen ajan vuoksi kesken (Talousneuvosto 1972a; 1972b). Opetusministeriö asetti Jyväskylän yliopiston Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen jatkamaan talousneuvoston työtä (Olkinuora & Perkki 1974). Erkki Olkinuoran ja Lauri Perkin mallinnuksessa indikaattorit on jaoteltu neljään tavoitealueeseen: koulutukselliseen tasarvoisuuteen, relevanssiin tuotannon ja työvoimatarpeiden kannalta, relevanssiin yksilön tarpeiden ja resurssien kannalta sekä koulutuskustannuksiin ja sisäiseen tehokkuuteen (Olkinuora & Perkki 1974; Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008.)

Olkinuoran ja Perkin (1974) raportti päättyy suositukseen, jonka mukaan indikaattoreista saatavaa tietoa tulisi sen vajavaisuuden takia hyödyntää suunnitteluvaiheessa, ei niinkään päätöksenteossa. Koko hankala indikaattorikysymys nähtiin mahdolliseksi ratkaista jatkokehittelyllä:

(...) laajan ja tarkoituksenmukaisen indikaattorijärjestelmän muodostamisen kokonaisedellytykset eivät ole vielä läheskään riittävät. Tästä syystä näyttäisi järkevältä keskittyä lähivuosina parempien edellytysten luomiseen (...). (Olkinuora & Perkki 1974, 98.)

Koulutusindikaattorien kehittäminen hiipui 1970-luvun puoliväliin tullessa. Niiden merkityksen vähenemistä kaikissa OECD-maissa edesauttoivat rationaalista yhteiskuntasuunnittelua korostavassa ajattelutavassa havaitut ongelmat, jotka johtuivat Norberto Bottanin ja Albert Tuijnmanin (1994) mukaan yleisten kehitysoptimistien toiveiden romuttumisesta sekä epäonnistumisista yrityksissä kytkeä indikaattorien avulla saatu tieto osaksi hallintoa ja poliittista päätöksentekoa. Kjell Eiden (1990) mukaan OECD:n sosiaali-indikaattorihanke vesittyi eripuraisiin intresseihin ja indikaattorien määrittelyn sekä valinnan hankaluuteen. Järjestö päättyi ratkaisemaan ongelman karsimalla suurimman osan indikaattoreista, jolloin koko sosiaali-indikaattorijärjestelmä alkoi menettää merkitystään. (Eide 1990; ks. myös Henry, Lingard, Taylor & Rizvi 2001.)

1970-luvun alkupuolella sosiaali-indikaattoreista keskusteltiin

kriittisesti kansainvälisesti, mikä laannutti osaltaan myös niiden kehittämistä Suomessa (Vaherva 1983; Lahelma 1984). OECD:n kehittämiä 46 indikaattoria ei otettu meillä käyttöön sellaisenaan, vaan ne lähinnä vaikuttivat kansallisen kehittämistyön taustalla ja unohtuivat, kun hallinnon mielenkiinto indikaattoreita kohtaan heikkeni (Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008). Eräs haastateltavamme kuvasi tilannetta seuraavasti:

(...) muistan, että niitä oli ehkä jossakin kymmenen ja kahdenkymmenen välillä ja sitten, että alueiden kehittyneisyyttä mitattiin, että kuinka paljon oli kirjastolainauksia, montako peltohehtaaria ja niin edelleen. Me irvimme sitä, että miten siinä oli tällaisia kovin erilaisia tekijöitä, mutta siinä oli vakava yritys kuitenkin tehdä tällaisia indikaattoreita ja se oli kai näitä ensimmäisiä yrityksiä. (H7, FabQ.)

Olkinuoran (1978; ks. myös Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008) mukaan merkittävin yksittäinen selittävä tekijä hiipumiselle oli epärealistisen korkeisiin odotuksiin nähden laimea tulos. Indikaattoreiden odotettiin kehittyvän yhtä aikaa sekä kattaviksi että yksinkertaisiksi. Lisäksi niiden operationalisointiin tarvittavat tilastotiedot puuttuivat, ja tämä sai keskushallinnon virkamiehet sekä tutkijatkin suhtautumaan indikaattoreihin skeptisesti. Samanaikaisesti positivismin kritiikki yleistyi tutkijapiireissä; erityisesti marxilaisesti orientoituneet tutkijat katsoivat indikaattorien edustavan raakaa empirismää sekä ylikorostavan mittaamista.

Koulutusindikaattorit poistuivat Suomessa koulutuspolitiikan asialistalta vuoteen 1976 mennessä. Kimmo Leimu ja Hannu Saari (1976) totesivat Kouluhallituksen toimeksiannosta laaditussa raportissa koulutusindikaattorien kehittämistyön olevan vielä kesken ja vaativan lisätoimenpiteitä. Valtiollisena hankkeena koulutusindikaattorit jäivät kuitenkin useiksi vuosiksi vaille huomiota – 1970-luvun sosiaali-indikaattorihanke Suomessa hiipui pois ilman merkittäviä konkreettisia saavutuksia. (Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008.) Eräs haastateltavamme kuittaa asian seuraavasti:

KTL yritti 70-luvulla saada aikaan fiksun arviointisysteemin, joka olisi suurin piirtein sellainen, mikä tällä hetkellä, mitä Opetushallitus toteuttaa. Se tyrmättiin sen takia, että se oli liian aikaista (...). (H4, FabQ.)

Sekä OECD:n vaikutuspiirissä että Suomessa herännyttä ajatusta erilaisten nimenomaan hallintoon ja tutkimukseen liittyvien tiedonkeruujärjestelmien kehittämistä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä 1970-luvulla tehdyn kehittämistyön hedelmistä.

Koulusaavutustestit peruskoulujärjestelmässä

Siirtyminen peruskoulujärjestelmään vahvisti yleisesti tutkimuksen avulla saatavan arviointitiedon merkitystä koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Tarvittavan tiedon tuotanto päätettiin delegoida keskushallinnosta riippumattomille tutkimusyksiköille.

Silloin katsottiin, että virasto itse ei voi tutkia. Eli täytyy tutkimus tehdä ulkopuolella, että se on luotettavaa ja uskottavaa tutkimusta.
(H4, FabQ.)

Vuonna 1957 perustetulle Kasvatustieteelliselle tutkimuskeskuskelle oli 1960-luvulla osoitettu määrärahoja valtion tulo- ja menoarviossa. Asetuksen Jyväskylän yliopistosta (A 146/1968) tultua voimaan laitos jatkoi koko ajan laajenevaa toimintaansa Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksena (KTL) (Männistö 1997). Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen perustaminen voidaankin jo itsessään tulkita valtiovallan pyrkimykseksi saada tutkimustietoa kouluuudistusten valmistelun, erilaisten vaihtoehtojen suunnittelun ja arvioimisen sekä uudistusten toimeenpanon seurannan tueksi (Aho 1979; Karvonen 1979).

Myös yliopistojen koulutusta koskevalle tutkimustoiminnalle alkoi avautua uusia mahdollisuuksia, kun vuonna 1969 Kouluhallitukseen perustettu Kokeilu- ja tutkimustoimisto alkoi koordinoida keskusviraston toimeksiantotutkimuksia. Kouluhallituksen sekä KTL:n muihin tutkimusyksiköihin verrattuna mittava yhteistyö käy tosin ilmi tarkasteltaessa toiminnan rahoitusvolyyymiä: Kouluhallituksen jakamista tutkimusmäärärahoista osoitettiin Kasvatustieteiden tutkimuslaitokselle 1970-luvulla 72 prosenttia (Männistö 1997). Aikaisempaa laaja-alaisemmin tieteelliseen tutkimukseen liittyvät veloitteet korostuivat esimerkiksi KTL:n Koulukoetoi-

miston muuttuessa vuoden 1973 alusta Evaluaatio-osastoksi, jonka tehtäväksi määriteltiin ”opetustoimen edellyttämien evaluaatiomenetelmien ja järjestelmien tutkimus- ja kehittämistyö.” (Leimu & Saari 1976, 73; ks. myös Leimu 1974.)

Muun toimintansa ohessa Kasvatustieteiden tutkimuslaitos kehitti sekä tuotti Kouluhallituksen toimeksiannosta kansallisia koulusaavutuskokeita, joita Leimu ja Saari (1976, 73) kutsuvat ”valtakunnallisiksi koulukokeiksi”. Ensimmäiset kokeet järjestettiin vieraisissa kielissä kokeiluperuskoulun yläasteella vuonna 1967. Seuraavasta vuodesta lähtien yhteisiä kokeita laadittiin myös matematiikassa ja äidinkielessä. Vuodesta 1967 vuoteen 1976 näitä kokeita järjestettiin useilla luokilla joka vuosi (Kouluhallitus 1986a).

Muutamassa vuodessa kouluoetointia kasvoi siinä määrin että vuonna 1971 katsottiin tarpeelliseksi perustaa KTL:en Koulututkimusosaston alaisuuteen erillinen Koulukoetointisto, jonka toiminnan voi katsoa alkaneen käytännössä vuoden 1972 alusta. Tällöin kokeiden suunnittelu ja koetointinnan koko käytäntö jäi Koulukoetointiston vastuulle. Toiminnan rahoitti Kouluhallitus kokeilu- ja tutkimusmäärärahoistaan. Koulukoetointiston tehtäväksi määriteltiin peruskoulun ja lukion tarvitsemien koulukokeiden suunnittelu, kehittäminen ja tuottaminen. Kokeiluun liittyvän lähtökohtansa ja rahoituksensa ohjaamana toiminta kohdistui aluksi nimenomaan peruskoulukokeilun vaatimien kokeiden tuottamiseen. (Leimu & Saari 1976, 73.)

KTL:n koulukokeet suunniteltiin palvelemaan tiettyjä, tarkoin rajattuja tarkoituksia. Hannu Saari (1983, 104–105) nostaa esille kolme arviointitiedon käyttäjäryhmää: 1) *Opettajat*. Kokeiden oli annettava opettajalle realistinen kuva oman luokkansa ja sen yksittäisten oppilaiden suoritusasosta suhteessa valtakunnalliseen ja/ tai alueelliseen tasoon. 2) *Viranomaiset*. Kokeiden avulla oli tuotettava lähinnä keskushallinnon viranomaisille ”yleisluonteista tietoa koululaitoksen tuotoksista ja opetussuunnitelman toteutumisesta kehittämistoiminnan sekä päätöksenteon tueksi – ei siis kontrollin tarpeisiin”. 3) *Tiedeyhteisö*. Kokeiden oli oltava osa valtakunnallista koulutusta koskevaa tutkimusta.

Saaren esittämän näkemyksen mukaisesti koulukokeiden käyt-

täminen muihin kuin edellä mainittuihin tarkoituksiin ei ollut hyväksyttävissä; esimerkiksi valtakunnalliset perusopetuksen päättökokeet tai maksulliset koesarjat eivät olisi mahdollisia.

Mihin koulukokeita ei pidä käyttää. Yleisesti ottaen koulukokeita ei pidä käyttää mihinkään muuhun. ”Muu” sisältää esim. opettajan ja/tai koulun tuotosten hallinnollisen kontrollin, kokeille ei pidä antaa valtakunnallisen tutkinnon leimaa eikä tehtävää – sen vuoksi kokeita ei voi käyttää myöskään valinta- tai pääsykoeuuyppisesti, kokeita ei pitäisi käyttää kaupallisesti, liiketoiminnallisin periaattein. Koulukokeista ei pidä tehdä pakollista, valtakunnallista, aikatauluun sidottua velvoitetta jokaiselle koululle ja opettajalle. (Saari 1983, 104, korostus alkuperäinen.)

Standardoidut kokeet olivat keskeisiä peruskoulun siirtymävaiheessa. Niiden tarkoituksena oli tukea kokeiluperuskoulujen opettajia opetuksen eriyttämisessä, sopivien opetusmenetelmien valinnassa sekä oppilasarvostelun yhtenäistämässä. (Väljjarvi, Linnakylä & Kupari 2005.) Koulukokeiden merkitys korkeakoulutetun opettajan oman työn arvioinnin välineenä sai tukea myös haastatteluistamme:

(...) jos se on kansallinen päättökoe, joka hallinnoidaan ja ohjeistetaan muualta, niin sehän tekee opettajista mekaanisia ja tahdottomia ja ikään kuin testinappuloita ja niin ne varmaan kokevatkin sen. (...) Siis, minä ajattelisin sillä tavalla, että kun puhutaan kun se opettajakoulutuksen yliopistoon tuomisen suuri eetos oli tämä opettajakuvan tieteellistäminen, niin kyllähän siihen ammatilliseen tietoisuuteen niin kuin ehdottomasti täytyy liittyä se, että mitkä ne tulokset ovat. (H3, FabQ.)

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Väljjarvi ja kumppanit (2005) katsovat, että myös vanhemmat tarvitsivat tietoa lasten kurssivalinnoista päättämiseksi tasokurssiaineissa. Samoin oppimateriaalien valmistajat, vastaanottavat koulut sekä poliittiset päätöksentekijät kaipasivat koulukokeiden tuottamaa tietoa. Kokeiden avulla haluttiin myös tukea oppilaiden itsearviointi- ja opiskelutaitojen kehittymistä.

Yhteisiä kokeita käytettiin kuitenkin suhteellisen vähän kouluissa (Väljjarvi ym. 2005). Vaikka *Oppilasarvostelun uudistamis-*

toimikunnan mietinnössä (KM 1973:38) vuodelta 1973 puhuttiin ”valtakunnallisista standardikokeista” sekä ”koululaitoksen tarvitseman valtakunnallisen koepalvelun hoitamiseksi luotavasta organisaatiosta” (KM 1973:38, 126–127), lopetettiin kokeiden tuottaminen vuonna 1976 toiminnan laajentamisen tarvitseman lisärahoituksen puutteessa (Laukkanen 1998b).

Peruskoulun suunnittelujärjestelmä ja paisuva kouluhallinto

Liekki Lehtisaloon (2005) mukaan Suomen 1960-luvulla kokemien yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja kulttuuristen muutosten myötä koulutus alettiin entistä voimakkaammin tiedostaa osaksi yhteiskuntaa ja sen toimintaa. Tasa-arvo löi itsensä läpi koulutuksen kaikkein perimmäisenä arvona ja tavoitteena. Valtion ja julkisen sektorin vaikutus koulutuksen kehittämiseen kasvoi. Keskitettyä ohjausta perusteltiin sillä, että näin taattiin tasavertaiset koulutusmahdollisuudet kaikille riippumatta koulutuksen ylläpitäjän asiantuntemuksesta tai taloudellisesta tilanteesta. (Juva ym. 2009.)

Seurauksena kouluhallinto laajeni ja sen toimintatavat muutuivat yhä ohjaavampaan suuntaan. Järjestelmällinen suunnittelu kohosi koulutuspolitiikan keskeiseksi ohjauskeinoksi samalla, kun monimutkaistuvissa organisaatioissa ja suunnittelujärjestelmissä korostettiin toiminnan rationaalisuutta. Koulutuksen järjestämistä alettiinkin hallinnoida aikaisempaa tiukemmalla normi-, sisältö- ja rahoitusohjauksella. Tämä ilmeni muun muassa yksityiskohtaisina opetussuunnitelman perusteina, Kouluhallituksen määräyksinä, koulujen tarkastustoimintana, oppikirjojen ennakkotarkastusmenettelynä sekä yksityiskohtaisena sääntelynä valtion tukeen oikeuttavista menoista. Erään haastateltavamme mukaan:

Vastaus: (...) että hyvin tämmöinen poliittis-hallinnollinen innovaatiostrategia siinä vallittiin, ja jos näillä termeillä nyt puhutaan, niin hahuttiin varmistaa se, että uudistus toteutuu asetettujen tavoitteiden suunnassa. Vaikuttavuudesta nyt ei silloin puhuttu. Lähdettiin siitä

että jos tämä uudistus toteutuu niin totta kai se vaikuttaa. Ja hyvin merkittävästi vaikuttaa suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kysymys: Miten te kutsuite sitä siihen aikaan, siis tähän on ilmi-selvää laadunvarmistusta tämän päivän kielellä, mutta miten te kut-sutte tätä kokonaisuutta silloin?

Vastaus: Se oli uudistuksen toimeenpano. Uudistuksen monitaso-suunnitteluun perustuva toimeenpano. (H1, FabQ.)

Peruskoulu-uudistuksen toimeenpano perustui vuonna 1968 sää-dettyyn lakiin koulujärjestelmän perusteista (L 467/1968), joka määritteli kunnallisen kouluhallinnon rakennetta aikaisempaa yk-sityiskohtaisemmalla tavalla. Kunnan kouluhallintoa varten kun-nassa tuli olla kunnanvaltuuston valitsema koululautakunta, jonka

(...) asiana on tarkkailla kunnassa toimivia suomen- ja ruotsinkieli-siä peruskouluja tai sitä vastaavaa opetusta antavia kouluja, jotka ovat velvolliset antamaan lautakunnalle sen pyytämät tiedot koulun toiminnasta ja käsittelemään lautakunnan niille tekemät ehdotukset (L 467/1968, 10 §).

Laki velvoitti kunnan perustamaan koulutoimen johtajan tai sihteerin viran koululautakunnan avuksi ”valmistelu-, valvonta- ja toimeenpanotehtäviä varten” (L 467/1968, 11 §). Mikäli koulu-toimen johtajan tai sihteerin velvollisuudeksi ei ollut annettu ”pe-ruskoulun opetus- ja kasvatustyön yleistä ohjaus- ja valvontatehtä-vää”, tuli kuntaan perustaa erikseen virka tätä tehtävää varten (L 467/1968, 11 §). Kunnallisen kouluhallinnon toimijoiden lukuisista valvonta-, tarkastus-, hyväksymis- ja kehittämistehtävistä säädet-tiin yksityiskohtaisesti peruskouluasetuksessa (A 443/1970).

Simolan (1995, 123) mukaan keskitetty kouluhallinto ja tavoiterationalisoituminen liittyivät ”luonnollisena” elementtinä mo-dernin koulusuunnittelun syntyyn. Eräs haastateltavamme kuvaa tavoiterationalisoitumista suunnittelun, toimeenpanon ja seuran-nan eli arvioinnin muodostaman kokonaisuuden avulla:

(...) ajateltiin että kuntien ja, ne jotka maakunnissa ja kouluissa kunnissa nyt suunnittelee uutta peruskoulua ja sen jälkeen seuraavaa astetta, niiden pitää tietää mitä ovat suunnittelun modernit välineet. Ja siinä piirrettiin aina suunnittelu, toimeenpano, arviointi. Tosin sen arvioinnin nimi siihen aikaan oli seuranta. (H3, FabQ.)

Kouluhallituksen organisaatioita kasvatettiin perustamalla uusia yksiköitä koulutuksen kehittämisen sekä kontrollin välineiksi: vuonna 1969 kokeilu- ja tutkimustoimisto (A 293/1969, 12 §) sekä vuonna 1973 oppimateriaalitoimisto (A 405/1973, 14 §). Edellä mainitun toiminnan keskeinen merkitys liittyi Kouluhallituksen rahoittaman tutkimustoiminnan ohjaamiseen toimeksiantotutkimuksen määrärahoja suuntaamalla. Jälkimmäisen tehtävät puolestaan koskivat oppimateriaalien ja välineiden suunnittelua, kehittämistä, kokeilua ja käyttöä sekä oppikirjoiksi tarkoitettujen teosten tarkastamista ja hyväksymistä.

Opetusministeriö oli 1960-luvun lopulle saakka valtioneuvoston pienin ministeriö, joka ”mahtui valtioneuvoston linnaan Aleksanterinkadun varrelle yhdelle käytävän puolikkaalle” (Linna 2009, 50). Ministeriöllä ei ollut osasto- tai toimistojakoa, vaan työskentely perustui Keisarillisesta Suomen senaatista periytyneeseen rootelijärjestelmään, jossa jokaiselle virkamiehelle oli asetettu hoidettaviksi tietyt asiaryhmät tai asiat (Sarjala 1981). Kouluhallituksen osastopäällikkö Urho Somerkivi (1982) onkin kärkevästi luonnehtinut opetusministeriötä asioita välittäväksi ”postikonttoriksi” Kouluhallituksen ja valtioneuvoston välillä.

Opetusministeriön merkitys kasvoi ja sen toiminta aktivoitui 1970-luvulle tultaessa, kun koulutus kytkeytyi yhä tiiviimmin osaksi yhteiskuntapolitiikkaa. Vuonna 1971 ministeriö sai erillisen suunnittelusihteeristön, ja sen korkeakoulu- ja tiedeosastoon perustettiin suunnittelu- ja kehittämistoimisto. (Lehtisalo & Raivola 1992.) Samalla opetusministeriön henkilökunta kasvoi rajusti: vuonna 1966 sen palkkalistoilla oli 22 henkeä, vuonna 1971 123 henkeä ja vuonna 1977 213 henkeä. (Ovaska 2009). Somerkivi on laskenut opetushallinnon kasvaneen 1960-luvun puolivälistä 1980-luvulle opetusministeriössä 25-kertaiseksi, Kouluhallituksessa 2,5-kertaiseksi, läänitasolla kymmenkertaiseksi ja paikallis-

tasolla lähes satakertaiseksi (Somerkivi 1982). Kun 1940-luvulla kouluhallinnossa toimi noin 150 henkeä, heitä oli vuonna 1984 jo noin tuhat (Koskeniemi 1985).

Sarjala (1981) selittää tapahtunutta kahdella samansuuntaisella kehityslinjalla. Ensiksi julkisen hallinnon tehtäviä pyrittiin yleismaailmallisesti laajentamaan 1960- ja 1970-luvuilla, mikä väistämättä johti henkilöstömäärän kasvuun. Toiseksi kouluhallinnon kasvu johtui sen omasta toimintapolitiikasta. Peruskoulu-uudistus oli hallinnollisesti vaativa, ja sen toimeenpanoon kiinnitettiin runsaasti henkilöstöä. Pertti Ahonen (1983) onkin osoittanut opetusministeriön olleen sosiaali- ja terveysministeriön ohella muita hallinnonaloja vähemmän kiinnostunut toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta sekä panostaneen erityisesti säännösten noudattamisen kontrollointiin. Tämä selittyy Ahosen mukaan sillä, että juuri nämä hallinnonalat ovat 1970-luvun alusta lähtien olleet tiukasti lainsäädännöllisesti normitettuja sekä voimakkaasti kytkettyjä erilaisiin valtiollisiin ja kunnallisiin suunnittelujärjestelmiin.

Lääninhallitusten koulutarkastukset: ohjausta, valvontaa ja tiedonhankintaa

Siirtyminen yhtenäiskoulujärjestelmään muutti tarkastajien asemaa koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Laki koulujärjestelmän perusteista (L 467/1968) ei sisältänyt määräyksiä peruskoulujen tarkastamisesta. Lääninhallitusten kouluosastojen piirihallintoviranomaisiksi siirretyt kansakouluntarkastajat jatkoivat peruskoulujen tarkastamista Kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta (L 534/1968) annetun lain sekä lääninhallituksen kouluosastosta annetun asetuksen (A 81/1970) valtuuttamina.

Kouluhallinnon – Kouluhallituksen sekä sen alaisen piirihallinnon muodostaman kokonaisuuden – tehtäväksi säädettiin yleisesti ”valvoa oppivelvollisuudesta johtuvia toimenpiteitä” sekä ”johtaa ja valvoa niiden yleissivistävää koulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten suunnittelua sekä toimintaa, jotka on sen alaiseksi säädetty” (L 534/1968, 2 §). Kansakouluasetukseen (A 321/1958) si-

sältynyt yksityiskohtainen luettelo kansakouluntarkastajien lukuisista valtionavustusten käyttöön, koulukiinteistöön, opetussuunnitelmaan, oppivelvollisuudesta vapauttamiseen, opettajien virkavapauksiin sekä sivutoimilupiin liittyvistä valvonta-, tarkastus- ja vahvistustehtävistä siirrettiin peruskouluasetuksessa (A 443/1970, 185 §) pitkälti samansisältöisenä uusille piirihallintoviranomaisille.

Tarkastajat alkoivat peruskoulun toimeenpanovaiheessa saada perinteisen tarkastustoiminnan rinnalle yhä enemmän ohjaukseen ja kehittämiseen laajemmin liittyviä tehtäviä. (Tuomola 1969; Lyytinen 1987.) Asetus lääninhallituksen kouluosastosta täydensi laissa koulujärjestelmän perusteista määriteltyä ”sivistystoimen johtamista ja valvomista” lääninhallituksille osoitetulla uudenaikaisella velvoitteella ”suunnitella ja ohjata sen kehittämistä” (A 81/1970, 4 §). Samassa pykälässä lääninhallitusten kouluosastojen tarkastusvelvoite kuitenkin muotoiltiin suoraan vanhojen käytäntöjen pohjalta: kouluosastojen velvollisuudeksi tuli ”suorittaa ne tehtävät, jotka on säädetty ja määrätty kansakouluntarkastajalle”.

Itsenäiseen toimintaan totuneet ja piiriään itseohjautuvina erikoisiasiantuntijoina hoitaneet tarkastajat joutuivatkin uudenlaisten haasteiden eteen (Lyytinen & Rautama 2002); muuttuva toimenkuva edellytti muutoksia myös tarkastajakunnan identiteetissä. Autoritaariset ja toiminnan laillisuuden valvontaa korostavat koulutarkastukset eivät enää olleet uuden hallintoajattelun mukaisia:

Siellä oli tavallaan tämä sapelinkalistajien ammattikunta, joilta vaan sapeli ja koppalakki puuttuivat, mutta hengeltään olivat tämän tyyppisiä ja siihenhän puuttuivat sitten poliitikot. Poliitikot ja sitten koulutoimenjohtajat. (...) Se muutos ei tapahtunut siinä tahdissa, kun toimintaympäristön muutos edellytti. Eli poliitikot puuttuivat hyvin nopeasti sitten siihen tarkastajien käyttäytymiseen. (H6, FabQ.)

(...) opettajakunta suhtautui perinteiseen tarkastajakuntaan hyvin varauksellisesti, kielteisesti, jopa aggressiivisesti. Siellä oli hyvin rohkeita opettajia, jotka sitten tarkastuskokouksen yhteydessä suoraan sanoivat, että mitä te tulette tänne katsomaan tätä koulun sisäistä maailmaa, ensiksikin asiasta etäännyneinä ihmisinä ja ei tämän tyyppisillä strategioilla voi siihen koulun oloon ja pitoon vaikuttaa. Ja myös koulutoimen johtajissa oli tämän tyyppisiä suhtautumistapoja, erityi-

sesti isoissa kaupungeissa. Sitten oli toisaalta semmoinen kunnioitava, arvostava joukko kunnanjohtajia ja rehtoreita, jotka olivat kaikin puolin korrekteja. Ja sitten oli ne, joka halusivat nimenomaan semmoista pedagogista ohjausta, vähän niin kuin lääninkouluttajatyypistä ohjausta ja jos siihen pystyttiin vastaamaan, niin silloin sen asian mielekkäys nähtiin. (H6, FabQ.)

Peruskouluun siirtymisen myötä tarkastus- ja ohjaustoiminnan yleis-tavoitteet määriteltiin Kouluhallituksen yleiskirjeissä 3056/15.6.1979 ja 3084/6.8.1979 (Lyytisen 1987 mukaan; ks. myös Salmio 2004) ohjauksen, valvonnan ja tiedonhankinnan käsitteiden avulla. Tarkastus- ja ohjaustoiminnan tavoitteiksi asetettiin

1. ohjata kuntien kouluviranomaisten ja henkilökunnan työtä,
2. valvoa, että toiminta kunnissa ja oppilaitoksissa 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.

Kouluhallitus antoi peruskoulun siirtymävaiheessa lääninhallituksille lukuvuosittaiset ohjeet tarkastus- ja ohjaustoiminnan painopistealueista, jotka määriteltiin suurelta osin samoiksi kuin peruskoulun kehittämisen sekä kokeilu- ja tutkimustoiminnan painopistealueet. Tarkoituksena oli yhdistää Kouluhallituksen saamaa tarkastuspalautetta siinä määrin, että eri lääninhallitusten raporteista voitaisiin tehdä johtopäätöksiä koulutoimen tilasta. (Lyytinen & Rautama 2002.) Esimerkiksi vuosien 1978–1986 painopistealueita olivat oppilasarvostelu, erilainen oppilas, koulu työyhteisönä, opetussuunnitelman kehittäminen, oppilaitoksen yhteisöllisyys sekä opetussuunnitelma koulun työn ohjaajana. Painopisteiden mukaisesti laadittiin lääninhallitusten tarkastusselosteiden pohjalta valtakunnalliset yhteisraportit. (Lyytinen & Anttila 2005.)

Lääninhallitusten tuottaman tarkastuspalautteen käsittely ei kuitenkaan ollut ongelmatonta Kouluhallituksessa. Laukkanen (1998b) näkee lääninhallitusten saamien toimeksiantojen väljyy-

den sekä yhteismitattomat tarkastuskertomukset suurimpina esteinä kerätyn tiedon systemaattiselle hyödyntämiselle keskusviraston suunnittelussa ja päätöksenteossa. Myöskään Vilho Hirven (1995a) mukaan lääninhallitusten tekemän arviointityön tuloksilla ei ollut vaikutusta Kouluhallituksen hallinnollisiin suunnitelmiin, vaikka toisaalta sillä oli toki painoarvoa yksittäisten koulujen sekä kuntien toimintaan vaikuttamisessa.

Näkemyksensä vahvistusta Kansakouluntarkastajien yhdistyksen työtä jatkavan Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry:n keräämistä tarkastajien muistelmista:

Tarkastusmekanismista ei muodostunut missään vaiheessa koulutuspoliittisten päätösten merkittävää tietotuotantojärjestelmää, mihin sillä olisi voinut olla järjestelmällisesti kehitettynä hyvät mahdollisuudet. Enemmistö tarkastajista katsoi, että tarkastustoiminnalla oli jonkin verran tai vähän vaikutusta kansallisen koulutuspolitiikan suuntaamiseen tai kehittämiseen. (...) Ajatukset siitä, ettei Kouluhallituksessa arvostettu tarkastajien työtä perustuivat todennäköisimmin siihen, ettei tarkastuskertomuksia luettu, käsitelty eikä niiden pohjalta tehty päätelmiä tai toimenpidesuunnitelmia. (VSV 2006, 17–18.)

Tarkastajien muistelmissa on havaittavissa skeptisyyttä tarkastusraporttien toimintapoliittista relevanssia kohtaan. On kuitenkin muistettava, että koulutarkastajien kriittisistä näkökulmista huolimatta heidän tehtäviinsä kuuluneet ohjaus, valvonta ja tiedonhankinta säilyttivät asemansa ohjausjärjestelmässä vielä peruskouluun siirtymisen jälkeenkin.

1970-luvun koulutuskomiteat

Peruskoulujärjestelmän suunnittelu ja toimeenpano ajoittuivat suomalaisen komitealaitoksen määrällisen suuruuden vuosiin, jolloin kasvava hallintokoneisto painottui entistä enemmän sosiaali- ja kulttuuritehtävien alueille perinteisten yleisen hallinnon, järjestyksen ja turvallisuuden liittyvien tehtävien kustannuksella. Raimo Hovi, Osmo Kivinen ja Risto Rinne (1989, 26) ovat todenneet:

”Voidaankin perustellusti puhua hyvinvointivaltion komitealaitoksesta, joka on tulosta yhteiskunnan ja valtion suhteissa tapahtuneista perustavaa laatua olevista muutoksista”.

Varsinaisen fokuksensa – peruskoulun rakenteen ja sisällön – ohella komiteat esittivät näkemyksiä ja toimintaehdotuksia myös koulutuksen arviointitoiminnasta. Leimu ja Saari (1976) ovat koonneet 1970-luvun alkupuoliskolla toimineiden koulutuskomiteoiden kannanottoja arviointitiedon systemaattisesta tuottamisesta ja hyödyntämisestä peruskoulussa. Jakku-Sihvonen (2001; ks. myös Vaherva 1983) pitää Leimun ja Saaren muistiota merkityksellisenä, koska se osoittaa konkreettisesti, että kansallisen opetustoimen arviointistrategian kehittämisen tarpeellisuus tiedostettiin keskushallinnossa jo 1970-luvulla. Muistio onkin varhainen ja kunnianhimoinen yritys yhdistää erilaisia tiedontarpeita ja tuotantomenetelmiä kansallisen tason arviointijärjestelmäksi.

Leimu ja Saari (1976) tematisoivat muistiossaan suomalaisessa komiteatyöskentelyssä koulutuksen arvioinnille annettuja merkityksiä *suunnitteluun kytkeytyväksi seurannaksi, pedagogiseksi arvioinniksi ja oppilasarvosteluksi*:

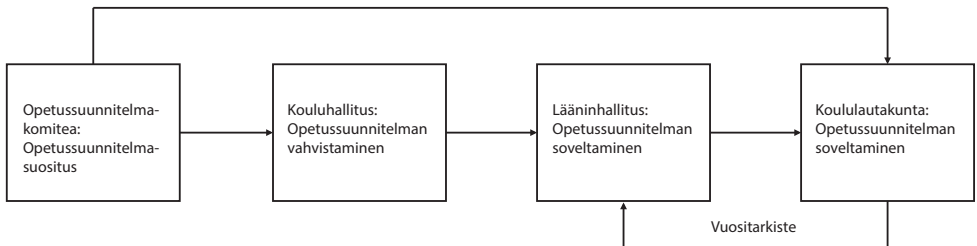
1. Arviointi merkitsee koulutuksen laaja-alaista, *suunnitteluun kytkeytyvää seurantaa*. Suomeen tulisi luoda koulutuksen seurantajärjestelmä, jonka muodostaisivat mm. tilastointi, sisäinen laskentatoimi, indikaattorien kehittäminen ja tarkastustoiminta.
2. Arviointi merkitsee *pedagogista arviointia*, jonka tavoite on oppimisen edistäminen. Vastuu oppimistavoitteiden saavuttamisesta kuuluu kouluille. Arvioinnin tulisi olla jatkuvaa ja oppimistilanteen luonnollinen osa. Sen tehtävinä ovat opetus- ja oppimistoiminnan tukeminen sekä yksityisen oppilaan edellytysten osoittaminen, opiskelun motivointi ja ohjaus. Näiden tehtävien toteuttamiseksi opettajat kaipaavat lisää tietoa arviointimenetelmistä ja -välineistä. Myös arvioinnin tuloksiin liittyvää kodin ja koulun välistä tiedonvälitystä on kehitettävä.
3. Arviointi merkitsee *oppilasarvostelua*, tutkintoihin liittyvää

suoritusason dokumentointia, jota käytetään esimerkiksi soveltuvuusarviointien ja oppilasvalintojen pohjana. Oppilasarvostelu esiintyy Leimun ja Saaren muistion koulutuskomitea-aineistossa eräänä peruskoulun toimeenpanovaiheen keskeisenä ongelmana. Eräänä keinona yhtenäistää arvostelua toimisivat valtakunnalliset koulukokeet, jotka samalla keräisivät tutkimusaineistoa koulutuksen laadusta. Oppilasarvostelua tulisi samalla monipuolistaa esimerkiksi kehittämällä ”sanallista tiedottamista” sekä muuttamalla arvostelun luonnetta entistä diagnostisemmaksi. Yleisenä piirteenä yhteisillä koulukokeilla nähdään olevan mahdollisuuksia ja käyttöä arviointityön kentässä. Oppilasarvostelun yhtenäistämisen ja arviointityön tukemisen sekä helpottamisen lisäksi niiden on katsottu soveltuvan myös ”yleisemmän tason tietojenkeruuseen, laadulliseen seurantaan, jota ei juurikaan ole mahdollista muuten tehdä”. (Leimu & Saari 1976, 44).

Peruskoulujärjestelmään siirtymiseen liittyi yleisesti ajatus joillakin kriteereillä todennettavasta oppimissuoritusten vertailukelpoisuudesta. *Koulunuudistustoimikunnan mietintö* (KM 1966: A12) painotti standardoitujen koulusaavutuskokeiden merkitystä opettajille heidän oman opetuksensa tuloksellisuuden tarkistamisen välineenä. Samalla niillä tosin olisi myös merkitystä peruskoulun päätötodistusten saattamiseksi jatko-oppilaitosten, oppilasvalintojen, ammatinvalinnanohjauksen ja stipendien haun kannalta ”vertailukelpoisiksi yli koko valtakunnan” (KM 1966: A12, 42–43). Myös *koulutusrakennekomitea* (KM 1969: A13) vaati samantasoisten suoritussten vertailukelpoisuutta. Vaatimus edellytti käytännössä, että jokaisen suorituksen ja tason tuli olla selvästi nähtävissä – suorituksen tuli todella vastata samantasoista saman aineen suoritusta toisenlaisessakin oppilaitoksessa (KM 1969: A13).

Peruskoulun opetussuunnitelman toimeenpanoa leimasi vahva valtiokeskeisyys, joka ei jättänyt suuremmin tilaa esimerkiksi koulujen omalle opetussuunnitelman arvioinnille ja kehittämistyölle. Tämä käy selvästi ilmi Leimun ja Saaren (1976) jäsenyyksestä arvioinnille suomalaisessa koulukomiteatyöskentelyssä annetuista

merkityksistä: evaluaatio opetussuunnitelman tasolla (ks. Leimu 1974) jää kokonaan vaille huomiota. Vaikka koululainsäädäntö mahdollisti kunnan opetussuunnitelman laatimiseen periaatteessa, niin käytännössä Kouluhallitus käytti koulujärjestelmälain (L 467/1968) 6 §:n mukaista oikeuttaan määrätä ”peruskoulussa opettavien aineiden yleiset opetusohjeet ja tarvittaessa myös oppimäärät” vahvistaessaan vuonna 1972 opetussuunnitelman kaavan (Lappalainen 1985; Ruuhijärvi & Toivonen 1986). Opetussuunnitelman kaavan lisäksi kuntien oli myös noudatettava *peruskoulun opetussuunnitelmakomitean* (KM 1970: A4) laatimia koulukasvatuksen yleisiä piirteitä. Käytännöstä opetussuunnitelma muodostuikin valtakunnalliseksi ilman merkittäviä kunta- tai koulukohtaisia poikkeamismahdollisuuksia (Kuvio 2).



Kuvio 2. Peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmä Kouluhallituksen ratkaisun jälkeen (Lappalainen 1985, 212)

Sarjala (2008) tulkitsee peruskoulun opetussuunnitelmakomitean tavoitteet ja Kouluhallituksen tekemän ratkaisun keskenään ristiriitaisiksi:

Komitea ei varmasti tarkoittanut, että sen mietintö julistetaankin valtakunnalliseksi opetussuunnitelmaksi, jota jokaisen kunnan tuli noudattaa. Mutta toisin kävi. Kouluhallituksen ratkaisu saattoi olla hallinnon toimivuuden kannalta järkevä mutta periaatteellisesti arveluttava. Didaktiikan tilalle tuli hallintojuridiikka. Komiteamietinnön piti olla ohjeellista tausta-aineistoa paikalliselle opetussuunnitelmatyölle, mutta nyt siitä tuli hallinnon käskykirje. Kirjeen saajan tehtäväksi jäi

kopioida tekstit oman kunnan opetussuunnitelmaan. (Sarjala 2008, 152.)

Myös Lappalaisen (1985) tulkinnan mukaan:

Peruskoulun opetussuunnitelma laati mietintönsä siinä uskossa, että ne olisivat käyttökelpoisia suosituksia peruskoulun opetuksen toteuttamiseen, mutta sitoviksi ohjeiksi komitea ei mietintöjään tarkoitanut. Tämä kävi parhaiten selville komiteatyön loppuvaiheessa, kun keskusteltiin oppiaineiden opetussuunnitelmista. Komitea totesi tällöin, että monien aineiden opetussuunnitelmat olivat liian laajoja. Liiallista oppiainesta ei kuitenkaan ryhdytty karsimaan, koska todettiin, että oppimäärät olivat vain suosituksia, joita opettajat voivat harkintansa mukaan soveltaa. (Lappalainen 1985, 214.)

On kuitenkin huomattava, että peruskoulun opetussuunnitelmakomiteassa esiintyi myös eriäviä mielipiteitä ja suoranaisia ristiriitoja. Rinteen (1984) kuvaamat kiistat vieraan kielen pakollisuudesta tai valinnaisuudesta sekä uskonnonopetuksen asemasta olivat merkityksellisiä esimerkiksi eri oppiaineiden tuntimäärien kannalta.

Vuoden 1970 peruskoulun opetussuunnitelma (KM 1970: A4) rakentui kaksijakoiseksi: ensimmäinen osa sisälsi yleiset tavoitteet ja opetuksen toteuttamisen periaatteet, toinen osa oppiainekohtaiset tavoitteet ja sisällöt. Paavo Malisen (1992) mukaan Peruskoulun opetussuunnitelma I (POPS I) oli selvästi amerikkalaisen *curriculum*-ajattelun mukainen; ainekohtaiset oppimäärät sisältävä POPS II puolestaan noudatti *Lehrplan*-mallia. Opetussuunnitelman eri osia onkin pidetty keskenään ristiriitaisina (Rinne 1984; Vitikka 2009). POPS I on arvioitu avoimeksi ja joustavaksi, tilannesidonnaisuutta, yksilöiviä työtapoja sekä opettajan didaktista vapautta korostavaksi. POPS II:ssa on puolestaan nähty pyrkimyksiä oppivelvollisuuskoulun tiedolliseen säätelyyn ja kontrolliin esimerkiksi asettamalla oppiaineille tiettyjä tuntimääriä ja määrittelemällä sisältöjä sekä oppilaan arvioinnin muotoja. (Rinne 1984; Vitikka 2009.)

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnössä (KM 1970: A4) Koulutyön tulosten arviointi on oma päälukunsa, jon-

ka on kirjoittanut komitean sihteeri, Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen johtaja professori Juhani Karvonen. Laukkasen (1998b) mukaan asiantuntijavalinta kuvastaa komiteassa arvioinnille annettua uudenlaista painoarvoa. Huomion arvoista on, että oppimistulosten arviointi nousi keskeiseksi tekijäksi, jonka avulla komitea perusteli mietintönsä yksityiskohtaisuutta eri aineiden oppimäärien kuvauksessa:

(...) peruskoulun opetussuunnitelman tavoitteet on koetettu määritellä niin, että oppilaiden tosiasiallisten suoritusten vertaaminen asetettuihin suoritusvaatimuksiin mahdollistuisi (KM 1970: A4, 73).

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietinnössä arvioinnilla tarkoitetaan nimenomaan oppimistulosten arviointia, jolle komitea asetti useita tehtäviä: opetussuunnitelman kehittäminen, opetusjärjestelyjen kehittäminen (opettajadiagnostinen tavoite), oppimisedellytysten selvittäminen (oppilasdiagnostinen tavoite), oppimistulosten parantaminen (diagnostinen tavoite) sekä koulu- ja työmenestyksen ennustaminen (KM 1970: A4). Erityisesti opetussuunnitelman toteuttamisen katsottiin vaativan jatkuvaa valtiollista kontrollia:

Opetussuunnitelman toteuttamiseen tulee liittyä jatkuva tuloskontrolli ja opetussuunnitelmaa koskeva tiedonvälitys. Opetussuunnitelman tavoitteiden realistisuus tai epärealistisuus määräytyy sen mukaan missä määrin oppilaat omien kehitysedellytystensä avulla kykenevät saavuttamaan näitä tavoitteita koulun järjestämissä oppimistilanteissa. (KM 1970: A4, 158.)

On kuitenkin huomattava, että kouluviranomaisten ”tulokontrolli” ja ”tiedonvälitys” (KM 1970: A4, 158) esitettiin mietinnössä kuitenkin nimenomaan opetussuunnitelman kehittämisen – ei opettajien työn kontrolloimisen – välineenä.

Opetussuunnitelman jatkuva tarkkaileminen ja muuttaminen saattaa tuntua useista opettajista epämukavalta, jopa työlläältä mm. määräaikaisten kokeiden järjestämisen, raporttien laatimisen jne. takia. Opettajien asennoituminen voi kuitenkin muuttua myönteisemmäksi, jos aiheeton pelko heidän työnsä kontrolloimisesta häviää. (...) opetus-

suunnitelman päätarkoituksena on opetussuunnitelman parantaminen eikä sen käytön valvominen. (KM 1970: A4, 73.)

Rinteen (1984) mukaan peruskoulun opetussuunnitelmakomitea nosti evaluaation käsitteen uudella tavalla, uutena asiana esiin. Evaluaation kontrolloivaa merkitystä käsitellessään komitea käsittelee myös standardoituja koulusaavutuskokeita, joiden avulla pyrittiin yleisen arvioinnin reliabiliteetin ja validiteetin lisäämiseen, sekä samalla myös kontrollin ja valtakunnallisen yhtenäisyyden tiukentamiseen. Edellä mainittuja kontrolliin ja yhdenmukaisuuteen liittyviä tavoitteita perusteltiin yhteiskunnan taloudellisella intressillä, joka asetti opettajat työssään periaatteellisesti tilivelvollisiksi, tosin ilman mitään eksplisiittisesti muotoiltuja sanktioita.

Yhteiskunta sijoittaa huomattavia varoja opetustoimen ylläpitoon. Yhteiskunnan kannalta on siksi tärkeätä selvittää koulun saavuttamien tulosten laatu ja määrä. Tästä seuraa, että koulun – etenkin opettajien – on kohtuullista tietää mitä yhteiskunta toivoo heidän saavan aikaan. (KM 1970: A4, 22.)

Peruskoulun opetussuunnitelman valmistuttua arvioinnin kehittämistä jatkettiin *oppilasarvostelun uudistamistoimikunnassa* vuonna 1971 professori Karvosen johdolla. Vaikka toimikunnan tehtävä oli – nimensä mukaisesti – oppilasarvostelu, se otti arviointiin aikaisempaa laajemman näkökulman sisällyttämällä siihen ajatuksen myös järjestelmätason arvioinnista sekä erottamalla *arvioinnin* ja *arvostelun* käsitteet toisistaan seuraavasti:

Toimikunta tarkoittaa arvioinnilla eli evaluaatiolla kaikkea toimintaa, jonka tarkoituksena on verrata koululaitoksen toimintojen tuloksia niihin tavoitteisiin, joita yhteiskunta on koululaitokselle asettanut. Arviointi on siten yläkäsite, jonka alaan kuuluvat kaikki yksittäiset osa-toiminnot, kohdistukoot ne sitten koululaitoksen kokonaistuloksiin, opetussuunnitelmallisiin ratkaisuihin tai opettajien ja oppilaiden työhön. Arvostelu on yksittäisen oppilaan tai oppilasryhmän suorituksen vertaamista johonkin ennalta asetettuun kriteeriin ja vertailutuloksen ilmoittamista todistusarvosanana. (KM 1973: 38, 39.)

Toimikunta jäsensi myös arviointitiedon käyttäjäryhmiä. Arvioinnin avulla saatavan tiedon nähtiin kiinnostavan ja hyödyttävän uusia käyttäjäryhmiä – oppilaita, opettajia ja ohjaushenkilöstöä, oppilaan huoltajia, vastaanottavia kouluja ja työnantajia, opetus- ja muita viranomaisia sekä tutkijoita – perinteisen kouluhallinnon lisäksi. Perusajatuksena oli, että arviointiin liittyvien erilaisten tehtävien lisäksi myös erilaisilla käyttäjäryhmillä on toisistaan poikkeavia arviointiin liittyviä tiedontarpeita, joita toimikunnan mietintö myös kuvaa kohtuullisen laajasti.

Opetus- ja muiden viranomaisten tarve seurata, ”missä määrin hallinnolliset toimenpiteet sekä opetuksen ulkoiset puitteet ovat täyttäneet tehtävänsä”, edellytti jonkinlaisen systemaattisen arviointijärjestelmän luomista. Oppilasarvostelun uudistamistoimikunnan mietintö puhuikin ”evaluaatiojärjestelmästä” (KM 1973: 38, 123) – tosin tarkemmin kuvaamatta tai määrittelemättä sitä. Impliittisesti järjestelmän voidaan kuitenkin tulkita muodostuvan jonkinlaisesta valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason hallinnon sekä tutkimustoiminnan muodostamasta kokonaisuudesta. Ajatusta institutionalisoituneesta arviointijärjestelmästä ei kuitenkaan hahmotella loppuun asti.

Edellä kuvatuissa komiteoissa 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa kehitellyt peruskoulun arviointikäytännöt joutuivat kriittisen arvioinnin kohteiksi *opetussuunnitelmakomitean I välimietinnössä* (KM 1975: 33). Komitea katsoi koululaitoksen seurantatoiminnan – erityisesti laadullisen seurannan eli opetussuunnitelman toteutumisen arvioinnin – puutteellisesti järjestetyksi, koska se ei niveltynyt osaksi koulutuksen suunnittelujärjestelmää. Koulutuksen arviointi oli komitean pääasiallisen näkemyksen mukaan kohdistunut ainoastaan oppilasiin (oppilasarvostelu), opettajiin (opetusviranomaisten suorittamat tarkastukset) sekä oppimateriaaleihin (oppi- materiaalien hyväksyminen ja tarkastaminen). (KM 1975: 33.)

Opetussuunnitelmakomitea kritisoi perinteistä näkemystä, jonka mukaan oppilasarvostelu on kapea-alaista menestys- ja suorituskeskeistä arviointia, jossa eri oppiaineiden arvosanajakaumat eroavat suuresti toisistaan ja vähentävät näin oppilasarvostelun luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta (KM 1975: 33). Tarkastustoi-

minnan merkityksen komitea katsoi puolestaan jääneen vähäiseksi johtuen siitä, että ”opetusviranomaisilla ei ole ollut resursseja tutustua riittävän tehokkaasti tarkastustoiminnan tuloksena syntyneeseen materiaaliin eikä hyödyntää sitä” (KM 1975: 33, 124). Myös oppimateriaalien arvioinnin yhteydet koulutussuunnitteluun ja opetusohjelmien laadintaan sekä arviointitoiminnan muihin muotoihin katsottiin riittämättömiksi (KM 1975: 33, 127), kuten myös komitean ”arviointitoiminnan merkittäväksi osaksi” nimeämien koulutustutkimuksen määrärahojen (KM 1975: 33, 125).

Hakiessaan koulutuksen arvioinnille uudenlaista sisältöä ja merkitystä sekä jäsentäessään sen kohteita opetussuunnitelmakomitea määritteli arvioinnin painopistealueiksi seuraavat aihekokonaisuudet:

- Itse opetussuunnitelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointi
- Opetussuunnitelmien toteutumista palvelevien valtakunnallisten, alueellisten ja kunnallisten toimenpiteiden ja suunnitelmien arviointi (esim. oppimateriaalin arviointi)
- Koulun oman toiminnan ja tulosten arviointi
- Luokan kasvatus- ja opetustapahtumien sekä tulosten arviointi
- Oppilaiden kehityksessä ilmenevien tulosten arviointi (KM 1975: 33).

Opetussuunnitelmakomitean jäsenyyksessä on mielenkiintoista havaita oppilaitosten systemaattisen itsearvioinnin painotuksen esiinnousu keskus- ja aluehallinnon viranomaisten toteuttaman ulkoisen arvioinnin ohella. Opettajien itsearviointi nähtiin jonkinlaisena hyödyntämättömänä voimavarana, koska se ei ollut järjestelmällistä eikä sen hyödyntämistä ollut kytketty valtakunnalliseen koulutussuunnitteluun (KM 1975: 33). Koulujen itseohjautuvuus ja tilivelvollisuus esiintyvätkin mietinnössä rinnakkain – tosin hyvin yleisellä tasolla määriteltyinä.

Mikäli kouluyksikköjen halutaan vastaisuudessa toimivan entistä tavoitteellisemmin ja suunnittelevan toimintaansa entistä itsenäisemmin, on niiden myös voitava arvioida toimintansa tuloksia. On luotava mittaväliteitä ja indikaattoreita, joiden avulla koulut voivat seurata omaa toimintaansa ja kehitystään ja antaa siitä tietoja hallinto- ja päätöksentekojärjestelmän ylimmille tasoille. (KM 1975: 33, 314.)

Käytännössä tämä merkitsi orastavaa siirtymää arvioinnin kohteen fokusoinnissa. Yksilöiden mitattavien ominaisuuksien lisäksi prosessit ja kollektiiviset tavoitteet nousivat keskeisiksi.

Palaute- ja seurantatieto koulutussuunnittelun osana

Peruskoulun suunnittelu- ja siirtymävaiheissa koulutuksen arviointi ymmärrettiin joko oppilasarvioinniksi tai palautteen keräämiseksi – seurannaksi – ilman, että palautetta olisi välttämättä kerätty tai analysoitu systemaattisesti. Laukkasen (1998b) mukaan varsinainen keskushallinnon toteuttama evaluaatiopolitiikka tai -strategia jäi syntymättä 1970-luvulla vahvan koulutuspoliittisesta ohjauksen ja eteenpäin katsomisen ensisijaisuuden takia. Kuntatasolla arviointi nähtiin osana luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toteuttamaa seurantaa ja valvontaa. Alueellisella tasolla se puolestaan ymmärrettiin osaksi tarkastustoimintaa ja siihen liittyvää opetussuunnitelmien kehittämisen ohjausta. Valtakunnan tasolla arviointi nähtiin yleisenä palautteen hankkimisena peruskoulun toiminnasta.

Peruskoulun suunnittelu- ja toimeenpanovaiheiden myötä tavoitteiden asettamisessa ja oppimistulosten mittaamisessa kiteytyvä tavoiterationalismi alkoi saada asemaa koulutuksen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmässä. Keskushallinnon asettamien komiteoiden lisäksi myös tutkijat kiinnostuivat koulutuksen arvioinnista. 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa ilmestyi jäsennyksiä koulutuksen arvioinnin kohteista sekä tasoista, joiden pohjalta Leimu (1974) on konstruoinut evaluaation palveleman päätöksenteon neljä merkitystä ja tasoa peruskoulujärjestelmään siirtyvässä Suomessa:

1. *Oppimisen edistäminen*. Oppilaan arviointi antaa palaute-tietoa hänen edistymisestään oppimistavoitteisiin ja/tai toisiin oppilaisiin nähden. Vaikka toiminnan keskeinen funktio onkin oppimisen edistäminen, pitää arviointi sisällään kaikki perinteiseen oppilasarvosteluun liittyvät ilmiöt; oppilaan

suorituksista kertyvää tietoa voidaan käyttää myös prognostisessa valinta- ja sijoitustarkoituksessa. Leimun esittämän näkemyksen mukaan traditionaaliset oppilasarvostelun ja valinnan funktiot ”pitäisi evaluaatiosta vähentää välttämättömään minimiin” (Leimu 1974, 3).

2. *Opetuksen edistäminen, opettajadiagnostiikka.* Opetuksen tasolla evaluaatiolla tarkoitetaan yksittäisen opettajan saamaa palautetietoa, jonka varassa hän voi suhteellisen nopeasti ohjata opetusprosessia ja opetuksensa suunnittelua. Palautetiedon funktiona onkin nimenomaan opetuksen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi.
3. *Opetussuunnitelman kehittäminen.* Opetussuunnitelman tasolla evaluaatiossa arvioidaan taustatekijöitä, panosta, prosessia ja oppimistuloksia koskevaa tietoa tavoitteiden toteutumisen kannalta, osana opetussuunnitelman kehittämistä ja käytännön soveltamista.
4. *Laadun tarkkailu.* ”(...) monista eri lähteistä kertyvää tavoiteltuja ja empiirisesti havaittuja, taustatekijöitä, panosta, prosessia ja tuotosta koskevaa tietoa syntetisoidaan suunnittelun tarpeisiin määrällisinä ja laadullisina indikaattoreina. Koulujärjestelmässä tämä taso käsittää opetushallinnon keskusvirastojen ja ylimmän kouluhallinnon tasot.” (Leimu 1974, 4.)

Peruskoulujärjestelmään siirtymisen myötä koulutuksen arviointi alkoi eriytyä perinteisestä oppilasarvostelusta. Peruskoulujärjestelmän käytännön toteutusta pohtineiden komiteoiden mietinnöissä se kytkeytyi aikaisempaa tiukemmin ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän osaksi aikakauden yleisten yhteiskuntasuunnittelun ja taivoiterationalismin painotusten mukaisesti.

4. Palaute- ja seurantatieto vakiintuvassa peruskoulujärjestelmässä

Koko Suomi oli yhtenäiskoulujärjestelmän piirissä, kun noin viidenneksen maan väestöstä sisältävä pääkaupunkiseutu siirtyi hallinnollisesti peruskoulujärjestelmään syksyllä 1977. Järjestelmän muutos merkitsi myös siirtymää valtion ja kunnan ohjaussuhteessa: keskitetysti ja yksityiskohtaisesti johdetun toimeenpanoprosessin läpiviennin jälkeen alettiin pienissä palasissa väljentää opetushallinnon keskusvirastopainotteista normiohjausta. (Laukanen 1998b.)

Opetusministeriö antoi toukokuussa 1978, heti peruskoulujärjestelmän siirtymävaiheen päätyttyä, Kouluhallituksen tehtäväksi laatia peruskoulun kokeilu-, tutkimus- ja kehittämistoimista suunnitelma, jonka avulla voitaisiin kehittää erilaisia opetussuunnitelmallisia ratkaisuja. Toimenpide voidaan ymmärtää yritykseksi rakentaa 1970-luvulla tuotetun komitea- ja tutkimusraporttiaineiston pohjalta peruskoulua koskevia kansallisia toimintapoliittisia linjauksia sekä niiden perusteella asetettuja operationaalisia tavoitteita.

Peruskoulun opetuksen kehittämissuunnitelmassa 1979–1984 (Kouluhallitus 1978) koulutuksen arviointi ymmärrettiin tutkimuksen ja kokeilujen avulla saatavaksi *palaute- ja seurantatiedoksi*,

jolla oli merkitystä nimenomaan opetuksen ja koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta.

Peruskoulusta tähän mennessä saatu tutkimuspohjainen palautetieto on määrällisesti varsin vähäistä. Peruskoulun opetuksen kehittämisen perusteeksi tarvitaan jatkuvasti luotettavaa ja käyttökelpoista palautetietoa koulun toiminnasta. (Kouluhallitus 1978, 21.)

Yhteiskuntasuunnittelun painotus esiintyy kehittämissuunnitelmassa vahvana: palaute- ja seurantatiedon ymmärrettiin palvelevan ennen kaikkea keskushallinnon suunnittelu- ja kehittämistoimintaa. Keskeiset kansallisen tason toimijat olivat suunnitelmassa vähälukuisia. Kouluhallitus (1978) varasi kehittämissuunnitelmassa itselleen keskeisimmät koulutuksen arviointiin liittyvät tehtävät. Koulutuksen arviointiin liittyviksi keskeisimmiksi tehtäviksi määriteltiin

- *palautetiedon kerääminen*
- *saadun palautteen arviointi*
- *uusien ratkaisujen kehittäminen palautteen perusteella*
- *opetussuunnitelman kehittämissuunnitelman ohjaus ja valvonta*
- *kehittämistyön tulosten hyödyntäminen koulutussuunnitelmassa.*

Kouluhallituksen kehittämissuunnitelma listasi yhteensä 18 peruskoulun toiminnan parannusehdotusta, peruskoulun opetuksen kehittämisen hanketta sekä pitkän aikavälin kehittämiskohdetta, jotka jo suunnitelman nimen mukaisesti painottuvat pitkälti opetukseen sekä sen kehittämiseen liittyviin kysymyksiin. Huomion arvoista on, että tiettyjen, ongelmalliseksi arvioitujen aihekokonaisuuksien nostaminen kehittämisen kohteiksi kehittämissuunnitelmassa muistuttaa paljon nykyisissä koulutuksen kehittämissuunnitelmissa määriteltyjä suunnitelmakauden mittaisia painopistealueita. Samoin vaihtoehtoisten ratkaisujen hakeminen määrättyssä ajassa suunniteltujen, rahoitettujen, toteutettujen ja raportoitujen kokeilujen avulla on sukua nykyisten kehittämishankkeiden toimintaperiaatteille.

Syitä *Peruskoulun opetuksen kehittämissuunnitelmassa* kuvatuille ohjausjärjestelmän muutoksille on mahdollista löytää perus-

koulun toimintaympäristön ja periaatteiden lisäksi myös yleisistä valtionhallinnon kehityslinjoista. Usko keskitettyyn, valtiojohtoiseen koululaitoksen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään hiipui Suomessa 1980-luvun kuluessa. Aikaisempi sektoroitunut, yksityiskohmainen ja keskitetty suunnittelujärjestelmä alettiin mieltää yleisesti kankeaksi, byrokraattiseksi, kalliiksi sekä joustamattomaksi. Seurauksena valtion ja kuntien välinen suhde muuttui valtion ohjauksen supistuessa ja kuntien itsehallinnon vastaavasti lisääntyessä myös koulutuksen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. (Varjo 2007.) Muuttuva valtion ja kunnan ohjaussuhde sekä kunnallisen itsehallinnon lisääntyminen muodostivat tilanteen, jossa koulutuksen arviointitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – sekä kansallisella että paikallisella tasolla – alkoivat saada uudenlaista merkitystä.

Samanaikaisesti Suomen kiinnittyminen läntisiin talousjärjestelmiin ja eurooppalaiseen yhteistyöhön alkoi saada vakiintuneempia muotoja. Eräs merkkipaalu – ”symbolinen käännekohta” (Niukko 2006b, 125) – tässä kehityskulussa on OECD:n vuonna 1982 julkaisema *Suomen koulutusjärjestelmän maatutkinta* (OECD 1982), jossa erityisesti vähemmistöryhmien oikeuksista sekä pienten koulujen säilyttämisestä huolehtiva peruskoulujärjestelmä sai kiitosta. Kritiikkiä puolestaan saivat esimerkiksi raskas ja keskitetty kouluhallinto sekä työmarkkinajärjestöjen vähäinen rooli koulutuksen suunnittelujärjestelmässä. Tiukan normiohjauksen ja monimutkaisten byrokraattisten menettelytapojen katsottiin yleisesti estävän joustavaa toimintaa. Simo Juvan (2003; ks. myös Niukko 2006a) mukaan vuoden 1982 maatutkinta osoittautui erityisen merkittäväksi: kansainväliset koulutuspoliittiset toimijat noteerasivat Suomen moderniksi pohjoismaiseksi yhteiskunnaksi, ja samalla ”tutkijaryhmä tuli asettaneeksi kahden vuosikymmenen ohjelman Suomen koulutuspolitiikalle” (Juva 2003, 10).

Valtionhallinnon hajauttaminen ja kunnallinen itsehallinto

Päätävävallan hajauttamisen ja keskittämisen välinen tasapaino valtionhallinnossa sekä niiden vaikutusten arvioiminen olivat nousseet yksittäisinä hankkeina suomalaisen hallinnon kehittämisen agendalle jo ennen 1980-lukua. Esimerkiksi vuonna 1955 asetettu *valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea* päätteli mietinnössään toiveikkaasti:

Kansalaisten vastahakoisuus ja epäluuloisuus valtionhallintoa kohtaan saadaan varmasti vähenemään siten, että heille annetaan tilaisuus olla henkilökohtaisesti kosketuksissa niiden viranomaisten kanssa, joilla on ratkaisuvallta tavallisissa hallintoasioissa (KM 1958: 5, 22).

Näkemyksensä siitä, että hallinnon tulee toimia mahdollisimman lähellä kansalaisia, jolloin he pääsevät suoraan vaikuttamaan itseään koskeviin päätöksiin, jäi kuitenkin vielä peruskoulun suunnittelu- ja siirtymävaiheissa 1960- ja 1970-luvuilla pitkälti käytännössä toteutumattomaksi hallinnon kehittämisen pyrkimykseksi. Tämä johtui valtion tehtävärakenteen ja hallintokoneiston muutoksesta, joka nosti opetuksen ja kulttuurin sekä sosiaaliturvan ja terveydenhoidon kaltaisia hyvinvointivaltion painopistealoja yhä tärkeämmiksi valtionhallinnon tehtäväryhmiksi.

Valtion tehtävien ja toimintojen laajeneminen uusille alueille kasvatti hallinnon tehtäviä ja organisaatiota erityisesti keskushallinnossa. 1970-luvun lopulla Pohjoismaissa alettiinkin keskustella yleisesti valtionhallinnon paisumisesta (esim. Kosonen 1998; Lundahl 2000) ja siinä ilmenevistä byrokraattisiksi tulkituista piirteisistä. Valtionvarainministeriössä valmisteltiin vuonna 1980 yleisesti kaikenlaisen byrokraattisuuden vastustamiseen tähtäävä koko julkista hallintoa koskeva kampanja, *Byrokraatiatalkoot* (Mattila 1981). Vaikka itse kokeilusta saatuja tuloksia ei ole pidetty erityisen merkittävänä (Hyyryläinen 1999), nostivat byrokraatiatalkoot erityisen *palveluperiaatteen* osaksi hallinnon keskeisiä uudistustavoitteita.

Hallinnon hajauttaminen, sen tehtävien siirtäminen pois keskushallinnolta alemmille hallinnon tasoille sekä erityisen asiaa selvittävän komitean asettaminen olivat ensi kertaa pääministeri Kalevi Sorsan (sd.) IV hallituksen (1983–1987) ohjelmassa mainittuja tavoitteita. Sorsan IV hallitus antoi vuoden 1985 tulo- ja menoarvioesityksensä liitteenä eduskunnalle erityisen katsauksen hallinnon kehittämistä koskevista tavoitteista (HE 128/1984 vp, liite n:o 3). Katsauksessa yleiseksi kehittämistavoitteeksi asetettiin hallinnon tehostaminen: sen ulkoisen tuloksellisuuden ja sisäisen taloudellisuuden parantaminen, sen joustavuutta ja mukautuvuutta parantava hajauttaminen sekä sen palvelualltiutta lisäävä asiakkaan näkökulman korostaminen.

Jouni Lindin (1995) mukaan suomalaisen julkishallinnon kehittäminen desentralisaation ja tulovastuullisuuden hengessä alkoi *hallinnon hajauttamiskomitean* (KM 1986: 12) työskentelystä vuosina 1984–1986. Komitea oli nimetty puheenjohtajansa, kansliapäällikkö Aimo Pajusen mukaan ”Pajusen komiteaksi”. Myös Sirkka Ahonen (2003) näkee komitean asettamisen ensimmäisenä hallinnonuudistuksen kokonaissuunnitelmana, mittavana askeleena pois päin suunnitteluvalltiosta sekä sen yhteiskuntatekniikasta.

Hallinnon hajauttamiskomitea piti olennaisena keskushallinnon tehtävien ja toimivallan siirtämistä suoraan kuntiin, sillä kansalaisten kannalta katsottiin tärkeäksi, että kunnilla on kansalaista lähimpänä olevana hallinnon tasona tosiasiallinen ratkaisuvallta esimerkiksi kuntalaisille tarjottavia palveluita koskevassa päätöksenteossa (KM 1986: 12). Alue- ja paikallishallinnolla nähtiin yleisesti olevan riittävästi edellytyksiä hoitaa huomattavasti enemmän tehtäviä, jotka olivat aikaisemmin keskushallinnon vastuulla. Komitean käsityksen mukaan hallinnollisten tehtävien uudelleenjärjestelyillä tuli pyrkiä antamaan palveluita tuottaville yksiköille aiempaa itsenäisempi asema sekä enemmän liikkumavaraa ja toimintamahdollisuuksia. Keskushallinnon tulisikin siirtyä

(...) normityyppistä pehmeämpään, asiantuntijapohjaiseen informaatioluonteiseen ohjaukseen. Tällöin on suosittava tiedotuksena, neuvontana ja esimerkiksi koulutuksen muodossa tapahtuvaa ohjausta. (KM 1986: 12, 85.)

Mietinnössä mainittu ”informaatioluonteinen ohjaus” jäi ilman konkreettista sisältöä. Kysymykset tulosvastuullisuudesta asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä ylipäättään seurannasta ja arvioinnista – niin periaatteena kuin käytäntönäkin – jäivät mietinnössä käsittelemättä. Hallinnon hajauttamiskomitean voikin sanoa jakaneen valtaa alemmille hallintotasoille ilman että se olisi pohjittanut syvemmin kysymyksiä vastuusta ja kontrollista saati niiden käytännön määrittelyistä. (Varjo 2007.)

Kohti uudenlaista hallintokulttuuria alettiin käytännössä siirtyä vuodesta 1988 alkaen vapaakuntakokeilun ja sitä vuonna 1993 täydentäneen valtionosuusuudistuksen myötä. Eräs haastateltavamme kuvaa kunnallisen itsehallinnon kehityslinjan lähtökohтия seuraavasti:

(...) desentralisaatio ilman muuta on maailmalta otettu oppi ja Suomessa vaan oli niin että kun meillä oli jo kunnallishallinto, jonka juridinen kompetenssi, toimiala ja taloudellinen itsehallinto verotusoikeuksineen olivat jo ennestään huomattavasti parempia kuin muualla maailmassa. Sitten kun muualta maailmasta otetaan se oppi, että nyt pitää desentralisoida, niin meillä se tulee tilanteeseen, jossa ollaan jo hirveen paljon desentralisoituneempia kuin ne maat josta tämä oppi tulee (H3, FabQ).

Yksityiskohtainen normiohjaus ja menoperusteinen valtionapujärjestelmä olivat palvelleet hyvinvointivaltion ekspansiota sekä yhdenmukaisen palvelujärjestelmän luomista. Ilman valtionapuja tulopohjaltaan ja resursseiltaan hyvin erilaiset kunnat eivät olisi kyenneet modernin palveluverkoston rakentamiseen hyvinvointivaltion rakennuskaudella riittävän yhdenmukaisella tavalla. Kansalaiset olisivat samalla joutuneet eriarvoiseen asemaan kuntien veronmaksajina ja palveluiden käyttäjinä. Tämän lisäksi hyvinvointipalvelujen sijoittuminen tasaisesti ympäri maata ylläpiti elämää maaseudulla ja hidasti aluerakenteen muutosta. (Pyy 1998; Helin & Oulasvirta 2000.)

Mittavin yksittäinen valtion ja kuntien välisiä suhteita uudelleenrakenteistanut projekti oli *vapaakuntakokeilu*, josta saatujen kokemusten ja tulosten pohjalta säädettiin kesällä 1995 uusi kuntalaki

(L 365/1995). Vapaakuntakokeilusta säädettiin laki (L 718/1988), jonka mukaan kokeilun aikana pyrittiin hankkimaan kokemuksia ja keinoja kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi vastaamaan entistä paremmin paikallisia oloja, kuntien voimavarojen käyttämiseksi entistä tehokkaammin sekä kunnallisten palvelujen parantamiseksi. Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena oli myös kannustaa kuntia taloudelliseen ajatteluun. Valtio ei enää määrännyt valtionosuuksien käytöstä, vaan kunnat saivat itse päättää, mihin tarkoituksiin osuudet käytetään. Haastateltavamme kuitenkin toteavat, että uudistuneeseen järjestelmään liittyi myös muunlaisia ohjausvaikutuksia:

(...) koulutoimen valtionosuusjärjestelmä ajautui ihan omille teilleen siten että ensinnäkin valtionosuusprosentit oli huomattavasti korkeammat kuin missään muualla, ne ovat paremmat kuin sosiaali- ja terveystaloudella ollut aina. Toiseksi valtionosuusjärjestelmä oli keppi ja porkkana. Jos kunta paransi koulutoimen laatua siten että se pani sinne lisää rahaa, niin valtio palkitsi, se lisäsi myös rahaa. Ja sitten se keppi oli se, että valtionosuuksien saamiseksi kunnan piti tehdä tiettyjä asioita. Sen piti pitää ryhmäkoko tietyn suuruisena, sen piti perustaa ryhmä tietyllä minimimäärällä, et cetera. Ja siis valtionosuusjärjestelmän alkuperäinen tarkoituksena on ollut vain huolehtia siitä, että vähävaraisella kunnalla on perusresurssi hoitaa nämä välttämättömät palvelut kuten koulutus ja sairaista ja hulluista huolehtiminen. Että ei sillä alunalkaen ollut tämmöistä ohjausvaikutusta mutta koulutoimi karkasi omille teilleen. Ja se karkasi lopullisesti peruskouluun siirryttäessä, nimittäin kunnat ostettiin peruskoulumuotoiseksi, tiedättekö millä? Sillä että luvattiin että kaikki lisäkustannukset tulee valtion pussista. Joka merkitsi tällaiselle pikku köyhälle kunnalle kuten Helsinki hitonmoista tulonsiirtoa. (H10, FabQ.)

Edellä kuvattu muuttuva valtio–kunta-suhde, viranomaisten norminannon väheneminen sekä yleinen hallinnon hajauttamiskehitys loivat yhteisvaikutuksena tilausta toimintojen arvioinnille kuntatasolla – sekä samalla siihen liittyvien menetelmien ja välineiden kehittämiseksi. Kunnalliset edunvalvontaorganisaatiot alkoivatkin tuottaa ohjeistuksia – aluksi yleisesti kunnallisten peruspalveluiden, myöhemmin erikseen muun muassa sivistystoimen arvioinnista.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (1989) antoi toukokuussa 1989 *Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskevan suosituksen* Suomen kunnanhallituksille. Asiakirja käsittelee yleisesti ja kattavasti kunnan järjestämiä palveluita opetustoimi mukaan lukien. *Tuloksellisuudella* tarkoitettiin suosituksessa niitä mittapuita tai kriteerejä, joiden avulla voitiin arvioida, miten hyviä kunnalliset palvelut ovat ja miten kunta menestyy palvelujen tuottajana. Tuloksellisuuden järjestelmällisen arvioinnin ja seurannan nähtiin laajentavan kunnallishallinnon demokraattisen päätöksenteon, tavoiteohjauksen ja valvonnan edellytyksiä sekä olevan yleinen edellytys palveluiden kehittämiseksi ja toiminnan parantamiseksi.

Suosituksen mukaan tuloksellisuus koostui neljästä peruskäsitteestä, joiden avulla sitä on myös mahdollista mitata: tuottavuudesta ja / tai taloudellisuudesta, vaikuttavuudesta, kustannusvaikuttavuudesta ja palvelukyvyistä (Kunnallinen työmarkkinalaitos 1989). Palvelukyvyyn painotus tuo arviointiin esimerkiksi asiakaspalautteen avulla todennettavan asiakaslähtöisyyden aspektin, joka on puolestaan liitettävissä ajatukseen perusopetuksesta kunnan tuottamana peruspalveluna. Normatiivisena funktiona arviointisuosituksella oli kunnanvaltuustojen ohjeistaminen erilaisten arviointikäytäntöjen käyttömahdollisuuksista. Lisäksi suositus voidaan tulkita kunnallisen edunvalvontajärjestön yritykseksi määritellä arviointia jäsentäviä käsitteitä nimenomaan kunnallishallinnon ja -talouden näkökulmista.

Vuokko Niirasen ja kumppaneiden (2005) mukaan Kunnallisen työmarkkinalaitoksen vuoden 1989 suositus oli ensimmäinen laajempi yritys rakentaa kuntaorganisaatioihin yhtenäistä palaute- ja arviointijärjestelmää, jolla voitaisiin kuvata kuntaorganisaatioiden sisäisen ja ulkoisen aikaansaannoskyvyn kehittymistä. Suositus ei kuitenkaan johtanut merkittäviin konkreettisiin muutoksiin arviointikäytännöissä. Osa kaupungeista lähti mukaan, mutta koko kuntakentässä mittaristoja ei lähdetty laajasti kehittämään. Niirasen ja kumppaneiden analyysin mukaan 1990-luvun alkupuolen lama oli yksittäinen tekijä, joka keskeisemmin vaikeutti tulosajat- telun laajamittaista käyttöönottoa kunnissa. Lama siirsi huomion

kuntatalouden leikkauksiin, ja voimavarojen niukkuus vei panostuksia arvioinnin kehittämislä. (Niiranen ym. 2005.)

Varhaiset mallit ja toimintatavat jäivät paikallisiksi ja hajanaisiksi. Niin sanottu *Lappeenranta-sopimus* (Suomen kaupunkiliitto 1991) oli merkittävä avaus paikallisten arviointisovellutusten kehittämislle Suomessa. Lappeenrannan kaupungin ja sen eri henkilöryhmien välinen sopimus painotti kaupungin eri toimintojen tuloksellisuuden todentamista yhteisesti määriteltyjen kriteerien avulla. Määritellyt yksikkökohtaiset mittarit perustuivat jokaisen yksikön toiminta-ajatukselle, josta johdetut menestystekijät oli puolestaan jaettu tunnusomaisiksi piirteiksi, joille mittarit rakennettiin⁵.

Peruskoulun kehittäminen paikallisella tasolla

Edellä lyhyesti kuvaamamme hajautuskehitys vaikutti suoraan myös perusopetuksen järjestämiseen. Tuntikehysjärjestelmä, uusi peruskoululaki ja opetussuunnitelman perusteet sekä ensimmäiset yritykset kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän rakentamiseksi olivat konkreettisia toimenpiteitä, jotka siirsivät hallinnon hajautuskehityksen periaatteet osaksi koulutuksen ohjausjärjestelmää. Eräs haastateltavamme kuvaa muutoksen merkittävyyttä seuraavasti:

(...) suomalaiset oli tottunut tällaisiksi hallintoalamaisiksi ja siihen että koululainsäädäntö ei ole sitä mitä laki normaalisti on. Lakihan on tietynlainen tehtävien ja toimivallan jako, jaon säätelijä, kun taas koululainsäädännöstä, siitä kirjoitettiin ja se paisui ja paisui ja siitä tuli hyvän koulunpidon käsikirja. Se lähti säännöksistä millainen koulun

⁵ Esimerkiksi Lauritsalan yläasteen menestystekijöiksi määriteltiin (Suomen Kaupunkiliitto 1991, 295): koulun henki, oppilaiden vastuu itsestä ja ympäristöstä, sosiaalisuus, oppilaiden tietojen ja taitojen taso, opetusresurssien, -tilojen ja -välineiden taso ja oppilashuollon taso. Tavoitteiden operationalisoimiseksi jokaiselle menestystekijälle laadittiin mittari. Niiden saavuttaminen todennettiin erityisellä koontilomakkeella, johon on kirjattu kunkin menestystekijän olennaiset piirteet. (Suomen Kaupunkiliitto 1991.) Analyysin vaatima aineisto kerättiin muiden muassa kyselylomakkeilla oppilailta, opettajilta, muulta henkilökunnalta ja kodeilta, oppilastesteillä sekä itsearviointimenetelmillä.

piha piti olla. Ensimmäinen säädös oli että koululla pitää olla piha. Tämä pykälä kun kaadettiin niin johan nousi siitä että ettekö te enää vaadi että koulu pitäisi ympäröidä, että sillä pitäisi olla piha. Asia jota ei ole lakikirjassa sanottu, sitä ei ole olemassa. (H10, FabQ.)

Kouluhallitus sai maaliskuussa 1982 opetusministeriöltä toimeksiannon laatia kehittämisohjelma valmisteltavan peruskoululain toimeenpanon tueksi. *Peruskoulun kehittämisohjelma 1980-luvulle* -nimellä julkaistun ohjelmajulistuksen (Kouluhallitus 1982) lähtökohtana oli luopuminen peruskoulu-uudistuksen raskaasta yhteiskuntasuunnittelusta ja sen korvaaminen *kehittämisellä*, joka tosin ymmärrettiin edelleen keskitetyksi hallinnoiduksi.

Kun koulun toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon valtuuksia siirretään lisää paikallisille viranomaisille ja kouluille, voidaan keskus- ja aluehallinnon kouluviranomaisten tehtäviä vastaavasti suunnata entistä enemmän koulun toiminnan yleisten suuntaviivojen määrittämiseen, toiminnan tarpeelliseksi katsottavan yhtenäisyyden varmistamiseen, koulujen toimintapuitteiden parantamiseen, opetus- ja kasvatustyön tulosten seuraamiseen sekä niiden perusteella tehtävien peruskoulun yleisten kehittämissuunnitelmien laatimiseen (Kouluhallitus 1982, 26).

Kehittämisohjelmassa lääninhallitusten tehtäviksi määriteltiin

- *perinteinen tarkastus- ja ohjaustoiminta: kuntien ja koulujen toimintaedellytysten sekä erilaisten ratkaisujen seuranta ja niistä tiedottaminen,*
- *peruskoulujärjestelmän vaatima täydennyskoulutus,*
- *opetussuunnitelman laadinta ja kehittäminen, kuten yleisohjaus, konsultointi ja kuntien välisen yhteistyön järjestäminen,*
- *koulujen kehittämisen tukeminen koulutoimentarkastajien ohjauksen avulla, sekä*
- *koulujen kehittämistyön tulosten välittäminen valtakunnalliseen kehittämiseen. (Kouluhallitus 1982.)*

Hallinnollisten tehtävien delegoinnin seurauksena myös kunnat saivat opetussuunnitelman hyväksymiseen, sen toteutumisen seurantaan ja jatkuvaan kehittämiseen liittyviä tehtäviä (Kouluhallitus

1982). Samalla nousi esille vaatimus *paikallisesta itsearvioinnista*, joka oli suoraan kytköksissä yksittäisen oppilaitoksen kehittämistyöhön.

Koulun itsenäisenä tehtävä on jatkuvasti arvioida kouluyksikön tarkoituksenmukaisuutta peruskoulun kasvatuspäämäärän saavuttamisen kannalta ja tehdä koulun toimintaan tältä pohjalta tarpeellisia muutoksia (Kouluhallitus 1982, 30).

Orastavaa ajatusta koulutuksen arvioinnista ei jätetty pelkästään oppilaitosten toteutettavaksi itsearvioinneilla, vaan niitä edellytettiin myös yhteistyötä keskushallinnon ja kunnan kanssa.

Oman kehittämistyön ohella koulujen tulisi entistä enemmän osallistua koulun kehittämisestä käytävään keskusteluun ja edistää ja ylläpitää valmiuttaan osallistua kunnan, lääninhallituksen ja Kouluhallituksen järjestämään kehittämistyöhön (Kouluhallitus 1982, 30).

On kuitenkin huomattava, että runsaasta kehittämisretoriikasta huolimatta perinteiset koulutarkastukset ja tutkimustoiminta nähtiin edelleen kehittämisohjelmassa keskushallinnon ensisijaisina keinoina kerätä tietoa kuntien ja koulujen toiminnasta.

Kunnassa tapahtuva kehittämis työ palvelee myös alueellista ja valtakunnallista kehittämistoimintaa. Kuntien ja koulujen kehittämistyöstä saadaan palautetta lääninhallitusten tarkastustoiminnan sekä koulututkimuksen myötä. (Kouluhallitus 1982, 29.)

Kehittämissuunnitelma nostaa esille ajatuksen siitä, että koulujen kehittämistyön tuloksia voitaisiin hyödyntää myös kokoamalla yhteen ja levittämällä niitä. Vastuu tästä toiminnasta olisi tosin edelleen keskushallinnolla – koulutuksen järjestäjiltä ei edes impliisittisesti edellytetty aktiivisuutta omien hyvien käytäntöjensä julkituomisessa. Muuttuvista linjauksista huolimatta opetusministeriön ja Kouluhallituksen katsottiin kuitenkin tarvitsevan edelleen riittävästi tietoa kuntien opetussuunnitelmien kehittämisen ja toteutumisen tilanteesta sekä siitä, miten opetussuunnitelmien perusteiden mukainen toiminta edistää peruskoulun kasvatuspäämäärän saavuttamista (Kouluhallitus 1982). Valtakunnallisen

ohjauksen tarvetta perusteltiin ennen kaikkea tasa-arvolla, erityisesti yhtäläisten jatko-opintomahdollisuuksien periaatteella:

Kuntien ja koulujen kehittämistyö ei kuitenkaan yksin riitä. Sen tueksi tarvitaan valtakunnallista toimintaa. Valtakunnallisesti on huolehdittava yhteiskunnallisen kehityksen ja koulutuksen vuorovaikutuksen säilymisestä, opetussuunnitelmien riittävästä yhtenäisyydestä oppilaiden jatko-opintomahdollisuuksien turvaamisesta sekä muista tärkeistä opetussuunnitelman kehittämisperiaatteista, jotka yksittäisessä kunnassa eivät muuten välttämättä saisi riittävää huomiota. (Kouluhallitus 1982, 1.)

Kehittämishjelmassa hahmoteltiin myös tapoja, joilla *seurantaan* ja *tiedon koontiin* liittyvät tehtävät hoidettaisiin. Esityksen mukaisesti Kouluhallituksessa tulisi ottaa käyttöön erityinen *peruskoulun toimintaa kartoittava seurantajärjestelmä*, joka sisältäisi seuraavia osa-alueita:

1. peruskoulun kasvatuspäämäärän toteuttamisen seurantaan varten tarvittava tutkimustoiminta
2. yleisen jatko-opintokelpoisuuden toteutumisen seuranta
3. kuntien pedagogisen kehittämistoiminnan tulosten koonti niiden yleistä hyväksikäyttöä varten
4. kuntien tuntijakoratkaisuja koskevan tiedon koonti
5. tuntikehyksen käyttöä ja tuntikertymää koskevan tiedon koonti.

Esitys on ensimmäinen luonnos peruskoulun kokonaisvaltaiseksi arviointijärjestelmäksi, jonka tehtäväksi asetettiin tiedon tuottaminen opetusministeriön ja Kouluhallituksen päätöksentekoa varten. Keskushallinnon tiedontarpeeseen vastattaisiin hyödyntämällä ja suuntaamalla tutkimustoimintaa sekä lääninhallitusten tarkastustoimintaa ja käyttämällä hyväksi keskusviraston oman sekä Tilastokeskuksen määrällisen tietotuotannon tuloksia. (Kouluhallitus 1982.)

Heikki K. Lyytisen (1987) mukaan vuonna 1983 säädetyn peruskoululain keskeinen periaate oli kuntien sekä koulujen itsehallinnon lisääminen; valtiovalta puuttui aikaisempaa vähemmän itse

tehtävien hoitoon sekä kouluorganisaation toimintaan. Tämä periaate käy ilmi esimerkiksi keskushallinnon perinteisen peruskoulua koskevan ohjauskeinin – Kouluhallituksen norminannon – volyymistä: vuonna 1980 Kouluhallitus oli antanut 102 yleiskirjettä⁶. Vuonna 1988 annettujen yleiskirjeiden määrä jäi 16 prosenttiin vuosikymmenen alun tasosta. (Laukkanen 1998b.)

Paikallisen itsehallinnon orastavista painotuksista huolimatta keskushallinto edelleen valvoi koulutarkastuksilla valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden toteutumista sekä resurssien käyttöä koulutuksellisen tasa-arvon ja kansalaisten oikeusturvan nimissä. Peruskoululaissa (L 476/1983) ja sen pohjalta annetussa uudessa peruskouluasetuksessa (A 718/1984) ei tosin enää mainittu koulutarkastuksia. Vuonna 198 muuttetussa asetuksessa lääninhallituksen kouluosastosta (A 725/1984) lääninhallitukselle kuuluvat koulutoimen johtamiseen, ohjaamiseen ja kehittämiseen liittyvät tehtävät säilyivät entisellään, mutta tarkastusvelvoitetta muotoiltiin uudelleen. Lääninhallituksen tehtävänä oli aikaisempaa väljemmin muotoiltuna vastedes seurata oppilaitosten toimintaa ja

(...) tarpeen mukaan tarkastaa ne, ilmoittaa tehdyistä havainnoista asianomaisille, tehdä ehdotuksia epäkohtien korjaamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi sekä toimittaa kertomus suoritetuista tarkastuksista Kouluhallitukselle (A 725/1984, 4 §).

Myös koulujen johtokuntien asema muuttui peruskoulujärjestelmään siirtymisen myötä. Vuoden 1968 laissa koulujärjestelmän perusteista (L 467/1968) määrättiin, että kunnassa tulee olla kouluhallintoa varten kunnanvaltuuston valitsema koululautakunta. Kunnassa, joka oli jo siirtynyt peruskoulujärjestelmään, ei ollut enää kansakoululautakuntaa eikä kansakoulun johtokuntaa. Johtokuntien sijasta laki velvoitti kunnat perustamaan uusiin peruskouluihin kouluneuvostoja.

⁶ Yleiskirjeiden lainsäädännöllinen valtuutus on Laukkanen (1998b, 96) mukaan epäselvä suhteessa Suomen Hallitusmuodossa (L 94/1919) asetettuihin normeihin: perustuslakiin, lakiin, asetukseen ja valtioneuvoston päätökseen: ”Kuitenkin aikojen kuluessa tilanne oli mennyt siksi, että myös ministeriöt, keskusvirastot, lääninhallitukset ja kunnanvaltuustot antoivat yleiskirjeitä jne., jotka ne itse ja vastaanottajat käsittivät sitoviksi.”

Peruskoululaki (L 476/1983) asetti jokaiseen peruskouluun johtokunnan, jonka lukuisista seuraamiseen, valvomiseen, ohjaamiseen ja kehittämiseen liittyvistä tehtävistä (esimerkiksi peruskoulun toiminnan seuraaminen sekä kasvatustyön kehittäminen ja tukeminen) säädettiin tarkemmin peruskouluasetuksessa. Yleisten, varsinaiseen opetustyöhön liittyvien veloitteiden lisäksi johtokunnalle asetettiin oppilashuoltoon liittyviä valvontatehtäviä, jotka velvoittivat sitä muun muassa ”valvomaan kouluruokailun, koulukuljetuksen ja muun oppilashuollon järjestämistä ja oppilaskodin toimintaa” (A 718/1984, 3 §).

Koulun luottamushenkilön opas vuodelta 1989 painotti peruskoulun johtokunnan seuraamisveloitteen laaja-alaisuutta ja käytännönläheisyyttä seuraavasti:

Aktiivinen toiminnan seuraaminen osoittaa johtokunnalle, toimiiko koulu sen mielestä koululle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Seuraamiseen ei riitä, että johtokunta pitää kokouksia ja käsittelee näissä sille esitetyt asiat. (...) Johtokunta seuraa koulun toimintaa juhlissa ja lukukausien päätöstilaisuuksissa, osallistumalla joskus kouluruokailuun, pyytämällä selvityksiä koulukuljetuksista ja osallistumalla koulun tarkastustilaisuuksiin, kuuntelemalla silloin tällöin opetusta ja järjestämällä oppilaille, opettajille, muulle henkilökunnalle ja lasten vanhemmille tilaisuuksia, joissa nämä ohjelman ohella voivat esittää mielipiteitään koulun toiminnasta. (Toivonen 1989, 32.)

Koulun johtajan tehtäviksi asetettiin peruskouluasetuksessa muun muassa ”johtaa, ohjata ja valvoa koulun kasvatus- ja opetustyötä ja muuta toimintaa sekä kansliatehtävien suorittamista, valvoa koulukeittolaa ja oppilaskotia” sekä vielä erikseen mainittuna ”seurata ja ohjata opettajien antamaa opetusta” (A 718/1984, 14 §). Lisäksi koulun johtajan tehtävänä oli vastata koulunsa ulkoisen arvioinnin vaatimasta tiedontuotannosta, eli

(...) valmistaa Kouluhallituksen, lääninhallituksen ja kunnan viranomaisten määräämät vuosikertomukset, tilastolliset tiedot ja muut ilmoitukset ja toimittaa ne määräaikana asianomaisille (A 718/1984, 14 §).

Peruskoulujärjestelmään siirtyminen edellytti myös koulutuksen suunnittelujärjestelmien sekä niiden aikajänteiden tarkistamista. Esimerkiksi Kouluhallitus perusteli kehittämisohjelmaansa muun muassa koulutuksen järjestäjien tekemän kehittämistyön ohjeistuksen pitkäjänteisyydellä:

Kehittämisohjelman laadinnassa on pyritty siihen, että kehittämistoiminta voitaisiin toteuttaa pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti sekä luontevana ja välttämättömänä osana koulutoimen ja koulujen toiminnan normaalia suunnittelua. Tällöin suurehkot muutokset ovat ennakoon tiedossa ja pienemmät uudistukset voidaan sisällyttää koulun toimintaan silloin, kun siihen koulussa katsotaan olevan parhaat mahdollisuudet. Näin on mahdollista päästä jatkuvaan ja koulutyötä häiritsemättömään kehittämistyöhön. (Kouluhallitus 1982, 2.)

Laukkanen (1998b) tulkitseekin vuoden 1985 perusopetuslain keskushallinnon lupaukseksi siitä, että opetussuunnitelman perusteiden antamisen jälkeen koulujen työskentely rauhoitetaan välttämällä aiemman kaltaista jatkuvien lisäohjeiden antamista. Kouluhallitus ottikin ohjauksellisesti etäisyyttä kuntiin ja kouluihin, tosin samalla korostaen periaatetta, että viranomaisilla pitää säilyä käsitys koulutuksen tilasta.

1980-luvun puolivälissä käyttöön otetun ”Oppilaiden ryhmittelemistä koskevien menettelytapojen uudistamisen” (HE 30/1982 vp) eli *tuntikehysjärjestelmän* on esitetty olleen ensimmäinen merkittävä opetustoimen taloudellis-hallinnollista päätäntävaltaa hajauttanut toimenpide, joka noudatti valtioneuvoston yleisiä kehittämisperiaatteita (Aho ym. 2006; Sarjala 1988.). Tuntikehysellä tarkoitettiin kokonaistuntimäärää, jonka avulla laskettiin kouluissa ja osin kunnassa annettavien opetustuntien määrä, jota aikaisemmin säädeltiin lainsäädännöllä.

Kun aikaisemmin ryhmäjaosta säädettiin asetuksella, jätetään tuntikehysjärjestelmässä ryhmityksestä päättäminen koulun toimivaltaan. Tällainen tehtävien ja toimivallan siirto hallinnossa alaspäin on sopusoinnussa yleisten hallinnon kehittämisperiaatteiden kanssa. Periaate perustuu siihen oletukseen, että paikallisesti pystytään näkemään toiminnan vaatimat edellytykset ja löytämään käytettävissä

olevien resurssien mukaiset ratkaisut. Niin ikään tuntikehysjärjestelmä toteuttaa sitä yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan valtion ohjausta kuntien ylläpitämissä toiminnoissa pitää vähentää siinä määrin kuin toimintaa ohjaavat valtakunnan tavoitteet sallivat. (Sarjala 1982, 10.)

Uudistuva koululainsäädäntö edellytti myös opetussuunnitelmauudistusta (Aho 1996). Vuoden 1985 *Peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden* (POP 85) (Kouluhallitus 1985a) keskeisenä pidetty näkökulma koulutukseen on *kehittäminen* paikallisella tasolla – kunnissa ja kouluissa. Esimerkiksi Laukkasen (1998b) mukaan opetussuunnitelman perusteet nähtiin nyt ainoastaan keskuhallinnon ohjeiksi siitä, miten opetussuunnitelma tulee tehdä kunnissa. Toisaalta POP 85:ssä esitettiin keskusviraston eksplisiittisesti hallinnoivan erityistä *ohjausjärjestelmää*, joka tarkasteli paikallisella tasolla saavutettuja tuloksia valtakunnallisen yhtenäisyyden nimissä. POP 85:n näkökulman mukaisesti kouluja kehitettiin ja ohjattiin rinnakkain.

Opetussuunnitelman perusteiden välityksellä tapahtuva keskusviraston ohjaustoiminta sekä kunnissa ja kouluissa tapahtuva kehittämis työ eivät ole keskenään ristiriidassa. Jotta valtakunnallinen ohjausjärjestelmä voisi käyttää hyväkseen kunnissa ja kouluissa saavutettuja tuloksia ja kokemuksia, se edellyttää joustavien yhteyksien luomista toisaalta koulun ja hallinnon ja toisaalta hallinnon eri tasojen välille. (...) Uudessa opetussuunnitelmajärjestelmässä on tarkoitus yhdistää valtakunnallisen yhtenäisyyden kannalta tarpeellinen hallinnollinen ohjaus ja kunnissa tapahtuva pedagoginen suunnittelu. Tämän johdosta varsinaisen opetussuunnitelman valmistaminen on jätetty nimenomaan kuntien tehtäväksi. (Kouluhallitus 1985a, 19.)

POP 85:n mukaan kunnan koululautakunta voi harkintansa mukaan osoittaa eri koulujen käyttöön sen jaettavana olevaa tuntikehystä. Tuntikehysten käytöstä päätettiin rehtorin yhdessä opettajien kanssa laatimassa, johtokunnan hyväksymässä, kunnan koululautakunnan vahvistamassa ja viimein lääninhallitukselle tiedoksi saatetussa työsuunnitelmassa. Hajautuvassa kouluhallinnossa koulun työsuunnitelmasta sekä sen hyväksymiseen sisäänrakennetusta alustusketjusta muodostui keskeinen koulutuksen

paikallisen arvioinnin työkalu. POP 85 hahmotteli kunnissa kehitettävän *työsuunnitelman toteutumisen palautejärjestelmän* avulla saatavan tietoa koulujen tilasta – tosin ainoastaan koulutuksen järjestäjän käyttöön – havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Onkin muistettava, että vuonna 1985 oppilaitoksia valvottiin edelleen koulutarkastusten avulla.

Työsuunnitelma on siis tärkeä vuosittaisen työn suunnittelun, seurannan ja hallinnollisen ohjauksen väline. Työsuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumisen seuranta varten voidaan kunnissa kehittää lukuvuosittain palautejärjestelmä, jonka perusteella havaitut epäkohdat voidaan korjata seuraavan lukuvuoden työtä suunniteltaessa ja koulukohtaista tuntikehystä jaettaessa. (Kouluhallitus 1985a, 22.)

Onkin ilmeistä, että 1980-luvun puoliväliin mennessä toteutetut koulutuksen ohjausjärjestelmän muutokset siirsivät – ainakin julkilausuttujen tavoitteiden tasolla – toiminnan painopistettä kohti paikallista tasoa. Samanaikaisesti pyrkimys toiminnan tulosten koostamiseen ja analysointiin alkoi saada lisää painoarvoa.

Valtakunnallinen oppimistulosten arviointi koki uuden tulemisensa yhtäaikaaisesti uuden peruskoululain ja opetussuunnitelman perusteiden kanssa. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos ryhtyi vuonna 1985 jatkamaan 1970-luvun puolivälissä päättynyttä koulukoe-toimintaansa maksullisena palveluna: tarjoamalla koepaketteja, joihin sisältyi oppilaiden koevihkojen lisäksi opettajan ohjekirja vertailutietoineen. Tavoitteena oli kerätä tietoa koulutuksen laadullisista tuotoksista ja mitata opetussuunnitelman tavoitteita sekä suhteuttaa saatu tieto koulutuksen erilaisiin taustatekijöihin ja opetus- ja oppimisprosesseja kuvaaviin muuttujiin. Myös aineenopettajajärjestöt olivat laatineet vuosittain etukäteen ilmoitettuna ajankohtana järjestettäviä koulukokeita opettajien käyttöön; kokeet oli lähinnä tarkoitettu antamaan opettajalle tarkempaa kuvaa oppilaiden edistymisestä. (Kouluhallitus 1986a.)

Yrjö Männistön (1997) mukaan KTL:n tuottamat kokeet eivät olleet standardoituja koulukokeita vaan *yhteisiä koulukokeita*, joita laadittiin tiettyjä spesifejä tarkoituksia varten, mittaamaan tiettyjä

opetussuunnitelman osa-alueita. Samalla perusteella myöskään aineopettajajärjestöjen tuottamia kokeita ei Männistön mukaan voida pitää varsinaisina standardoituina koulukokeina. Haastateltaviemme mukaan kouluviranomaiset kuitenkin kiinnittivät huomiota opettajajärjestöjen valtakunnallisiin kokeisiin 1980-luvulla.

(...) totta kai opettajat kokeita järjestivät ja SUKOL [Suomen kieltenopettajien liitto ry] tuli ikään kuin jäsenkuntansa avuksi, mutta muistaakseni ihan Kouluhallituksen päätöksellä sanotaan nyt näin, estetiin tällaisten peruskoululle tarkoitettujen ikään kuin valtakunnallisten kokeiden käyttö (H1, FabQ).

Tarve kehittää oppimistulosten arviointia heijastui myös Kouluhallituksen toimeksiantotutkimuksissa. Tarkastellessaan Kouluhallituksen rahoittaman tutkimuksen kohdentumista tehokkuuden ja vaikuttavuuden käsitteiden näkökulmista Männistö (1997) toteaa, että ainoastaan muutamissa tutkimuksissa oli selvitetty koulutuksen *tehokkuutta* eli sille osoitettujen resurssien tarkoituksenmukaista ja tehokasta käyttöä tiettyihin tavoitteisiin pyrittäessä. Ainoastaan joissakin koulurakentamista selvittäneissä tutkimuksissa, eriyttämis- ja tuntikehystutkimuksissa sekä tilankäyttö- ja välinekartoituksissa oltiin lähellä tehokkuuden tutkimista. Koulutuksen *vaikuttavuutta* eli koulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta puolestaan analysoitiin suurella osalla tutkimuksista. Männistön mukaan on kuitenkin vaikea arvioida, kuinka suureen tarkkuuteen selvityksissä päästiin, koska tutkimuksen kohteena olleiden koulutusjärjestelyjen tavoitteista ei aina ollut selkeätä käsitystä edes päätöksentekijöillä.

Kouluhallituksen pyrkimyksiä seuranta- ja arviointijärjestelmän luomiseksi

1970-luvun ”sosiaali-indikaattoriliikkeen” (Bottani & Tuijnman 1994, 21) hiipuminen ei merkinnyt koulutusta ja oppimista koskevasta tiedontuotannosta ja tilastoinnista luopumista Suomessa.

Kouluhallitus (1991 alkaen Opetushallitus) ylläpiti vuosina 1980–1993 *Peruskoulun ja lukion oppilaitos- ja opettajarekisteri* (PELU) tietokantaa. Rekisteriin talletettiin lääninhallitusten toimittamien raporttien pohjalta muun muassa tietoja opettajiston määrällisestä tilanteesta sekä peruskoulun ja lukioiden ainevalinnoista. Rekisteri muodostui laajaksi tietokannaksi, ja sitä käytettiin esimerkiksi erilaisten tilastojen pohjana:

(...) silloinhan oli esimerkiksi opetushenkilöstöä koskeva hyvin tarkka tiedosto opettajan ominaisuuksista, pätevyyksistä, täydennyskoulutuksista, sukupuolesta, iästä, opetustuntien määrästä, työpanoksista, siis kaikesta mahdollisesta. Ja sama koski koulun johtoa, sama koski oppilaita, oppilaiden rekrytoimista ja niin edelleen. Se oli hyvin systemaattinen. (H6, FabQ.)

Niin ikään on muistettava, että Tilastokeskus julkaisi edelleen *Koulutus ja tutkimus* -tilastosarjaansa, ja samanaikaisesti Suomi jatkoi osallistumistaan IEA:n oppisaavutustutkimuksiin myös 1980-luvulla (Leimu 2004). Voidaankin sanoa, että koulutusta ja oppimista koskeva valtiollinen tiedontuotanto toimi edelleen osana ohjausjärjestelmää huolimatta uusista painotuksista, jotka korostivat esimerkiksi oppilaitosten itsearviointia.

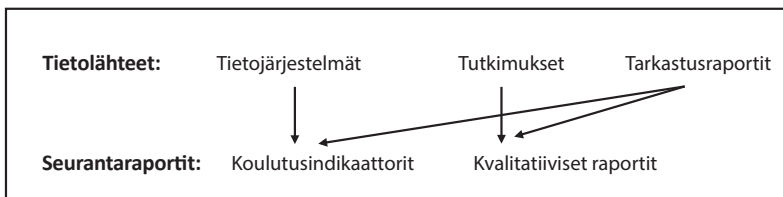
Koulutuksen arviointitoiminnalle määrittyi 1980-luvulla uusi kohde – *tuloksellisuus* – joka nosti esille uusia tavoiterationaalisuuden sääntöjä, esimerkiksi toiminnan hyödyn tarkastelun. Tuloksellisuuden esiinnousu ei merkinnyt kuitenkaan vanhojen käsitteiden väistymistä. 1970-luvulla runsaasti käytetty käsite *vaikuttavuus* esiintyi rinnakkain tuloksellisuuden kanssa: Koulutuksen vaikuttavuuden mittaamisen metodologiaa kehittänyt Tapio Vaherva (1983) käytti vaikuttavuuden käsitettä vastineena englanninkielen termille *effectiveness*. Tällöin vaikuttavuudella tarkoitettiin koulutukselle asetettujen lähi- ja etäistavoitteiden saavuttamista. Vaikuttavuuden rinnakkaiskäsite oli Vahervan mukaan *tehokkuus* (*efficiency*), jota tarkasteltaessa suhteutettiin tavoitteiden saavuttaminen käytettävissä oleviin resursseihin.

Taustaksi uusien käsitteiden esiinnousulle Vaherva (1983) esitti, että vaikuttavuuden käsite liittyi 1970-luvun taloudellisen ke-

hityksen taantumiseen, jonka seurauksena alettiin kiinnittää huomiota koulutuksen kasvaneisiin kustannuksiin ja vaatia perusteluja koulutuksesta saatavalle hyödyille. Koulutusta ei enää ymmärretty itsestäänselvyytenä, jonka avulla uskottiin automaattisesti edistetävän taloudellista kehitystä, elinolosuhteiden parantamista tai tassa-arvon toteutumista.

Kouluhallitukselle valmistelemissaan muistiossa *Lähtökoh-tia koulutuksen vaikuttavuuden seurantajärjestelmän luomiselle Kouluhallituksessa* Elina Lahelma (1984) hahmotteli ”käsitteellistä pohjaa seurantajärjestelmälle, jonka avulla voitaisiin tarkastella koulutuksen vaikuttavuutta, eli koulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista”. Samalla Lahelma analysoi koulutuksen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden käsitteiden sisältöjä Vahervan (1983) esittämän jaottelun pohjalta.

Muistiossaan Lahelma suunnitteli koulutuksen vaikuttavuuden seurantajärjestelmän, joka *tietojärjestelmiä, tutkimuksia ja tarkastusraportteja* hyväksi käyttäen tuottaisi koulutusindikaattoreita ja kvalitatiivisia raportteja kuvion 3 osoittamalla tavalla.



Kuvio 3. Kouluhallituksen alaisen koulu-toimen vaikuttavuuden seurantajärjestelmä (Lahelma 1984)

Seurantajärjestelmän tietolähteet perustuivat rekistereihin ja tilastoihin, joista voitiin muodostaa esimerkiksi koulutusindikaattoreita. Tietojärjestelmien eduksi katsottiin myös, että niistä oli yleensä saatavissa eri ajankohtia kuvaavia lukuja muutoksen kuvaamiseksi. Erilaisista tietojärjestelmistä saatavaa tietoa täydennettäisiin kasvatustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden erityistutkimuksella joko laatimalla koulutusindikaattoreita tai kuvaamalla

vaikuttavuuden laadullista puolta sekä tulkitsemalla kvantitatiivista aineistoa. (Lahelma 1984.)

Lääninhallitusten kouluosastojen koulutoimentarkastajien tarkastusraportit sisälsivät sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista tietoa. Tarkastustoiminnan etuina koulutuksen vaikuttavuuden arvioimisessa Lahelma näki joustavuuden ja nopeuden verrattuna muihin tietolähteisiin. Tarkastuksia oli myös mahdollista suunnata juuri kulloinkin kiinnostaviin kysymyksiin, ja Kouluhallituksen ohjeiden avulla oli mahdollista yhtenäistää tarkastusten raportointikäytäntöjä lääneissä. (Lahelma 1984.)

Lahelman raportin pääpaino oli nimensä mukaisesti *kansallisen seurantajärjestelmän* hahmottelemisessa. Lahelman *valtakunnallinen koulutusindikaattorijärjestelmä* käsitti pitkälti 1970-luvun indikaattorimallinnusten pohjalta konstruoidut viisi tavoitealuetta, joilla koulutuksen vaikuttavuuden kriteereitä ryhdytään etsimään. Varsinaisia koulutusindikaattoreita jäsenitys ei tarjoa, vaan esitti ”esimerkkejä koulutusindikaattorien pohjaksi soveltuvista muuttujista” (Lahelma 1984, 22). Viisi tavoitealuetta, joista kustakin (koulutuksen tehokkuutta lukuun ottamatta) kuvattiin 4–10 muuttujaa, olivat

- talous ja työvoimatarve
- tasa-arvo
- ihmisen toimintakyky yhteiskunnassa
- persoonallisuuden kehitys
- koulutuksen tehokkuus.

Lahelma havaitsi raportissaan, että uudelleen heräävä, lähinnä hallinnollinen innostus erilaisten indikaattorien kehittämiseen konkretisoitui, kun Kouluhallitus päätti samana vuonna jatkaa työskentelyä koulutuksen tuloksellisuuden parantamiseksi: ”Koulutusindikaattoreihin kohdistunut mielenkiinto tuntuu Pohjoismaissa ainakin hallinnossa lisääntyvän” (Lahelma 1984, 16).

Kouluhallitus asetti 1984 työryhmän (*Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevä työryhmä*), jonka toimeksiantona oli ”selvittää koulutuksen tulok-

sellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteiden sisältö ja merkitys Kouluhallituksen tuloskuvassa”, ”selvittää miten tietojärjestelmistä, tehdyistä tutkimuksista ja tarkastustoiminnan raporteista voidaan saada koulutoimen tuloksellisuutta kuvaavaa ja mittaavaa tietoa” sekä ”kehittää järjestelmä, jonka avulla voidaan seurata systemaattisesti koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta” (Kouluhallitus 1986a, 2). Työryhmä tuotti kolme raporttia, joista kaksi käsittelee koulutuksen tuloksellisuutta: ensimmäinen perusopetuksessa (Kouluhallitus 1986a), toinen vapaassa sivistystyössä (Kouluhallitus 1986c) sekä kolmas prosessiarviointia (Kouluhallitus 1986b).

Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsitellyt työryhmä hyödynsi Lahelman (1984) muistioita, mutta luopui ”käymiensä tarkastelujen pohjalta” (Kouluhallitus 1986a, 3) vaikuttavuuden käsitteen käyttämisestä peruskoulussa ja lukiossa. Työryhmä myös luopui Lahelman hahmottelemasta koulutuksen vaikuttavuuden seurantajärjestelmästä, ja korvasi vaikuttavuuden käsitteen suoraan tuloksellisuus-termillä – tosin määritelmän sisältö pysyi samana.

Koulutuksen tuloksellisuudella tarkoitetaan lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai niitä kohti etenemistä. Tavoitteilla tarkoitetaan sellaisia tietoja, taitoja, asenteita ja persoonallisuuden piirteitä, joihin koulutuksella pyritään. (Kouluhallitus 1986a, 3.)

Ratkaisuaan työryhmä perusteli näkökulmalla, jonka mukaan lainsäädännössä yleissivistävälle koulutukselle määritellyt tavoitteet konkretisoituvat kunnan opetussuunnitelmatyön yhteydessä ja viime kädessä itse koulun toiminnassa. Tuloksellisuuden käsitteen katsottiin sopivan paremmin kaksitavoitteiseen lähestymistapaan, jossa yhtäältä pyrittiin hankkimaan keskushallinnolle arviointitietoa koulun toiminnasta ja toisaalta juurruttamaan arviointi koulun oman työn tuloksellisuuden todentamisen ja toiminnan kehittämisen lähtökohdaksi. Vapaan sivistystyön yhteydessä käytettiin kuitenkin vaikuttavuuden käsitettä, koska sen toiminnan seurannan ja arvioinnin katsottiin olevan ennemminkin toiminnan laaja-alaisen tavoitteiden toteutumisen ja vaikutusten seurantaa, toisin sanoen toiminnan yleisen merkityksen arviointia (Kouluhallitus 1986a.)

Laukkasen (1998b) mukaan vaikuttavuuden käsitteestä luovuttiin peruskoulusta ja lukiosta puhuttaessa, koska vaikuttavuuden kehittymiseen ja ilmenemiseen ymmärrettiin kuuluvan suhteellisen kauan aikaa. Samalla tehtiin käytännössä ero koulutuksen *tulosten* (*outputs*) sekä laajempien *vaikutusten* (*outcomes*) välille. Laukkanen tulkitsee, että halukkuus keskittyä ainoastaan suoriin vaikutuksiin liittyi ainakin jossakin merkityksessä 1970-luvulla käytyyn keskusteluun, jossa Kouluhallitusta syytettiin politikoinnista (ks. myös Aho 1996).

Toisaalta *tulos*, *tuloksellisuus* ja *tulosjohtaminen* olivat ylipäättään nousevia käsitteitä Kouluhallituksessa 1980-luvun alkupuoliskolla: esimerkiksi viraston toimintakertomus sai vuonna 1984 nimekseen *Kouluhallituksen tulostiedotus* (Kouluhallitus 1985b, Laukkasen 1998 mukaan). Julkaisussa esiteltiin viraston toiminta vuodelta 1984 tulosjohtamisen käsittein: Kouluhallituksen päämäärä, toiminta-ajatus, toimintakeinot, tuloskuva (avaintulokset eli toiminnan avainalueet ja niiden vuotuiset tulostavoitteet; tukitulokset, ts. tukitulosalueet tulostavoitteineen) sekä arvioitiin näiden tulosten saavuttamista. Kouluhallituksen onkin esitetty olleen ensimmäinen keskusvirasto, joka otti jossakin muodossa tulosjohtamisen käyttöön. Menetelmän toteutus tosin vasta haki muotoaan, eikä siihen sitouduttu hallinnon alemmilla tasoilla. (Laukkasen 1998b.)

Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevä työryhmä päätyikin toteamaan, että tuloksellisuuden seuranta oli ulotettava kouluun ja sen oman toiminnan arviointiin sekä oman työn tuloksellisuuden kehittämiseen.

*Koulutuksen tavoitteiden konkretisointi tapahtuu varsinaisesti kunnan opetussuunnitelmatyön yhteydessä ja itse koulun toiminnassa. Hallinnollisten toimenpiteiden ja koululainsäädäntöön liittyvien uudistusten tulisi ilmetä koulun toimintatavan muuttumisena. Uudistusten vaikutusten tulisi näkyä oppilaiden saavutuksissa ja koulun työilma-
piirissä. Tuloksellisuuden seurannan tuleekin kohdistua oppilaiden tietojen, taitojen ja asenteiden arvioinnin lisäksi koulun toimintatapoihin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. Edellä mainituista perustelluista syistä on välttämätöntä laajentaa tarkastelukulmaa itse kouluun, siellä*

tapahtuvaan oman toiminnan arviointiin ja oman työn tuloksellisuuden kehittämiseen. (Kouluhallitus 1986a, 4.)

Voidaankin sanoa, että Kouluhallitus sijoitti työryhmämuistiois-
saan paikallisen tason arvioinnin yleisempään koulutuksen tulok-
sellisuuden arvioinnin kehikseen. Vaikka koulutuksen tuloksel-
lisuuden tai vaikuttavuuden arviointi ei enää 1980-luvulla ollut
sinällään mitään uutta (ks. Vaherva 1983), keskeinen muutos il-
meni siten, että 1980-luvulle tultaessa vaikuttavuuden tai tulok-
sellisuuden arviointi alettiin nähdä kuuluvaksi myös koulutason
toimintaan.

Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön
tuloksellisuutta käsittelevä työryhmä hahmotteli raportissaan, et-
tä arviointijärjestelmän keskeiseksi arvoitetut ”seurannan kohteet”
(Kouluhallitus 1986a, IV) olisivat lasten ja nuorten elinolot ja toi-
minta koulun ulkopuolella, opetussuunnitelman seuranta, koulu-
tukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi sekä oppi-
lasta tukevien toimenpiteiden käyttö ja resurssit. Tietoa seurannan
kohteista saataisiin koulutoimen omista tietojärjestelmistä sekä
tutkimus- ja tarkastustoiminnasta. Koulutoimen omiksi tietojär-
jestelmiksi työryhmä luetteli Tilastokeskuksen, ylioppilastutkin-
tolautakunnan, yhteisvalinnan ja koulutuskustannusten rekisterit
sekä opettaja- ja oppilaitosrekisterin. Työryhmän muistiossa esitel-
tiin jokaiselta koulutuksen osa-alueelta useita sekä määrällisiä että
laadullisia, yksilöityjä ja yleisiä arviointikohteita, joista jotkut voi-
daan nähdä suorina, koulutuksen tilan muutoksia kuvaavina osoit-
timina – koulutusindikaattoreina.

Työryhmän muistioon sisältynyt *Peruskoulun tilannekartoitus
vuodelta 1986* käytti hyväkseen edellä kuvattuja seurannan koh-
teita sekä erilaisista tietojärjestelmiä saatuja tunnuslukuja. Jakku-
Sihvosen (2001) mukaan tilannekartoitus oli ensimmäinen perus-
opetuksen tila-arviointi, vaikka se ei kaikilta osin sisältänyt ar-
vioinnin keskeisenä tuntomerkinä pidettyä toiminnan hyödyn ja
arvon puntarointia.

Työryhmän koulun prosessiarviointia käsitelleen jaoston työn
lähtökohdat löytyvät niin ikään uuden peruskoululainsäädännön
mukaisesta päätöksenteon delegoinnista ja 1980-luvun alkupuo-

liskolle tyypillisistä toiminnan kehittämisen tavoitteista. Työryhmä näki, että jos arviointi kohdistuisi aikaisempaa enemmän paikalliselle tasolle, nousisi koulujen itsearviointi väistämättä edellytykseksi niiden omaehtoiselle kehittämistyölle.

Uuden koululainsäädännön keskeisenä tarkoituksena on ollut delegoida päätöksentekoa ja vastuuta peruskoulun opetuksen kehittämisestä kunnille ja kouluille. Opetussuunnitelmien paikallinen laatiminen ja kehittäminen edellyttävät myös kuntien ja koulujen toiminnan omaehtoista arviointia. Tällä tavoin voidaan ryhtyä arviointitiedon pohjalta tarvittaviin kehittämistoimiin ja edistää koulun dynaamista muutoskehitystä. (Kouluhallitus 1986b, 1.)

Prosessiarviointia käsittelevän jaoston tavoitteena oli laajentaa perinteisesti *tuotosarvioinniksi* ymmärrettyä arviointia kohti *prosessiarviointia*, jossa saavutettujen tulosten lisäksi myös käytettyjen menetelmien ja valittujen keinojen analyysi tuottaisi oleellista tietoa kohteestaan. Koulujen itsearviointia painotettiin, mutta lisäksi kouluhallinnolta vaadittiin, että koulujen tarkastuksissa on kiinnitettävä huomiota koulutyön tuotosten lisäksi entistä enemmän myös koulutyön prosesseihin. Uskottiin, että tarkastuksien tuloksena, koulutuksen prosessien ulkoisen arvioinnin avulla, saataisiin tietoa myös koulutuksen laaja-alaisista tuloksista, jotka työryhmä ymmärsi vastakohtaksi esimerkiksi ylioppilastutkintotulosten kaltaisille leimallisen määrällisesti ja kapeasti määritellyille tuotosarvioinneille. Prosessiarviointia käsitelleen jaoston jäseniltä ilmestyi vuonna 1989 koulutuksen järjestäjille suunnattu, koulujen oman toiminnan arvioinnin tueksi suunniteltu ohjekirja *Koulun työkäytäntöjen arviointi* (Lyytinen ym. 1989).

On merkillepantavaa, että Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevän työryhmän muistiossa esiteltyä koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallia ei otettu käytäntöön. Malli vaikuttaa saaneen hyvin vähän julkista huomiota, minkä voi päätellä esimerkiksi siihen kohdistuvien viittausten määrästä tutkimuskirjallisuudessa, myöhemmissä hallinnollisissa dokumenteissa sekä tekemissämme haastatteluis-
sa. Eräs mahdollinen selitys löytyy koulutuksen keskushallinnon

uudelleenjärjestelyistä vuosikymmenen lopulla: ”Keskushallinnon, ainakin Kouluhallituksen, energia lieenee 1980-luvun lopulla mennyt Opetushallituksen perustamisen valmisteluun ja odotteluun” (Laukkanen 1998b, 116).

Opetusministeriö ja koulutuksen kansallinen arviointijärjestelmä

Opetustoimen varsinainen toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin kehittäminen alkoi Suomessa keskushallinnon tasolla – käytännössä Kouluhallituksen toimesta – 1980-luvun puolivälissä, jolloin syntyivät ensimmäiset hahmotelmat kokonaisvaltaisesta ja systemaattisesta koulutuksen arviointijärjestelmästä (esim. Lahelma 1984; Kouluhallitus 1986a). Kysymys koulutuksen arvioinnista nousi asialistalle vasta 1980-luvun lopulla opetusministeriössä, OECD:n piirissä alkaneen *International Indicators of Education Systems* (INES) -projektin osana. Hankkeen tarkoituksena oli vastata kansallisten päätöksentekijöiden tiedontarpeeseen tarjoamalla heille mahdollisuus verrata omien maiden koulutusjärjestelmien suorituskykyä muihin maihin ja näin paremmin arvioida sekä valvoa koulutusjärjestelmiensä tehokkuutta ja kehitystä (OECD 1992).

INES aiheutti suoria toimenpiteitä myös Suomessa. Opetusministeriö asetti syyskuussa 1988 työryhmän selvittämään koulutuksen arviointimenettelyjä tehtävinään 1) kartoittaa koulutuspolitiikan tulosten arvioinnin ja arviointimenetelmien tila sekä kehittämistarpeet sekä 2) ehdottaa toimenpiteitä, joiden mukaan Suomessa tulisi edetä tulosarvioinnin ja indikaattorien kehittämiseksi. INES-projekti oli vahvasti mukana molemmissa tehtävissä: työryhmän tuli ottaa kartoituksessaan erityisesti huomioon ”OECD:n piirissä käynnistynyt koulutusindikaattoriaktiviteetti” sekä tehdä ehdotus ”siitä, miten Suomen tulisi osallistua OECD:n koulutusindikaattorihankkeeseen” (OPM 1990, 1).

Vaikka Suomen koulutuspoliittiset yhteydet olivat tiivistyneet OECD:n suuntaan (Niukko 2006b), työryhmän muodostaneet opetusministeriön, Kouluhallituksen, Ammattikasvatushallituksen,

Tilastokeskuksen ja Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen virkamiehet ja tutkijat suhtautuivat koulutusindikaattoreihin penseästi. (Kauko & Varjo 2008; Varjo & Kauko 2008.)

Työryhmän toimeksiantoon sisältyy implisiittinen oletamus siitä, että OECD-järjestön piirissä käynnistynyt kansainvälisten koulutusindikaattorien kehittämishanke olisi erityisen merkittävä myös kansallisen koulutusjärjestelmän kehittämiselle ja arvioinnille. Työryhmä on asiaa selvittäessään kuitenkin havainnut, että sen anti tässä suhteessa on varsin rajallinen ja monessa mielessä problemaattinen. Kansainvälisillä tilastoilla ja indikaattoreilla on toki oma mielenkiintonsa ja informaatioarvonsa. Ne eivät voi kuitenkaan muodostaa keskeistä tietoperustaa yksittäisen maan koulutusjärjestelmän tuloksellisuuden arvioinnille ja kehittämiselle. (OPM 1990, 26.)

Työryhmä määritteli tulokselliseksi koulutuksen, joka ”parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa koulutukselle asetetut päämäärät ja tehtävät” (OPM 1990, 29). Määritelmä on sisällöllisesti sama, jota Kouluhallituksen työryhmä käytti jo vuonna 1986 (Kouluhallitus 1986a). Arvioinnin tehtäväksi OPM:n työryhmän muistiossa oli asetettu puolestaan ”koota tietoa koulutuksen tilasta ja arvioida, miten koulutukselle asetetut tavoitteet saavutetaan tai miten niitä kohti edetään” (OPM 1990, 5).

Vastoin Kouluhallituksen työryhmän muistion (Kouluhallitus 1986a) linjausta koulutuksen vaikuttavuuden käsitettä ei hylätty, vaan se uudelleenmääriteltiin ”koulutuksen ulkoiseksi tuloksellisuudeksi”. Samalla käsitteen sisältö ja merkitys määriteltiin huomattavasti aiempaa tarkemmin.

Koulutuksen vaikutukset välittyvät yhteiskuntaan koulutusta saaneiden mukana. Ne ilmenevät ihmisten eri elämänaalueiden ja elämänvaiheiden tiloina ja olosuhteina, joihin pääsemiseen tai joutumiseen opiskelulla on ollut vaikutuksensa. Näiden tilojen ja olosuhteiden perusteella arvioidaan koulutuksen ulkoista tuloksellisuutta eli vaikuttavuutta. (OPM 1990, 29.)

Työryhmä määritteli arvioinnin tavoitteeksi kehittämisen. Määritelmän mukaisesti arvioinnin ”keskeinen tarkoitus on luoda perustaa koulutuksen päämäärätietoiselle avoimelle kehittämiselle”

kategorisena vastakohtana ”viranomaisvalvonnalle” (OPM 1990, 30). Vaikka ajatus koulutuksen paikallisella tasolla tapahtuvasta kehittämisestä oli mainittu jo 1980-luvun puolivälissä peruskouluissa ja peruskoulun opetussuunnitelmassa, on lausuma keskeinen lähtökohta myöhemmin useasti toistetulle näkökulmalle arvioinnin merkityksestä nimenomaan koulutuksen kehittämisen työkaluna.

Kehittävän arvioinnin velvoite edellytti, että kouluviranomaisten lisäksi kaikki koulujärjestelmässä toimivat asianomaiset – opettajat ja opiskelijat, yleisesti kaikki kansalaiset ja kansalaisryhmät – osallistuisivat arvioinnin kaikkiin vaiheisiin, koska ”koulutus koskettaa kaikkia kansalaisia henkilökohtaisesti” (OPM 1990, 30). Työryhmä hahmotteli kokonaista arvioinnin kohderyhmän ja osallisuuden muutosketjua: ”Koulutuksen tuloksellisuuden arviointia tulee suunnata *viranomaisarviointista asianomaisarviointiin* ja edelleen *kansalaisarviointiin*.” (OPM 1990, 30, korostus alkuperäinen.)

Kuriositeetiksi jääneen kansalaisarvioinnin käsitteen esiin nostamisen lisäksi työryhmän muistion toinen erityispiirre oli eksplisiittisesti artikuloitu näkemys koulutuksesta toimintana, jonka tuloksellisuutta oli hankalaa – ja jollain tapaa epäsuotavaa – arvioida ”liiketaloudellisesti”:

Koulutuksen tehtäviin ja päämääriin suhteutettu arviointi korostaa opiskelulla luotavia sivistyksellisiä valmiuksia, opintojen laatua ja opintoprosessien sisällöllis-rakenteellisia ominaisuuksia. Tälle ajattelulle on vierasta lähestyä koulutuksen tuloksellisuutta liiketaloudellisesti, koulutuskustannusten minimointikysymyksenä. (OPM 1990, kuvailulehti.)

Esikuvaksi arviointitoiminnan tavoitteellisuudelle ja tulosten julkaisemisen systemaattisuudelle koulutuksen suunnittelujärjestelmässä työryhmä asetti korkeakoulujen kehittämislain edellyttämän ”katsauksen korkeakoululaitoksen edellisen suunnitelmakauden toiminnan tuloksiin” (L 1052/1986, 6 §). Muistiosta välittyikin 1980-luvun heräävä tietoisuus arvioinnin merkityksestä ja sen käytön mahdollisuuksista kaikilla koulutyön osa-alueilla.

Koulutusjärjestelmämme tarvitsee tuekseen arviointia ja laajapohjaista, päämääräorientoituvaa tuloksellisuuden arviointia. Tätä tulee liittää kaikkeen koulutyöhön, opiskeluun ja opettamiseen. Arviointi on oleellinen elementti jokaisen koulutuskokonaisuuden toiminnassa ja kehittämisessä. (OPM 1990, kuvailulehti.)

Periaatteellisten linjanvetojen lisäksi työryhmä määritteli myös arviointiin liittyviä käytäntöjä. Työryhmän muistio esitteli arvioinnin kaikkia koulutusjärjestelmän tasoja koskevana jatkuvana toimintana, joka tarjosi uudenlaisia toimintatapoja koulutuksen kehittämiseksi:

- Arviointia on voitava järjestää *millä tahansa tasolla* eli mitä tahansa koulutuskokonaisuutta koskevana. Se voi kohdistua siis esim. koko koulutusjärjestelmään, oppilaitokseen tai ihmisen henkilökohtaiseen koulutusuraan.
- Arviointi tulee nähdä *jatkuvana toimintana ja olennaisena osana opiskelua, opettamista ja koulutuksen kehittämistyötä*. Sen keskeisenä tarkoituksena on tarjota perusteita kaikille näille toiminnoille.
- Arviointimenettely on luonteeltaan ennen kaikkea arviointija kehittämistyötä jäsentävää, sille kysymyksenasetteluja ja ratkaisukriteerejä tarjoavaa sekä kehittymisnäkyymiä avaavaa. Se tarjoaa ennemminkin *lähestymis- ja ajattelutavan* kuin laskukaavoja ja niillä saatavia ”tarkkoja” tuloksia.
- Arviointimenettely luo puitteet eri koulutuskokonaisuuksien arvioinnin ja kehittämisen väliselle koordinaatiolle ja keskusteluyhteydelle. Se tarjoaa yhteisen *viitekehityksen, käsitteistön ja kielen* eri tasojen arviointi- ja kehittämistyölle. Tärkeintä on, että koulutuksen päämääristä ja niiden suhteesta koulutukseen keskustellaan eri tasoilla ja niiden välillä. (OPM 1990, 31, korostus alkuperäinen.)

Lista keinoista, joiden avulla katsottiin olevan mahdollista hankkia tietoa koulutuksen kehittämiseksi, oli mittava. Työryhmä kaavaili, että arvioinnissa käytettäisiin koulutoimen omien tietojärjestelmien, tilastojen ja rekistereiden lisäksi tutkimusten tuloksia,

erityisesti Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksessa tehtävää tutkimustyötä, lääninhallitusten ohjaus- ja seurantatyön tuloksia sekä suoraa palautetta kouluista. Lisäksi hyödynnettäisiin kansainvälisten oppisaavutusvertailujen tuloksia sekä tehtäisiin pohjoismaista yhteistyötä. (OPM 1990, 5.)

Työryhmä totesi eksplisiittisesti koulutuksen arvioinnin tradition ohuuden Suomessa: ”Koulutusjärjestelmän arviointia tai kehittämistä rakenteellis-laadullisena kokonaisuutena ei ole toistaiseksi hallinnon toimesta toteutettu” (OPM 1990, 4). Vaikka arviointimenettelyä selvittäneen työryhmän muistio ei välittömästi saanut aikaan toimenpiteitä, oli se Laukkasen (1998b) mukaan merkittävä päänavaaja opetustoimen arvioinnin kehittämisessä sekä jäsentyneen kansallisen arviointipolitiikan luomisessa. Aikaisemmin koko koulutusjärjestelmään kohdistuvaa arviointia ei ollut käsitelty ministeriön tasolla. Työryhmän muistion myötä ”opetusministeriö tuli tietoisemmaksi arvioinnin tehtävästä ja sen käytön mahdollisuuksista toimintapolitiikan perustelemisessa” (Laukkanen 1998b, 115).

Opetusministeriön havahtuminen koulutuksen arviointiin oliikin ymmärrettävää 1990-luvun alussa tilanteessa, jossa suomalainen koko koulutusta koskeva tiedontuotanto oli murrosvaiheessa. Ristiriitaista oli, että lähes samaan aikaan kun kansainvälisten indikaattorituotannon käynnistettiin uudelleen, erityisesti oppilaitoksia ja opettajia sekä työtään koskeva säännöllinen tietotuotanto loppui, kun Kouluhallituksen 1970-luvun lopulta ylläpitämä Peruskoulun ja lukion oppilaitos- ja opettajarekisteri (PELU) -tietokanta päättyi lukuvuoteen 1992–1993 (Jakku-Sihvonen 2014). Osa PELU-tietokannan sisällöstä siirrettiin vuonna 1991 Opetushallituksen yhteyteen perustettuun OPTI-tietokantaan. Vuosina 1991–2008 käytössä ollut OPTI piti sisällään tiedot lukiokoulutuksen, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutustarjonnasta. Näiden lisäksi tarjolla olivat esimerkiksi perusopetuksen vuosiluokkatiedot, perusopetuksen ja lukion päättöluokkalaisten lukumäärät, lukioiden kielivalikoimat sekä aikuisten ammatillisten näyttötutkintojen järjestämissopimuksia koskevat tiedot.

Mielenkiintoinen havainto on, että OPTI keskittyi tuottamaan nimenomaan koulutusjärjestelmää ja sen rakenteita koskevaa tietoa. Opettajiin, heidän koulutukseensa ja työhönsä liittyvät tunnusluvut jäivät pois suunnitelmallisen ja säännöllisen tiedonkeruun piiristä. Haastattelemamme asiantuntijat pitivät tätä erikoisena ratkaisuna:

(...) siihen saakka Suomea pidettiin tilastotuotannon mallimaana OECD:n piirissä ja nyt kun lähettiin 90-luvun alussa INES-projektin myötä tätä EAG:ta [Education at a Glance], niin me oltiin nolossa tilanteessa, kun meillä oli PELU-järjestelmä poistettu, ei ollut tätä koulutason tietoa, kuntatason tietoa, ei opettajan pätevyyksistä, ei sukupuolista, ei opettajan ominaisuuksista mitään tietoja. Opettajan ominaisuudet olivat niitä tietoja, joita OECD tarvitsi. (...) Eli meillä ei ollut opettajan peruskoulutusta, täydennyskoulutusta varten sitä riittävää tietoa, mikä on meidän opettajakapasiteetti 90-luvun alussa. Ja se oli jonkinlainen virhe kyllä, me ei olla pystytty sille tasolle nousemaan täälläkään hetkellä. (H6, FabQ.)

Ohjauksen, valvonnan ja tiedonhankinnan merkitys

Suomalainen koulu-usko on nimetty erityispiirteeksi, joka auttaa ymmärtämään suomalaisen peruskoulutuksen ohjausjärjestelmän kehittymistä. Simola (2012) nostaa suomalaisen peruskoulun ja siihen kiinnittyvän erityisen koulu-uskon merkittäviksi historiallisiksi taustaselittäjiksi sille, että Suomi teollistui eurooppalaisittain myöhään mutta nopeasti sekä siirtyi ripeästi jälkiteolliseen palveluyhteiskuntaan. Maatalouteen perustuva elinkeinorakenne väistyi Suomessa vasta toisen maailmansodan jälkeen, ja muutos oli ohi parissa vuosikymmenessä. Vastaavasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen alkoi myöhään ja jäi tasoltaan muita pohjoismaita vaatimattommaksi, mutta myös kesti kauemmin.

Koulutusjärjestelmän rakentaminen seurasi samaa myöhäisen liikkeellelähdon aikataulua: oppivelvollisuuslaki saatiin Suomeen yhtenä viimeisistä Euroopan valtioista vuonna 1921, ja koko ikäluokka osallistui kattavasti kansanopetukseen vasta toisen maail-

mansodan jälkeen. Koulutusjärjestelmän rakentamisen myöhäisen liikkeellelähtö näkyy yhä niin kutsuttujen suurten ikäluokkien koulutustasossa: ammattikoulun tai lukion käyneitä tästä ikäluokasta on Suomessa edelleenkin noin 60 prosenttia, kun vastaava osuus muissa pohjoismaissa on yli 70 prosenttia. Voidaankin todeta, että vaikka koulutusmahdollisuuksien laajeneminen alkoi myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa, ne laajenivat nopeasti. (Simola 2012.)

Merkittävää on myös se, että suuret rakenteelliset muutokset ajoittuvat Suomessa päällekkäin toisen maailmansodan jälkeen, kun ne muualla ovat yleensä olleet perättäisiä ja jakautuneet pitemmälle ajanjaksolle. Simolan (2012) analyysin mukaan Suomessa syntyi vahva, jaettu kokemus koulutuksen vaikutuksesta sosiaaliseen nousuun. Maan nopea teollistuminen, palveluvaltaistuminen ja hyvinvointivaltion rakentaminen lisäsivät voimakkaasti toimihenkilöiden ”siistien sisätyöpaikkojen” määrää. Tämä tulkittiin ihmisten kokemuksissa oman koulutuksellisen menestyksen ja ennen muuta maan parantuneiden koulutusmahdollisuuksien ja kohonneen koulutustason ansioksi.

Kolmantena selittävänä tekijänä voidaan nähdä suomalaisen opettajankoulutuksen erityislaatuisuus. Peruskoulunopettajien vahva asema Suomessa johtuu epäilemättä ainakin osittain heidän poikkeuksellisen korkeasta koulutustasostaan. Toisin kuin monissa muissa, maissa suomalaisten yliopistojen hakutilastot osoittavat, että luokanopettajan ammatti vetää pyrkijöitä puoleensa vähintään yhtä hyvin kuin perinteiset akateemiset professiot. On selvää, että näin ei olisi, jos tutkinnon myöntäisi erillinen opettajaseminaari tai opettajakorkeakoulu tai jos se olisi alempi korkeakoulu- tai ammattikorkeakoulututkinto. Luokanopettajan koulutus tosin nousi ylemmäksi korkeakoulututkinnoksi – täysimittaiseksi akateemiseksi maisterintutkinnoksi – paljolti ennakoimattomien yhteensattumien summana, osana korkeakoulujen tutkinnonuudistusta (Simola & Rinne 2010).

Kun tarkastellaan, missä valmiustilassa suomalainen koulutusjärjestelmä ja eritoten peruskoulun hallintojärjestelmä oli 1980-luvun lopussa, on lähtökohdaksi otettava pitkä historiallinen kehitys

1860-luvulta kansakoulun synnystä 1970-luvun yhdeksänvuotiseen yhtenäiskouluun. Keskitetyn kouluhallinnon ja yksityiskohdaisen ohjauksen taustalla on näkemys siitä, että peruskoulureformin ja yhdeksänvuotisen yhtenäisen oppivelvollisuuskoulun toteuttaminen vaati vahvaa keskusvaltaista säätelyä ja kontrollia. Keskeinen tendenssi aina 1980-luvulle asti olikin hallintokoneiston kasvaminen. Kehityslinja korostui peruskoulun syntyvaiheessa, jolloin tiukalla top-down-ohjauksella katsottiin voitavan taata peruskoulun yhtenäisyys koko maassa – ja tätä kautta koulutuksellisen ja alueellisen tasa-arvon toteutuminen.

Muutospaineet vanhaa hallintamallia kohtaan alkoivat nousta esiin 1980-luvun puolivälin tienoilla osana koko valtionhallinnon uudistuskehitystä. Koulutarkastajien, lääninhallitusten ja keskusviraston tekemän valvontatyön ja tiukan normiohjauksen tilalle oli alettu vaiheittain pohtia uudentyyppistä mahdollisuutta arvioida toiminnan tuloksia jälkikäteen. Osana tätä kehityslinjaa Suomessa hahmoteltiin 1980-luvun kuluessa arviointiin liittyviä käsitteitä ja suunniteltiin arvioinnin mekanismeja. Tässä tilanteessa koulutuksen arvioinnin kehittämistä rakennettiin ikään kuin kahta kautta. Yhtäältä vaatimukset desentralisaatiosta, deregulaatiosta ja kaikkinaisesta hallinnan hajauttamisesta merkitsivät koulutuspolitiikan painopisteen siirtymistä kohti paikallista tasoa. Toisaalta samaan aikaan OECD:n INES-hanke toimi eräänlaisena päänavaajana, kun kansalliset koulutusta koskevat ratkaisut alkoivat kytkeytyä ylikansallisten järjestöjen toimintaan.

5. Arviointi osana 1990-luvun koulutuspoliittista käännettä

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ja Euroopan unioni ovat olleet viime vuosikymmenten keskeisimpiä ylikansallisia koulutuspoliittisia toimijoita. Molempien koulutuspoliittisia linjauksia yhdistävät pitkälti samankaltaiset tavoitteet: talouskasvun ja teknologisen kilpailukyvyyn edistäminen, sosiaalisen kehityksen tukeminen sekä koulutuksen laadun kehittäminen. Näitä tavoitteita kansainvälisen yhteistyön lisäksi muun muassa elinikäistä oppimista ja oppimisteknologian käyttöä edistämällä.

OECD kehitteli jo vuonna 1973 omaa koulutusindikaattorijärjestelmäänsä laajan sosiaali-indikaattorihankkeensa ohessa ja on siitä lähtien panostanut jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien arviointiin ja vertailuun (Varjo & Kauko 2008; Kauko & Varjo 2008). Järjestö onkin profiloitunut koulutuspolitiikassa leimallisesti asian tuntijaorganisaatioksi, joka toteuttaa tutkimus- ja kehittämisprojekteja ja antaa niiden tulosten pohjalta toimenpidesuosituksia jäsenmaiden kansallisten politiikkojen tekemisen pohjaksi. OECD:n julkaisemia maa- ja teema-arviointeja sekä *Education at a Glance* ja *Programme for International Student Assessmentin* (Pisa) kaltaisia vertailuja on siteerattu laajasti sekä hallintoon että tutkimukseen liittyvissä yhteyksissä. Ne ovat saavuttaneet myös runsaasti huomiota joukkotiedotusvälineissä. (Niukko 2006b; Kallo 2009; Laukkanen & Ollikainen 2001.)

Euroopan unionin toiminnassa keskeisiä ovat puolestaan olleet opiskelijoiden ja koulutusalan asiantuntijoiden liikkuvuuteen ja vaihtoon liittyvät kysymykset. EU:n rakennerahastojen avulla on tuettu erilaisia alueellisesti painottuneita koulutukseen, tutkimukseen ja kulttuuriin liittyviä hankkeita. (Naumanen, Leppänen & Rinne 2008; Lampinen 2003; OPM 2001b.) Unioni aktivoitui koulutuksen arviointiin liittyvissä kysymyksissä vasta vuonna 1995, kun Euroopan komissio alkoi valmistella toimenpiteitä koulutuksen laadunarviointiin liittyvän yhteistyön kehittämiseksi (Fredriksson 2003). OECD:tä voidaankin pitää koulutusta koskevan tiedon tuottamisen edelläkävijänä Euroopan unioniin verrattuna. (Varjo & Kauko 2008; Kauko & Varjo 2008.)

Samaan aikaan kun ylikansallisten järjestöjen koulutuspoliittinen toiminta on aktivoitunut, Suomen koululakeja on vähin erin tarkistettu vastaamaan muuttunutta poliittista ilmastoa ja hallintokulttuurin uusia tavoitteita. Yhteistä muutoksille on ollut suoran valtiollisen ohjauksen vähentäminen ja paikallisen päätösvallan lisääminen. Koulutuksen järjestämistä koskevaa sääntelyä on purettu sekä laeissa että alemman asteisissa normipäätöksissä. Erilisiä rahoitusjärjestelmiä on koottu yhteen ja muutettu menoperusteisista laskennallisiksi. Uuden koululainsäädännön periaatteiden mukaan oppilaitosten ylläpitäjät voivat päättää aikaisempaa itsenäisemmin toiminnastaan sekä profiloitua entistä omaleimaisemmin. Kansalliset tavoitteet säädetään valtakunnallisesti opetussuunnitelman perusteissa samalla kun keinojen etsiminen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on annettu koulutuksen järjestäjien vastuulle. (Varjo 2007.)

Jo 1980-luvulla alkanut yleinen hallinnon hajauttaminen koulutusjärjestelmässä ja Suomen avautuminen kansainväliselle yhteistyölle ovat niitä 1990-luvun suuria kehityslinjoja, jotka loivat painetta koulutuksen arviointiin liittyvien periaatteiden ja käytäntöjen kehittämiselle. Myös talouden suhdannevaihtelut ovat merkittävässä asemassa uuden koulutuspolitiikan muotoutumisessa: 1990-luvun alkupuoliskon lama merkitsi toisen maailmansodan jälkeisen Suomen syvintä taloudellista kriisiä. Erityisesti kuntien valtionosuusuudistus 1993 sekä uusi kuntalaki 1995 mer-

kitsivät paikallisen autonomian lisäämistä. Yhdestä Euroopan keskitetyimmistä kouluhallinnoista siirryttiin muutamassa vuodessa yhdeksi kaikkein hajautetuimmista (Simola, Rinne, Varjo, Pitkänen & Kauko 2009). Edellä mainittujen kehityslinjoiden yhteisvaikutuksena päättäjien ja virkamiesten mielenkiinto kohdistui 1990-luvun kuluessa yhä enenevästi toiminnan tuloksiin ja niiden vertailuun myös koulutoimessa. Käytännön toteutuksesta vastasi pitkälti Opetushallitus.

Uusia koulutuspoliittisia linjauksia

1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla suomalaiselle koulutusjärjestelmälle haettiin uusia linjauksia osana koko valtionhallinnon muutosprosessia. Haastateltavamme taustoittavat kehityskulkuja poliittisten voimasuhteiden muutoksilla:

Siinä oikeastaan voisi sanoa näin, että 80-luvulla oli pystytty desentralisoimaan, ja kun vuodesta -87, kun Holkerin hallitus tuli, niin politiikan asetelma muuttui. Se vapautti ottamaan huomioon enempi tällöisiä radikaalejakin ratkaisuja. Silloin tällöinen kansainvälinen oppi, se niin kuin nousi. Nousi huomattavasti tärkeämmäksi. (...) Minulla on sellainen käsitys, että tämä politiikan muutos aiheutti sen, että lähdettiin niin kuin katsomaan sellaisten maiden järjestelyjä, jotka edustivat samanlaista poliittista linjaa. (H4, FabQ.)

(...) kyllä siinä aika voimakkaasti tuli tämä kilpailu, kilpailuhenki siinä ja se oli minun näkökulmastani aika jyrkkä muutos. Kun aikaisemmin oltiin tällöisellä hyvin tasapäisyyden linjalla, jota minä vähän niin kuin kammosin vanhan ajatteluni pohjalta ja sitten yhtäkkiä mentiin tähän kilpailuun, jota minä taas rupesin kammoamaan, että mennään niin kuin yhtäkkiä tähän toiseen suuntaan. Kyllä siinä oli selvä tällöinen, se oli aika nopea koulutuspoliittinen ilmastonvaihdos siinä. (H7, FabQ.)

Avaindokumentteina 1990-luvun koulutuksen arviointijärjestelmän kehittäelytyössä toimivat opetusministeriön Finlandia-talon koulutuspoliittisessa seminaarissa julkaistu *Koulutuksen kehittäminen* -keskustelualoite (OPM 1989a), pääministeri Harri Holke-

rin (kok.) hallituksen koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle (VNS 3/1990 vp) sekä ensimmäinen koulutuksen kehittämissuunnitelma (OPM 1991).

Koko koulutusjärjestelmää koskevien rakenteellisten sekä sisällöllisten suuntaviivojen – *visioiden* – hahmottelua varten opetusministeriöön asetettiin syksyllä 1987 erityinen koulutuspolitiikan johtoryhmä, johon kuuluivat ministerien lisäksi kaikki hallinnon alan korkeimmat virkamiehet (Autio 1997). Johtoryhmä valmisteli vuoden 1988 aikana muistiota (OPM 1989a), joka tarkasteli harjoitetun koulutuspolitiikan tuloksia, arvioi koulutuksen kehittämistarpeita sekä hahmotteli peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittämislinjoja pidemmällä aikavälillä. Opetusministeriön kehittämisvisio korosti tavoitteiden saavuttamisen todentamisen merkitystä arvioinnin, vertailun ja seurannan avulla. Koulutusjärjestelmän arviointi olikin nostettu yhdeksi koulutusjärjestelmän ja koulutuksen kehittämisen lähtökohdista:

f) Koulutusjärjestelmän kokonaisuuden arvioinnin ja suunnittelun vahvistaminen; seurannan monipuolistaminen ja kansainvälisen vertailun kehittäminen; toiminnan tehokkuuden lisääminen; hallinnon hajauttaminen ja joustavien ohjaus- ja päätöksentekomenettelyjen kehittäminen (OPM 1989a, 17).

Yhtäältä onkin nähtävissä, että koulutuksen arviointi oli 1980-luvun lopulla yleisesti nousemassa oleva kehityslinja, joka oli lunastamassa paikkaansa suunnittelun sekä seurannan rinnalla koulutusjärjestelmän ohjausmekanismina. Toisaalta tavoite kansainvälisten vertailujen kehittämisestä oli jo konkretisoitunut OECD:n INES-hankeeseen osallistumisen myötä. Tämä on huomion arvoista, sillä opetusministeriön koulutuspoliittinen visio oli merkittävä aloite suomalaisen koulutusjärjestelmän tulevaisuuden hahmottamisessa sekä samalla sen hallinnon uudelleenrakentumisessa.

Koulutuspolitiikan johtoryhmän muistio *Koulutuksen kehittäminen* (OPM 1989b) julkaistiin helmikuussa 1989 Finlandia-talossa pidetyssä laajassa koulutuspoliittisessa seminaarissa, jonka tunnelmaa tilaisuuden puheenjohtajana toiminut kansliapäällikkö Numminen (1994, 41) on kuvannut ”ajoittain suorastaan myrskyi-

säksi”. Seminaari nostatti laajaa julkista koulutuspoliittista keskustelua, joka tosin pääsääntöisesti pyöri keskustelualoitteessa esitetyn niin sanotun nuorisokouluvision ympärillä (OPM 1989b).

Holkerin hallitus antoi eduskunnalle koulutuspoliittisen selonteon *Suomen koulujärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämissuunnitelmat* (VNS 3/1990 vp) toukokuussa 1990. Koulutuksen ohjauksjärjestelmän kehittämisen lähtökohdiksi asetettiin tehtävien ja toimivallan hajauttaminen, hallinnon rationalisointi sekä toiminnan laadun parantaminen ja palvelujen tason nostaminen (VNS 3/1990 vp). Kouluhallinnon hajauttamisen ja deregulaation kehityssuunnitelmat on artikuloitu esityksessä selkeästi.

Toiminnan järjestelyistä tulee päättää mahdollisimman pitkälle toimeenpanevissa yksiköissä (kunnat, oppilaitokset). Tämän johdosta tehtäviä ja toimivaltaa siirretään ensisijaisesti kunnille ja kuntainliitoille sekä oppilaitoksille. Toimeenpaneviin yksiköihin kohdistuvaa sitovaa ohjausta vähennetään ja väljennetään. (VNS 3/1990 vp, 68.)

Koulutuksen arvioinnin merkitys nousee esille nimenomaan osana yleistä hallinnon hajauttamisprojektia. Myös koulutuksen keskuhallinnolle hahmoteltiin selonteossa eksplisiittisesti uudenlaista roolia: pois palveluiden tarjoajan asemasta kohti palvelutarjonnan säätelijää sekä tarjottujen palveluiden evaluoijaa (vrt. Scott 1995). Selonteon mukaan

Ylempien viranomaisten tehtävänä tulee olla tavoitteiden ja toimintalinjojen määrittely sekä toimintaedellytysten luominen. Yksityiskohdainten normipäätösten valmistelusta ja niiden noudattamisen valvonnasta voidaan luopua. Toiminnan tuloksiin ja vaikutuksiin kiinnitetään lisääntyvää huomiota, ei menettelytapoihin toimintaa järjestettäessä. Seurannan, arvioinnin ja ennakoinnin asema korostuu ja muodostuu keskeiseksi. Toiminnallis-taloudellista analyysia ja arviointia tehostetaan. (VNS 3/1990 vp, 72.)

Kuten opetusministeriön kehittämissuunnitelmassa (OPM 1989a), myös Holkerin hallituksen koulutuspoliittisessa selonteossa lausumat liikkuivat yleisellä ja periaatteellisella tasolla. Selonteko ei esitellyt yksilöityjä suunnitelmia tai vaatimuksia esimerkiksi kan-

sallisen arviointijärjestelmän luomisesta tai keinoista arvioinnin tulosten kytkemiseksi tiukemmin osaksi koulutuksen ohjausjärjestelmää. Korkeakoululaitos muodosti kuitenkin poikkeuksen: selonteon yliopistoja koskevat lausumat olivat muita koulutusasteita huomattavasti yksilöidympiä ja velvoittavampia. Selonteko esimerkiksi edellytti, että korkeakoululaitosta kehitetään jo Sorsan IV hallituksen vuosille 1987–1991 tekemän valtioneuvoston päätöksen mukaisesti:

- kaikissa korkeakouluissa otetaan käyttöön toiminnan arviointijärjestelmä, joka tuottaa riittävät ja vertailukelpoiset tiedot tutkimuksen ja opetuksen tuloksista sekä niiden kustannuksista
- korkeakoulut määrääjain raportoivat toimintansa tuloksista, joista esitetään yhteenveto korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmassa
- uusia voimavaroja kohdennettaessa otetaan huomioon tutkimuksessa ja koulutuksessa saavutetut tulokset ja että olemassa olevia voimavaroja kohdennetaan uudelleen muuttuvien tarpeiden mukaisesti. (VNS 3/1990 vp, 37.)

Selonteossa todetaan konkreettinen – ja jo toteutunut – toimenpide eli korkeakoulujen toiminnan tuloksellisuuden palkitseminen siten, että

(...) osa tulo- ja menoarviossa osoitetuista lisäavustuksista on jaettu korkeakouluille saavutettujen tulosten perusteella. Tulosten mittamista on toistaiseksi voitu harjoittaa ainoastaan rajoitetussa määrin, mutta työ monipuolisempien toiminnan arviointi-indikaattoreiden kehittämiseksi jatkuu. (VNS 3/1990 vp, 38.)

Eduskunta käsitteli selontekoa toukokuussa 1990 poikkeuksellisen mittavassa lähetekeskustelussa (Varjo 2007). Opetusministeri Christoffer Taxellin (r.) esittelypuheenvuorossa koululaitoksen tavoitteiden saavuttamisen todentaminen sekä tulosten vertailu saivat lisää merkitystä. Opetusministeri katsoi puheenvuorossaan, että hahmoteltava uudenlainen koulutuksen sääntelyjärjestelmä

edellytti uudenlaisten arviointimenetelmien ripeää kehittämistä korkeakouluissa kehitetyn mallin mukaisesti kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla:

Päätösvallan delegointi asettaa suurempia vaatimuksia opetuksen ja tutkimuksen arviointimenetelmien kehittämiseksi. Uusia menettelyjä on jo kokeiltu korkeakouluissa, joiden itsenäistä päätöksentekoa on voimakkaasti lisätty viime vuosien aikana. Tarkoituksena on ulottaa arviointimenetelmien kehittäminen myös muille koulutuksen tasoille. Näiden uusien arvioinnin keinojen etsiminen ja testaaminen ovat eräs niistä tehtävistä, joihin ensi vuonna perustettavan Opetushallituksen tulee paneutua. (Ministeri Christoffer Taxell, r., Valtioapäiväasiakirjojen 1990, 1829 mukaan.)

Ministeri Taxellin esittelemät linjaukset osoittautuivat kestäviksi. Osana koko valtionhallinnon sektorisuunnittelun rationalisointihanketta valmisteltu ensimmäinen koulutuksen kehittämissuunnitelma – *Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996* (OPM 1991) – julkaistiin marraskuussa 1991. Pääministeri Esko Ahon (kesk.) hallituksen koulutuksen kehittämissuunnitelmassa tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvien tavoitteiden merkitys korostui valtiontalouden taantuman määrittämässä olosuhteissa. Esille nousi myös mahdollisuus käyttää koulusaavutuksia oppilaitoksen tuloksellisuuden mittarina: ”Päättötutkintojen ja päättötöiden käyttöönotto opiskelijoiden koulusaavutusten ja oppilaitosten tuloksellisuuden mittarina selvitetään” (OPM 1991, 12). Samalla oppilaitosten mitattua ”todellista tuloksellisuutta” esitettiin käytettäväksi esimerkiksi määrärahojen allokoinnin perusteena: ”Taloudellisen tilanteen heikentyessä nousee kustannus-hyötysuhde entistä tärkeämmäksi voimavarojen kohdentamisen kriteeriksi” (OPM 1991, 31).

Kehittämissuunnitelma kertoo jo Holkerin hallituksen koulutuspoliittiseen selontekoon sisältyneen yleisperiaatteen, jonka mukaan koulutuksen ohjauksessa siirrytään normiohjaukseen perustuvasta sääntelystä valtakunnallisten koulutustavoitteiden asettamiseen, seurantaan ja arviointiin. Koulutuksen arvioinnin käsitteen sisältö sekä toiminta-ala saivat samalla täsmällisempää strategista

määrittelyä. Huomion arvoista onkin, että yleisen ja yksilöimättömän *koulujärjestelmän* lisäksi myös yksittäisen *oppilaitoksen* toiminnan tuloksellisuus ymmärrettiin nyt keskushallinnon arvioinnin kohteeksi.

Koulutuksen ja etenkin yksittäisten oppilaitosten todellisen tuloksellisuuden selvittämiseksi kehitetään sekä valtakunnallisia että oppilaitosten itsearviointiin perustuvia arviointimenetelmiä ja tuloksellisuuden mittareita. Koko koulujärjestelmän toimivuutta, sen rakennetta ja sisältöä arvioidaan sekä määrällisesti että laadullisesti (OPM 1991, 31, korostus alkuperäinen).

Vuoden 1991 kehittämissuunnitelman keskeisten sisältöjen voidaan todeta kuitenkin liittyneen ennemminkin yleisiin yksilöllisyyden, hallinnon hajauttamisen ja toiminnan tehostamisen kehityslinjoihin kuin eksplisiittisesti koulutuksen arvioinnin sekä sen merkityksen esiintuomiseen – lukuun ottamatta yliopistoja ja korkeakouluja. Kehittämissuunnitelma painotti muista koulutusasteista poikkeavalla konkreettisella tavalla tuloksellisuuden ja laadun käsitteitä korkeakoulusektorin yhteydessä, mikä ennakoii yliopistojen siirtymistä tulosohjaukseen.

Korkeakoulujen tavoitteenasettelussa käytetään perus- ja jatkotutkintojen lukumääriä sekä sanallisia tavoitteita. Tuloksellisuutta mitataan muun muassa suhteuttamalla suoritettujen tutkintojen lukumäärät käytettävissä olleisiin voimavaroihin. Tuloksellisuuden arvioinnissa kiinnitetään myös laatuun huomiota. (OPM 1991, 31.)

Huomion arvoista on, että tulosohjauksen käyttöönotolla perusteltiin uudenlaisten mittausjärjestelmien kehittämistä, joiden avulla yliopistojen suoritteita määriteltäisiin ja yhteismitallistettaisiin. Vuonna 1984 asetettu *Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien työryhmä* kartoittikin korkeakouluissa koottuja tilastoja ja hahmotteli muistiossaan valtakunnallista systemaattisesti koottua tietokantaa. Ehdotus käynnisti KOTA-tietokannan suunnittelun. (Jalava ym. 2012.) Tuloksellisuuden arvioinnin alustavien mitareiden lisäksi koulutuksen kehittämissuunnitelma hahmotteli myös uudistuvan yliopistojen arviointijärjestelmän toimintatapoja

(valtakunnalliset koulutusalaakohtaiset arvioinnit, eräiden korkea-koulujen kokonaisarvioinnit), siinä vaikuttavia toimijoita (opetusministeriö, korkeakoulut, korkeakouluneuvosto) sekä sen eettisiä periaatteita (riippumattomuus, luotettavuus).

Laukkanen näkee kehittämissuunnitelman arviointiin liittyvät linjaukset urauurtavina sekä poliittisesti merkittävänä:

Aikaisemmin opetusviranomaiset eivät olleet saaneet näin selkeätä velvoitetta arviointien tekemiseen. Ennen maan hallitus ei myöskään ollut esittänyt ilmeisen avointa epäilystä siitä, että koulujen todellisesta tuloksellisuudesta ei olisi esitetty sille riittäviä tai varsinkaan paikkansapitäviä selvityksiä. Samalla siis linjattiin päätäntävällän hajauttamista ja annettiin keskushallinnolle toimivalta kontrolloida kuntien koulutoimen tuloksellisuutta arviointitoiminnan avulla. (Laukkanen 1998b, 122.)

Koulutuksen kehittämissuunnitelmaa jouduttiin tarkistamaan puolitoina vuotta myöhemmin valtiontalouden heikkenemisestä johdettujen ”keskeisten lähtökohtien” ja ”taloudellisten ehtojen” muuttumisen takia valtioneuvoston kesällä 1993 antamalla päätöksellä (VN 1993a, 5). Taloudellisen tilanteen poikkeuksellisuutta, jossa kehittämissuunnitelman tarkiste annettiin, kuvastaa esimerkiksi se, että vuoden 1994 valtion budjettineuvotteluissa koulutuksen ja tutkimuksen päälukujen osalle tulivat lähes 12 prosentin nettosupistukset.

Kehittämishjelman tarkiste ei vienyt koulutuksen arvioinnin kehittelyä varsinaisesti alkuperäistä vuoden 1991 kehittämissuunnitelmaa pidemmälle. Uusia teemoja olivat Suomen Akatemian ja korkeakoulujen yhteistyönä muodostettavat huippuyksiköt tärkeille tutkimusaloille sekä kaavailu koulutuksen arvioinnin aseman korostamisesta Opetushallituksen tehtävien joukossa muodostamalla Opetushallituksesta vuonna 1994 *Suomen opetuskeskus* -niminen kehittämissuunnitelma, jonka toiminta-alueita olisivat opetuksen kehittäminen, koulutuksen arviointi sekä eräät tukipalvelut. (VN 1993a.)

Ylikansallinen astuu esiin: OECD ja INES-projekti

Desentralisaation kaltaisten yleisten hallinnon kehityslinjojen lisäksi Suomen kansainvälinen toimintaympäristö alkoi muuttua 1980-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien – ja samalla luoda painetta koulutuksen arviointia koskeville toimenpiteille.

Koulutuksellisen tuloksellisuuden määrittäminen ja erityisesti koulutusindikaattoreiden kehittäminen saivat uutta nostetta OECD:n piirissä 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, kun kansainvälisten koulutusjärjestelmien vertailemiseksi alettiin jälleen vaatia kvantitatiivisia analyysejä.

Muistan sen verran, että se oli yksi tällainen auktoriteetti lyhyen aikaa, joka vaimeni sitten lähes kokonaan koko indikaattoriajattelu. Ja sitten se palasi sitten vasta -87 OECD:n kokouksessa, jolloin siis USA:ssa alettiin painottaa tämän tyyppistä ajattelua ja sitten se otettiin OECD:n piiriin, ja ehkä Luganon kokous, OECD:n Luganon kokous oli se, joka käynnisti indikaattoriajattelun ja siitä syntyi sitten EAG eli Education at a Glance julkaisu. (H6, FabQ.)

Puhuessaan 1980-luvun loppua edeltävästä ajanjaksosta haastattelemamme asiantuntijat painottavat koulutuksen arvioinnin erillisiä kehityslinjoja sekä vaihtelevia käyttötarkoituksia eri kansallisissa konteksteissa. Koulutuksen arviointi näyttäytyy lähtökohtaisesti kansallisena toimintana.

Vanhin perinnehän on tietysti tämä jenkkiläinen akkreditointi, sehän alkoi 1800-luvun loppupuolella. Täytyy sanoa, että se on niin kuin hämmästyttävän elinvoimainen ja siellähän se on monenlaisia vaiheita käynyt läpi, ihan metodisestikin, mihin se fokuoittuu ja miten se organisoituu ja näin pois päin. (H2, FabQ.)

(...) minulla on kyllä se käsitys, että nimenomaan tämä keskustelu hyvin pitkälti sitten on taas noissa kansainvälisissä järjestöissä ollut aluksi tämmöistä brittivetöistä. Eli eiköhän jäljet siinä sitten enemmän tai vähemmän johda tähän Thatcherin aikaiseen valtiolliseen politiikkaan, jossa tämmöistä tietynlaista epäluuloisuutta koulutusjärjestelmää kohtaan ja sen laatua kohtaan sinänsä oli. Ja sitten toisaalta sen jälkeen, kun tuli tämmöistä halukkuutta panostaa kuitenkin

kin koululaitokseen, niin sitten heräsi kysymys siitä, että jos sinne panostetaan, niin meidän täytyy tietää, että mitä sillä saadaan aikaan. (H12, FabQ.)

Helka Annala (1998) yhdistää 1980-luvulla uutta nostetta saaneet koulutusindikaattorit ja niiden kehittämisen nimenomaan koulujen tehokkuutta kuvaaviin tutkimuksiin (*Effective School Movement*; ks. esim. Halinen 1995). Tutkijoiden lisäksi myös kouluviranomaiset alkoivat kiinnittää huomiota koulujen toiminnan tuloksiin. Opetustoimen tilivelvollisuuskysymykset nousivat keskeisiksi erityisesti Yhdysvalloissa, jossa vuoden 1983 *A Nation at Risk* -raportin mukaan koulutuksen taso oli luvattoman heikko. Ratkaisuksi komitea esitti täsmällisten ja mitattavien oppimisstandardien asettamista sekä osaamistasojen arvioimista osavaltioittain. USA:n vuonna 1983 julistama amerikkalaisen koulutuksen hätätila heijastui myös OECD:n toimintapolitiikkaan (Papadopoulos 1994; Laukkanen 1994; Tröhler 2013). Erään haastateltavamme mukaan:

(...) en tiedä tarkalleen sitä syytä, miksi se sitten nousi täällä kokouksessa, minulla on semmoinen kuva, että Yhdysvaltain edustaja nosti sen silloin esiin ja siitä alkoi uusi keskustelu (H6, FabQ).

Yhdysvaltojen vaikutus olikin erityisen merkittävänä vuonna 1988 käynnistetyssä *International Indicators of Education Systems* (INES) -projektissa, jonka tarkoituksena oli vastata kansallisten päätöksentekijöiden tiedontarpeeseen tarjoamalla heille mahdollisuus verrata omien maidensa koulutusjärjestelmien suorituskykyä muihin maihin ja näin paremmin arvioida sekä valvoa koulutusjärjestelmiensä tehokkuutta ja kehitystä (OECD 1992). Käytännössä tämä tapahtuisi luomalla vertailukelpoinen, luotettava ja toimintapoliittisesti helposti hyödynnettävä valikoima keskeisiksi ymmärrettyjä osoittimia koulutuksen alueelta (OECD 1992). Tavoite on toteutunut näyttävästi 1992 lähtien julkaistun vuosittaisen, laajasti luetun ja siteeratun *Education at a Glance* -julkaisun muodossa.

INES-projekti oli keskeinen mekanismi koulutuksen arvioinnin erillisten kansallisten kehityslinjojen risteytymisessä ja yhteen kietoutumisessa. Suomi ei tosin lähentynyt ylikansallista tasoa kovinkaan nopeasti. Aluksi OECD:n koulutuksen arviointia koskevat

tavoitteet näyttäytyivät Suomesta käsin kovin vierailta. Haastattelviemme mukaan:

(...) tämä että pitää saada mittaamista, mittaamista ja sitä kautta ikään kuin tehoja irti niin järjestelmästä kuin opettajista. Kun me täällä sentään korostimme, korostimme ja ehkä nyt Suomessa poikkeuksellisen voimakkaasti sitä, että ei tämä laadunvarmistus voi perustua koulujen väliseen kilpailuun, oppilaiden väliseen kilpailuun, opettajien väliseen kilpailuun. Sillehän me jouduimme antamaan periksi vasta 90-luvulla. Mutta että silloin 80-luvulla oltiin hyvin tiukasti sitä mieltä, että tätä prosessia koulun sisällä on tuettava muulla tavoilla kuin mittaamalla. (H1, FabQ.)

Mutta, ehkä tämä indikaattorikehittäminen oli kanssa yksi sellainen mitä monesti harrastettiin ja johonka me emme lähteneet mukaan. Että oikeastaan vasta OECD ja EU rakastavat indikaattoreita ja nyt tulee joka vaivaan, aikuiskoulutusta myöten. (H2, FabQ.)

Periaatteellisempien näkemysten lisäksi tiedontuotannon kehittymättömyys on esitetty erääksi syyksi sosiaali-indikaattoriliikkeen hiipumiseen 1970-luvun puolivälissä (Varjo & Kauko 2008). Uudelleen heränneen ylikansallisen tahtotilan lisäksi myös kehittyneet tekniset valmiudet olivat keskeisellä sijalla koulutusindikaattoreiden ”toisessa tulemisessa” 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.

(...) yksi sellainen keskeinen syy, miksi näitä indikaattoreita alettiin tehdä, oli se, että löydettiin uusia tapoja esittää asioita eli alettiin löytää tämmöistä yhteismitallisen tiedon tuottamisen mahdollisuuksia eri maista. Eli tämmöinen tekninen kehitys, luulen että tämä tekninen kehitys oli yksi niitä keskeisiä. (H4, FabQ.)

Samalla myös keskeisimmän ylikansallisen arviointitoimijan, OECD:n, harjoittama koulutuspolitiikka on muuttunut. Risto Rinne, Johanna Kallo ja Sanna Hokka (2004) esittävät, että 1990-luvulle tultaessa OECD omaksui roolin jäsenmaidensa koulutuksen laadun tarkkailijana uudelleen löydettyjen koulutuksen taloustieteen sekä inhimillisen pääoman teorian vakiinnuttaessa asemaansa järjestön linjauksissa ja julkaisuissa. Mittaamiseen ja vertaamiseen kytkey-

tyvät yksilöllistymisen ja tuloksellisuuden vaatimukset käyvät selvästi ilmi myös haastatteluistamme:

(...) siis jonkinlainen tällainen ideologinen perusta, että tällaista yksilöllisyyttä, kilpailua korostava henki ohjaa koulutusjärjestelmän kehittämistä, ja sitten sillä pyritään jollakin tavalla niin kuin, siis ymmärtämättä sitä, että koulutus on hyvin pitkäjänteistä toimintaa. Pyritään tällaiseen nopeaan, kun on ongelma, niin se pyritään ratkaisemaan tällaisella keinolla, että pannaan mittausta päälle ja kun todetaan että on tuota, voisiko sanoa ongelmia tämän tason saavuttamisessa niin tehdään siitä sitten johtopäätökset. Usko siihen, että kilpailemalla, mittaamalla voidaan saada laatuun parannusta, ja tulos on sitten tämä. (...) Eli entisillä resursseilla tai entistä pienemmillä resursseilla lisää ikään kuin tulosta niin eihän siinä silloin oikein muuta keinoa ole kuin pyrkiä tällaiseen mittaamiseen, jonka ongelma on tietysti sitten se, että kasvatuksessa puheen ollen mitattavat asiat ovat kyllä vähän rajalliset. (H1, FabQ).

INES-projektin lähtökohdat ja tavoitteet olivatkin eri tavalla painottuneita kuin OECD:n aikaisemmat indikaattorihankkeet. 1970-luvun tasa-arvon korostus oli muuntunut 1980-luvun myötä uskoksi koulutukseen taloudellisen tuottavuuden tekijänä sekä oppimiseen yksilöiden, organisaatioiden ja kansantalouden kilpailukyvyyn kehittäjänä: ”Taloudellinen kilpailu ja yhteistyö ovat avanneet valtioille uusia mahdollisuuksia kehittää koulutusjärjestelmiensä tehokkuutta ja tuottavuutta” (Bottani & Walberg 1992, 8). Merkittävää on myös, että koulutusindikaattorien avulla saatavan tiedon käyttäjäjoukko ymmärrettiin aikaisempia virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä huomattavasti laajemmaksi:

Tänä päivänä valtion viranomaisten lisäksi myös opettajien, vanhempien ja opiskelijoiden kaltaiset käyttäjäryhmät vaativat tietoa koulutuksen eri näkökulmista. Opettajat ja vanhemmat kaipaavat tietoa paikallisen koulun opetuksen ja oppimisen tasosta. (...) Koulujen johtajat puolestaan tarvitsevat tietoa koulunsa yleisestä suoritustasosta. Paikalliset viranomaiset taas vaativat tietoa alueensa oppilaitosten oppimistuloksista, joilla on potentiaalista merkitystä päätöksenteossa, esimerkiksi resurssien allokoinnissa. Kansallisen tason päätöksentekijät ja tiedeyhteisö kaipaavat tietoa pystyäkseen seuraamaan

sekä koululaitoksen tämänhetkistä tilannetta että sen pitkän aikavälin kehityssuuntia. (OECD 1992, Varjon & Kaukon 2008 mukaan; ks. myös Kauko & Varjo 2008.)

Opetushallitus perustetaan ”seuraamaan koulutuksen järjestämistä”⁷

OECD:n INES-projekti ja sen aiheuttama muutospaine Suomessa liittyivät osaltaan yleiseurooppalaiseen kehitykseen valtionhallinnon ohjauksessa sekä uudenlaisten hallinnan tapojen ja rationaliteettien esiinnousuun. Jan-Erik Lane (2000) mallittaa uutta hallintoajattelua siirtymänä *ex ante* mallista kohti *ex post* mallia. Kun painopiste siirtyy etukäteissuunnittelusta evaluointiin ja tavoitteiden asettamiseen, yksityiskohtainen sääntely ja budjetointi vaihtuvat kehyslainsäädäntöön sekä kokonaisuusmäärärahoihin, joiden kohdentamisesta päättää hallintoyksikkö itse. Samalla toiminnan yksityiskohtainen ohjaaminen tulee tarpeettomaksi, koska pelkkä tulosten ja vaikutusten seuraaminen katsotaan riittäväksi. (Lane 2000.) Haastattelemamme asiantuntijat kuvasivat tätä siirtymää Suomessa esimerkiksi seuraavasti:

Ja kyllähän opetustoimessa on nimenomaan ollut nähtävissä se, että kun muistetaan miten pitkälle se oli ohjeistettu ylhäältä 70-luvulla, on hämmästyttävää, että joku Kouluhallitus oli jokaisen lukion johtokunta tai Ammattikasvatushallitus jokaisen ammattikoulun johtokunta, ja oli isot lääninhallitukset ja koulutoimentarkastajat. Sen ajan arviointi oli sitä, että sillä läänintarkastajalla sitten tehtiin ne paperit ja niin edelleen. Nythän se on mennyt vähän toisenlaiseksi tämä ohjaus. (H8, FabQ.)

(...) kun aikaisemmin sitä laatua tsiigattiin, sillä lailla, että vahdittiin että tehdään tehtävät oikein. Koulu toimi silloin hyvin, kun se teki sen minkä sen piti tehdä oikein. Kukaan ei perään katsonut, tekikö se oikeita asioita. (H10, FabQ.)

⁷ L 182/1991, 2 §.

Suunnitelmat kouluhallinnon päätösvallan delegoinnista paikalliselle tasolle koskivat myös lääninhallitusten kouluosastojen tehtäviä. Hallinnon hajauttamiskomitean toiminnan lähtökohtana oli ollut edistää keskushallinnon tehtävien ja toimivallan siirtämistä suoraan kuntiin. Kansalaisten kannalta katsottiin tärkeäksi, että kunnilla oli kansalaista lähimpänä olevana hallinnon tasona tosiasiallinen ratkaisuvallta niille kuuluvissa asioissa sekä kuntalaisille tarjottavia palveluita koskevassa päätöksenteossa (KM 1986:12). Hallinnon hajauttamiskomitean linjauksilla oli konkreettisia vaikutuksia koulutarkastusjärjestelmään. Lääninhallitusten tekemien oppilaitostarkastuksien lainsäädännöllinen pohja poistettiin vuoden 1988 lääninhallitusasetuksella (A 202/1988, 37 §), joka kumosi lääninhallituksen kouluosastosta annetun asetuksen. Koulutoimentarkastajien alistussuhde Kouluhallitukseen katkaistiin Opetushallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 1991 (L 182/1991). Seurauksena näistä toimenpiteistä koulutarkastuksista luovuttiin asteittain ja läänikohtaisesti.

No, se itse asiassa vaiennettiin sillä, että ei annettu enää keskushallinnosta teemoja ja se jatkui itsenäisenä toimintana tietyissä lääneissä riippuen osastopäälliköistä (H6, FabQ).

Koulutarkastuksista luopumisen syistä on esitetty useammanlaisia arvioita (ks. VSV 2006). Haastateltavamme yhdistivät koulutarkastuksista luopumisen yhtäältä valtapoliittisiin pyrkimyksiin, ja toisaalta he katsoivat tarkastusten sopineen huonosti uuteen hallintoajatteluun.

(...) minun mielestä pääasiassa valta- ja henkilöpoliittisista syistä me hylättiin koulujen tarkastaminen kokonaan. Ja sehän on pääasiassa Kuntaliiton ja OAJ:n kaappaus, että ne saavat huseerata ihan vapaasti, kunnat ja opettajat. (H3, FabQ.)

(...) se tarkastusjärjestelmä oli liian ulkokohtaista ja toisaalta täytyy muistaa, että rahoitusjärjestelmä muuttui silloin, eli kun se könttösomma tuli sinne kuntaan, niin siitä sitten vastattiin kunnassa (H5, FabQ).

Samanaikaisesti koulutarkastusten hiipumisen kanssa poistuivat myös muut opettajan työn perinteiset kontrollimekanismit: valtakunnallinen opetussuunnitelman kaava, opetussuunnitelman vuositarkisteet, pakolliset ja määrämuotoiset koulun päivittäistä työtä ohjaavat työjärjestykset, päiväkirjat sekä oppikirjojen hyväksymismenettely. Lisäksi osa kunnista luopui koulujen johtokunnista, ja etenkin pienemmissä kunnissa päätoimisia koulutoimen asiantuntijavirkoja – koulutoimenjohtajia – vähennettiin. (Simola 2001; Rautama 2002; Suomen Kuntaliitto 2009.)

(...) tämä opetussuunnitelman vuositarkiste, joka oli yksi pirullinen homma. Ensin sitä värkättiin koulussa ja sitten lääninhallitus nuuski sitä monta viikkoa. Sitten se palautti sen, joko hyväksyttynä taikka ei. Ja sitten koko tämä prosessi poistettiin. (H10, FabQ.)

1990-lukua onkin yhtäältä kutsuttu ”opettajien ammatillisen autonomian vuosikymmeneksi” (Simola 2001, 293) tai ”luottamuksen ajaksi” (Hirvi 1994, 208; Aho ym. 2006, 12). Toisaalta vaatimukset koulutuksen tuloksellisuudesta, laman myötä niukenneet resurssit ja aikaisempaa managerialistisempi oppilaitosjohtaminen muokkasivat samaan aikaan opettajien ammattikunnan autonomisuutta heikentämällä sen vaikutusmahdollisuuksia.

(...) sanoi, että julkista valtaa pantiin pois viralta. No ei sitä mihinkään pantu viralta mutta sen yksityiskohtaisuuden aste ja sen ulottuvuutta leikattiin. Mutta etenkin oli niin, että samanaikaisesti kyllä kiristyivät vaatimukset sitten, että se mitä julkinen valta tekee siinä pitää olla tehokkuutta ja sillä pitää olla jonkunmoinen vaikutus ja se pitää osoittaa. (...) Ja tuota, tähän oli myös sellainen, että opettajistolle ei ollut ollenkaan selvä asia taikka hyväksyttävä asia, koska suomalainen opettaja oli tottunut siihen, että kun hän luokkaan menee, niin siihen ei kukaan tule nuuskimaan. Rehtori saa käydä, jos on asiaa. Että ruvetaankin mitaamaan sitä, että miten se koulu toimii ja saavutetaanko sitä mitä on odotettu. (H10, FabQ.)

Valtiovallan koulutuksen järjestäjiin kohdistaman ohjauksen tiukkuus ja sen muodot ovat kysymyksiä, jotka ovat sekä yhdistäneet että hajottaneet suomalaisten koulutuspoliittisten toimijoiden näkemyksiä tavalla, joka sallii monenlaisia tulkintoja.

OAJ arveli pärjäävänsä paremmin kuntien kanssa ja sen takia yhtyi kuntien rintamaan, että kun desentralisoidaan niin kaikki vaan pois. (...) opetusministeriö halusi vähentää keskusviraston valtaa, keskusvirastosta ei viitsitty puolustaa ministeriön valtaa ja valtionvarainministeriöllä oli tietenkin ohjelma, että virkamiehiä pitää vähentää. Kun kuntasektori pääsee käyttämään yleistä maailman desentralisaatioargumenttia tilanteessa, jossa VM sanoo, että valtionhallintoa pitää keventää. Niin, ainoa mikä jäi tekemättä, oli se sadan kunnan Suomi. (H3, FabQ.)

(...) sehän [OAJ] haluaa turvata tätä opetussektoria ja silloin se katsoo, että esimerkiksi joku korvamerkitty raha tai joku muu säädös turvaa paremmin ja me [Kuntaliitto] katsomme taas, että jos kaikki asiat korvamerkittään niin emme pysty taloudellisesti hoitamaan näitä asioita. (...) Jos tulee joku kelpoisuusehto, niin se pitäisi panna lakiin tai asetukseen. Meidän mielestä se on taas väärää politiikkaa. (H8, FabQ.)

Muutokset herättivät huomiota myös koulutusjärjestelmän ulkopuolissa toimijoissa. Koulutuksen arviointi alkoi nousta koulutuksen ohjausjärjestelmän ulkopuolisten tahojen mielenkiinnon kohteeksi 1990-luvun alussa. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota Suomen koulutusjärjestelmän tuloksellisuuden arviointiin – erityisesti sen järjestämisen kehittymättömyyteen sekä epäsystemaattisuuteen – keskiasteen koulutuksen kehittämistoiminnan tavoitteita sekä niiden toteutumista koskevan tarkastuksen yhteydessä.

Koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota keskiasteen uudistuksen toteutuksen yhteydessä. Myöskään tuloksellisuuden systemaattista arviointia koko koulutusjärjestelmää koskevana ei ole opetushallinnon toimesta suoritettu.

Vasta viime aikoina opetushallinnon eri sektoreilla on ryhdytty selvittämään koulutuksen arvioinnin mahdollisuuksia ja menettelytapoja. Arviointityöhön ovat ryhtyneet eri hallintoyksiköt kukin omilla menetelmillään ja oman toimialansa koulumuotoja koskevana. Koulutusjärjestelmää ei arvioida toiminnallisena, päämääriin suhteutettuna kokonaisuutena. Tällaista monipuolisempaa arviointia ei ole tehty myöskään oppilaitoskohtaisesta eikä aluetasoisesta koulutuksesta. Arvioinnissa ovat painottuneet koulutuksen määrälliset piirteet. Sen

sijaan koulutuksen laadullis-rakenteellisten tekijöiden arviointi on koettu vaikeaksi. Koulutusta on tarkasteltu enemmän hallinnon kuin toteutuvien opintojen näkökulmasta.

Koulutuskokonaisuuksia monipuolisesti lähestyvän arvioinnin kehittämistä on vaikeuttanut tarvittavan teoreettisen ja menetelmällisen perustan puuttuminen. Arvioinnin teoreettis-menetelmällisen perustan ja yleensäkin siinä tarvittavan tietoperustan luomisessa on tutkimus avainasemassa. Tutkimusta tulisivin suunnata tuloksellisuus-analyysin eri osa-alueille. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1991, 101–102.)

Laukkanen (1998a) näkee edellä kuvatun kaltaisen kritiikin kuvaavan uuden ajanjakson esiinnousua suomalaisessa evaluaatioajattelussa. Viranomaisten toiminnan kannalta pelkkä innovaatioiden toimeenpanon kuvaus hallinnollisin käsittein ei ollut enää riittänyt, vaan erilaisten ohjelmien arvottamiseksi kaivattiin käytäntöjen ja tulosten aiempaa syvällisempää sekä monikriteerisempää analyysiä. Aikaisempi evaluaatiotoiminta oli ollut liian epäsystemaattista ja sen yhteydet päätöksentekoon liian väljiä.

Myös institutionaaliset rakenteet olivat muutostilassa. Kouluhallituksen asema ja tehtävät olivat joutuneet uudelleenarvioinnin kohteiksi jo 1980-luvun puolivälissä. Hallinnon hajauttamiskomitea esitti opetustoimelle ylimmän kouluhallinnon keventämistä siten, että Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus yhdistettäisiin *Koulutuksen kehittämiskeskus* -nimiseksi virastoksi (KM 1986:12).

Kouluhallinnon delegaation ja systemaattisen arvioinnin kehittämisen vaatimusten ristipaineessa yleissivistävää koulutusta ja vapaata sivistystyötä johtanut Kouluhallitus sekä ammatillisesta koulutuksesta vastannut Ammattikasvatushallitus yhdistettiin huhtikuun 1991 alusta *Opetushallitukseksi*. Kouluhallitusta vuosina 1973–1991 johtanut Erkki Aho (sd.) sai väistyä, ja uuden keskusviraston ensimmäiseksi pääjohtajaksi valittiin Vilho Hirvi (kok.). Vuosina 1991–1994 pääjohtajana toiminut Hirvi painotti koulutuksen arvioinnin merkityksen kasvavan virastonsa toimialalla sekä korvaavan useita aikaisempia hallintokäytäntöjä.

Arviointijärjestelmä korvaa vanhan normatiivisen ohjaus-, valvonta- ja tarkastusjärjestelmän tehtäviä. Arviointijärjestelmässä kerätään tietoa saavutetuista tuloksista ja järjestelmän toimivuudesta. Varsinaisessa tulkitsevassa arvioinnissa tavoitteistoa luetaan uudelleen saatujen tulosten valossa. Tulkinnan pohjalta tehdään johtopäätökset, tarkistetaan tavoitteistoa, käynnistetään uusia kehittämishankkeita, kannustetaan onnistuneiden jatkamiseen ja nostetaan niitä esimerkeiksi onnistumisesta sekä korjataan havaittuja puutteita. (Hirvi 1996, 93.)

Koulutuksen arviointi oli ollut keskeisellä sijalla *Suomen opetuskeskuksen* kaavaillussa organisaatiossa, jossa kaikki viraston toimivallan piiriin kuuluvat arviointiasiat olisi keskitetty yhden ylijohdajan alaisuuteen. Tähän laajaan tulosalueeseen olisivat kuuluneet järjestelmän arviointi, oppimistulosten arviointi sekä arviointimenetelmien kehittäminen. (Laukkanen 1994; Temmes ym. 2002.) Eräs haastateltavamme kuvaa kaavailtua hallinnollisten tehtävien vähenemistä seuraavasti:

(...) piti tehtävän Suomen opetuskeskus -niminen virasto joka olisi ollut vapaa kaikesta hallinnoinnista, joka olisi ollut vapaitten miesten vapaitten ajatusten hautomo (H10, FabQ).

Suunnitelma Suomen opetuskeskuksesta ei toteutunut. Huhtikuussa 1991 toimintansa aloittaneeseen Opetushallitukseen perustettiin neljä linjaa hallinnoimaan yleissivistävää koulutusta, ammatillista koulutusta, aikuiskoulutusta ja ruotsinkielistä koulutusta sekä erilliset hallinto- ja suunnitteluyksiköt. Kouluhallituksen arviointiin liittyneet tehtävät (L 534/1968, 2 §) siirrettiin uudelle keskusvirastolle – tosin artikuloituna 1980-luvun tapaan *kehittämisenä* ja *seurantana*, ei enää *valvontana* kuten aikaisemmassa lainsäädännössä. Laki Opetushallituksesta (L 182/1991, 2 §) määritteli asiantuntijakeskusviraston ensimmäiseksi tehtäväksi ”vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä”. Opetushallitus alkoi tuottaa vuodesta 1992 alkaen arviointiraportteja, joista ensimmäiset liittyivät vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi koulutuksen kustannuksiin. Samana vuonna yleissivistävän koulutuksen linjalle perustettiin erityinen yksikkö, jonka

tehtäväksi määriteltiin arvioinnin kehittäminen. Muilla linjoilla arviointi hajautettiin aluksi eri virkamiesten tehtäviksi. (Laukkanen 1994; Temmes ym. 2002; ks. myös Jakku-Sihvonen 2014.)

Haastattelemamme asiantuntijat kuvaavat Opetushallituksen syntyä ja sen koulutuksen arviointiin liittyvien tehtävien asettamista hyvin jännitteisenä prosessina. Haastatteluissa vastakkain asettuvat ”hallinnollisen” ja ”tieteellisen” arviointitiedon tuottamisen näkökulmat. Eräs haastateltavamme kuvaa tilannetta seuraavasti:

Ja siinä tehtiin, en tiedä niistä asiakirjoista tarkemmin, mutta sellainen uusi vallanjaollinen järjestäytymistavan muutos eli KTL:stä siirtyi arviointi Opetushallitukseen, siihen uuteen perustettavaan Opetushallitukseen. Sitä ennen tällaista peruskoulun tilannekartoitusta tehtiin KTL:ssä. (...) Ja se, että lähdettiin tekemään näitä arvioita, mitä Opetushallitus nyt tekee, niin se tavallaan mursi sen perinteen, joka aikaisemmin oli. Toisaalta eihän näitä arvioita voida välttämättä sanoa, että se on tuota, ne ovat niin kuin tutkimuksen ja selvityksen, sanotaanko, välimuoto, se mitä täällä tehdään. Se on semmoista toisen tyyppistä, mitä silloin KTL teki. (H6, FabQ.)

(...) se mitä on 90-luvulta tähän päivään tapahtunut, on minun mielestä arvioinnin politisoituminen ja sitten sen seurauksena se, että tavallaan se mikä on sen tutkimuksen ja sen tiedon tuottamisen rooli, niin se mielletään hyvin eri tavoin riippuen, tarkastellaanko sitä poliittisen järjestelmän ja hallinnollisen järjestelmän ja taas sitten tutkimuksen näkökulmasta (H11, FabQ).

Uuden keskusviraston linjaukset manifestoituivat vuonna 1992 julkaistussa *Opetushallituksen ehdotuksessa opetustoimen rakenneohjelmaksi* (OPH 1992) sekä *Peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa 1994* (OPH 1994).

Opetusministeriö antoi kesäkuussa 1992 Opetushallitukselle toimeksiannon laatia ehdotus opetustoimen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelmaksi. Pääjohtaja Hirven johdolla valmisteltu *Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi* (OPH 1992) ilmestyi loppuvuodesta 1992. Huomion arvoista on, että koulutusjärjestelmän ohjaaminen arviointitiedon avulla näytetty etukäteen valittuna koulutuksen kehittämisen linjana: jo

hankkeen toimeksiannossa lähtökohdiksi oli asetettu ”opetustoi-
men kehittämisedellytysten turvaaminen ja koko koulutusjärjestel-
män asettaminen arvioinnin kohteeksi” (OPH 1992, 3).

Opetushallituksen irtiotot vanhasta olivat merkittäviä. Rakene-
neohjelmassa koulutusjärjestelmä esiintyi asiakaslähtöisenä, tu-
losvastuullisena ja verkkomaisena oppimisareenana, vastakohtana
monoliittiselle – ”yhtä kiveä olevalle” – laitokselle.

*Suomalainen koulujärjestelmä on henkisesti ja rakenteellisesti jous-
tava, omavastuista yksilöllistä osaamista korostava, toiminnallisesti
hajautettu sekä asiakaslähtöinen ja tulosvastuinen (OPH 1992, 7).*

Valitun kehittämissuunnan lähtökohdat korostivat ennen kaikkea
yksilöllisyyttä: ”Yksilöiden erityispiirteet halutaan ottaa monipuo-
lisemmin huomioon. Kaikki viimeaikaiset kokeilut ja uudistukset
ovat tähänneet siihen, että yksilöllisyys lisääntyy opiskelussa ja
opiskelujen valinnassa.” (OPH 1992, 13.) Opetushallituksen lin-
janvedon mukaan koulutuksen ohjausjärjestelmä rakentuisi koko-
naan uudella tavalla. Valtio alkaisi ohjata koulutusta *kannusteiden*
kautta: ”Ylläpitäjälle annettavaan koulutustehtävään kytketään ta-
loudellisia kannusteita niin, että ylläpitäjien yhteenliittymät, inno-
vatiiviset oppilaitosten opetusyhteistyön muodot ja epätaloudellisten
yksiköiden purkaminen tulevat ylläpitäjälle edulliseksi” (OPH
1992, 20). Samassa yhteydessä oppilaitoksille asetettu tulokselli-
suuden vaatimus on artikuloitu kärjistetyksi: ”Julkinen rahoitus on
sidottava tuloksiin” (OPH 1992, 20).

Koulujärjestelmän tehostamisen, laadullisen kehittämisen ja
keskeisempien painopistealueiden löytämisen vaatimukset joh-
dettiin suoraan vuoden 1992 valtiontalouden vaikeasta tilantees-
tä sekä sen asettamista poikkeuksellisista vaatimuksista: ”raken-
teellisten säästöjen aikaansaaminen ja niiden avulla painopisteiden
löytäminen on parempi vaihtoehto kuin koulutuksen laatutason
tasaiseen madaltamiseen johtavat toimenpiteet” (OPH 1992, 1).
Koulutusjärjestelmän resurssien leikkauksia ei ymmärretty ainoas-
taan mahdollisimman tasapuolisena niukkuuden jakamisena vaan
samalla myös keinona etsiä ja kehittää koulutuksen keskeisimmiksi
katsottuja osa-alueita. Keskeinen kysymys olikin, ”mistä nykyises-

sä koulutusjärjestelmässä on pidettävä kiinni, mistä voidaan tinkiä sekä mihin uuteen henkisiä ja aineellisia voimavaroja tulee siirtää.” (OPH 1992, 1.)

Koulutuksen järjestämisen toteutus oli vapautumassa ja samalla käytettävissä olevat resurssit olivat vähenemässä, joten rakenneohjelma painotti arviointia oppilaitoskohtaisen tuloksellisuuden todentajana erityisesti kansallisen kilpailukyvyn näkökulmasta.

Opetuksen muotojen vapautuessa tullaan samanaikaisesti tehostamaan oppilaitoksen ulkoista ja omaa oppimistulosten arviointia. Huomiota kiinnitetään suomalaisen yhteiskunta- ja elinkeinoelämän tarvitseman osaamisen tasoon. Kansainvälisen osaamistason saavuttamiselle sekä kansainvälisille tutkinnoille ja todistuksille annetaan suuri paino. (OPH 1992, 19.)

Koulutusjärjestelmän periaatteellisten ja rakenteellisten kysymysten lisäksi myös opetussuunnitelman uudistaminen oli työn alla 1990-luvun alussa. Tehtävää varten asetettu tuntijakotyöryhmä otti työskentelynsä lähtökohdiksi sekä koulutuksen järjestäjän, oppilaitoksen että oppilaan valinnaisuuden lisäämisen. Tällä katsottiin olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia: valtakunnallinen lahjakkuusreservi tulisi otettua entistä tehokkaammin käyttöön, koska ”oppilaat valitsevat todennäköisesti sellaisia aineita, joihin tuntevat kiinnostusta tai olettavat menestyvänsä niissä”. Samalla mahdollisuudet yleisen koulutustason nostamiseen paranisivat, koska aikaisempaa laajempi valinnanvapaus ”auttaa oppilaita suhtautumaan nykyistä myönteisemmin opiskelua kohtaan ja ponnistelemaan mielekkääksi koetun opiskelutavoitteen saavuttamiseksi.” (OPH 1992, 23.)

Oppilaitosten näkökulmasta puolestaan ”omaleimainen profiloituminen on tärkeää koulun hyvän me-hengen muotoutumiselle” (OPH 1992, 24). Käytännössä valinnaisuutta toteutettaisiin peruskoulun yläasteella vähentämällä pakollisina yhteisinä aineina opettavien aineiden tuntimääriä sekä lisäämällä valinnaisten aineiden osuutta. Eräs haastateltavamme kuvaa tilannetta seuraavasti:

Mutta kai siinä innostuttiin sitten, että hyvänen aika, nyt tässä saa mellastaa niin kuin kukin haluaa, elikkä siinä oli tietty järki kyllä mukana. Ja kyllä mekin Opetushallituksen johtokunnassa, kun niitä valinnaisaineita otettiin, olimme sitä mieltä, että siellä pitää olla enemmän. (H9, FabQ.)

Valinnaisuuden ja päätösvallan hajauttamisen vastapainoksi työryhmä esitti useita niitä määrittäviä ja rajoittavia ehtoja: ”Vaikka tuntijakotyöryhmä esittää laajaa valinnaisuuden lisäämistä, se katsoo, että peruskoulun ja lukion opetuksen on Suomessa noudatettava kansallisesti määriteltyjä yhteisiä linjauksia” (OPH 1992, 24). Samalla saavutettujen tulosten mittaaminen asetti koulut aikaisempaa suoremmin tilivelvollisiksi: ”Eri oppilaitoksissa saavutettuja tuloksia on voitava arvioida ja verrata jatko-opintojen ja työelämän vaatimusten edellyttämällä tavalla”; ”Koulutukselta tulee myös voida vaatia ennakolta sovittua suoritustasoa.” (OPH 1992, 24–25.)

Valtioneuvosto päätti uudesta peruskoulun tuntijaosta (VN 1993b) syyskuussa 1993. Opetushallituksen tehtäväksi asetettiin antaa opetussuunnitelmien laatimista varten uudet opetussuunnitelman perusteet peruskoulua ja lukiota varten vuoden 1993 loppuun mennessä. Koulujen opetussuunnitelmallinen profiloituminen sekä yksilöllisen valinnanvapauden lisääminen muotoutuivat uusien opetussuunnitelmien perusteiden keskeisiksi periaatteiksi. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa kouluilta edellytettiin ”yksilöllisten opiskeluohjelmien mahdollistamista muun muassa lahjakkuuden, harrastuneisuuden tai oppimisvaikeuksien perusteella” (OPH 1994, 10). Joustavuutta opetussuunnitelmien laadintaan luotiin mahdollistamalla yläasteella kurssimuotoinen ja jaksotettu opiskelu, jolloin ”oppiaineet voidaan sijoittaa vapaasti eri luokka-asteille, mikä antaa joustavuutta opetussuunnitelman laadintaan. Opetussuunnitelman väljyyttä lisää myös mahdollisuus aloittaa valinnaisaineet yläasteen alusta alkaen.” (OPH 1994, 17.)

Koulun toiminnan kokonaisvaltainen arviointi nousi vuoden 1994 opetussuunnitelmien perusteiden keskeiseksi ohjauskeinoksi ja koulujen omaehtoisen kehitystyön moottoriksi. Arvioinnin katsottiin olevan sekä ”välttämätön työväline päämääristään tietoisien

ja tuloksellisen koulun työssä” että ”olennainen osa kehittyvän kouluyhteisön toimintaa”, jonka tehtävänä on ”tunnistaa koulun tila ja kehittämistarpeet monipuolisesti ja samalla vahvistaa koulun tavoitellun profiilin toteutumista” (OPH 1994, 22).

*Koulutuksen laadun parantaminen edellyttää koulun toimintamuotojen uudelleenarviointia ja kehittämistä sekä myös kouluyhteisön jäsenten sitoutumista opetussuunnitelman jatkuvaan kehittämiseen. Näin koulu voi kehittyä monipuoliseksi **oppimiskeskukseksi**, joka tuottaa joustavia ja laadukkaita koulutuspalveluita vuorovaikutuksessa sidosryhmiensä kanssa. (OPH 1994, 10, korostus alkuperäinen.)*

Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet korostavatkin voimakkaasti yhtäältä itseään arvioivan oppilaitoksen autonomisuutta ja itseohjautuvuutta sekä toisaalta koulujen suoraa sitoutumista Opetushallituksen asettamiin valtakunnallisiin tavoitteisiin opetussuunnitelmatyön myötä. Huomiota kiinnittääkin, että opetussuunnitelman perusteissa asetetaan oppilaitosten pääasiallisten ylläpitäjien eli kuntien tehtäväksi ainoastaan ”luoda yhdessä koulujen kanssa puitteet tälle arviointityölle” (OPH 1994, 22).

Uutta oli myös arvioinnin kohteiden laaja-alaisuus. Aikaisemmat opetussuunnitelman perusteet olivat ymmärtäneet arvioinnin rajoitetusti oppilasarvioinniksi. Aiemmasta poiketen arviointi voitiin vuoden 1994 opetussuunnitelman mukaan perinteisen oppilasarvioinnin rinnalla ”kohdentaa mihin tahansa koulun toiminta-alueista”, jolloin ”arvioinnin kohteeksi sopivat sekä laajat kokonaistavoitteet että suppeammat, yksittäisiin toimintoihin liittyvät tavoitteet” (OPH 1994, 22–23).

Yhtenä osoituksena arvioinnin kohteiden laaja-alaistumisesta sekä uudenlaisen arviointiajattelun läpimurrosta Opetushallitus tilasi East Anglian yliopiston koulutustutkimuksen keskukselta arvioinnin opetussuunnitelmauudistuksen etenemisestä paikallisella tasolla. Englantilainen tutkijaryhmä vieraili, haastatteli ja havainnoi vuoden 1995 aikana 50 peruskoulussa eri puolilla maata. Loppuraportin tulokset olivat kriittisiä: vain noin puolella kouluista vaikutti olevan ”rakenteellista kapasiteettia koulukohtaisen opetussuunnitelman kehittämiseen”, mutta toinen puolikas kuului

”kisasta poisjääneisiin”, ”fuskaajiin” tai ”alkukrampeista kärsiviin” (Norris, Aspland, MacDonald, Schostak & Zamorski 1996, 35).

Tutkijaryhmä raportoi, että sen seuraamat opetusjärjestelmät oli toteutettu hyvin perinteisesti, vaikka opetussuunnitelman perusteet painottivat voimakkaasti uudenlaisia toimintatapoja.

Olemme nähneet perinteistä opetusta runsaasti sekä ala- että yläasteella. Perinteisellä opetuksella tarkoitamme koko luokan samanai-kaista opettamista, joka perustuu opettajan tai oppikirjan seuraami-seen ja jossa opettaja valitsee käsiteltävät sisällöt, päättää mikä on merkityksellistä ja määrää opiskelun tahdin. (Norris ym. 1996, 83.)

Samoin jäi todentamatta opetussuunnitelman perusteissa hah-moteltu uudenvuorokoulun suhde opettajan, oppilaan ja tiedon välillä, jossa opettaja on oppimisen avustaja ja opetussuunnitelman kehit-täjä sekä oppilas tutkija ja itsenäinen oppija, ja tieto on tulkinnan-varaista, väli-ikäistä ja epävarmaa.

(...) kokonaiset luokat seuraamassa kirjan tekstiä rivi riviltä opetta-jan määräämään tahtiin. Pulpettiriveittäin oppilaita tekemässä samo-ja asioita samalla tavalla, oli kyseessä sitten kuvaamataito, matema-tiikka tai maantieto. Olemme kulkeneet koulusta toiseen ja nähneet lähes identtisiä oppitunteja, opettajat olisi voinut vaihtaa kes-kenään, eivätkä oppilaat olisi huomanneet mitään eroa. (Norris ym. 1996, 28.)

Myös koulutuksen tuloksellisuuden arviointi ja sen edellyttämä me-netelmällinen kehittäminen nousivat lähes välittömästi keskustelun-aiheiksi uuden keskusviraston virkamieskunnan keskuudessa, kun pääjohtaja Hirvi antoi Ritva Jakku-Sihvoselle tehtäväksi muistion laa-timisen asiasta. Opetushallituksen johtoryhmä käsitteli asiaa ensim-mäisen kerran lokakuussa 1991. (Jakku-Sihvonen 2014.) Jakku-Sih-vosen (2014) mukaan virikkeinä toimivat lähinnä Kouluhallituksen (1986a, 1986b, 1986c) raportit sekä Valtionhallinnon kehittämiskes-kuksen ja valtionvarainministeriön tuottamat keskustelunaloitteet.

Alkuvaiheessa toiminta oli pitkälti ilmiön käsitteellistämistä. Opetushallituksen johtoryhmä vahvisti maaliskuussa 1992 opetus-toimeen sovitettua määrittelyä *tuloksellisuudelle* ja sisällölliset ku-

vaukset *vaikuttavuudelle, taloudellisuudelle ja tehokkuudelle*. (Jakku-Sihvonen 2014.) Käsitteiden lisäksi viraston virkamiehet hahmottelivat myös arviointitiedon tuottamisen muotoja. Esimerkiksi *auditointi* ja *tilitietojen tarkastus* olivat esillä varhaisissa keskusteluissa. Edellä mainittu koettiin ongelmalliseksi, koska ”tarkastuksista oli juuri päätetty luopua eikä paikallistason toimintaa haluttu etenäkään koulukohtaisesti seurata”; jälkimmäinen jäi puolestaan ”ajan hengen mukaisesti varjoon, sillä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien itsenäisyyttä haluttiin vaalia” (Jakku-Sihvonen 2014, 26).

Syksyn 1993 organisaatiomuutoksen jälkeen Opetushallituksen yleissivistävän linjan arviointiyksikkö sai tehtäväkseen koulutuksen tuloksellisuuden valtakunnallisen tason arviointimallin luonnostelemisen (Laukkanen 1994; Jakku-Sihvonen 2014). Tätä tehtävää varten Opetushallituksessa käynnistettiin vuoden 1994 alussa aikaisempaa kehittämistyötä jatkanut *Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnin metodisen kehittämisen projekti (ARMI)*, jonka tehtäväksi asetettiin ”opetustoimen arviointistrategian ja painopistealueiden, indikaattorikuvausten ja arviointikriteeristön sekä tietotarvekuvauksen tuottaminen” (OPH 1995, 7).

ARMI-projektin tulokset julkaistiin vuonna 1995 nimellä *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli* (OPH 1995). Mallinsa lähtökohtana Opetushallitus painotti koulutuksen laadun sekä lähinnä määrällisiä ominaisuuksia kuvaavien indikaattorien erillisyyttä toisistaan opetusministeriön vuoden 1990 työryhmän näkemyksen mukaisesti:

Tuloksellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että tuotettujen koulutuspalveluiden määrää kuvaavat suoritemittaimet tai taloudellisuutta yleensä kuvaavat indikaattorit eivät sellaisenaan kerro paljoakaan tuotettujen koulutuspalveluiden laadusta. (OPH 1995, 31.)

Näkemyksen painokkuutta kuvastaa erityisesti se, että kannanotto toistettiin sanatarkasti myös arviointimallin uudistetussa versiossa vuonna 1998 (OPH 1998a). Opetushallitus myös epäili yksipuolisen kvantitatiivisiksi ymmärrettyjen kansainvälisten vertailujen mielekkyyttä ja korosti koulutusta ja sen hallinnan tietotarvetta nimenomaan kansallisina ilmiöinä.

(...) OECD:n eri hankkeet ovat hyvä esimerkki kansainvälisestä arvioinnista ja niiden ongelmista. OECD:n tarpeisiin koottava tieto ei kuitenkaan riitä kansallisen arvioinnin pohjaksi, koska se on yksinomaan määrällistä ja siinä käytetyt indikaattorit eivät riittävän tarkasti ja olenaisilta osin kuvaa kansallisia koulutusjärjestelmiä. (OPH 1995, 9.)

Tilanteessa, jossa koulutusjärjestelmien, koulutuksen tavoitteiden ja kulttuurien erilaisuuden katsottiin edelleen vaikeuttavan kansainvälisten indikaattoreiden laatimista sekä vertailujen tekemistä, Opetushallitus esitteli ratkaisuksi ongelmaan kansallisten koulutusindikaattorien kehittämistä: ”Kansainvälisten indikaattoreiden lisäksi tarvitaan tämän vuoksi kansallisia indikaattoreita, joiden avulla voidaan arvioida yksityiskohtaisemmin kunkin maan koulutusjärjestelmää ja sen toimintaa.” (OPH 1995, 8.) Toinen merkilepantava seikka on Opetushallituksen arviointimallin vahva painotus oppilaitosten toiminnan kehittämiseen niiden itsearvioinnin avulla keskushallinnon suorittaman ulkoisen arvioinnin rinnalla. Tätä kuvastaa esimerkiksi se, että Opetushallituksen arviointimalli lähetettiin virikkeeksi kaikille koulutuksen järjestäjille.

1990-luvun alun siirtymä uuteen julkisjohtamiseen – tai ainakin sen retoriikkaan (vrt. Hirvi 1995b) – käy ilmi varsin yksiselitteisesti Jaku-Sihvosen johdolla työstetystä arviointimallista. Siinä käytetyt tuloksellisuuden osatekijät *taloudellisuus*, *tehokkuus* ja *vaikuttavuus* ovat suomennoksia uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) 3E-periaatteen avaintermeistä *economy*, *efficiency* ja *effectiveness*. (Ks. Lähdesmäki 2003.) Opetushallituksen käyttämän tuloksellisuuden osatekijöiden mallinnuksen kytköstä elinkeinoelämän käyttämiin käsitteisiin kuvastaa osaltaan myös se, että Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton apulaisjohtaja Kari Purhonen puhui tammikuussa 1993 Opetushallituksen arviointiseminaarissa pitkälti samoilla käsitteillä⁸ kuvatessaan arviointia koskevia ”koulutuksen maksajan odotuksia” (Purhonen 1993, 44).

⁸ Purhosen esittämässä jaottelussa käsitteiden sisällöt tosin poikkesivat Opetushallituksen mallinnuksesta. Taloudellisuuden muodostivat oppilas- ja koulutusmuotokohtaiset kustannukset sekä osuus liikevaihdosta, kustannuksista tai palkasta. Vaikuttavuuden muodostivat miellipiteet koulusta, oppimistulokset, vaikutus ympäristöön ja vaikutus organisaation tulokseen. Tehokkuuden puolestaan muodostivat koulutuksen tuottavuus, koulutuksen kannattavuus ja koulutuksen laatu.

Opetushallituksen tuloksellisuuden osatekijöiden mallinnuksen ominaispiirre on, että termiä *tuottavuus* ei hyväksytty tuloksellisuuden osatekijäksi, vaan se korvattiin käsitteellä *tehokkuus*. Jakku-Sihvosen (1992, 130) mukaan tuottavuuden korvaaminen tehokkuudella perustui siihen, että ”opetustoimen alueella tuottavuus on monin tavoin sidoksissa koulutusjärjestelyjen tehokkuuteen”. Samoin tuottavuuden käsite koettiin ongelmalliseksi silloin, kun haluttiin korostaa nimenomaan koulutuksen laatua; tehokkuus-termin katsottiin tuovan paremmin esille näkökulman, jonka mukaan kaikki resurssit hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla (Laukkanen 1998b). Tulokselliseksi arviointimalli määritteli koulutuksen ”silloin, kun kansallisella ja kansainvälisellä tasolla koulutusjärjestelmän kullekin organisaatiomuodolle, oppilaitokselle ja yksilön oppimistoiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu” (OPH 1995, 16). Koulutuksen tuloksellisuudelle vuoden OPH:n arviointimallissa annettu määritelmä muistuttaa Vahervan (1983) ja Lahelman (1984) vaikuttavuuden sekä Kouluhallituksen (1986a) tuloksellisuuden määritelmiä. Kaikissa mallinuksissa koulutuksen, koulutusjärjestelmän ja sen osien toiminta sai legitimaationsa nimenomaan koulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta – tai edes niiden suuntaisesti etenemisestä, kuten Kouluhallituksen (1986a) määritelmässä todettiin. Tuloksellisuuden osa-alueet saivat Opetushallituksen arviointimallissa (OPH 1995) seuraavanlaiset määrittelyt:

- **Tehokasta** koulutus on silloin, kun koulutusjärjestelmän, opetushallinnon ja opetusjärjestelyjen toimivuus, joustavuus ja ajoitus ovat tarkoituksenmukaiset.
- **Vaikuttavaa** koulutus on silloin, kun sen tuottamat valmiudet laadullisesti ja määrällisesti edistävät yksilön henkistä kasvua sekä yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän kehitystä.
- **Taloudellista** koulutus on silloin, kun koulutusresurssit on kohdistettu koulutukselle asetettujen tavoitteiden kannalta optimaalisesti ja resurssien määrä on tarkoituksenmukainen tuotettujen koulutuspalveluiden määrän ja palvelutuotannon rakenteen ja organisoinnin kannalta.

Jokainen koulutuksen tuloksellisuuden osa-alue oli jaoteltu ja määritelty arviointimallissa erityisiin *arviointikohteisiin* taulukon 2 esittämällä tavalla.

Taulukko 2. Yhteenveto koulutuksen tuloksellisuuden arviointikohteista (OPH 1995)

TULOSELLISUUSARVIO		
TEHOKKUUS	VAIKUTTAVUUS	TALOUDELLISUUS
Koulutustarjonta	Koulutustarpeen ja tarjonnan vastaavuus	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	Oppimistulosten saavuttaminen	Koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus
Pedagogiset järjestelyt ja opetuksen laatu	Oppimaanoppimisvalmiudet	Koulutuksen rahoitusjärjestelmät ja rahoituslähteet
Koulutuspiteudet	Kommunikaatiovalmiudet	
Keskeyttäminen / koulutuksen läpäisy	Itsensäkehittämisvalmius	
Moninkertainen koulutus ja hyväksilukeminen		
Henkilöstö voimavarana		
Tilat ja laitteet		
Säädökset ja sopimukset		
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri		

Opetushallituksen arviointimalli oli lähinnä mallinnus kohteista, joiden avulla koulutuksen tuloksellisuutta katsottiin voitavan todentaa sekä vertailla systemaattisesti valtakunnallisella tasolla. Arviointikohteet olivat yleisyydeltään ja operationalisoinniltaan vaihtelevia. Myös aineistot, joiden kautta niitä tarkastellaan, koostuivat hyvin monenlaisista aineksista: tilastoista, asiantuntija-arvioista, taloudellisista analyysistä sekä tutkimustiedosta. Runsas ja moninaisuus kuvasivat myös arviointimallin väljiä metodologisia linjauksia. Listaus tiedonhankintamenetelmistä, joiden avulla koulutuksen tuloksellisuutta arvioidaan, oli pitkä. Siitä löytyvät esimerkiksi testit ja kokeet, kyselylomake-, haastattelu-, observointi-, toiminta-, etnografiset ja tapaustutkimukset sekä aikasarja- ja meta-analyysit. Arviointimallin linjauksen mukaisesti ”arviointi-ilmiö määrää, mikä menetelmä on tarkoituksenmukainen” (OPH 1995, 35).

Arviointimallin luvusta *Testit ja kokeet tiedonhankintamennelminä* löytyy mielenkiintoinen ja merkityksellinen toimintapoliittinen linjaus, josta ainakin toistaiseksi on pidetty kiinni ilman laajempaa julkista kyseenalaistamista. Arviointimalli määritteli asetettujen oppimistulosten tavoittamista todentavien *koulusäävutuskokeiden* suomalaisiksi sovellutukseksi *valtakunnalliset kokeet*, joiden ”tulosten arviointi perustuu yleensä otantaan” (OPH 1995, 36).

Valtakunnallisten kokeiden kategoriseksi vastakohtadaksi, jota ”esiintyy ainoastaan ulkomailla”, määriteltiin *päättökoe*; toisin sanoen koe, joka on kaikille kyseisen koulumuodon opiskelijoille tarkoitettu testi. Mahdollisuus päättökokeiden käyttöön Suomessa suljettiin ehdottomasti pois ilman tarkempia perusteluja. Opetushallituksen arviointimallin näkemyksen mukaan koko ikäluokan päättökokeiden ”käyttöön liittyy monia ongelmia, mistä syystä niitä ei tulla soveltamaan koko ikäluokan peruskoulussa” (OPH 1995, 37).

ARMI-projektin puheenjohtaja Ritva Jakku-Sihvonen kuvaa tehtyä linjausta seuraavasti:

Olin asian vastuullinen valmistelija, ja päädyin esittämään otanta-perustaista, arviointikohteiden vuosittaiseen vuorotteluun perustuva järjestelmää siksi, että se täyttää hallinnon edellyttämät taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset sekä estää oppimistulosten arviointien pohjalta laadittavat ranking-listat, joiden kielteisistä vaikutuksista tein havaintoja ulkomailla käytössä oleviin arviointijärjestelmiin tutustuessani. Opetushallituksen johto vahvisti esitetyt periaatteet perusopetuksen kansallisen arviointijärjestelmän kehittämisen lähtökohdiksi, ja ensimmäiset järjestelmän mukaiset arvioinnit toteutettiin vuonna 1998. (Jakku-Sihvonen 2013, 20.)

Myös haastattelemamme asiantuntijat joko torjuivat valtakunnalliset koko ikäluokan kokeet ja niihin kytkeytyvän ranking-listojen mahdollisuuden kategorisesti, tai ainakin he suhtautuivat niihin varauksellisesti.

Ranking-lista on sana, jota me vastustimme viimeiseen asti. Perusteluna otannalle oli muun muassa se, että ranking-listaa ei synnytetä (H10, FabQ).

*No, me olemme olleet hiukan varovaisia, toisaalta emme halua tom-
moisia kauneuskilpailulistoja oikein kovin mielellään laittaa, mutta
sitten tietenkin noudatamme virallista juridista linjaa mikä siinä on.
Emmehän me sillä, jos me saisimme itse päättää, niin kyllä meillä ai-
ka iso kynnys olisi näitä tämmöisiä (...). (H8, FabQ.)*

Ranking-listausten vastustaminen on osoittautunut pysyväksi toi-
mintapolitiikaksi. Se on myös saanut Suomen Pisa-menestyksen
myötä aikaisempaa eksplisiittisempiä muotoiluja Opetushallituk-
sen julkaisuissa:

*Opetushallitus kertoo kansainvälisille yhteistyökumppaneille ja vie-
raille aina siitä, ettei se viranomaisena laadi koulujen paremmuus-
järjestystaulukoita tai vastaavia listauksia. Jos sellaisia laadittaisiin,
juuri niitä voitaisiin pitää syypäinä koulujen erilaistumiseen. (Kuuse-
la 2008, 11.)*

Arviointimalli kiinnitti huomiota myös arvioinnin eettisiin kysy-
myksiin. Opetushallitus listasi otsikon ”Arvioinnissa noudatetta-
vat periaatteet” alle arviointitoimintaansa ohjaavat periaatteet,
joita olivat esimerkiksi arvioinnin suorittajan riippumattomuus,
arviointiraportin julkisuus, arvioinnin kehittävä funktio sekä avoi-
muus. Nämä ovat sittemmin muodostuneet arviointeja ohjaaviksi
yleisiksi periaatteiksi. Haastattelemamme arvioinnin asiantuntija
kuvasi korkeakoulujen arvioinnin lähtökohtia lähes samoilla kä-
sitteillä:

*Oikeastaan meillä oli sellaiset kolme pyhää periaatetta, kun me kor-
keakouluarviointia luotiin. Siis yks [1] oli se, että ranking-listoja ei
koskaan, tehdä. Että sellaista tietoa ei tuoteta mikä mahdollistaa ran-
king-listojen teon. Ja se mikä suorastaan oli pyhä asia meille, että [2]
me ei luoda kontrollisysteemiä, vaan se tieto mitä me tuotetaan, on
kehittämistä varten. (...) kolmas, näistä periaatteita, niin [3] kenestä-
kään riippumattomuus. Että arviointineuvosto sitten päätti, mitä ar-
vioidaan ja miten arvioidaan. Ja yksi on tämä [4] julkisuusperiaate,
että kaikki mitä tehtiin, niin niistä tuli julkisia raportteja, että kaikissa
maissahan ei julkaista tietoja. Mutta tämä riippumattomuus tässä ar-
vioinnissa, se on aina se keskeinen pointti. (...) tämä on ehdottomasti
tärkein [5] pointti, että se ei liity rahanjakoon. (H2, FabQ.)*

Koulutuksen järjestäjien itsearviointiin liittyvistä painotuksista huolimatta arvioinnilla saatavan tiedon keskeiseksi käyttäjäksi ymmärrettiin Opetushallituksen mallinnuksessa tarkemmin yksilöimätön hallinto, jonka voidaan implisiittisesti käsittää merkitsevän nimenomaan keskushallintoa, valtion viranomaisia. Esimerkiksi perheisiin tai vanhempiin arviointitiedon kohderyhmänä koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallissa ei viitata.

Opetushallituksen koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallia käytettiin ensimmäistä kertaa lukion tila-arvioinnissa (Jakku-Sihvonen & Blom 1994) ja sen jälkeen peruskoulun tasa-arvon toteuttamiseen (Jakku-Sihvonen, Lindström & Lipsanen 1996) sekä erityisopetuksen tilaan (Blom, Laukkanen, Lindström, Saresma & Virtanen 1996) liittyneissä laajoissa arvioinneissa. Arviointiraportit perustuivat lähinnä eri yliopistoissa tehtyyn tutkimuksen sekä myös Opetushallituksen itsensä tuottamaan aineistoon. Laukkanen (1998b) mukaan Opetushallituksen strategiaksi muodostuikin suunnata jo tutkimusten tilaamista ja toimeksiantoa siten, että niiden tulokset voitiin esittää sen oman arviointimallin kehikossa. Näin myös virkamiesten oli helpompi huolehtia arvioivien yhteenvedojen kirjoittamisesta keskusvirastossa sekä viime kädessä vastata siitä, että päätöksentekijät saivat riittävän monipuolisen kuvan arvioinnin kohteista.

Opetushallituksen koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli päivitettiin vuonna 1998. Uusi malli arvotti koulutusindikaattorit kansallisen arviointijärjestelmän peruspilareiksi yhdessä oppimistulosten arviointijärjestelmän sekä kokonais- ja temaattisten arviointien kanssa – mallissa siis toistettiin vuoden 1995 mallin koulutuksen tuloksellisuuden arviointikohteet lähes sellaisinaan (OPH 1998a). Vuoden 1998 versiossa pyrkimys kansalliseen, säännöllisesti arviointitietoa kokoavaan ja käsittelevään järjestelmään oli muokattu pidemmälle koko koulutusjärjestelmää koskevaksi kahdesta osasta muodostuvaksi indikaattorijärjestelmäksi.

Indikaattoreita tuotetaan kahdenlaisia: Vuotuisindikaattorit, joita on vähemmän ja joiden tarkoituksena on pitää huolta jatkuvasta keskeisimmästä numeerisesta seurantatiedosta koulutuksen tuloksellisuudessa. Vuotuisindikaattorein tuotettu tieto raportoidaan siten,

että keskeisten indikaattorien avulla on mahdollista arvioida koulutuksen kehitystrendejä. Määrävuosin tuotetaan perusteellisempi katsaus koulutuksen tilaan, jota varten kerätään laajaa määräaikaisindikaattoritietoa koulutuksen tuloksellisuuden eri sektoreilta. (OPH 1998a, 55.)

Vaikka päivitetty arviointimalli määritteli Opetushallituksessa tehtävän koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin palvelevan ensisijaisesti ”valtakunnallista koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä kansallisella, paikallisella ja oppilaitostasolla” (OPH 1998a, 10), saa myös koulutuksen järjestäjien ja koulujen itsearviointi huomiota. Päivitettyyn malliin lisättiin kokonaan uusi luku *Virikkeitä oppilaitoksen itsearvioinnin toteuttamiseksi*. Siinä suositeltiin hyvin konkreettisia paikallisen tason koulutuksen tuloksellisuuden arviointikohteita tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden osa-alueilta – esimerkiksi ”Miten hyväksiluetaan toisessa oppilaitoksessa suoritettut opinnot?”.

Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli on osa 1990-luvulla nousutta *virikemateriaalien* tuottamisen kehityslinjaa. Perustamisestaan saakka Opetushallitus on julkaissut runsaasti koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille suunnattua arviointia – erityisesti koulutuksen tuloksellisuuden arviointia – koskevaa materiaalia (ks. esim. Salmio 1993; Jakku-Sihvonen, Räisänen & Väyrynen 1994; Salmio & Lindroos-Himberg 1995; OPH 1995; Niemi & Louekoski 1995; Räisänen & Vainio 1996; OPH 1998a; Korkeakoski, Niemi, Arra, Lindroos & Säilä 2000; Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001; Niemi 2004).

Julkaisut ovat nimensä mukaisesti *virikkeitä*, joista koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset voivat omaksua sekä yleisiä vaikutteita, lähestymistapoja ja käsitteitä että spesifejä toimintamalleja oman arviointityönsä edistämiseksi. Käsitteenä virike onkin kuvaava tilanteessa, jossa keskushallinnon norminanto-oikeutta oli rajattu ja hallintoa hajautettu. Virikemateriaaleille tunnusomaista on myös tekijäkunnan moninaisuus ja vaihtuvuus. Usein niitä on tuotettu erilaisten koulutuksen arviointia koskevien seminaarien, projektien tai hankkeiden pohjalta, ja niitä ovat toimittaneet Opetushallituksen virkamiehet sekä koulu- ja kuntatason toimijat, usein yh-

dessä esimerkiksi Suomen Kuntaliiton ja Opetusalan Ammattijärjestön edustajien kanssa.

Opetushallituksen 1990-luvun alkupuolen virikemateriaaleissa toistuivat jo aikaisemmin esitetyt näkökulmat koulutuksen tuloksellisuudesta: tuloksellisuuden arviointi toimii kehittämisen perusteena ja tuloksellisuus on asetetun tavoitteen saavuttamista. Opetushallituksen 1990-luvun alkupuolen tekstit korostivat yleisesti itsearviointin merkitystä, erityisesti kuntatasolla. Koulutuksen järjestäjien itsearviointi alkoi näin rakentua osaksi kunnallishallinnon asiantuntijuutta (ks. esim. Salmio 1993).

Koululainsäädännön kokonaisuudistus

Toiminnan tehokkuutta ja sen todentamista arvioinnin avulla painottaneen näkemyksen sijaan 1990-luvun kuluessa alkoi painottua aktiivinen tavoitteiden saavuttamisen mittaaminen, kun arvioinnin kohteet, toimijat ja menetelmät tarkentuivat koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Arvioinnin systemaattisuus ja sen merkityksen korostuminen koulutuksen ohjausjärjestelmässä kirjattiin vuosina 1993–1998 valmisteltujen koululakien merkittävämmiksi sisällöllisiksi uudistuksiksi.

Pääministeri Holkerin hallituksen koulutuspoliittisessa selonteossa (OPM 1990) keväällä 1990 mainittu ”systemaattinen, kaikki koulutustasot ja -alat kattava koko koululainsäädännön uudistushanke” käynnistyi syksyllä 1993. Virkamiesvetoiseen työryhmään asetettiin jäseniä opetusministeriöstä, Opetushallituksesta, Suomen Kuntaliitosta, Opettajien ammattijärjestöstä sekä korkeakoulujen ja aikuiskasvatustyön piiristä. Työryhmän puheenjohtajan, kansliapäällikkö Jaakko Nummisen (1994) mukaan hankkeen lähtökohtana ei ensi sijassa ollut koululainsäädännön sisällöllinen muuttaminen vaan pikemminkin *kodifointi* – hajanaisten säännösten kokoaminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Nummisen työryhmä määritteli työnsä aluksi paikkansa suomalaisen hallintokulttuurin muutoksessa yleisesti ja koulutuksen sääntelyjärjestelmän uudistustyössä erityisesti. Työryhmä näki it-

sensä vuoden 1986 hallinnon hajauttamiskomitean, vuoden 1985 koululainsäädännössä esitellyn tuntikehysjärjestelmän, vapaakuntakokeilun ja valtiosuusuudistuksen viitoittaman kehityksen jatkajana. Näin koulutuksen sääntelyjärjestelmän uudistaminen asetui entistä tarkemmin määritellyksi osaksi valtionhallinnon yleisiä kehittämistavoitteita. Työryhmän muistio julkaistiin tammikuussa 1995 nimellä *Koulutuksen lainsäädännön kokoamishanke* (OPM 1995a).

Arvioinnin systemaattisuutta ja sen merkitystä koulutuksen ohjausjärjestelmässä korostanut kehityslinja on kirjattu yhdeksi lainsäädännön merkittävistä sisällöllisistä uudistuksista (*Koulutuksen arviointi ja laadun varmistaminen*, OPM 1995a, 4). Nummisen työryhmän raportissa tavoitteiden saavuttamisen arviointi on yleinen lähtökohta koko uudelle koululainsäädännölle sekä sen myötä uudistuvalla koulutuksen ohjausjärjestelmälle. Uudenlaisen, ”tuloksiin pohjautuvan” (OPM 1995a, 53) sääntelykulttuurin katsottiin asettavan suuria vaatimuksia koulutuksen monipuoliselle arvioinnille ja edellyttävän sen huomioimista myös lainsäädännössä.

Työryhmän lakiluonnoksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulisin paikallisella tasolla ”jatkuvasti ja systemaattisesti” (OPM 1995a, 54) arvioida koulutukselle säädettyjen tavoitteiden sekä opetussuunnitelmien toteutumista. Tarkastelu tuottaisi näin tietoa, jonka pohjalta koulutuksen järjestäjät voisivat kehittää toimintaansa, minkä lisäksi opiskelijat ja heidän huoltajansa voisivat seurata oppilaitoksille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja tehdä sen pohjalta valintoja. Lakiluonnoksen mukaan arvioinnin tarkoitus oli *pääsääntöisesti* tuottaa tietoa opetusviranomaisille. *Lisäksi* luonnoksessa mainittiin oppilaiden ja heidän huoltajiensa tarve saada kouluvalintoihin liittyvää arviointitietoa. Käytäntö vakiintui osaksi 1990-luvun koulutuspoliittista puheavaruutta (Varjo 2007; Varjo & Kauko 2008; Kauko & Varjo 2008).

Esimerkiksi tiedotusvälineet voisivat nyt vertailla oppilaitoksia, koska ”sekä itsearviointien että valtakunnallisten arviointien tulokset olisivat julkisia” (OPM 1995a, 55). Sekä koulutuksen järjestäjät että Opetushallitus olisivat velvoitettuja myös julkistamaan arviointien tuloksia oma-aloitteisesti.

Säännös edellyttää koulutuksen järjestäjiä ja Opetushallitusta aktiivisesti tiedottamaan arviointien tuloksista (OPM 1995a, 55).

Oppilaitosten itsearvioinnin lisäksi myös Opetushallitus arvioisi erikseen koulutuksen järjestäjiä ja koululaitosta järjestelmänä. Nummisen (1994) mukaan tuolloin ajateltiin, että valtakunnallisella tasolla järjestettäisiin tasokokeita eri vuosina eri oppiaineissa. Niiden tulosten perusteella arvioitaisiin opetuksen tasoa ja tavoitteiden saavuttamista eri kunnissa sekä oppilaitoksissa.

Uusi sääätelykulttuuri asettaa suuret vaatimukset arvioinnille. Laki-luonnosten mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi paikallisella tasolla arvioida koulutukselle asetettujen tavoitteiden sekä opetussuunnitelmien toteutumista. Koulutuksen valtakunnallisesta arvioinnista säädettäisiin asetuksella. On ajateltu, että valtakunnallisella tasolla voitaisiin esimerkiksi järjestää tasokokeita, jolloin eri vuosina ja eri oppiaineissa voitaisiin järjestää valtakunnallisesti yhdenmukaisia kokeita. Niiden tulosten perusteella arvioitaisiin opetuksen tasoa ja tavoitteiden saavuttamista eri kunnissa ja oppilaitoksissa. (Numminen 1994, 105–106.)

Nummisen työryhmän arviointia koskevat linjaukset painottivat Opetushallituksen asemaa ja toimivaltaa koulutuksen arvioinnista vastaavana keskusvirastona, joka esimerkiksi päättäisi tarkemmin arviointimenetelmistä ja arvioinnin kohteista – ”koulutuksen valtakunnallinen arviointi olisi Opetushallituksen tehtävä” (OPM 1995a, 54). Koko koulutuksen arviointia koskeva säädöspohja oli Nummisen työryhmän raportissa rakennettu tietoisien väljäksi Opetushallitukselle kohdennetun pelivaran luomiseksi.

Koska arviointijärjestelmä ei ole staattinen, ehdotetut arviointia koskevat säännökset olisivat väljiä. Ne jättäisivät Opetushallitukselle arvioinnin suuntaamisen ja kehittämisen edellyttämää pelivaraa. (OPM 1995a, 54.)

Merkillepantavaa onkin, että Opetushallituksen ja koulutuksen järjestäjien lisäksi työryhmän raportti ei maininnut muita koulutusta arvioivia instituutioita. Opetushallituksen mandaatti koulutuksen arvioinnissa oli vahva 1990-luvun alkupuoliskolla – tosin koko uudenlainen koulutuksen arvioinnin kenttä oli vasta muotoutumassa.

Opetusministeriön asema ja tehtävät koulutuksen arvioinnissa jäivät käsittelemättä. Voidaankin todeta, että vaikka koulutuksen arviointi oli nousemassa yhdeksi koululainsäädännön uudistamisen merkittävimmistä sisällöllisistä uudistuksista, sille ei annettu kovinkaan tarkasti määriteltyjä sisältöjä valmisteluprosessin alkuvaiheessa.

Nummisen työryhmä ei valmistellut uusista koululaeista lopullista hallituksen esitystä. Työ jatkui välittömästi tammikuussa 1995 komiteassa, jota johti Nummisen seuraaja Vilho Hirvi, joka oli siirtynyt opetusministeriön kansliapäälliköksi Opetushallituksen pääjohtajan paikalta. Parlamentaarisen komitean jäsenet nimitettiin puolueiden omien esitysten perusteella.

Hirven komitea julkisti maaliskuussa 1996 mietintönsä nimellä *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus* (KM 1996:4). Komitea esitti hyvin pitkälti samoja sisällöllisiä uudistuksia kuin Nummisen työryhmä. Koulutuksen arviointia koskeva säädöspohja muotoiltiin aiempaa yksityiskohtaisempaan muotoon. Lainsäädäntöön kirjattaisiin yleiset säännökset arvioinnin tarkoituksesta ja kohteista, arvioinnin suorittajista, arvioinnin tasosta sekä arviointitulosten julkistamisesta:

(...) sekä itsearvioinnista että valtakunnallisista arvioinneista ja niiden keskeisistä tuloksista tulee tiedottaa. (...) vastuu arviointien tulosten julkistamisesta on aina opetusministeriöllä, Opetushallituksella ja koulutuksen järjestäjällä (KM 1996:4, 85).

Muutoksena Nummisen työryhmän raporttiin (OPM 1995a) Hirven komitean mietinnössä (KM 1996:4) hahmoteltiin koulutuksen ohjausjärjestelmää, jossa opetusministeriöllä olisi arviointiin liittyviä tehtäviä. Lisäksi mietinnössä lueteltiin koulutusta arvioivia toimijoita, jotka tosin edelleen tarvitsisivat Opetushallituksen toimeksiannon koulutuksen arviointiin.

Opetusministeriö päättäisi valtakunnallisten ja niitä tukevien alueellisten arviointien yleisistä perusteista, kuten arvioinnin painopistealueista. Opetushallitus päättäisi opetusministeriön asettamien perusteiden rajoissa viimeksi mainituista arvioinneista. Opetushallitus voisi tehdä arviointeja sekä itse että antaa arviointien toteuttamista koskevia toimeksiantoja ulkopuolisille tahoille kuten yliopistoille, tut-

kimuslaitoksille, lääninhallituksille ja maakuntien liitoille. Opetushallitus päättäisi myös osallistumisesta valtakunnallisesti merkittäviin kansainvälisiin arviointeihin. (KM 1996:4, 84.)

Työryhmä lisäsi mietinnössään lakiesitykseen merkittävän, kokonaan uuden asiakokonaisuuden: ehdotuksen perusopetuslakiin, lukiolakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettavaan lakiin sekä taiteen perusopetuslakiin otettavista säädöksistä, jotka antaisivat koulutuksen järjestäjille ”mahdollisuuden hankkia koulutuspalveluita myös muilta kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneilta yhteisöiltä tai säätiöiltä” (KM 1996:4, 75). Vastuu opetuksen ja muiden koulutuspalveluiden laadusta ja asianmukaisesta järjestämisestä suhteessa oppilaaseen säilyisi aina luvan saaneella koulutuksen järjestäjällä. Huomion arvoista on, että esitetyt ostopalvelut edellyttäisivät koulutuksen järjestäjiltä entistä vakavammin otettavaa koulutuspalveluille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointia.

Hirven komitean työskentelyn aikana mietinnön merkittävimmät sisällölliset uudistukset herättivät runsaasti julkista mielenkiintoa ja keskustelua. Tämä käy ilmi komitean mietintöön annetuista lukuisista lausunnoista, jotka yleisesti korostivat työstettävien ratkaisujen yleistä kansallista merkitystä. Vaikka lausunnonantajat ottivat komitean yksittäisiin ehdotuksiin kantaa sekä puolesta että vastaan, niin eriarvoistumisen ja koulutuksellisen epätasa-arvon mahdollisten uhkien pohtiminen yhdistävät kannanottoja. Sitä vastoin arvioinnin merkityksen korostumista uudistettavassa koululainsäädännössä käsiteltiin lausunnoissa pitkälti annettuna, uudelleenlaiseen hallintokulttuuriin rakenteellisesti kuuluvana elementtinä. Kriittisimmät koulutuksen arviointiin liittyvät kannanotot käsittelivätkin arviointityön vaatimien voimavarojen riittävyttä ja eri toimijoiden valtuuksia suorittaa koulutuksen arviointia sekä olla mukana tekemässä sitä koskevia päätöksiä. (Varjo 2007.)

Sisäasianministeriön ja valtion aluehallinnon yksiköiden lausunnoissa nousi esille koulutuksen arvioinnin erityinen alueellinen näkökulma. Lakitekstiin haluttiin lisätä lausuma, jonka mukaan koulutuksen järjestäjän itsearvioinnin ja koulutuksen ulkoisen arvioinnin rinnalle tulisi lääninhallitusten tekemä alueellinen arviointi. Lääninhallitusten sivistysosastojen koulutarkastusten pe-

rinne sekä huoli valtion alueellisen sivistyshallinnon alasajosta välittyvät Vaasan lääninhallituksen lausunnosta, jonka mukaan

(...) laissa tulisi säätää lääninhallituksen osallistumisesta arviointiin. Koulutus- ja kulttuuriyksiköillä on vankat perinteet arviointitehtävästä ja jos tehtävästä ei säädetä lailla, ei ole takeita resurssien säilymistä edes nykyisellä tasolla. (OPM 1996, 107.)

Eräät lausunnonantajat arvottivat epätoivottavaksi kehitykseksi arvioinnin järjestämisen keskittymisen Opetushallitukselle, mitä sisäasiainministeriö esitti myös perusteeksi alueellisen arvioinnin lakisääteisyydelle: ”Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan ehdotettu arvioinnin sääntely saattaisi johtaa arvioinnin liian keskitettyyn järjestämiseen” (OPM 1996, 103).

Ylipäätään Opetushallituksen mandaatti rakentumassa olevalta koulutuksen arvioinnin institutionaalisella kentällä herätti huomattavan paljon vastustusta lausunnonantajissa. Vastustus ilmeni yhtäältä opetusministeriön ylimmän toimivallan korostamisena tai Opetushallituksen noteeraamatta jättämisenä. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton lausunnon mukaan: ”Valtakunnallisen arvioinnin kohteista ja toteuttamisesta päättäminen tulee säätää opetusministeriön tehtäväksi” (OPM 1996, 104). Koulutuksen tutkimuslaitos puolestaan riitautti keskusviraston hallinnollisen ja arvioivan roolin yhteensovittamisen:

Kun Opetushallituksella on toisaalta merkittävä rooli ops:n keskeisten tavoitteiden ja oppisisältöjen määrittelyssä ja näihin liittyvän kehittämistyön aikaansaamisessa ja ohjaamisessa, voidaan herättää kysymys siitä, voiko se uskottavasti edustaa saman asian toteuttamisen ja laadukkuuden arvioitsijatahoa, vai tarvitaanko tähän tehtävään muita, ”ulkopuolisempia” tahoja. Samalla voitaisiin ehkä paremmin välttää korkean hallintoviranomaisen mukanaoloon helposti liitettyä hallinnollisen kontrollin pelkoa ja siihen liittyviä häiriötekijöitä. (OPM 1996, 97.)

Jakku-Sihvosen (2014) mukaan äänekkäitä kuntakentän toimijoita olivat esimerkiksi myöhemmät Opetushallituksen pääjohtajat Kirsi Lindroos ja Aulis Pitkälä. Edellinen on myöhemmin kertonut, että hänen toimintansa perustui havaintoihin, joiden mukaan

Opetushallituksen kyselyt herättivät hämmennystä kuntakentällä; jälkimmäinen puolestaan on kuvannut, miten hän ei nähnyt Opetushallituksella olevan mitään erityistä roolia arviointitoiminnan kehittymisen alkuvaiheessa.

Opetushallitus puolestaan näki koulutuksen arviointiin liittyvät tehtävät keskusviraston ja ministeriön välisessä tulossopimuksessa, ei lainsäädännössä, määriteltävinä tehtävinä. Opetushallituksen mukaan virasto voisi näin ollen itsenäisesti päättää arviointien toteutuksesta:

Tulosohjauksen puitteissa opetusministeriö voi osoittaa Opetushallitukselle arviointitehtäviä. Siten lakiin ei tarvita säännöstä opetusministeriön määrittämistä arvioinnin perusteista. Lisäksi arvioinnin asiantuntijavirastona Opetushallitus voi itsenäisesti suunnitella ja toteuttaa arviointihankkeita. Sen tulisi voida käyttää myös itsenäistä toimivaltaa arviointikohteiden valinnassa arviointien toteutuksessa. (OPM 1996, 102.)

Toimivaltakysymysten lisäksi myös koulutuksen arvioinnin tavoite muodostui lausunnonantajien näkemyksiä jakavaksi kysymykseksi. Esimerkiksi Koulutuksen tutkimuslaitos ja Korkeakoulujen arviointineuvosto kannattivat eksplisiittisesti *kehittävää* arviointia: ”Korkeakoulujen arviointineuvosto korostaa periaatetta, jossa arvioinnin merkitys nähdään koulutuksen kehittämisen työvälineenä, ei hallinnollisen valvonnan välineenä” (OPM 1996, 99). Esimerkiksi Keski-Suomen lääninhallituksen vastakkainen näkemys puolestaan painotti arvioinnin *kontrolloivaa funktiota*: ”Keskushallinnon näkökulma arvioinnissa on liian suppea, mikäli arvioinnin yhdeksi keskeiseksi funktioksi nähdään kehittäminen eikä kontrolli” (OPM 1996, 98). Hämeen lääninhallituksen mukaan esimerkiksi koulutarkastusten avulla hankittujen ”konkreettisten kokemusten” korostaminen liittyy oleellisesti arvioinnin kontrolloivan funktion toteutumiseen:

Jotta sivistykselliset perusoikeudet eivät jäisi pelkiksi julkilausumiksi ja jotta Opetushallitus voisi tukeutua arvioinneissaan tilastoaineiston lisäksi konkreettisiin kokemuksiin, arviointitoiminta tulisi säätää uudessa koululainsäädännössä myös lääninhallitusten tehtäväksi Opetushallituksen ohjauksessa (OPM 1996, 96).

Hirven komitean mietinnöstä annetut lausunnot heijastelevat Opetushallituksen perustamisen ja tehtävämäärittelyn yhteydessä syntyneitä jakolinjoja. Tosin ”hallinnollisen” arviointitiedon tuottamisen painottamisen sijaan mietinnössä puhutaan ”kontrollista” ja vastaavasti ”tieteellisen” arviointitiedon painotuksesta puhutaan ”kehittämisenä”. Asetelma ennakoï myös osaltaan koulutuksen arvioinnin kentän rakentumista sekä eri toimijoiden välistä kamppailua 2000-luvulla.

Neljä vuotta valmisteltu hallituksen ehdotus koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 1997. Aikaisemmista suomalaisista koulutuspoliittisista valtiopäiväkeskusteluista poiketen arvioinnin käsite sekä sen merkitys perusopetuksen ohjausjärjestelmässä olivat vahvasti esillä edustajien puheenvuoroissa (Varjo 2007). Arvioinnista ja siihen liittyvistä ilmiöistä voitiin yhtäältä puhua esimerkiksi ei-toivottuna kansainvälisenä käytäntönä, uhkakuvana:

Suomessa ei mielestäni kaivata englantilaismallista julkista rankkeerausta hyviin ja huonoihin kouluihin oppilaiden testeissä suoritetun opintomenestyksen pohjalta, ei ainakaan, jos testit mittavat vain ulkoa opittuja näennäistaitoja (kansanedustaja Tarja Kautto, sd., Valtiopäiväasiakirjojen 1997, 2661 mukaan).

Arvioinnille haettiin toisaalta myös aikaisempaa normatiivisempaa sisältöä sekä merkitystä osana koulutuksen tuloksia korostavaa ohjausjärjestelmää. Kansanedustaja Liisa Hyssälä (kesk.) pohti käytännön määrittelyjä seuraavasti:

(...) miten koulutuksen laatu on määriteltävissä yksiselitteisesti, mitkä ovat laadun osakriteerit ja miten näitä osakriteerejä arvioidaan. Palkitaanko laadukkaasta toiminnasta esimerkiksi tulosrahalla ja miten vastaavasti huonosta laadusta rangaistaan? (Kansanedustaja Liisa Hyssälä, kesk., Valtiopäiväasiakirjojen 1997, 2660 mukaan).

Poikkeuksellisen laaja lainsäädännöllinen kokonaisuus innoitti edustajia tarkastelemaan lainsäädännön kehitystä sekä sen lähtökohtia laajalla perspektiivillä. Vasemmiston ja keskustan edustajien puheenvuoroissa runsaasti esiintyneet viittaukset uusliberalismin

käsitteeseen, tutkimustietoon, asiantuntijoihin sekä erityisesti tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden arvioihin uuden koululainsäädännön uusliberalistiseksi luonnehdittavista piirteistä toivat uudenlaista näkemystä valtiopäiväpuheenvuoroihin:

Jotkut ovat nähneet, että nämä uudet koululait kumpuavat tästä maaperästä ja ovat luonteeltaan uusliberalistista koulutusideologiaa edustavia. Sen mukaan koulutusjärjestelmää tulee kehittää vapaiden markkinoiden tapaan markkinaperiaatteen pohjalta asiakaskeskeiseksi palvelulaitokseksi, jossa normatiivinen valtakunnallinen sääntely rajoitetaan koulituksen tuloksiin eli tässä tapauksessa arviointiin. (Kansanedustaja Liisa Hyssälä, kesk., Valtiopäiväasiakirjojen 1998, 3213 mukaan.)

Sivistysvaliokunta aloitti kesäkuussa 1998 päivätyn koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan mietintönsä (SiVM 3/1998 vp) pohtimalla laajasti koulutuksen arvopohjaa. Syy tähän löytyy hallituksen esityksestä, jonka perusteluja valiokunta arvos- teli liian ”teknis- ja juridispainotteisiksi” (SiVM 3/1998 vp, 15). Valiokunnan arvopohdinnat olivat kaksijakoisia. Yhtäältä uudenlainen koulutuspolitiikka nähtiin suunnitelmallisen kehittämistyön tuloksena, josta oli muodostunut erottamaton osa kaikkia 1990-luvun koulunuudistamispyrkimyksiä: ”Uudistuksen tavoitteena on jatkaa peruskoulun kehittämistä ja vahvistaa tällä vuosikymmenellä jo toteutunutta joustavuuden, yksilöllisyyden ja valinnanvapauden lisäämistä koulutuksen järjestämisessä, opetuksessa ja opiskelussa” (SiVM 3/1998 vp, 15). Toisaalta mietinnöstä välittyvä huoli – argumentoituna ”jo saatujen kokemusten pohjalta” – koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta muuttuneessa toiminta- ympäristössä.

Uudet säännökset asettavat koulutuksen järjestäjille ja kouluille suuria vaatimuksia paikallisen sivistyspolitiikan luomiseksi. Valitettavasti kokemukset kuntien kypsydestä lisääntyvään vastuuseen eivät ole kaikilta osin rohkaisevia. Erilaistumiseen sisältyy eriarvoistumisen vaara. (SiVM 3/1998 vp, 16.)

Arvojen lisäksi sivistysvaliokunta pohti runsaasti koulutuksen arviointia ja merkitystä uudistuvassa, tavoitteisiin ja toimintaan pe-

rustuvassa lainsäädännössä, joka ”edellyttää että koulutuksen tavoitteiden toteutumista seurataan jatkuvasti” (SiVM 3/1998 vp, 17). Valiokunnan kannanotoissa arvioinnin funktio toimi kahdella tasolla: opetuksen laadunvarmistustyön lisäksi arviointiin liitettiin myös yhteiskuntapoliittista merkitystä koulutuksellisen tasa-arvon takaajana.

Ulkoinen arviointi on välttämätöntä toisaalta koulutuksen tasa-arvoisen ja yhdenmukaisen kehittymisen vuoksi ja toisaalta sen varmistamiseksi, että opetustyön tavoitteet saavutetaan paremmin (SiVM 3/1998 vp, 17).

Tavoitteiden saavuttamista arvioivan perinteisen kontrollifunktion lisäksi arvioinnilla nähtiin olevan myös kehittävä funktio, erityisesti osana hyvien käytäntöjen levittämistä.

Koska arviointi on uusi ja vaativa tehtävä, valiokunta on katsonut välttämättömäksi käsitellä mietinnössään perusteellisesti arviointia ja sen toteuttamista. Kaikkein oleellisinta on arvioinnin tulosten määrätietoinen hyväksikäyttö koulutuksen kehittämisessä. Valiokunta korostaa, että arviointiin kytkeytyy läheisesti kokemusten ja erityisesti hyväksi havaittujen käytäntöjen levittäminen kaikkien hyödynnettäväksi. (SiVM 3/1998 vp, 16.)

Mietinnön perusteluihin on kirjattu suoraan Opetushallituksen koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallin (OPH 1995) mukaiset koulutuksen tuloksellisuuden arviointikohteet (vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus), joiden avulla valiokunta hahmoteli koulutuksen arvioinnin toiminta-alaa. Tarjotun mallinnuksen lisäksi Opetushallitus sai kiitosta arviointiin liittyvän oman näkökulmansa ja perustehtävänsä määrittelystä sekä arvioinnissa käyttämistään periaatteista: ”valiokunta pitää Opetushallituksen arvioinnissa käyttämiä periaatteita myönteisinä” (SiVM 3/1998 vp, 21). Toisaalta Opetushallituksen viranomaistehtävien sekä arviointiin liittyvien tehtävien yhteensovittaminen koettiin ongelmalliseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Opetushallituksella on kaksoisrooli. Ensinnäkin se päättää koulutuksen järjestämisestä hyväksyessään opetussuunnitelman perusteet sekä hoitaa monia muita merkittäviä koulutuksen kehittämis- ja toimeenpanotehtäviä. Toiseksi se tämän lainsäädännön perusteella huolehtii myös arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. (SiVM 3/1998 vp, 21.)

Sivistysvaliokunta kokosi mietinnössään useita arviointien järjestämiseen, esimerkiksi menetelmiin, arvioinnin toteuttajiin ja tulosten julkisuuteen, liittyviä määrittelyjä. Menettely voidaan tulkita valiokunnan yritykseksi koota, selkiyttää sekä tuoda lainsäädännön perustelujen kautta näkyville arvioinnin kohteet, menetelmät ja toteuttajat (Varjo 2007). Arvioinnin julkisuutta koskevien periaatteiden kirjoittamista lainsäädäntöön kuvattiin haastatteluisamme erityisen haasteelliseksi tehtäväksi:

(...) että myös käytäisiin tämä seuraamusongelmatiikka läpi, ja silloin me suututetaan Kuntaliitto heti, OAJ heti, kaikki on heti raivoissaan. Opettajat sen takia, että ne eivät kestä keskustella siitä, että mitä tehdään sitten, jos opettaja epäonnistuu täysin tehtävässään. (...) Se, mikä siinä ihan selkeästi arvelutti, oli se, että nähtiin, että siinä tulee esille tätä epäonnistumisen puolta ja se voi antaa huonoa leimaa joillekin kunnille tai kouluille. Mutta senhän takia me kirjattiin lainsäädäntöön se, että kouluja ei tule laittaa mihinkään paremmuusjärjestykseen. (H5, FabQ.)

Valiokunta hyväksyi hallituksen esityksen mukaisen yleisperiaatteen, jonka mukaan hallinnon ja päätöksenteon lisäksi myös

Opiskelijat ja heidän huoltajansa saavat arvioinnista tietoa opetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä tietoa erilaisten päätösten ja valintojen perustaksi (SiVM 3/1998 vp, 17).

Samalla se kuitenkin päätyi asettamaan rajoituksia arviointitulosten käytölle täsmentämällä niiden julkisuutta:

Säännösehdotuksen mukaan julkistaminen koskee arvioinnin keskeisiä tuloksia eikä lainsäädännön tarkoituksena näin ollen ole julkistaa yksittäistä koulua tai opettajaa koskevia tietoja. Arviointitulosten

julkistaminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoiltaan heikoiksi ja hyviksi yksipuolisin perustein. (SiVM 3/1998 vp, 21.)

Valiokunnan mietintöön kirjattiin yhteensä kaiken kaikkiaan 20 ”eduskunta edellyttää” -muotoista ponsiehdotusta, joiden tehtävänä oli valvoa uuden lainsäädännön toimeenpanoa ja vaikutuksia sekä kehittää tiettyjä painopistealueita. Eduskunta edellytti muun muassa, että arviointitoiminta Opetushallituksessa ”järjestetään riittävän itsenäisesti suhteessa opetushallinnon muuhun organisaatioon”. Tämän lisäksi koulutuksen arvioinnin toimivuudesta tuli antaa selvitys kahden vuoden kuluessa; samalla oli kerättävä kokemuksia eri tehtävien tarkoituksenmukaisesta hoidosta ja tarvittaessa tarkistettava arviointia koskevia säästöjä (Sivistysvaliokunnan lausumaehdotus 2, SiVM 3/1998 vp, 82).

Eduskunta hyväksyi uudet koululait kesäkuussa 1998, ja ne astuivat voimaan vuoden 1999 alussa. Pitkän lainsäädäntöprosessin myötä näkemys koulutuksen arvioinnista täsmentyi aikaisempaa yksityiskohtaisempaan muotoon: lainsäädäntöön kirjattiin yleiset säännökset arvioinnin tarkoituksesta ja kohteista, arvioinnin suorittajista, arvioinnin tasosta sekä arviointia koskevasta tiedotuksesta.

Koulutuksen arviointi nousee osaksi opetusministeriön strategiatyöskentelyä

Eräs aikakausi suomalaisessa koulutuspolitiikassa päättyi vuonna 1995 Vilho Hirven siirtyessä eläköityvän Jaakko Nummisen tilalle opetusministeriön kansliapäälliköksi. Hirven kaudella arvioinnin asema vakiintui ja vahvistui koulutuksen suunnittelujärjestelmässä. Pääministeri Paavo Lipposen (sd.) I hallituksen ohjelma (VN 1995), vuosia 1995–2000 koskeva koulutuksen kehittämissuunnitelma (OPM 1995b) ja erityinen koulutuksen arviointistrategia (OPM 1997) kiinnittivät koulutuksen arvioinnin osaksi opetusministeriön strategiatyöskentelyä.

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu oli tuonut arvioinnin osaksi opetusministeriön lainvalmistelutyötä. Yksi merkkipaalu koulutuksen arvioinnin kehityslinjassa saavutettiin, kun arviointi nousi huhtikuussa 1995 kansallisen politiikan tekemisen ylätasolle, hallitusohjelmassa huomioitavaksi kysymykseksi. Lipposen I hallituksen ohjelman mukaan

Koulutuksen laadusta ja reagoitiherkkydestä yhteiskunnan muutoksiin huolehditaan mm. jatkuvalla arvioinnilla ja koulutuksen määrällinen sääntelyjärjestelmä uudistamalla (VN 1995).

Lausuman voi tulkita heijastelevan koulutuksen arvioinnin kansallisen merkityksen lisääntymistä ja osoittavan arvioinnin nousseen yleispoliittiseksi kysymykseksi 1990-luvun puolivälissä. Sekä arvioinnin merkityksen kasvu että sen jäsentyminen erilliseksi poliittis-hallinnolliseksi kokonaisuudeksi käyvät ilmi myös joulukuussa 1995 ilmestyneestä, vuosia 1995–2000 koskevasta koulutuksen kehittämissuunnitelmasta, jossa arviointia käsiteltiin omassa alaluvussaan *Arvioinnilla laatu* (OPM 1995b, 8).

Erityisesti korkeakoulusektorilla arviointia koskevat tavoitteet olivat mittavia: kehittämissuunnitelman mukaan Suomen Akatemia arvioisi kaikki tieteenalat kertaalleen suunnittelukauden loppuun mennessä. Vuoden 1996 alusta perustettava *Korkeakoulujen arviointineuvosto* (A 1320/1995) puolestaan arvioisi kaikki korkeakoulut niin ikään kertaalleen suunnittelukauden loppuun mennessä. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut esiintyivätkin vuoden 1995 kehittämissuunnitelmassa arvioinnin kehityslinjan keihäänkärkenä: niiden arviointiin liittyvät tavoitteet olivat muita koulutusasteita selvästi yksilöidympiä ja normatiivisempia. Huomion arvoista on, että korkeakoulutuksen arvioinnin kentällä esitettiin olevan useampia legitiimejä ja profiloituneita toimijoita, joiden välille hahmoteltiin kehittämissuunnitelmassa työnjakoa. Tähän verrattuna muun koulutusjärjestelmän arviointikäytännöt esiintyivät väljempinä ja vähemmän velvoittavina, korostetun opetushallitusvetoisina:

*Opetushallitus arvioi tarvittaessa paikallista ja alueellista asiantunte-
musta hyväksikäyttäen muut koulutusmuodot ja keskeiset osa-alueet
kertaalleen suunnittelukauden loppuun mennessä. (OPM 1995b, 8.)*

Koulutuksen arvioinnin ja sen merkityksen kohoamisen kehityslin-
jan seuraava vaihe oli arviointia koskevan erityisohjelman valmis-
telu vuonna 1997. *Koulutuksen arviointistrategiaa* (OPM 1997)
olivat työstämässä kansliapäällikkö Hirven johdolla Kuntaliiton,
Korkeakoulujen arviointineuvoston, Opetushallituksen, Suomen
Akatemian sekä Koulutuksen tutkimuslaitoksen edustajat – toisin
sanoen kaikki sen aikaiset koulutuksen arviointiin liittyvät toimijat.

Arviointistrategia tarkensi ja laajensi jo koulutuksen tulokselli-
suuden arviointimalliin sisällyntä periaatetta arviointitiedon jul-
kisuudesta – ”arviointiraportti on julkinen asiakirja” (OPH 1995a,
13). Strategian mukaan:

*Arvioinnin tulokset sekä arvioinnissa käytetyt tiedot ja menetelmät
ovat julkisia. Arvioinnin toimeksiantajan tehtävänä on huolehtia siitä,
että kukin arvioinnin kohteena olleen oppilaitoksen ylläpitäjä saa ar-
viointitulokset käyttöönsä. (OPM 1997, 8.)*

Arviointistrategian lausuman mukaisesti siis sekä arvioinnissa käy-
tetty että sen tuloksena syntynyt aineisto ovat julkista tietoa. Mo-
lempien dokumenttien lausumia yhdistää tosin passiivinen ja aloit-
teeton suhde tietojen julkisuuteen – arviointitiedot ovat julkisia,
mutta kukaan ei ole varsinaisesti velvollinen olemaan aloitteelli-
nen niiden julkaisemisen tai niistä tiedottamisen suhteen.

Mahdollisuus sitoa arvioinnin tulokset määrärahojen allokoin-
tiin eli erottaa arviointien perusteella jaetut ylimääräiset ja vaati-
mattomiksi vihjatut ”palkinnot” varsinaisista laskennallisista valti-
onosuuksista oli mainittu jo vuosia 1991–1996 koskeneessa kehit-
tämisuunnitelmassa (OPM 1991) yleisenä periaatteena ja toistet-
tu seuraavassa kehittämisuunnitelmassa (OPM 1995b). Myös tätä
mahdollisuutta tarkennettiin ja rajattiin arviointistrategiassa:

*(...) koulutuksen rahoitus perustuu kunnan erityispiirteet huomioon
ottavaan laskennalliseen valtionosuuskokonaisuuteen ilman tehtävä-
kohtaista käyttötarkoitussidonnaisuutta. Rahoitusjärjestelmän raken-
teen johdosta arvioinnin tuloksella ei ole vaikutusta koulutuksen var-*

sinaiseen rahoitukseen. Haluttuun toimintaan kannustamiseksi sekä kulloinkin käytettyjen arviointikriteerien perusteella kuntia ja oppilaitoksia voidaan palkita. Palkintojen suuruus on sitä luokkaa, ettei niitä kytketä valtionosuusmenettelyyn eivätkä ne vaikuta valtionosuusmäärärahojen mitoitukseen. (OPM 1997, 9.)

Koulutuksen arviointistrategiassa (OPM 1997) hahmoteltiin eräänlaista koulutuksen arvioinnin kolmikantamallia, jossa toiminnan perusteet ja kohteet asettaisi opetusministeriö ja päälinjoista neuvottelisivat ministeriön lisäksi arvioinnin toteuttajat: kuntien edunvalvonta sekä Opetushallitus. Huomion arvoista onkin, että Suomen Kuntaliiton nousu 1990-luvulla aktiiviseksi toimijaksi koulutuksen arvioinnin kentällä on artikuloitu arviointistrategiassa eksplisiittisesti.

Koulutuksen kansallisen arvioinnin perusteista päättää opetusministeriö. Kansallisen arvioinnin toteutuksen päälinjoista ja sisällöistä sekä tiedonkeruusta neuvotellaan etukäteen kunnallishallinnon ja muiden koulutuksen ylläpitäjätahojen kanssa. (...) Yleissivistävän ja ammatillisen toisen asteen koulutuksen kansallisen arvioinnin toteuttaminen on Opetushallituksen vastuulla. (OPM 1997, 7.)

Kuntaliitto nousee arviointipoliittiseksi toimijaksi

Kunnallisella itsehallinnolla on Pohjoismaissa pitkä historia, jonka kuluessa valtiovallan ja paikallisen itsehallinnon välinen suhde on heijastellut yhteiskunnan yleisiä kehitystrendejä. Kuntien vastuulla olevien julkisten palveluiden määrä lähti nopeaan kasvuun toisen maailmansodan jälkeisellä hyvinvointivaltion rakennuskaudella. Vastaavasti valtion ja kuntien välinen suhde muuttui 1980-luvun puolivälistä alkaen: valtion välitön ohjaus supistui, ja kuntien toiminnallinen itsehallinto alkoi vastaavasti lisääntyä yleisen hallinnon hajautusideologian mukaisesti. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryytänen & Siitonen 2007; VM 2013.)

Uudistuvat kunta- ja koululainsäädännöt ovat lisänneet kuntien toimintamahdollisuuksia. Seurauksena kunnat ovat saaneet aikaisempaa vapaammin päättää oman hallintonsa rakenteista: esimer-

kiksi vuoden 1992 peruskoululain muutos (L 707/1992, 13§) ei enää velvoittanut kuntia asettamaan kouluille johtokuntia. Kunta voi tosin halutessaan edelleen asettaa johtokuntia oppilaitoksilleen sekä antaa niille tehtäviä kuntalain (L 365/1995, 17§) valtuuttamana; johtokunnat olivat tällöin kunnan johtosäännössä määriteltyjä kunnallisia luottamuselimiä. Valtion sekä yksityisen järjestämässä koulutuksessa oppilaitosten johtokunnat olivat edelleen lakisääteisiä (L 634/1998).

Osana sääntelyn väljentymistä kunnan eri toimintojen arviointi sai uutta painoarvoa ja merkitystä. Vuoden 1995 kuntalaki esitteli uuden kunnallishallinnollisen toimielimen, *tarkastuslautakunnan*, joka kunnanvaltuuston on asettava toimikauttaan vastaaviksi vuosiksi kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa toteutuneet. (L 365/1995, 71 §.)

Kuntalaki velvoitti kunnanvaltuuston vahvistamaan vuosittain tilinpäätöksen, johon sisältyy erillinen toimintakertomus, jossa on esitettävä yksilöity selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. (L 365/1995, 69 §.) Lain mukaan tarkastuslautakunta esittää kunnanvaltuustolle selvityksen ja suorittamansa tarkastuksen perusteella oman arvionsa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan antama arviointikertomus todentaa osaltaan kunnanhallituksen antamaa selvitystä talousarviovuodelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Arvioinnin ja laadunvarmistamisen näkökulmasta eräs vuoden 1995 kuntalain keskeisistä seurauksista oli sen aiheuttama paine erilaisten laadunvarmistus- ja arviointityökalujen käyttöönottoon ja kehittämiseen. Erään haastateltavamme mukaan:

Ja tähän käynnisti tällaisen mittarityöskentelyn ja laskenta-, kirjanpitojärjestelmien kehittämisen. Tuotteistuksen kehittäminen, että saadaan oikeita tuotteita ja sitten näissä mittareissa oli hirveä kehittäminen. Siitä alkoi oikeastaan tämä työ. (H8, FabQ.)

On kuitenkin huomattava, että kunnallisen sivistystoimen arvioinnista säädettiin erikseen myös koululainsäädännössä. Esimerkiksi perusopetuslain (L 628/1998, 21 §) mukaan koulutuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Koulutuksen järjestäjänä kunta on myös velvollinen osallistumaan ulkopuolisten tekemään arviointiin toiminnastaan.

Kunnalliseen sivistystoimen arviointiin kohdistuva arviointiveloite rakentui näin kaksitahoiseksi: yhtäältä kuntalain säätämäksi valtuustotason arvioinniksi sekä toisaalta esimerkiksi perusopetuslain edellyttämäksi koulutuksen järjestäjän itsearvioinniksi ja osallistumiseksi ulkopuoliseen arviointiin. Suomen Kuntaliiton arviointiaktiivisuus kytkeytyy vahvasti nimenomaan edelliseen: kuntalain velvoittamaan valtuustotason arviointiin.

Ensimmäinen Kuntaliiton arvioinnin kehittämisprojekti alkoi vuonna 1993, jolloin uuden kuntalain valmistelu oli vielä kesken. *Kunnallisen palvelutuotannon laadun varmistaminen – Kunta ja laatu* -projektin tuloksena syntyi kaksi julkaisua: Suomen Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön yhteisjulkaisu *Laatuhaaste* (VM & Suomen Kuntaliitto 1993) sekä *Kunnallisen palvelutuotannon laadunhallinta* (Suomen Kuntaliitto 1994).

Laatuhaasteen julkilausuttuna tavoitteena oli nostaa laadunhallinta julkisen sektorin kehittämisen kohteeksi: ”Laadunhallinnasta on tulossa julkishallinnon kehittämisen kantava teema” (VM & Suomen Kuntaliitto 1993, 4). Samalla ymmärrettiin, että julkisen sektorin ominaispiirteet estivät esimerkiksi elinkeinoelämässä käytettyjen mallien suoran soveltamisen: ”Tarkoituksena ei ole kopioida yritysten johtamismalleja julkiseen hallintoon, vaan etsiä sovellutuskelpoisia aineksia erilaisten julkisten palvelujen ja tehtävien kehittämiseen.” (VM & Suomen Kuntaliitto 1993, 4.) Julkaisu esitteli kuntien laadunhallintaan sopivia työkaluja. Ensisijainen menetelmä oli ISO 9000 standardisarja, mutta myös Malcolm Baldrige National Quality Award, Euroopan ja Suomen laatupalkintokriteerit sekä auditointi ja benchmarking saivat maininnan laadunhallinnan mahdollisina välineinä.

Projektin toinen julkaisu *Kunnallisen palvelutuotannon laadunhallinta* (Suomen Kuntaliitto 1994) oli lähestymistavaltaan normatiivisempi ja otti tavoitteekseen

(...) helpottaa ja tukea kuntien ja kuntayhtymien laatujärjestelmien rakentamista. (...) Tämä julkaisu on ymmärrettävä ensimmäiseksi ehdotukseksi "kuntastandardiksi". Sen toivotaan ennen kaikkea edistävän laatuajattelun ja laadunhallinnan etenemistä kunnissa ja kuntayhtymissä. (Suomen Kuntaliitto 1994, 7–9.)

Julkaisujen *laatuajatteluksi, laatutyöksi* tai *laadunparannustyöksi* nimeämä toiminta nähtiin kunnissa ja kuntayhtymissä yhtäältä *strategisen johtamisen välineenä*, toisaalta niiden toiminnan *menestystekijänä* – keinona edistää toiminnan jatkuvan parantamisen sykliä, asiakastyytyväisyyden ja tuottavuuden lisäämistä, taloudellisten voimavarojen tehokkaampaa käyttöä sekä keinona kehittää henkilöstöä. (VM & Suomen Kuntaliitto 1993; Suomen Kuntaliitto 1994.)

Kunnallisen palvelutuotannon laadunhallinta -julkaisussa laadunhallintaa rakennettiin osaksi koko kunnallishallinnon tehtäväkenttää. Aiemmin laadunvarmistus toteutettiin ennakkoon normiohjauksena lainsäädännön keinoin. Nyt laadunvarmistusjärjestelmä korvautuisi paikallisen tason hallinnoimalla laadunhallinnalla, joka sisältäisi kaikki kunnan palveluyksiköt ja keskeiset laatuun vaikuttavat tekijät kattavan laadunvarmistusjärjestelmän lisäksi laatujohtamisen periaatteet sekä ajatuksen laatuajattelun jatkuvasta kehittämisestä. Kunnallisen organisaation laatuajattelun perustana oli valtuuston käsittelemä ja hyväksymä kunnan *laatu-politiikka*. Laadunhallinnasta rakentuisi väline, jonka avulla olisi mahdollista turvata yhtäältä kuntalaisille palvelujen laatu sekä toisaalta lisätä toiminnan tuloksellisuutta ja säästää kustannuksia. (Suomen Kuntaliitto 1994.)

Kunta ja laatu -projektin fokuksena oli kunnan hallinto ja erityisesti kunnan toimintojen kehittäminen. Vuonna 1994 käynnistyneen *Oppi ja laatu* -hankkeen tavoitteena oli puolestaan esitellä laadunhallinnan periaatteita ja käyttötapoja sivistystoimissa. Kehittämistyön lähtökohtana ja viitekehyksenä toimivat TQM (*Total Quality Management*) eli kokonaisvaltainen laatujohtaminen sekä Suomen Laatuvalintakriteeristö. Hankkeen päätavoitteet olivat (Syrjäläinen 1997, 39):

1. sellaisen laadunhallintajärjestelmän määrittäminen koulutuspalveluissa, joka on riittävän kattava ja joka mahdollistaa oppilaitosten itsearvioinnin ja toiminnan vertailun kehittämisen
2. koulutuksen laadun parantaminen oppilaitoksissa
3. koulutuspalveluiden tuotteistaminen yhteisen käsitejärjestelmän pohjalta, joka mahdollistaa *Benchmarking*-toiminnan eli vertailevan analyysin
4. vertailutietokannan aikaansaaminen.

Kuntaliiton arviointiprojekteihin onkin alusta alkaen liittynyt erilaisten kaupallisten laadunhallinnan välineiden käyttö. Liike-elämän piirissä kehiteltyjen mallien soveltaminen koulumaailmaan on herättänyt myös kritiikkiä. Erään haastateltavamme mukaan:

Me katsottiin koko sivistystointa, jossa oli kulttuuripalveluita, kirjastopalveluita. Me tarkasteltiin koko sitä opetusministeriön hallinnonala. Ei pelkästään koulutusta. Sehän siinä jännää oli, että esimerkiksi kirjastotoimelle, näille se tuntuu olevan aika helppo markkinoida sinne keskusteluun ja kehittämiseen. Mutta koulu- ja oppilaitospuoli oli kaikkein tahmein. Ja se, mistä siellä keskusteltiin, niin oli nämä termit, esimerkiksi asiakkuuskysymykset, asiakas. Kuka on koulun asiakas? Ja sitä moni kouluihminen vierasti. (H5, FabQ.)

Oppi ja laatu -hankkeessa olivat mukana Suomen Kuntaliitto ja sen omistama Efektia Oy sekä alusta alkaen Vantaan, Vaasan ja Lohjan kaupungit. Seuraavassa vaiheessa hankkeeseen lähti mukaan lisää kuntia sekä Opettajien Ammattijärjestö OAJ ja Opetushallitus. Vuoteen 2003 mennessä hankkeessa olivat edustettuina myös opetusministeriö, Suomen Laatu yhdistys, Helsingin yliopisto, Suomen Lukiolaisten Liitto ry, Suomen Ammattiin opiskelevien Liitto SAKKI ry, Turun yliopisto sekä Åbo Akademi. Hanke tuotti kolme erillistä julkaisua, joiden kaikkien nimi oli *Opetustoimen laadun arviointiperusteet* (Oppi ja laatu -hanke 1996, 1998; Kännö, Laamanen, Stenvall & Säilä 2003.) Julkaisut valmisteltiin ennen kaikkea koulu- ja oppilaitostason itsearvioinnin välineiksi, mutta samalla ne tarjosivat myös välineitä koulutuksen järjestä-

jän – yleisimmin kunnan – suorittamalle koulutuksen arvioinnille. Opetustoimen laadun arviointiperusteet pohjautuivat laatupalkintomalleihin, aluksi Malcolm Baldrige National Quality Awardiin ja Suomen laatupalkinnon PK-arviointiperusteisiin. Vuoden 2003 painoksessa pohjana olivat Euroopan laatupalkintomalli (Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla 2001) sekä valtiovarainministeriön vuonna 2002 julkaisema Yhteinen arviointimalli (*Common Assessment Framework; CAF 2006*)⁹.

Muutetun kunta- ja koululainsäädännön sekä uudistetun valtiosuusjärjestelmän myötä on Jukka Sarjalan (2002) mukaan Suomessa siirrytty erikoiseen tilanteeseen, jossa koulutusjärjestelmässä on tosiasiallisesti kaksi vahvaa toimijaa – valtiovalta ja kunnat. Ajatus haastaa määritelmän koulutuspolitiikasta kansallisena toimintana, jossa sekä julkinen valta että yhteiskunnan eri ryhmät haluavat vaikuttaa koulutuksen kehittymiseen koulutuksen kehittymiseen (esim. Lampinen 2003; Lehtisalo & Raivola 1999; Taylor, Rizvi, Lingard & Henry 1997). Kehityslinja on luonut Suomen Kuntaliitolle toiminta-alaa sekä kasvattanut sen vaikutusvaltaa kuntien edunvalvojana – ja samalla myös erilaisten, koulutusjärjestelmän ulkopuolella kehitettyjen kaupallisten arviointityökalujen ja -järjestelmien markkinoijana. 1990-luvulla tehty arviointijärjestelmien kehitystyö on lisännyt Kuntaliiton asemaa koulutuksen arvioinnin kentällä. Kuntaliiton linjauksen mukaisesti kunta ei enää olekaan pelkkä *koulutuksen järjestäjä* vaan myös *koulutuspoliittinen toimija*, jonka toiminnassa on kysymys paikallisesta poliittisesta tahdonmuodostuksesta – ei ainoastaan valtiovallan asettamien veloitteiden täytäntöönpanosta (Suomen Kuntaliitto 2001).

Maisa Lovion ja Juha Sihvosen (2005) mukaan paikallista koulutuspolitiikkaa tarvitaan, koska kunnat ja alueet ovat keskenään erilaisia. Kuntalaisten koulutustarpeet, maantieteelliset etäisyydet sekä elinkeino- ja koulutusrakenteet vaihtelevat. On välttämätöntä, että kunnilla ja alueilla on mahdollisuus luoda koulutuspolitiikkaa, joka perustuu niiden omiin lähtökohtiin sekä paikalliseen koulu-

⁹ CAF on Euroopan Unionin jäsenmaiden sekä Euroopan komission valmisteleva arvioinnin ja kehittämisen malli julkishallintoa varten

tustarpeeseen. Kunnallinen itsehallinto edellyttää myös, että kunnalla on oma sivistyspoliittinen linjansa. Kuntatason merkitys korostuu oppilaitosten johtamisessa, jota kuntien toimintalinjaukset määrittävät yhä enenevässä määrin. Lovion ja Sivosen näkemyksen mukaan kunnanvaltuusto ei myöskään ole enää pelkkä hyvinvointivaltiollisen kauden hallinto-orgaani, jonka tuli vain toteuttaa mahdollisimman täsmällisesti lainsäädännön ja valtion keskushallinnon määrittämät tavoitteet. (Lovio & Sihvonen 2005; ks. myös Ojala 2004; Ryyänen 2001.) Eräs haastateltavamme kuvaa linjanvetoja ja erontekoja seuraavasti:

Totta kai siis on näin, että opetusministeriö ja sitten käytännössä Opetushallitus tässä tapauksessa muodostaa sitä valtion koulutuspolitiikkaa. Me tietysti keskustelemme heidän kanssaan ja pyrimme saamaan näitä kunnallisia näkökulmia sisään ja tässähän käydään koko ajan joskus aika jännitteistäkin keskustelua mikä on esimerkiksi ohjauksen tiukkuusaste. Onko se normiohjausta vai onko se informaatio-ohjausta vai jotain siltä väliltä. Sitten käydään siellä sitä debattia ja toisaalta me annamme kunnille omia suosituksia tai meidän ollaan aina annettu opetustoimeen liittyviä suosituksia tai esimerkkejä arviointisuunnitelman sisällöksi tai tällöisiä. (H8, FabQ.)

Näkemyksissä tehtävän politiikan mahdollisuuksista on herättänyt myös kriittistä keskustelua. 1990-luvun alkupuolen valtiontalouden taantumana aiheuttama kuntien verotulojen väheneminen ja menojen supistuminen sekä kasautuvasta ja eriytyvästä taloudellisesta kasvusta johtuva epätasainen aluekehitys ovat ylipäättään luoneet paineita kunnille koulutuksen järjestämisestä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi (Anttiroiko ym. 2007; Helin 2005; Kauppinen & Karhu 2002).

Koulutuksen arviointi osana opettajien edunvalvontaa

Myös opettajien ammatillisella järjestäytymisellä ja edunvalvonnalla on ollut oma merkityksensä suomalaisten koulutuksen arviointikäytäntöjen rakentumisessa ja välittymisessä.

Peruskoulu-uudistuksen valmistelun myötä aikaisemmin koulujärjestelmäkysymyksessä eri linjoilla olleissa kansa- ja oppikoulunopettajien ammattiliitoissa alettiin valmistella suunnitelmaa yhden suuren, samaan keskusjärjestöön kuuluvan työmarkkinajärjestön muodostamisesta. Vahvan ja yhtenäisen ammattijärjestön virkaehtosopimusneuvotteluihin tuoman painoarvon ja mittakaavaedun lisäksi opettajakunta halusi lunastaa paikansa tulevaisuuden koulutuspolitiikkaa linjaavissa komiteoissa ja toimikunnissa. (Hyttinen & Tanni 2012.)

Linkki opettajajärjestöjen yhteistyöhalujen ja peruskoulun syntyvaiheiden kanssa on hyvin selvä. Kansakoulujen ja oppikoulujen opettajia edustavien järjestöjen keskinäinen kahakointi väheni sitä mukaa kuin tieto uusien koulusäännösten sisällöstä lisääntyi. (Lappalainen 1998, 50.)

Erilliset opetusalan ammattijärjestöt yhdistyivät vuonna 1973 Opettajien Ammattijärjestö OAJ:ksi. OAJ:n synty ajoittuu suomalaisen komitealaitoksen määrällisen suuruuden kaudelle (ks. Hovi ym. 1989). Järjestöstä muodostuikin nopeasti 1970- ja 1980-lukujen lukuisten koulutuspoliittisten komiteoiden vakiojäsen ja ”sopi-musyhteiskunnan neuvottelukumppani”:

Yksikään eteensä katsova opetusministeri ei ole voinut tärkeässä päätöstilanteessa jättää uutta opettajajärjestöä sivustaseuraajaksi (Sarjala 2008, 145).

Palkansaajajärjestöt – OAJ mukaan lukien – joutuivat uudenlaisen haasteiden eteen 1990-luvun laman myötä. Pääministeri Esko Ahon (kesk.) hallituksen talouspoliittiset linjaukset keväällä 1991 painottivat vientiteollisuuden toimintaedellytysten parantamista: käytännössä tämä tarkoitti kansantalouden ulkomaisen velkaantumisen katkaisemista ja edellytysten luomista markkinakorkojen laskulle sekä investointien lisääntymiselle. Taloudellisen taantumisen kriisiyttämässä tilanteessa OAJ:n edunvalvontatyö keskittyi yleisesti opetustoimen leikkausten ja opettajien lomautusten vastustamiseen. Järjestön kannan mukaisesti:

Jäsenmäärältään ja järjestäytymisasteeltaan huomattavana edunvalvojana järjestö pyrki vaikuttamaan koulutukseen suunnattujen resurssien riittävyteen ja niiden oikeanlaiseen kohdentamiseen (Hyttinen & Tanni 2012, 148).

Haastattelemiemme asiantuntijoiden joukosta nousi myös kommentteja, joiden mukaisesti uudessa tilanteessa järjestö menetti tosiasiallisesti aikaisempaa asemaansa:

Kyllä OAJ itse asiassa joutui sivuraiteelle. Aikaisemmin, silloin kun peruskoulua synnytettiin, voisi sanoa, että joka ainoa liike mikä siellä tehtiin, niin se tehtiin yhteisymmärryksessä, ei että niiden olisi tarvinnut hyväksyä sitä. Sen sijaan tässä 90-luvun käännteessä OAJ:n merkitys on ollut siinä palkkapuolella, eli se on Akavan suurin jäsenjärjestö, joka määrittelee Akavan kannan. (H14, FabQ.)

Lama-aikana toteutunut valtionhallinnon hajautus muutti valtion ja kunnan ohjaussuhdetta perinpohjaisesti. OAJ:n edunvalvontatyön näkökulmasta hajautettu järjestelmä oli myös pirstaleinen ja aikaisempaa vaikeammin hallittava. Resurssien jakaminen ja edunvalvonnan painopiste alkoivat siirtyä kohti kunnallista tasoa:

Järjestön tinkimättömänä tavoitteena olikin, että julkisen sektorin rahoituksen piti taata paitsi välttämättömien ydinpalveluiden saatavuus myös niiden laadukas ja tasa-arvoinen toteutus. Vaikka koulutuksen järjestäminen oli pääsääntöisesti kuntien vastuulla, perustuslain mukaan valtio oli ensisijaisessa vastuussa yhdenvertaisuuden toteutumisesta perusopetuksessa ja päivähoitossa. (Hyttinen & Tanni 2012, 140.)

Lama sekä koulutuksen säästöt ja leikkaukset korostivat vääjäämättömästi tuottavuuden mittaamista ja tavoitteiden saavuttamisen arviointia 1990-luvulla. Esimerkiksi kansanedustajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että koulutukseen käytettävät resurssit supistuvat edelleen tulevaisuudessa; samalla arviointi ymmärrettiin tulevaisuuden koulutusjärjestelmän keskeiseksi ohjausvälineeksi, jota olisi tietoisesti kehitettävä muiden realistisiksi arvioitujen vaihtoehtojen puuttuessa. (Varjo 2007.) Vääjäämättömästi muuttavaksi arvioidussa tilanteessa myös OAJ:n täytyi muotoilla oma

kantansa koulutuksen arviointiin. John MacBeathin (1999) *Schools Must Speak for Themselves* -nimisen itsearviointikirjan korostama paikallinen, koulun toimintoja tukeva lähestymistapa nousi keskeiseksi lähtökohdaksi järjestön tahdonmuodostuksessa. Erään haastateltavamme mukaan:

(...) hänen ydinajatuksensa on ollut se, että tällainen opettajien ja koulun oma kehitystyö on oikea ratkaisu ja vastaus niille, jotka ovat sitä mieltä, että arviointitoiminta on tämmöistä ulkoista vähän niin kuin panos-tuotostyyppistä arviointia, vähän lähempänä sanoisiko tarkastustoimintaa, kun oikeaa arviointitoimintaa. Ja hänen nimiinsä varmaan aika pitkälti ammattijärjestöpuoli on oman toimintansa perustanut, tai siihen samaan ajatukseen. (H12, FabQ.)

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun myötä OAJ aktivoitui kannattamaan nimenomaisesti kehittävää arviointia paikallisella tasolla kategorisena vastakohtana vanhalle tarkastustoiminnalle. Samalla arvioinnin kuormittavuuden valvonta opettajien edunvalvonnan näkökulmasta alkoi nousta keskeiseksi tehtäväksi.

Että peruslähtökohta on varmaan ollut se, että esimerkiksi kun ei ole enää tätä korvamerkittyä rahoitusta, niin on ollut tärkeätä varmistaa se, että rahoitusta ohjataan kuntatasolla koulutukseen. Ja kyllä me on nähty, että yksi keino, jolla tätä voidaan edistää, on tämä kehitystyö sinänsä ja arviointi ja tämmöinen toiminta. Että meidän semmoinen peruslähtökohtahan arvioinnissa, jota me usein korostetaan, on ollut juuri se, että arvioinnin pitää olla kehittävää. Että se ei saa olla tarkastavaa. Että se ei saa korvata tarkastamista, vaan että sillä pitää olla kehittämiseseuraamuksia. Että kun havaitaan jokin puutos, että joku asia ei toimi hyvin, niin siihen panostetaan, ja siitä seuraa kehittäviä toimenpiteitä. (H12, FabQ.)

Sitten toinen asia tietysti on ollut se, tämmöinen perinteinen ammattijärjestönäkökulma, että missä määrin tämä kuormittaa näitä yksittäisiä opettajia ja kouluja ja niin poispäin, ja pyrityt minimoimaan sitä (H12, FabQ).

Käytännössä OAJ on toteuttanut edunvalvontatehtävänsä osallistamalla koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille suunnattujen virikemateriaalien tuottamiseen. Järjestö on ollut 1990-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien mukana Kuntaliiton ja sen Efektia Oy:n hallinnoimassa *Oppi ja laatu* -hankkeessa, joka tuotti *Oppilaitoksen arvioinnin ja kehittämisen käsikirjan* (ns. Arke-kansio). Itsearvioinnista tuli koulutuksen järjestäjän lakisääteinen velvollisuus, joten Finlands Svenska Lärarförbund FSL, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto julkaisivat koulujen käyttöön tarkoitetun *Paikallisen arvioinnin ABC* (1998) -vihkosen. Siinä muun muassa korostettiin sivistysvaliokunnan lausumaa, jonka mukaan yksittäistä koulua, rehtoria, opettajaa tai opijaa koskevia tietoja ei tule julkistaa.

(...) me tehtiin tämä arvioinnin ABC, semmoinen läpyskä, missä on kukon kuva päällä, jossa oli kunnille tehty abc:tä siitä, miten tätä laatujärjestelmää voidaan kehittää. Se oli jo valmisteltu, pohjustettu hyvin, eli OAJ näki, että se antaa niin kuin näkymän siitä, miten vaativaa opettajan tehtävä on. Se oli heille ihan mieluisa juttu. Se, mikä siinä ihan selkeästi arvelutti oli se, että nähtiin että siinä tulee esille tätä epäonnistumisen puolta ja se voi antaa huonoa leimaa joillekin kunnille tai kouluille. (H5, FabQ.)

OAJ on kiistatta ollut osaltaan vaikuttamassa koulutuksen arviointia koskevien linjausten muotoutumiseen. Sen toimintaa voidaan kuitenkin luonnehtia lähinnä mukana olemiseksi, pikemminkin reaktiiviseksi kuin proaktiiviseksi.

Ei siis, etujärjestöt, siis kuntajärjestöt ja OAJ, niin ei kyllä ole minun mielestä, ei, niitä ei voi pitää dynaamisina aatteiden tuojina (H3, FabQ).

Ylikansallisella tasolla mandaatit *European Trade Union Committee for Educationissa* (ETUCE) ja OECD:n *Trade Union Advisory Committeessa* (TUAC) ovat muodollisesti mahdollistaneet OAJ:n pääsemisen mukaan OECD:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmiin. Näin OAJ:n kansainvälinen toiminta on rakentanut järjestölle – ainakin periaatteellisen – väylän vaikuttaa kannanotoillaan esimer-

kiksi Pisa-tutkimusta ja eurooppalaisia koulutusindikaattoreita koskeviin linjauksiin.

Myös opettajien työn tuloksellisuuden arviointi ja henkilökohtaisen suoriutumisen sisällyttäminen osaksi opettajien palkkausjärjestelmää juontavat juurensa 1990-luvulta, eli ainakin periaatteellisella tasolla ne lausuttiin julki jo kyseisen vuosikymmenen alussa. Vuoden 1990 maaliskuussa voimaan tulleiden virkaehtosopimusten mukaan opettajalle voitiin maksaa 1–2 C-palkkaluokkaa henkilökohtaisena palkanlisänä ”edellyttäen, että hänen tietonsa, taitonsa tai muu osaamisensa ovat olleet keskimääräistä paremmat” (Lonkila 1991, 12). Periaatteellisesta merkityksestään huolimatta virkaehtosopimuksen muutoksen käytännön vaikutukset jäivät 1990-luvulla vähäisiksi. Vuosikymmenen puolivälissä töiden vaatimuksia sekä arviointijärjestelmien ja menettelytapojen toimivuutta selvitettiin 45 kunnassa, joiden paikalliset arviointiryhmät arvioivat noin 2000 työn vaativuudet (Heiskanen, Hämäläinen, Kojo, Peussa & Väisänen 2012).

Arviointijärjestelmän synty ja ”luottamuksen aika”

Peruskoulun toimeenpanon keskusjohtoisuus sai niin poliitikot, virkamiehet kuin opettajatkin kaipaamaan enemmän vapautta paikallisen tason toimintaan. 1980-luvulta lähtien oli valtionhallinnossa järjestetty ”byrokratiatalkoita” hallinnon hajauttamisen hengessä. Eräs haastattelemamme asiantuntija muisteli radikaalia desentralisaatioajattelua pyrkimyksenä purkaa kaikki tarpeettomaksi nähdyt hallintotasot kunnan yläpuolelta.

(...) silloin kun Hirven Ville rupesi tätä asiaa, hänhän toimi semmoisena historian tulkkina ja guruna tässä näin, 90-luvun alussa. Muistan että me kerran keskusteltiin tästä aika pitkään niin se, miten me muotoiltiin se, on että koulun ja ministeriön tai siis eduskunta, ministeriö, keskushallinnon päätöksentekojärjestelmän välissä niin pitää olla yksi vastuullinen virkataho. Pitää olla joku joka katsoo, että mitä opettajilla, ja mitä tehtäviä kouluille annetaan, miten koulupiirit järjes-

tetään, miten resurssit jaetaan, miten oppilaiden oppimispolku kouluista toiseen menee. Mutta ei tarvitse olla keskusvirastoa, lääninhallitusta, maakuntaliittoa, kuntayhtymää (...). Niitä oli niin hirveästi. Ja sitten niitä ruvettiin, niitä heikennettiin yksi toisensa perään kaikkia. (H3, FabQ.)

Vuodet 1991–1993 merkitsivät siihen mennessä syvintä rauhanajan kriisiä Suomen taloudessa. Yksi laman seurauksista oli jo käynnissä olleen päätösvallan desentralisaatio-ohjelman kiihdyttäminen. Kuntien valtiosuuslaki (L 707/1992) ja Kuntalaki (L 365/1995) lisäsivät kuntien autonomiaa. Yhdestä Euroopan keskitetyimmistä kouluhallinnoista siirryttiin lyhyessä ajassa yhdeksi kaikkein hajautetuimmista (Temmes ym. 2002). Tutkijat ja myös päättäjät itse (ks. esim. Rinne ym. 2002) olivat varsin yksimielisiä siitä, että jollei päätösvaltaa olisi siirretty paikalliselle tasolle, kuntia ei olisi voitu vaatia leikkaamaan esimerkiksi koulutuksesta niin paljon kuin ne laman aikana leikkasivat.

Hallinnon hajauttamisen ja laman kaltaisten rakenteellisten tekijöiden lisäksi muutosta on perusteltu myös kulttuurisilla seikoilla. Kouluhallituksen pitkäaikainen pääjohtaja Erkki Aho esittää kahden muun kouluhallinnon virkamiehen kanssa kirjoittamassaan raportissa, että suomalaisessa peruskoulukentässä kehkeytyi erityinen *luottamukseen perustuvan kulttuurin aikakausi* 1980-luvulta alkaen:

Asteittainen siirtyminen luottamukseen kouluja ja opettajia kohtaan alkoi 1980-luvulla, jolloin koulu-uudistus oli kokonaan toteutettu ja peruskoulu sulautettu osaksi maamme koulutusjärjestelmää. Muodollisesti luottamukseen perustuvan kulttuurin aikakausi alkoi Suomessa 1990-luvun alussa. (Aho ym. 2006, 12.)

Opetushallituksen pääjohtajana vuosina 1991–1994 ja opetusministeriön kansliapäällikkönä vuosina 1995–2001 toiminut Vilho Hirvi kuvaa samaa aikakautta puolestaan *itsehallinnon ajan tai vapauden ajan kouluna*:

Kohtuuttomalla normeerauksella kahlitut koulut ja opettajat eivät voi reagoida toimintaympäristön muutosvaatimuksiin eivätkä laadun parantamisvaatimuksiin. Tässä mielessä voimme puhua uudesta kou-

lutuksen kehittämisen aikakaudesta itsehallinnon ajan tai vapauden ajan kouluna. (Hirvi 1994, 208.)

Ajatukseen erityisen luottamuskuulttuurin synnystä voi suhtautua myös skeptisemmin. Kun deregulaatio, desentralisaatio ja delegointi olivat päivän sanoja, niitä oli oikeutettava esimerkiksi luottamusta ja kyvykkyyttä korostavilla lausunnoilla. Eräs haastateltamme muistelee:

Mutta tietenkin toisella tavalla, että voidaan delegoida valistuneelle kansalle paremmin kuin valistumattomalle. Ehkä se koulutusyhteiskunnan läpimarssiminenkin on tietyllä tavalla siinä. Mutta siinä ei voi sanoa, että ovatko 90-luvun kunnalliset päättäjät ja opettajat hirveän paljon fiksumpia kuin 70-luvun. Jos selittää että nyt on helpompi delegoida, kun on niin fiksuja päättäjiä paikallistasolla, niin sitten tulee vaikeuksia selittää, kun nyt seuraavan 10 vuoden aikana ruvetaan kiristämään, niin mistä se sitten johtuu niin, tämä hyvä sellitys jota me käytettiin vaan huvin vuoksi tässä niin se ei enää onnistukaan. Että minä enemmän puhuisin poliittisista sykleistä, että se on enemmän yleinen perustelu sille, että jos halutaan delegoida, niin kerrotaan, että nyt on niin fiksu väkeä. (H3, FabQ.)

Joka tapauksessa opettajat ja koulut vapautuivat 1990-luvun puoli-väliin mennessä perinteisistä kontrollimekanismeista. Koulutarkastajainstituutio, yksityiskohtainen kansallinen opetussuunnitelma, virallisesti hyväksytyt oppimateriaalit, opetettuihin aineisiin perustuvat viikoittaiset lukujärjestykset ja luokkapäiväkirja, johon opettajan oli kirjattava, mitä jokaisella tunnilla opetettiin, jäivät pois käytöstä.

On myös huomioitava, että kansallinen, standardisoitu koulu-saavutusten testaaminen ei ole koskaan ollut Suomessa perinteenä eikä tuohon suuntaan edetty kansainvälisistä malleista huolimatta. Tilalle rakennettiin 1990-luvun kuluessa arviointiin ja tulosohjaukseen perustuvaa hallintajärjestelmää vanhojen kontrolli- ja tarkastusjärjestelmien korvaajaksi. Kouluhallinnon varauksellinen suhtautuminen erilaisiin johtamis- ja arviointioppeihin onkin eräs suomalaisen erityispiirre. Suomen koulutushallinnon arviointiraportissaan Temmes kumppaneineen toteaaakin:

Nykyaikaiset markkinaperusteiset ohjausvälineet yleensä suorastaan loistivat poissaolollaan haastatteluissa. (...) Arviointimme viittaa siihen, ettei markkinaperusteisia ohjausvälineitä kunnolla tunneta, tunnetuinakaan niitä ei sovelleta esimerkiksi poliittisista tai ammatikuntaisista syistä tai niihin ei eri syistä luoteta yhtä paljon kuin muihin toimintatapoihin. (Temmes ym. 2002, 70–71.)

Haastatteluissa arviointia pidettiin vaikutuksiltaan rajallisena ja yhteiskuntapolitiikan mitä tahansa lohkoa ajatellen jopa ”suunnittelu-
na peruutuspeiliin katsomalla” (Temmes ym. 2002, 91).

Eräs haastateltavamme soimasi koulutuksen keskushallintoa puutteellisesta laadunhallintaosaamisesta:

(...) virkamiehistöllä valtionhallinnossa ei ole ollut 90-luvulla eikä vielä 2000-luvulla pitkään aikaan riittävää laadunhallintaosaamista (H5, FabQ).

Miten on sitten ymmärrettävissä, että suomalaisen perusopetukseen on 1990-luvulta lähtien muotoutunut omaperäinen kansallinen arviointimalli, jossa ei ole koulutarkastuksia, koko ikäluokan oppisaavutustestejä, koulujen välisiä ranking-listoja eikä kontrolloivaa laadunarviointia? Kysymystä on mahdollista tarkastella sattumanvaraisuuden (*kontingenssin*), koulutuspoliittisen historiallisen perinteen (*polkuriippuvuuden*) ja samankaltaistumisen (*konvergenssin*) yhteenkietoutumisena (ks. Simola ym. 2010; Simola ym. 2011a; Simola ym. 2011b.)

Selitys lähtee siitä, että Suomessa vallitsi 1980-luvun lopulta lähtien eräänlainen konsensuaalinen vastakkainasettelu. Yhtäällä vallitsi vahva konvergentti pyrkimys olla ”mallioppilas” kansainvälisissä yhteyksissä ja osoittaa näin, että Suomi on aito länsimaa, luonteva ja luotettava osa OECD:tä ja EU:ta. Toisaalla taas oli löydettävissä voimakas perinteiseen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioideologiaan juurtunut koulutuspoliittinen polkuriippuvuus. Yllättävät kontingentit tekijät, erityisesti 1990-luvun alkupuoliskon lama ja kasvava kunta-autonomia tukivat suomalaisen koulutuspolitiikan egalitaristista polkuriippuvuutta ja puskuroivat ylikansallista markkinaliberalistista politiikkaa, erityisesti laadunvarmis-

tuksen ja arvioinnin kontrolloivia ja sanktioivia sovellutuksia. Näin suomalaisen peruskoulun ”luottamuksen kulttuuria” ei voi selittää pelkästään yksittäisten toimijoiden toimilla, vaan tarvitaan myös satunnaisten tekijöiden huomioonottamista. Sekä opettajien että rehtoreiden vapaus näyttäytyisikin tällöin *sekä* poliittisen tahdon *että* sattuman seurauksena.

On myös muistettava, että suomalainen peruskoulu on ollut jo ennen Pisa-menestystä sekä kansalaisten, vanhempien että yhteiskunnan eliitin suosiossa aivan toisella tavalla kuin muualla. Hannu Rädyn ja kumppaneiden tutkimus vuodelta 1995 (Räty, Snellman, Mäntysaari-Hetekorpi & Vornanen 1995) osoitti suomalaisten koululaisten vanhempien olleen varsin tyytyväisiä peruskouluunsa, erityisesti sen antamaan opetukseen, mutta myös yhteistyöhön, arvosteluun, oikeudenmukaisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin. Samansuuntaisiin tuloksiin on päädytty myös vanhempien näkemyksiä seuraavassa Turku-tutkimuksessa (Rinne & Nuutero 2001; Rinne, Tuominen & Leppänen 2004; Rinne & Tuittu 2011). Tutkimustulokset saivat vahvistusta parin vuoden takaisesta, niin ikään pohjoismaisesta vertailututkimuksesta (Nordisk skolbarometer 2001). Sen mukaan Suomessa aikuisväestö oli selvästi tyytyväisempää peruskouluun kuin muissa Pohjoismaissa.

6. Kansallisen arviointiverkoston synty

Ylikansallisten koulutuksen arviointijärjestelmien kehittäminen ei ole osoittanut laantumisen merkkejä 2000-luvulle siirryttäessä. OECD:n rinnalle on noussut Euroopan unioni, joka on alkanut asettaa esimerkiksi eurooppalaisia vertailuarvoja. Tiivistyvällä kansainvälisellä yhteistyöllä ja ylikansallisten toimijoiden linjauksilla on myös kansallisia vaikutuksia. *Koulutuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2007–2012* (OPM 2007c) lupaili entistä aktiivisempaa ja päämäärätietoisempaa valtiollista otetta, jonka avulla uskottiin voitavan vaikuttaa kansainvälisesti laadittaviin koulutusindikaattoreihin:

Osallistutaan aktiivisesti kansainväliseen indikaattorituotantoon ja edistetään tulosten hyödyntämistä kansallisen koulutusjärjestelmän kehittämisessä (OPM 2007c, 54).

Samalla on kuitenkin huomattava, että kansallisella tasolla koulutuksen arvioinnin institutionaaliset rakenteet ovat muuttuneet aikaisempaa monimutkaisemmiksi: Opetushallitus on joutunut luovuttamaan perusopetuksen arviointiin liittyviä tehtäviään vuonna 2003 perustetulle Koulutuksen arviointineuvostolle. Viimeisimpänä Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnot yhdistettiin vuonna 2014 perustettuun Kansalliseen koulutuksen arviointikes-

kukseen. Myös Suomen Kuntaliitto (2000a; 2000b; 2000c; 2003) on suosituksillaan ja arviointimateriaaleillaan aktiivisesti kannustanut kehittämään koulutusindikaattoreita siten, että ne voitaisiin ottaa osaksi kunnanvaltuustojen tekemiä arviointeja. Voidaan sanoa, että koulutuksen arvioinnin institutionaaliset rakenteet Suomessa ovat olleet jatkuvassa liikkeessä 2000-luvun alussa.

Miten arviointi sitten on juurtunut koulutuksen paikalliselle tasolle? Vaikuttaa siltä, että koulutuksen arviointikäytännöt ovat välittyneet vaihtelevasti osaksi kaikkien koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toimintaa. Raportit koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta 2000-luvulla osoittavat käytäntöjen olleen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä hyvin moninaisia (Rajanan 2000; Löfström, Metsämuuronen, Niemi, Salmio & Stenvall 2005; Lapiolahti 2007; Rinne ym. 2011).

Ylikansallinen kehys kiristyy

Euroopan unionin mandaatti on perinteisesti ollut vähäinen koulutuksen alueella. Unionin toimielinten tehtävänä on subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti tukea, myötävaikuttaa, rohkaista ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa koulutuksen kehittämiseksi sekä yhteistyön lisäämiseksi. Käytännön poliittinen yhteistyö ja sen ohjaus ovat kuitenkin muuttuneet merkittävästi uudella vuosituhannella. Euroopan unionin vuoden 2000 Lissabonin strategiassa asetettiin keskeiseksi tavoitteeksi luoda Euroopasta maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous vuoteen 2010 mennessä. Osana tätä kehitystä koulutuksen laadunvarmistus ja arviointi ovat nousseet keskeisiksi Euroopan unionin toiminnassa.

Ylikansallisilla tavoitteilla on ymmärretty olevan myös kansallisia vaikutuksia. Opetusministeriö ennakoi vuonna 2007, että EU:n linjauksien merkitys kansallisten koulutuksen laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisessä kasvaa (OPM 2007a). Tämä on havaittavissa myös Aki Virtasen (2002) haastatteleminen koulutuspoliittisten vaikuttajien lausunnoissa, joissa nämä näkivät:

(...) yleisesti Suomen EU-jäsenyyden tärkeäksi koulutuspolitiikan tehtäviin ja tavoitteenasetteluihin 1990-luvulla vaikuttaneeksi muutokseksi, vaikka EU:lla ei varsinaista toimivaltaa koulutuskysymyksissä olekaan (Virtanen 2002, 280; ks. myös Ollikainen 1999).

Samalla koulutuspoliittinen vaikuttaminen on noussut suurempaan rooliin myös OECD:ssä.

OECD on läntisten teollisuusmaiden harmaa eminenssi, jonka valta on epäsuoraa, mutta samalla kaikkialle talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan, nykyään myös koulutus- ja kulttuuripolitiikkaan tunkeutuvaa (...). Järjestön hallinnan tapa ja koulutuspoliittinen ohjausvalta perustuvatkin julkaistaviin tilastoihin, analyyseihin, indikaattorijulkaisuihin, maa- ja teematutkimuksiin – toisin sanoen kokonaisvaltaiseen ja ylikansalliseen tiedonhallintaan. (Rinne & Simola 2005, 16; ks. myös Eide 1998; Niukkanen 2006b; Ollikainen 1999.)

OECD:n Pisa-tutkimusten (*Programme for International Student Assessment*) saama julkisuus on oleellinen osa sen merkittävyyttä. Antonio Nóvoa ja Tali Yariv-Mashal (2003) esittävät, että kansainväliset ohjelmat ja suositukset ovat edesauttaneet eräänlaisen eurooppalaisen koulutuksen ”yhteisen kielen” syntymistä ja käyttöönottoa. On paradoksaalista, että samalla kun valtioiden päättäjät pitäytyvät puhetavoissaan yhä tiukasti ”kansallisen identiteetin” retoriikassa, Euroopan unionin jäsenmaissa on omaksuttu lähes identtinen puhetapa, jonka avulla käsitellään koulutuksellisia ja sosiaalisia ongelmia.

Eurooppalaisessa puheavaruudessa korostuvat esimerkiksi erilaisten vertailukelpoisten mittareiden kehittäminen (*comparability*) sekä koulutuksellinen *benchmarking* (kilpailijoiden tuotteiden käyttäminen vertailukohtana omassa tuotekehityksessä). Nämä mekanismit luovat osaltaan tilausta Pisa-tutkimuksen kaltaisille kansainvälisesti huomioita herättäville vertailutuloksille (*international spectacles*), jotka taas vaikuttavat kansallisten koulutuspolitiikkojen muotoutumiseen. (Nóvoa & Yariv-Mashal 2003.)

OECD ja Pisa-spektaakkeli

OECD:n koulutus-, työ- ja sosiaaliasioiden osaston varajohtajan George Papadopoulosen (1994) useassa yhteydessä siteeratun määritelmän mukaisesti järjestöllä on ennen kaikkea katalyyttinen rooli ennakoita, identifioita ja nostaa käsittelyn kohteeksi jäsenmaita koskettavia koulutuspoliittisesti tärkeitä teemoja ja kysymyksiä mahdollisimman neutraalilla tavalla yhteistyössä sihteeristön, jäsenmaiden ja asiantuntijoiden kanssa. Sanna Niukon (2006b) mukaan OECD:n vaikutusvalta perustuu ensisijaisesti *tiedonhallintaan*, toiseksi se toimii *keskinäisen oppimisen asiantuntijaforumina* ja kolmanneksi erilaisten *hyvien käytäntöjen esiin nostajana ja suuntaajana*.

OECD:n kyky nostaa esille relevanteiksi koettuja kysymyksiä, käsitteitä ja lähestymistapoja sekä vertailuarvioinnin käyttö (*benchmarking*) mahdollistavat sen toimimisen agendan asettajana jäsenvaltioilleen. OECD:n asema onkin ymmärretty niin vakiintuneeksi, että sen julkaisemat analyysit, selvitykset ja vertailut ovat saaneet lähes kanonisen luonteen (Rinne, Kallo & Hokka 2004). Niukon (2006b) mukaan samaan ilmiöön viittaa myös tiedotusvälineiden tapa uutisoida OECD:n tutkimuksia neutraalina ja kyseenalaistamattomana tietona. Myös haastattelemamme asiantuntijat arvottivat OECD:n tuottamat vertailut ja tutkimukset teknisesti hyvin kehittyneiksi. Tämä ei ole kuitenkaan poistanut tulosten julkisuuteen ja hyödyntämiseen liittyviä tulkinnanvaraisuuksia.

(...) ainakin kansainvälisessä virkamiesympäristössä se on niin suuri mullistus koska se on semmoinen, jonka yli ei enää pääse, koska otoskuri ja tekniikka ovat jo niin hyviä, että siitä ei voi enää, vain ranskalaiset voivat sanoa, että anglosaksinen testi, väärin mitattu, ei koske meitä! Mutta kaikki muut ottavat sen annettuna (...). (H3, FabQ.)

(...) avoimuus on merkinnyt sitä, että varsinaisesti se tutkimusprosessi, sehän on hyvin tarkkaan kontrolloitu, siis tällöisten tieteellisten kriteerien suhteen. Jos ajatellaan otantaa tai niitä taas olosuhteita, miten ne järjestetään koululla, nehän ovat hyvin tarkkaan säädeltyjä. Mutta sitten nimenomaan tämä, mikä on se tiedon merkitys ja se rooli, ja miten sitä käytetään ja kellä, kenellä on omistusoikeus. Siis

*nämä on ihan uusina asioina tullut, ja hyvin ristiriitaisina asioina tul-
lut esille. (H11, FabQ.)*

Vertaisarviointi (*peer review*) on OECD:n keskeinen työtapana ja vaikutusmenetelmä, jonka tavoitteena on ”auttaa valtiota parantamaan päätöksentekoaan, omaksumaan hyviä käytäntöjä sekä mukautumaan vakiintuneisiin standardeihin ja periaatteisiin” (Pagani 2002, 4) muodollisten suositusten, epämuodollisen dialogin tai julkisen tutkimustulosten tarkkailun, vertailun tai ranking-listojen avulla. Niukon (2006b) mukaan yleistyneet hyvien käytäntöjen etsimisen, arvioimisen ja auditoinnin retoriikat saavat poliittikan tekemisen näyttämään rationaaliselta päätöksenteolta – kun tavoitteista on sovittu, voidaan päättää strategia ja etsiä parhaat toimintatavat sen toteuttamiseksi. Pragmaattisuuden toinen puoli on moraalisen neutraaliuden illuusio ideologittomista ja epäpoliittisista tekniikoista, jotka mahdollistavat läpinäkyvänä, tehokkaana ja tuloksellisena pidetyn toiminnan (Simola 2004b).

Yleissivistävän koulutuksen arvioinnin näkökulmasta merkittävän kansainvälinen hanke on OECD:n jäsenmaiden yhteinen tutkimusohjelma Pisa, joka tuottaa tietoa koulutuksen tilasta ja tuloksista sekä koulun ulkopuolella tapahtuvasta oppimisesta kansainvälisessä vertailukehyksessä. Pisa-ohjelmassa arvioidaan 15-vuotiaiden nuorten osaamista matematiikassa, luonnontieteissä, lukutaidossa ja ongelmanratkaisussa ja ollaan kiinnostuneita myös oppimista tukevista opiskeluasenteista ja taidoista. Oppimistulosten arvioinnin lisäksi oppilas- ja koulukyselyillä selvitetään opiskeluympäristöä kotona ja koulussa, kodin sosiaalista asemaa ja tukea opiskelulle, oppilaiden ajankäyttöä sekä heidän suhtautumistaan kouluun ja oppimiseen.

Vuonna 2000 tehdyn lukutaitoon painottuvan tutkimuksen tulokset osoittivat suomalaisnuoret maailman parhaiksi lukijoiksi. Matematiikassa suomalaiset sijoituivat neljänsiksi ja luonnontieteissä kolmansiksi. Vuoden 2003 tutkimuksessa suomalaisnuoret sijoituivat tutkimuksen pääalueessa matematiikassa toisiksi Hongkongin jälkeen, lukutaidossa ja luonnontieteissä ensimmäisiksi sekä ongelmanratkaisussa toisiksi. (Väljærvi ym. 20001; Kupari & Väljærvi 2005.)

Vuoden 2006 tutkimuksen painopistealue oli luonnontieteiden osaamisessa eli nuorten kyvyssä hyödyntää luonnontieteellisiä tietoja ja taitoja eri aihealueilla sekä erilaisissa arkielämän tilanteissa. Tutkimuksessa selvitettiin myös oppilaan uskomuksia ja asenteita luonnontieteellisiin kysymyksiä kohtaan sekä tieteelliseen ajatteluun ja päättelyyn. Lisäksi selvitettiin sitä, miten oppilas ymmärtää vastuunsa kestävästä kehityksestä ja mahdollisuutensa vaikuttaa siihen. Kansallisten keskiarvojen mukaan suomalaisten 15-vuotiaiden nuorten luonnontieteiden osaaminen osoittautui maailman parhaaksi. Suomalaisten oppilaiden lukemisen taso oli säilynyt kansainvälisessä vertailussa erittäin korkeana; suomalaisten 15-vuotiaiden nuorten lukutaito oli OECD-maista toiseksi parasta, paremmin vertailussa sijoittui vain Etelä-Korea. Myös matematiikan osaamisessa Suomi oli parhaiden joukossa: OECD-jäsenmaista Suomen ja Etelä-Korean sekä partnerimaista Taipein ja Hongkongin tulokset eivät poikenneet merkittävästi toisistaan, mutta ne olivat parempia kuin muiden osallistujamaiden tulokset. (Arinen & Karjalainen 2007.)

Vuoden 2009 tutkimuksessa Suomen lukutaidon kansallinen keskiarvo oli kaikkien 65 osallistujamaan joukossa kolmanneksi paras Shanghain ja Etelä-Korean jälkeen. Pitkittäisaineiston mahdollistamana Koulutuksen tutkimuslaitoksen raportti teki keskustelunavauksia Suomen aiempaa suhteellisesti hieman heikompien tulosten käsittelemiseksi:

Jossain määrin huolestuttavaa kuitenkin on se, että suomalaisnuorten osaamisen aiempi nouseva kehitys näyttäisi pysähtyneen. Näiden tulosten perusteella ei voi vielä puhua suomalaisen osaamistason laskusta, mutta tuloksiin sisältyy varoituksia tällaisesta kehityksestä. Tämä antaa aihetta pohtia vakavasti sitä, millä keinoin pystymme jatkossa takaamaan perusopetuksemme korkean laadun ja entisestään kohottamaan sitä. Osaamisen jakautuminen yksittäisten oppilaiden, oppilasryhmien, koulujen ja asuinalueiden mukaan kertoo perusopetuksen vaikutuksesta yhteiskunnalliseen tasa-arvoon. Kokonaisuutena oppilaiden väliset suorituserot ovat Suomessa yleensä olleet 10–15 prosenttia OECD-maita pienempiä. Nyt tuo ero on enää 5–10 prosenttia. Käytännössä erot Suomessa ovat pysyneet muuttumattomina, kun ne useimmissa muissa maissa ovat pienentyneet. (Sulkuinen ym. 2010, 63.)

Vuoden 2012 tutkimuksen pääalueena oli matematiikka. Suomen keskiarvo oli OECD-maiden ryhmässä kuudenneksi korkein Etelä-Korean, Japanin, Sveitsin, Alankomaiden ja Viron jälkeen. Vuonna 2003 matematiikan osaamisen kansallinen keskiarvo oli Suomessa 544 pistettä, kun taas vuoden 2012 arvioinnissa se oli enää 519. Sama laskeva trendi toistui myös muilla kokeen osa-alueilla: lukutaitopistemäärä laski 22 pistettä vuodesta 2000 ja luonnontieteiden kansallinen keskiarvo 18 pistettä, kun OECD:n keskiarvo oli samalla aikavälillä noussut kolme pistettä. (Kupari ym. 2013.)

Arvioinnin tulokset tulkittiin huolestuttaviksi myös koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta: ensimmäistä kertaa Suomessa erottui ryhmä kouluja, jotka jäivät selvästi kansainvälisen keskiarvon alapuolelle. On kuitenkin huomattava, että vaikka ero kaikkein heikoimmin ja parhaiten menestyneiden koulujen välillä oli kasvanut, sijoittui suurin osa Suomen kouluista tulosiltaan melko suppealle vaihteluvälille. (Kupari ym. 2013.)

Pasi Sahlbergin (2011) mukaan aikaisemmissa IEA-vertailuissa Suomen suoritus oli ollut hyvää kansainvälistä keskitasoa (*average performer*). Tähän lähtökohtaan suhteutettuna Pisa-menestys tuli täytenä yllätyksenä poliitikoille, virkamiehille ja arvioinnin asiantuntijoille. Kansainvälisen huomion lisäksi Pisa-tulokset muuttivat myös kansallista itseyttä. Haastateltavamme kuvasivat yhtäältä hämmästyksiä koulutuksen arvioinnin asiantuntijoiden keskuudessa ja toisaalta uuteen tilanteeseen liittyviä toimintamahdollisuuksia:

(...) näkee että on ruvennut tutisemaan tämä kotimainen arviointijärjestelmä, kun on huomattu, että ei perhana, meillä on kalibrointivirhe tässä. Että se mitä me sanotaan hajonnaksi, niin onkin näin pieni verrattuna muuhun maailmaan (H3, FabQ).

Sanotaan että joku Pisa on ollut Suomelle valtavan tärkeätä. Nythän enää opettajankoulutus ei ole kirosana ja se kaiken pahan alku ja juuri, vaan nyt siihen suhtaudutaan ihan kunnioituksella. Sitä ei olisi koskaan tehty ilman Pisaa. (H2, FabQ).

Suomen Pisa-menestyksen taustoja on etsitty useasta suunnasta ja selitetty lukuisilla tekijöillä. Välijärvi ja kumppanit (2002) ovat

kin todenneet Suomen menestyksen johtuvan kokonaisesta selittävien tekijöiden verkostosta, jossa oppilaiden omat mielenkiinnon kohteet ja harrastukset, koulun tarjoamat oppimismahdollisuudet, vanhempien tuki ja osallistuminen yhdessä oppimisen sekä koko koulutusjärjestelmän sosiaalisen ja kulttuurisen kontekstin kanssa kietoutuvat toisiinsa.

Simolan (2005a) mukaan tämän menestystekijöiden verkoston historiallisessa rakentumisessa keskeisiä tekijöitä ovat yhtäältä vanhahtava ja autoritaarinen mutta toisaalta myös kollektiivinen kulttuuri, opettajiin kohdistuva sosiaalinen luottamus ja arvostus, opettajien poliittinen ja pedagoginen konservatismi sekä tyytyväisyys ja sitoutuminen työhönsä. Simolan analyysin mukaan Suomessa onkin mahdollista opettaa vanhaan tyyliin, koska opettajat yhä uskovat traditionaaliseen rooliinsa ja oppilaat puolestaan hyväksyvät perinteisen asemansa. Suomen Pisa-menestyksen ”salaisuus” näyttäytykin näin mielenkiintoisena yhdistelmänä modernin hyvinvointivaltion oppivelvollisuuskoulutuksen traditionaalisia ja jälkitraditionaalisia piirteitä.

Pisa-menestyksen on myös arvioitu osaltaan rauhoittaneen koulutuksen arviointia koskevaa keskustelua Suomessa. Esimerkiksi Tanskassa ja Saksassa koetun ”Pisa-sokin” vaikutukset ovat jääneet toteutumatta.

Etä aika jännittävää sinänsä, että Pisahan on arvioinnin tulos. Ja sillä on ollut sitten tähän arviointitilanteeseen rauhoittava vaikutus meillä, kun meillä on ollut niin hyvät tulokset siinä. Tietysti jos tilanne olisi ollut toisenlainen, että jos Pisa-tuloksessa olisi todettu, että järjestelmämme on todella heikko, niin luulen, että meidän arviointikeskustelukin voisi olla ihan toisenlaista. (H12, FabQ.)

Pisan lähtökohdaksi voidaan kiteyttää huoli OECD:n jäsenvaltioiden kilpailukyvyyn säilyttämisestä globaalissa tietotaloudessa sekä koululaisten työelämätaitojen riittävyyden varmentamisesta inhimillisen pääoman teorian hengessä. Sama tavoite pätee myös aikuisväestön kohdalla – Pisan saaman huomion ja merkittävyyden kannustamana OECD on kehitellyt myös aikuisille suunnatun PIAAC-testin (*Programme for the International Assessment of*

Adult Competencies) sekä korkeakouluopiskelijoiden osaamista mittaavan AHELO-tutkimushankkeen (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes*).

Eurooppalaiset vertailuarvot rakentamassa maailman kilpailukykyisintä ja dynaamisinta tietopohjaista taloutta

Koulutusta ei mainita sellaisenaan Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa vuodelta 1957. Varhaiset koulutukseen liittyvät säännökset perustuvat Rooman sopimuksen 128. artiklaan sekä artikloihin ammattien harjoittamisen sääntelystä, esimerkiksi kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisestä sekä vapaan kansainvälisen liikkuvuuden edistämisestä. Rooman sopimuksen solmimisesta lähtien Euroopassa onkin kiinnitetty huomiota pääasiassa ammatilliseen koulutukseen. (Naumanen ym. 2008; Blomqvist 2007.)

Maastrichtin sopimus Euroopan unionista vuodelta 1993 koskee sekä yleissivistävää että ammatillista koulutusta. Vaikka toimivalta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä on subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti unionin jäsenvaltioilla, on yleissivistävän koulutuksen laatu sekä tavoite sen kehittämiseen mainittu sopimuksen artiklassa 149, jonka mukaan:

Yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

Anita Lehikoisen (2002) mukaan artiklan 149 muotoilu on niin väljä, että se voidaan taivuttaa perusteeksi lähes millaisille päätöksille tai toimenpiteille tahansa. ”Korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen myötävaikuttaminen” voi jäsenmaiden tulkinnan mukaan merkitä esimerkiksi yhteisten tilastojen luomista tai kansainvälisen vertailun mahdollistavien indikaattorien rakentamista.

Käytännön poliittinen yhteistyö ja sen ohjaus muovaavat koulutuspolitiikan prosesseja sekä käytäntöjä (Naumanen ym. 2008).

Muodollisen toimivallan puuttuminen ei olekaan merkinnyt sitä, etteivät jäsenvaltiot olisi sovittaneet tutkintorakenteitaan ja koulutussisältöjään toisiaan vastaaviksi turvataksaan esimerkiksi opiskelijoidensa jatko-opinto- ja työmarkkinakelpoisuutta (Ollikainen 1999.) Koulutuksen asema unionin politiikan asialistalla on Päivi Naumasen, Riina Leppäsen ja Risto Rinteen (2008) mukaan vahvistunut, koska koulutuksen hyödyt yhteisen talous- ja työmarkkina-alueen luomiselle tiedostetaan sekä tunnistetaan entistä paremmin ja koska EU:n poliittinen toiminta-alue on ylipäätään laajentunut ulos talouden raamittamalta ydinalueeltaan ja ulottunut käsittelemään myös yhteiskuntapoliittisia, kulttuurisia sekä turvallisuuspoliittisia kysymyksiä.

Koulutuspoliittinen vaikuttaminen onkin noussut EU:ssa esiin ikään kuin talouspolitiikan siivellä. Vuonna 2000 asetetun *Lissabonin strategian* tavoitteena oli EU:n kehittäminen maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi. Valtioiden ja hallitusten päämiehet julistivat Lissabonin huipukokouksessa, että Euroopan unionista

(...) on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Strategian toteuttamiseksi kehiteltiin uusi poliittinen työväline: avoin koordinaatiomenetelmä (*Method of Open Coordination*), jonka perusteella unioni voi antaa ohjeita, suositusarvoja ja aika-tauluja jäsenvaltioiden kansallisia toimenpiteitä varten. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä määrittävätkin taloudellisen kilpailukykyyn tavoittelu sekä edistymisen jatkuva seuranta. Käytännössä tämä on edellyttänyt yleispätevien standardien määrittelyä sekä saavutusten toistuvaa mittaamista ja vertailua eri osa-alueilla. (Naumanen ym. 2008.)

Koulutuksen laadunarviointiin liittyvä yhteistyö on edennyt pisimmälle korkeakoulusektorilla, jossa laadunvarmistukselle on tehty yhteisiä linjauksia Bolognan prosessin yhteydessä. Kööpenhaminan prosessilla on vastaavan suuntaisia tavoitteita ammatillii-

selle koulutukselle. Yksi haastateltavistamme luonnehti tilannetta seuraavasti:

Nythän myös ammatillisen koulutuksen puolella tämä kansainvälinen arviointivimma on kasvamassa ja kansainvälisiä standardeja luodaan. (...) Ammatillisen koulutuksen arviointi lähestyy sitä, mitä yliopistopuolella on kansainvälisesti tällä hetkellä. Ja tietysti liittyy tähän tutkinnonuudistukseen, että määritellään key-kompetensseja, määritellään mitä pitää peruskoulutuksessa ja aikuiskoulutuksessa oppia ja sitten olla joku laatujärjestelmä, jolla voidaan seurata miten se systeemi toimii. (H2, FabQ.)

Yleissivistävän koulutuksen laadun arviointi on puolestaan edelleen ensisijaisesti kansallinen kysymys – tosin siihen vaikuttavat osaltaan myös unionin linjaukset. Euroopan unionin muutoksissa ja yhteistyön tiivistyessä subsidiariteettiperiaatteen korostaminen koulutusta koskevista kysymyksistä on ollut eräs Suomen EU-strategian lähtökohdista 2000-luvulla. Opetusministeriön vuonna 2001 laatiman strategian mukaan:

Suomen on varauduttava seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa ainakin keskusteluun EU:n oikeudellisen toimialan laajenemisesta koulutuksen alueella. Opetusministeriöllä on tällä hetkellä pidättyvä kanta toimialan laajenemiseen. (OPM 2001b, 25.)

Tavoite kirjattiin eksplisiittisesti myös Jäätteenmäen ja Vanhasen I hallitusten ohjelmiin yhtenevällä tavalla: ”Suomi pitää EU- ja kansainvälisessä yhteistyössä kansallisen päätös- ja toimivallan koulutus- ja kulttuuripolitiikassa” (VN 2003a; 2003b). Valittu pidättyvä kanta on saanut toistuvasti kannatusta myös eduskunnan sivistysvaliokunnassa 2000-luvulla:

Valiokunta kuitenkin jälleen kerran painottaa sitä, että koulutusjärjestelmän kehittäminen on kunkin jäsenmaan toimivallassa oleva asia ja yhteistyössä tulee kansalliset erityispiirteet ottaa huomioon. Valiokunta viittaa myös asiassa asiasta aiemmin antamansa lausuntoon (SiVL 15/2002 vp), jossa mm. todetaan, että koulutuspolitiikalla on selkeitä kansallisia tehtäviä, joten sitä ei pidä antaa unionin hoidettavaksi. (SiVL 1/2004 vp.)

2000-luvulla toteutuneet koulutukseen liittyvät aloitteet ja kehittämishankkeet eivät ole sisällöllisesti kokonaan uusia, vaan monet niistä on mainittu unionin asiakirjoissa jo aiemmilla vuosikymmenillä (Naumanen ym. 2008; Blomqvist 2007). Naumasen ja kumppaneiden (2008) tulokinnan mukaan kyse ei ole niinkään sisällöllisistä avauksista vaan siitä, että Lissabonin strategian nimissä jäsenvaltiot ovat sallineet unionin etsivän yhteistä lähestymistapaa koulutukseen liittyviin kysymyksiin toisin kuin aikaisemmin.

Euroopan unionin ensimmäiset konkreettiset koulutuksen arviointia koskevat toimenpiteet ajoittuivat jo 1990-luvulle. Ulf Fredrikssonin (2003) mukaan komissiossa alettiin vuonna 1995 valmistella toimenpiteitä koulutuksen laadunarviointiin liittyvän yhteistyön kehittämiseksi. EU:n opetusministerien tapaamisessa Prahaassa kesäkuussa 1998 päätettiin asettaa kansallisista koulutuksen arvioinnin asiantuntijoista koostuva työryhmä. Sen tehtävänä oli määritellä rajoitettu määrä koulutusindikaattoreita, joita voitaisiin hyödyntää kansallisten arviointijärjestelmien kehittämisessä ja koulutuksen laadun mittaamisessa.

Työryhmän *European Report on the Quality of School Education* -nimellä (European Commission 2001) julkaistu raportti esitteli 16 koulutusindikaattoria neljältä eri alueelta ”vastauksena jäsenvaltioiden tietoyhteiskuntaan siirtymiseen, kouluhallinnon hajauttamiseen ja koulutuksen resursseihin kohdistuviin vaatimuksiin, sosiaalisen inklusion tarpeeseen sekä haluun yleisesti vertailla koulutusjärjestelmiä”. Eurooppalaisen koulutusindikaattorijärjestelmän hahmottelemisen lisäksi raportti esitteli jäsenmaiden parhaita käytäntöjä jokaisen indikaattorin kohdalla. Suomen saama ainoa maininta liittyi oppimaan oppimisen valmiuksien testaamiseen kansallisten oppimistulosten arviointien yhteydessä.

Fredrikssonin (2003) mukaan 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla käynnistynyttä eurooppalaisten koulutusindikaattoreiden syntyprosessia on tarkasteltava nimenomaan osana Lissabonin strategian toteutumisen seurantaa. Bukarestiin kesäkuussa 2000 kokoontuneet EU:n opetusministerit linjasivatkin indikaattorit osaksi avoimen koordinaation menetelmää. Opetusministerien päätös määrittä koulutusindikaattorit erääksi keinoksi ”levittää hy-

viä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin” (Eurooppa-neuvosto 2000, 37). Indikaattoreiden lisäksi muita avoimen koordinaatiomenetelmän toteutuskeinoja koulutuksen alalla ovat eurooppalaiset vertailuarvot, kokemusten vaihto, vertaisarviointit ja hyvien toimintatapojen levittäminen (Euroopan komissio 2002a).

Lissabonin Eurooppa-neuvoston toimeksiannosta komissio laati *Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet* -raportin (Euroopan komissio 2001), jossa se muun muassa hyödynsi jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, mitä ne pitävät koulutusjärjestelmiensä konkreettisina tulevaisuuden tavoitteina. Hyväksyessään raportin helmikuussa 2001 ministerineuvosto painotti EU:n jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien laadun ja tehokkuuden parantamista nimenomaan laadunvarmistusjärjestelmien sekä resurssien tehokkaan käytön varmistamisen avulla:

Laadunvarmistusjärjestelmät ovat tehokkaan koulutusjärjestelmän olennainen osa. Saatavilla on tekniikkoja, joilla voidaan mitata laatua, vaikka kaikilla mailla ei olekaan yhtäläistä kokemusta niiden käytöstä opetuksen ja koulutuksen alalla. Käyttöönotto vaatii asianomaisilta panostamista koulutukseen. Tekniikoiden soveltaminen johtaa koulutuksen tarjoajan hallinnon laadun ja myös tarjotun oppimiskokemuksen laadun paranemiseen. (...) Kasvava panostus inhimillisiin voimavaroihin yhdessä suuremman menestymisvaatimuksen kanssa edellyttää tarpeiden huolellista kartoittamista. Tämä puolestaan merkitsee, että asianomaiset viranomaiset voisivat ottaa huomioon niiden jäsenvaltioiden kokemuksen, jotka ovat kehittäneet järjestelmiä instituutioiden suoritusten ja kansallisten politiikkojen tuloksen mittaamiseksi. (Euroopan Unionin neuvosto 2001, 11.)

Fredriksson (2003) kuvaa *Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet* raporttia ensimmäiseksi Euroopan unionin politiikkadokumentiksi, joka asetti yhtenäisen ja laaja-alaisen koulutuspoliittisen linjauksen jäsenvaltioille toteutettavaksi. Selvityksen pohjalta komissio ja koulutusneuvosto laativat yksityiskohtaisen työohjelman, jonka avulla ”varmistetaan koulutuspolitiikan eri alojen keskinäinen johdonmukaisuus Euroopan yhteisössä” (Euroopan unionin neuvosto 2002, 5).

Lissabonin strategiaa toteutettiin koulutuksen alueella *Koulutus 2010* -työohjelman (Euroopan komissio 2002b) avulla. Jäsenvaltioiden koulutusasioista vastaavat ministerit ja Euroopan komissio asettivat helmikuussa 2002 itselleen tavoitteet, jotka tuli saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Käytännössä *Koulutus 2010* -työohjelma koostui kolmesta strategisesta päätavoitteesta sekä 13:sta niitä tukevasta liitännäistavoitteesta.

Jokaiselle kohteelle määriteltiin toteutettavat avainasiat mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä lueteltu tärkeimmät välineet – laadulliset ja määrälliset indikaattorit – joiden avulla tavoitteiden etenemistä voitiin mitata. Laadulliset indikaattorit kehitettiin lähinnä kokemusten vaihtoa, hyvien toimintatapojen levittämistä sekä vertaisarviointeja varten. Määrällisten indikaattoreiden tuli osoittaa sekä kaikkien jäsenvaltioiden että kolmen parhaiten suoriutuneen maan keskimääräinen suoritustaso. Vastaavat tiedot annettiin myös Yhdysvaltojen ja Japanin suoriutumisesta, jotta unionin tilannetta voitaisiin verrata ”maailman parhaisiin”. Indikaattorien lisäksi jokaiselle tavoitteelle asetettiin vertailuarvot, joiden avulla arvioida tavoitteen saavuttamiseksi sovelletun toimenpiteen menestys. (Euroopan unionin neuvosto 2002; ks. myös Naumanen ym. 2008; Blomqvist 2007.)

Koulutus 2010 -työohjelman tavoitteiden toteutumisen konkretisoimiseksi komissio kehitti loppuvuodesta 2002 viisi *eurooppalaista vertailuarvoa* (Euroopan komissio 2002a), joiden suuntaisesti jäsenvaltioiden tulisi vuoteen 2010 mennessä kehittää omia koulutusjärjestelmiään. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi vertailuarvot toukokuussa 2003 seuraavassa muodossa (Council of the European Union 2003):

- Varhain koulunkäyntinsä päättävät: vuoteen 2010 mennessä varhain (18–24 vuoden iässä) koulunkäyntinsä päättävien osuus EU:ssa olisi saatava putoamaan keskimääräisesti enintään kymmeneen prosenttiin.
- Matematiikka, luonnontieteet ja tekniikka: loppututkimuksen suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi kasvaa vähintään 15 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Miesten ja naisten osuuk-

sien välisen eron loppututkinnon suorittaneista pitäisi samanaikaisesti vähetä.

- Keskiasteen tai toisen asteen tutkinnon suorittaneet: vuoteen 2010 mennessä vähintään 85 prosentilla 22 vuotta täytäneistä EU-maiden kansalaisista pitäisi olla keskiasteen tutkinto
- Keskeiset taidot: vuoteen 2010 mennessä EU:ssa pitäisi olla ainakin 20 prosenttia vähemmän heikon lukutaidon omaavia 15-vuotiaita.
- Elinikäinen oppiminen: vuoteen 2010 mennessä elinikäiseen oppimiseen osallistuvien keskimääräisen osuuden EU:ssa pitäisi olla vähintään 12,5 prosenttia työikäisestä aikuisväestöstä (25–64-vuotiaat).

Jäsenvaltiot antoivat vuonna 2005 selonteon kansallisista toimitaan *Koulutus 2010* -työohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Suomen raportti (European Commission 2005b) korosti Suomen omaa roolia, näkökulmaa sekä kansallisia toimenpiteitä koulutusjärjestelmänsä kehittämisessä. Tämän jälkeen se esitteli kansallisia toimenpiteitä työohjelman pää- ja alatavoitteiden mukaisesti. Raportti osoitti, että kansallisia toimenpiteitä *Koulutus 2010* -työohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi oli toteutettu Suomessa runsaasti. Ohjelman liitteinä olevat indikaattori- ja vertailuarvotaulukot todensivat Suomen ohittaneen unionin keskiarvot useimmilla edistymistä mittaavilla osoittimilla. Poliittinen mielenkiinto *Koulutus 2010* -työohjelmaa kohtaan on kuitenkin ollut Suomessa vähäistä. Naumanen ja Rinne (2008) tulkitsevat tämän johtuvan osaltaan juuri siitä, että ohjelman tavoitteet nähtiin pitkälti saavutetun Suomessa, joten siitä olisi suhteellisen vähän hyötyä kansallisen koulutuspolitiikan tekemiselle.

Komissio asetti vuonna 2002 osana *Koulutus 2010* -työohjelmaa indikaattori- ja vertailuarvotyöryhmän (*The Standing Group on Indicators and Benchmarks*) asiantuntijaelimeksi, jonka tehtävänä oli tuottaa indikaattoreita yhteisten koulutusta koskevien tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi. EU:n 29 indikaattorin patteristo oli käytössä vuosina 2004–2006, jolloin julkaistiin vuosit-

taiset katsaukset jäsenvaltioiden tilanteisiin sekä vertailutiedot Euroopan, Amerikan ja Japanin välillä (European Commission 2004; 2005a; 2006). Raportit on julkaistu ainoastaan komission työpaperisarjassa (*Commission Staff Working Paper / Document*), eivätkä ne ole saaneet vastaavaa julkisuutta kuin esimerkiksi OECD:n *Education at a Glance*. EU:n koulutusindikaattoreihin kohdistuneet viittaukset erityisesti akateemisissa yhteyksissä ovatkin perin harvinaisia. Erään haastateltavamme mukaan:

(...) jos EU-papereita katsoo, opetussektorin papereita mitä sieltä tulee varsin tuhaan tahtiin, osahan on ihan asiantuntevia, järkeviä, osa on sitten taas sellaisia höpö höpö -tasolla olevia, semmoisia kauniita lauseita joilla ei ole kovin paljon sisältöä. Ja silloin aina se mielikuva on, että siellä on ollut ministeriön virkamiehet, jotka ovat hyviä kielissä ja monessa muissa asioissa mutta ei tunne sisältöä on ollut kirjoittelemassa. (H2, FabQ.)

Koulutusindikaattoreiden listaa tarkistettiin toukokuussa 2007, jolloin ministerineuvosto hyväksyi korvaavat uudet 16 indikaattoria (Council of the European Union 2007). Uudet indikaattorit, joiden avulla seurataan Lissabonin strategian – ja erityisesti ministerineuvoston asettamien eurooppalaisten vertailuarvojen (Council of the European Union 2003) – toteutumista, olivat ensimmäistä kertaa käytössä vuotta 2007 koskevassa indikaattorikatsauksessa (European Commission 2007; ks. myös European Commission 2008).

Koko unionin mittakaavassa *Koulutus 2010* -työohjelmassa asetetut tavoitteet osoittautuivat liian kunnianhimoisiksi. Komissio totesikin lakonisesti marraskuussa 2009:

(...) suurinta osaa vuoden 2010 tavoitteiksi asetetuista vertailuarvoista ei saavuteta, ja lukutaitoa koskevan keskeisen vertailuarvon suhteen ollaan itse asiassa menossa alaspäin (Euroopan komissio 2009, 39).

Opetusministerit määrittelivät uudelleen eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset kehykset vuoteen 2020 saakka. Uudet pitkän aikavälin strategiset tavoitteet ovat hyvin samantyyppisiä kuin aiemmassa ohjelmassa. Aiemman käytännön mukaisesti ase-

tettujen tavoitteiden saavuttamisen todentamiseksi neuvoteltiin *keskimääräisen eurooppalaisen suoritustason viitearvot*, joiden suuntaan jäsenvaltioiden tulisi kansallisin toimin edetä (Euroopan unionin neuvosto 2009).

Tavoitteet liittyvät Lissabonin strategian jälkeiseen, talouskriisistä selviämistä sekä unionin yhtenäisyyttä korostavaan visioon EU:n tulevaisuudesta. Edellä kuvattujen koulutusta koskevien tavoitteiden tutunoloisuudesta huolimatta komission ehdotuksessa *Eurooppa 2020* strategiaksi on yleisesti aiempaa normatiivisempia ohjauskeinoja. Esityksen mukaan heikosti suoriutuville jäsenvaltioille annettaisiin maakohtaisia suosituksia sekä aikataulu toimenpiteille. Mikäli aikataulua ei noudateta, seuraa varoitus (*policy warning*):

Suosituksset ovat riittävän täsmällisiä ja yleensä niissä annetaan aikataulu, jonka puitteissa kyseisen jäsenvaltion odotetaan toimivan (esim. kaksi vuotta). Tämän jälkeen jäsenvaltio ilmoittaa, mitä toimia se aikoo toteuttaa suosituksen täytäntöön panemiseksi. Jos jäsenvaltio ei ole määräaikaan mennessä noudattanut neuvoston suositusta riittäväällä tavalla tai se harjoittaa ohjeiden vastaista politiikkaa, komissio voi antaa sille varoituksen (121. artiklan 4. kohta, Euroopan komissio 2010, 29.)

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat helmikuussa 2001 *Suosituksen eurooppalaisesta yhteistyöstä kouluopetuksen laadun arvioinnissa* (Euroopan komissio 2000). Siinä tuotettiin indikaattoreita ja vertailuarvoja, mutta myös asetettiin puitteita yleissivistävän koulutuksen laadunvarmistukseen ja arviointiin liittyvälle eurooppalaiselle yhteistyölle. Vaikka eurooppalaista yhteistyötä ja jäsenvaltioiden kokemusten vaihtoa on usein esitetty keinoksi edistää laadunarviointimenetelmien kehittämistä ja levittämistä, korosti suositus kuitenkin koulutuksen arvioinnin paikallista olemaisuutta ja reagointikykyä. Koulutuksen laadunvarmistusjärjestelmät vaihtelivat jäsenvaltioiden ja oppilaitosten koon, rakenteen, rahoituksen, institutionaalisten ominaispiirteiden ja sovellettavan pedagogiikan erojen mukaan. Näin ollen laadunvarmistamisjärjestelmiltä edellytettiin joustavuutta ja mukautettavuutta uusiin

olosuhteisiin, jotka johtuivat muutoksista oppilaitosten rakenteissa ja tavoitteissa.

Kansainvälisten vertailujen edellytys on tarkasteltavien ilmiöiden yhteismitallistaminen. Indikaattoreiden, vertailuarvojen ja suosittujen lisäksi Euroopan unioni on rakentanut omaa viitekehystä erilaisten tutkintojen tunnustamiseksi ja yhteensovittamiseksi. Vuodesta 2004 alkaen suunnitellun *eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten (European Qualifications Framework, EQF)* tavoitteena on parantaa EU:n kansalaisten liikkuvuutta sekä edistää elinikäistä oppimista esimerkiksi helpottamalla tutkintojen vastaavuuksien määrittelyä ja vertailua. Mallin tarkoitus on toimia välineenä, joka auttaa selkeyttämään tutkintojen ja eri järjestelmien vastaavuuksia Euroopan eri valtioissa tarjoamalla yhteinen viitekehys jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. EQF voidaan ymmärtää instrumenttina – eräänlaisena mittatikkuna, joka on osaltaan rakentamassa uutta, aikaisempaa yhteismitallisempaa ja vertailukelpoisempaa eurooppalaista koulutuspolitiikkaa.

Vaikka edellä on käsitelty OECD:n ja Euroopan unionin toimintaa toisistaan erillisinä kokonaisuuksina, niiden koulutusta koskeva tiedontuotanto on yhdistynyt 2000-luvulla merkittävästi. Vuodesta 1998 alkaen UNESCO-UIS (*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation Institute for Statistics*), OECD sekä Euroopan komission alainen tilastokeskus EUROSTAT (*Statistical Office of the European Union*) ovat keränneet yhdessä dataa tuottaakseen kansainvälisesti vertailukelpoista koulutukseen liittyvää tietoa esimerkiksi osallistumisesta erilaisiin koulutusohjelmiin sekä niihin sijoitetuista resursseista. Osallistujat ovat itse käyttäneet koalitiosta lyhennettä UOE (ks. esim. UOE 2004).

Kolmen erilaisen kehityshistorian, organisaattiorakenteen ja strategiset tavoitteet omaavan toimijan yhteistyö edellyttää luonnollisesti tarkasti raamitettuja menettelytapoja sekä huolellisesti artikuloituja määritelmiä ja kriteerejä tilastoinnin taustaksi. UOE-yhteistoiminta on rakentunut kokonaisuudessaan vuonna 1997 uudistetun ISCED-koulutusluokittelun (*Unesco International Standard Classification of Education*) pohjalle. UNESCO:n 1970-luvulla kehittelemä luokitus mahdollisti laajat kansainväliset koulutus-

vertailu; sen avulla voitiin luokitella esimerkiksi tutkintoon johtava ja tutkintoon johtamaton koulutus. Uudistettu ISCED 1997 puolestaan mahdollisti koulutusohjelmien luokittamisen esiopeutuksesta tohtorikoulutukseen saakka unohtamatta erityisopetuksen, aikuiskoulutuksen sekä koulujärjestelmän ulkopuolisen koulutuksen luokittamista. Luokitus on osoittautunut ilmeisen kattavaksi ja toimivaksi, koska sen avulla rakennetaan edelleen runsaasti erilaisia tilastoaineistoja ja indikaattoreita.

OUE-koalition toiminta voidaan nähdä mittakaavaltaan kaikkien laaja-alaisimpana esimerkkinä informaatio-ohjauksen ja siihen liittyvän koulutuksen tuloksellisuuden mittaamisen keskeisestä asemasta 2000-luvulla: yhtäältä kansainvälisenä yhteistyönä, toisaalta kansallisten koulutuksen ohjausjärjestelmien taustavaikuttajana (ks. esim. Rinne 2000; Henry ym. 2001; Rinne 2003; Stenvall & Syväjärvi 2006).

Kilpailu arvioinnin omistajuudesta¹⁰

Markku Temmes (2004) näkee erilaisten arviointikäytäntöjen kehityksen 2000-luvulla osana 1990-luvun hallintouudistusten aaltoa. Uudenlaiset julkisten palvelujen tuottamisen järjestelmät eivät Temmeksen mukaan enää ole ohjattavissa perinteisen keskitetyn hallinnon keinoilla (ks. myös Harrinvirta, Uusikylä & Virtanen 1998; Ahonen 1998).

(...) NPM:n jälkeiseen suomalaiseen governance-keskusteluun kuuluu olennaisena elementtinä arviointi ja sen rooli hajautetussa hallintojärjestelmässä (Temmes 2004, 88).

Ismo Lumijärvi ja Jani Kaarlejärvi (2000) hahmottelivat valtionhallinnon arviointeja koskevia linjauksia vuosituhannen taitteessa kolmen avaindokumentin avulla tavoitteenaan kuvata keskushallinnon arviointia koskevien käsitysten ja menettelytapojen kehitystä.

¹⁰ OPM 2007b, 52.

Valtioneuvosto on kirjannut 2000-luvun alun suomalaisen hallintopolitiikan perusratkaisuja periaatepäätökseensä *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta* (VN 1998). Periaatepäätöksessä korostettiin voimakkaasti valtioneuvoston poliittista johtajuutta ja vastuuta sekä kaiken julkisen toiminnan kehittämistä arvioinnin avulla.

Hallituksen päätöksentekoa ja johtamista uudistetaan siten, että hallitus voi kollektiivisesti vastata eduskunnalle valtionhallinnon määrittämisestä johtamisesta ja valtionyhteisön yleisestä ohjaamisesta. Hallituksen yhteen sovittava rooli ja kokonaisvastuu painottuvatkin voimakkaasti. (VN 1998, 9.)

Arviointi ja sen avulla tuotetun tiedon hyödyntäminen on periaatepäätöksen toinen keskeinen osa-alue. Arviointitieto kytkettiin esimerkiksi lainsäädännön ja talousarvion valmisteluprosesseihin sekä eduskunnalle annettaviin toimintakertomuksiin. Hallinnonalojen arviointi delegoitiin ministeriöiden vastuulle.

Hallituksen johtamisen tueksi luodaan talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arviointijärjestelmä. Se kattaa hallitusohjelman ohella myös tulosohjauksen keskeiset kysymykset. Arviointi palvelee eduskunnan sekä hallituksen tietotarpeita. (VN 1998, 9.)

Toisena avaindokumenttina Lumijärven ja Kaarlejärven (2000) jäsenyyksessä toimii keväällä 1998 julkaistu valtionvarainministeriön ja Kuntaliiton *Julkisten palvelujen laatustrategia* (1998). Strategian peruslähtökohtana oli julkisten palvelujen järjestäminen aikaisempaa asiakaslähtöisemmin, jolloin myös palveluiden laatu määriteltäisiin asiakkaan tarpeista käsin. Arviointi – sekä erikseen mainittuna myös muita perinteisempiä kontrollin muotoja – esiteltiin laatustrategiassa nimenomaan keinoina kehittää julkisen hallinnon toimintatapoja.

*Valvonnalla, tarkastuksella ja arvioinnilla on tärkeä osa julkisen hallinnon taloudellisuuden, tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden edistämässä (*Julkisten palvelujen laatustrategia 1998, 13*).*

Kolmas avaindokumentti Lumijärven ja Kaarlejärven (2000) jäsenyksessä oli *Valtionhallinnon arviointityöryhmän loppuraportti* (VM 1999). Työryhmän tehtävänä oli koordinoida arvioinnin asemaa valtionhallinnossa vuosituhannen vaihteessa ja tehdä ehdotuksia arviointitoiminnan edistämiseksi sekä pohtia keinoja sen institutionalisoimiseksi. Loppuraportissaan työryhmä painotti arviointitiedon kokonaisvaltaista käyttöä suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä siihen liittyvää valtioneuvoston ohjausroolia.

Valtioneuvostossa on huolehdittava ohjelma-arviointien riittävästä koordinaatiosta, yhteensovittamisesta, ohjeistuksesta ja teknisestä tuesta sekä siitä, että arviointien tulokset leviävät riittävän laajalle (VM 1999).

Työryhmän näkemyksen mukaisesti myös ministeriöiden tulisi kehittää arviointitiedon raportoimista ja levittämistä. Keskeiseksi kehittämisalueeksi nostettiin ohjelma-arviointien tekijöiden osaamistason kohottaminen esimerkiksi vaatimalla ministeriöitä sisällyttämään hallinnonalojensa ohjelmien arviointi jo toimintaja taloussuunnitelmiinsa. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi myös ministeriöiden arvioinneista vastaavalle henkilöstölle tulisi järjestää metodologista ja menetelmällistä arviointikoulutusta sekä sovittaa yhteen arviointikäsitteistöä EU:ssa käytössä olevien termien kanssa.

Edellä kuvatut valtionhallinnon yleiset toiminnan tuloksellisuuden arviointia painottavat linjaukset ovat tunnistettavissa myös 1990-luvun lopulla uudistetusta koulutuksen ohjausjärjestelmästä. Valtionhallinnon yleiset linjaukset muuttivat merkittävästi koulutuksen arvioinnin toimijoiden asemia ja mahdollisuuksia niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla.

Oppimistuloksia ja indikaattoreita: Opetushallituksen arviointitehtävä vuosituhannen vaihteessa

Opetushallituksen vuonna 1998 julkaisema *Kansallinen oppimistulosten arviointijärjestelmä* (OPH 1998b, 5) nimesi opetustoimen arviointijärjestelmän ”keskeiset peruspilarit” Suomessa, joita olivat

- oppimistulosten arviointijärjestelmä
- indikaattorituotanto
- vaihtuva-aiheiset arviointihankkeet.

Kansallisen oppimistulosten arviointijärjestelmän (OPH 1998b) mukaisesti oppimistulosten arvioinnit tuottavat tietoa koulutuksen vaikuttavuudesta ja palvelevat koulutuksen kehittämistä. Ne voivat olla oppiainekohtaisia, oppiaineita ja kasvatustavoitteita integroivia arviointeja, aihekokonaisuuksien arviointeja tai ne voivat kohdentua oppimaan oppimiseen, kommunikaatiovalmiuksiin tai elinikäisen oppimisen valmiuksiin. Arviointien perusteina olivat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa asetetut opetuksen tavoitteet, sisältöalueet ja kriteerit. Peruskoulun päättövaiheessa arvioitiin säännöllisesti äidinkielen ja matematiikan opetussuunnitelman perusteiden mukaisten tavoitteiden saavuttamista ja vaihdellen muiden oppiaineiden tavoitteiden saavuttamista ainekohtaisin tai moniaineisin tehtäväsarjoin. Varsinaisten oppimistulosten lisäksi kerättiin myös taustoittavaa tietoa. Oppilaille laadittujen arviointikokeiden yhteyteen lisättiin opiskeluasenteisiin liittyviä kysymyksiä, opettajilta kysyttiin opetukseen ja opetussuunnitelmiin liittyviä tietoja, ja rehtoreilta kerättiin tietoja opetusjärjestelyistä. Opettajilta ja rehtoreilta kerättyjä tietoja on käytetty oppimistuloksien sekä opetusta ja opetusjärjestelyjä koskevien yhteyksien selvittämisessä. (Jakku-Sihvonen 2013.)

Vuoden 1998 *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallissa* (OPH 1998a) hahmotellun kansallisen indikaattorijärjestelmän suunnittelu käynnistyi vuoden 1999 lopussa, kun Opetushallitus asetti työryhmän valmistelemaan ensimmäisiä koulutuksen määrällisiä indikaattoreita. Työryhmän tehtävänä oli rajata indikaattorien kohteet sekä määrittää, kenen tarpeiden pohjalta indikaattorit ensisijaisesti tuotetaan. Tarkastelun kohteiksi rajattiin esi-, perus- ja toisen asteen koulutus sekä aikuiskoulutus. Korkea-asteen koulutus jäi alkuvaiheessa ulkopuolelle. Indikaattorit nähtiin nimenomaan määrällisinä ilmaisimina, joiden laatimiseen käytettäisiin ainoastaan jo olemassa olevaa seurantatietoa. (OPH 2001.)

Indikaattorien tuottaman tiedon kohderyhmäksi työryhmä

määritteli eksplisiittisesti koulutuspoliittiset päättäjät, sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Esitystavan tarkkuudeksi asetettiin valtakunnan tai korkeintaan maakunnan taso. Kuntakohtaisten tietojen mahdollisesta julkaisemisesta ei päätetty.

Indikaattorien relevanssi ja toimivuus testataan valtakunnan tai korkeintaan maakunnan tason tiedoilla. Koska perustiedot kerätään yleensä kuntatasolla, on tulevaisuudessa mahdollista tuottaa indikaattorit kuntien ja/tai koulutuksen järjestäjien kehitystä kuvaavaksi. (OPH 2001, 5.)

Indikaattorien käytöstä Opetushallituksen tuottamana ja koulutuksen järjestäjille suunnattuna virikemateriaalina tuli keskeinen mahdollinen kehittämislinja:

Tulevaisuudessa koulutuksen järjestäjille on tarkoitus antaa lisää työkaluja oman koulutuksensa kehittämisen avuksi, helpottaa päätösten vaikutusten seurantaa ja arviointia suhteessa maan yleiseen kehitykseen. Opetushallitus haluaa myös seurantatiedon käytön tehostamisella tukea laadun parantamista kaikissa oppilaitoksissa. Koska jokainen oppilaitos lähtee omista lähtökohdista ja toimii erilaisissa ympäristöissä, tulee niiden itse tunnistaa vahvuutensa ja heikkoutensa. (OPH 2001, 5.)

Työryhmä ymmärsi muistiossaan indikaattorien kuvaavan yleisesti kehitystä ja koulujärjestelmän toimintaa korostetun neutraalisti ja arvovapaasti. Tulkinta jätettiin kokonaan indikaattorien käyttäjän vastuulle: ”Selitysten hakeminen ilmiöille on sekä käyttäjän omaa tulkintaa että mahdollisen myöhemmän analyysin tulosta” (OPH 2001, 5).

Ensimmäinen, vuotta 2001 koskeva *Koulutuksen määrälliset indikaattorit* (OPH 2001) esitteli vuodesta 1995 alkavia tilastollisia aikasarjoja peruskoulutuksen neljältä osa-alueelta: *koulutukseen hakeutuminen ja koulutuksen aloittaminen* (oppilasmäärät ja väestöennusteet), *tarjonta* (kouluverkosto, esiopetus ja ainevalinnat), *päätötodistuksen saaneet* sekä *taloudellisuus* (käyttökustannukset ja oppilaskohtaiset kustannukset).

Koulutuksen määrälliset indikaattorit -julkaisu on ilmestynyt vuosittain 2000-luvulla (pois lukien vuodet 2002 ja 2007) verrat-

tain saman sisältöisenä. Ammattikorkeakoulu- ja yliopistokoulutus otettiin mukaan katsaukseen vuonna 2003. Oppivelvollisuuskoulutuksen tietoihin lisättiin puolestaan erityisopetusta koskeva osio *Erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden osuus Suomessa* vuodesta 2004 alkaen. Vuonna 2011 sarjan nimeksi muuttui *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja*.

Arvioita paikallisen tason arvioinnin tilasta

Uuden perusopetuslain asettama koulutuksen järjestäjien velvollisuus arvioida omaa toimintaansa kohdisti keskushallinnon mielenkiintoa koulutuksen arvioinnin toteutumiseen paikallisella tasolla. Yleinen hallinnon hajautuskehitys, suorien valtiollisten kontrollimekanismien puuttuminen, paikallisten arviointikäytäntöjen lyhyt historia sekä koulutuksen järjestäjien niukat resurssit ovat luoneet kokonaan uudenlaisia tiedontarpeita. Haastattelemamme asiantuntijat kuvaavat koulutuksen arvioinnin paikallisia käytäntöjä ja niiden rakentumista vuosituhannen alussa esimerkiksi seuraavasti:

Laadunvarmistus ja arviointijärjestelmä, luottamushenkilöt ja opettajat eivät ymmärrä näitä termejä. Ne eivät sano mitään. Kun puhutaan arviointijärjestelmästä, niin se on numero todistuksessa. Edelleenkin. Sekä opetuslautakunnan jäsenille että meidän koulujen opettajille se on arviointijärjestelmä. Ensimmäiset puoli vuotta kun puhuin arvioinnista, niin luulin, että me puhumme samasta asiasta. Sitten huomasin, että neidän puhuvat todistusnumeroista. (H3, FabQ.)

Ja sitten eräästä siitä naapurikunnasta oli semmoinen vanhempi mies siellä, minun mielikuvissani sillä oli Hankkijan lippis päässä, mutta ei sillä varmaan ollut Hankkijan lippistä päässä. Ja hän sanoi, että joo, että minä nyt tulín tänne kuuntelemaan, että mitä tämä arviointi oikein on. Että kun sanotaan, että meidänkin pitäisi arvioida tätä meidän koulutusta. Ja kun meidän tässä pienessä kunnassa, kun on tämä yksi koulu, ja tuota eihän meillä ole mitään opetuslautakuntaakaan, että valtuusto käsittelee nämä asiat. Ja ei se rehtoriakaan opetustoimen johtajan tehtäviä ehdi paljon hoitaa. Ja minä kun olen eläkkeellä, minulla on eniten aikaa, niin minä ajattelin nyt tulla tänne kuuntelemaan, että mitä se oikein tarkoittaa. Eli siitä syntyi

se arkirealismia todella, että edellytykset varmaan on todella huonot.
(H12, FabQ.)

Sekä Opetushallitus (Rajanen 2000; Löfström ym. 2005) että Kuntaliitto (Selkee 2009) ryhtyivät 2000-luvulla selvittämään koulutuksen paikallisen arvioinnin toteutumista. Huoli koulutuksen paikallisen arvioinnin tilasta 2000-luvun alussa muodostuikin poliittisesti merkittäväksi kysymykseksi – jopa siinä mittakaavassa, että se otettiin osaksi pääministeri Matti Vanhasen (kesk.) I hallituksen ohjelmaa.

Laaditaan hyvän perusopetuksen ja tuloksellisesti toimivan koulun laatusuositukset. Paikallista arviointitoimintaa tehostetaan. (VN 2003b, 23.)

Eduskunnan koulutusta koskevan lainsäädännön käsittelyn yhteydessä hyväksymän koulutuksen arviointia koskevan lausuman mukaisesti Opetushallitus ryhtyi keväällä 2000 kartoittamaan koulutuksen paikallisen arvioinnin tilaa Suomessa koulutuksen järjestäjille suunnatun postikyselyn avulla. *Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta* (Rajanen 2000) osoitti, että vuoden 1999 alusta voimaan astuneiden koululakien edellyttämä koulutuksen järjestäjän toteuttama arviointi ei ollut toteutunut kattavasti vuosituhanen alussa ja että koko paikallisen tason arviointikulttuuri oli vasta muotoutumassa Suomessa. Selvityksessä todettiin, että koulutuksen arviointi oli monin paikoin suunnittelematonta ja epäjohtonmukaista, eikä se ollut riittävän monipuolista eikä läpinäkyvää. Arvioinnin taloudellisten voimavarojen allokointi ja ammattitaitoisen henkilöstön työpanoksen tarkoituksenmukainen kohdentaminen havaittiin ongelmiksi erityisesti pienillä paikkakunnilla. Rajanen (2000, 88) teki seuraavanlaisia havaintoja koulutuksen järjestäjien itsearviointista vuosituhanen vaihteessa:

1. Koulutuksen arvioinnissa paikallisella tasolla ei vielä läheskään kaikilla järjestäjillä ja ylläpitäjillä ole arviointijärjestelmiä.

2. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat useimmiten osoittaneet riittämättömästi taloudellisia ja henkilöresursseja koulutuksen arviointiin. Arviointia haittaavat myös tiedon keräämisen ja käsittelyn ongelmat sekä arviointitiedon puutteellisuus.
3. Koulutuksen arviointi on usein kapea-alaista ja yksipuolista. Kerätty tieto on tavallisimmin kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden tuottamaa kvantitatiivista tietoa. Toteutuneissa arvioinneissa korostetaan taloudellisuutta, hyödyllisyyttä ja ammattitaitoa.
4. Ulkoisia arviointeja hyödynnetään melko vähän.
5. Arviointien keskeisten tulosten julkistaminen etsii vielä muotoaan.
6. Perusopetuksessa oppilaiden ja heidän vanhempiensa sekä koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien yhteistyötä koulutuksen arvioinnissa ei ole riittävästi tiedostettu, eikä vakiintuneita toimintatapoja ole vielä syntynyt. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät vielä läheskään kaikissa kunnissa ole tiedostaneet koulutuksen arvioinnin merkitystä, mikä osittain heijastuu välinpitämättömyytensä.
7. Uusien koululakien mukainen koulutuksen järjestäjän ja ylläpitäjän vastuiden ja oikeuksien kokonaisuus ei aina toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Opetusministeriö julkaisi vuonna 2001 Opetushallituksen arviointiasiantuntijoiden työstämän julkaisun nimeltä *Koulutuksen paikallinen arviointi* (OPM 2001a). Opetusministeriön internetsivulla julkaistussa raportissa ei ole kuvailulehteä, tehtäväksiantoa tai ISBN-numeroa, eikä sitä ole numeroitu kuuluvaksi esimerkiksi *OPM työryhmämuistioita* -sarjaan. Puutteellisista tiedoista huolimatta julkaisu liittyy selvästi Opetushallituksen selvitykseen koulutuksen paikallisen arvioinnin tilasta (Rajanen 2000). Julkaisu esitteli tiivistetysti Opetushallituksen selvityksen keskeisimmät tulokset sekä niiden pohjalta muodostetut johtopäätökset. Muistion jalkimmäisessä osiossa esiteltiin parhaita käytäntöjä virikkeiksi koulutuksen järjestäjille. Julkaisu mallitti Opetushallituksen Kou-

lutuksen tuloksellisuuden arviointimallia (OPH 1995; 1998a) mu-
kaillen koulutuksen paikallisen tason kehittämisen ja arvioinnin
ulottuvuudet taulukon 3 avulla.

Taulukko 3. Paikallisen tason arviointikäsitteistön rakenne ja esimerkit (OPM
2001a)

ULOTTUVUUDET	TEHOAKUUS	VAIKUTTAVUUS	TALOUDELLISUUS
TAVOITE	Ikäluokasta 50 % saa lukion päättötodistuksen ja suorittaa ylioppilastutkinnon.	Saavutetaan valtakunnan ja vertailuryhmän keskiarvoa paremmat oppimistulokset matematiikassa.	Tehokas opetustoiminnan resurssien käyttö.
KOHDE	Lukiokoulutuksen läpäisy ja keskeyttäminen.	Matematiikan taidot perusopetuksessa.	Opetustoiminnan tuottavuus.
INDIKAATTORI	Päättötutkinnon saaneet. Ylioppilastutkinnon suorittaneet. Keskeyttäjien lukumäärä.	OPH:n matematiikan oppimistulosten arviointi.	Oppilastuntien määrä vuodessa / opetustoiminnan menot.
KRITEERI	Kansallinen ja vertailuryhmän keskiarvo sekä vertailu edeltävien vuosien tietoihin.	Kansallinen keskiarvo. Vertailuryhmän keskiarvo.	Kansallinen ja vertailuryhmän keskiarvo. Vertailu ko. järjestäjän aikatrendiin.

Hyvinä esimerkkeinä (OPM 2001a) opetusministeriön raportissa toimivat Helsinki, Oulu, Kempele, Lohja ja Vantaa. Jokaisesta kunnasta esiteltiin tavoitteisto, opetustoimen kehittämissuunnitelma, toimielimet, opetustoimen arviointijärjestelmä, arviointikohteiden määrittäminen sekä koulujen ja oppilaitosten itsearviointi. Raportin tavoitteiksi asetetut kuntien ohjeistaminen, virikkeiden tarjoaminen sekä hyvien käytäntöjen levittäminen muistuttavat paljon Kuntaliiton ARVI-projektin suosituksia ja esimerkkejä (Suomen Kuntaliitto 2000a; 2000b; 2000c).

Opetushallitus jatkoi vuonna 2004 koulutuksen paikallisen arvioinnin tilan kartoittamista. *Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004* -nimellä julkaistun selvityksen (Löfström ym. 2005) mukaan erityinen opetustoimen arviointijärjestelmä tai -ohjelma oli käytössä 75 prosentilla kyselyyn vastanneista koulutuksen järjestäjistä, joten määrän voidaan todeta kasvaneen vuodesta 2000.

Tosin noin kymmenessä prosentissa vastauksista ilmeni, että mikään toimielin ei ollut vahvistanut ohjelmaa, minkä voidaan olettaa vaikuttaneen arvioinnin systemaattisuuteen.

Valmiiden laadunhallintamallien käyttö ei ollut kovin yleistä – esimerkiksi runsas 90 prosenttia vastaajista ilmoitti, että Euroopan laatupalkintomalli (Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla 2001) tai Suomen laatupalkinnon arviointiperusteet olivat tuntemattomia käsitteitä. Opetushallituksen koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli (OPH 1995; 1998a) ja Balanced Scorecard olivat eniten käytetyt laadunhallinnan mallit. Suurin osa vastaajista (70 %) ilmoitti kuitenkin käyttävänsä koulutuksen arvioinnissa ”omaa sovellutusta tai yhdistäen eri malleja” (Löfström ym. 2005, 54). Paikallisten sovellusten ja yhdistelmien sisällöt sekä niiden toimeenpanoon liittyvät tarkemmat tiedot jäivät kyselyssä selvittämättä, joten väistämättä herää kysymys käytettyjen mallien toimivuudesta ja niiden tuottamien arviointitietojen luotettavuudesta – varsinkin kun yleissivistävästä koulutuksesta kunnissa vastaavia hallintovirkamiehiä oli selvityksen mukaan vähemmän kuin vuonna 2000.

Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan suurin osa kunnista oli laatinut koulutuksen arviointisuunnitelman vuosituhaten alussa: vuonna 2000 koulutuksen järjestäjistä 32 prosentilla oli oman ilmoituksensa mukaan toimiva arviointijärjestelmä tai -ohjelma, kun vastaava luku oli vuonna 2004 jo 74 prosenttia. (Juva ym. 2009.) Sivistystoimen hallintokyselyn mukaan koulutuksen arviointisuunnitelmien tai toimintamallien yleisyys näyttääkin vakiintuneen 2000-luvulla. Vuoden 2008 kyselyyn vastanneista kunnista 72 prosentilla oli käytössä opetustoimea koskeva arviointisuunnitelma tai vastaava toimintamalli¹¹. Suunnitteilla vastaavan suunnitelman laatiminen oli noin 14 prosentilla vastaajista. (Selkee 2009.)

Vuoden 2008 sivistystoimen hallintokyselyn mukaan pääosa kunnista käsitteli ja hyväksyi arviointia koskevan suunnitelman

¹¹ ”Kyselyssä haluttiin selvittää, onko kunnassa laadittu ja otettu käyttöön arviointisuunnitelma tai arvioinnin toimintamalli. Arviointia koskevalla suunnitelmalla tai toimintamallilla ei tässä tarkoiteta jotain määrättyä arvioinnin toteuttamistapaa tai -mallia, vaan kysymyksellä haluttiin kartoittaa arvioinnin suunnitelmallisuutta ja jatkuvuutta kunnan toiminnassa.” (Selkee 2009, 34.)

opetusasioista päättävässä lautakunnassa ja vain pieni osa valtuustossa. Vastaajista 15 hyväksyi arviointia koskevan suunnitelman sekä valtuustossa että lautakunnassa. Arviointisuunnitelma käsiteltiin sekä kunnanhallituksessa että -valtuustossa ainoastaan kahdeksassa kunnassa. (Selkee 2009.)

Arviointien tuottamia tuloksia hyödynnettiin Juvan, Kangasvierin ja Välijärven (2009) mukaan osana kunnallishallinnon vuosikiertoa pääsääntöisesti opetusasioista päättävässä lautakunnassa ja oppilaitoksissa. Valtuustotyössä tuloksia käytettiin hyväksi ainoastaan alle kolmanneksessa kunnista, ja tarkastuslautakunnat hyödynsivät arviointien tuloksia selvästi alle puolessa kunnista. Vuoden 2008 kyselyyn vastanneista kunnista 86 prosenttia hyödynsi arviointia sivistystoimesta vastaavan lautakunnan työssä, 30 prosenttia hallitustyöskentelyssä, 31 prosenttia valtuustotyössä ja 40 prosenttia tarkastuslautakunnan toiminnassa. (Selkee 2009.)

Kysymys itsearvioinnin juurtumisesta paikalliselle tasolle osaksi kaikkien koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toimintaa on edelleen avoin. Raportit koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta 2000-luvulla osoittavat yhtenevästi, että käytännöt vaihtelevat (ks. Rajanen 2000; Löfström ym. 2005; Lapiolahti 2007; Selkee 2009).

Eduskunta, poliittinen päätöksenteko ja arviointitieto

Poliittista päätöksentekoa palvelevan tutkimustiedon missio on muuttunut viime vuosikymmenten aikana. Toisen maailmansodan jälkeisellä hyvinvointivaltion rakennuskaudella tuotettiin tietoa politiikan tekemisen asialistalla olevien toimintavaihtoehtojen paremmuudesta. Nykyaikana huomio on siirtynyt kauemmas välittömästä päätöksentekotilanteesta – yhtäältä kohti menneisyyttä ja toisaalta kohti tulevaisuutta. (Valovirta & Hjelt 2005.)

Viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien lisäksi myös eduskunta määritteli itsensä koulutuksen arviointitiedon käyttäjäksi uuden vuosituhatvuoden alussa. Uudet koululait hyväksyttiin vuonna 1998, ja siitä lähtien eduskunta on edellyttänyt selontekojen ja selvitysten tekemistä säätämiensä lakien vaikutuksista Onkin ilmeistä, että arviointitieto on muodostunut poliittisen päätöksenteon työkaluk-

si *Evidence Based Policy* -ajattelun hengessä. Samalla valtiopäivät ovat kiinnittäneet itsensä koulutuspolitiikan tekemiseen keskiöön vaatimiensa arviointitietoon nojaavien selontekojen avulla.

Pääministeri Paavo Lipposen (sd.) II hallitus antoi eduskunnan edellyttämän selonteon uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta maaliskuussa 2002. Selonteossa (VNS 2/2002 vp) koulutuksen arviointi muodosti kokonaan oman lukunsa, jossa muun muassa esiteltiin kansallisen tason arvioinnin rakentumista ja toteuttamista. Opetushallituksen selvityksen (Rajanan 2000) perusteella hallitus totesi lakonisesti, että kunnat eivät ole vielä kyenneet toteuttamaan arviointia lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tilannetta oli selonteon mukaan yritetty korjata kuntien luottamusmiehille sekä sivistystoimen ja oppilaitosten edustajille suunnatuilla koulutustilaisuuksilla. Samassa yhteydessä valtioneuvosto asetti tavoitteeksi, että vuoteen 2003 mennessä kaikilla koulutuksen järjestäjillä olisi arviointijärjestelmä. Samoin Koulutuksen arviointineuvoston perustamiseen liittyvä hallituksen esitys luvattiin antaa eduskunnalle syysistuntokaudella. (VNS 2/2002 vp.)

Selonteossa nousi esille myös edellisenä vuonna julkaistu ensimmäinen Pisa-tutkimus, jossa suomalaisnuorten lukutaito todettiin OECD-maiden parhaaksi; myös heidän matematiikan ja luonnontieteiden taitonsa olivat kansainvälistä huippua. Pisa-tuloksia ei tosin esitelty selonteon koulutuksen arviointia koskevassa luvussa tai edes käsitelty osana koulutuksen arviointijärjestelmää. Pisa-tulokset toimivat harjoitetun koulutuspolitiikan legitimaationa – niiden avulla osoitettiin esimerkiksi, että ”oppilaan ja opiskelijan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta toteutuu varsin hyvin” (VNS 2/2002 vp, 24).

Pisa-tulokset olivat esillä myös selonteon valtiopäiväkäsittelyssä. Koulutuspoliittisessa debatissa ne toimivat hallituspuolueiden edustajien puheenvuoroissa legitimaationa harjoitetulle koulutuspolitiikalle ja istuvalle hallitukselle. Opposition edustajat puolestaan esittivät ne kannanotoissaan moraalisen velvoitteena huomioda entistä paremmin vaatimuksia esimerkiksi kyläkoulujen säilyttämisestä tai opetustoimen yksikköhintojen tarkistamisesta.

En halua vähätellä mitenkään täällä moneen kertaan esiin nostettua kansainvälistä Pisa-tutkimusta, kun sanon, ettei kyseisiin tuloksiin tule kuitenkaan tuudittautua, kuten monissa puheenvuoroissa on ollut hiukan taipumusta tehdä. Tämä Pisa-tutkimus kertoo ehkä pikemminkin jo menneistä hyvistä ajoista kuin tämän hetken tilanteesta yleisivistävässä koulutuksessa. Rohkenen epäillä, etteivät arviointitulokset enää olisi yhtä hyviä, niin ripeästi ongelmat ovat kärjistyneet. Viittaan muun muassa jo esille tulleet uutiseen, miten suurkaupungit ovat aikeissa leikata koulumenoja entisestään. (Kansanedustaja Tytti Isohookana-Asunmaa, kesk., Valtioapäiväasiakirjojen 2000 mukaan.)

Erityisesti hallituspuolueiden edustajat painottivat kuntien lakisääteistä vastuuta paikallisen tason koulutuksen arvioinnin kehittämistä:

Arvoisa puhemies! Arvioinnista on puhuttu täällä aikaisemmin useamman kerran. Haluaisin tässä yhteydessä tarkastella sitä kritiikkiä, jota täällä on tullut esille: Nimenomaan opetusministeriö, valtiovalta, tässä tapauksessa on hoitanut oman arviointitehtävänsä ja tuonut eduskunnalle selontekomuodossa arvioitavaksi nykyisten koululakien toimivuuden ja sen, mitä eduskunta on edellyttänyt. Mutta kunta- puoli on jättänyt toteuttamatta oman lakisääteisen velvollisuutensa. Minusta tämä on se kaikkein olennaisin keskustelunaihe arviointia koskevassa keskustelussa. Kuntien pitää laittaa oma arviointitoimintansa kuntoon ja arvioida, mikä on koulujen opetuksen laatu, mikä on kasvatustavuu ja mitä ovat muut asiat, jotka täällä ovat tänään tulleet esiin. (Kansanedustaja Sade Tahvanainen, sd., Valtioapäiväasiakirjojen 2002 mukaan.)

Vuoden 1999 koululakien ja niiden vaikutusten seurannan haluttiin pysyvän edelleen eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunta hyväksyi jatkotoimenpiteenä sivistysvaliokunnan ponnien, jonka mukaisesti:

Valiokunta pitää välttämättömänä jatkaa koululakien seurantaan. Eri-tyistä tarvetta on syventää alueellisen, kuntakohtaisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumista koulutuksen saatavuudessa ja oppimistulosten osalta. Valiokunta korostaa myös peruskoulun kasvatustehtävän toteutumisen seurantaan. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnalle annetaan seuraava koulutuspoliittinen selonteko

3 vuoden kuluttua, jolloin lain toimivuudesta ja vaikutuksista on jo mahdollista saada syvällisempää tietoa ja kokemusta. (SiVM 6/2002 vp, 9–10.)

Pääministeri Matti Vanhasen (kesk.) I hallitus antoi vuoden 1999 koululakien seurantaan liittyvän toisen valtioneuvoston selonteon (VNS 4/2006 vp) eduskunnalle toukokuussa 2006. Koulutuksen laatu ja sen arviointi oli noteerattu jo hallituksen ohjelmassa; myös selonteko nosti koulutuksen laadun kehittämisen suomalaisen koulutusjärjestelmän keskeiseksi tulevaisuuden haasteeksi.

Opetuksen ja tutkintojen korkea laatu on koulutuksen vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden edellytys. Laadunvarmistuksen ja hallinnan merkitys koulutusjärjestelmässä kasvaa niin kansallisella kuin eurooppalaisella tasolla. Laadunvarmistus on myös koulutuksen vetovoimaisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta keskeinen tehtävä. Tämän vuoksi koulutuksen laadun jatkuvaan kohottamiseen ja laadunvarmistukseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. (VNS 4/2006 vp, 22.)

Koulutuksen paikallisen tason arvioinnissa todettiin Opetushallituksen selvityksen perusteella (Löfström ym. 2005) ”olevan puutteita” samoin kuin aikaisemmassa, vuonna 2002 annetussa selonteossa. Vuoden 2006 selonteossa ei mainittu aiemmassa selonteossa asetettua, saavuttamatta jäänyttä tavoitetta, jonka mukaan kaikilla koulutuksen järjestäjillä olisi arviointijärjestelmä vuoden 2003 alkuun mennessä (VNS 2/2002 vp). Vaihtelevista paikallisista arviointikäytännöistä selonteko totesi lakonisesti:

(...) yleissivistävän koulutuksen arvioinnissa opetuksen ja koulutuksen järjestäjät arvioivat eniten rahoitusta sekä opetukseen ja oppimiseen liittyviä asioita kuten opetuksen tavoitteita, sisältöä ja oppimistuloksia. Arvioinnin tukena käytetyt laadunhallinnan mallit vaihtelevat. Yleissivistävässä koulutuksessa käytetään hyvin vähän yleisesti tunnettuja laadunhallinnan työkaluja. Balanced Score Card ja Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli ovat olleet jonkin verran käytössä, mutta valtaosa käyttää omia sovellutuksia. (VNS 4/2006 vp, 55.)

Aivan kuten edellisenkin selonteon (VNS 2/2002 vp) kohdalla joulukuussa 2004 julkaistut Pisa-tutkimuksen tulokset toimivat legitimaa-tiona harjoitetulle koulutuspolitiikalle. Suomalaisnuorten matematiikan osaamisen tasalaatuisuus sekä hyvä lukutaito saivat runsaasti huomiota selonteon luvussa *Tavoitteiden toteutumisen esiopetuk-sessa ja oppimistulokset perusopetuksessa*. (VNS 4/2006 vp.)

Koulutuksen arviointi ei herättänyt vuonna 2006 vastaavaa de-battia kuin vuonna 2002: koulutuksen paikallisen arvioinnin tila todettiin muutamassa puheenvuorossa edelleen epätydyttäväksi. Edelliseen kertaan verrattuna selvästi harvalukuisemmat Pisa-tu-loksia tulkitsevat kannanotot saivat merkitystä puhujan realipoliittisesta asemasta käsin – aivan kuten edelliselläkin kerralla.

Arvoisa puhemies! Pisa-tutkimuksesta kysyttiin mitä se oikein mittaa. Kyllä se lähinnä osoittaa meidän koulutusjärjestelmämme tasaisuu-den. Meillä on hyvin pienet oppimiserot täällä Suomessa, ja sen saa-vat aikaan hyvätasoiset ja korkeakoulutetut opettajat, joita muualla ei ole. Mutta se osoittaa myös sen, ettei lahjakkuuksia meillä tueta, ja lahjakkaat oppilaat löytyvät ihan muista maista. Ei tarvitse olla kummoinkaan ennustajaeukko, että tietää, että seuraavassa Pisa-tutkimuksessa olemme pudonneet kärjestä ja meidän ohitsemme on rynninyt moni maa, esimerkiksi Japani menee todella lujaa eteen-päin. (Kansanedustaja Raija Vahasalo, kok., Valtioapäiväasiakirjojen 2006 mukaan.)

Sivistysvaliokunta totesi selontekoa koskevassa mietinnössään (SiVM 12/2006 vp) koulutuksen paikallisen tason arvioinnissa olevan edelleen puutteita ja katsoi, että arvioinneissa käytettä-vät erilaiset mittarit ja laadunhallinnan mallit olivat ongelmallisia. Ratkaisuksi valiokunta suositteli entistä tiukempaan sävyyn valta-kunnallisia suosituksia ja tavoitteita Vanhasen I hallituksen ohjel-man mukaisesti.

Sivistysvaliokunnan mielestä paikallinen arviointitoiminta on saatava pikaisesti kuntoon. Paikallisen arvioinnin toteuttamiseen tulisi luoda valtakunnalliset suositukset ja tavoitteet. Paikallisen arvioinnin tu-loksista tulisi myös koota yleistä valtakunnallista tietoa. (SiVM 12/2006 vp, 5.)

Samassa yhteydessä myös valtakunnallinen koulutuksen arviointitoiminta arvioitiin epätydyttäväksi. Mietinnössä todettiin, että institutionaaliset ratkaisut ovat edelleen avoimna:

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että arviointitoiminnassa on edelleen myös päällekkäisyyttä eri toimijoiden kesken ja koordinointi-ongelmia, jotka tulisi pikaisesti ratkaista (SiVM 12/2006 vp, 5).

Valiokunta vaati koulutuksen arviointiin suunnitelmallisuutta ja vakautta. Samoja mittareita käyttävät pitkittäistutkimukset sekä indikaattorit mainittiin mietinnössä erikseen keinoina edetä kohti tätä tavoitetta.

Koulutusjärjestelmän indikaattorituotantoa tulee myös kehittää nykyistä kattavammasi, esimerkiksi luokkakoosta ja sen kehityksestä eri kunnissa tulisi olla saatavilla ajankohtainen tilastotieto (SiVM 12/2006 vp, 5).

Koulutuksen arviointia koskevana jatkotoimenpiteenä eduskunta hyväksyi sivistysvaliokunnan lausuman joka toinen vuosi valtiopäiville annettavasta erityisestä koulutuksen arviointikertomuksesta.

Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelevan tarpeelliset säännösmuutokset niin, että eduskunta saa joka toinen vuosi käsiteltäväkseen koulutuksen arviointikertomuksen, jossa on kootusti esitetty keskeiset koulutuksen arviointitulokset sekä työryhmien ja selvitysmiesten raporttien keskeiset tulokset ja kehittämisehdotukset (SiVM 12/2006 vp, 12).

Lausuma voidaan tulkita lainsäätäjän asettamaksi veloitteeksi sitoa valtiopäiväinstituutio aikaisempaa tiukemmin osaksi koulutuksen arviointitoimintaa säännöllisesti ja ilman erillistä pyyntöä tuotettavan kertomuksen avulla. Samalla arvioinnin tulosten voidaan esittää saaneen kokonaan uudenlaista painoarvoa poliittisen päätöksenteon perustana. Eräs haastateltavamme totesikin:

Eli se viittaa selvästi tähän Evidence Based -ajattelun vahvistumiseen ja se tuli siinä sivistysvaliokunnan kokouksessa (...) sanoin, että no ilman muuta tämän tyyppistä tarvitaan, että meillä on riittämätön perusta poliittiselle päätöksenteolle, että tätä evidenssiä tarvitaan ja se

kirjattiin sivistysvaliokunnan papereihin ja nyt se tuli sitten tämän selonteen yhteydessä esille. (H6, FabQ.)

Sivistysvaliokunnan (SiVM 12/2006 vp) edellyttämän koulutuksen arviointikertomuksen lisäksi myös vuonna 2005 asetettu kunta- ja palvelurakennemuutos (*Paras-hanke*) asetti uudenlaisia vaatimuksia säännöllisesti tuotettavalle seurantatiedolle. Huomion arvoista onkin, että kuntien ja valtion välistä ohjaussuhdetta uudelleenrakentavan hankkeen toteutukseen oli sisäänrakennettu näkemys vahvasta valtiollisesta kontrollista: ”Valtiovalta tulee seuraamaan tarkasti kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemistä” (SM 2006, 23).

Edellä mainitut tehtävät edellyttivät tiedontuotantoa, jota varten opetusministeriö asetti maaliskuussa 2007 työryhmän valmistelemaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuis-koulutuksen seurantaindikaattoreita (OPM 2007d). Työryhmässä olivat edustettuina keskeiset koulutuksen arvioijat: opetusministeriö, Opetushallitus, Oulun lääninhallitus, Koulutuksen arviointineuvosto, Tilastokeskus ja Suomen Kuntaliitto. Tilastokeskuksen mukaantulo voidaan tulkita koulutusindikaattoreiden sekä niihin liittyvän tietotuotannon merkityksen korostumiseksi koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Oulun lääninhallituksen toimiminen koko valtion aluehallinnon edustajana puolestaan kuvastaa sen roolia lääninhallitusten peruspalveluiden arvioinnin koordinoijana (ks. SM 2005).

Sekä eduskunnan edellyttämän arviointikertomuksen että *Paras*-hankkeen seurannan vaatima tietotuotanto yhdistyivät työryhmän muistiossa: ”Ehdotettavan indikaattorilistauksen tarkoituksena on luoda jatkuvasti päivitettävä seurantakehikko sekä kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen koulutuspoliittista seurantaa että yleisempää koulutuksen toteutumisen seurantaa varten” (OPM 2007d, 8). Työryhmä ei työstänyt esityksestään valmista ehdotusta koulutuksen seurantaindikaattoreista vaan jätti yksityiskohdat valmisteltaviksi myöhemmin.

Työryhmä esitti hahmottelemiinsa koulutuksen seurantaindikaattoreihin useita rajoituksia ja varauksia, jotka olivat tuttuja aikaisemmista yhteyksistä (esim. OPM 1990; OPH 1995): vaatimuksen

policy-relevanssista, kohderyhmäksi suunnittelun ja päätöksenteon, sekä tarkastelun kohteeksi aluetason yksittäisen koulutuksen järjestäjän sijaan. Työryhmä hahmotteli indikaattoreista mekaaniisia ja arvovapaita; niille ei asetettu ennakko-odotuksia asioiden suotavasta olotilasta tai kehityssuunnasta. Toinen keskeinen ominaisuus on niiden kvantitatiivisuus: puhe laadullisten koulutusindikaattoreiden kehittämisestä määrällisten rinnalle olikin ilmiselvästi jäänyt 1990-luvulle.

Indikaattoreihin ei itsessään liity arvoarvostelmaa hyvästä tai huonosta toiminnasta, vaan ne yksinomaan seuraavat kvantifioitavissa olevaa asiaintilaa. (...) Niissä tapahtuvien muutosten pohjalta voidaan tehdä arvostelmia siitä, onko koulutusjärjestelmä kokonaisuudessaan tai jokin sen osat toimivia. Työryhmä ei kuitenkaan halua antaa viitearvoja hyvälle tai huonolle toiminnalle, vaan korostaa muutoksen analyysia. Indikaattoreita voi hyödyntää myös ns. hälytys-indikaattoreina. Tällöin ne kuvaavat asiaintilan huonontumista ja herättävät päätöksentekijän huomion asian jatkoselvittelyyn. (OPM 2007d, 14.)

Muistiossa ehdotettiin seurantaohjelmaa, jonka tavoitteena olisi mahdollistaa analyysi kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen vaikutuksista koulutuksen järjestämiselle ja tuloksille sekä edesauttaa eduskunnalle annettavien koulutuksen arviointikertomusten laadintaa. Seurantaohjelma perustuisi *tilastollisiin indikaattoreihin ja selvityskokonaisuuksiin*. (OPM 2007d, 18.)

- Tilastolliset indikaattorit tuottavat määrääjain tietoa koulutuksen saatavuudesta, vaikutuksista, laadusta ja käyttökustannusten kehittymisestä sekä joukosta muita indikaattoreita. Mainittujen indikaattoreiden pohjalta on mahdollista myös määrittää koulutuksen tuottavuutta.
- Selvityskokonaisuus tuottaa syvällisempää ja kunta- ja palvelurakennemuutostukseen suuremmin kohdentuvaa tietoa Paras-hankkeen vaikutuksista, tuloksellisuutta edistävästä käytännöistä ja niiden selitystekijöistä.

Ehdotettu indikaattorikonaisuus ei aiheuttaisi kunnille tai koulutuksen järjestäjälle uusia tiedontuotantovelvoitteita, joten sitä ei

työryhmän näkemyksen mukaan voitaisi tulkita koulutuksen järjestämistä koskevaksi ulkoiseksi arvioinniksi (OPM 2007d). Työryhmän muistion mukainen seurantaohjelma ei ole toteutunut.

Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen

Eduskunta halusi varmistaa, että uudistetun koululainsäädännön vaikutusten arvioiminen pysyisi poliittisen päätöksentekojärjestelmän asialistalla, käytännössä tämä merkitsi myös koulutuksen arvioinnin toimivaltasuhteiden ja työnjaon uudelleenarviointia. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistusta pohtineen komiteamietinnön useat lausunnonantajat kritisoivat jo vuonna 1996 Opetushallituksen kaksoisroolia koulutuksen kehittämisestä ja toimeenpanosta vastaavana keskusvirastona sekä koulutuksen arvioijana (OPM 1996). Koulutusta koskevan lainsäädännön valtiopäiväkäsittelyn (HE 86/1997 vp) yhteydessä Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnasta saadut – sivistysvaliokunnan lähtökohtaisesti positiivisiksi arvottamat – kokemukset toimivat mallina myös perusopetuksen arvioinnin organisoimiselle.

Nykyisen korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnasta saadut myönteiset kokemukset on valiokunnan mielestä otettava huomioon päätettäessä tulevaisuuden arviointitoiminnan organisoinnista ja kehittämisestä (SiVM 3/1998 vp, 21).

Eduskunta hyväksyi lausuman, jossa se edellytti, että arviointitoiminta järjestetään Opetushallituksessa riittävän itsenäisenä suhteessa opetushallinnon muuhun organisaatioon. Lisäksi eduskunta edellytti, että eri tehtävien tarkoituksenmukaisesta organisoinnista kerätään kokemuksia ja että arviointia koskevia säännöksiä tarkistetaan. Huomion arvoista on, että eduskunta vaati myös erikseen selvitystä koulutuksen arvioinnin toimivuudesta kahden vuoden kuluessa.

Opetusministeriö antoi eduskunnan edellyttämän selvityksen koulutuksen arvioinnista (MINS 4/2001 vp) keväällä 2001. Selvityksessä todettiin, että muun opetustoimen arviointi olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää Korkeakoulujen arviointineuvoston

tapaan erilliseen opetus- tai koulutoimen arviointineuvostoon, jonka tehtävänä olisi kehittää, edistää ja organisoida toimialaansa kuuluvan koulutuksen arviointia sekä arviointihankkeita. Erikseen asetettavat asiantuntijaryhmät vastaisivat pääsääntöisesti varsinaisesta arvioinnista. Arviointineuvosto olisi koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten, niiden yhteenliittymien, opettaja- ja opiskelijajärjestöjen sekä työelämän osapuolten ja muiden sidosryhmien muodostama organisaatio, jonka opetusministeriö asettaisi määräajaksi.

Sivistysvaliokunta päätyi selvitystä koskevassa lausunnossaan (SiVL 5/2001 vp) kannattamaan mallia, jossa Opetushallituksen yhteyteen perustettaisiin erillinen opetustoimen arviointineuvosto. Toiminnan riippumattomuuden takaamiseksi neuvoston toiminta olisi itsenäistä ja sen käyttöön osoitettavat varat erillään Opetushallituksen toimintamäärärahoista omana momenttinaan valtion tulo- ja menoarviossa.

Opetusministeriö asetti syksyllä 2001 työryhmän pohtimaan koulutuksen arviointitoiminnan organisointia. Työryhmän mietinnön (OPM 2002a) keskeisen sisällön muodostivat sivistysvaliokunnan kannan mukaiset, koulutuksen arvioinnin uudelleenorganisoinnin edellyttämät säädösmuutokset. Kaikissa työryhmän asiantuntijakuulemisissa kannatettiin erityisen Koulutuksen arviointineuvoston perustamista. Neuvoston toiminnan lähtökohdista ja asemapaikasta sitä vastoin esitettiin toisistaan poikkeavia näkemyksiä, jotka olivat tuttuja jo koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelusta. Opetushallitus korosti arvioinnin yhteyttä koulutuksen kehittämiseen, oppimistulosten arviointien keskeistä asemaa sekä omaa arviointiasiantuntemustaan. Lääninhallitukset puolestaan painottivat arvioinnin puolueettomuutta, laatua, kansainvälisyyttä ja uskottavuutta, minkä takia koulutuksen arviointi tulisi eriyttää Opetushallituksesta. Lääninhallitusten mukaan arviointineuvosto voisi sijoittua opetusministeriöön tai johonkin tiedeyhteisöön. Myös Suomen Kuntaliitto painotti arvioinnin riippumattomuutta ja ehdotti selvitystä arviointiyksikön perustamisesta jonkin yliopiston tutkimusyksikön tai korkeakoulun yhteyteen. (OPM 2002a.)

Koulutuksen arviointineuvoston hahmottelua jatkettiin alkuvuodesta 2002, kun opetusministeriö asetti professori Jarmo Visa-

korven selvitysmieheksi pohtimaan vaihtoehtoja Opetushallituksen yhteyteen perustettavan arviointineuvoston sihteeristön alueellisesta sijainnista. Visakorven raportin (OPM 2002b) mukaan arviointien riippumattomuuden takaamiseksi Arviointineuvoston tulisi toimia opetusministeriön, ei Opetushallituksen, yhteydessä. Arviointineuvoston ja sen sihteeristön toimipaikaksi sopisi parhaiten Jyväskylän yliopisto. Sijoituspaikka korostaisi riippumattomuutta Helsingissä sijaitsevista viranomaisorganisaatioista sekä neuvoston yhteyttä kasvatustieteelliseen tutkimukseen. Ratkaisu olisi myös valtion toimintojen sijoittamista koskevan strategian mukainen. Ajatuksen oli esittänyt jo syksyllä 2001 Jyväskylän yliopiston rehtori Aino Sallinen lukuvuoden avajaispuheessaan, joka painotti arviointitoiminnan ja tiedeyhteisön kytköstä arvioinnin puolueettomuuden ja uskottavuuden takaajana (Sallinen 2001; Lyytinen 2013).

Arviointineuvosto vastaisi arvioinnin suunnittelusta, johtamisesta, kehittämisestä ja kansainvälisistä yhteyksistä, mutta käytännössä arvioinnin toteuttaisivat pääasiassa neuvoston ulkopuoliset toimijat. Tätä varten selvitysmies ehdotti erityisen *arviointiverkoston* perustamista. Verkosto määriteltiin hyvin avoimeksi. Sen jäseniä olisivat kaikki ne yliopistolliset arviointiyksiköt, joilla olisi aiheeseen liittyvää kokemusta ja kiinnostusta, sekä Opetushallituksen arviointiyksikkö, joka selvitysmiehen näkemyksen mukaan ”keskittyisi muussa toiminnassaan välittömästi tarvitsemansa oppimistulosten arviointitiedon tuottamiseen”. (OPM 2002b, 26.)

Opetusministeriön työryhmän muistion ja selvitysmiehen raportin pohjalta valmisteltu hallituksen esitys (HE 135/2002 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2002. Esityksen mukaan koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan organisaation uudistaminen oli tarpeellista ja välttämätöntä. Opetuksen arviointi olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää Korkeakoulujen arviointineuvoston tapaan opetusministeriön yhteyteen perustettavaan erilliseen Koulutuksen arviointineuvostoon, joka organisoi koulutuksen ulkopuolista arviointia erityisen arviointiverkoston avulla.

Sivistysvaliokunta kiinnitti mietinnössään (SiVM 11/2002 vp) huomiota myös tarpeeseen lisätä arviointitoiminnan alueellista vai-

kuttavuutta. Valiokunnan mukaan alueellista vaikuttavuutta voisi parhaiten arvioida ”arviointin tuki- ja seurantajärjestelmä”, joka luotaisiin lääninhallitusten avulla ja joka olisi ainakin jossain määrin erillään edellä kuvatusta arviointiverkostosta.

Arviointijärjestelmää kehitettäessä tulee arviointitiedon hyödyntäminen varmistaa. Tulee seurata ja analysoida sitä, mitä toimenpiteitä arviointitulosten perusteella toteutetaan ja miten ne vaikuttavat kunnan ja koulun tasolla. Valiokunnalle on esitetty, että luodaan arviointitoiminnan alueellinen tuki- ja seurantajärjestelmä. Valiokunta kannattaa tätä ehdotusta. Opetusministeriön tulee tarkkaan harkita, mitkä mallit aluetason toiminnalle ovat tuloksellisimmat, tehokkaimmat ja joustavimmat. Valiokunta huomauttaa, että tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi lääninhallitusten asiantuntemusta. (SiVM 11/2002 vp, 2.)

Sivistysvaliokunnan mietintö korostaakin mielenkiintoisella tavalla arvioijan ja arvioitavan välisiä keskusteluja sekä opetustoiminnan havainnointia vanhasta koulutarkastustoiminnasta muistuttavilla ilmaisuilla.

Valiokunta painottaa erityisesti sitä, että kokonaiskuvan saaminen koulusta tai kunnan koulutoimesta ei onnistu pelkillä kirjallisilla tiedoilla ja yksittäisillä indikaattoreilla, vaan arvioijan ja arvioitavan väliset keskustelut ja opetustoiminnan havainnointi ovat välttämättömiä asioiden selvittämiseksi ja arvioinnin onnistumiseksi (SiVM 11/2002 vp, 3).

Samalla valiokunta rajasi Opetushallitukselle kehitteillä olevan kansallisen arviointiverkoston *jäsenen* aseman ilman aikaisempiin esityksiin sisältyneitä eksplisiittisiä ilmaisuja toiminnan johtamisesta tai päätösten tekemisestä. Opetushallituksen tehtäväksi valiokunta täsmensi tarkasti määritellyn *oppimistulosten arviointitiedon tuottamisen*.

(...) tarkoituksena on, että Opetushallitus osallistuisi arviointiverkoston jäsenenä oppimistulosten arviointitiedon tuottamiseen. Tämä on perusteltua siltä kannalta, että Opetushallituksen keskeinen tehtävä on valmistella ja päättää toimialallaan opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet. Tämä työ puolestaan rakentuu keskeisesti oppimistulosten arvioinnille. Toisaalta oppimistulosten arviointi on hyvin

selkeästi arviointitutkimukseen sidostuvaa testiteorioiden ja arviointimenetelmien osalta. Tältä osin tämän tehtävän rajausta nimenomaan hallintoympäristöön ei ole perusteltua, vaan sen tulisi kuulua tiedeyhteisöympäristöön. Sen sijaan oppimistuloksia tukevien prosessien arviointi kuuluu Opetushallituksen ydinosaamisen piiriin. Valiokunta painottaa sitä, että Opetushallitus osaltaan tuottaa oppimistulosten arviointitietoa. (SiVM 11/2002 vp, 3.)

Sivistysvaliokunnan muutosehdotuksen mukaisesti perusopetuslain 21§:n kolmas momentti sai uuden verkostomaista toimintatapaa painottavan muotoilun entisen Opetushallituksen asemaa korostavan sijasta.

Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona (L 32/2003).

Lakimuutosta täydennettiin *valtioneuvoston asetuksella koulutuksen arvioinnista* (A 150/2003). Asetus sinetöi jo aikaisemmissa yhteyksissä käsitellyt kysymykset arviointia koskevasta työnjaosta ja yhteistyöstä. Samalla se asetti väljästi muotoillun velvoitteen eri toimijoiden arviointitoiminnan synkronoinnista.

Arviointiohjelmien ja suunnitelmien valmistelussa tulee pyrkiä ottamaan huomioon ulkopuolisen arvioinnin, paikallisen arvioinnin ja peruspalveluiden arvioinnin yhteydet (A 150/2003, 4 §).

Samalla Jyväskylä varmistui Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön sijoituspaikaksi. Eduskunnan sivistysvaliokunnan jäsenenä tuolloin toimineen Aila Paloniemen (kesk.) mukaan Jyväskylän yliopiston pitkä kokemus oli keskeinen peruste päätökselle, mutta myös aluepoliittisilla painotuksilla oli oma painoarvonsa. Jyväskylässä oli useita toimijoita, jotka vaikuttivat aktiivisesti sijoituspäätöstä tehtäessä. (Jakku-Sihvonen 2014.)

Haastattelemamme asiantuntijat kuvaavat Koulutuksen arviointineuvoston perustamiseen johtaneita vaiheita 2000-luvun keskeisenä valtapolitiittisena kamppailuna koulutuksen arvioinnin kentällä.

Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen minun ymmärryksen mukaan johtuu nimenomaan siitä, että Opetushallitus ei koskaan muotoutunut semmoiseksi asiantuntijavirastoksi mitä esimerkiksi Stakes. Että kun taas Stakesillahan on aika laajalti hyväksytyt roolit juuri tämmöisenä laaja-alaisena asiantuntijavirastona, joka on myös pystynyt ottamaan tämän arvioinnin, toisin kuin Opetushallitus, jonka kohdalla on tämä puurojen ja vellien sekaisin meno. Mutta se ehkä johtuu nimenomaan siitä, että Opetushallituksella on säilynyt tämmöisiä normatiivisia ja koulutuspoliittisluonteisia tehtäviä eri tavalla kuin Stakesilla. (H11, FabQ.)

Jakku-Sihvosen mukaan Opetushallituksen henkilökunta jäi puolestaan käsitykseen, jonka mukaan:

(...) ministeriössä on ollut sekä asiantuntijoissa että johtajistossa henkilöitä, jotka ovat tunteneet sympatiaa etenkin niitä toimijoita kohtaan, jotka ovat vuosien varrella pyrkineet siirtämään arviointitoimintaa pois Opetushallituksesta (Jakku-Sihvonen 2014, 12).

Opetusministeriö asetti 13-henkisen Koulutuksen arviointineuvoston huhtikuussa 2003 alkavaksi nelivuotiskaudeksi. *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* -arviointiohjelmassaan (2004) neuvosto esitteli koulutuksen arvioinnin muuttunutta toimintaympäristöä, toteuttamansa arvioinnin arvoja ja toimintaperiaatteita sekä strategisia toimintalinjojaan. Esittely perustui pitkälti eduskunnan esittämiin kannanottoihin vuoden 1999 alussa voimaantulleiden koululakien seurannan yhteydessä (SiVL 5/2001 vp.; SiVM 6/2002 vp.; SiVM 11/2002 vp.). Arviointineuvosto listasi arviointinsa arvoiksi tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja totuudellisuuden ja toimintaperiaatteikseen riippumattomuuden, osallistavuuden, laadukkuuden, avoimuuden, kehittävyden, tehokkuuden sekä taloudellisuuden (Koulutuksen arvioinnin uusi suunta 2004). Varsinaisen arviointiohjelman painopisteet johdettiin vuosien 1999–2004 sekä 2003–2008 kehittämissuunnitelmista (OPM 1999; 2004a) sekä niiden painopistealueista.

Hankkeiden kohdentamisessa on kiinnitetty erityistä huomiota perusturvan toteutumiseen, koulutusjärjestelmän nivelkohtiin, opetussuunnitelmien toimivuuteen sekä oppimisen edellytyksiin (Koulutuksen arvioinnin uusi suunta 2004, 35).

Vuosia 2004–2007 koskeva suunnitelma käsitti yhteensä 18 koulutuksen järjestelmä-, tila- ja teema-arviointia sekä yhteensä 14 perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen oppimistulosten arviointia. Näiden lisäksi arviointineuvoston suunnitelmaan sisältyi yhteensä 24 hanketta, jotka liittyivät koulutuksen järjestäjien tukeen koulutuksen arvioinnissa, laatupalkintoihin, arviointimenetelmiin, kansainväliseen yhteistyöhön, neuvoston maksullisiin palveluihin sekä koulutuksen evaluaatiotutkimukseen.

Suunnittelukauden laajin peruskoulua koskeva hanke oli koulutuksen perusturvaa ja oppimisen tukea perusopetuksessa arvioinut hanke, jonka tulokset julkaistiin vuonna 2005 neljässä osassa (Korkeakoski 2005a; 2005b; 2005c; Knubb-Manninen 2005). Ensimmäinen arviointineuvosto ehti julkaista toimikautensa aikana kaikkiaan 26 nimikettä omassa *Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja* sarjassaan.

Lääninhallitukset ja kunnallisten peruspalvelujen arviointi

Koulutuksen arviointineuvoston perustamisen lisäksi myös lääninhallitukset saivat uusia perusopetuksen arviointiin liittyviä tehtäviä osana koulutuksen arvioinnin uudistamista 2000-luvun alussa.

Lääninhallitukset olivat siirtyneet vuoden 1997 lääninhallituslain (L 22/1997) sekä sen pohjalta annetun asetuksen (A 120/1997) myötä hallinnonalakohtaiseen tulosohjaukseen. Käytännössä ne toimivat sisäasiainministeriön sekä kuuden muun ministeriön tulosohjaamina asiantuntijavirastoina. Lääninhallitusten tehtävät koulutuksen alalla määriteltiin rajatuiksi. Tosiasiallisesti valtion aluehallinto hallinnoi kuntien koulutoimia lähinnä koulurakentamiseen, rakennerahastotukiin, henkilöstön täydennyskoulutukseen sekä kanteluihin liittyvissä asioissa. Edellä mainittujen, suhteellisen vähäisiksi arvioitujen tehtävien (esim. Juva ym. 2009) lisäksi koulutuksen arviointi muodostui osana *kunnallisten peruspalvelujen arviointia* lääninhallitusten eräksi toimialueeksi 2000-luvulla.

Pääministeri Lipposen (sd.) II hallituksen ohjelma kiinnitti vuonna 1999 huomiota kunnallisiin peruspalveluihin sekä niiden arviointiin.

Kunnallisten peruspalveluiden laatu ja saatavuus turvataan. Kuntien peruspalveluiden arviointijärjestelmää kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. (VN 1999.)

Vuonna 2000 säädetty lääninhallituslain muutos korosti peruspalvelujen arviointia lääninhallitusten lakisääteisenä tehtävänä. Lain 2 §:ssä lueteltua lääninhallitusten tehtäväluetteloa täydennettiin eksplisiittisellä arviointivelvoitteella: ”lääninhallitus arvioi asianomaisten ministerien ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluita” (L 348/2000).

Lääninhallituslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä perusteltiin arviointimomentin lisäämistä kansalaisten hallintoon kohdistuvien odotusten sekä hallinnon omien toimintatapojen muutoksilla.

Arviointitoiminnan tarve ja merkitys on viime vuosina lisääntynyt julkisessa hallinnossa. Keskeisiä yleisiä arviointitoiminnan lisääntyneitä tarvetta selittäviä tekijöitä ovat asiakaslähtöisyys, tilivelvollisuusajattelu, julkiseen toimintaan liittyvä informaatio-ohjaus ja markkinamekanismin puuttuminen julkisista palveluista. Myös tarve kansainväliseen vertailuun sekä toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen ovat lisänneet arviointitarvetta. (HE 155/1999 vp, 1.)

Kunnallisten peruspalvelujen arviointia ei kaavailtu normatiiviseksi tai sanktioivaksi. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 8/2000 vp, 2) mukaisesti lääninhallitusten toteuttamasta peruspalveluiden arvioinnista ei tulisi hallinnollisen kontrollin välinettä, eikä lainmuutos tuonut lääninhallituksille minkäänlaista oikeutta valvoa kuntia arviointien perusteella. Hallintovaliokunta korosti lisäksi, ettei lääninhallituksille tulisi ehdotetun lain nojalla oikeutta saada tietoja kunnilta eikä muilta peruspalvelujen järjestäjiltä. Säädetty laki ei myöskään velvoittaisi kuntia toimenpiteisiin eikä taloudellisiin lisäpanostuksiin.

Lääninhallitukset olivat käytännössä arvioineet toimialansa peruspalvelujen alueellista saatavuutta jo ennen lääninhallituslain muutosta, vuodesta 1996 lähtien. Vakiintuneen käytännön mukaisesti arviointikohteet määriteltiin alustavasti arviointia edeltävän

vuoden keväällä, jolloin suunniteltiin myös tulevan vuoden tulostavoitteita. Lääninhallitukset tekivät omat raporttinsa peruspalvelujen arvioinnista seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. (SM 2004.)

Professori Pertti Ahonen arvioi sisäasiainministeriön toimeksiannosta vuosien 1998 ja 1999 arviointiraportit. Eräs Ahosen keskeisistä havainnoista koski peruspalveluiden arviointiin liittyviä yhteistyökäytäntöjä:

(...) kuitenkin suurimmat ongelmat näyttäisivät liittyvän asianosaisten sektoriministeriöiden saumattoman yhteistyön takaamiseen arviointien ohjeistamisvaiheissa sekä kuntasektorin täysipainoiseen osallistumiseen arviointiprosesseihin niiltä osin kuin nuo prosessit alkuhetoineen ja lopputuloksineen koskevat kuntia tai kuntien yhteisiä etuja (Ahonen 1999, 155).

Sisäasiainministeriön yhteyteen oli perustettu ”periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten kunnallislainsäädännön sekä kunnallistalouden ja -hallinnon asioiden” (A 1314/1993) käsittelyä varten valtionhallinnon ja Suomen Kuntaliiton välinen yhteistyö- ja neuvotteluelin, *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta* (KUTHANEK). Se esitti joulukuussa 2003 useampivuotisen peruspalveluiden arviointisuunnitelman laatimista:

Suunnitelma valmistellaan ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä ja se käsitellään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Suunnitelma sisältää tiedot siitä, mitä peruspalvelujen valtakunnallisia ja alueellisia arviointeja on tarkoitus toteuttaa, millaisilla aikatauluilla, millaisia arviointimenetelmiä käytetään, miten ja mitä tietoja arvioinnissa käytetään sekä miten arviointituloksia käytetään ja miten tulokset julkistetaan. Suunnitelma sisältää myös tiedot siitä, mitä arviointeja on tarkoitus tilata kolmansilta osapuolilta. (KUTHANEK 2003, 3.)

Tehdyn esityksen pohjalta sisäasiainministeriön alainen työryhmä laati jo seuraavan vuoden maaliskuussa lääninhallituksille ensimmäisen, vuosia 2004–2007 koskevan arviointisuunnitelman. Lääninhallitusten toimialan peruspalvelujen arviointia koordinoiva työryhmä perusteli, että useamman vuoden kattavan arviointi-

suunnitelman avulla lääninhallitukset voisivat varautua aiempaa paremmin arvioinnin resursointiin. Samalla arviointi myös tukisi paremmin lääninhallitusten monivuotisten tulostavoitteiden määrittämistä ja mahdollistaisi aiempaa paremmin hallitusohjelman tavoitteiden huomioon ottamisen arvioinneissa. Lääninhallitukset voisivat ennalta varautua arvioinnin teemoihin sekä koota etukäteen arviointia varten tarvittavaa aineistoa; samalla myös kunnat ja maakuntien liitot saisivat ajoissa tiedon arviointikohteista. (SM 2004.)

Peruspalvelujen arviointisuunnitelmaan vuosille 2004–2007 sisältyi lausuma, jonka mukaan suunnitelmaa täydennetään ja ylläpidetään vuosittain. Arviointisuunnitelman ylläpidosta vastaisi KUTHANEKIn arviointijaosto, johon kuuluisi edustajia sisäasiainministeriön lisäksi opetus-, valtiovarain- sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Tilastokeskuksesta sekä Suomen Kuntaliitosta. Lausuman mukaiset arviointisuunnitelman tarkisteen julkaistaisiin jokaisella suunnittelukaudella heti kalenterivuoden alussa (KUTHANEK 2005; 2006; 2007).

Ensimmäinen arviointisuunnitelman mukainen, vuotta 2004 koskeva kooste lääninhallitusten keskeisistä peruspalveluiden tilaa koskevista arvioista ilmestyi keväällä 2005. *Valtakunnallisesa peruspalvelujen arviointiraportissa 2004* (SM 2005) esitellään jokaiseen arviointikohteeseen liittyviä johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia sekä niiden pohjana käytetyt arviointikysymykset, -mittarit, kriteerit, -aineistot ja menetelmät.

Suunnittelukauden päätteeksi sisäasiainministeriö asetti työryhmän suunnittelemaan lääninhallitusten peruspalveluiden kehittämistä sekä tekemään arviointisuunnitelman vuosille 2007–2011. Työryhmän toukokuussa 2007 ilmestyneen raportin (SM 2007) koulutoimea koskevien arviointikohteiden määrittely oli tarkentunut aikaisemmasta arviointisuunnitelmasta. Arviointikysymysten, aikataulujen ja tietolähteiden lisäksi uudessa arviointisuunnitelmassa asetettiin kullekin arviointikohteelle sen kehitystä kuvaava indikaattori ja määriteltiin hyvä palvelutaso. *Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus* -arviointikohteen indikaattorit ja hyvän palvelutason osoittimet on kuvattu taulukossa 4.

Taulukko 4. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus. Indikaattorit ja palvelutavoitteet*

Indikaattorit	Palvelutavoitteet / hyvä palvelutaso
Osuus 7–12-vuotiaista ja 13–15-vuotiaista, jotka asuvat 5 km säteellä vastaavien luokka-asteiden kouluista.	90 % (7–12-vuotiaat), 70 % (13–15-vuotiaat).
Kuljetusoppilaiden määrä ja osuus.	Vastaa tarvetta (liittyy yllä olevaan kohtaan).
Koulumatkaan käytetty aika.	Perusopetuslain (L 628/1998) 32 §:n mukaisesti 2,5 h (1–6 vuosiluokilla) ja 3 h (7–9 vuosiluokilla ja erityisopetuksessa).

* Yhteenveto lääninhallitusten peruspalvelujen arviointisuunnitelmasta vuosiksi 2007–2011 (SM 2007, muokattu).

Vaikka lääninhallitukset siirtyivät vuoden 2008 alusta sisäasiainministeriöltä valtiovarainministeriön hallinnonalalle, säilyivät arviointikohteet pääosin lääninhallitusten peruspalvelujen arviointikohteiden kehittämistä suunnitelleen työryhmän (SM 2007) ehdotusten mukaisina. Arviointikokonaisuuden osaaminen kolme arviointikohdetta – perusopetuksen alueellinen saavutettavuus, toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus ja perusopetuksen jälkeinen koulutukseen sijoittuminen – olivat sisällöllisesti samoja kuin sisäasiainministeriön työryhmän (SM 2007) ehdotuksessa. Vuotta 2008 koskevat arviointitulokset julkaistiin nimellä *Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta* (VM 2009). Kun lääninhallitukset lakkautettiin, peruspalvelujen arviointi siirtyi aluehallintovirastojen lakisäätiseksi tehtäväksi (L 896/2009, 4§). Vuosien 2009, 2010, 2011 ja 2013 tulokset ovat ilmestyneet *Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta* -nimikkeellä (VM 2010; Pohjois-Suomen AVI 2011; 2012; 2014).

Ei-valtiolliset toimijat koulutuksen arvioinnin kentällä

1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla uudelleenrakentunut kunta–valtio-suhde sekä uuden perusopetuslain myötä syntynyt väljä arviointitoimijoiden verkosto ovat mahdollistaneet ei-valtiollisten toimijoiden osallistumisen koulutuksen arvioinnista käytävään keskusteluun ja päätöksentekoon uudella tavalla. Samalla sekä Suomen Kuntaliitto että Opettajien Ammattijärjestö OAJ ovat jou-

tuneet uudelleenmäärittämään toimintaansa ja tehtävänsä suhteessa arviointiin ja sen käytäntöihin.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2001 esittämän linjauksen mukaisesti kunta ei enää ole pelkkä *koulutuksen järjestäjä* vaan myös *koulutuspoliittinen toimija*, jonka toiminnassa on kysymys paikallisesta poliittisesta tahdonmuodostuksesta, ei ainoastaan valtiovaltan asettamien velvoitteiden täytäntöönpanosta (Suomen Kuntaliitto 2001). Näkemys kunnissa tehtävän politiikan mahdollisuuksista on herättänyt myös kriittistä keskustelua: 1990-luvun valtiontalouden taantuma aiheuttama kuntien verotulojen väheneminen ja menojen supistaminen sekä kasautuvasta ja eriytyvästä taloudellisesta kasvusta johtuva epätasainen aluekehitys ovat luoneet kunnille paineita opetuksen järjestämistä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi.

Merkittävää kuitenkin on, että vaikka ehdot harjoittaa itsenäistä politiikkaa kunnissa ovat parantuneet, niin käytännössä näin ei ole. Kunnan oman politiikan toteuttaminen on yhä hankalampaa, kun merkittävä osa kärsii sellaisesta budjettiepätasapainosta, joita tuskin kuntaliitoksilla pystytään korjaamaan. (Niemelä & Saarinen 2008, 85.)

Uuden kuntalain ja koululainsäädännön kokonaisuudistuksen määrittelemässä tilanteessa Suomen Kuntaliitto käynnisti vuoden 1998 lopulla *Kunnallisten palvelujen arviointihankkeen* (ARVI). Hankkeen tavoitteena oli

(...) nostaa kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien valtuustoissa toiminnan ja talouden arviointi osaksi kunnan ja kuntayhtymän johtamista, strategista suunnittelua, jatkuvaa kehittämistä sekä talousarvio- ja taloussuunnitteluprosessia (Suomen Kuntaliitto 2000a, 1).

ARVI-hanke koostui kolmesta osasta:

1. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2000) kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus.
2. Käytännön esimerkkejä arvioinnin toteuttamisesta kunnissa.
3. Suomen Kuntaliiton (2000b) suositus valtuustotason arviointista.

Kunnallinen työmarkkinalaitos tarkisti vuonna 1989 annettua *Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskevaa suositusta* keväällä 2000 (Kunnallinen työmarkkinalaitos 1989; 2000). Uuden suosituksen mukaan tuloksellisuuden selvittämiseksi tarvittiin tietoa sekä kunnan toiminta- että rahaprosesseista. Toimintaprosessin tuloksellisuutta kuvattiin tuotannontekijöiden ja suoritteiden määrän ja laadun, tuotantovälineiden kapasiteetin sekä toiminnan vaikutuksia ja asiakaspalautetta käsittelevien tietojen avulla. Rahoitusprosessin tietoihin kuuluivat puolestaan tuloja, menoja ja rahoitusta koskevat liiketapahtumat. Uusi suositus voidaan nähdä siirtymänä pois päin vuoden 1989 suosituksen panos-tuotos-ajattelusta kohti vaikuttavuuden, asiakasnäkökulman sekä henkilöstövoimavarojen kehittämistä osana organisaation visioon ja strategioihin liittyvää arviointia.

Suosituksessa esitelty, Robert S. Kaplanin ja David Nortonin kehittämä tasapainotettu tulokortti (*Balanced Scorecard*) rakentuu neljästä tuloksellisuuden osatekijästä (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000, 1, korostus alkuperäinen):

1. **palvelujen (kustannus)vaikuttavuus**, riittävyys ja kohdentuvuus
2. **palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys**, palveluiden saataavuus ja palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö
3. **tuottavuus**, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus
4. **henkilöstön aikaansaannoskyky**, kuten osaaminen, innovatiivisuus, viihtyvyys, työmotivaatio ja työkyky.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksen mukainen tasapainotettu tuloksellisuusarviointi oli vuonna 2003 käytössä ainoastaan 15 prosentissa Suomen kunnista ja kuntayhtymistä. Vaikka käyttöönottoprosentti oli alhainen, lähes puolet koko kunta-alan henkilöstöstä oli kuitenkin tuloksellisuusarvioinnin piirissä, koska se oli kattavasti käytössä erityisesti suurissa kuntayksiköissä. Alueellisesti tarkasteltuna tuloksellisuuden arvioinnin käyttöön ottaneet kunnat sijoittuivat pääsääntöisesti Länsi-Suomen, Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääneihin. (Pakarinen & Hotti 2004; ks. myös Rautiainen 2008.)

ARVI-hankkeen toisen osion tuloksena Kuntaliitto julkaisi monisteen *Käytännön esimerkkejä arvioinnin toteuttamisesta kunnissa* (Suomen Kuntaliitto 2000c), joka käsitteli arviointia osana kunnan strategista johtamista, tavoitteiden asettamista valtuustotasolla, palvelusitoumuksia, asiakastyytyväisyyden mittaamista, kuntien henkilötilinpäätöksiä sekä työtyytyväisyyden mittaamista. Näihin liittyviä esimerkkejä ja paikallisia ratkaisumalleja oli koottu yhteensä 14 kunnasta, jotka edustivat sekä suuria kaupunkeja (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku) että pienempiä kuntia (Kuortane, Anjalankoski, Tammela). Samana vuonna julkaistun Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2000) suosituksen mukainen jäsenyystapa yhdistää esiteltyjä paikallisia arviointikäytäntöjä.

ARVI-hankkeen kolmas osio toteutui syksyllä 2000, kun Kuntaliitto julkaisi kunnanvaltuustoille tarkoitetun *Suosituksen valtuustotason arvioinnista* (Suomen Kuntaliitto 2000b). Kunnille suositeltiin niiden toiminnan tulosten seurantaan, mittaamiseen ja arviointiin liittyen

- sekä palvelujen yksilöllisten että yhteiskunnallisten vaikutusten (vaikuttavuuden) mittaamista
- laadunhallintajärjestelmien ja niissä käytettävien mittareiden kehittämistä
- eri tavoin hankitun asiakaspalautteen hyödyntämistä
- kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä
- palvelulupausten (palvelusitoumusten) käyttöönottoa
- tehokkuutta ja taloudellisuutta (tuottavuutta) kuvaavien mittareiden laatimista sekä henkilöstön aikaansaannoskyvyn mittaamista ja tulosten esittämistä henkilöstökertomuksena tai -tilinpäätöksenä.

Suositus valtuustotason arvioinnista päivitettiin syksyllä 2006 Kuntaliiton yleiskirjeellä *Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille* (Suomen Kuntaliitto 2006). Arvioinnin merkityksen todettiin kasvaneen edelleen kunnallisessa päätöksenteossa – kuntien muuttuva toimintaympäristö ja palvelujen uudet, vaihtoehtoiset järjestämistavat tekivät arvioinnista yhä vaativampaa ja laaja-alaisempaa.

Vuoden 2006 suosituksella oli kahtalaisia tavoitteita. Yhtäältä tarkoituksena oli tuottaa ja levittää työkaluja, joiden avulla valtuutetut voisivat hyödyntää arviointia päätöksenteon välineenä entistä tarkoituksenmukaisemmin. Toisaalta haluttiin vahvistaa kuntien kokonaisvaltaista itsearviointia, mikä vähentäisi valtakunnallisen erillisen sektorikohtaisen kuntien toiminnan ja palvelujen arvioinnin tarvetta (Suomen Kuntaliitto 2006).

Suosituksen keskeisen sisällön muodosti jo vuoden 2000 mallissa suositeltujen arvioinnin periaatteiden ja käytäntöjen yhdistäminen systemaattiseksi arviointijärjestelmäksi, joka synkronoitaisiin yhteen kunnan vuosittaisten suunnittelu- ja arviointimenettelyjen sekä niiden aikataulujen kanssa. Suositus satoi näin sivistystoimen arvioinnin tiukasti osaksi kunnan yleistä arviointijärjestelmää. Koulutuksen arvioinnin lähtökohdat olivat korostetun itsehallinnollisia ja ne palvelivat kunnan omia tavoitteita – ja ennen kaikkea ne olivat valtiovallan toimenpiteistä riippumattomia. Kunnallista itsehallintoa korostavan näkökulman mukaisesti koulutuksen arviointi ymmärrettiinkin nimenomaan paikallisen tason kehittämisen ja kontrollin välineenä.

*Koulut ja oppilaitokset ovat osa kuntaorganisaatiota ja kunnan ope-
tuspalvelujen arviointi kattaa myös oppilaitos- ja koulukohtaisen ar-
vioinnin. Paikallista arviointia ei voi erottaa opetuspalvelujen järjestä-
misestä ja kehittämisestä. Näin ollen myös laadunvarmistusjärjestel-
mistä tulee voida päättää paikallisesti. Kunnan arviointi on itsenäis-
tä ja kansallisesta arvioinnista riippumatonta.* (Suomen Kuntaliitto
2006, 24.)

Kuntaliiton suosituksessa kunnanvaltuusto nostettiin keskeisim-
mäksi toimijaksi, suvereeniksi tavoitteiden asettajaksi ja arviointi-
tiedon pääasialliseksi käyttäjäksi.

*Kunnan koulutuspoliittiset linjaukset ja strategiat tehdään valtuustos-
sa, joka vastaa myös arvioinnin organisoinnista. Paikallisen arviointi-
mallin pitää soveltua strategisen johtamisen työkaluksi, joten valtuus-
totason ja sivistyslautakunnan arviointi sekä toisaalta oppilaitosten
ja koulujen arviointityö eivät voi olla toisistaan erillään. Kunnanval-
tuusto määrittelee opetus- ja kulttuuripalveluille joko yleiset arvioin-*

titeemat tai yksityiskohtaisemmat arviointikohteet. Se myös päättää arviointijärjestelmästä ja -suunnitelmasta. Suunnitelmassa voidaan esittää täsmennetyt arviointikohteet, arvioinnin menetelmät ja välineet, arviointityön organisointi, aikataulut sekä raportoinnit. Koulujen itsearviointi täydentää valtuuston ja lautakunnan arviointia. Valtuusto saa niidenkin arviointitulokset niin halutessaan. (Suomen Kuntaliitto 2006, 24.)

ARVI-hankkeen tuottamat suositukset keskittyivät nimenomaan valtuustotasoisien arvioinnin kehittämiseen. Tämän lisäksi Kuntaliitossa käynnistyi vuonna 2000 myös suoranaisemmin kunnan sivistystoimea koskeva hanke *Paikallinen arviointi sivistystoimen kehittämisen ja päätöksenteon välineenä*. Hankkeen tarkoituksena oli laatia yhteistyössä kuntien ja kuntayhtymien kanssa sivistystoimen paikallisen arvioinnin strategia, jossa yhdistyisivät valtuustotason tavoitteet, strategia, resurssit ja arviointi, kunnan sivistyspoliittinen ohjelma arviointineen sekä yksikötason itsearviointi. Tavoitteena oli myös laatia kuntien koulutuksesta vastaaville virkamiehille yleisiä koulutusindikaattoreita, joiden avulla voitaisiin tehdä myös kuntien välisiä vertailuja sekä valtakunnan tasoista arviointia. (Suomen Kuntaliitto 2001).

Paikallinen arviointi sivistystoimen kehittämisen ja päätöksenteon välineenä -hankkeen tuloksena julkaistiin kirja *Mihin me pyrimme? Miksi arvioida kunnan koulutus- ja kirjastopalveluja?* (Granö-Suomalainen & Lovio 2002). Julkaisussa korostetaan koulutuksen arvioinnin ohjaukseen ja seurantaan kytkeytyviä merkityksiä kehittämisen rinnalla. Kunnallisen arvioinnin erilaiset funktiot näyttäytyivät Kuntaliiton hankkeessa huomattavan moninaisina ja monitahoisina, ja arviointiin kohdistetut vaatimukset olivat jopa keskenään ristiriitaisia.

Arvioinnin avulla voidaan muun muassa tarkastella tavoitteiden saavuttamista, kehittää toimintaa, auttaa päätöksentekoa, harjoittaa seurantaa, suunnittelua ja laadunvarmistusta. Arviointi voi toimia myös kontrollin ja tarkastuksen keinona sekä "tilivelvollisuustiedon" tuottamisen välineenä. Arvioinnin avulla halutaan tarkastella, miten valtakunnalliset ja paikalliset sivistyspoliittiset tavoitteet on saavutet-

tu. Samalla arviointi on toiminnan edelleen kehittämisen ja päätöksenteon väline. Arvioinnille asetetaan suuria, joskus ristiriitaisia vaatimuksia. Arvioinnilla halutaan edistää toiminnan kehittämistä, päättäjien tilivelvollisuutta, hallinnon läpinäkyvyyttä ja valtiovallan kontrollia. Arvioinnilla tarkoitetaan myös suunnittelua, seurantaa, laadunvarmistusta ja tarkastusta. Kunnalla ja myös sen yksiköillä, kuten kouluilla ja kirjastoilla, on nykyään huomattavasti enemmän päätösvaltaa tavoitteiden asettamisen ja toiminnan järjestämisen suhteen kuin ennen. Arviointia tarvitsevat sekä päättäjät toiminnan ohjaamiseen että kuntalaiset, joilla on oikeus saada tietää, mihin verorahoja käytetään. Samalla halutaan myös lisätä palvelujen käyttäjien mahdollisuutta vaikuttaa ja saada tietoa. (Granö-Suomalainen & Lovio 2002, 7.)

Ratkaisua koulutuksen arvioinnin jäsentämiseksi kunnissa haettiin koulutusindikaattoreista. Keväällä 2003 julkaistu keskustelualoite *Sivistystoimen arvioinnin indikaattorit* (Suomen Kuntaliitto 2003) nosti indikaattorit jälleen kerran esille koulutuksen arvioinnin työkaluina, joiden esitettiin auttavan kuntia organisoimaan arviointi mahdollisimman tehokkaasti ja yksinkertaisesti.

Rajoitetulla määrällä indikaattoreita saadaan nopeasti kuva toiminnasta. Ne yksinkertaistavat informaatiota monimutkaisista asioista. Indikaattorit voidaan valita niin, että ne valaisevat asiaa eri näkökulmista, esimerkiksi vaikuttavuuden, asiakkaan, talouden ja henkilöstön näkökulmasta, ja helpottavat kokonaiskuvan syntymistä. Indikaattorit antavat hyvän pohjan sekä pitkäjäsenvertailulle että poikittaisvertailulle. Kunnassa voidaan verrata indikaattoritietoja asetettuihin tavoitteisiin tai aikaisempiin vuosiin. Kunnan tietoja voidaan myös verrata valtakunnallisiin tietoihin ja tavoitetasoihin tai esimerkiksi valittuihin verrokkikuntiin (samantyyppisiin kuntiin, väestöön, asutukseen tai vaikka kielioloihin) tai oman alueen (maakunnan, seutukunnan, läänin) kuntien tietoihin. (Suomen Kuntaliitto 2003, 7.)

Kunta- ja perusopetuslakien uudistusten myötä Suomen Kuntaliitto on vakiinnuttanut asemansa koulutuksen arvioinnin kentällä kahdella eri tapaa. Yhtäältä pysyvä, lakisäätäinen edustus *kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa* (KUTHANEK) on tarjonnut sille mahdollisuuden vaikuttaa esimerkiksi kunnallisten peruspalvelujen arvioimista koskevaan päätöksentekoon. Tekemissämme haastatteluissa nousi esiin näkemyksiä, joiden mukaan

KUTHANEKin hallinnoima ja lääninhallitusten toteuttama kunnallisten peruspalvelujen arviointi tuottaisi riittävästi tietoa myös perusopetuksesta, eikä kuntalain ulkopuolisia viranomaistoimijoita enää tarvittaisi.

Kyllä se riittää kun toi KUTHANEKin puoli on melkein systematisoitu, kyllä se riittää jo. Kun niillä on kuitenkin joka tapauksessa tämä kuntalain mukainen tehtävä, niin ei siihen tarvitse enää lisää. On riittävä. (H8, FabQ.)

Toisaalta Kuntaliitto oli samanaikaisesti osana *Kunnallisten palvelujen arviointihanketta* (ARVI) kehitellyt työkaluja ja menetelmiä perusopetuksen kaltaisten kunnallisten palvelujen arvioimiseksi ja tuotteistanut niitä esimerkiksi FCG Efeko Oy:n kautta.

Opettajien Ammattijärjestö OAJ on puolestaan ollut mukana koulutuksen arviointia koskevien linjausten muotoutumisessa 2000-luvulla kahdella tapaa: yhtäältä kutsumalla jäseniä myös arviointikysymyksissä kannanottoja antavaan *Opetusalan eettisen neuvottelukuntaan* ja toisaalta edunvalvontatehtävänsä kautta.

Haastateltavamme luonnehtivat OAJ:n toimintaa koulutuksen arvioinnin kentällä 2000-luvulla lähinnä mukana olemiseksi, pikemminkin reaktiiviseksi kuin proaktiiviseksi.

Että useimmat näistä esimerkeistä, mitkä ovat, menee tuonne 1900-luvun ja 2000-luvun taitteeseen, 2000-luvun alkuun. Ja sen jälkeen on ollut vähän hiljaisempaa tällä alueella. Ja on ihan mahdollista tavallaan, että tämä heijastuu tuossa. Että asia on ikään kuin jäänyt vähän sivummalle, ja että mitään sellaisia erityisiä uusia tavoitteita, tai arviointijärjestelmän suhteen ei ole ollut, eikä myöskään tällaisia erityisiä huolenaiheita. (H12, FabQ.)

Opetusalan eettisen neuvottelukunnan vuonna 2003 julkaiseman *Koulun arviointi* -nimisen kannanoton lähtökohtana oli koulutuksen ulkoisen arvioinnin ja siihen kytkeytyvän arviointitietojen julkisuuden merkityksen tunnustaminen: ”Myös koulua itseään arvioidaan yhteiskunnan, viranomaisten, julkisen sanan ja vanhempien toimesta” (OEN 2003).

Neuvottelukunta sanoutui kannanotossaan suorasanaisesti irti

koulutuksen arvioinnin kontrolloivasta funktiosta ja painotti arvioinnin kehittäviä ja yhteistoiminnallisia piirteitä. Yksittäisen opettajan ja koulu yhteisön itsearviointi nousivat kannanotossa koulutuksen arvioinnin keskeisimmiksi käytännöiksi kansallisen tason tietotuotannon tilalle.

Alansa ammattilaisina opettajat ovat oman työnsä arvioitsijoita ja kehittäjiä. Oppiminen, osaaminen ja selviytymiskyky perustuvat muiden seikkojen lisäksi myös toimivaan itsearviointiin. Siksi arviointi olisi mielletävä ennen kaikkea oppilaiden, opettajien ja heidän muodostamansa koulu yhteisön itsearvioinnin prosessiksi, joka on ankkuroitunut eettisyyteen, yhteisöllisyyteen ja yhteiseen elämäntapaan. Silloinkin, kun arviointi suoritetaan ulkopuolisen tahon toimesta, sen tulisi palvella tätä luovaa itsearvioinnin prosessia koulun ja koulu yhteisön jokaisen jäsenen parhaaksi. (OEN 2003.)

Opetusalan eettinen neuvottelukunta palasi käsittelemään koulutuksen arviointia vuonna 2011 *Arviointi kehittämisen välineeksi* -nimisellä kannanotollaan. Nyt neuvottelukunnan huoli kohdistui erityisesti liian yksipuoliseksi arvoitettujen ranking-listojen saamaan julkisuuteen.

Kansainväliset arvoinnit houkuttelevat eri maita kilpailemaan paremmuusjärjestyksestä maailmanlaajuisilla koulutusmarkkinoilla. Myös kansallisissa arvioinneissa on houkutus kiinnittää huomio vain järjestysjärjestyksiin. (OEN 2011.)

Neuvottelukunnan kannanoton mukaisesti liiallinen keskittyminen mittauksissa menestymiseen veisi huomiota pois koulun perinteiseltä sivistystehtävältä:

Jos koulutus suuntautuu vain niiden mukaan, on suuri vaara, että koulutus ja opetus kaventuvat vain kilpailussa menestymiseksi. Se johtaa valintoihin, jossa hämärtyy yhteiskunnan ja yksilön kehityksen kannalta merkittäviä sivistystekijöitä. Koulutuksen tavoite tulee olla mahdollisimman hyvän kehitysympäristön tarjoaminen erilaisille oppijoille ja silloin koulutuksessa tulee ottaa huomioon paljon laajemat ja monipuolisemmat tekijät kuin yleensä voidaan sisällyttää mihinkään kansainväliseen vertailumittaukseen. (OEN 2011.)

Ulkomaisten esikuvien perusteella nähtiin, että ranking-listat johdaisivat tilanteeseen, jossa opettajan työ ja ammatillinen osaaminen kaventuisivat pelkäksi testeihin valmentamiseksi.

Monissa maissa sovelletaan toistuvia kouluosaavutustestejä oppilaiden oppimisen seurantaan. Joissakin maissa myös opettajien tulokellisuus ja vaikuttavuus arvioidaan oppilaiden testeissä menestymisen perusteella. Jos opettajan ammatti halutaan nähdä korkeatasoisena eettisenä ammattina, silloin opettajilla tulee olla laajempi toimintavapaus ja -vastuu kuin vain oppilaiden testaukseen valmentaminen. (Opetusalan eettinen neuvottelukunta 2011.)

Opettajien tehtävistään suoriutumisen todentaminen on yksi mahdollisista kohteista, joilla koulutuksen arviointitietoa voidaan käyttää. Tehtävien vaativuuden arvioinnista ja tehtävistä suoriutumisesta on tullut osa opettajien palkkausjärjestelmää; käytännössä tämä merkitsee että koulutuksen järjestäjille on tarjoutunut mahdollisuus maksaa opettajille virka- tai työehtosopimusten minimin ylittävää palkkaa. (Hyttinen & Tanni 2012.) Kunnissa onkin 2000-luvulla vaihtelevasti kehitelty erilaisia paikallisia tehtävien vaativuuden arvioinnin malleja ja niihin liittyviä kriteerejä. Paikallinen sopiminen on osaltaan luonut uudenlaista tilausta opettajia ja heidän työtään koskevan arviointitiedon käytölle. Opettajien työn tulokellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi yleisesti sekä siihen liittyvät paikalliset toimintapolitiikat erityisesti on luonnollisesti pantu merkille edunvalvontaorganisaatioissa. Yleisesti ottaen OAJ:n kanta on ollut periaatteellisesti hyväksyvä: palkkaliikumat on nähty mahdollisuutena kasvattaa opettajakunnan ansiotasoa. Samanaikaisesti luottamusmiesten ja paikallisyhdistysten toiminta on saanut uudenlaista merkitystä opettajien edunvalvontajärjestelmissä.

Kunnan, valtion ja yksityisen opetusalan palkkajärjestelmiä on kehitetty niin, että ne mahdollistavat yksityistä sektoria vastaavat palkkaliikumat myös OAJ:n jäsenkunnalle. Palkkausjärjestelmiä on uudistettu siten, että ne ottavat huomioon mm. tehtävien vaativuuden ja henkilön työsuorituksen. Tämä on edellyttänyt myös paikallisen sopimisen lisäämistä. OAJ on varautunut tähän mm. kouluttamalla luotta-

musmiehiä sekä tukemalla paikallisyhdistyksiä niiden neuvottelutoiminnassa. (OAJ 2007.)

Haastatteluissamme opettajien työn tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi sekä siihen liittyvät käytännöt nähtiin kuitenkin lähinnä periaatteellisina, pienimuotoisina ja toteutumattomina.

Joo, se on tulollaan. Että se pikkuhiljaa lähtee liikkeelle, että sitä ei vielä käytännössä ole arkipäivää. Mutta ne päätökset on tehty, että siihen suuntaan mennään. (H12, FabQ.)

Oikeustaistelu koulukohtaisten arviointitietojen julkisuudesta

Jouni Välijärven (2008) mukaan kysymystä koulutusta koskevan arviointitiedon julkisuudesta lähestytään tyypillisesti kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta. Ensimmäinen vetoaa vapaaseen tietojen julkistamiseen demokratian perusoikeutena, toinen puolestaan esimerkiksi vertailujen epäoikeudenmukaisuuteen ja pelkkään testimenestykseen tähtäävän opetuksen kapea-alaistumiseen.

Ensimmäisen näkökulman mukaisesti Juva ja kumppanit (2009) painottavat koulutusta koskevan arviointitiedon julkisuutta nimenomaan kansalaisoikeuksien ja hallinnon läpinäkyvyyden takaajana.

On kuitenkin luonnollista ja monella tapaa myönteistä, että avoimessa yhteiskunnassa kansalaiset käyttävät demokratian suomina oikeuksiaan saada tietoa julkisin varoin rahoitetun koulutuksen tilasta ja tuloksista (Juva ym. 2009, 72).

Samalla he kuitenkin esittivät, että koulukohtaisten arviointitietojen julkisuudella voi olla tulevaisuudessa erittäin merkittäviä – myös negatiivisia – vaikutuksia, joiden toteutuminen on ainakin osittain sidoksissa koulujärjestelmän kykyyn tuottaa ja käsitellä itseään koskevaa julkista arviointitietoa.

Julkisen koulutuksen valmius avoimeen kommunikaatioon määrää myös paljon oppilaitosten arvioinnin tulevaisuutta. Arvioinnin kehitys riippuu paljon koulutusjärjestelmän omasta kyvystä tuottaa uusia toi-

mivia arviointitapoja, jotka tyydyttävät ympäröivän yhteisön, median, viranomaisten ja oppilaitosten kasvavia tiedontarpeita. Vaihtoehtona on, että myös Suomessa ajaututaan valtakunnallisiin testausjärjestelmiin ja niiden koulukohtaisten tulosten julkiseen reposteluun tiedotusvälineissä. Viimeistään tilanteessa, jossa Suomi ei enää tavoitakaan maailman kärkeä oppimistulosten vertailussa, vaatimukset oppilaitosten tilivelvollisuudesta ja niiden tehokkuuseroista nousevat nopeasti esiin. (Juva ym. 2009, 72–73.)

Juva ja kumppanit (2009) näkevät kouluihin kohdistuvat uudenlaiset, esimerkiksi tilivelvollisuuteen liittyvät, vaatimukset seurauksena yhteiskunnan arvoperustan sekä kansalaisten odotusten muuttumisesta.

Koulutus nähdään enemmän julkisin varoin kustannettuna palveluna kuin hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamana perusoikeutena. Tämä on lisännyt vanhempien kustannus- ja laatutietoisuutta sekä halua vaikuttaa suoraan oppilaitosten toimintaan. Vanhempien koulutustason nopea nousu ja globalisaation myötä kasvanut tietoisuus muiden maiden käytänteistä ovat vahvistaneet tätä kehitystä. Palvelunäkökulman mukaisesti korostetaan, että kansalaisilla on oikeus tietää, miten julkiset varat käytetään, mitä tuloksia niillä saadaan aikaan ja miten yksittäiset oppilaitokset tässä onnistuvat. Myös koulutuksen laadusta halutaan todisteita. (Juva ym. 2009, 71.)

Tulkinta saa vahvistusta haastatteluistamme, joissa erityisesti hyvin koulutetut ja kansainvälisesti suuntautuneet vanhemmat nähtiin uudenlaista kouluvalintapoliittista eetosta synnyttävinä edelläkävijöinä.

(...) jos kuuntelee joitakin, sanotaanko pitkälle koulutettuja vanhempia, niin kun sitä paljon yleisempää on semmoinen ajattelutapa, että on olemassa hyviä ja huonoja kouluja. Ja meillä on oikeus tietää ja pitäisi olla välineitä joilla saadaan tämä tieto. Ehkä se ei ole minusta sillä tavalla kovin yleistä eikä laajaa vielä, mutta että minusta sitä on paljon enempi esillä kuin vielä 90-luvulla. Ja se voi olla siinä mielessä aika olennainen, että semmoisilla henkilöillä ja semmoisilla vanhemmilla joilla on huomattavan suurta yhteiskunnallista vaikutusvaltaa. Ja se liittyy myös tähän globalisaatioon, koska siis tietämys siitä mitä muissa maissa tapahtuu. Ja myös henkilökohtaiset kokemukset, niitä on paljon enempi. Ja silloin ei peilata sitä oman lapsen tilannet-

ta enää suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ja tähän traditioon, vaan se, että kun siellä sai tehdä niin miksei Suomessa saa tehdä. (H11, FabQ.)

Arviointitulosten julkisuutta koskevien näkemysten ja argumenttien vastakkaisuus on havaittu luonnollisesti myös tiedotusväli-neissä. Helsingin Sanomien toimittaja Marjukka Liiten kiteytti ke-väällä 2008 asetelman seuraavasti:

Kouluviranomaiset – koululautakunta etunenässä – ovat suhtautu-neet Suomessa perin kielteisesti koulukohtaisten tulosten julkistami-seen ja ranking-listoihin, joiden on pelätty leimaavan häntäpään opin-ahjoja. Toisessa päässä ovat verovaroilla kustannetun koulutuksen avoimuus ja läpinäkyvyys sekä demokratia: koulujen menestyminen ja maine ovat sisäpiirin tiedossa joka tapauksessa. (Liiten 2008.)

Journalistien ei ole ollut vaikeaa valita paikkaansa kiistakysymyk-sen vapaata tiedonvälitystä korostavalla ja arviointitietojen julki-suutta vaativalla puolella. Suomen Tietotoimiston Olli Kempin mukaan:

Opetuspiireissä on katsottu, että koulujen asettaminen paremmuus-järjestykseen ei ole oikein. Tiedotusvälineenä olemme pohtineet asiaa ja päätyneet siihen, että lukijoiden, tässä tapauksessa erityisesti las-ten vanhempien oikeus saada tietoa itseään koskevista asioista pai-naa harkinnassa enemmän kuin halu suojella heitä ja heidän lapsi-aan samaisen tiedon aiheuttamilta reaktioilta. (Kempin 2005, 132.)

Arviointien – erityisesti koulukohtaisten – tulosten julkisuus nousi merkittäväksi koulutuspoliittiseksi kysymykseksi Suomessa vii-meistään koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä (Varjo 2007). Osana hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) käsittelyä eduskunnan sivistysvaliokunta kannatti hallituksen esityksen mukaista yleisperiaatetta, jonka mukaan hallinnon ja päätöksenteon lisäksi myös

(...) opiskelijat ja heidän huoltajansa saavat arvioinnista tietoa ope-tukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä tietoa erilaisten päätösten ja valintojen perustaksi (SiVM 3/1998 vp, 17).

Samalla sivistysvaliokunta kuitenkin päätyi asettamaan tiukkoja rajoituksia arviointitulosten käytölle:

Säännösehdotuksen mukaan julkistaminen koskee arvioinnin keskeisiä tuloksia eikä lainsäädännön tarkoituksena näin ollen ole julkistaa yksittäistä koulua tai opettajaa koskevia tietoja. Arviointitulosten julkistaminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoiltaan heikoiksi ja hyviksi yksipuolisin perustein. (SiVM 3/1998 vp, 21.)

Arviointitietojen julkisuutta koskevat sivistysvaliokunnan linjat testattiin syksyllä 2000. Tuolloin Turun Sanomien toimittaja teki valituksen Turun hallinto-oikeudelle siitä, että Turun opetuslautakunta kieltäytyi luovuttamasta hänelle koulujen asiakastytyväisyydestä tehdyn tutkimuksen koulukohtaisia tietoja. Turun hallinto-oikeus hylkäsi valituksen joulukuussa 2001 ja perusteli päätöstään (päätös 01/0722/2) sillä, että koulukohtaiset tiedot ovat tutkimuksen perusaineistoa, jota ei saa julkaista, ja sillä, että julkistamisesta aiheutuisi haittaa koulujen kehittämistyölle. (Simola 2005b.)

Toisessa tapauksessa Suomen Tietotoimiston toimittaja pyysi lokakuussa 2002 Opetushallituksesta kouluarviointeihin liittyviä diaaritietoja ja asiakirjoja. Opetushallitus kieltäytyi antamasta tietoja, koska katsoi, ettei julkisuuslaki koske niitä. Perusteena oli se, että asiakirjat oli laadittu kuntien toimeksiannosta. Toimittaja yritti toista tietä. Hän pyysi Vantaan kaupungilta koulukohtaisia tuloksia kuudesluokkalaisten oppimaan oppimisen arvioinneista, lukioiden ja peruskoulujen kouluviihtyvyyssarvioinneista sekä Stakesin tekemien kouluterveyystutkimusten raporteista. Vantaan opetuslautakunta hylkäsi pyynnön. Toimittaja kanteli Opetushallituksen päätöksestä oikeuskanslerille ja valitti siitä sekä Vantaan opetuslautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. (Kempainen 2005; Simola 2005b.)

Oikeuskanslerin mukaan Opetushallituksella ei ollut perusteita salata oppimistulosarviointeja koskevia diaaritietoja. Helsingin hallinto-oikeus (päätös 03/0715/2) puolestaan totesi vuonna 2003,

että kouluarviointien tulokset ovat julkista tietoa, mutta Opetushallituksen ei tarvitse antaa niitä vaan Vantaan kaupungin.

Simolan (2005b, 179) analyysin mukaan Helsingin hallinto-oikeuden päätös perustui lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (L 621/1999, 1 §, 9 § ja 24 §) sekä perusopetuslain (L 628/1998, 21 §) toisenlaiseen tulkintaan kuin Turussa. Ensinnäkin Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että vain oppilas- tai vastaa-jakohtaiset tiedot kuuluvat tutkimuksen perusaineistona salassa pidettäviin, eivät koulukohtaiset tiedot. Toiseksi se määritteli, ”etteivät asiakirjat, jotka syntyvät kunnan suorittaessa lakimääräisiin tehtäviinsä kuuluvaa koulutuksen kehittämistyötä, ole (...) tutkimus- ja kehittämistyön sekä niiden arvioinnin suojaksi salassa pidettäviksi säädettyjä viranomaisten asiakirjoja” (KHO:n 2005, 3, mukaan). Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus painotti perusopetuslain (L 628/1998) 21 §:n lausumaa, jonka mukaan arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Vantaan kaupunki ei tyytynyt hallinto-oikeuden päätökseen vaan valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka antoi toukokuussa 2005 asiasta päätöksen, jonka mukaan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiselle ei ollut syytä. Koulukohtaiset arviointitulokset olivat näin julkisia ja tiedotusvälineiden vapaasti uutisoitavissa.

7. Kansallinen arviointi-järjestelmä muutoksessa

Paikallisen tason arvioinnin kehittämisen ohella kansallisen tason arviointi-instituutioiden välinen yhteistoiminta ja koordinaatio nousivat keskeisiksi teemoiksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Yhtäältä kysymys oli koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä jo vuosikymmen sitten alkaneesta arviointitoimijoiden välisestä toimivaltakamppailusta ja toisaalta ”koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkoston” (A 150/2003, 4 §) toiminnan koordinoinnista ja siinä ilmenneistä epäkohdista.

Koulutuksen arviointia toteuttavien instituutioiden suuren lukumäärän ja arvioinnin koordinoimattomuuden seurauksena haastateltavamme puhuivat esimerkiksi ”tiedonkeruupuristuksesta” ja ”tiedonhankintaähkystä” seuraavaan tapaan:

(...) tuli mieleen ihan yksi tällöinen yksityiskohta Lapin läänin jostakin kunnasta, koulutoimenjohtaja sanoi, että heille tulee kuitenkin vuositason 50 tällöistä erilaista tiedonhankintaa ottaen mukaan yliopistojen kaikki tutkimukset. Että he ovat siis tällöisessä tiedonkeruupuristuksessa, mutta hallinto ei systemaattisesti kerää eli tarkoitan tällä siis keskushallintoa ja aluehallintoa. (...) kun nämä kaikki kyselyt menevät kuntiin, niin se näyttäytyy tällöisenä kaoottisena tiedonhankintaähkynä. Että kyllä meillä tässä sillä tavalla on kehittämistä, että pitäisi saada tällöinen koordinaatiivinen tietotuotanto. (H6, FabQ.)

Niin, on tiettyjä aikoja, jolloin koulua ei pitäisi lähestyä. Lukiota ei pitäisi lähestyä ylioppilaskirjoitusaikoihin, eikä toukokuun lopulla pitäisi lähestyä mitään koulua, ja joululoman aikaan. Ja sitten virkamiehet taas elää ihan toisenlaista rytmää. Ne usein ajattelevat, että pitää ennen kesää saada tämä lähtemään, ja ennen vuoden vaihdetta pitää tehdä. Ja sitten alkaa tällaiset, mitä siellä toisessa päässä tapahtuu. Ja sitten sinne saattaa pahimmassa tapauksessa tulla joku Opetushallituksen valtakunnallinen koe tämän perusteella. Sitten voi lääninhallitus arvioida näitä peruspalveluita samaan aikaan, ja sitten Stakes, joka tekee ihan mitä haluaa. Niin saattaa kysyä ihan samoja asioita samasta paikasta, niin sinne tulee kolme, neljä arviointia, jossa kysytään periaatteessa samoja asioita vähän eri näkökulmasta. Niin se voi olla äärimmäisen turhauttavaa. (H12, FabQ.)

Onkin ilmeistä, että koko 2000-luvun alku on koostunut erilaisista yrityksistä koordinoita, tiivistää ja jäsentää koulutuksen arviointijärjestelmän institutionaalista rakennetta sekä selkiyttää toimivaltasuhteita.

Työryhmiä ja selvitysmiehiä

Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten välisen työnjaon pohtiminen aloitettiin yleisellä tasolla vuonna 2004 (OPM 2004b). Koulutuksen arvioinnin työnjakokysymysten selvittelyä jatkettiin marraskuussa 2005, kun opetusministeriö asetti ylijohtaja Sakari Karjalaisen johtaman työryhmän arvioimaan koulutuksen arviointijärjestelmän senhetkisen tilan sekä tekemään ehdotuksen koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin organisoinnista (OPM 2007a).

Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän varovaisen arvion mukaisesti kansallinen arviointijärjestelmä sekä sen säädösperusta olivat peruslähtökohdiltaan oikeita, mutta kaipasi- vat kehittämistä pystyäkseen vastaamaan kasvaviin kansallisiin ja kansainvälisiin haasteisiin.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen arviointia koskeva säädösperusta sekä kansallinen arviointijärjestelmä, joka perustuu itsearviointiin, kehittävän arvioinnin perusteella toteutettavaan ulkopuo-

liseen arviointiin sekä indikaattoreihin, ovat edelleenkin peruslähtökohdiltaan toimivia ja suomalaiseseen koulutusjärjestelmään sopivia. Järjestelmää tulee kuitenkin kehittää edelleen, jotta se vastaa kasvaviin kansallisiin ja kansainvälisiin haasteisiin. (OPM 2007a, 42.)

Työryhmän jäsenyyksessä arviointitoiminnan ja laadunvarmistuksen muuttavan kansainvälisen toimintaympäristön katsottiin muuttuvan Euroopan unionin vaikutuspiirissä, osana Bolognan ja Kööpenhaminan prosesseja sekä eurooppalainen tutkintojen viitekehystä. OECD:n koulutuksen arviointiin liittyvä toiminta mainittiin puolestaan lyhyesti muuna kansainvälisenä yhteistyönä. Muotoilun voidaan tulkita kuvaavan EU:n merkityksen kasvua koulutuksen arvioinnille 2000-luvulla, erityisesti keskushallinnon näkökulmasta tarkasteltuna.

Työryhmä kiteytti kolme koulutuksen arviointiin liittyvää keskeistä, näkemyksensä mukaan nimenomaan suomalaista periaatetta, jotka olivat *arvioinnin kehittävä luonne, sen irrallisuus resursien allokoinnista sekä arvioijien riippumattomuus.*

Työryhmän näkemyksen mukaan kehittävän arvioinnin periaate on edelleenkin tärkeä lähtökohta suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja laadunvarmistuksessa. Koulutuksen arviointijärjestelmää tulee kehittää edelleen sen mukaisesti. Myös nykyinen lähtökohta, jonka mukaan koulutuksen arvioinnin tulokset eivät vaikuta suoraan voimavarojen kohdentamiseen, tulee säilyttää. Työryhmä pitää lisäksi tärkeänä, että koulutuksen arviointitoiminta on pitkäjänteistä ja jatkuvaa, ja että ulkopuolinen arviointitoiminta tuottaa tietoa koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi ja koulutuksen kehittämiseksi. Ulkopuoliset arviointielimet eivät osallistu koulutuksen kehittämistoimintaan eivätkä koulutuspoliittiseen päätöksentekoon. (OPM 2007a, 42.)

Työryhmän ehdotukset olivat maltillisia ja kaavailut muutokset vallitseviin rakenteisiin sekä toimintatapoihin vähäisiä. Suurimpana muutoksena ehdotettiin Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristöjen sijoittamista samoihin tiloihin talous- ja asiantuntijaresurssien tuottavuuden lisäämiseksi. Sijaintipaikaksi työryhmä esitti Helsinkiä kustannustehokkuuden ja logistiikan toimivuuden perusteella. Erään haastateltavamme tulkinnan mukaisesti:

Se on ehkä yritys siihen huutoon, mutta kun se työryhmä ei pysty, kun se on kompromissi, eri tahojen muodostama työryhmä, niin se ei pysty tuottamaan tähän juuri mitään uutta. Se säilyttää kaikki nämä tahot moninapaisina, siellä säilyy Opetushallitus, Koulutuksen arviointineuvosto ja lääninhallitukset. Että siinä on vaan hurskaita toiveita siitä, että miten tätä työnjakoa pitäisi selkiyttää. (H6, FabQ.)

Suorien rakenteellisten muutosehdotusten sijasta koulutuksen ulkoisen arvioinnin organisoinnissa havaitut koordinointiin, suunnitteluun ja työnjakoon liittyvät ongelmat ehdotettiin ratkaistavaksi kahdella tavalla: yhtäältä laatimalla kansallinen arviointisuunnitelma ja toisaalta muuttamalla asetusta koulutuksen arvioinnista (A 150/2003).

Työryhmän kaavaileman arviointisuunnitelman laatimisen pohjana toimisivat hallitusohjelma, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä muut arvioinnin kannalta merkittävät strategiset asiakirjat. Sen tehtävänä olisi tunnistaa koulutuksen arviointitoimintaan eri koulutussektoreilla kohdistuvia tarpeita ja haasteita pidemmällä aikajänteellä sekä määritellä niiden pohjalta suunta- viivoja ulkoisen arviointitoiminnan kohdentamiselle, järjestämiselle ja voimavaroille. Arviointisuunnitelman avulla katsottiin voitavan sovittaa sisällöllisesti ja aikataulullisesti yhteen esimerkiksi eri koulutussektoreilla ja -asteilla toteutettavia arviointeja. Työryhmän muistion mukaan arviointisuunnitelma auttaisi lisäksi selkeyttämään eri tahojen toteuttamien arviointien, tutkimusten ja selvitysten roolia päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tiedon tuotannossa. Suunnitelman avulla voitaisiin myös koordinoida kansainvälisten arviointeja ja selvityksiä sekä kansallisia arviointeja.

Asetuksen koulutuksen arvioinnista (A 150/2003) 4 §:n mukaan Opetushallitus osallistui osana koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkostoa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin. Työryhmän muistion mukaan pykälän tulkinnasta oli esiintynyt erilaisia näkemyksiä, mikä oli osaltaan johtanut suoranaisiin epäselvyyksiin työnjaossa. Opetushallituksesta annetun lain (L 182/1991) 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä oli seurata koulutuksen järjestämistä. Työryhmän näkemyksen mukaisesti oppimistulosten arviointi

oli Opetushallituksessa tulkittu opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen seurannaksi. Koulutuksen arviointineuvoston näkökulmasta oppimistulosten arviointi oli puolestaan nähty koulutuksen ulkopuolisena arviointina. (OPM 2007a.)

Työryhmä otti kiistaan sovittelevan ja olemassa olevia rakenteita säilyttävän lähestymistavan. Muistiossa todettiin, että oppimistulosten arviointia ei voida yksiselitteisesti määrittää minkään tahon yksinomaiseksi tehtäväksi. Yhtäältä oli tärkeää määritellä Koulutuksen arviointineuvostolle selkeät puitteet kansallisen koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin organisoimiseksi lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta työryhmä piti tärkeänä, että Opetushallitus voisi lakisäätöisten tehtäviensä perusteella edelleen välittömästi seurata opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen pohjautuvien oppimistulosten kehitystä ja arvioida niitä suhteessa opetussuunnitelman perusteissa asetettuihin tavoitteisiin. Koska oppimistulosten arvioinnin voitiin katsoa kuuluvan Opetushallituksen perustehtäviin, sen organisointi toteutettaisiin ensisijaisesti viraston perusrahoituksen puitteissa. Työryhmä korosti vielä erikseen, että Opetushallituksen lisäksi myös muut tahot voivat arvioida oppimistuloksia.

Ratkaisuksi kansallisen koulutuksen arviointiverkoston sisäisiin – käytännössä Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välisenä kiistana kuvattuihin – työn- ja vastuunjakoon liittyviin epäselvyyksiin työryhmä ehdotti arviointiasetuksen 4 §:n 2 momentin poistamista. Esitys voidaan tulkita ehdotukseksi löyhentää Opetushallituksen kytköstä kansalliseen arviointiverkoston. Samalla Opetushallitus voitaisiin siirtää sivummalle koulutuksen ulkoisen arvioinnin kentällä siten, että sille jäisi mandaatti ainoastaan opetussuunnitelman perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin. Työryhmä muotoili Opetushallituksen tehtäväksi:

(...) seurata välittömästi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen liittyvien oppimistulosten kehitystä ja arvioida niitä suhteessa opetussuunnitelman perusteissa asetettuihin tavoitteisiin (OPM 2007a, 46).

Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän (OPM 2007a) Opetushallitusta koskevat kannanotot saivat vahvistusta Vanhasen II hallituksen sivistyspoliittisen ministerityöryhmän periaatelinjauksista, joiden mukaisesti koulutuksen arvioinnin kehittämisessä edettiin. Oleellista on, että jo aiemmin esitetyn Opetushallituksen arviointimandaatin rajoittamisen lisäksi sivistyspoliittinen ministerityöryhmä myös teki konkreettisia ehdotuksia keskusviraston arviointitoimintaan osoitettujen resurssien leikkaamisesta.

Opetushallitus seuraa oppimistuloksia valtakunnallisilla seuranta-arvioinneilla. Opetushallituksen toimivaltaan ei kuulu muu arviointitoiminta. Mahdollisista henkilövoimavarasiirroista Opetushallituksesta Koulutuksen arviointineuvostolle neuvotellaan Opetushallituksen kanssa erikseen. (OPM 2008a.)

Koulutuksen arviointi säilytti asemansa myös Vanhasen II hallituksen ohjelmassa – nyt erityisesti osana koulutuksen kansallisen ohjauksjärjestelmän kehittämistä.

Arvioidaan valtiosuosuudistuksesta johtuvat tarpeet kehittää ohjauksjärjestelmää. Opetushallituksen asema ja tehtävät arvioidaan. Arviointitoimintaa kokonaisuudessaan selkiytetään. (VN 2007, 28.)

Opetusministeriö asetti toukokuussa 2007 hallitusneuvos Timo Lankisen selvitysmieheksi arvioimaan ”Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuneessa toimintaympäristössä” (OPM 2007b, 20). Selvitysmies totesi raportissaan koulutuksen ulkoisen arvioinnin epätydyttävän tilan seuraavasti:

Koulutuksen arviointi on ajautunut sidosryhmien näkemysten mukaan merkittäviin ongelmiin. Kilpailu arviointitoiminnan omistajuudesta on aiheuttanut sen, että koulutuksen arvioinnin vastuut ja työnjako ovat epäselvät eikä Opetushallituksen ja koulutuksen arviointineuvoston välinen yhteistyö toimi. Arviointia tapahtuu väistämättä monen organisaation ja myös opetusministeriön asettamien työryhmien toimesta, eikä arviointia voida jatkossakaan monopolisoida yhdelle toimijalle. (OPM 2007b, 52.)

Selvitysmies ehdotti opetusministeriön ja Opetushallituksen välisen työnjaon uudistamista. Lähtökohtana olisi jako ministerin esikun-

tana toimivaan ministeriöön ja sen alaiseen toimeenpano-organisaatioon, Opetushallitukseen. Opetusministeriö vastaisi poliittisen päätöksenteon valmistelusta, toimialan strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnan ja talouden suuntaviivoista. Toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisorganisaationa toimiva Opetushallitus vastaisi linjausten toimeenpanosta ja toiminnan kehittämisestä, toimialan yhteisistä palveluista sekä toiminnan tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista. (OPM 2007b.)

Ehdotus rajoittaisi Opetushallituksen norminanto-oikeutta: esimerkiksi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet annettaisiin jatkossa Opetusministeriön asetuksina. Opetushallitus valmistelisi perusteet ja esittelisi normipäätökset samaan tapaan kuin ministeriön osasto. Opetusministeriön asetuksina annettavien normipäätösten sisältöä selkeytettäisiin ja pelkistettäisiin siten, että niihin sisällytettäisiin vain sitovat määräykset.

Mahdolliset tarkentavat ja vapaaehtoisesti noudatettavat suositukset, oppaat ja muut kommentaarit voitaisiin edelleen antaa Opetushallituksen päättäminä (OPM 2007b, 140).

Selvitysmiehen raportin esittämän jaottelun mukaan koulutuksen arvioinnissa erottuvat toisistaan *varsinainen arviointitoiminta*, jossa arvioinnin suorittajalla on kompetenssi tehdä arvioita koulutuksesta, sekä toisaalta *oppimistulosten seurantaan palvelevat kansalliset kokeet ja muu oppimistulosten arviointi*, jossa oppimisen tuloksia verrataan suoraan kansallisesti asetettuun normiin (OPM 2007b).

Selvitysmies ehdotti, että koulutuksen ja korkeakoulujen ulkopuolista arviointia järjestämään perustettaisiin uusi toimija, *Koulutuksen arviointikeskus*, jonka tehtävänä olisi

(...) itsenäisesti arvioinnin avulla varmistaa koulutuksen ja opetuksen laatua ja tukea sen kehittämistä. Keskuksen tehtävänä olisi tukea ja avustaa opetusministeriötä ja muita viranomaisia sekä koulutuksen järjestäjiä arviointiin liittyvissä asioissa. Keskuksen tehtävänä olisi osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja koota kokemusta kansallisesta ja kansainvälisestä arvioinnista sekä kehittää ja uudistaa arvioinnin ja laadun varmistuksen menetelmiä. Arvioinnin uskot-

tavuuden kannalta on tärkeää, että Koulutuksen arviointikeskus ei osallistu toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen. (OPM 2007b, 192.)

Ulkoiseen arviointiin osallistumisen lisäksi koulutuksen järjestäjät arvioisivat edelleen itse toimintaansa. Oleellinen muutos olisi, että selvitysmiehen ehdotuksen mukaisesti koulutuksen järjestäjien itsearviointien tulokset tulisi julkistaa internetissä arviointiraportteina vähintään joka kolmas vuosi. Itsearviointiraportti kohdistuisi ensisijaisesti koulutuksen laadun ja määrällisten tulosten saavuttamisen ehtojen ja esteiden kuvaamiseen ja analysointiin sekä toimiin, joilla koulutuksen järjestäjän ja sen oppilaitosten toimintaa on kehitetty. Raporttien julkistamisen avulla myös torjuttaisiin

(...) julkisuushakuista, yksittäisiin suoritusindikaattoreihin tms. keskittyvää ja yksipuolista keskustelua ja suunnattaisiin keskustelua sen sijasta oleellisiin kysymyksiin, joihin vaikuttamalla koulutuksen laatua on mahdollista nostaa (OPM 2007b, 191).

Selvitysmies ehdotti myös Opetushallituksen arviointien otospohjaisuudesta luopumista, mikä muuttaisi oppimistulosten arviointikäytäntöjä merkittävästi. Perusopetuksen järjestäjille ja niiden oppilaitoksille säädettäisiin velvollisuus osallistua oppimistulosten seuranta-arviointeihin määräajoin ja määrättyissä oppiaineissa opetusministeriön antamien asetusten mukaisesti. Oppimistulosten seuranta-arviointi toteutettaisiin pääsääntöisesti verkkopohjaisina kokeina kaikissa kouluissa. Oppimistuloksista tuotettaisiin tietoa kaikille ikäluokkaan kuuluville oppilaille sekä asianomaisille opettajille. (OPM 2007b.)

Huomion arvoista on, että ehdotus muuttaisi koulutuksen arviointijärjestelmän institutionaalista rakennetta, koska se rajaisi oppimistuloksia lukuun ottamatta kaiken muun arvioinnin eksplisiittisesti Opetushallinnon toimivallan ulkopuolelle. Samalla esitettiin, että lääninhallitusten koulutukseen liittyvästä arviointitoiminnasta luovutettaisiin kokonaan. (OPM 2007b.)

Kuntaliitto asettui lausunnossaan (Suomen Kuntaliitto 2007) vastustamaan selvitysmiehen raportissa esitettyä kansallisten kokeiden käyttöön ottamista perusopetuksessa. Erityisesti toteutus-tapa, jonka mukaan kansalliset kokeet suoritettaisiin koko ikäluo-

kalle verkkopohjaisina kokeina kaikissa kouluissa, herätti vastalauseita. Kuntaliiton kannan mukaisesti käytössä oleva otospohjainen oppimistulosten arviointi antoi riittävän hyvän kuvan opetussuunnitelman perusteiden mukaisten valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta.

Kuntakohtaisten rankinglistojen laatiminen sopii huonosti suomalaiseen arviointikulttuuriin ja saattaisi johtaa koulujen eriytymiseen sekä syrjäytymisriskin lisääntymiseen. Mikäli kuntakohtaisia ja opetuksen järjestäjäkohtaisia listoja laadittaisiin, tulisi ne myös julkistaa. Esitys todennäköisesti johtaa perusopetuksen muuttumiseen liian tietopainotteiseksi ja esitetty arviointi helposti kapea-alaistaa oppimis- ja kasvatus tavoitteita. (Suomen Kuntaliitto 2007.)

Selvitysmiehen raportin mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi julkaista tarjoamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta koskeva arviointiraportti joka kolmas vuosi. Itsearviointin raportin sisällöstä, muodosta ja aikataulusta annettaisiin määräykset opetusministeriön asetuksella. Kuntaliiton kannan mukaisesti nykyinen itsearviointin julkistamismenettely (ainoastaan arviointien keskeiset tulokset julkistetaan) oli riittävä, eikä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien itsearviointin velvoitteita tulisi missään tapauksessa säätää normina tai täsmentää selvitysmiehen raportissa esitetyllä tavalla.

Kuntaliitto katsoo, että koulutuksen järjestäjien paikallista itsearviointia ei tule yhtenäistää, vaan paikallisesti tulee voida päättää arviointikohteista ja -menetelmistä. Itsearviointin tärkein tehtävä on toiminnan ja palvelujen kehittäminen, eikä sitä palvele arviointiraporttien julkistaminen Internetissä. Keskeiset tulokset voidaan saattaa muulla tavoin niiden tietoon, joita ne koskevat. Koulutuksen paikallinen arviointi on keskeinen osa kunnan/koulutuksen järjestäjän suunnittelu-, seuranta- ja johtamisjärjestelmää. Arviointitiedon tarve vaihtelee alueellisesti ja paikallisesti ja sen tulee perustua muun muassa jatkuvaan toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten seurantaan. (Suomen Kuntaliitto 2007.)

Lausunnosta käy kiistatta ilmi, että Kuntaliitto epäili edelleen sekä lääninhallitusten että Opetushallituksen toteuttamien arviointien riippumattomuutta.

Selvitysmiehen esitys arviointitehtävien lakkauttamisesta lääninhallituksilta on Kuntaliiton mielestä kannatettava. Lääninhallitusten tehtävä kanteluviranomaisena on nykyisellään ristiriidassa objektiivisen arvioinnin kanssa.

Kuntaliitto katsoo, että mikäli selvitysmiehen ehdotus Opetushallituksen tehtävien lisäämisestä koulutuksen järjestäjien ohjaamisessa, neuvonnassa ja kouluttamisessa niiden opetussuunnitelmatyössä toteutuisi, Opetushallituksen arviointitoiminnasta tulisi entistäkin kyseenalaisempaa. Opetushallitus oppimistulosten arvioijana arvio osittain oman kehittämistyönsä tuloksia eikä näin ollen ole riippumaton arvioija. Kuntaliitto katsoo, että mikäli ehdotettu Koulutuksen arviointikeskus perustetaan, sen toimintaa tulee ohjata esimerkiksi opetusministeriön laajapohjaisesti yhdessä koulutuksen järjestäjien ym. kanssa valmistellun kansallisen arviointisuunnitelman avulla. (Suomen Kuntaliitto 2007.)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies puuttuu tilanteeseen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt suoritti 14.11.2006 tarkastuksen Opetushallituksessa. Toimenpide koski Opetushallituksen sisäistä tarkastusta, koulutuksen arviointia sekä viivästyksiä asioiden käsittelyssä ja kirjaamisjärjestelmän puutteita. (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008.)

Apulaisoikeusasiamiehen raportin (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008) mukaan ”Koulutuksen arviointineuvoston pääsihteeri”¹² oli 13.11.2006 lähettänyt etukäteen Lindstedtille Opetushallituksen tarkastusta varten kirjoituksen ja siihen liitetyn, opetusministeriölle 21.2.2006 osoitetun aloitteen. Kirjoituksessaan pääsihteeri kritisoi Opetushallitusta yhteistyön puutteen ta Koulutuksen arviointineuvoston kanssa sekä arviointitoiminnan päällekkäisyydestä ja koordinoimattomuudesta. Opetushallituksen toteuttamiin oppimistulosten arviointeihin ja maksulliseen palveluun oli pääsihteerin mukaan liittynyt myös suuria taloudellisia in-

¹² Apulaisoikeusasiamies viittaa Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön pääsihteeri Heikki K. Lyytiseen.

tressejä. Lisäksi pääsihteeri toi esille, että Opetushallituksen aseuksenmukainen (A 149/2006) koulutuksen arviointitehtävä oli hämärtynyt.

Tarkastuksen yhteydessä Opetushallitus antoi selvityksen arviointitoiminnastaan sekä sen riippumattomuudesta. Tieto Opetushallituksen otosperustaisista arvioinneista vastakohtana koko ikäluokan arvioinnille tuli ilmiselvästi yllätyksenä apulaisoikeusasiamiehelle:

Tarkastuksessa 14.11.2006 on lisäksi ilmennyt, että Opetushallitus ei ole laatinut koulujen "ranking-listoja" vaan oli tehnyt kouluista vain noin 5 %:n otoksen. Se ei ole kuvannut aukottomasti koko maan kattavaa tilannetta, jota kylläkin oli selvitetty OECD:lle. Lain edellyttämä opetuksen arviointi kunnissa oli tarkastuksessa esitetyn mukaan ilmeisen hajanaisesti järjestettyä ja sitä tulisi kehittää. (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008.)

Opetushallituksen tarkastuksessa tekemiensä havaintojen sekä pääsihteerin kirjoituksen perusteella apulaisoikeusasiamies otti oma-aloitteisesti tutkittavakseen Opetushallituksen toiminnan koulutuksen arvioinnissa. Apulaisoikeusasiamiehen päätös heijastaakin osaltaan koulutuksen arvioinnin merkityksen kasvua 2000-luvulla. Arviointi oli nyt saanut sellaiset institutionaaliset muotonsa ja norminsa, jotka valtion ylin laillisuusvalvoja koki toimivaltaansa kuuluviksi. Suorittaessaan virkatehtäväänsä – valvoessaan, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa – apulaisoikeusasiamies osoitti konkreettisesti valvovansa myös koulutuksen arvioinnin järjestämistä. Mielenkiintoista on myös, että opetusministeriö ei ottanut asiaan selkeästi kantaa, kuten Lyytinen (2013) huomauttaa.

Ratkaisunsa aluksi apulaisoikeusasiamies kertasi jo aikaisemmissa yhteyksissä todetun konfliktin Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välillä. Apulaisoikeusasiamiehen yhteenvedon mukaan asianomaisten näkemykset omista arviointitehtävistään olivat kaukana toisistaan.

Kuten saamistani selvityksistä ilmenee, poikkeavat toisaalta Koulutuksen arviointineuvoston ja toisaalta Opetushallituksen käsitykset koulutuksen arvioinnin toteutuksesta ja organisoinnista osaksi toisistaan. Koulutuksen arviointineuvosto katsoo, ettei periaate, jonka mukaan opetusministeriö ja Koulutuksen arviointineuvosto vastaavat koulutuksen arvioinnista yhdessä, toteudu. Opetushallituksen mukaan oppimistulosten seuranta on keskeinen osa Opetushallituksen perustehtävää koulutuksen kehittäjänä ja tulokellisuuden edistäjänä. Opetushallituksen mukaan sen ja Koulutuksen arviointineuvoston yhteistyö on pääasiassa keskittynyt eri yhteyksissä toimiviin yksittäisiin työryhmiin. Kuitenkaan varsinaista yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden yhteistyötä ei ole käytännössä syntynyt. (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008.)

Vaikka suoranaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä ei havaittu, totesi apulaisoikeusasiamies järjestelyt Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välillä ongelmallisiksi.

Käsitykseni mukaan koulutuksen arviointia koskeneet järjestelyt Opetushallituksen ja vuonna 2003 perustetun Koulutuksen arviointineuvoston välillä ovat olleet hyvän hallintotavan ja myös tiedontarvitsijoiden näkökulmasta tarkastellen ongelmalliset. Siten Opetushallituksen tarkastuksessa 14.11.2006 tekemäni havainnot ja tarve organisatorisesti selkeän koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämisestä ovat osoittautuneet paikkansa pitäviksi. Nykyisiä säännöksiä koulutuksen arvioinnista on nähdäkseni noudatettu, mutta käytännön tulokset eri organisaatioiden työnjaosta eivät välttämättä ole yksiselitteisiä. (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008.)

Apulaisoikeusasiamiehen käsitys oli, että Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välistä työnjakoa tulisi selkiyttää muuttamalla koulutuksen arviointia koskevia säädöksiä. Käytännössä lopputulos oli sama, johon koulutuksen arvioinnin kehittämistyöryhmä (OPM 2007a), Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä pohtinut selvitysmies (OPM 2007b) sekä sivistyspoliittinen ministerityöryhmä (OPM 2008a) olivat tahoillaan jo aiemmin päätyneet.

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksenmukaiset järjestelyt kuuluvat sinänsä viranomaisten harkintavaltaan. Päädyn kuitenkin omana käsityksenäni siihen, että myös koulutuksen arvioinnin suorittamista

koskevaa vastuunjakoa Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välillä olisi perusteltua viipymättä edelleen selkeyttää. Tarvittaessa olisi perusteltua muuttaa tätä asiaa koskevia säännöksiä ja erityisesti ns. arviointiasetusta. (Päätös omana aloitteena tutkitussa – – 2008.)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus perustetaan

Koulutuksen arviointia koskevien säännösten muuttamista koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle alkusyksystä 2009. Esityksen sisältö sekä säädösmuutosten perustelut olivat tuttuja ja aikaisemmista yhteyksistä.

Muutoksilla lisättäisiin arviointitoiminnan ennakoitavuutta ja koordinoitua sekä täsmennettäisiin Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välistä työnjakoa koulutuksen arvioinnissa. Opetusministeriö laati koulutuksen arviointeja koskevan arviointisuunnitelman. Koulutuksen arviointineuvosto olisi ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä toimiva riippumaton asiantuntijaelin. Opetushallitus tekisi kansallisia oppimistulosten seuranta-arviointeja. Opetushallituksen tehtäviin ei kuuluisi muu arviointitoiminta. (HE 122/2009 vp.)

Uudessa muodossaan perusopetuslain 21§ kuuluisi seuraavasti:

Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä Koulutuksen arviointineuvosto. Opetushallitus tekee 14 §:ssä tarkoitettujen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden mukaisten eri oppiaineiden kansallisia oppimistulosten seuranta-arviointeja. Koulutuksen ulkopuolisista arvioinneista ja oppimistulosten seuranta-arvioinneista opetusministeriö laatii arviointisuunnitelman. (HE 122/2009 vp.)

Oppositio piti hallituksen valtiopäiväkäsittelyn yhteydessä ehdottamia toimenpiteitä oikeasuuntaisina, mutta riittämättöminä. Perustelut olivat niin ikään tuttuja jo koululainsäädännön kokonaisuudistuksesta sekä sen vaikutusten seurannasta: ratkaisuksi

koordinaatio- ja toimivaltaongelmiin vaadittiin Opetushallituksen kaikkien koulutuksen arviointia koskevien tehtävien siirtämistä Koulutuksen arviointineuvostolle. Sivistysvaliokunnan sosialidemokraattiset jäsenet jättivät vastalauseen valiokunnan mietintöön:

Lakiesityksessä ei selkiydy riittävästi arviointineuvoston ja Opetushallituksen välinen työnjako. Arviointitoiminta tulisi keskittää arviointitoiminnan riippumattomuuden takia sitä varten perustetulle ulkopuoliselle toimielimelle eli Koulutuksen arviointineuvostolle. Tällä vältyttäisiin työnjaon epäselvyyksistä ja päällekkäisten arviointien tekemisistä. Arviointisuunnitelman valmisteluun tulee osallistua myös Koulutuksen arviointineuvosto, muutoin arviointineuvoston riippumattomuus ohentuu. (SiVM 9/2009 vp.)

Eduskunta hyväksyi lakimuutokset hallituksen esityksen esittämissä muodossa marraskuussa 2009.

Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston arviointitehtävien uudelleenarviointi, jonka seurauksena syntyi *Kansallinen koulutuksen arviointikeskus* (Karvi), on toistaiseksi viimeinen vaihe 2000-luvulla toteutetusta kansallisen perusopetuksen arviointijärjestelmän uudelleenrakenteistumisen prosessista. Pääministeri Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen ohjelmassa todettiin yksiselitteisesti:

Vahvistetaan koulutusta koskevaa tutkimusta ja arviointitoimintaa. Koulutusta koskeva Opetushallituksen, Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston viranomaisarviointitoiminta keskitetään riippumattomaan Koulutuksen arviointikeskukseen. (VN 2011, 35.)

Keväällä 2007 tekemistämme haastatteluista saatiin taustoitusta päätöksille. Pitkän poliittisen prosessin lopputuloksena syntynyt Koulutuksen arviointineuvosto ei kaikkien haastateltaviemme mielestä ollut täyttänyt sille asetettuja tavoitteita. He esimerkiksi katsoivat, että arviointineuvoston tuottama tieto oli suunnattu yksipuolisesti keskushallinnon tarpeisiin (ks. myös Silvennoinen 2013) ja pitivät myös sen resursseja riittämättöminä:

(...) ja tämä ristiriita, missä me ollaan nyt eletty, kun se arviointineuvosto ei koskaan sitten poliittisen prosessin jälkeen muotoutunut semmoiseksi, kun se oli ajateltu. (...) Kyllä se oli ajateltu enemmän palvelemaan myös kuntien itsearviointijärjestelmän kehittämistä, mutta siihen se ei ole koskaan pystynyt antamaan sitä tukea. Ja taas Opetushallitukselta vietiin se oikeus ja sitä ei ole tehnyt kukaan. (...) Ja neuvoston osalta ongelma oli se, että se ei saanut myöskään resursseja (H5, FabQ).

Heikki Silvennoisen (2013) mukaan Koulutuksen arviointineuvoston arviointipoliittinen rooli jäi vaatimattomammaksi kuin se asema, jota esimerkiksi sivistysvaliokunta oli sille 2000-luvun alussa kaavailut. Tilanne, jossa neuvosto olisi määritelty ja priorisoitu lähivuosien koulutuspoliittisesti tärkeät arviointikohteet ja saanut rahoituksen niiden toteuttamiseksi, ei koskaan toteutunut. Onkin syytä huomata, että osa haastattelemistamme asiantuntijoista kaavaili jo keväällä 2007 Suomeen aiempaa suurempaa, paremman toimivallan ja resurssit omaavaa arviointiyksikköä ulkomaisten esikuvien mukaisesti.

Eli sen organisaation pitäisi pystyä arvioimaan koulutuspolitiikkaa, hallinnollista ohjausta, koko input/output -prosessia, tulosjärjestelmää korkealla tasolla, jotenkin niin kuin esimerkiksi tuolla Hollannissa ja EVA Tanskassa (H7, FabQ).

Samansuuntaiseen suositukseen oli päätynyt jo vuonna 2006 opetusministeriön asettama selvitysmies, hallintoneuvos Lauri Tarasti, jonka tehtävänä oli arvioida ministeriön organisaation toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvitysmiehen raportin (OPM 2006) mukaan kaikki koulutuksen arviointitoiminta tulisi keskittää yhteen organisaatioon resurssien säästämiseksi ja riippumattomuuden takaamiseksi.

Vuosia 2011–2016 koskeva *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma* (OKM 2011) perusteli Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista riippumattomuudella ja työnjaon selkiyttämällä.

Yhdistämisessä varmistetaan uuden organisaation hallinnollinen ja toiminnan riippumattomuus sekä kiinteä yhteys koulutuskentän keskeisiin toimijoihin sekä selkeytetään tutkimuksellista työnjakoa kansallisen ja kansainvälisen arvioinnin vaatimassa tiedonhankinnassa, koulutustutkimuksessa ja kehittämistyössä. (OKM 2011, 39.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti joulukuussa 2011 *Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista selvittävän työryhmän*. Työryhmän muistion (OKM 2012a) mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus olisi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaisi tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Arviointikeskukseen yhdistettäisiin silloinen Opetushallituksen alainen oppimistulosten arviointi sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston toteuttama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointi. Työryhmä perusteli ehdotustaan keskitämisen tuomalla mittakaavaedulla ja arvioinnin riippumattomuudella.

Toimintojen yhdistämisen tavoitteena on koulutuksen arviointitoiminnan vahvistaminen. Arviointikeskuksen perustaminen korostaisi koulutuksen ulkopuolisen arviointitoiminnan riippumatonta asemaa. (OKM 2012a, 10.)

Vuosikymmentä aikaisemmin käydyn Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön sijoituspaikkaa koskevan kiistan lailla kysymys Arviointikeskuksen sijoituspaikasta osoittautui vaikeaksi. Lopullinen päätös sijoituspaikasta tehtiin selvitysmiesmenettelyn avulla. Valmistelun pohjalta opetusministeri Jukka Gustafsson (sd.) päätti maaliskuussa 2013 sijoittaa Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Helsinkiin; tosin osa keskuksen toiminnoista sijoitettaisiin Jyväskylään. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedotteen mukaisesti:

Helsingin ja Jyväskylän välillä hajautettu, mutta toiminnaltaan yhtenäinen ratkaisu mahdollistaa uuden keskuksen joustavan ja tehokkaan käynnistämisen kustannustehokkaalla tavalla. Samoin se hyödyntää täysimääräisesti vuosien varrella kertyneen osaamispääoman ja toiminnan yhteistyöverkoston. (OKM 2013b.)

Voidaankin todeta, että sijoittamispäätös säilytti käytännössä vanhat rakenteet uuden nimikkeen alla:

Keskuksen perustamisvaiheessa Jyväskylään sijoitettavien toimintojen laajuus vastaa noin koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön nykyisten toimintojen laajuutta (OKM 2013b).

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (L 1295/2013) ja sitä täydentävä asetus (A 1317/2013) tulivat voimaan vuoden 2014 alussa, ja varsinainen arviointitoiminta uudessa organisaatiossa käynnistyi saman vuoden toukokuun alussa. Keskuksen yhteydessä toimii 13-jäseninen, arviointiosajista koostuva arviointineuvosto, jossa tulee olla eri koulutussektorien, opettajakoulutuksen, tutkimuksen, työelämän ja opiskelijoiden edustajia. Arviointikeskuksen toiminnan keskeinen ohjausväline on neljäksi vuodeksi laadittava arviointisuunnitelma, joka sisältää arvioitavat kohteet ja arviointien aikataulun. Arviointineuvosto laatii esityksen arviointisuunnitelmaksi, ja sen hyväksyy opetus- ja kulttuuriministeriö. Suunnitelmaa laadittaessa tulee kuulla keskeisiä sidosryhmiä.

Lain 2 §:n mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus tekee myös ”tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden saavuttamista koskevia oppimistulosten arviointeja”. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että kun Karvi aloitti toimintansa toukokuussa 2014, oppimistulosten arviointi ei enää kuulunut Opetushallituksen tehtäviin.

Arviointi osana koulutuksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä

Vuosia 2007–2012 koskevassa *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa* mainittu ”opetusministeriön määräajoin laatima kansallinen arviointisuunnitelma” (OPM 2007c, 71) ilmestyi lokakuussa 2008. Opetusministeriö oli valmistellut *Koulutuksen arviointisuunnitelman vuosille 2009–2011* (OPM 2008b) vakiintuneiden arviointitoimijoiden myötävaikutuksella:

Arviointisuunnitelma on laadittu yhteistyössä koulutuksen arviointineuvoston ja korkeakoulujen arviointineuvoston sekä Opetushallituksen kanssa. Suunnitelmasta on neuvoteltu Suomen Kuntaliiton kanssa. (OPM 2008b, 5.)

Arvioinnin tehtävien määrittelyssä huomio kiinnittyy koulutuksen laadunvarmistukseen, joka on vakiinnuttanut asemansa koulutuksen arviointia koskevassa puheavaruudessa 2000-luvulla. Arvioinnin tuottaman tiedon tärkeimmäksi käyttäjäksi ymmärrettiin edelleen hallinto, jonka kaikki tasot lueteltiin nyt erikseen. Arviointisuunnitelma yhdisti kaksi erillistä koulutuksen arvioinnin kehityslinjaa, kun kansainvälisten oppisaavutustestien lähtökohdiltaan akateemisempi kehityslinja yhdistyi koulutuksen arvioinnin vanhempaan, hallinnolliseen kehityslinjaan:

Arvioinnin keskeisenä tavoitteena on kehittää koulutusta ja tukea oppimista, varmistaa koulutuksen laatua sekä tuottaa koulutuksen paikallisessa, alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa sekä kansainvälisessä vertailussa tarvittavaa tietoa (OPM 2008b, 5).

Vuosien 2009–2011 arviointisuunnitelmassa huomion kiinnittää sen yksityiskohtaisuus verrattuna ainoaan vastaavanlaiseen, laajapohjaisesti valmisteltuun valtiolliseen ohjausasiakirjaan, *Koulutuksen arviointistrategiaan* vuodelta 1997 (OPM 1997). Kun 1990-luvulla haettiin lähinnä yleisiä ja yhteisiä käsitteitä, periaatteita ja toimintamalleja, 2000-luvun suunnitelmassa on ennemminkin kyse arviointien järjestämisestä tai päättämisestä arviointeihin osallistumisesta. Arviointisuunnitelmaan kirjattiin vuosina 2009–2011 toteutettavat koulutuksen ulkopuoliset arvioinnit (9 kpl), oppimistulosten seuranta-arvioinnit (9 kpl), lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnit (2 kpl) sekä kolme OECD:n, IEA:n ja EU:n kansainvälistä hanketta, joihin Suomi oli osallistumassa suunnitelmakauden aikana. Myös seuraavaa suunnittelukautta koskeva, tammikuussa 2012 ilmestynyt *Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015* (OKM 2012b) oli muodoltaan ja linjauksiltaan pitkälti samansuuntainen.

Samalla kun arviointia koskevat suunnitelmat ovat tarkentuneet

ja säännönmukaistuneet 2000-luvulla, myös koulutusta koskeva tiedontuotanto on muuttunut. Vuodesta 1991 saakka käytössä ollut Opetushallituksen OPTI-tietojärjestelmä ja toisen asteen yhteishakurekisteri yhdistettiin toukokuussa 2008 KOULUTA-tietojärjestelmäksi. Myös opettajia ja heidän työtään koskevien tunnuslukujen kokoaminen on saanut uudenlaisia muotoja sen jälkeen, kun niiden automaattinen ja systemaattinen tiedonkeruu loppui PELU-tietokannan lakkauttamisen myötä lukuvuonna 1992–1993.

Tilastokeskus on kerännyt opetusministeriön toimeksiannosta perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen sekä vapaan sivistystyön opettajatietoja vuosina 2002, 2005, 2008, 2010 ja 2013. Tiedot kerättiin oppilaitoksille suunnatulla kyselyllä. *Etusivu*-verkkolehdestä julkaistu opetusneuvos Armi Mikkolan vetoamus kertoo osaltaan tiedonkeruun *ad hoc* -luonteesta sekä kohderyhmältä edellytetyistä aktiivisuudesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toivoo, että mahdollisimman moni opettaja osallistuu tiedonkeruuseen. Kattavan tiedon saaminen Suomen korkeatasoisen koulutuksen avainhenkilöistä opettajista on tärkeitä opettajankoulutustarpeiden ennakointiseksi ja täydennyskoulutuksen kehittämiseksi. (Mikkola 2013.)

Opettajatiedonkeruun tuloksista on julkaisu kolme raporttia (Kumpulainen & Saari 2006; Kumpulainen 2009; 2011), joissa analysoidaan suomalaisen opettajakunnan ikärakennetta, kelpoisuustilannetta, sukupuolijakaumaa, täydennyskoulutukseen osallistumista ja muuta opettajien aseman ja opettajankoulutuksen kannalta keskeistä tilastotietoa.

Perusopetuksen laatukriteerit – uusi arvioinnin työkalu

Rakenne- ja toimivaltakysymyksiin liittyvien uudelleenjärjestelyjen lisäksi myös valtion ja kunnan ohjaussuhde on saanut uusia ulottuvuuksia. *Perusopetuksen laatukriteerit* – eli ”uudenlainen, kansallisella tasolla systemaattisemmin ohjattu työkalu opetuksen

laadun kehittämiseen ja koulutuksen paikallisen tason arviointiin” (OPM 2008c, 3) – jatkoi suosituksiin ja virikkeisiin perustuvien ohjausmekanismien kehityslinjaa uudella vuosituhanalla.

Vanhasen I hallituksen opetusministeri Tuula Haatainen (sd.) nosti esille ajatuksen *koulutuksen laatukriteereistä* alustukseensa OECD:n koulutuksen laadun kehittämistä käsitelleessä opetusministerikokouksessa Dublinissa maaliskuussa 2004 (Haatanen 2004). Yleissivistävää koulutusta koskevien laatusuositusten valmistelu sai toimintapoliittisen muotoilunsa vuosia 2007–2012 koskevassa koulutuksen kehittämissuunnitelmassa:

Selvitetään erilaisten laatujärjestelmien sopivuutta perusopetuksen laadun kehittämiseen. Valmistellaan perusopetuksen laatukriteerit, jotka tukevat perusopetusta koskevien säädösten toteutumista, koulutuksen laadun kehittämistä ja oppimisen edellytyksien parantamista. (OPM 2007c, 54.)

Vanhasen II hallituksen ensimmäinen opetusministeri Sari Sarkomaa (kok.) asetti marraskuussa 2007 laajapohjaisen työryhmän laatimaan ehdotuksen perusopetuksen laatukriteereiksi. Työryhmässä viranomaisia edustivat opetusministeriö ja Opetushallitus, koulutuksen järjestäjiä Suomen Kuntaliitto, opettajia Opetusalan ammattijärjestö OAJ ja sidosryhmiä Suomen vanhempainliitto. (OPM 2008c.)

Perusopetuksen laatukriteerit – väliraportti 31.12.2008 (OPM 2008c) lähti liikkeelle määrittelemällä oman paikkansa koulutuksen ohjausjärjestelmässä Lundgrenin (1977; 1990) esittämän jaottelun pohjalta. Raportin mukaan koulutuksen ohjausjärjestelmä koostuu neljästä julkishallinnollisesta ohjausvälineestä seuraavasti:

- toiminnan perusteiden ohjaus lainsäädännön avulla
- resurssiohjaus talous-, henkilöstö, tuntijako- ja aloituspaikkaym. päätöksillä
- sisältöohjaus opetussuunnitelmien ja tutkintovaatimusten avulla
- informaatio-ohjaus koulutuksen tuloksellisuutta ja ohjausjärjestelmän toimivuutta koskevan tiedon avulla (OPM 2008c, 4).

Perusopetuksen laatukriteerit olivat työryhmän mukaan esimerkki uudeltaisesta, arviointituloksia hyödyntävästä, tietoon pohjautuvasta päätöksenteosta, joilla ”pyritään ohjaamaan perusopetuksen järjestämistä koskevia päätöksiä, mutta joilla ei ole samaa asemaa kuin resurssi- tai lainsäädäntöohjauksella” (OPM 2008c, 3). Kuten väliraportissa useaan otteeseen toistettiin, perusopetuksen laatukriteerit oli suunnattu nimenomaan paikalliselle tasolle, tosin valtiovallan asettamina. Ymmärrettiin, että kyseessä on ”uudenlainen, kansallisella tasolla systemaattisemmin ohjattu työkalu opetuksen laadun kehittämiseen ja koulutuksen paikallisen tason arviointiin” (OPM 2008c, 3). Huolimatta paikalliselle tasolle kohdistetun suostuttelun retoriikasta laatukriteerit sijoittuivat myös osaksi deregulaation ja desentralisaation määrittämää kokonaisuutta, nyt myös tiedon tuottamisen avulla ohjautuvaa kunta–valtio-suhdetta.

Perusopetuksen laatukriteerit erottelivat rakenteellisen sekä oppilaan kohtaaman toiminnan laadun toisistaan. Rakenteellisen laadun kehittämisen neljä kehystekijää oli ryhmitelty *taloudellisia resursseja, ammattitaitoista henkilöstöä, johtamista ja toiminnan suunnittelua* sekä *arviointi-, seuranta-, ja palautejärjestelmää* koskeviin osa-alueisiin. Oppilaan kohtaaman toiminnan laatu puolestaan muodostui opetusta ja opettamista suuntaavista toiminnan laatutekijöistä, jotka oli ryhmitelty *oppimisympäristöä ja toimintakulttuuria, paikallisen opetussuunnitelman ja tuntijaon toteuttamista* sekä *opetus- ja oppimisprosesseja* koskeviin osa-alueisiin. Laatutekijöitä oli yhteensä 11. Jokaisesta laadun osa-alueesta oli kehitetty *laatukortti*, joka muodostui kuvausosasta ja kriteeriosasta. Kuvausosassa määritettiin kunkin laadun osa-alueen laatua ilmentävät ominaispiirteet eli niitä vastaavat laatutekijät. Kuvausosa sisälsi myös laadun kehittämistä tukevia kysymyksiä ja laatutekijöihin liittyvät keskeiset säädösviitteet.

Suomen Kuntaliitto julkaisi *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen* -raportin (Juva ym. 2009) *Perusopetuksen laatukriteerit* -hankkeen väliraportin julkaisua edeltävällä viikolla. Raportin julkaisuajankohta lienee strategisesti valittu ikään kuin valmistelemaan laatukriteerien julkista vastaanottoa sekä tarjoamaan

valmiiksi argumentteja niitä koskevalle kritiikille. Simo Juvan, Anneli Kangasvierin ja Jouni Välijärven kirjoittaman raportin mukaan erilaisten suositusten ja kriteerien ongelmana on niiden normatiiviseksi ymmärretty luonne sekä mahdollinen käyttö valtiovaltan kontrollitarkoituksiin.

Valtakunnalliset yksityiskohtaiset suositukset johtavat tilanteeseen, jossa paikallisesti aletaan seurata, toteutuuko suositus, sen sijaan, että seurattaisiin sitä, parantaako suosituksen noudattaminen palvelua. (...) Valtion hallinto arvioi suositusten toteutumista, mikä on näin ristiriidassa kunnallista itsehallintoa, ohjausta ja arviointia koskevien linjausten ja säädösten kanssa. Kansallisen arvioinnin tulee pohjautua lainsäädännön ja sen pohjalta annettujen tavoitteiden toteutumiseen. (Juva ym. 2009, 146.)

Laatukriteereistä annettiin runsaasti lausuntoja. Elinkeinoelämän Keskusliitto (2009) painotti erilaisten intressiryhmien koulutukselle asettamien vaatimusten ja niiden pohjalta rakentuvien kumppanuuksien merkitystä koulutuksen laatuylle.

Laatutyön lähtökohtana tulee olla selkeä kuvaus erilaisista odotuksista ja vaatimuksista, joita perusopetukseen kohdistuu. Oppilaiden ja vanhempien lisäksi on tärkeää kuvata myös yhteiskunnan, opetuksen järjestäjän, toisen asteen koulutuksen (lukio, ammatillinen koulutus) ja yhteistyökumppaneiden (työelämä) odotukset, joita laatutyön näkökulmasta voidaan kutsua ns. asiakasvaatimuksiksi. (Elinkeinoelämän keskusliitto EK 2009, korostus alkuperäinen.)

EK arvioi lausunnossaan laatukriteerejä EFQM (*European Foundation for Quality Management*) ja CQAF (*Common Quality Assurance Framework*) -mallien avulla. EFQM-mallin tunnuspiirteiden määrittely veisi EK:n näkökulmasta laatukriteerityötä eteenpäin. Lausunnon mukaan tuloshakuisuuden, asiakaslähtöisyyden, prosesseihin ja tosiasioihin perustuvan johtamisen, kumppanuuksien kehittämisen ja yhteiskunnallisen vastuun näkökulmat puuttuivat väliraportista. Jokaisen laatukriteerin yhteydessä tulisi myös kuvata kaikki CQAF-mallin osa-alueet (suunnittelu, toteutus, arviointi sekä palaute- ja muutosmenettelyt). (EK 2009.) Informaa-

tio-ohjauksen lisäksi EK nosti esille näkemyksen taloudellisesta ohjauksesta osana koulutuksen kehittämistä:

*Informaatio-ohjauksen lisäksi tulee harkita myös **taloudellista ohjausta perusopetuksen laadun kehittämisen kannusteena** (EK 2009, korostus alkuperäinen).*

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009) kommentoi tuoreeltaan laatukriteerien – ja ylipäätään informaatio-ohjauksen – vaatimattomaksi arvioimaansa ohjauksellista vaikuttavuutta vuonna 2008 suorittamansa perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän tarkastuksen yhteydessä.

Tarkastuksen perusteella ohjausta harjoittavat tahot (lähinnä opetusministeriö ja Opetushallitus) ovat joillakin toimillaan hämärtäneet ja sekoittaneet eri ohjausvälineiden statuksia. Erityisesti informaatio-ohjaus on usein esitetty ratkaisuksi sellaisissa tilanteissa, joissa perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maan alueella on katsottu olevan vaarassa tai jäävän toteutumatta. Tällöin on ollut etukäteen selvää, että informaatio-ohjauksen vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten ohjauksen kohde suhtautuu uuteen informaatioon. Tarkastusvirasto katsoo, että esimerkiksi erilaisten laatusuositusten kaltaisessa informaatio-ohjauksessa julkisuuteen halutaan välittää viesti, että jokin ongelma on tiedostettu ja siihen reagoitu valtio-ohjaajan taholta. Perusopetuksen järjestäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta muuttaa toimintaansa pelkän informaatio-ohjauksen perusteella. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, 96.)

Informaatio-ohjauksen sijasta Valtiontalouden tarkastusvirasto painotti perinteisen normiohjauksen merkitystä perusopetuksen ohjausjärjestelmässä viimekätisenä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden sinettinä:

Tarkastuksen perusteella perusopetuksen ohjausjärjestelmän suurimmat ongelmat liittyvät informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjaus sinänsä voi olla tietyissä tilanteissa erittäin toimiva ohjausväline. Informaatio-ohjausta on kuitenkin pyritty käyttämään ohjausvälineenä sellaisissa tilanteissa, joissa sen vaikuttavuuden edellytykset ovat jo lähtökohtaisesti heikot. Informaatio-ohjaus on useissa tapauksissa esitelty suoranaiseksi normiohjauksen vaihtoehdoksi, vaikka sen alhainen ohjauksellinen status on hyvin perusopetuksen järjestäjien tiedossa. Tarkastusvirasto katsoo, että informaatio-ohjausta ei tulisi

käyttää silloin, kun pyritään takaamaan perusopetuspalvelujen yhdenmukaisuus koko maassa. Koska perusopetus on kansalaisten subjektiivinen oikeus, tulisi palvelun minimitason perustua yksiselitteisesti säädöksiin ja muihin normeihin. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää täydentämään muuta ohjausta, mutta samalla sen rajoitteet suhteessa muihin ohjauvälineisiin tulisi tunnistaa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, 101–102.)

Väliraportista (OPM 2008c) annettujen kommenttien pohjalta muokatut laatukriteerit julkaistiin kesällä 2009 nimellä *Perusopetuksen laatukriteerit* (OPM 2009). Kuten aikaisemmassakin versiossa, myös uusissa kriteereissä koulutuksen laatua jäsennettiin rakenteiden ja toiminnan laadun avulla. Rakenteiden laatu kuvasti ulkoisia olosuhteita laadun kehittämisen kehystekijöinä, toiminnan laatu puolestaan kuvasti oppilaan kokeman toiminnan laatua.

Laatukriteerit artikuloitiin edelleen korostetusti koulutuksen järjestäjien sekä oppilaitosten itsearvioinnin työkaluna. Samalla ne kuitenkin ymmärrettiin yhä myös keinona, jonka avulla hallinnon toimijat voivat implisiittisesti arvioida koulutusta päätöksentekonsa pohjaksi sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Uutta sen sijaan on ajatus laatukriteereistä universaalina ja yleistajuisena kommunikaatiovälineenä, *yhteisenä kielenä*, jonka avulla oppilaiden huoltajien kaltaiset sidosryhmät voivat käsitellä koulutuksen laatua ja sen kehittymistä sekä keskustella siitä.

Perusopetuksen laatukriteerit tarjoavat yhteismitallisen kehyksen, jonka avulla voi tarkastella ja arvioida koulutuksen järjestämistä ja sen onnistumista sekä kansallisella että paikallisella tasolla. On tärkeää, että perusopetusta koskeva käsitteistö ja arviointikriteerit on koottu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja kuvattu yleistajuisesti. Yhteinen kieli ja käsitteet muodostavat tärkeän pohjan keskusteltaessa ja kehitettäessä koulutusta eri sidosryhmien välisenä yhteistyönä. Laatukriteerit antavat jäsennellyn kokonaiskuvan ja keskeiset käsitteet perusopetuksen laatuun yhteydessä olevista seikoista opetuksen järjestäjälle, koululle, koulun sidosryhmille, rehtorille, opettajalle ja oppilaan huoltajalle. (OPM 2009, 24–25.)

Laatukriteereitä valmistellutta työryhmää ei voinut luonnehtia yksimieliseksi. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ jätti normiohjauk-

sen tiukentamisen mahdollisuutta vihjailleen lausumansa työryhmän muistioon.

*Opetusalan ammattijärjestö katsoo, että ryhmien muodostuminen on opetuksen laadun kannalta niin keskeinen asia, että siitä olisi tul-
lut esittää konkreettisempia suosituksia lukujen muodossa. (...) Op-
pilaanohjauksen kehittämisestä on puhuttu pitkään, mutta lukuisat
selvitykset kertovat puutteista erityisesti henkilökohtaisen ohjauksen
määrässä ja laadussa. Jatkossa onkin syytä selvittää, tulisiko nor-
miohjausta tältä osin tiukentaa. (OPM 2009.)*

Kuntaliiton kanta laatukriteerien tulkinnanvaraisesta normiluon-
teisuudesta oli täysin vastakkainen. Kuntaliitto korosti opetuk-
sen järjestäjien ja koulujen erilaisia olosuhteita sekä kansalaisten
tyytyväisyyttä kunnalliseen itseään määräämis-oikeuteen perustuvaan
koulujärjestelmään:

*Kuntaliiton näkemyksen mukaan oppimistuloksia ja suomalaista kou-
lujärjestelmää koskevat tutkimukset tukevat vahvasti sitä käsitystä,
ettei normiohjauksen tiukentamiseen ole tarvetta. Laatukriteereiden
tulee perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön ja opetussuunnitel-
man perusteisiin. Normitusta ei tule tiukentaa laatukriteereiden kaut-
ta. (Suomen Kuntaliitto 2009.)*

Käytännössä Kuntaliiton näkökulma korosti laatukriteerien suosi-
tusluontoisuutta sekä niiden vapaaehtoista hyödyntämistä nimen-
omaan kunnallisessa päätöksenteossa – ilman edes periaatteellista
mahdollisuutta valtiovallan interventioihin.

*Kuntaliitto pitää keskeisenä periaatteena sitä, että laatukriteereiden
käyttö tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Opetuksen järjestäjä ja
koulut päättävät missä määrin ne tulevat käyttämään perusopetuk-
sen laatukriteereitä oman toimintansa laadun arvioinnissa ja kehittä-
misessä. (...) Kuntaliitto korostaa, että perusopetuksen laatukriteerit
on paikallistasolle tarkoitettu itsearviointin väline eikä kansallisen
tason arviointiväline. Kuntaliitto pitää keskeisenä periaatteena sitä,
ettei arviointituloksista muodosteta kansallisen tason tietokantoja.
(Suomen Kuntaliitto 2009.)*

Koska laatukriteerit olivat suositusluonteisia, on ilmeistä, että niiden ohjausvaikutus tulisi muotoutumaan viime kädessä vasta koulutuksen järjestäjien – käytännössä kuntien – tulkinnoissa ja toiminnassa. Keskeinen kysymys oli, muuttavatko koulutuksen järjestäjät omaa toimintaansa vapaaehtoisesti laatukriteereitä vastaaviksi (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009). Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että valtio on myöntänyt runsaasti resursseja laatukriteerien käyttöönottoon. Vuoteen 2013 mennessä opetus- ja kulttuuriministeriö on jakanut koulutuksen järjestäjille yli kuusi miljoonaa euroa laatukriteerien käyttööntämiseen (OKM 2013a). Rahoituksen lisäksi laatukriteerityötä on tukenut myös valtakunnallisen opetushenkilöstön ammattitaitoa parantava Osaava-ohjelma, jossa on järjestetty esimerkiksi laatukriteereihin liittyvää täydennyskoulutusta (OKM 2013c).

Esimerkkejä erilaisten ja erikokoisten kuntien laatukriteerityötä on koottu *Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan* -julkaisuun (OKM 2013a). Lempäälän kunnan laatukäsikirjan tuottaminen, Kaarinan kaupungin rehtorikeskeinen työtapa ja Salon kaupungin yhden koulun toimintamallit esitellään esimerkkeinä keskisuurten kuntien laadunarvioinnin ja -varmistuksen toimintatavoista. Suuria kaupunkeja edustaa kuvaus aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kerhotoiminnan laatukorttien käyttöönotosta Helsingissä. Päijät-Hämeen yhdessätoista kunnassa tehty, laatukriteereihin pohjautuva kysely nostetaan puolestaan esimerkiksi alueellisen yhteistyön mahdollisuuksista. (OKM 2013a.) Kriteereitä täydennettiin keväällä 2012, jolloin valmistuivat perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kerhotoiminnan laatukriteerit (OKM 2012c).

Arviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana

Edellä olemme kuvanneet uuden arviointikulttuurin esiinnousua lähinnä kansallisen ja paikallisen tason toimijoiden välisen vuorovaikutuksen muutoksena, mutta miten se näyttäytyy koulumaailman ruohonjuuritasolla? Miten suomalaiset rehtorit ja opettajat

näkevät koulutuksen laadunarvioinnin toteutuneen omassa työssään ja omasta asemastaan käsin, entä miten he kokevat sen vaikutukset? Risto Rinne, Hannu Simola, Mirka Mäkinen-Streng, Sari Silmäri-Salo ja Janne Varjo julkaisivat vuonna 2011 kattavaan suomalaisen opettaja- ja rehtorikyselyyn perustuvan tutkimuksen *Arvioinnin arvo*, jossa kuvataan, miten suomalaiset perusopetuksen rehtorit ja opettajat näkevät uuden arviointikulttuurin vaikuttavan jokapäiväiseen työhönsä ja koulunpitoon. Kirjassa kysytään, onko koulutuksen laadunvarmistus ja -arviointi totisinta totta vai pelkkää retoriikkaa? Onko se koululle ja sen arkiselle toiminnalle hyväksi vai pahaksi, vai vaikuttaako se mitenkään? (Rinne ym. 2011.)

Rehtoreiden ja opettajien kokemuksia koulutuksen laadun arvioinnista

Rehtoreiden näkökulmasta peruskoulujen arviointitoiminta oli ensisijaisesti osa kunnan sivistystoimen arviointia, vaikka osassa kuntia arviointi olikin koulujen itsensä vastuulla. Rehtoreiden vastauksista kävi ilmi, että vuonna 2007 useimmilla kunnilla oli ainakin jonkintasoinen peruskoulutuksen arviointia koskeva vakiintunut käytäntö tai strategia tai että kunnan kouluhallinto arvioi peruskoulujensa suorituksia säännöllisesti. Tosin edelleen löytyi joukko kuntia, joissa näin ei toimittu (vrt. Rajanen 2000; OPH 2001; Löfström ym. 2005).

Rehtoreiden mukaan kunnat eivät ole erityisen aktiivisesti ohjeistaneet kouluja käyttämään tiettyjä laadunvarmistus- tai arviointimalleja, kuten esimerkiksi BSC-tuloskorttia, EFQM/Euroopan laatupalkintomallia, Efekon Opetustoimen laadun arviointiperusteita tai Opetushallituksen Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallia (vrt. Rajanen 2000; Löfström ym. 2005). Yleisin koulutuksen järjestäjän itsearviointimenetelmä olikin koulun sisäinen itsearviointi. Huomion arvoista on, että rehtoreista 14 prosenttia rehtoreista ilmoitti, ettei heidän johtamissaan kouluissa ollut toteutettu yhtään arviointia vuoden 2007 aikana. (Rinne ym. 2011.)

Kuntien resurssit suunnitella ja toteuttaa koulutuksen arviointeja ja analysoida niiden tuottamaa tietoa vaihtelivat. Kunnan koko

ja alueellinen sijainti vaikuttavat koulutuksen arviointikäytäntöihin ja -strategioihin, arvioinnin resursointiin, arvioinnin kohteiden valintaan sekä siihen, miten laajasti ja millä tavoin arviointitietoa hyödynnetään. Etelä-Suomen kunnilla ja suurilla kaupungeilla oli muita useammin käytössään kouluarviointistrategia tai vakiintunut menettelytapa. Itä-Suomessa arviointistrategia oli muuta Suomea harvemmillä kunnilla, ja arviointi oli muita useammin koulujen vastuulla. Kaiken kaikkiaan Etelä-Suomi näyttäytyi maantieteellisenä kokonaisuutena, jossa on kehitelty pisimmälle koulutuksen arviointiin liittyviä käytäntöjä: alueelta löytyi eniten arviointiin erikoistuneita asiantuntijoita, ja rehtorit hyödynsivät arviointituloksia työssään enemmän kuin muualla. (Rinne ym. 2011.)

Erilaisista arviointimuodoista rehtorit luottivat eniten koulun sisäiseen itsearviointiin. Kerätyn arviointitiedon perusteella valittiin kehittämisen kohteita koulussa ja informoitiin vanhempia. Rehtoreiden suosimien arviointikohteiden viiden kärjessä olivat kodin ja koulun välinen yhteistyö, oppilaiden kouluviihtyvyys, asiakkaiden tyytyväisyys, opetuksen laatu sekä oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden tukeminen. Rehtoreiden sukupuoli, ikä ja työkokemus vaikuttivat puolestaan siihen, miten koulutuksen laatu tulisi heidän mielestään määritellä, millaisia koulun toiminnan tärkeimpien laatumittareiden pitäisi olla ja miten arviointien tuloksia tulisi hyödyntää. (Rinne ym. 2011.)

Myös opettajat painottivat koulun tasolla suunnitellun ja toteutetun itsearvioinnin mahdollisuuksia. Valtaosa opettajista arvioi omassa koulussaan olevan riittävästi pätevyyttä toiminnan laadun arviointiin. Koulutuksen järjestäjän merkitys nähtiin vähäisenä: kunta ei opettajien mielestä tarjonnut riittävästi tukea ja ohjausta arviointitoimintaan, eikä kunnallisella arvioinnilla nähty olevan kovinkaan suurta roolia käytännön koulutyössä. Kaiken kaikkiaan opettajat eivät kokeneet arviointiprosessien vähentäneen opettajan työn itsenäisyyttä, vaan he tunsivat yhä toimivansa työssään itsenäisesti. (Rinne ym. 2011.)

Mikäli opettajat olisivat saaneet valita koulun toiminnan osaluoteista tarkastelun kohteeksi otettavat arviointikohteet, olisivat he nostaneet tärkeimmäksi opettajien työssä jaksamisen, jota kol-

me neljäsosaa vastaajista piti erittäin tärkeänä arviointikohteena. Tämän lisäksi syrjäytymisen ehkäisy, koulujen resurssit ja oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden määrä nähtiin keskeisinä arvioinnin kohteina. Vähiten tärkeiksi koettiin puolestaan vanhempien kouluvalintamahdollisuuksien toteutumisen ja koulun maineen arvioinnit. Opettajien näkökulmasta arviointi tuottaa tietoa erityisesti opettajan ja koulun toiminnasta sekä oppilaiden edistymisestä. Laadunvarmistuksen ja arvioinnin nähtiin vaikuttavan myös opetuksellisten tavoitteiden ulkopuolelle. Esimerkiksi ulkoinen arviointi nähtiin ulkoisen kontrollin välineeksi eikä sen uskottu parantavan opetuksen laatua. Osa opettajista koki jopa, että jatkuva arviointi osoittaa jonkinlaista epäluottamusta heidän työtään kohtaan. (Rinne ym. 2011.)

Oppimistulosten julkisuuteen liittyvät uhkakuvat ovat ilmeisen selvästi opettajien tiedossa. Opettajien näkemysten mukaan koulukohtaisten paremmuuslistauksien julkistaminen kiihdyttäisi koulujen segregoitumista ja johtaisi siihen, että opettajat valmentaisivat oppilaitaan testeihin. Lisäksi etenkin maaseudun opettajat eivät pitäneet tarpeellisena julkaista koulukohtaisia suoriutumismittareita perheiden kouluvalintojen tueksi. (Rinne ym. 2011.)

Opettajiin verrattuna rehtoreiden näkökulma laadun arviointiin oli hallinnollisempi ja kehittämisorientoituneempi. Vaikka suurin osa sekä rehtoreista että opettajista oli samaa mieltä laadunarvioinnin tarpeellisuudesta koulujärjestelmän toiminnan seuraamiselle, painottivat rehtorit enemmän tätä näkemystä. Erot johtunevat ainakin osittain tutkittavien ammattiryhmien erilaisista työnkuvista: koulun toiminnan laadun arviointiin liittyvät tehtävät limittyvät selkeästi rehtoreiden työhön kuuluviin hallinnollisiin tehtäviin. (Rinne ym. 2011.)

Rehtoreiden ja opettajien arviot arviointitulosten käytön säännönmukaisuudesta vaihtelivat huomattavasti. Kaksi kolmesta rehtorista oli sitä mieltä, että arviointitietoa käytettiin koulun kehittämiseen usein tai hyvin usein. Opettajista puolet oli puolestaan sitä mieltä, että arviointitietoa käytettiin koulun kehittämiseen vain ajoittain. Myöskään paikallisia kouluviranomaisia ei nähty kovin merkittävänä arviointitiedon käyttäjinä. Opettajien enemmistö

(60 %) oli sitä mieltä, että arviointituloksia käytettiin paikallisten kouluviranomaisten informointiin vain harvoin tai ei koskaan. Rehtoreiden mielipiteet jakaantuivat jyrkästi: viidenneksen mielestä arviointituloksia käytettiin paikallisten kouluviranomaisten informointiin usein tai hyvin usein, mutta toisaalta noin kolmannes rehtoreista oli sitä mieltä, että niitä käytettiin tähän tarkoitukseen vain harvoin tai ei koskaan. (Rinne ym. 2011.)

Arviointituloksilla ei nähty suurtakaan merkitystä opettajien ja koulujen suoritusason osoittimina. Opettajista lähes kolme neljästä ja rehtoreista noin kaksi kolmesta vastasi suoraan, ettei arviointituloksia käytetä koskaan osoittamaan eroja opettajien työstä suoriutumisessa. Opettajien palkitseminen arviointituloksien perusteella on ainakin toistaiseksi harvinaista: opettajista 68 prosenttia ja rehtoreista 37 prosenttia ilmoitti, ettei arviointituloksia käytetä opettajien palkitsemiseen koskaan. Tämän lisäksi rehtoreista 62 prosenttia ja opettajistakin puolet ilmoitti, ettei arviointituloksia käytetä koskaan osoittamaan eroja koulujen suoritusasoissa. (Rinne ym. 2011.)

Arviointien toimeenpano ja säännöllisyys

Koulutuksen arvioinnin käytännöt vaihtelivat merkittävästi maan eri osissa. Rehtoreiden mukaan kunnan arviointistrategia tai menettelytavat olivat julkisesti internetissä nähtävillä useimmin Etelä-Suomessa ja Lapissa, harvimminkin Itä-Suomessa. Suurissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa arviointistrategiat olivat nähtävillä useammin kuin keskisuurissa tai pienissä kunnissa. Mitä pienempi kunta, sitä harvemmin kouluhallinnossa työskenteli kokopäivätoimista arviointihenkilöstöä. (Rinne ym. 2011.)

Alueiden välillä oli merkittäviä eroja myös kuntien arviointitoiminnan organisoimisessa. Erityisesti Etelä-Suomen suurten ja keskisuurten kuntien peruskoulujen arviointi on rehtoreiden mukaan pääsääntöisesti kiinteä osa kunnan sivistystoimen arviointitoimintaa ja vähemmässä määrin koulujen itsensä vastuulla. Pienissä kunnissa miltei 60 prosenttia rehtoreista ilmoitti peruskoulujen arvioinnin olleen kiinteä osa sivistystoimen arviointitoimintaa,

mutta lähes kolmannes kertoi arvioinnin olleen koulujen itsensä vastuulla. Reilu kymmenesosa ilmoitti, ettei kunnan kouluhallinto lainkaan arvioinut peruskoulujen suorituksia säännöllisesti. (Rinne ym. 2011.)

Onkin selvää, että mitä enemmän kunnan sivistystoimi on ottanut hoitaakseen perusopetuksen arviointia, sitä säännöllisempää arviointi on. Jos arviointi on enimmäkseen koulujen vastuulla, se vie ylimääräistä aikaa ja resursseja niin rehtoreilta kuin opettajilta-kin ja näyttää siksi jäävän muun toiminnan varjoon. Kunnat, joissa koulu- tai sivistystoimi on ohjeistanut kouluja käyttämään tiettyä laadunhallinta- tai arviointimallia, eroavat asukasmäärältään merkitsevästi kunnista, jotka eivät koulujaan tähän ohjeista. Tietyn mallin käyttöön ohjeistavissa kunnissa oli keskimäärin huomattavasti suurempi asukasmäärä kuin ohjeistamattomissa kunnissa. (Rinne ym. 2011.)

Koulunvalintamahdollisuuksien rajallisuudesta pienissä kunnissa kertonee se, että mitä pienempi kunta, sitä vähemmän oli arvioitu vanhempien kouluvalintamahdollisuuksien toteutumista. Maahanmuuttajien keskittymisestä suurimpiin kaupunkeihin kertonee puolestaan se, että maahanmuuttajaoppilaiden tilannetta oli arvioitu useimmin suurten kuntien kouluissa ja harvimminkin pienimpien kuntien kouluissa. Oppilaiden kouluviihtyvyyttä arvioitiin muita useammin Etelä-Suomen suurissa kaupungeissa samoin kuin asiakastyytyväisyyttä ja opettajien työssä jaksamista. (Rinne ym. 2011.)

Arvioinnin arvo?

Mikä on yhtäältä koulukohtaisen ja kunnallisen arvioinnin rooli sekä toisaalta kansallisen tai ylikansallisen arvioinnin merkitys ja niiden välinen vuorovaikutus peruskoulun käytännöissä? On ilmeistä, että arvioinnin menetelmät, toimeenpano, säännöllisyys ja vastuunjako vaihtelivat eri alueiden ja kuntien välillä Suomessa. Ylikansallisten kehityslinjojen yhteys koulutyön arvioinnin käytäntöihin paikallisella tasolla vaikuttaa ylipäätään heikolta ja epäsuoralta – tosin opettajat kokivat, että laadunarvioinnin lisäänty-

minen johtuu ensisijaisesti kansainvälisistä kyselyistä ja testeistä. Myöskään valtakunnallisen arvioinnin ei katsottu liiaksi vaivaavan sen paremmin kuin hyödyttävän käytännön koulutyötä. Arvioinnin katsottiin pääsääntöisesti koskevan kunta- ja koulutasoa, eikä paikallisenkaan arvioinnin kaikista hyödyllisistä vaikutuksista oltu täysin vakuuttuneita. (Rinne ym. 2011.)

Mielenkiintoista kyllä, suomalaiset opettajat näyttivät kannattavan laadunarviointia – etenkin silloin, kun sitä ei erityisen painokkaasti sovelleta heidän omassa koulussaan. Kanta oli siis periaatteessa myönteinen, mutta käytännön toteutuksen suhteen jotensakin epäilevä. Rehtoreiden kanta oli jonkin verran opettajiakin suopeampi; rehtorit myös käyttivät työssään laadunarviointia enemmän hyväkseen kuin opettajat. Sekä rehtorit että opettajat kokivat edelleen työnsä varsin itsenäiseksi ja arvostetuksi, ja etenkin rehtorit kokivat arvioinnin pikemminkin lisäävän käytettävissään olevia resursseja. Enemmistö opettajista – varsinkin virkaiältään nuorista – koki työnsä arvostuksen vähentyneen, mutta he eivät syyttäneet tästä arviointia. (Rinne ym. 2011.)

Onkin mahdollista tulkita, että Suomessa laadunarvioinnin soveltaminen on ollut niin varovaista, ettei se ole synnyttänyt sen paremmin kielteisiä kuin myönteisiääkään mielipidevaikutuksia. Opettajien ja rehtoreiden epäluulo kohdistui lähinnä sellaisiin laadunarvioinnin muotoihin, joita Suomessa sovelletaan vain harvoin (esimerkiksi liike-elämästä peräisin olevien laadunhallintamallien käyttäminen kouluissa) tai joita ei käytetä lainkaan (esimerkiksi pakolliset päättökokeet ja koulujen paremmuuslistaukset peruskoulussa). Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että suomalaiset opettajat näyttivät kannattavan laadunarviointia, kunhan sitä ei sovelleta heidän omassa koulussaan. (Rinne ym. 2011.)

8. Suomalaisen perusopetuksen arviointimallin rakentuminen

Ylikansalliset toimijat vaikuttavat kansallisten koulutuspolitiikojen muotoutumiseen monin tavoin. Arvioinnin ja laadunvarmistuksen kaltaiset koulujärjestelmän reformit leviävät ympäri maapallon ja muokkaavat monenlaisissa sosiaalisissa ja poliittisissä olosuhteissa toimivia koulutusjärjestelmiä, joiden taustat poikkeavat toisistaan. Globaalit koulutuksen ja koulutuspolitiikan reformit (*travelling policies*) kohtaavat jo olemassa olevat kansalliset, alueelliset ja paikalliset käytännöt (*embedded policies*) (Ozga & Jones 2006). Tämän prosessin aikana globaaleja koulutuspoliittisia ideoita sovelletaan paikallisesti, minkä lopputuloksena muodostuu vaihtelevia ”koulutuspoliittisia maisemia” (*polycscapes*; Ball 1999). Tom Arnkil, Jaakko Seikkula ja Robert Arnkil painottavat paikallisten käytäntöjen merkitystä tälle prosessille:

Hyviä käytäntöjä ei voi siirtää kuin esineitä, ne on luotava paikallisesti. ”Ulkoa” tuodut ratkaisut pulmiin ovat tervetulleita, mutta ne eivät missään tule tyhjään tilaan eivätkä täsmälleen samanlaiseen kontekstiin kuin se, jossa ne alun perin kehiteltiin. (Arnkil, Seikkula & Arnkil 2005, 647–648.)

Ylikansallisen ja kansallisen ristipaineessa muotoutuvat koulutuspolitiikat hahmottuvatkin kaikkea muuta kuin suoraviivaisina tai

selkeinä. Stephen Ball painottaa prosessien sattumanvaraisuutta ja sirpaleisuutta:

Kansallinen politiikanteko on väistämättä tietynlaista nikkarointia ja yhteen liimailua. Siinä lainataan ja kopioidaan ideoiden palasia kaikkialta, turvaudutaan paikallisesti ja kantapään kautta opittuihin suhtautumistapoihin, irrotetaan käyttökelpoisia osia teorioista, trendeistä ja muoti-ilmiöistä ja kokeillaan kaikkea, mikä vain vähänkin tuntuu toimivalta. Monet poliittiset ohjelmat ovat huojuvia kompromisseja, yrityksen ja erehdyksen kautta uudelleen työstettyjä, toisistaan vain hiukan erottuvia kokoonkyhättyjä rakennelmia, joita muotoillaan monimutkaisissa neuvotteluprosesseissa. Lopulta niitä käytännön kontekstissa vielä kerran rakennetaan uudelleen ja pannaan taas uudelleen jakeluun. Kansalliset politiikat pitää ymmärtää ketjuna, joka koostuu vaikutteista ja monista keskenään riippuvaisista tekijöistä, jolloin tosiasiallisena tuloksena on sisäisesti keskenään riippuvaisia, limittäisiä ja ristikkäisiä politiikkoja. Juuri tästä on kyse yhtäältä globaalien ja etäisen, toisaalta paikallisen ja läheisen vuorottelusta. (Ball 2001, 25.)

Ylikansallisten vaikutusten seurauksena suvereenien ja omaleimaisten kansallisten koulutuspolitiikkojen asema ja merkitys sekä ylipäätään olemassaolo on asetettu useissa yhteyksissä kyseenalaiseksi (esim. Ball 2004; Rinne 2004; Green 1997). Andy Green (1999) näkee kansallisten koulutuspolitiikkojen lähentymiskehityksen analyysissä kaksi tasoa, poliittisen ja rakenteellisen. Ensin mainitulla tarkoitetaan vähittäistä poliittisten diskurssien ja agendojen lähentymistä eri valtioissa, jälkimmäisellä puolestaan koulutuksen rakenteiden, prosessien ja tuloksien muotoutumista samanlaisiksi. Yhtäläisyydet yleisen tason puhetavoissa ja tavoitteissa eivät Greenin mukaan näytä johtaneen kovin merkittävään tai systemaattiseen eri maiden väliseen lähentymiseen koulutuksen rakenteiden tai prosessien tasolla. Vaikka eri maiden kehityskulut laveasti ottaen osoittavatkin samaan suuntaan, eroavat valtiot toisistaan lähtökohdiltaan ja muutosvauhdiltaan. Ne vastaavat kohtaamiinsa haasteisiin omilla tavoillaan, omat kansalliset kontekstinsa ja historiallisen kehityksensä synnyttämät rakenteet ja arvojärjestelmät huomioimalla. Greenin mukaan empiirinen näyttö

tosin puuttuu siitä, että kansallisvaltiot olisivat menettämässä kykyään kontrolloida koulutusjärjestelmiään tai käyttämässä niitä omiin kansallisiin taloudellisiin tai sosiaalisiin pyrkimyksiinsä.

Gita Steiner-Khamsi (2000) pitää tiettyjä yksittäisiä koulutuspolitiikan sisältöjä tai malleja olennaisempina niitä poliittisia diskursseja, joita kansainväliset reformit väistämättä välittävät konkreettisten uudistushankkeiden myötä. Kysymys on nimenomaan sen poliittisen signaalin omaksumisesta, joka vaatii byrokratian karsimista, tehokkaampaa johtamista ja koulutusjärjestelmän ohjaamista markkinatyypisten mekanismien avulla. Antonio Nóvoa ja Tali Yariv-Mashal (2003) ovat osoittaneet miten kansainväliset ohjelmat ja suositukset ovat edesauttaneet eurooppalaisen koulutuksen yhteisen kielen syntymistä ja käyttöönottoa 1980-luvun puolivälistä alkaen (ks. myös Henry ym. 2001).

Hallinnan tapoina koulutuksen yhdenmukaistumisprosessissa toimivat esimerkiksi erilaisten vertailukelpoisten mittareiden kehittäminen (*comparability*) sekä koulutuksellinen *benchmarking* (kilpailijoiden tuotteiden käyttäminen vertailukohtana omassa tuotekehittämisessä). Nämä mekanismit luovat osaltaan tilausta Pisa-tutkimuksen kaltaisille kansainvälisesti huomioita herättäville vertailutuloksille (*international spectacles*), jotka puolestaan vaikuttavat kansallisten koulutuspolitiikkojen koulutusta koskevien puhetapojen muotoutumiseen. (Nóvoa & Yariv-Mashal 2003.)

Erityisesti OECD:n ja EU:n lisääntyvä aktiivisuus koulutusindikaattorien kehittämisessä on rakentanut kasvavaa ulkoista painetta suomalaiselle perusopetuksen arviointijärjestelmälle, joka vaikuttaa paineesta huolimatta vuonna 2016 edelleen suhteellisen jäsentymättömältä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on teettänyt työryhmillä ja selvitysmiehillä raportteja ja selvityksiä, mutta esimerkiksi opettajia ja heidän työnsä järjestämistä koskeva tiedontuotanto on PELU-tietokannan lopettamisen jälkeen ollut hajanaista. Opetushallitus on lähettänyt virikemateriaaleja kuntiin ja kouluihin, mutta sillä ei ole keinoja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Esimerkiksi vuonna 2009 annettu perusopetuksen laatukriteerejä on kritisoitu ympärilyöreiksi ja ohjausvaikutukseltaan vähäisiksi. Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen vuonna 2003 oli yritys selki-

yttää ja keskittää koulutuksen arvioinnin institutionaalisia rakenteita. Suunnitelma toteutettiin niin vaatimattomilla resursseilla, että alkuperäiset suunnitelmat jäivät toteutumatta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen vuonna 2014 on tulkittavissa uudeksi yritykseksi vastata samoihin haasteisiin.

Arviointijärjestelmän rakenteellisten kysymysten ja paikallisten käytäntöjen koordinaation lisäksi myös arviointien julkisuus on hakenut muotoaan 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. ”Taistelu kouluarviointien julkisuudesta” (Kemppainen 2005, 131) on kääntynyt median voitoksi kouluviranomaisista. Korkein hallinto-oikeus päätti vuonna 2007, että koulukohtaiset arviointitulokset ovat julkisia ja tiedotusvälineiden vapaasti uutisoitavissa. Suomalaista konsensusta tosin kuvaa se, että tällaisia listauksia ei perusopetuksesta edelleenkään julkaista.

Kuitenkin arvioinnin poliittinen painoarvo on kasvanut ja arviointiin liittyvä kamppailu toimivallasta on saanut aikaisempaa kärjistetympiä muotoja uudella vuosituhanalla. Ennen 1990-lukua perusopetuksen seurannasta ja tiedonhankinnasta vastasi Kouluhallitus apunaan Jyväskylän Kasvatustieteen tutkimuslaitos (myöh. Koulutuksen tutkimuslaitos) ja lääninhallitusten kouluosastot. Normien purkaminen ja hallinnon hajauttamiskehitys vähensivät 1980-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta alkaen keskusviraston toimivaltavaa ja lisäsivät toimijoiden lukumäärää koulutuksen arvioinnin kentällä. Näin syntyi kaksi arviointipoliittista liittoutumaa: Opetushallitus halusi säilyttää ainakin osan koulutuksen arvioinnista itsellään, kun taas Kuntaliitto ja Koulutuksen tutkimuslaitos kannattivat itsenäisen, hyvin resursoitun viranomaisen perustamista. Tämä kaikki kertoo siitä, että monet tahot ovat kiinnostuneita koulutuksen arvioinnista – eikä kukaan päästyään kiinni johonkin koulutuksen arvioinnin osa-alueeseen ole halukas luopumaan omasta tontistaan.

Perusopetuslain määrittelemän koulutuksen arvioinnin asiantuntijoiden verkoston toiminta on ollut jännitteistä. Jakku-Sihvon kuvaa sen toimintaa Opetushallituksen näkökulmasta seuraavasti:

Koulutuksen arviointineuvoston kanssa yhteistyöneuvotteluja pidettiin harvakseltaan. Noiden neuvottelujen ilmapiiri oli usein melko jännitteinen. Yhteistyötä varjosti se, että Koulutuksen arviointineuvoston henkilöstön piirissä arveltiin olevan toimijoita, joilla oli yhteyksiä melko kielteistä imagoa Opetushallituksesta luoneen sanomalehtikirjoittajajoukon kanssa. (Jakku-Sihvonen 2014, 12.)

Tässä tilanteessa Suomen Kuntaliitto on noussut aktiiviseksi arviointitoimijaksi ja lunastanut paikkansa Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK), jossa käsitellään muun muassa perusopetuksen kaltaisten kunnan peruspalveluiden arviointia. Kunta- ja koulutasolla näyttäisi vallitsevan passiivinen vastarinta koulutuksen ulkoista arviointia kohtaan. Taloudellisessa taantumassa koulutuksen järjestäjät ovat ilmeisen kiinnostuneita opetuksen taloudellisten edellytysten turvaamisesta sekä kouluverkoston säästöihin tähtäävästä rakenteellisesta kehittämisestä, eivät varsinaisesti koulutuksen arvioinnista.

Vaikuttaakin siltä, että koulutuksen arviointi ei ole lunastanut kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Suomalaisessa koulutuspolitiikassa ja hallinnossa ei selvästikään luoteta uuteen julkisjohtamiseen pohjautuvien laadunarvioinnin menetelmien soveltuvan perusopetukseen. Seuraavassa kaksi kokenutta arvioinnin asiantuntijaa, jotka näkevät laadunarvioinnin itsestään selvän merkityksen korkeakoulu- ja ammattikoulusektoreilla, eivät ole kovinkaan vakuuttuneita arvioinnin hyödyllisyydestä perusopetuksessa:

Mutta sitten peruskoulu, niin, mikä se laatujärjestelmä sitten olisi, joka voisi tuottaa hyödyllistä tietoa. Niin, niitä hyviä esimerkkejä maailmasta löytyy aika harvaksi. Ja siellä on itse asiassa jäänyt tämä perinteinen oppilasarviointi niin, kai se on niistä laatujärjestelmistä parhaita, koska se kohdistuu siihen perustehtävän toteutumiseen. Ja ehkä nämä laatujärjestelmät olisivat levinneet railakkaammin, jos olisi jotakin näyttöä, että ne olisivat hyödyllisiä peruskoulutasolla. (H2, FabQ)

Siis se minkä minä tällä hetkellä näen, se on minusta koko yhteiskunnassa, opetustoimessa, että, siis arvioinnista on vaarana tulla ja osittain tullut jo itsetarkoitus. Että siis minusta tällä hetkellä nimenomaan tarvittaisiin semmoista, sanotaanko periaateohjelmaa tai semmoista linjausta siitä, joka ei lähtisi siitä arvioinnista sinänsä,

eikä lähtisi esimerkiksi oppimistuloksista tai tämän tyyppisistä suoraan, vaan siitä että mitä on, miten koulutuspoliittisesti linjataan suomalaista koulutusta seuraavan 10–20 vuoden ajalle. Siis sitä keskusteluhan me tässä koko ajan käydään. Ja suhteuttaa nämä arvioinnit sitten siihen, jotka pitäisi ilmetä tällaisenä koordinoituna toimintana. Minusta tällä hetkellä se ongelma on, justiinsa niin kuin sanoit, niin sehän on siinä, että me teetätetään koululla hirveesti työtä tämän arvioinnin eteen. Ja koulut ovat entistä epätietoisempia siitä, että mitä tällä kaikella toiminnalla on merkitystä. (H11, FabQ)

Periaatteellisten kysymysten lisäksi myös arvioinnin ja laadunhallinnan menetelmät ovat saaneet osakseen kritiikkiä. Haastattelemamme keskisuuren kaupungin opetustoimenjohtaja kertoo kokemuksiaan Balanced Scorecard -arviointimittarin käyttökelpoisuudesta koulutoimessa suorasukaisesti:

(...) sehän on tapa kirjoittaa tavoitelauseita, näkökohtia tavoitelauseisiin. Minä en ole ollenkaan kotonani semmoisessa. Ja se mitä esimerkiksi me on kokeiltu nyt yhden kierroksen, [nimi poistettu] kaupungin strategia on tehty tällä BC-, BR-, mikä se on tämä, BSC-korteilla, ja olen ihan sekaisin, että mikä on mikäkin kortti ja mikä on mikäkin aikaulottuvuus ja mikä on mikäkin kriittinen menestystekijä. Minun mielestä se ei tuo lisäarvoa. (...) ainakaan näistä korteista niin, en minä niiden korttien, sitten kun otetaan ne kortit ja katsotaan vuoden päästä mitä on saatu aikaan ja siitä raportoidaan sitten, meillä on vielä semmoinen tietokonejärjestelmä, jossa on liikennevaloja, että sitten luottamushenkilöt saa pitkän listan kriittisiä menestystekijöitä, joissa on sinisiä, vihreitä, keltaisia ja punaisia liikennevaloja, mitä tänä vuonna on saatu aikaan. Se on ihan pöljä. Ei se sano mitään meidän koulutoimesta. (H3, FabQ.)

Jos laadunarviointijärjestelmien ja -menetelmien käyttökelpoisuus perusopetuksen kunta- ja koulutasolla perinteisten oppimistulosten ulkopuolella ei vakuuttanut asiantuntijoita vuonna 2007, samaa voi sanoa rehtoreiden ja opettajien kyselystä vuodelta 2009. Opetustyön kenttäväki piti perinteisiä arviointikohteita ja -menetelmiä sekä koulujen itsearviointia ylivoimaisesti hyväksytyimpinä arvioinnin tapoina.

Tutkimuksemme nostaa esiin useita arviointiin liittyviä kysymyksiä, joista osaan olemme kyenneet vastaamaan, mutta osaa

vastauksista olemme vasta hakemassa. Yksi kaikkein keskeisimmistä kysymyksistä on idea erityisestä ja omaperäisestä suomalaisesta mallista – onko sellaista todennettavasti olemassa? Käsitteemme mukaan pystymme vastaamaan tuohon kysymykseen varsin vakuuttavasti: Suomi on kiistatta kulkenut omaa, ylikansalliseen valtavirrasta erottautuvaa tietään kohti omaperäistä tulkintaa ”arvioivasta valtiosta” (Neave 1998). Suomalainen malli poikkeaa varsin radikaalisti sekä perinteisistä keskusjohtoisista malleista että uusliberalistisesti sävyttyneistä markkinamalleista, joista englantilainen, tiukkaan laadunarviointiin, tulosvastuuseen ja kvasimarkkinoihin perustuva malli lienee tunnetuin.

Suomalainen perusopetuksen arviointimallin rakentumisen taustalla voidaan nähdä useita erillisiä, mutta samaan suuntaan johtavia kehityslinjoja. Ensinnäkin niihin vaikuttaa laajasti jaettu pyrkimys keskitetyn byrokratian purkamiseen. Hyvinvointivaltion rakennuskauden suuret koulunuudistukset oli toteutettu raskain yhteiskuntasuunnittelun keinoin. Muutosten läpiviemisen ja muutostavastarinnan voittamisen katsottiin yleisesti edellyttävän yksityiskohtaista toimeenpanon turvaavaa lainsäädäntöä. Lainsäädännössä esimerkiksi määriteltiin tarkasti kansalaisille tarjottavat koulutuspalvelut ja niiden tuottamisen tapa. Tämä puolestaan edesauttoi yksityiskohtaisen ja toimintojen keskitettyyn ennakolliseen ohjaukseen perustuvan hallintomallin kehittymistä. (OPM 1995a.)

Toiseksi mallin rakentumisen taustalla vaikutti usko yksilöllisyyden ja kilpailun voimaan. Jyrki Hilpelän (2001) mukaan 1990-luvun uusi poliittinen diskurssi antoi ihmisille uuden kielen itsensä ja toimintansa ymmärtämiseksi. Koko kulttuuri rekonstruointiin yritystoiminnan käsittein: myös julkisen vallan toimijat tuli nähdä eräänlaisina yrityksinä. Ne tuottivat markkinoille palveluja – esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuoltopalveluja – ja samalla kilpailivat muiden tuottajien kanssa. Viranomaisilta alettiin odottaa yrityksenomaista käyttäytymistä: niiden piti laatia toimintaympäristön analyysi, kirjoittaa strategia, määrittellä oma missio, rakentaa aktiivisesti imagoa. Myös valtion ymmärrettiin muodostavan eräänlaisen yrityksen, joka kilpaili maailmanjärjestelmässä muiden kansakuntien kanssa esimerkiksi koulutetun työvoiman avulla.

Kolmas taustatekijä oli vahva luottamus kunnalliseen asiantuntemukseen. Paikallishallinnolla nähtiin olevan riittävät edellytykset hoitaa entistä enemmän tehtäviä, jotka olivat aiemmin keskuksellisen vastuulla. Yleinen käsitys oli, että palveluja tuottaville yksiköille tuli antaa aiempaa itsenäisempi asema sekä enemmän liikkumavaraa ja toimintamahdollisuuksia hallinnollisten tehtävien uudelleenjärjestelyjen ja hallinnon hajauttamisen avulla.

Neljänneksi uskottiin myös korkeasti koulutettujen maisteriopettajien ja -rehtoreiden kykyyn ja haluun edistää peruskoululideologian toteuttamista heidän professionaalisen autonomiansa ansiosta. Kysymys professionaalista autonomiasta liittyy laajemmin hallinnan mekanismien kehittämiseen myöhäismodernissa ajassa. Arvioinnin kaltaisten etäältä johtamisen menetelmien kehittäminen oli välttämätöntä, koska suoraan ylhäältä alas hallitseminen koettiin epäsovivaksi ja epäonnistuneeksi toimintamalliksi edistyneissä liberaaleissa yhteiskunnissa.

Viides taustatekijä oli 1990-luvun alkupuoliskon lama, joka loi sosiaalisen tilauksen irti otolle vanhasta säätelykulttuurista. Yksi laman seurauksista oli jo 1980-luvun jälkimmäisellä puoliskolla alkaneen julkisen vallan norminpurku- ja hajauttamiskehityksen kiihdyttäminen. Tutkijat ja myös päättäjät itse (ks. Rinne ym. 2002) olivat varsin yksimielisiä siitä, että jos päätösvaltaa ei olisi siirretty paikalliselle tasolle, kuntia ei olisi saatu leikkaamaan koulutusmenoistaan siinä määrin kuin ne laman aikana joutuivat tekemään.

Alasutari (1996) kuvaa 1980-luvulla alkanutta yleistä valtionhallinnon toimintaympäristön muutosta siirtymäksi suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Muutos on merkinnyt taloudessa siirtymistä fordistisesta järjestelmästä post-fordistiseen ja kansallisesta mittakaavan keskeisyydestä mittakaavan uudelleenskaalautumiseen samanaikaisesti sekä ylikansalliseksi että paikalliseksi. Verkostot ovat keskeisessä asemassa työkykyyn suuntautuvassa jälkikansallisessa hallintatavassa, jota nimitetään kilpailuvaltioksi (Kettunen 2004; Heiskala 2006). Tällöin valtio väistyy taustalle koordinoimaan toimintoja ja mahdollistamaan innovaatioita.

Kilpailuvaltio on hyvinvointivaltion tavoin ideaalityyppi, joka auttaa ymmärtämään suomalaisen yhteiskunnan muutosta.

Suomen talous joutui sotien jälkeisen ajan pahimpaan lamaan 1990-luvun alussa. Laman ja siitä elpymisen myötä koulutuspolitiikan keskeiseksi pyrkimykseksi nousi kansallisen innovaatiojärjestelmän edellytysten ja toiminnan tukeminen erityisesti ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen avulla. Kehitys kohti kilpailuvaltiota jatkuu 2000-luvulla. Maailmantalouden taantuma luo jälleen valtioille paineita esimerkiksi karsia julkisia koulutusmenoja, tarkastella kouluverkon kattavuutta ja irrottaa yliopistot valtiosta muuttamalla ne joko julkisoikeudellisiksi laitoksiksi tai säätiölain mukaisiksi säätiöiksi. (Antikainen & Rinne 2012.)

Onkin ilmeistä, että suomalaisen ”pehmeän”, toiminnan kehittämiseen tähtäävän arviointijärjestelmän rakentaminen on kansainvälisesti harvinaisempaa ja monimutkaisempaa kuin ”kovan”, kontrolloivan ja julkiseen paremmuusjärjestykseen asettavan. Suomalaisen perusopetuksen arviointimallin keskeiset ulottuvuudet poikkeavat valtavirran ylikansallisesta mallista. Suomalainen malli on syntynyt olosuhteissa, joissa on ollut enemmän tai vähemmän historiallisesti ja kansallisesti perusteltuja syitä luottaa perinteisen koulun ja opettajien toiminnan kohtuulliseen tai jopa hyvään laatuun. (Simola ym. 2009; Ozga ym. 2011; Varjo ym. 2011.)

Tätä taustaa vasten vaikuttaa ymmärrettävältä, että Suomeen pystyttiin luomaan koulujen välisten ranking-listojen laatimisen estävä otantaperusteinen arviointimalli konsensuksen vallitessa ja ilman julkista keskustelua. Mallin syntyminen on nähtävissä osoituksena muutoksen keskeisten toimijoiden – keskushallinnon virkamieskunnan – vahvasta kansallisesta egalitaristisesta uskosta ja kilpailunvastaisuudesta. Samoihin aikoihin hallinnon hajautuskehityksen mahdollistama ja laman vahvistama kunta-autonomia rajoitti valtionhallinnon kuntiin kohdistuvien ohjausmekanismien käyttömahdollisuuksia.

On myös huomattava, että Suomi on säästynyt esimerkiksi Saksaan kohdanneelta rajulta Pisa-sokilta. Voidaankin jopa ajatella, että Pisa-menestys on antanut keskushallinnolle oikeuden pidättäytyä toimenpiteistä: suotuisissa olosuhteissa on voitu jatkaa vanhaan malliin ja antaa koulutuksen järjestäjien edelleen päättää asioistaan pitkälti itse. Tosin on huomattava, että vuodesta 2012 eteen-

päin Pisa-tulokset ovat herättäneet myös kriittisempää keskustelua suomalaisesta peruskoulusta sekä sen tulevaisuuden haasteista ja kehittämiskohteista.

Kansallisen arviointipolitiikan inertia saattaa tosin olla myös näennäistä. Kouluvalinnan lisääntyminen, kuntien vaihtelevat käytännöt esimerkiksi painotetun opetuksen tarjoamisessa ja jo kahdessa viimeisimmässä Pisa-tutkimuksessa havaittu oppimistulosten taantuminen suhteessa kilpailijamaihin ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka saattavat lisätä koulutukseen arviointiin kohdistuvia muutos-paineita. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös koulu-kohtaisten arviointitietojen julkisuudesta sekä avaukset kansalisten päätöskokeiden luomiseksi ovat keinoja, joiden avulla edellä mainittujen muospaineiden purkautuminen on mahdollista.

Lähteet

- A 6.11.1843. Hans Kejserliga Majestäts Nådiga Gymnasii- och Skol-Ordning för Storfurstendömet Finland. Gifwen i Helsingfors, den 6 November 1843.
- A 7.4.1856. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Kymnaasi- ja Koulujärjestys Suomen Isoruhtinanmaalle.
- A 19.4.1858. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus perustuksista kansanopetuksen järjestämistä varten Suomen Suuriruhtinanmaassa.
- A 4/6.2.1865. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla.
- A 12/11.5.1866. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus Suomen kansakoulutoimen lopullisesta järjestämisestä.
- A 29/24.11.1869. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus Ylihallituksen asettamisesta koulutoimelle ja sen kanssa yhteydessä olevista muutoksista oppilaitosten peräänkatsannossa.
- A 98/2.8.1918. Asetus Kouluhallituksesta.
- A 30/18.11.1919. Asetus Suomen yksityisoppikouluista.
- A 183/1.7.1921. Asetus 15 päivänä huhtikuuta 1921 annetun oppivelvollisuuslain täytäntöönpanosta.
- A 73/10.3.1924. Päätös erinäisten Kouluhallituksen virkain lakkauttamisesta ja uudestaan järjestämisestä.
- A 190/4.6.1931. Asetus kansakoulun järjestysmuodosta.
- A 1023/18.10.1945. Asetus kansakoululautakunnista.
- A 23/19.1.1951. Yksityisoppikouluasetus.
- A 65/1.2.1957. Asetus Kouluhallituksesta.
- A 321/23.7.1958. Kansakouluasetus.
- A 146/8.3.1968. Asetus Jyväskylän yliopistosta.
- A 293/9.5.1969. Asetus Kouluhallituksesta.
- A 81/30.1.1970. Asetus lääninhallituksen kouluosastosta.
- A 443/26.6.1970. Peruskouluasetus.
- A 405/18.5.1973. Asetus Kouluhallituksesta annetun asetuksen muuttamisesta.
- A 718/12.10.1984. Peruskouluasetus.
- A 725/12.10.1984. Asetus lääninhallituksen kouluosastosta annetun asetuksen 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- A 202/4.3.1988. Lääninhallitusasetus.
- A 1314/17.12.1993. Asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta.
- A 1320/24.11.1995. Asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta.
- A 120/7.2.1997. Lääninhallitusasetus.
- A 150/20.2.2003. Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista.
- A 149/23.2.2006. Valtioneuvoston asetus Opetushallituksesta annetun asetuksen muuttamisesta.
- A 1317/30.12.2013. Asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta.
- Aho, E. 1979. Kouluhallinnon ja tutkimuksen yhteistyön alkutaipaleelta. Kasvatus 10 (1), 18–22.

- Aho, E. 1996. Myrskyn silmässä. Kouluhallituksen pääjohtaja muistelee. Helsinki: Edita.
- Aho, E., Pitkänen, K. & Sahlberg, P. 2006. Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. Education Working Paper Series 2. Washington, DC: The World Bank.
- Ahonen, P. 1983. Public policy evaluation as discourse. Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Ahonen, P. 1998. Hallituksen evaluaatiotuki: kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen. Tutkimukset ja selvitykset 6/1998. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Ahonen, P. 1999. Kehittyvä peruspalvelujen arviointi lääneissä. Vuosien 1998 ja 1999 raporttien arviointi, vertailu ja kehittämistarpeet. Tampere: TAJU.
- Ahonen, S. 2003. Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 1996. Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino.
- Annala, H. 1998. Arviointi koulun kehittämisen välineenä. Indikaattorit koulun arvioinnissa. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 99.
- Antikainen, A. & Rinne, R. 2012. Ylikansalliset paineet, pohjoismainen malli ja suomalainen koulutus. Teoksessa P. Kettunen & H. Simola (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 441–479.
- Antikainen, A., Rinne, R. & Koski, L. 2006. Kasvatussosiologia. 3. uudistettu painos. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. & Siitonen, P. (toim.) 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Arinen, P. & Karjalainen, T. (toim.) 2007. PISA 06. PISA 2006 ensituloksia 15-vuotiaiden koululaisten luonnontieteiden, matematiikan ja lukemisen osaamisesta. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2007:38.
- Arnkil, T., Seikkula, J. & Arnkil, R. 2005. Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 70 (6), 639–649.
- Arola, P. 2003. Tavoitteena kunnan kansalainen. Koulun kansalaiskasvatuksen päämäärät eduskunnan keskusteluissa 1917–1924. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 191.
- Autio, V.-M. 1997. Opetusministeriön historia VII. Vakiintuneisuudesta uusien muotojen etsimiseen 1981–1995. Helsinki: Opetusministeriö.
- Ball, S.J. 1999. Labour, learning and the economy: A 'policy sociology' perspective. Cambridge Journal of Education 29 (2), 195–206.
- Ball, S.J. 2001. Performativities and fabrication in the education economy: Towards the performative society. Teoksessa D. Gleeson & C. Husbands (toim.) The performing school: Managing, teaching, and learning in a performance culture. London: RoutledgeFalmer, 210–226.
- Ball, S.J. 2004. Suorituskeskeisyys ja yksityistäminen jälkihyvinvointivaltion koulutuspolitiikassa. Suom. H. Hiilos. Kasvatus 35 (1), 6–20.

- Benveniste, L. 2002. The political structuration of assessment: Negotiating state power and legitimacy. *Comparative Education Review* 46 (1), 89–118.
- Blom, H., Laukkanen, R., Lindström, A., Saesma, U. & Virtanen, P. (toim.). 1996. *Erytisyöpetuksen tila. Arviointi 2/1996*. Helsinki: Opetushallitus.
- Blomqvist, C. 2007. Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 1205.
- Bottani, N. & Tuijnman, A. C. 1994. International education indicators: Framework, development, and interpretation. Teoksessa A. C. Tuijnman & N. Bottani (toim.) *Making education count: Developing and using international indicators*. Paris: OECD, 21–35.
- Bottani, N. & Walberg, H. J. 1992. What are International Education Indicators for? Teoksessa OECD: *The OECD international education indicators. A framework for analysis*. Paris: OECD Publishing, 7–12.
- Council of the European Union. 2003. Council conclusions on reference levels of European average performance in education and training (benchmarks). 8981/03. EDUC 83.
- Council of the European Union. 2007. Council conclusions on a coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training. 10083/07. EDUC 100 SOC 234 STATIS 66.
- Cygnaeus, U. 1863. Ehdotuksia Suomen kansakoulutoimesta. Keisarillisen Senaatin määräyksestä alamaisuudessa tehnyt U. Cygnaeus. Helsinki: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.
- Eide, K. 1990. 30 years of educational collaboration in the OECD. UNESCO Papers ED. 90/CPA.401/DP.1/11. Prepared for the UNESCO International Congress on Planning and Management of Educational Development. Mexico, 26.–30.3.1990.
- Eide, K. 1998. The impact of research on Norwegian educational policy. Teoksessa A. Tjeldvoll (toim.) *Education and the Scandinavian welfare state in the year 2000. Equality, policy, and reform*. New York: Garland Publishing, 75–98.
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK. 2009. Palaute ”Perusopetuksen laatukriteerit” -väli raportista. Muistio 20.2.2009. Helsinki.
- Ensiö, A. 1917. *Oppikoulujen pohjakoulukysymys Suomessa*. Yliopistollinen väitöskirja. Turku: Uuden Auran Osakeyhtiön kirjapaino.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Euroopan komissio. 2000. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi eurooppalaisesta yhteistyöstä kouluopetuksen laadun arvioinnissa. KOM (1999) 709.
- Euroopan komissio 2001. *Komission raportti. Koulutusjärjestelmien konkreettiset tulevaisuuden tavoitteet*. KOM (2001) 59.
- Euroopan komissio. 2002a. *Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot: Lissabonin Eurooppa-neuvoston seuranta. Komission tiedonanto*. KOM (2002) 629.
- Euroopan komissio. 2002b. *Koulutus Euroopassa. Erilaiset järjestelmät, yh-*

- teiset päämäärät vuoteen 2010 saakka. Koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteita koskeva työohjelma.
- Euroopan komissio 2009. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Avaintiedot muuttuvassa maailmassa. Luonnos Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskevaksi neuvoston ja komission yhteiseksi raportiksi vuonna 2010. KOM (2009) 640.
- Euroopan komissio 2010. Komission tiedonanto. Eurooppa 2020. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. KOM (2010) 2020.
- Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämisessä. 2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö.
- Euroopan unionin neuvosto. 2001. Neuvoston (koulutus)selonteko Eurooppa-neuvostolle koulutusjärjestelmien konkreettisista tulevaisuuden tavoitteista. 5680/01 EDUC 18.
- Euroopan unionin neuvosto. 2002. Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma. (2002/C 142/01).
- Euroopan unionin neuvosto 2009. Euroopan unionin toimielinten ja elinten antamat tiedotteet. Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020). (2009/C 119/02).
- Eurooppa-neuvosto. 2000. Lissabonin Eurooppa-neuvosto. 23.–24.3.2000. Puheenjohtajan päätelmät.
- European Commission. 2001. European report on quality of school education. Sixteen quality indicators. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2004. Progress towards the common objects in education and training: Indicators and benchmarks. Commission staff working paper. SEC (2004) 73. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2005a. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. 2005 Report. Commission staff working paper. SEC (2005) 419. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2005b. Implementing the "Education and Training 2010" work programme. 2005 Progress report. Finland. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2006. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Report based on indicators and benchmarks. Report 2006. Commission staff working document. SEC (2006) 639. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2007. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2007. Commission staff working document. SEC (2007) 1284. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2008. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2008. Commission staff working document. SEC (2008) 2293. Brussels: European Commission.

- Fredriksson, U. 2003. Changes of education policies within the European Union in the light of globalisation. *European Educational Research Journal* 2 (4), 522–546.
- Granö-Suomalainen, V. & Lovio, M. (toim.) 2002. *Mihin me pyrimme? Miksi arvioida kunnan koulutus- ja kirjastopalveluja?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Green, A. 1997. *Education, globalization and the nation state*. London: MacMillan Press.
- Green, A. 1999. Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1), 55–71.
- Haatainen, T. 2004. Establishing standards and monitoring educational quality. Key note speech. Meeting of the OECD education ministers: Raising the Quality of Education for All. 18.–19.3.2004. Dublin.
- Halila, A. 1949a. Suomen kansakoululaitoksen historia. Osa 1: Kansanopetus ennen kansakoulua ja kansakoululaitoksen synty. *Suomalaista tiedettä* No 3,1. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Halila, A. 1949b. Suomen kansakoululaitoksen historia. Osa 2: Kansakouluasetuksesta piirijakoon. *Suomalaista tiedettä* No 3,2. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Halila, A. 1949c. Suomen kansakoululaitoksen historia. Osa 3: Piirijakoasetuksesta oppivelvollisuuteen. *Suomalaista tiedettä* No 3,3. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Halila, A. 1950. Suomen kansakoululaitoksen historia. Osa 4: Oppivelvollisuuskoulun alkuvaiheet (1921–1939). *Suomalaista tiedettä* No 3,4. Helsinki: Suomen tiedeakatemia.
- Halinen, I. 1995. The effective school – research results and practical experiences. Teoksessa K. Hämäläinen, D. Oldroyd & E. Haapanen (toim.) *Making school improvement happen*. University of Helsinki. Department of Teacher Education. *Studia Paedagogica* 7, 8–25.
- Hanho, J.T. 1955. Suomen oppikoululaitoksen historia. Osa II. 1809–1872. Porvoo: WSOY.
- Hannus, S. 2007. Monikerroksinen uusi hallinnan tapa alakouluissa. *Kasvatus* 38 (5), 400–416.
- Hannus, S., Kauko, J., Kynkäänniemi, H., Pitkänen, H. Simola, M, Varjo J. & Väätäinen, E. 2010. A dream well planned: Discursive space and social positions in Finnish comprehensive education quality assurance. Teoksessa J. Kauko, R. Rinne & H. Kynkäänniemi (toim.) *Restructuring the truth of schooling – Essays on discursive practices in the sociology and politics of education*. A Festschrift for Hannu Simola. *Research in Educational Sciences* 48. Jyväskylä: Finnish Educational Research Association, 246–273.
- Hanska, J. & Lahtinen, A. 2010. Keskiajalta 1500-luvun lopulle. Teoksessa J. Hanska & K. Vainio-Korhonen (toim.) *Huoneentaulun maailma. Kasvatus ja koulutus Suomessa keskiajalta 1860-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 17–111.
- Harju, A. 1988. Maalaiskansakoulujen tarkastustoimi vuosina 1861–1921. *Jyväskylän yliopisto. Studia historica Jyväskyläensia* 38.
- Harju, A. 2002. Maalaiskansakouluntarkastajat kansakoulun kehittäjinä auto-

- nomian ajalla. Teoksessa Kulttuurivaikuttajat ja koulut autonomian aikana arvojen rakentajina. Koulu ja menneisyys XL. Suomen Kouluhistoriallisen Seuran vuosikirja. Helsinki: Suomen Kouluhistoriallinen Seura, 217–249.
- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P. 1998. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Tutkimukset ja selvitykset 7/1998. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- HaVM 8/2000 vp / 10.3.2000. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- HE 30/1982 vp / 19.3.1982. Hallituksen esitys eduskunnalle peruskouluksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 128/1984 vp / 21.9.1984. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1985. Liite n:o 3: Katsaus hallinnon kehittämiseen.
- HE 86/1997 vp / 23.5.1997. Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.
- HE 155/1999 vp / 10.3.2000. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4§:n muuttamisesta.
- HE 135/2002 vp / 17.9.2002. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 122/2009 vp / 8.9.2009. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta.
- Heinonen, V. 1961. Koulusaavutustestit. Jyväskylä: Gummerus.
- Heiskala, R. 2006. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 7–13.
- Heiskanen, M., Väisänen, M., Hämäläinen, T., Kojo, M. & Peussa, J. 2012. Kunnallisen palkkausjärjestelmän kehitysvaiheet. Esitelmä Kunta-alan työmarkkinaseminaarissa Raumalla 12.6.2012.
- Helin, H. 2005. Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990–2003. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 52. Acta nro 174. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Helin, H. & Oulasvirta, L. 2000. Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa H. Loikkanen & J. Saari (toim.) Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 108–125.
- Henry, M., Lingard, B., Taylor, S. & Rizvi, F. 2001. The OECD, globalisation, and education policy. Oxford: Pergamon.
- Hilpelä, J. 2001. Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatusalan tutkimuksia 1. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 139–154.
- Hirvi, V. 1994. Vapauden ja tasa-arvon herkkä suhde. Kasvatus 25 (2), 207–212.
- Hirvi, V. 1995a. Alueellinen koulutoimen hallinto – kuvia menneestä ja tule-

- vasta. Teoksessa Valtion alueellinen opetushallinto – kuvia menneestä ja tulevasta. Keski-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto 25 vuotta. Jyväskylä: Keski-Suomen lääninhallitus, 11–17.
- Hirvi, V. 1995b. Kahden järjestelmän välissä. *Opettaja* 90 (46), 19.
- Hirvi, V. 1996. Koulutuksen rytmivaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa. Helsinki: Otava.
- House, E. R. 1993. Professional evaluation: Social impact and political consequences. Newbury Park, CA: Sage.
- House, E. R. & Howe, K. R. 1999. Values in evaluation and social research. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hovi, R., Kivinen, O. & Rinne, R. 1989. Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus: ammatillisen ja akateemisen koulutuksen oikeusperustelujen muutokset suomalaisissa koulutusmietinnöissä 1800-luvulta ja 1980-luvun lopulle. Turun yliopiston julkaisuja C. Scripta lingua Fennica edita 73.
- Husén, T. 1967. International study of achievements in mathematics. A comparison of twelve countries. Volume II. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Hyttinen, T. & Tanni, K. 2012. OAJ – Vahva vaikuttaja. Helsinki: Opetusalan Ammattijärjestö OAJ.
- Hyyryläinen, E. 1999. Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 73. Hallintotiede 5.
- Härkönen, M. 1982. Kouluylivaltion ensimmäisen päällikön Casimir von Kothernin koulupolitiikka: taustaa, tavoitteita, tuloksia. Historiallisia tutkimuksia 119. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Iisalo, T. 1984. Suomen oppikoulun opetussuunnitelma vuosina 1890–1920. Tutkielmia opetuksesta valliinneista käsityksistä ja niiden muutoksista. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja A 100.
- Iisalo, T. 1988. Kouluopetuksen vaiheita: keskiajan katedraalikoulusta nykyisiin kouluihin. Helsinki: Otava.
- Jakku-Sihvonen, R. 1992. Tuloksellisuuden käsite koulutuksen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta. *Aikuiskasvatus* 12 (3), 145–148.
- Jakku-Sihvonen, R. 2001. Arvioinnin kehittyminen osaksi julkishallintoa ja koulutuksen ohjausjärjestelmää. Teoksessa R. Jakku-Sihvonen & S. Heinenen. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Arviointi 2/2001. Helsinki: Opetushallitus, 9–20.
- Jakku-Sihvonen, R. 2013. Oppimistulosten arviointijärjestelmistä ja niiden kehittämishaasteista. Teoksessa A. Räisänen (toim.) Oppimisen arvioinnin kontekstit ja käytännöt. Koulutuksen seurantaraportit 2013:3. Helsinki: Opetushallitus, 13–36.
- Jakku-Sihvonen, R. 2014. Arviointia akanvirrassa: Opetushallituksen arviointitoiminnan historiikki. Raportit ja selvitykset 2014:14. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. & Blom, H. (toim.) 1994. Lukion tila 1994. Arviointi ja seuranta 5/1994. Helsinki: Opetushallitus.

- Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. 2001. Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Arviointi 2/2001. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R., Lindström, A. & Lipsanen, S. (toim.) 1996. Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Arviointi 1/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R., Räisänen, A. & Väyrynen, P. (toim.) 1994. Virikkeitä koulutuksen arvioinnin kehittäjille. Arviointi ja seuranta 2/1994. Helsinki: Opetushallitus.
- Jalava, M. 2011. Kansanopetuksen suuri murros ja 1860-luvun väittely kansakoulusta. Teoksessa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.) Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 74–94.
- Jalava, M., Simola, H. & Varjo, J. 2012. Hallinnosta hallintaan. Koulutuksen hallinnon muutos 1960-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa P. Kettunen, P. & H. Simola (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 68–101.
- Journal of Education policy. (2009). Special issue: Data and new governance of education. 24 (2), 121–209.
- Julkisten palvelujen laatustrategia. 1998. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö.
- Juva, S. 2003. Indikaattori, arviointi, tutkimus – kansainvälinen vertailu OECD-näkökulmasta. Korkeakoulutieto 2 (1), 10–14.
- Juva, S., Kangasvieri, A. & Välijärvi, J. 2009. Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kallo, J. 2009. OECD education policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education. Research in Educational Sciences 45. Turku: Finnish Educational Research Association.
- Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1. 2004. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Kangasniemi, E. 2004. Matematiikalla se alkoi. Teoksessa K. Leimu (toim.) Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 99–121.
- Karttunen, M. O. 1983. Kansakouluntarkastajat ja heidän seuraajansa. Suomen koulutoimen piirihallinnon tarkastajamatrikkeli 1861–1980. Jyväskylä: Valtion kouluhallinnon virkamiehet.
- Karttunen, M.O. 1990. Maalaiskansakouluntarkastajana Etelä-Pohjanmaalla 1940- ja 1950-luvuilla. Teoksessa Koulu ja menneisyys XXVIII: Suomen Kouluhistoriallisen Seuran vuosikirja. Helsinki: Suomen Kouluhistoriallinen Seura, 69–82.
- Karvonen, J. 1979. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos – ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Kasvatus 10 (1), 10–14.
- Kauko, J. & Varjo, J. 2008. Age of indicators – Changes in the Finnish education policy agenda. European Educational Research Journal 7 (2), 219–231.
- Kauppinen, M. T. & Karhu, V. 2002. Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjauksen mahdollisuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30 (3), 273–283.

- Kemppainen, O. 2005. Kouluarvioinnit tulivat julkisiksi. Journalismin tehtävänä on kertoa yleisölle olennaisista asioista. *Hallinnon tutkimus* 24 (3), 131–132.
- Kettunen, P. 2004. The Nordic model and consensual competitiveness in Finland. Teoksessa A-M. Castrén, M. Lonkila & M. Peltonen (toim.) *Between sociology and history. Essays on microhistory, collective action, and nation-building. Studia Historica* 70. Helsinki: Finnish Literature Society.
- KHO. 2005. Korkein hallinto-oikeus. Asiakirjajulkisuus – Yleisöjulkisuus – Kouluarvioraporttien julkisuus – Koulukohtaisten tietojen julkisuus. Korkein hallinto-oikeus. KHO:2005:26. Diarinumero: 3332/2/03. Antopäivä 10.5.2005.
- Kiuasmaa, K. 1982. Oppikoulu 1880–1980. Oppikoulu ja sen opettajat koulujärjestyksestä peruskouluun. Oulu: Pohjoinen.
- Kivirauma, J. 1989. Erityisopetus ja suomalainen oppivelvollisuuskoulu vuosina 1921–1985. Turun yliopiston julkaisuja C. *Scripta lingua Fennica edita* 74.
- Kivirauma, J., & Jauhainen, A. 1996. Ensimmäisten kansakoulujen perustaminen sivistyneistön suurena projektina. *Kasvatus*, 27 (2), 151–159.
- KM 1899: 10. Suunnitelma Suomen kansakoulujen oppi- ja lukukirjoja varten. Tarkoitusta varten asetetun komitean mietintö. Komiteamietintö 1899: 10. Raaha: Rossander.
- KM 1916. Kansakoulun opetussuunnitelmakomitea. Sen toiminta ja suunta- viivoja kansakouluopetuksen uudistukseksi. Komiteamietintö 1916. Helsinki: Keisarillisen Senaatin kirjapaino.
- KM 1925. Maalaiskansakoulun opetussuunnitelma. Komiteamietintö 1925. Helsinki: Valtioneuvosto.
- KM 1946: 10. Kansakoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I. Komiteamietintö 1946: 10. Helsinki: Valtioneuvosto.
- KM 1952: 3. Kansakoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö II. Varsinaisen kansakoulun opetussuunnitelma. Komiteamietintö 1952: 3. Helsinki: Valtion julkaisutoimisto.
- KM 1958: 5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö. Komiteamietintö 1958: 5. Helsinki: Valtionhallinnan organisaation uudistamiskomitea.
- KM 1966: A12. Koulunuudistustoimikunnan mietintö: 1966. Komiteamietintö 1966: A12. Helsinki: Opetusministeriö.
- KM 1969: A13. Koulutusrakennekomitean mietintö. Komiteamietintö 1969: A13. Helsinki: Opetusministeriö.
- KM 1970: A4. Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I. Opetussuunnitelman perusteet. Komiteamietintö 1970: A4. Helsinki: Valtioneuvosto.
- KM 1973: 38. Oppilasarvostelun uudistamistoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1973: 38. Helsinki: Valtioneuvosto.
- KM 1975: 33. Opetussuunnitelmakomitean I välimietintö. Komiteamietintö 1975: 33. Helsinki: Valtioneuvosto.
- KM 1986: 12. Hallinnon hajauttaminen. Komiteamietintö 1986: 12. Helsinki: Valtioneuvosto.

- KM 1996: 4. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Komiteamietintö 1996: 4. Helsinki: Opetusministeriö.
- Knubb-Manninen, G. (toim.) 2005. Grundtryggheten och behövet av stöd i skolan. Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 12. Jyväskylä: Rådet för utbildningsutvärdering.
- Konttinen, R. 1995a. Arvostelusta näyttöön. Koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. Kasvatus 26 (1), 6–13.
- Konttinen, R. 1995b. Arvostelusta näyttöön – koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. Teoksessa S. Takala (toim.) Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 9–22.
- Korkeakoski, E. (toim.) 2005a. Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 1: Arviointiraportti. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 8. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Korkeakoski, E. 2005b. Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 9. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Korkeakoski, E. (toim.) 2005c. Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 10. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Korkeakoski, E., Niemi, E. K., Arra, O., Lindroos, K. & Säilä, E. (toim.) 2000. Kuntien ja koulujen arviointikäytäntöjä. Arviointi 7/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Korkiakangas, M. 1987. Suomen ensimmäinen sielutieteen (psykologian) professorin virka. Teoksessa M. Korkiakangas (toim.) Puoli vuosisataa psykologian tutkimusta ja opetusta Jyväskylässä. Jyväskylän yliopiston psykologian laitoksen julkaisuja 289, 7–22.
- Koskenniemi, M. 1985. Yleissivistävän koulutuksen hallinnon kasvu 1945–84 ja opetustapahtuma. Helsingin yliopiston opettajakoulutuslaitoksen tutkimuksia 34.
- Kosonen, P. 1998. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Kouluhallitus. 1941. Valtion oppikoulujen oppiennätykset ja metodiset ohjeet. Opetusministeriön valtion oppikouluja varten kesäkuun 19 päivänä 1941 vahvistamat oppiennätykset ja Kouluhallituksen kesäkuun 26 päivänä 1941 vahvistamat metodiset ohjeet. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Kouluhallitus. 1963. Historia ja yhteiskuntaoppi sekä taloustieto: opetusministeriö on oppiennätykset vahvistanut huhtikuun 26 päivänä 1963 ja Kouluhallituksen metodiset ohjeet helmikuun 15 päivänä 1963. Helsinki: Kouluhallitus.
- Kouluhallitus. 1978. Peruskoulun opetuksen kehittämisohjelma (1979–1984). Helsinki: Kouluhallitus.
- Kouluhallitus. 1982. Peruskoulun kehittämisohjelma 1980-luvulle. Kouluhallituksen ehdotus opetusministeriölle 30.11.1982. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kouluhallitus. 1985a. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1985. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kouluhallitus. 1985b. Kouluhallituksen tulokertomus. Helsinki: Kouluhallitus.

- Kouluhallitus. 1986a. Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevä työryhmän muistio, osa 1. Peruskoulun ja lukion tuloksellisuus. Ehdotus tuloksellisuuden arviointijärjestelmäksi Kouluhallituksessa sekä peruskoulun tilannekartoitus vuodelta 1986. Helsinki.
- Kouluhallitus. 1986b. Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevä työryhmän koulun prosessiarviointijaoston muistio, osa 2. Koulutuksen tuloksellisuuden prosessiarviointi. Helsinki.
- Kouluhallitus. 1986c. Kouluhallituksen alaisen koulutoimen ja vapaan sivistystyön tuloksellisuutta käsittelevä työryhmän vapaan sivistystyön jaoston muistio, osa 3. Vapaan sivistystyön vaikuttavuus. Ehdotus vapaan sivistystyön vaikuttavuuden seurantarajärjestelmäksi Kouluhallituksessa. Helsinki.
- Koulutoimen ylläpito. 1981. Mallikurssit kansakouluille. Koulutoimen ylläpitoa koskeva kiertokirje n:o 67 / 3.3.1981. Helsinki.
- Kumpulainen, T. (toim.) 2009. Opettajat Suomessa 2008. Helsinki: Opetushallitus.
- Kumpulainen, T. (toim.) 2011. Opettajat Suomessa 2010. Koulutuksen seurantaraportit 2011: 6. Helsinki: Opetushallitus.
- Kumpulainen, T. & Saari, S. (toim.) 2006. Opettajat Suomessa 2005. Helsinki: Opetushallitus.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos. 1989. Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Yleiskirje A 23/89. Helsinki.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos. 2000. Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Yleiskirje 15/2000. Helsinki.
- KUTHANEK. 2003. Peruspalvelujen arviointisuunnitelma vuosille 2004–2007. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. 3.12.2003.
- KUTHANEK. 2005. Peruspalvelujen arviointisuunnitelma vuodelle 2005. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta. 19.1.2005.
- KUTHANEK. 2006. Peruspalvelujen arviointisuunnitelma vuodelle 2006. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta. 14.2.2006.
- KUTHANEK. 2007. Peruspalvelujen arviointisuunnitelma vuodelle 2007. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta. 20.2.2007.
- Kupari, P & Välijärvi, J. (toim.). 2005. Osaaminen kestäväällä pohjalla. PISA 2003 Suomessa. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kupari, P, Välijärvi, J., Anderson, L., Arffman, I., Nissinen, K., Puhakka, E. & Vetteranta, J. 2013. PISA12 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:20. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kuusela, J. 2008. Koulukohtaisten keskiarvojen tulkinnoista. Muistio 3.7.2008. Helsinki: Opetushallitus.
- Kyöstiö, O.K. 1957. Suomen kouluongelmia kansainvälisessä valossa. Eripainos Keskusammattikoululehdestä 3/1957.
- Kähkönen, E. 1982. Kansanopetus Suomen Lapissa ennen kansakoulua. Lapin korkeakoulun kasvatustieteiden osaston julkaisuja. Sarja A:1. Tutkimuksia.
- Kännö, P, Laamanen, A., Stenvall, K. & Säilä, E. 2003. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Helsinki: Efektia.

- L 26/8.8.1872. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Koulujärjestys Suomen Suuriruhtinanmaalle.
- L 94/17.7.1919. Suomen hallitusmuoto.
- L 101/15.4.1921. Laki oppivelvollisuudesta.
- L 137/18.5.1923. Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista.
- L 112/23.4.1926. Laki naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan.
- L 360/26.5.1944. Laki kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetun lain muuttamisesta.
- L 247/1.7.1957. Kansakoululaki.
- L 467/24.5.1968. Laki koulujärjestelmän perusteista.
- L 534/30.8.1968. Laki Kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta.
- L 476/27.5.1983. Peruskoululaki.
- L 1052/31.12.1986. Laki korkeakoululaitoksen kehittämistä.
- L 718/29.7.1988. Laki vapaakuntakokeilusta.
- L 182/25.1.1991. Laki Opetushallituksesta.
- L 707/3.8.1992. Laki peruskoululain muuttamisesta.
- L 365/17.3.1995. Kuntalaki.
- L 22/10.1.1997. Lääninhallituslaki.
- L 628/21.8.1998. Perusopetuslaki.
- L 634/21.8.1998. Laki valtion ja yksityisen järjestämien koulutuksen hallinnosta.
- L 621/21.5.1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.
- L 348/7.4.2000. Laki lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- L 32/24.1.2003. Laki perusopetuslain 21 §:n muuttamisesta.
- L 896/20.11.2009. Laki aluehallintovirastoista.
- L 1295/30.12.2013. Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta.
- Lahelma, E. 1984. Lähtökohtia koulutuksen vaikuttavuuden seurantajärjestelmän luomiselle Kouluhallituksessa. Helsinki: Kouluhallitus, suunnittelutoimisto.
- Laine, E. & Laine, T. 2010. Kirkollinen kansanopetus. Teoksessa J. Hanska & J. Vainio-Korhonen (toim.) Huoneentaulun maailma. Kasvatus ja koulutus Suomessa keskiajalta 1860-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 258–312.
- Lampinen, O. 2003. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. 3. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Lane, J.-E. 2000. The public sector. Concepts, models and approaches. 3. painos. London: Sage.
- 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.
- Lappalainen, A. 1985. Peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessi ja peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmän muotoutuminen. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja 28.
- Lappalainen, A. 1998. Elämäntyönä tulevaisuus. Opetusalan ammattijärjestön juuret, synty ja kasvu. Helsinki: Otava.

- Laukkanen, R. 1994. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Julkaisusarja A. Tutkimuksia 59.
- Laukkanen, R. 1995. Evaluaatiotutkimuksen yhteyksistä hallinnon päätöksentekoon. *Kasvatus* 26 (2), 114–125.
- Laukkanen, R. 1998a. Accountability and evaluation: Decision-making structures and the utilization of evaluation in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research* 42 (2), 123–133.
- Laukkanen, R. 1998b. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5.
- Laukkanen, R. 2005. Arviointi osana koulutuspolitiikkaa. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, 237–240.
- Laukkanen, R. & Ollikainen, E. 2001. Kansainvälinen yhteistyö koulutuspolitiikassa. Teoksessa R. Mäkinen & O. Poropudas (toim.) Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Julkaisusarja B:67, 33–60.
- Lawn, M. 2008. An Atlantic crossing? The work of the International Examinations Inquiry, its researchers, methods and influence. Teoksessa M. Lawn (toim.) An Atlantic crossing? The work of the International Examinations Inquiry, its researchers, methods and influence. Oxford: Symposium Books, 7–38.
- Lawn, M. & Grek, S. 2012. Europeanizing education: Governing a new policy space. Oxford: Symposium Books.
- Lehikoinen, A. 2002. Tutkintojärjestelmien ja korkeakoulumallien kehitys Euroopassa. Teoksessa J-P Lijander (toim.) Omalla tiellä. Ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta. Helsinki: Edita, 340–349.
- Lehtisalo, L. 2005. Edelläajattelijain aika. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, 40–46.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1992. Koulutuspolitiikka. 3. painos. Porvoo: WSOY.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Porvoo: WSOY.
- Leimu, K. 1974. Opetustoimen evaluaatiotyön hahmotusta ja muuan sovelutus. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 221/1974.
- Leimu, K. 1997. Arvostelun kultista arviointikulttuuriin: arviointityön uusia näkymiä. *Kasvatus* 28 (2), 107–111.
- Leimu, K. 2004. Esipuhe. Teoksessa K. Leimu (toim.) Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 3–5.
- Leimu, K. & Saari, H. 1976. Koulukoe- ja arviointitoiminnan kehittämisestä Suomessa. Selosteita ja tiedotteita 77. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Leino-Kaukiainen, P. & Heikkinen, A. 2011. Yhteiskunta ja koulutus. Teokses-

- sa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.) Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 16–33.
- Liién, M. 2008. Koulujen välisiä eroja ei pidä salailla. Helsingin Sanomat. 11.6.2008. <http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Koulujen+välisiä+eroja+ei+pidä+salailla/aaHS20080611SI2Y002iip?src=haku&ref=arkisto%2F>. (Luettu 22.1.2016.)
- Lind, J. 1995. Valtionosuusuudistus poliittis-hallinnollisena päätöksentekoprosessina. Teoksessa Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaaren: artikkeleita hallinnosta ja sen historiasta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Hallintohistoriakomitea. Helsinki, 81–124.
- Linna, M. 2009. Opetusministeriö vuoden 1966 organisaatiouudistuksen jälkeen. Teoksessa V-M Ovaska & V-M Autio (toim.) Keisarillisen Suomen Senaatin Kirkollistoimikunnan ja Opetusministeriön matrikkeli 1809–2009. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2009:52, 50–51.
- Linnakylä, P. 1998. Koulutuksen kansallisen ja kansainvälisen arvioinnin haasteita. Kasvatus 29 (2), 175–189.
- Linnakylä, P. 2002. Kansainvälisten ja kansallisten oppimistulosten arviointien välisestä suhteesta. Teoksessa E. Olkinuora, R. Jaku-Sihvonen & E. Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi – lähtökohtia, malleja ja tilannekatkausia. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 31–51.
- Lipponen, P. 2006. Kansakouluhanke valtion, kunnan ja kyläyhteisöjen vallan jaon haasteena. Kansakoulujen perustaminen Kuopion maalaiskunnassa vuoteen 1907 mennessä. Helsingin yliopisto. Soveltavan kasvatustieteen laitoksen julkaisuja 264.
- Lonkila, T. 1991. Koulun tulosjohtaminen. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Lovio, M. & Sihvonen, J. 2005. Kunta koulutuksen arvioijana. Teoksessa H. K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 77–86.
- Lumijärvi, I. & Kaarlejärvi, J. 2000. Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä. Tampereen yliopisto. Hallintotiede 2000 A 23.
- Lundahl, L. 2000. A new kind of order: Swedish policy texts related to governance, social inclusion and exclusion in the 1990s. Teoksessa S. Lindblad & T. Popkewitz (toim.) Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts. A report from EGSIE project. Uppsala University. Department of Education. Uppsala reports on education 36, 166–204.
- Lundgren, U. P. 1977. Model analysis of pedagogical processes. Stockholm Institute of Education, Department of Educational Research. Studies in Education and Psychology 2.
- Lundgren, U. P. 1990. Educational policymaking. Decentralization and evaluation. Teoksessa M. Granheim, M. Kogan & Lundgren, U. P. (toim.) Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralized educational system. London: Jessica Kingsley, 66–88.

- Lyytinen, H. K. 1987. Ohjaus osana tarkastustoimintaa. Kouluhallituksen julkaisuja 1. Helsinki: Kouluhallitus.
- Lyytinen, H. K. 1995. 25-vuotias valtion alueellinen kouluhallinto. Teoksessa Valtion alueellinen opetushallinto – kuvia menneestä ja tulevasta. Keski-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto 25 vuotta. Jyväskylä: Keski-Suomen lääninhallitus, 3–9.
- Lyytinen, H. K. 2013. Koulutuksen arviointineuvosto muutospyrkimysten risti-aallokossa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudellaan. Teoksessa G. Knubb-Manninen, H. Niemi & V. Pietiläinen (toim.) Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhla-julkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 19–36.
- Lyytinen, H. K. & Anttila, P. 2005. Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, 226–236.
- Lyytinen, H. K., Jokinen, H. & Rask, S. 1989. Koulun työikäntöjen arviointi: prosessiarvioinnin näkökulma. Helsinki: Kouluhallitus.
- Lyytinen, H. K. & Lukkarinen, E. 2010. Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu ja 50. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 77–98.
- Lyytinen, H. K. & Rautama, P. 2002. Tarkastustoiminnasta valtion alueelliseen sivistyshallintoon. Teoksessa T. Holopainen, E. Lukkarinen & P. Rautama (toim.) Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan: Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry, 202–213.
- Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 113. Hallintotiede 7.
- Löfström, E., Metsämuuronen, J., Niemi, E. K., Salmio, K. & Stenvall, K. 2005. Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2/2005. Helsinki: Opetushallitus.
- MacBeath, J. 1999. Schools must speak for themselves: The case for school self-evaluation. London: Routledge.
- Malinen, P. 1992. Opetussuunnitelmat koulutyössä. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Mattila, R. 1981. Byrokratiatalkoot. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Meinander, R. & Aatonen, T. 1968. Oppikoulun hallinto. 5. uudistettu painos. Porvoo: WSOY.
- Mikkola, A. 2013. Opettajatiedonkeruu käynnistyy maaliskuussa. Etusivu 14.2.2013. <http://www.minedu.fi/etusivu/arkisto/2013/1402/tiedonkeruu.html?lang=fi>. (Luettu 22.1.2016.)
- MINS 4/2001 vp. Opetusministeriön selvitys koulutuksen arviointitoiminnasta.
- Männistö, Y. 1997. Kouluhallitus koulututkimuksen rahoittajana ja tutkimus-

- tiedon käyttäjänä. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 181.
- Naumanen, P, Leppänen, R. & Rinne, R. 2008. Euroopan unionin muuttuva koulutuspolitiikka. Teoksessa R. Rinne, L. Jögi, R. Leppänen, M. Korppas & K. Klemelä (toim.) Suomalainen ja virolainen koulutus ja EU:n uusi koulutuspolitiikka. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:208, 227–326.
- Naumanen, P & Rinne, R. 2008. Eurooppalainen koulutuspolitiikka ja Suomen linjaukset. Teoksessa R. Rinne, L. Jögi, R. Leppänen, M. Korppas & K. Klemelä (toim.) Suomalainen ja virolainen koulutus ja EU:n uusi koulutuspolitiikka. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:208, 327–367.
- Neave, G. 1998. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education* 33 (3), 265–284.
- Niemelä, M. & Saarinen, A. 2008. Monimutkaisen järjestelmän hidas muutos – Miten ja miksi valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1970-luvulta lähtien? *Hallinnon tutkimus* 27 (2), 82–86.
- Niemi, E. K. 2004. Perusopetuksen oppimistulosten kansallinen arviointi ja tulosten hyödyntäminen koulutuspoliittisessa kontekstissa. Perusopetuksen matematiikan oppimistulosten kansallinen arviointi 6. vuosiluokalla vuonna 2000. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. Osa 216.
- Niemi, E. K. & Louekoski, H. (toim.) 1995. Opetustoimen arviointi kunnassa. Arviointi ja seuranta 6/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- Niiranen, V., Stenvall, J., Lumijärvi, I., Meklin, P & Varila, J. 2005. Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? KARTUKE-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Teoksessa V. Niiranen, J. Stenvall & I. Lumijärvi (toim.) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimusohjelman julkaisuja 3. Jyväskylä: PS-kustannus, 11–47.
- Nikander, E. 1998. Kansalaisuus velvoittaa. Maaseudun kansakoulujen piiritarkastajat Suomen kansallisen sovun rakentajina vuosina 1921–1939. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 594.
- Nikander, E. 2011. Kirkollisen ja maallisen kouluhallinnon eroaminen. Teoksessa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.) Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 140–155.
- Niukkanen, S. 2006a. OECD in the eyes of Finnish education policymakers. Teoksessa J. Kallio & R. Rinne (toim.) Supranational regimes and national education policies – encountering challenge. Research in educational sciences 24. Turku: Finnish Educational Research Association.
- Niukkanen, S. 2006b. 'Yhteistyötä ilman riskejä'? OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. Osa 251.
- Nordisk skolbarometer. 2001. Attityder till skolan år 2000. TemaNord 2001: 547. Köpenhamen: Nordisk Ministerråd.
- Norris, N., Aspland, R., MacDonald, B., Schostak, J. & Zamorski, B. 1996. Arviointiraportti peruskoulun opetussuunnitelmauudistuksesta. Arviointi 11/96. Helsinki: Opetushallitus.

- Nóvoa, A. & Yariv-Mashal, T. 2003. Comparative research in education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education* 39 (4), 423–438.
- Numminen, J. 1994. Koulutuspolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Otava.
- Nurmi, V. 1988. Uno Cygnaeus. Suomalainen koulumies ja kasvattaja. Helsinki: Kouluhallitus.
- OAJ. 2007. Vastuuta tulevaisuudesta – OAJ:n strategia. Helsinki: Opettajien ammattijärjestö OAJ.
- OECD. 1973. A framework for educational indicators to guide government decisions. Paris: OECD.
- OECD. 1982. Reviews of national policies for education: Finland. Paris: OECD.
- OECD. 1992. Education at a glance 1992. OECD indicators. Paris: OECD Publishing.
- OEN. 2003. Arvioinnista. Opetusalan eettisen neuvottelukunnan kannanotto 11.12.2003.
- OEN. 2011. Arviointi kehittämisen välineeksi – Koulutuksen ja opetuksen arviointi. Opetusalan eettisen neuvottelukunnan kannanotto 10.11.2011.
- Ojala, I. 2004. Oppilaitosjohtamisen haasteet toimintaympäristön muuttuessa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 32 (3), 200–208.
- OKM. 2011. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012: 1.
- OKM. 2012a. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012: 19.
- OKM. 2012b. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012: 14.
- OKM. 2012c. Perusopetuksen laatukriteerit. Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012: 29.
- OKM. 2013a. Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan. Toim. M. Lehtonen. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013: 7.
- OKM. 2013b. Koulutuksen arviointikeskuksen sijoittamisesta päätös. Tiedote 1.3.2013. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. 2013c. Toimintakertomus 2012. Osaava-ohjelma. 30.4.2013. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Oksala, K. 1914. Oppilaiden lahjakkuuden määrittämisestä. *Kasvatus ja koulu* 1, 89–97.
- Olkinuora, E. 1973. On the problems of developing educational indicators. *Acta Sociologica* 16 (4), 284–302.
- Olkinuora, E. 1978. Koulutuksen laadullisen tuotoksen alueellista sekä sosiaali- ja sukupuoliryhmittäistä yhdenvertaisuutta kuvaavien indikaattoreiden muodostamiskokeilu kansainvälisen koulusaaeutustutkimuksen Suomen aineistosta. Tiivistelmä. University of Jyväskylä. Department of Education. Research reports N:o 71.
- Olkinuora, E. & Perkki, L. 1974. Koulutusindikaattorijärjestelmän edellytykset,

- lähtökohdat ja käytännön konstruointimahdollisuudet. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 243/1974.
- Ollikainen, A. 1999. The single market for education and national education policy. University of Turku. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 49.
- OPH. 1992. Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. 1994. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. 1995. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9/95. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. 1998a. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/98. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. 1998b. Kansallinen oppimistulosten arviointijärjestelmä. Arviointi 4/1998. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. 2001. Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2001. Helsinki: Opetushallitus.
- OPM. 1989a. Koulutuksen kehittäminen. Harjoitetun koulutuspolitiikan tulosten tarkastelua ja hahmotelmia peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittämisestä. 16.1.1989. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 1989b. Peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittäminen. Opetusministeriön pyytämät selvitykset nuorisosaasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun kehittämismuutoksista, niiden organisointitavoista ja kokeilumahdollisuuksista. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989: 54.
- OPM. 1990. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnista. Arviointimenettelyä selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990: 23.
- OPM. 1991. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996. Helsinki: Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan linja.
- OPM. 1995a. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Helsinki: Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995:1.
- OPM. 1995b. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 1996. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnot komiteamietinnöstä KM 1996: 4. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 1997. Koulutuksen arviointistrategia. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 1999. Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 2001a. Koulutuksen paikallisen tason arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2001b. EU:n koulutuspolitiikka – OPM:n strategia koulutuspoliittisessa EU-yhteistyössä. Helsinki: Opetusministeriön työryhmien muistioita 2001: 26.
- OPM. 2002a. Koulutuksen arviointitoiminnan organisointi. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2002.

- OPM. 2002b. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut. Selvitysmiehen raportti 2002. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 2004a. Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2004: 6.
- OPM. 2004b. Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten tehtäväjaon kehittäminen. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 40.
- OPM. 2006. Opetusministeriön organisaatioselvitys. Selvitysmies Lauri Tarasti. Helsinki: Opetusministeriön monisteita 2006: 3.
- OPM. 2007a. Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 27.
- OPM. 2007b. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 46.
- OPM. 2007c. Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 2007d. Koulutuksen seurantaohjelma Kunta- ja palvelurakennemuutoksen koulutuspoliittisen arvioinnin sekä eduskunnalle laadittavan koulutuksen arviointikertomuksen tueksi. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 52.
- OPM. 2008a. Koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnin järjestäminen. Sivistyspoliittinen ministerityöryhmä 28.3.2008. Helsinki.
- OPM. 2008b. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2008: 38.
- OPM. 2008c. Perusopetuksen laatukriteerit. Väliraportti 31.12.2008. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM. 2009. Perusopetuksen laatukriteerit. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2009: 19.
- Oppi ja laatu -hanke. 1996. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Virikkeitä sisäiseen arviointiin ja kehittämiseen. 1996. Helsinki: Efektia.
- Oppi ja laatu -hanke. 1998. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Virikkeitä sisäiseen arviointiin ja kehittämiseen. Helsinki: Efektia.
- Ovaska, V-M. 2009. Kasvua ja vaihtuvuutta ministeriön virkakunnassa. Teoksessa V-M. Ovaska & V-M. Autio (toim.) Keisarillisen Suomen Senaatin Kirkollistoimikunnan ja Opetusministeriön matrikkeli 1809–2009. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2009:52, 228–229.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P, Segerholm, C. & Simola, H. 2011. Fabricating quality in education: Data and governance in Europe. London: Routledge.
- Ozga, J. & Jones, R. 2006. Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), 1–17.
- Pagani, F. 2002. Peer review: A tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method. OECD General Secretariat. Directorate for Legal Affairs. SG/LEG (2002)1. Unclassified. Paris: OECD.
- Paikallisen arvioinnin ABC. 1998. Finlands Svenska Läraryrskommittén, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto.

- Pakarinen, T. & Hotti, A. 2004. Tuloksellisuusarvioinnin käyttö kunnissa ja kuntayhtymissä – kohti kestäviä työjärjestelmiä. Teoksessa P. Forma & J. Väänänen (toim.) Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla. Kuntatyö 2010 -tutkimus. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus, 275–294.
- Papadopoulos, G. S. 1994. Education 1960–1990: The OECD perspective. Paris: OECD.
- Perkinen, L. 2010. Kolme näkökulmaa tuloksellisuustarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen vertailuun. Teoksessa Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 15–24.
- Pohjois-Suomen AVI. 2011. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Oulu: Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 5/2011.
- Pohjois-Suomen AVI. 2012. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Oulu: Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 10/2012.
- Pohjois-Suomen AVI. 2014. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Oulu: Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 14/2014.
- Purhonen, K. 1993. Työelämän koululle asettamia odotuksia. Teoksessa K. Salmio (toim.) Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Opetussuunnitelmasarja 16/1993. Helsinki: Opetushallitus, 39–54.
- Pyy, I. 1998. Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 36.
- Päätös omna aloitteena tutkitussa Opetushallituksen toimintaa koulutuksen arvioinnissa koskevassa asiassa. Oikeusasiamiehen esitykset ja lausuntot 17.9.2008. Dnro 4126/2/06.
- Raivola, R. 1984. Vertaileva kasvatustiede. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja A. Tutkimusraportti n:o 30.
- Rajanen, J. 2000. Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta. Arviointi 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Rantala, J. 1997. Sopimaton lasten kasvattajaksi! Opettajiin kohdistuneet poliittiset puhdistuspyrkimykset Suomessa 1944–1948. Bibliotheca Historica 26. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.
- Rantala, J. 2003. Kansakouluntarkastaja Kouluhallituksen ja opettajiston välissä. Tarkastaja Roineen syytöstopaus 1917–1921 opettajiston ja Kouluhallituksen välisessä valtakamppailussa. Teoksessa M. Vuorio-Lehti & M. Nieminen (toim.) Kasvatushistoria nyt. Makro- ja mikrotutkimuksesta marginaalisuuden, sukupuolen ja tilan analyysiin. Kasvatustieteen tutkimuksia 14. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 79–106.
- Rantala, J. 2011. Kansakoulunopettajat. Teoksessa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.) Valistus ja koulunpenkki. Kasvatus ja koulutus Suomes-

- sa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 266–269, 273–299.
- Rapila, A. K. 1984. Etelä-Pohjanmaan kansakoulujen tarkastus talvella 1872. Teoksessa *Koulu ja menneisyys*. Suomen Kouluhistoriallisen Seuran vuosikirja 1984. Helsinki: Suomen Kouluhistoriallinen Seura, 125–143.
- Rautama, P. 2002. (toim.) *Kansakoulujen tarkastus kevätlukukaudella 1950*. Länsi-Suomen lääninhallituksen muut julkaisut 2002.
- Rautiainen, A. 2008. BSC-käyttäjättyypit Suomen kunnissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (1), 9–27.
- Rinne, R. 1984. Suomen oppivelvollisuuskoulun opetussuunnitelman muutokset vuosina 1916–1970: opetussuunnitelman intentioiden ja lähtökohtien teoreettis-historiallinen tarkastelu. *Turun yliopiston julkaisuja C* 44.
- Rinne, R. 2000. The globalisation of education: Finnish education on the doorstep of the new EU millennium. *Educational Review* 52 (2), 131–142.
- Rinne, R., Kallio, J. & Hokka, S. 2004. Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. *European Educational Research Journal* 3 (2), 454–485.
- Rinne, R. 2004. Mallioppilaana OECD:ssä? Yli kansalliset koulutustutkinnot ja Suomen rooli. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) *OECD:n teema- ja maatutkinnot. Yli kansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä?* Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2004:27, 71–86.
- Rinne, R., Kallio, J. & Hokka, S. 2004. Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. *Kasvatus* 35 (1), 34–54.
- Rinne, R., Kivirauma, J. & Lehtinen, E. 2004. *Johdatus kasvatustieteisiin*. 5. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.
- Rinne, R., Kivirauma, J. & Simola, H. 2002. Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. *Journal of Education Policy*, 17(6), 643–658.
- Rinne, R. & Nuutero, A-K. 2001. Turkulainen peruskoulu, koulutuspolitiikan muutos ja vanhempien näkökannat. Teoksessa E. Olkinuora & E. Mattila (toim.) *Miten menee peruskoulussa? Kasvatuksen ja oppimisen edellytysten tarkastelua Turun kouluissa*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:195, 87–126.
- Rinne, R. & Simola, H. 2005. Koulutuksen yli kansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta. *Tiede & Edistys* 30 (1), 6–26.
- Rinne, R., Simola, H., Mäkinen-Streng, M., Silmäri-Salo, S. & Varjo, J. 2011. Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadun arviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana. *Kasvatusalan tutkimuksia* 56. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Rinne, R. & Tuittu, A. 2011. Peruskoulu maahanmuuttaja- ja suomalaisvanhempien silmin. Teoksessa K. Klemelä, A. Tuittu, A. Virta & R. Rinne (toim.) *Vieraina koulussa? Monikulttuurinen koulu oppilaiden, vanhempien, opettajien ja rehtoreiden kokemana*. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:211, 97–157.
- Rinne, R., Tuominen, T. & Leppänen, R. 2004. Kasvava erityisopetus alempien sosiaaliryhmien lasten koulutustienä – vanhemmat tyytyväisiä. Teoksessa

- J. Kivirauma, K. Klemelä & R. Rinne (toim.) Erityisopetus laajenevana koulutienä. Turkulainen erityisopetus oppilaiden, vanhempien ja opettajien kokemana. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:203. Rauhijärvi, P. & Toivonen, E. 1986. Kunnan kouluhallinto. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Rynnänen, A. 2001. Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa A. Myllymäki & J. Vakkuri (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere: Tampere University Press, 41–61.
- Räisänen, A. & Vainio, L. (toim.) 1996. Etsi laatu itsestäsi – Itsearviointikäytäntöjä. Arviointi 12/1996. Helsinki: Opetushallitus.
- Räty, H., Snellman, L., Mäntysaari-Hetekorpi, H. & Vornanen, A. 1995. Vanhempien tyytyväisyys peruskoulun toimintaan ja koulunuudistuksia koskevat asenteet. Kasvatus 26 (3), 250–260.
- Saari, H. 1983. Koulukoetoinnin periaatteista peruskoulussa. Teoksessa V. Hirvi (toim.) Peruskoulun kehittäminen tutkimustulosten perusteella. Tutkijoiden artikkeleita peruskoulusta ja sen kehittämisestä. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Selosteita ja tiedotteita 209/1983, 104–105.
- Sahlberg, P. 2011. Finnish Lessons. What can the world learn from educational change in Finland? New York: Teachers College Press.
- Sallinen, A. 2001. Jyväskylän yliopiston lukuvuoden 2001–2002 avajaispuhe 5.9.2001. Jyväskylän yliopisto. <https://www.jyu.fi/hallinto/rehtori/sallinen/puheet/avajaiset2001>. (Luettu 28.1.2016.)
- Salmela, A. 1946. Kansakoululautakunta. Lainsäädäntö selityksineen. Helsinki: Otava.
- Salminen, J., Pietiäinen, J.-P. & Teperi, J. 1995. Yksityisoppikoulujen historia 1872–1977. Helsinki: Yksityiskoulujen liitto.
- Salmio, K. 1993. (toim.) Tuloksellisuuden arviointi koulun kehittämisen välineenä. Opetussuunnitelmasarja 16/93. Helsinki: Opetushallitus.
- Salmio, K. 2004. Esimerkkejä peruskoulun valtakunnallisista arviointihankkeista kestävän kehityksen didaktiikan näkökulmasta. Vuosien 1993–1995 valtakunnalliset kokeet ja vuoden 1998 luonnontieteiden oppimistulosten arviointi. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja 98.
- Salmio, K. & Lindroos-Himberg, K. 1995. (toim.) Askelia yleissivistävän koulutuksen arviointiin. Arviointi 2/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- Salomaa, J.E. 1939. Älykkyyden mittaaminen Suomen oloihin sovelletulla Binet-n-tyyppisellä testistöllä. Helsinki: WSOY.
- Sarjala, J. 1981. Suomalainen koulutuspolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Sarjala, J. 1982. Tuntikehysjärjestelmän koulutuspoliittinen tausta. Teoksessa L. Korhonen (toim.) Tuntikehysjärjestelmä peruskoulun kehittämisen avaimena. Kansalaiskasvatuksen keskuksen julkaisuja 48. Lappeenranta: Etelä-Saimaan kustannus, 9–17.
- Sarjala, J. 1988. Vapaakuntakokeilulla kouluhallintoon uusia työmuotoja. Suomen kunnat 67 (16), 22–23.

- Sarjala, J. 2002. Arvioinnin merkitys koulutuspolitiikassa. Teoksessa E. Olkinuora, R. Jaku-Sihvonen & E. Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi. Lähtökotia, malleja ja tilannekatsauksia. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70.
- Sarjala, J. 2008. Järki hyvä herätetty. Koulu politiikan pyörteissä. Helsinki: Kirjapaja.
- Scott, P. 1995. The meanings of mass higher education. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Scriven, M. 1991. Evaluation thesaurus. 4. painos. Newbury Park, CA: Sage.
- Segerholm, C. 2003. Researching evaluation in national (state) politics and administration: A critical approach. *The American Journal of Evaluation* 24 (3), 353–372.
- Selkee, J. 2009. Sivistystoimen hallintokysely 2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Silvennoinen, H. 2013. Koulutuksen arviointineuvoston asema arvioinnin kentällä ja koulutuspolitiikassa. Teoksessa G. Knubb-Manninen, H. Niemi & V. Pietiläinen. Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlaulkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 37–48.
- Simola, H. 1995. Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valtiollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 137.
- Simola, H. 2001. Koulupolitiikka ja erinomaisuuden eetos. *Kasvatus* 32 (3), 290–297.
- Simola 2004. Tarvitaanko koulutuspolitiikan todentumisen tutkimista vai riittääkö arviointitutkimus? *Kasvatus* 35 (3), 249–250.
- Simola, H. 2005a. The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education. *Comparative Education* 41 (4), 455–470.
- Simola, H. 2005b. Koulukohtaiset oppimistulokset ja julkisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2), 179–187.
- Simola, H. 2012. ”PISAn ihme” – suomalaisen peruskoulun menestystarina. Teoksessa P. Kettunen & H. Simola (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 435–440.
- Simola, H. & Rinne, R. 2006. Koulutuksen laadunarvioinnin yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimisesta. *Hallinnon tutkimus* 25 (3), 66–80.
- Simola, H. & Rinne, R. 2008. Researching the political effects of quality assurance and evaluation (QAE) in education – Reflections on some comparative issues in sociology and the politics of education in the audit society. Teoksessa M. A. Pereyra (toim.) *Changing knowledge and education. Communities, mobilities and new policies in global societies*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 171–183.
- Simola, H. & Rinne, R. 2010. Kontingenssi ja koulutuspolitiikka: vertailevan tutkimuksen teoreettisia edellytyksiä etsimässä. *Kasvatus* 41 (4), 316–330.

- Simola, H., Rinne, R. & Kivirauma, J. 2002. Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46 (3), 247–264.
- Simola, H., Rinne, R., Varjo, J. & Kauko, J. 2013. The paradox of the education race: How to win the ranking game by sailing to headwind. *Journal of Education Policy* 28 (5), 612–633.
- Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H. & Kauko, J. 2009. Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: A national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy* 24 (2), 163–178.
- Simola, H., Varjo, J. & Rinne, R. 2010. Vasten valtavirtaa – kontingenssi, polkuriippuvuus ja konvergenssi suomalaisen perusopetuksen laadunarviointimallin kehityskuluissa. *Hallinnon tutkimus* 29 (4), 318–334.
- Simola, H., Varjo, J. & Rinne, R. 2011a. À contre-courant: dépendance au sentier, convergence et contingence. Vers une meilleure compréhension du modèle finlandais d'assurance-qualité et d'évaluation. *Éducation et Sociétés: Revue internationale de sociologie de l'éducation* 28 (2), 35–51.
- Simola, H., Varjo, J. & Rinne, R. 2011b. Contra la corriente: Dependencia del camino, convergencia y contingencia en la comprensión del modelo finlandés de Garantía de la Calidad en Educación (QAE). *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado* 15 (1), 211–227.
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopisto. Julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22.
- SiVL 5/2001 vp / 15.6.2001. Sivistysvaliokunnan lausunto. Opetusministeriön selvitys koulutuksen arviointitoiminnasta.
- SiVL 15/2002 vp / 18.2.2003. Sivistysvaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta ”Työohjelma koulutusjärjestelmien konkreettisia tulevaisuuden tavoitteita koskevan selvityksen seurannasta”.
- SiVL 1/2004 vp / 17.2.2004. Sivistysvaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta ”Työohjelma koulutusjärjestelmien konkreettisia tulevaisuuden tavoitteita koskevan selvityksen seurannasta”.
- SiVM 3/1998 vp / 26.5.1998. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- SiVM 6/2002 vp / 3.10.2002. Sivistysvaliokunnan mietintö. Valtioneuvoston selonteko uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.
- SiVM 11/2002 vp / 28.11.2002. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- SiVM 12/2006 vp / 7.11.2006. Sivistysvaliokunnan mietintö. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko.
- SiVM 9/2009 vp / 4.11.2009. Sivistysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta.
- SM. 2004. Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointisuunnitelma vuosille 2004–2007. Hallinto 15/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

- SM. 2005. Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2004. Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalveluiden arviointi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- SM. 2006. Kunta- ja palvelurakenneuudistus. I vaiheen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 54/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- SM. 2007. Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointikohteiden kehittämistä suunnittelevan työryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 36/2007. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Smith, M. & Glass, G. 1987. Research and evaluation in education and the social sciences. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Somerkivi, U. 1978. Peruskoulun vapaudesta ja keskusjohtoisuudesta. Kasvatus 9 (1), 6–8.
- Somerkivi, U. 1982. Peruskoulu. Synty, kehittyminen ja tulevaisuus. Vantaa: Kunnallispaino.
- Somerkivi, U., Cavonius, G. & Karttunen, M.O. 1979. Kouluhallitus – Skolstyrrelsens 1869–1969. Vantaa: Kunnallispaino.
- Somerkivi, U. & Laine, O. I. 1958. Kansakoulun johtokunta ja kansakoululautakunta. Helsinki: Tammi.
- Steiner-Khamsi, G. 2000. Transferring education, displacing reforms. Teoksessa J. Schriever (toim.) Discourse formation in comparative education. New York: Peter Lang, 155–187.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto.
- Sulkunen, S., Välijärvi, J., Arffman, I., Harju-Luukkainen, H., Kupari, P., Nissinen, K., Puhakka, E. & Reinikainen, P. 2010. PISA 2009 ensituloksia. 15-vuotiaiden nuorten lukutaito sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:21.
- Suomen Kaupunkiliitto. 1991. Lappeenranta-sopimus. [1] Mittarit: kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden mittarit. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Suomen Kuntaliitto 1994. Kunnallisen palvelutuotannon laadunhallinta. 2. korjattu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto. 2000a. Suomen Kuntaliiton ARVI-hanke. 25.10.2000. Moniste. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. 2000b. Suositus valtuustotason arvioinnista. Yleiskirje 31/80/2000. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. 2000c. Käytännön esimerkkejä arvioinnin toteuttamisesta kunnissa. Esimerkkejä ja viitteitä kunnan strategisesta johtamisesta, valtuustotason arvioinnista (tarkastuslautakunta), tavoitteiden asettamisesta, palvelulupauksista, asiakastytyväisyyden ja henkilöstön aikaansaannoskyvyn mittaamisesta sekä kuntien henkilöilinpäätöksistä. Arvi-hanke. Osa 2. Moniste. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. 2001. Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia. Yleiskirje 13/80/2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto. 2003. Sivistystoimen arvioinnin indikaattorit – keskustelualoite. Yleiskirje 14/80/2003. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Suomen Kuntaliitto. 2006. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Yleiskirje 17/80/2006. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto. 2007. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Lausunto 29.11.2007. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. 2009. Lausunto perusopetuksen laatukriteereistä. Lausunto 28.8.2009. Helsinki.
- Suomen senaatti. 1916. Keisarillisen Suomen senaatin 8 päivänä elokuuta 1916 vahvistamat oppiennätykset lyseoita ja keskikouluja varten. Helsinki: Suomen senaatti.
- Syrjäläinen, E. 1997. Arvioinnin avulla laatua kouluihin – markkinahumua vai koulurealismia. Tampereen yliopiston opettajainkoulutuslaitoksen julkaisuja A 11.
- Talousneuvosto 1970a. Pöytäkirja 5/70. 11.11.1970. Helsinki.
- Talousneuvosto 1970b. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto. Pöytäkirja 15.12.1970. Helsinki.
- Talousneuvosto 1972a. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto. Elämisen laatu. Tavoitteet ja mittaaminen. Helsinki.
- Talousneuvosto 1972b. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto. Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen: Liite 3, Koulutuspolitiikan tavoitteita tutkivan työryhmän sihteeristön raportti. Helsinki.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. 1997. Educational policy and the politics of change. London: Routledge.
- Temmes, M. 2004. Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. Hallinnon tutkimus 23 (2), 86–93.
- Temmes, M., Ahonen, P & Ojala, T. 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.
- Toivonen, E. 1989. Koulun luottamushenkilön opas. Mitä kunnan koulutoimen luottamushenkilön tulisi tietää uudesta koululainsäädännöstä ja koulun kehittämisestä. 4.–5. painos. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Trohler, D. 2013. The OECD and Cold War culture: Thinking historically about PISA. Teoksessa H.-D. Meyer & A. Benavot (toim.) PISA, power, and policy – The emergence of global education governance. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford: Symposium Books, 141–161.
- Tuomaala, S. 2011. Kamppailu yhteisestä koulusta ja oppivelvollisuudesta. Teoksessa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.) Valistus ja koulunpennkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 95–110.
- Tuomola, U. 1969. Kansakouluntarkastajaan kohdistuvista rooli-odotuksista. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 18.
- UOE. 2004. UOE data collection manual. 2004 data collection of educational systems. Paris: UNESCO-UIS. OECD. EUROSTAT.
- Vaherva, T. 1983. Koulutuksen vaikuttavuus. Käsitemaalyttistä tarkastelua ja viitekehysten hahmottelua. Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitoksen julkaisuja A 1.

- Vahervuo, T. 1958. Arvosanojen antaminen. Helsinki: Otava.
- Valovirta, V. & Hjelt, M. 2005. Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Hallinnon tutkimus 24 (3), 95–111.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 1991. Keskiasteen koulutuksen kehittämistoiminnan tavoitteita ja niiden toteuttamista koskevan tarkastuksen loppuraportti. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2009. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.
- Valtiopäiväasiakirjat. 1990. Helsinki: Eduskunta.
- Valtiopäiväasiakirjat. 1997. Helsinki: Eduskunta.
- Valtiopäiväasiakirjat. 1998. Helsinki: Eduskunta.
- Valtiopäiväasiakirjat. 2002. Helsinki: Eduskunta.
- Valtiopäiväasiakirjat. 2006. Helsinki: Eduskunta.
- Valtiovarainministeriö. 2007. Yhteinen arviointimalli CAF (Common Assessment Framework): organisaation kehittäminen itsearviointin avulla. CAF 2006. Helsinki: Edita Prima.
- Varjo, J. 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209.
- Varjo, J. 2011a. Eurooppalainen ulottuvuus – Koulutuksen laadunarviointi ja Euroopan unioni. Teoksessa R. Meriläinen & M. Vuorio-Lehti (toim.) Toisen asteen koulutuksen kehittäminen yleissivistyksen ja koulutuspolitiikan ristipaineissa 1990-luvulla. OKKA-säätiön vuosikirja 2011. Helsinki: OKKA-säätiö.
- Varjo, J. 2011b. Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina. Kasvatus & Aika 5 (1), 79–113.
- Varjo, J. & Kauko, J. 2008. Indikaattorien aika – koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. Kasvatus 39 (3), 149–163.
- Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. 2013. Finland's PISA results: An analysis of dynamics in education politics. Teoksessa H.-D. Meyer & A. Benavot (toim.) PISA, power, and policy – The emergence of global education governance. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford: Symposium Books, 51–76.
- Varjo, J., Simola, H., Rinne, R., Pitkänen, H. & Kauko, J. 2011. Perusopetuksen arvioinnin toiuudet – mukautumista vai omaperäisyyttä? Teoksessa R. Rinne, A. Jauhiainen, J. Tähtinen & M. Broberg (toim.) Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehyksessä. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 275–302.
- Vedung, E. 2003. Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat. FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki: Stakes.
- Vedung, E. 2004. Arviointiaallon muodot ja suunnat. Yhteiskuntapolitiikka 69 (3), 242–250.
- Virtanen, A. 2002. Uudella koulutuksella uudelle vuosihannelle. Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka. Helsinki: Opetusministeriö.

- Vitikka, E. 2009. Opetussuunnitelman mallin jäsennys: sisältö ja pedagogiikka kokonaisuuden rakentajana. Kasvatustieteellinen tutkimus 44. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- VM. 1999. Valtionhallinnon arviointiryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 14/1999. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VM. 2009. Läänihallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008. Läänihallitusten suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2009.
- VM. 2010. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 26/2010.
- VM. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013.
- VM & Suomen Kuntaliitto 1993. Laatuhaaste. Laatuajattelua julkishallintoon. 1993. Kunta ja laatu -projekti. Helsinki. Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- VN. 1993a. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996: Valtioneuvoston päätös 18.6.1993.
- VN. 1993b. Valtioneuvoston päätös 834/1993 vp / 23.9.1993. Valtioneuvoston päätös peruskoulun tuntijaosta.
- VN. 1998. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Helsinki.
- VN. 1995. Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma 13.4.1995. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VN. 1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VN. 2003a. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VN. 2003b. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VN. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VN. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNS 3/1990 vp. Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämislinjat. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle 22.5.1990. Helsinki: Valtioneuvosto.
- VNS 2/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Helsinki.
- VNS 4/2006 vp. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle. Helsinki: Opetusministeriön julkaisu 2006: 24.
- VSV. 2006. "Käy useammin!" Kokemuksia ja muistikuvia koulujen tarkastustoiminnan viimeisiltä vuosikymmeniltä. Raportti entisille kansakoulun ja koulutoimentarkastajille tehdyn kyselyn vastauksista. Tampere 11.9.2006. Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet VSV ry.

- Vuorela, T. 1980. Opetusministeriön historia II. Taantumuksesta uudistuksiin 1825–1868. Helsinki: Opetusministeriö.
- Vuorela, T. 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Vuorio-Lehti, M & Jauhiainen, A. 2008. Laurin Zilliacus and the "war" against Finnish Matriculation Examination. Teoksessa M. Lawn (toim.) *An Atlantic crossing? The work of the International Examinations Inquiry, its researchers, methods and influence.* Oxford: Symposium Books, 137–156.
- Väljijärvi, J. 2008. Arviointi – itsetarkoitus vai pedagogiikan työkalu? Teoksessa R. Meriläinen (toim.) *Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla.* OKKA-säätiön vuosikirja 2008. Helsinki: OKKA-säätiö, 32–46.
- Väljijärvi, J., Linnakylä, P. & Kupari, P. 2005. Kansalliset arviointitutkimukset. Teoksessa K. Hämäläinen, A. Lindström & J. Puhakka (toim.) *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina.* Helsinki: Yliopistopaino.
- Väljijärvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P. & Arffman, I. 2002. The Finnish success in PISA – and some reasons behind it. PISA 2000. University of Jyväskylä: Institute for Educational Research.
- Väljijärvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P., Malin, A. & Puhakka, E. 2001. Suomen tulevaisuuden osaajat. 15-vuotiaiden nuorten lukutaito sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen kansainvälisessä vertailussa. PISA 2000 -tutkimuksen ensituloksia. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Kirjoittajat

Janne Varjo, dos., FT, työskentelee yliopistonlehtorina Helsingin yliopiston käyttäytymistieteiden laitoksella Koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusyksikössä (KUPOLI), jossa hän opettaa mm. kasvatussosiologiaa, koulutuksen hallintoa ja taloutta sekä kasvatuksen yhteiskuntahistoriaa. Varjo johtaa Peruskoulutuksen poliittiset dynamiikat Pohjoismaissa (DYNØ) -tutkimushanketta sekä toimii tutkijana maahanmuuttajanuorten toisen asteen siirtymä tutkimisessa tutkimushankkeessa (Transitions and educational trajectories of immigrant youth, TRANSIT).

Hannu Simola, professori, työskentelee Helsingin yliopiston Käyttäytymistieteiden laitoksella ja Koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusyksikössä (KUPOLI). Hänen tutkimusintressinsä kohdistuvat koulutuspolitiikkojen dynamiikkojen vertailuun, opettajuuden sosioanalyysiin ja mahdollisen sosiologiaan.

Risto Rinne, professori, on Turun yliopiston Elinikäisen oppimisen ja koulutuksen tutkimuskeskuksen (CELE) ja kasvatustieteiden laitoksen johtaja sekä tiedekunnan varadekaani. Hän johtaa myös koko maan kasvatustieteiden yksiköiden yhteistä kansallista tohtoriohjelmaa (FinEd) sekä Turun yliopiston Koulutuspolitiikan, elinikäisen oppimisen ja vertailevan koulutustutkimuksen tohtoriohjelmaa (KEVEKO). Hänen keskeisiä tutkimuskenttiään ovat kasvatussosiologia, koulutuspolitiikka, vertaileva koulutustutkimus, kasvatushistoria, koulutuksen hallinnan tutkimus ja korkeakoulututkimus.

Suomen kasvatustieteellisen seuran
Kasvatusalan tutkimuksia -sarjan julkaisuja

- 69/2015 Suvi Jokila, Johanna Kallo, Risto Rinne (toim.): **Comparing Times And Spaces. Historical, Theoretical and Methodological Approaches to Comparative Education.** (258 s.) 30,00 e
- 68/2015 Piia Seppänen, Mira Kalalahti, Risto Rinne, Hannu Simola (toim.): **Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka.** (550 s.) 35,00 e
- 67/2015 Markku Jahnukainen, Elina Kontu, Helena Thuneberg, Mari-Paoliina Vainikainen (toim.): **Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen.** (205 s.) 30,00 e
- 66/2014 Hannu L.T. Heikkinen, Josephine Moate, Marja-Kristiina Lerkkanen (Eds.): **Enabling Education. Proceedings of the annual conference of Finnish Educational Research Association FERA 2013.** (287 s.) 31,00 e
- 65/2014 Jaana Saarinen, Hanna Ojala, Tarja Palmu (toim.): **Eroja ja vaarallisia suhteita: keskustelua feministisestä pedagogiikasta.** (259 s.) 30,00 e
- 64/2013 Jukka Rantala, Matti Rautiainen (toim.): **Salonkikelpoiseksi maisterikoulutukseksi. Luokanopettaja- ja opinto-ohjaajakoulutusten akatemisoitumiskehitys 1970-luvulta 2010-luvulle.** (204 s.) 30,00 e
- 63/2013 Fred Dervin, Laura Keihäs: **Johdanto uuteen kulttuurienväliseen viestintään ja kasvatukseen.** (160 s.) 29,00 e
- 62/2013 Liisa Tainio, Heidi Harju-Luukkainen (toim.): **Kaksikielinen koulu – tulevaisuuden monikielinen Suomi. Tvåspråkig skola – ett flerspråkigt Finland i framtiden.** (371 s.) 32,00 e
- 61/2012 Päivi Atjonen (toim.): **Oppiminen ajassa – kasvatustieteen päivien parhaat esitelmät artikkeleina.** (455 s.) 34,00 e
- 60/2012 Arto Kallioniemi, Arja Virta (toim.): **Ainedidaktiikka tutkimuskohteena ja tiedonalana.** (441 s.) 34,00 e
- 59/2012 Joel Kivirauma, Arto Jauhiainen, Piia Seppänen, Tuuli Kainisto (toim.): **Koulutuksen yhteiskunnallinen ymmärrys – Social Perspectives on Education.** (393 s.) 30,00 e

- 58/2012 Risto Rinne, Arto Jauhiainen, Hannu Simola, Reeta Lehto, Annukka Jauhiainen, Anne Laiho: **Valta, uusi yliopistopoliittikka ja yliopistotyö Suomessa. Managerialistinen hallintapoliittikka yliopistolaisten kokemana.** (392 s.) 32,00 e
- 57/2012 Liisa Karlsson, Reeli Karimäki (toim.): **Sukelluksia lapsinäkökulmaiseen tutkimukseen ja toimintaan.** (352 s.) 32,00 e
- 56/2011 Risto Rinne, Hannu Simola, Mirka Mäkinen-Streng, Sari Silmäri-Salo, Janne Varjo: **Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana.** (356 s.) 28,00 e
- 55/2011 Antti Saari: **Kasvatustieteen tiedontahto. Kriittisen historian näkökulmia suomalaiseen kasvatukseen tutkimukseen.** (461 s.) 30,00 e
- 54/2011 Risto Rinne, Juhani Tähtinen, Arto Jauhiainen, Mari Broberg (toim.): **Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehyksessä.** (568 s.) 32,00 e
- 53/2011 Johanna Lasonen, Jani Ursin (toim.): **Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia.** (330 s.) 28,00 e
- 52/2010 Arto Kallioniemi, Auli Toom, Martin Ubani, Heljä Linnansaari (toim.): **Akateeminen luokanopettajakoulutus. 30 vuotta teoriaa, käytäntöä ja maistereita.** (419 s.) 30,00 e
- 51/2010 Pirjo Aunio, Markku Jahnukainen, Mirjam Kalland, Jussi Silvonen (Eds.): **Piaget is dead, Vygotsky is still alive, or? An honorary book for professors Airi and Jarkko Hautamäki.** (332 s.) 28,00 e
- 50/2010 Silja Rajander: **School and choice: An ethnography of a primary school with bilingual classes.** (436 s.) 29,00 e
- 49/2010 Sirkka Laihiala-Kankainen, Ulve Kala-Arvisto, Inger Kraav, Svetlana Raschetina: **Ninth graders' values, goals and views about learning and school A comparative analysis in three countries: Finland, Russia, Estonia.** (215 s.) 27,00 e
- 48/2010 Jaakko Kauko, Risto Rinne, Heli Kynkäänniemi (Eds.): **Restructuring the Truth of Schooling – Essays on Discursive Practices in the Sociology and Politics of Education. A Festschrift for Hannu Simola.** (287 s.) 27,00 e
- 47/2010 Päivi Siivonen: **From a “Student” to a Lifelong “Consumer” of Education? Constructions of Educability in Adult Students' Narrative Life Histories.** (331 s.) 28,00 e

- 46/2009 Mira Huusko: **Itsearviointi suomalaisissa yliopistoissa: arvoja, kehittämistä ja imagon rakentamista.** (262 s.) 27,00 e
- 45/2009 Johanna Kallo: **OECD education policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education.** (428 s.) 29,00 e
- 44/2009 Erja Vitikka: **Opetussuunnitelman mallin jäsenyys. Sisältö ja pedagogiikka kokonaisuuden rakentajina.** (294 s.) 27,00 e
- 43/2009 Johanna Lasonen, Mia Halonen (toim.): **Kulttuurienvälinen osaminen koulutuksessa ja työelämässä.** (155 s.) 26,00 e
- 42/2009 Ari Kivelä, Ari Sutinen (toim.): **Teoria ja traditio. Juhlakirja Pauli Siljanderille.** (293 s.) 27,00 e
- 41/2008 Kristiina Lappalainen, Matti Kuittinen, Matti Meriläinen (toim.): **Pedagoginen hyvinvointi.** (220 s.) 27,00 e
- 40/2008 Arto Kallioniemi, Auli Toom, Martin Ubani, Heljä Linnansaari, Kristiina Kumpulainen (toim.): **Ihmistä kasvattamassa: Koulutus – Arvot – Uudet avaukset. Professori Hannele Niemen juhlakirja.** (441 s.) 29,00 e
- 39/2008 Arja Virta: **Kenen historiaa monikulttuurisessa koulussa.** (191 s.) 26,00 e
- 38/2008 Pauli Siljander, Ari Kivelä (toim.): **Kasvatustieteen tila ja tutkimuskäytännöt. Paradigmat katosivat, mitä jäljellä?** (490 s.) 28,00 e
- 37/2008 Mirja-Tytti Talib, Päivi Lipponen: **Kuka minä olen? Monikulttuuristen nuorten identiteettipuhetta.** (178 s.) 27,00 e
- 36/2008 Risto Rinne, Nina Haltia, Hanna Nori, Arto Jauhiainen: **Yliopiston porteilla. Aikuiset ja nuoret hakijat ja sisäänpäässet 2000-luvun alun Suomessa.** (424 s.) 28,00 e
- 35/2008 Marjatta Lairio, Hannu L.T. Heikkinen, Minna Penttilä (toim.): **Koulutuksen kulttuurit ja hyvinvoinnin politiikat.** (227 s.) 27,00 e
- 34/2007 Jyrki Huusko, Janne Pietarinen, Kirsi Pyhältö, Tiina Soini: **Yhtenäisyyttä rakentava peruskoulu. Yhtenäisen perusopetuksen ehdot ja mahdollisuudet.** (189 s.) 26,00 e
- 33/2007 Juhani Tähtinen, Sari Havu-Nuutinen (toim.): **Neljäkymmentä vuotta tiedeseuraa. Suomen kasvatustieteellisen seuran 40-vuotisjuhla-kirja.** (392 s.) 27,00 e
- 32/2007 Hans Gruber, Tuire Palonen (Eds.): **Learning in the workplace – new developments.** (262 s.) 27,00 e
- 31/2007 Janne Säntti: **Pellon pientareelta akateemisiin sfääreihin. Opet-**

- tajuuden rakentuminen ja muuttuminen sotienjälkeisessä Suomessa opettajien omaelämäkertojen valossa. (502 s.) 30,00 e
- 30/2007 Mari Murtonen, Juhani Rautopuro, Pertti Väisänen (Eds.): **Learning and Teaching of Research Methods at University.** (256 s.) 27,00 e
- 29/2007 Juhani Tähtinen, Simo Skinnari (toim.): **Kasvatus- ja koulukysymys Suomessa vuosisatojen saatossa.** (675 s.) 32,00 e
- 28/2007 Risto Rinne, Anja Heikkinen, Petri Salo (Eds.): **Adult Education – Liberty, Fraternity, Equality? Nordic Views on Lifelong Learning.** (414 s.) 30,00 e
- 27/2006 Mirja-Tytti Talib (Ed.): **Diversity – a challenge for educators.** (160 s.) 26,00 e
- 26/2006 Pia Seppänen: **Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa.** (348 s.) 27,00 e
- 25/2006 Ritva Jakku-Sihvonen, Hannele Niemi (Eds.): **Research-based Teacher Education in Finland – Reflections by Finnish Teacher Educators.** (230 s.) 26,00 e
- 24/2006 Johanna Kallo, Risto Rinne (Eds.): **Supranational Regimes and National Education Policies – Encountering Challenge.** (377 s.) 28,50 e
- 23/2005 Rauni Räsänen, Johanna San (Eds.): **Conditions for Intercultural Learning and Co-operation.** (216 s.) 26,00 e
- 22/2005 Reetta Mietola, Elina Lahelma, Sirpa Lappalainen, Tarja Palmu (toim.): **Kohtaamisia kasvatuksen ja koulutuksen kentillä. Eron- tekoja ja yhdessä tekemistä.** (270 s.) 26,00 e
- 21/2005 Mirja-Tytti Talib: **Eksotiikkaa vai ihmisarvoa. Opettajan moni- kulttuurisesta kompetensista.** (146 s.) 24,00 e
- 20/2004 Päivi Atjonen: **Pedagoginen etiikka koulukasvatuksen karttana ja kompassina.** (162 s.) 25,00 e
- 19/2004 Tuija Metso: **Koti, koulu ja kasvatus. Kohtaamisia ja rajankäyn- tejä.** (218 s.) 24,00 e
- 18/2003 Risto Rinne, Joel Kivirauma (toim.): **Koulutuksellista alaluokkaa etsimässä. Matala koulutus yhteiskunnallisen aseman määrittä- jänä Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla.** (337 s.) 26,00 e
- 17/2003 Risto Rinne, Mikko Aro, Joel Kivirauma, Hannu Simola: **Adolescent Facing the Educational Politics of the 21th Century. Compa- rative Survey on Five National Cases and Three Welfare Models.** (291 s.) 25,00 e

- 16/2003 Ari Sutinen: **Kasvatus ja kasvu. George H. Meadin kasvatusajattelu John Deweyn ja Charles S. Peircen filosofian valossa.** (246 s.) 24,00 e
- 15/2003 Anne Nevgi, Kirsi Tirri: **Hyvää verkko-opetusta etsimässä.** (222 s.) 24,00 e
- 14/2003 Minna Vuorio-Lehti, Marjo Nieminen (toim.): **Kasvatusthistoria nyt. Makro- ja mikrotutkimuksesta marginaalisuuden, sukupuolen ja tilan analyysiin.** (291 s.) 23,50 e
- 13/2003 Pasi Sahlberg, John Berry: **Small group learning in mathematics. Teachers' and pupils' ideas about groupwork in school.** (161 s.) 23,50 e
- 12/2003 Pekka Rantanen: **Enemmän vähemmällä. Monivalintatehtävien mittaustarkkuuden nostaminen.** (218 s.) 23,50 e
- 11/2002 Kaarina Laine, Marita Neitola (toim.): **Lasten syrjäytyminen päiväkodin vertaisryhmästä.** (168 s.) 23,50 e
- 10/2002 Elina Harjunen: **Miten opettaja rakentaa pedagogisen auktoriteetin? Otteita opettajan arjesta.** (514 s.) 29,00 e
- 9/2002 Jukka Husu: **Representing the practice of teachers' pedagogical knowing.** (250 s.) 23,50 e
- 8/2002 Markku Vanttaja: **Koulumenestyjät.** (300 s.) 24,00 e
- 7/2001 Juhani Rautopuro, Pertti Väisänen: **Experiencing studies at the University of Joensuu. Modelling a student cohort's satisfaction, study achievements and dropping out.** (99 s.) 18,50 e
- 6/2001 Leena Koski: **Hyvän lapsen ja kasvattamisen ideaalit. Tutkimus aapisten ja lukukirjojen moraalisen kosmologian muutoksista itsenäisyyden aikana.** (223 s.) 23,50 e
- 5/2001 Reijo Byman: **Curiosity and Exploration: A Conceptual Overview and Structural Modeling.** (222 s.) 23,50 e
- 4/2001 Sari Husa, Jarmo Kinos: **Akateemisen varhaiskasvatuksen muotoutuminen.** (156 s.) 22,00 e
- 3/2001 Erkki Olkinuora, Mirjamajja Mikkilä-Erdmann, Sami Nurmi, Maria Ottoson: **Multimedia-oppimateriaalin tutkimuspohjaista arviointia ja suunnittelun suuntaviivoja.** (180 s.) 23,50 e
- 2/2001 Raija Huhmarniemi, Simo Skinnari, Juhani Tähtinen (toim.): **Platonista transmodernismiin.** (530 s.) 28,50 e
- 1/2001 Arto Jauhiainen, Risto Rinne, Juhani Tähtinen (toim.): **Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit.** (400 s.) 27,00 e