

Aikuiskoulutuksen arviointi Suomessa

RIIPPUMATTOMAAN ARVIOINTI-TIETOOON ON MONET TARPEET

Koulutuksen arviointineuvosto aloitti toimintansa Jyväskylän yliopiston yhteydessä keväällä 2004. Sen toimialaan kuuluvat toisen asteen ammatillinen aikuiskoulutus sekä vapaa sivistystyö. Arviointi on rakennettu asiantuntijain verkostojen perustalla. Ensimmäisinä suurina hankkeina arviointineuvosto kävi käsiksi aikuisten ammatillisiin oppimismahdollisuuksiin sekä vapaan sivistystyön palvelukykyyn ja vaikuttavuuteen.

HEIKKI SILVENNOINEN & JUHA SIHVONEN

Arviointitiedon kasvavan tarpeen taustalla on koulutuspoliittisen ohjausideologi-an muutos budjetti- ja normiohjauksesta informaatio- ja tulosohjaukseen. Avoimempi koulutuspolitiikka, päätösvallan hajauttaminen, julkisten menojen leikkaus, oppilaitosten ja opiskelijoiden itseohjautuvuus sekä pedagogisten ratkaisujen valinnaisuus ovat osaltaan lisänneet tarvetta koulutuksen arviointiin, kuten Linnakylä ja Välijärvi (2005, 14; Linnakylä 2002) toimintaympäristön muutosta kuvaavat. Arviointitietoa tarvitaan niin valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon kuin koulutuksen paikallisen kehittämisen pohjaksi.

Lisääntyvän arviointitiedon potentiaalisia käyttäjätahoja on useita, valtio koulutuksen rahoittajana, kunnat ja koulutuksen järjestäjät, oppilaitokset, opettajat ja opiskelijat sekä kansalaiset veronmaksajina. Aina ei tietystä näkökulmasta toteutetulla arvioinnilla voida palvella kaikkia tiedon tarvisijoita, joskin esimerkiksi Koulutuksen arviointineuvoston ohjelma-asiakirjassa *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* (2005) korostetaan koulutuksen arvioinnin monitahoisuutta, jotta mahdollisimman monien relevanttien tahojen näkökulmat ja näkemykset saadaan mukaan.¹

Valtakunnallisen aikuiskoulutuspolitiikan kanalta on tärkeää tuottaa tietoa, jonka avulla voidaan huolehtia siitä, että aikuiskoulutuksen kokonaisuus esimerkiksi koulutustarjonnaltaan ja toimintatavoiltaan vastaa yhteiskunnallista muu-

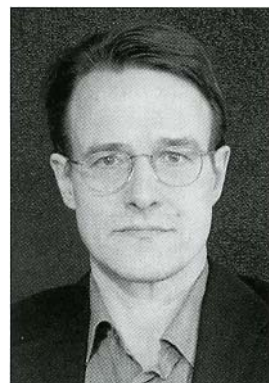
tosta sekä nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeita. Esimerkiksi ammatillista aikuiskoulutusta käsittelevän arviointihankkeen (2005) tuottamaa tietoa voidaan käyttää kehitettäessä ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä ja palvelukykyä sekä edistettäessä koulutuksellista tasa-arvoa ja koulutuksen saavutettavuutta maan kaikissa osissa. Aikuiskoulutuksen kenttä kaikkineen on hyvin monenkirjainen, mihin asiaan OECD:n (1999) teematutkintakin Suomen osalta kiinnitti huomiota.

Aikuiskoulutusta antavia oppilaitoksia on noin tuhat² ja aikuisväestön osallistuminen koulutukseen kansainvälisesti vertaillen korkealla tasolla (katso taulukko 1). Eri-laisten järjestäjien koulutustavoitteet (ja resurssit) vaihtelevat suuresti, eikä heterogeenista kokonaisuutta ole helppo hahmottaa, saati ohjata.

Valtiovallan ja kansalaisten ohella koulutuksen järjestäjät ovat tärkeä arviointitiedon käyttä-



Heikki Silvennoinen



Juha Sihvon

Taulukko 1. Aikuiskoulutusta antavat oppilaitokset ja niiden aikuiskoulutukseen osallistuneet sekä opetustunnit vuonna 2002

	Oppilaitokset	Osallistuneet	Opetustunnit
Ammatilliset oppilaitokset			
ammattilliset oppilaitokset	202	92 783	1 479 171
ammattilliset erityisoppilaitokset	13	3 471	122 161
ammattilliset erikoisoppilaitokset	43	250 399	617 685
ammattilliset aikuiskoulutuskeskukset	42	136 953	3 162 595
yliopistot	20	147 767	286 897
ammattikorkeakoulut	30	98 805	1 011 802
Yleissivistävät oppilaitokset			
aikuislukiot	477*	199 235	336 212
kansalais- ja työväenopistot	259	1 071 334	2 064 974
kansanopistot	89	159 430	670 654
opintokeskukset	11	312 959	244 047
kesäyliopistot	21	71 453	87 672
liikunnan koulutuskeskukset	13	101 915	143 984
musiikkioppilaitokset	92	7 814	96 466

* Vuonna 1999 muuttuneen oppilaitostyyppiluokituksen vuoksi aikuislukioita ei luokitella erikseen, mistä syystä taulukossa mukana kaikki lukiot.

jätaho. Lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjät voivat lainsäädännön rajoissa järjestää koulutuksen parhaaksi katsomallaan tavalla. Koulutuksen järjestäjät tarvitsevat arviointitietoa paitisi tavoitteiden toteutumisen seurantaan myös koulutuksen kehittämiseen. Koulutuksen järjestäjillä on toki lain mukaan velvollisuus myös itse arvioida järjestämänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Kansalaisilla taas on oikeus saada tietoa siitä, miten koulutukseen käytettyjä verorahoja käytetään ja millaisia tuloksia niillä saadaan aikaan. Harjoitetun (koulutus)politiikan arviointi on edustuksellisen demokratian kannalta tärkeää: ilman punnittua tietoa ja faktaperäisiä arvioita harjoitetusta politiikasta kansalaisten on erittäin vaikea osallistua valitsijoina demokratian toimintaan. Toisaalta kansalaiset tekevät joka tapauksessa omia arvioitaan koulutuksesta --- enemmän tai vähemmän systemaattisesti tuotetun tiedon varassa.

MIKSI SIIRRYTTIIN NYKYJÄRJESTELMÄÄN?

Kasvavaan arviointitoimintaan kohdistuu luonnollisesti myös kovemmat riippumattomuuden ja laadun vaatimukset. Arvioinnin olisi palveltava sekä tilivelvollisuutta että kehittämistä.

Pohtiessaan tämän vuosikymmenen alussa koulutuksen arvioinnin tilaa ja uudelleen organisoinnin tarpeita eduskunnan sivistysvaliokunta totesi, että koulutusprosessien ennako-ohjauksesta on yhä enemmän siirrytty koulutuksen tavoitteisiin ja toimintaan perustuvaan lainsäädäntöön. Valiokunnan mukaan nykyisessä toimintakulttuurissa koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset voivat aiempaa itsenäisemmin päättää toiminnastaan kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Koulutuksen arvioinnilla on siten keskeinen merkitys ja painoarvo uudessa ohjausjärjestelmässä. (SivL 5/2001).

Toki koulutuksen arvioinnilla on pitempikin historia. Esimerkiksi oppiainekohtaisia arviointeja tehtiin 1960-luvulta alkaen. Sitä ennen koulutuksen tarkastustoimintakin oli yhdenlaista arviointia (Lyytinen & Anttila 2005). Varsinaisesti valtakunnallinen koulutuksen arviointi ja sen kehittäminen aloitettiin Opetushallituksessa 1990-luvun alkupuolella (ks. Välijärvi ym. 2005). Korkeakoulutuksen arviointi on Suomessa organisoitu muun koulutuksen arvioinnista erillään. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen arvioinnista on vastannut Korkeakoulujen arviointineuvosto vuodesta 1996 lähtien. Arvioinnin merkitys korostui aivan uudella tavalla koulutusta koskevien lakimuutoksista lähtien vuonna 1999. Sitä en-

nen arvioinnilla ei ollut lainsäädännöllistä perustaa. Vuoden 1999 lainsäädännössä vastuu yleisivistävän koulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen arvioinnin kehittämisestä sekä ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanosta määrättiin Opetushallitukselle. Opetusministeriö ohjasi ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanoa ja arvioinnin kehittämistä vuoden 1998 lopussa antamallaan määräyksellä (19/01/98).

Koulutuslainsäädännön valmisteluasiakirjoissa korostettiin ulkopuolista arviointia ja arviointitoiminnan itsenäisyyttä kehittämistyöstä. Sivistyspoliittisen valiokunnan ottaman kannan mukaan arviointi tuli järjestää siten, etteivät henkilöt, jotka ovat osallistuneet koulutuksen tavoitteiden ja sisältöjen valmisteluun, toimi saman koulutuksen arvioijina (SiVL 5/2001). Opetusministeriön selvityksen mukaan arviointitoiminnan asema Opetushallituksen organisaatiossa ei taannut riittävää riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä. Sen takia nähtiin välttämättömäksi uudistaa opetustoimen kansallisen arviointitoiminnan organisaatio. Eduskunnalle annetussa selvityksessä (2001) arviointijärjestelmän kriittisinä kohtina nähtiin arvioinnin **riippumattomuus, osuvuus, tehokkuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus**.

AIKUISKOULUTUKSEN ARVIINTI VERKOSTONA

Riippumattomuuden ja uskottavuuden lisääntymisen ohella merkityksellistä arvioinnin uudelleen organisoinnissa oli siirtyminen verkostomaiseen toimintatapaan. Ulkopuolista arviointia varten perustettu koulutuksen arviointineuvosto organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona. Arviointityön organisointi verkostona perustuu lakiin, jota täsmennettiin edelleen asetuksella (SA 150/2003).

Koulutuksen arviointineuvoston arviointitoiminnan periaatteita ja vuosien 2004–2007 arviointiohjelmaa linjaa *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta*. Siinä todetaan, että verkostomaisen toimintatavan avulla edistetään eri asiantuntijoiden tahojen yhteistyötä. Toiminta perustuu vastaavuoiseen kumppanuuteen, jossa osapuolet sitoutuvat toimimaan yhteisten periaatteiden mukaisesti. Arviointiverkoston muodostuvat sektori-kohtaisesti parhaista kansallisista ja kansainvälisistä asiantuntijoista. Uusi arviointijärjestelmä rakentuu jo olemassa olevan infrastruktuurin va-

raan. Laissakin mainittujen yliopistojen ja erityisesti tietenkin koulutustutkimusta harjoittavien laitosten ohella arviointiasiantuntijoiden verkostoon kuuluvat luontevasti myös Opetushallitus³, Tilastokeskus, Stakes ja monet erilliset tutkimuslaitokset ja ammattikorkeakoulut sekä esimerkiksi lääninhallitukset, jotka huolehtivat kuntien peruspalveluiden arvioinnista alueellaan.

Koulutuksen arviointia koskevassa asetuksessa (150/2003) sanotaan, että arviointitiedon tulee olla luotettavaa ja vertailukelpoista ja arvioinnissa tulee hyödyntää olemassa olevaa tilasto- ja rekisteritietoa sekä muuta tietoa. Koulutuksen arviointia tekevät julkisella rahoituksella useat tahot vailla koordinoitua tai järkipäistä yhteen sovittamista. Suomessa tuotetaan paljon aineistoja ja tutkimusta, joita ei koordinoitusti hyödynnetä niin tehokkaasti kuin olisi järkevää. Yhteistyö esimerkiksi kyselyillä tehtävissä tiedonkeruissa alkaa olla suorastaan välttämätöntä. Päällekkäisyydet työllistävät ja turhauttavat vastaajia liikaa.

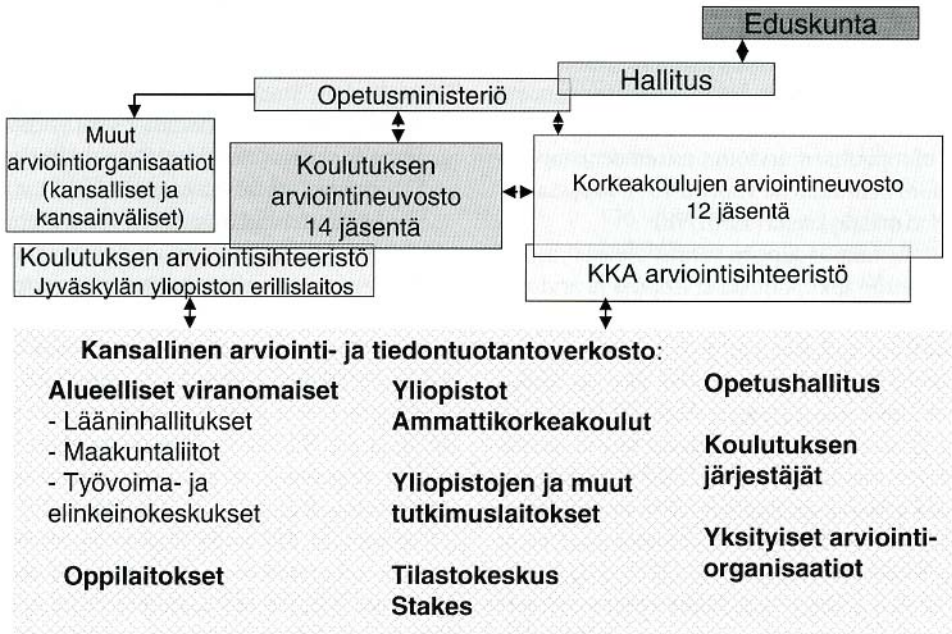
Kuviossa 1 kiteytyy nykyinen koulutuksen arvioinnin organisointi verkostotoimijoihin. Valtakunnallisen arvioinnin näkökulmasta järjestelmä jakautuu kahtia: korkeakoulujen ja muun koulutuksen arviointiin omine neuvostoineen. Järjestelmässä aikuiskoulutuksen arviointi jakautuu kahdelle neuvostolle: ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen aikuiskoulutuksen arviointi Korkeakoulujen arviointineuvostolle (KKA), ja toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön arviointi Koulutuksen arviointineuvostolle.

Alun perin markkinataloudesta ja yritysmaailmasta tutun verkostoitumisen keskeiset vaikuttimet ovat tiedon tehokas käyttö, nopeus ja joustavuus (esim. Ollus & al. 1998). Samalla tavoin koulutuksen arvioinnin verkostomaisuuteen veloitetaan siksi, että saadaan käyttöön

1. kulloisenkin arviointikohteen ja tehtävääalueen ajantasaisin ja syvällisin erityisasiantuntemus,
2. eri alojen ja kohteiden erityisasiantuntijoiden yhteen kokoamisen mukanaan tuomat synergiaedut,
3. nopeasti laadukasta tietoa ja tuloksia,
4. monipuolisesti kentän, sidosryhmien ja eri intressitahojen näkemykset tulkintoineen.

Arvioinnin verkostomalli mahdollistaa syvällisesti erikoistuneiden asiantuntijoiden käyttämisen kunkin arviointikohteen tarpeiden mukaisesti.

Kuvio 1. Kansallinen koulutuksen arviointijärjestelmä ja sen verkostotoimijat



Arvioinnin organisointitapojen jatkumolla ajatellen verkostomallin eräänlaisena vastinparina toisessa ääripäässä voidaan nähdä erillinen "arviointivirasto" kymmenine vakinaisine virkamiehinne suorittamassa arviointeja ja raportoimassa tuloksista (vrt. Visakorpi 2002). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna arvioinnin uuden organisointitavan ero aiempaan on hyvin selkeä. Arviointineuvosto organisoii arviointitoiminnan ja luo mahdollisimman hyvät edellytykset, jotta arvioinnit tehdään laadukkaasti, tehokkaasti ja nopeasti (ks. Lyytinen & Hämäläinen 2004).

Kentän toimijat ovat verkoston solmukohtia. Toimijat voivat olla henkilöitä sekä muodollisia tai epämuodollisia ryhmiä. Aikuiskoulutuksen arvioinnin kannalta tärkeä asiantuntijataho ovat aikuiskoulutustutkimusta tekevät yliopistolliset laitokset.

Verkostomaisessa arviointimallissa on tärkeää, että kentän toimijat osallistuvat toimintaan alusta lähtien. Arviointiryhmän ohella myös arviointisuunnitelman tekevä suunnitteluryhmä rekrytoidaan verkostosta, joskin usein eri puolelta verkostoa kuin arviointiryhmä, joka koostuu pääosin arviointi- ja metodiosaamisen sekä tieteellisen tutkimuksen asiantuntijoista. Toki arviointiryhmässäkin voi olla kentän, esimerkiksi työelämän osapuolten piiristä tulevia, asiantuntijoita.

Käytännön toimijoiden käyttäminen jo arvioinnin suunnittelussa on omiaan osallistamaan koko kenttää, mikä puolestaan edesauttaa arviointitulosten hyödyntämistä ja vaikuttavuutta. Kun eri tahot tuovat yhteiseen pöytään oman tulkintansa arvioitavasta kohteesta ja osallistuvat arvioinnin muotoiluun, tulosten hyödynnettävyys ja sitä kautta käytön todennäköisyys lisääntyy (esim. Patton 1997; myös Lyytinen ym. 2002). Toisaalta riippumatonta tutkimusta ja arviointiasiantunteudesta edustava arvioijaryhmä on sillä tavoin koulutuksen kenttään nähden "ulkopuolisessa" asemassa, että sen arviointiin, johtopäätöksiin ja mahdollisiin suosituksiin luotetaan.

Verkostomaisuus kytkeytyy elimellisesti *kehittävän arvioinnin* paradigmaan. Nykyisin jo vanhahtavaksikin luonnehdittua tarkastustoimintaa harjoittamaan saattaisi riittää hyvin esimerkiksi itse kentästä irrallinen virasto. Sen sijaan arvioinnin suunnittelu ja suorittaminen verkostona on kehittävän arvioinnin näkökulmasta mitä luontevin toimintamalli. Kehittävän arvioinnin paradigmassa verkostomaisuus on siis hyvin olennainen työkalu ja edellytys pyrittäessä tärkeimpään päämäärään eli koulutuksen jatkuvaan kehittämiseen. (Silvennoinen 2005.)

ARVIOINNIN TASOT

Valtakunnallisen ja paikallisen vastavuoroisuus

Koulutuksen arviointia koskevassa asetuksessa (150/2003) koulutuksen arvioinnin tavoitteet ulottuvat valtakunnallisen koulutuspolitiikan päätöksenteon tietotarpeiden tyydyttämisestä opiskelijoiden oppimisen tukemiseen (vrt. myös taulukko 2). Arvioinnin tavoitteena on:

(1) hankkia ja analysoida tietoa valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi;

(2) hankkia ja analysoida tietoa koulutuksen paikallisen kehittämistyön ja päätöksenteon pohjaksi; sekä

(3) tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä.

Koulutuksen kansallisella arvioinnilla tuotetaan tietoa siitä, miten kansalliset koulutuspoliittiset tavoitteet on saavutettu. Lisäksi tuotetaan tietoa kuntiin kohdistuvan informaatio-ohjauksen ja muun ohjauksen tarpeisiin. Arvioinnilla pyritään siis sekä kontrolloiviin että kehittäviin tavoitteisiin. Systemaattinen ja analysoitu koulutuspalvelujen tilaa koskeva arviointitieto auttaa tunnistamaan ja paikallistamaan kehitystarpeet.

Informaatio-ohjauksessa olennaista on, miten

arviointien avulla tuotettua tietoa osataan rakentavalla tavalla syöttää takaisin paikallisiin prosesseihin. Tiedon vastaanottajan kannalta merkityksellinen tieto johtaa tehokkaimmin toivottuihin toimenpiteisiin. Tuloksellisessa informaatio-ohjauksessa korostuvat tiedon kaksisuuntaisuus ja vuorovaikutuksellisuus. Parhaimmillaan kansallinen arviointijärjestelmä on paikallista koulutusjärjestelmää tukeva, avoin ja monitasoinen. (Lovio & Sihvonen 2005.)

Toisaalta tavoitteena on, että kansallisen tason arvioinnit voitaisiin tehdä enenevässä määrin nojautumalla paikallisella tasolla tehtäviin itsearviointeihin ja niiden tuloksiin. Joka tapauksessa eri tasoilla tapahtuvien arviointien pitäisi olla sillä tavoin yhdensuuntaisia, että ne hyödyttäisivät toisiaan. Koulutuksen arviointineuvosto onkin ensimmäisessä arviointiohjelmassaan (*Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* 2004, 28) kiinnittänyt huomiota siihen, että arviointia koskevan lainsäädännön ja sen perustelujen mukaan koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten arviointien tuloksia pitää hyödyntää kansallisissa arvioinneissa. Vastaavasti kansallisten arviointitulosten olisi voitava palvella paikallista käyttöä. Arviointien tulee täydentää toisiaan. Koulutuksen arviointineuvoston tavoitteena ei ole arviointien samanlaisuus vaan pikemminkin yhdensuuntaisuus, mihin yritetään päästä avoimen yhteiskittelyn ja jatkuvan toisilta oppimisen avulla.

Koulutusta koskevissa erityislaeissa ei ole

Taulukko 2. *Koulutuksen arvioinnin tasot ja kohteet*

KOULUTUKSEN ARVIOINNIN TASOT JA KOHTEET

Kansainvälinen koulutusjärjestelmien vertailu

Arvioinnin kohde: eri maiden koulutusjärjestelmät ja niiden tasot

Koulutusjärjestelmäarviointi

Arvioinnin kohde: koko koulutusjärjestelmän tai sen tietyn osan toimivuus

Koulutuspoliittisten toimintalinjausten arviointi

Arvioinnin kohde: koulutuspolitiikasta johdettu strategia (koulutuspoliittiset toimintaohjelmat)

Koulutusmuotokohtainen arviointi

Arvioinnin kohde: tietyn koulutusmuodon tai koulutusalan tilan arviointi, yksittäisen koulutusohjelman tai kurssin arviointi

Paikallistasoinen koulutuksen arviointi

Arvioinnin kohde: koulutuksen järjestäjän eli koulutusta ylläpitävän tahon (esim. kunnan tai kuntayhtymän) toiminnan arviointi, oppilaitoksessa tehtävä toiminnan arviointi

Yksilötaso (koulutukseen osallistuvan oppilaan/opiskelijan näkökulma)

Arvioinnin kohde: esim. oppimistulokset ja edistyminen

Lähde: Jakku-Sihvonen & Heinonen 2001, 52.

säädetty arvioinnin suorittamistapaa. Paikallisella tasolla arvioinnin menettelytavat, organisaatio ja tulosten julkistaminen ovat kunnan tai kuntayhtymän vastuulla. Arviointimenetelmät räätälöidään arvioinnin kulloisiinkin tavoitteisiin, kohteisiin ja osallistujille sopiviksi.

Paikallisella tasolla arviointi on laaja tehtäväkenttä läpäisten koulutuksen toimialan kaikki kunnalliset toimijat: valtuuston ja lautakunnan, viranhaltijajohdon, koulut ja oppilaitokset. Paikallisen arvioinnin tärkein osa on kunnanvaltuuston koulutukselle asettamien tavoitteiden arviointi. Kuntatasolla arviointiin sisältyy myös koulutuksen erityislainsäädäntöön perustuvan velvoitteen mukainen arviointi: koulutuksen järjestäjä on velvoitettu arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta.

Paikallisten koulutuspalvelujen arvioinnin lähtökohtana ovat lakisääteisten perustävien pohjalta nousevien kansallisten tavoitteiden lisäksi kunnan omat, valtuuston asettamat paikalliset tai alueelliset tavoitteet. Arvioinnin tärkein perustelu kunnassa on palvelujen ja toiminnan kehittäminen ja sitä koskevan paikallisen päätöksenteon tukeminen. Myös koulutuksen toimialalla jokaisella kunnalla ja alueella on omat kehittämishaasteensa.

Aluetason, eli kunnan rajat ylittävän, yhteistyön tarkastelu ja arviointi on kunnissa yhä välttämättömämpää. Esimerkiksi kansalaisopistotoiminnassa, kuten ammatillisessakin koulutuksessa, tukeudutaan yhä useammin alueellisiin ratkaisuihin.

Itsearviointiin tulee ensinnäkin antaa kokonaiskuva oppilaitoksen tilanteesta ja osoittaa parantamiskohteet. Toiseksi sen tulee tuottaa tietoa sekä paikallisiin että ulkoisen arvioinnin tarpeisiin. Itsearviointiin on tarjottava mahdollisuus myös oppilaitosten ja muiden organisaatioiden väliseen vertailuun esimerkiksi kunnassa ja sovitava kaikenkokoisille oppilaitoksille. Sen tulee olla osa normaalia työtä ja kohtuullista kustannuksiltaan: se ei saa vaatia suhteetonta työpanosta. (Ks. myös Sihvonen 1999.)

Päällekkäisen arviointityön välttämiseksi on suotavaa, että sama menetelmä tuottaa tietoa, joka tyydyttää mahdollisimman monenlaiset arviointitarpeet. Arviointitiedon tulee sopia sekä oppilaitosten omiin että niiden taustayhteisöjen tarpeisiin. Kunnissa halutaan nykyään vertailla hyvin erilaisia toimintoja keskenään.

Menetelmän pitää olla niin joustava, että sillä voidaan arvioida sekä suuria oppilaitoksia, joissa on paljon päätoimista henkilökuntaa, että pieniä oppilaitoksia, joissa ei välttämättä ole juuri lainkaan päätoimisia työntekijöitä. Tällaisia ovat esimerkiksi pienet kansalaisopistot. Kustannuksiltaan sopiva menetelmä on silloin, kun sen käytöstä aiheutuvat kustannukset eivät ylitä toiminnan parantumisesta saatuja tuloja. Esimerkiksi varsin kallis ISO-standardi saattaa olla kustannuksiltaan sopiva arviointimenetelmä sellaiselle oppilaitokselle, joka sen avulla onnistuu myymään riittävän määrän koulutuspalvelujaan jollekin ISO-standardia vaativalle yritykselle. Tavalliselle oppilaitokselle se voi olla liian kallis sen vaatiman työ määränkin vuoksi.

Varsin käyttökelpoisia itsearviointimenetelmiä ovat erilaisiin laatupalkintoihin perustuvat menetelmät, joiden käyttö on jatkuvasti yleistynyt myös julkishallinnossa. Kun työskennellään esimerkiksi Euroopan laatupalkintokriteeristön (EFQM) pohjalta, huomio kiinnitetään seuraaviin arviointialueisiin: johtajuus, toimintaperiaatteet ja strategia, henkilöstö, kumppanuudet ja resurssit, prosessit, asiakastulokset, henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset sekä keskeiset suorituskykytulokset.

Arviointi on aina arvo- ja näkökulmasidonnaisista. Se on ajan, paikan ja tilanteen mukaan vaihtelevaa, kontekstuaalista toimintaa. Siksi kansallisen ja paikallisen arvioinnin tavoitteet ja kysymyksenasettelut ovat väistämättä osittain erilaiset, minkä vuoksi käytetään myös erilaisia tiedonkeruu- ja analyysimenetelmiä. Kansallisten arviointikohteiden valinnan ja niiden varsinaisen arvioinnin tulee perustua ensisijaisesti valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan siihen sopivin menetelmin. Paikallisen arvioinnin tulee vastaavasti perustua paikallisten ja alueellisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin. (Lovio & Sihvonen 2005.)

On hyvin tärkeää, että koulutuksen arviointitietoa tuotetaan erilaisista lähtökohdista, erilaisilla metodeilla ja tutkimustyön universaaleja periaatteita kunnioittaen. Sen tulee hyödyttää erilaisia tiedonintressejä ja erilaista arviointiosuamista. Arviointien yhteydessä on myös aina kysyttävä, onko "tilivelvollinen" tosiasiaa voinut vaikuttaa asiaan, josta sitä pidetään tilivelvollisena. Esimerkiksi uudistusten toimeenpanolle on jätettävä riittävästi aikaa, ennen kuin niitä voidaan luotettavasti arvioida. Koulutuksen työ-

listäviä vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa työllisyystilanne ja koulutuksesta valmistuneiden aiempi työhistoria ja monet muut yksilökohtaiset ominaisuudet.

Valtakunnallisenkin arvioinnin eetos voi olla ymmärtävä ja tuoda tasapuolisesti esiin esimerkiksi kuntien erilaisia koulutusolosuhteita, järjestämistapoja ja koulutustarpeita. Käytössä olevat mittarit ja indikaattorit kuvaavat usein vain arvioitavan kohteen yksittäisiä piirteitä, eivät kokonaisuutta. Tarvitaan olosuhteet ja toiminnan erityispiirteet tuntevaa laadullista asiantuntemusta, jotta tulokset ja vertailut eivät jää liian kapealle pohjalle. Arviointihavaintojen tulkitsemisessa tarvitaan joskus osapuolten yhteistä neuvotteluprosessia. (Lovio & Sihvonon 2005.)

Pelkkä asioiden tilan todentaminen kansallisella arvioinnilla ei anna parasta tietopohjaa ja välineitä pohdittaessa, millaisia koulutuspoliittisia ratkaisuja kansallisella tasolla olisi tehtävä. Siksi tarvitaan paikallisarvioinnin tuottamaa tietoa koulutuspoliittisten uudistusten onnistumisesta, mutta myös mahdollisista ennakoimattomista tai kielteisistä vaikutuksista. Monipuolisen paikallisen arvioinnin välittämän tiedon avulla on mahdollista tarkastella ongelmia uusista näkökulmista ja ratkaista niitä uudella tavalla.

Koulutuksen kehittäminen ei voi perustua yksinomaan harvoin virallisesti asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen mittaamiseen. Siksi keskeistä on paikallisen arvioinnin itseohjautuvuus sekä aito alueellisuus ja paikallisuus. Paikallinen kehittämispotentiaali menetetään myös, jos arviointi yksipuolistuu. Jos paikallisarviointi tuottaisi vain siltä tilattua tietoa, vaarana olisi niin sanottu "tunneliefekti".

Esimerkiksi EFQM-mallin mukainen oppilaitoksen itsearviointi tukee oppilaitoksen johtamista. Mutta oppilaitoksia arvioidaan myös muista syistä, ja olennaisen tärkeää onkin silloin se, miten itsearviointiprosessissa saatua tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi oppilaitokseen kohdistuvassa ulkoisessa arvioinnissa, jotta voidaan välttää päällekkäinen työ. Tämä edellyttää muun muassa, että sovitaan keskeisistä toimintaa kuvaavista indikaattoreista, jotka palvelevat sekä oppilaitoksen itsearviointia että ulkoista arviointia.

ARVIINTIKOhteita ja -LINJAUKSIA

Viime vuosikymmenen tärkeimmät aikuiskoulutuk-

sen arviointia linjanneet asiakirjat olivat opetusministeriön *Koulutuksen arviointistrategia* vuodelta 1997 ja Aikuiskoulutusneuvoston julkaisema *Aikuiskoulutuksen arviointistrategia* vuodelta 1998. Vuonna 2001 Aikuiskoulutusneuvosto julkaisi selvityksen *Aikuiskoulutuspolitiikan seuranta ja arviointi*, johon sisältyy tilanteen kuvauksen lisäksi myös suunta- viivoja arvioinnille.

Opetusministeriön kaiken koulutuksen arvioinnin kattavassa mutta sisällöltään niukassa *Koulutuksen arviointistrategiassa* erikseen aikuiskoulutusta ja sen arviointia käsitellään vähän. Toki asiakirjassa esitetyistä linjauksista monet koskettavat aikuiskoulutustakin. Tässä kymmensivuisessa asiakirjassa ministeriö linjasi, miksi koulutusta tulee arvioida ja miten. Strategiassa käsitellään myös arvioinnin tietotarpeita, arviointitiedon tuottamista ja arviointitutkimuksen kysymyksiä.

Nyt jo vanhentuneen asiakirjan tilalle kaivataan ehdottomasti koko koulutuksen kentän kattavaa valtakunnallista arviointistrategiaa, joka sijoittaa koulutuksen arviointikysymykset entistä selvemmin kansainvälisiin yhteyksiin ja tulevaisuusperspektiiviin. Aikuiskoulutuksen kasvaneen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi aikuiskoulutuksen rooli koulutuspolitiikassa ja niin muodoin myös arviointistrategiassa on tänään ja tulevaisuudessa painavampi kuin vielä kymmenen vuotta sitten.

AIKUISKOULUTUSNEUVOSTON LINJAUKSIA

Vuonna 1998 julkistamassaan *Aikuiskoulutuksen arviointistrategiassa* Aikuiskoulutusneuvosto kiteytti aikuiskoulutuksen arvioinnin keskeisiltä osiltaan seuraaviin kysymyksiin:

- (1) Toteutuuko aikuisopiskelijan mahdollisuus saada toteuttaa omaa opiskeluprojektiansa ja saada siihen tuekseen laadukasta ja hyvää ohjausta ja koulutusta?
- (2) Pystyykö aikuiskoulutus saavuttamaan nopeasti kehittyvän yhteiskunnan ja työelämän sille asettamia jatkuvasti muuttuvia tavoitteita?
- (3) Käytetäänkö aikuiskoulutukseen suunnattuja julkisia varoja tarkoituksenmukaisesti ja laillisesti?

Aikuiskoulutusneuvosto jakoi arviointikohteet kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään

lukeutuvien kohteiden tilaa ja kehitystä tulee seurata jatkuvasti, jotta niistä on saatavilla toistuvien aikavälein kerättyä tietoa. Ne ovat:

- 1 aikuiskoulutuksen tuloksellisuus (tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus),
- 1 aikuiskoulutuksen laatu, ja
- 1 tasa-arvon toteutuminen aikuiskoulutuksessa: alueellinen saatavuus ja aikuiskoulutuksen kohdentuminen (mm. ikä, sukupuoli, sosio-ekonominen tausta, työllisyys).

Toiseen ryhmään lukeutuvia kohteita arvioidaan erityisen syyn ilmetessä. Vuonna 1998 neuvosto piti tällaisina kiireellisinä arviointikohteina seuraavia:

- 1 aikuiskoulutusjärjestelmän kyky tukea elinikäistä oppimista,
- 1 aikuiskoulutusjärjestelmän kyky tukea persoonallisuuden monipuolista kehittymistä sekä yhteisöissä toimimista, moniarvoisuutta ja kansanvaltaa,
- 1 henkilökohtaisten opetussuunnitelmien laatiminen ja toimivuus,
- 1 ammattitutkintojärjestelmän toimivuus ja tuloksellisuus,
- 1 aikuiskoulutuksen opintososiaaliset kysymykset,
- 1 aikuiskoulutuksen nykyisen rahoitusjärjestelmän toimivuus ja riittävyys,
- 1 erityisryhmille tarkoitettujen aikuiskoulutuksen tarjonta,
- 1 aikuiskoulutuksen tukipalvelut, ja
- 1 aikuiskoulutus ja ammattityövoiman saatavuus.

Monet näistä vuonna 1998 kiireellisiksi linjatuista arviointikohteista ovat yhtä ajankohtaisia edelleen.

Selvityksessään *Aikuiskoulutuspolitiikan seuranta ja arviointi* Aikuiskoulutusneuvosto (2001) jakoi aikuiskoulutuspoliittisten tavoitteiden asettamiseksi ja omaehtoisen aikuiskoulutuksen tuloksellisuuden arvioimiseksi kerättävät määrälliset ja laadulliset tiedot kolmeen ryhmään:

1. Suomalaisen yhteiskunnan ja omaehtoisen aikuiskoulutuksen toimintaympäristöä ja sen muutoksia kuvaavat tiedot ovat aikuiskoulutuspolitiikan tekemisessä keskeisiä. Tietoja tulee kerätä jatkuvasti.

2. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen toimintajärjestelmien käyttötietojen avulla saadaan selville, kuinka aikuiskoulutusjärjestelmä toimii ja kuin-

ka paljon se käyttää rahaa ja muita resursseja. Tietojen avulla saadaan kuva aikuiskoulutusjärjestelmän ja sen eri osien tilasta, muutoksista ja muutossuunnista. Samalla saadaan selville, kuinka tasaisesti resurssit ja suoritteet jakaantuvat eri alueiden ja väestöryhmien kesken. Siten voidaan arvioida omaehtoisen aikuiskoulutusjärjestelmän tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä resurssien käytön tasapuolisuutta.

3. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta kuvaavia tietoja ovat tuotostiedot sekä tiedot, jotka kuvaavat omaehtoisen aikuiskoulutuksen aikaansaamia vaikutuksia ja seurauksia yhteiskunnassa, työelämässä ja yksilön elämässä. Vapaassa sivistystyössä osallistumistiedot ovat myös vaikuttavuustietoja.

KÄYNNISTYS KAHDELLA HANKKEELLA

Koulutuksen arviointineuvoston ohjelma-asiakirjassa *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* todetaan, että aikuiskoulutuksen arvioinnin keskeiset suuntaviivat nojaavat Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) mietintöön, jonka mukaan keskeisiä kehittämisen alueita ovat heterogeenisten aikuiskoulutusmuotojen kokonaisuus sekä järjestelmän ohjaus siten, että kaikille väestöryhmille voidaan tasa-arvoisesti turvata vakaat koulutuspalvelut maan kaikilla alueilla huomioon ottaen myös kulloinkin yhteiskuntapoliittisesti tärkeät koulutussisällöt. Myös Matti Vanhasen hallitusohjelmassa ja Opetusministeriön *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa* sanotaan aikuiskoulutuksen kehittämisen nojautuvan PATin tekemiin ehdotuksiin.

Koulutuksen arviointineuvoston toiminta alkoi aikuiskoulutuksen osalta kahdella arviointihankkeella.

Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa -hankkeessa arvioitavana on:

- 1 toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko,
- 1 erityyppisten järjestäjien toimintaedellytykset ja palvelukyky,
- 1 palvelukyky kansalaisen näkökulmasta,
- 1 aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutuminen.

Vapaan sivistystyön oppilaitosverkko, palvelukyky ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus -hankkeessa arvioitavana on:

- 1 vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne,
- 1 vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja rahoitus,
- 1 vapaan sivistystyön verkoston palvelukyky ja
- 1 avoin yliopisto-opetus vapaassa sivistystyössä.

Näiden kahden hankkeen toteuttaminen rinnakkain tuottaa laaja-alaisen arvioivan kartoituksen koko aikuiskoulutuksen kentästä sen moninaisne järjestäjiineen ja koulutusmuotoineen.

Tulevaisuuteen suuntaavia tärkeitä arviointikohteita voitaisiin luetella useita, mutta on ehkä tarkoituksenmukaista ryhmitellä kohteet suurempien kokonaisuuksien alle. Tällaisia jatkuvaa tilanneseurantaa vaativia suurten linjojen arviointikokonaisuuksia ovat muun muassa:

- 1 **Elinikäinen oppiminen ja tasa-arvo.** Koulutuksella on vahva taipumus kasautua, minkä vuoksi aikuiskoulutuksen tuottamat hyödyt jakautuvat epätasaisesti eri väestöryhmien kesken. Koulutuksen suurkuluttajat osaavat jo nyt käyttää järjestelmän tarjoamia koulutuspalveluja oman elinikäisen oppimisen uran luomiseksi. Alemmissa sosiaaliryhmissä koulutukseen ei tunneta kutsusta ja sen mahdolliset omakohtaiset hyödytkin arvioidaan vähäisiksi. Aikuiskoulutuksen maailma on kulttuurisestikin tietyn välimatkan päässä. Koulutusjärjestelmän kehittäminen niin, että se tarjoaa kaikille väestöryhmille todelliset mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen, on aikuiskoulutuspolitiikan ja koko koulutuspolitiikan suuri haaste tulevaisuudessa. Tasa-arvo aikuiskoulutuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on syytä ottaa vakavasti, ja tasa-arvonäkökulma tulisi olla mukana kaikissa aikuiskoulutuksen arvioinneissa. Koko aikuiskoulutuspolitiikan menestystä mitataan pitkälti sillä, kuinka tasa-arvoisena sitä ja sen tuloksia pidetään. Kulloinkin harjoitettu aikuiskoulutuspolitiikka seisoo tai kaatuu sen mukana.

- 1 **Aikuiskoulutuksen kokonaisuus ja ohjaus.** Suomalainen aikuiskoulutus rakentuu itsenäisten koulutuksen järjestäjien varaan. Paikallisella tasolla koulutuksen järjestäjät arvioivat muun muassa koulutustarpeita ja koulutuksen vaikuttavuutta. Valtakunnan aikuiskoulutuspolitiikan kannalta on tärkeä olla tietoinen siitä, millainen kokonaisuus itsenäisistä koulutuksen järjestäjistä muodostuu ja miten hyvin se toteuttaa aikuiskoulutuspolitiikan ja muunkin yhteiskuntapolitiikan

kan tavoitteita. Miten hyvin aikuiskoulutus reagoi tarpeisiin, jotka juontuvat esimerkiksi sellaista yhteiskunnallisista teemoista, kuten vähäisen vetovoiman koulutusalat, kasvava eläkeläisväestö, aktiivinen kansalaisuus ja toimiva demokratia.

- 1 **Aikuiskoulutuksen rooli työelämän kehittämässä.** Koulutuksen vaikuttavuuden arviointi luotettavasti on monille virheille altis tehtävä. Aikuiskoulutuksen ja työelämän moniulotteista suhdetta on syytä tarkastella monesta näkökulmasta. Aikuiskoulutuksen odotetaan nykyään ennakoidvan tulevaa ja jopa tekevän sitä. Tieto työelämän kehityksestä on ensiarvoisen tärkeää. Muutosta on kuitenkin vaikea ennustaa. Yhtäällä tietotyön tulevaisuutta optimistisessä hengessä maalailleet visionäärit ovat jo kauan aikaa ennustaneet ”työssään vapautuvan subjektin” esiin nousua, kun teknologiset ratkaisut mahdollistavat jälkiteollisissa yhteiskunnissa laajamittaisen siirtymän rutiinitehtävistä sisällöllisesti palkitsevaan asiantuntijatyöhön. Toisaalla työelämän pitkän ajan muutoksia kriittisesti tarkastelevat tutkijat (esim. Siltala 2004) näkevät nykyisten työnteon muotojen ja työsuhteiden pikemminkin kaventaneen työntekijöiden autonomiaa. Määräaikaisten ja tilapäisten työsuhteiden vallatessa alaa ja työttömyyden pysyy korkealla tasolla työntekijöiden neuvotteluvoima työnantajiin päin huononee olennaisesti, eivätkä työntekijät tunne voivansa sitoutua työhönsä, kokea sitä mielekkääksi ja rakentaa tulevaisuuttaan sen varaan. Kun elämän sisältö on haettava yhä enemmän työelämän ulkopuolelta, työteosta tulee välttämätön paha. Aikuiskoulutus lienee aina jossain määrin sopeuttajan roolissa, mutta voisiko se kuitenkin olla enenevästi työelämän – työtapojen ja työmarkkinoiden sekä tuotannon – aktiivinen kehittäjä tavoitteena nimenomaan työelämän mielekkyyden lisääminen? Arvioinnin ja ennakoinnin lähestymistapojen yhdistäminen on arvioinnille itselleen tärkeä kehittämisalue.

LÄHDELUETTELO

- Lovio, M. & Sihvonen, J. (2005). Kunta koulutuksen arvioijana. Teoksessa Heikki K. Lyytinen & Anu Räisänen (toim.) *Kehittämisuuntaa arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä, 77–86.
- Lyytinen, H. & Anttila, P. (2005). Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona. Teoksessa Kauko Hämäläinen, Aslak Lind-

ström & Jorma Puhakka (toim.) *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina*. Palmenia-sarja. Yliopistopaino, 226/0236.

Lyytinen, H.K. & Hämäläinen, K. (2004). *Koulutuksen kansallisen arvioinnin kehittäminen Suomessa*. <http://www.koulutuksenarviointineuvosto.fi/linja.htm>

Lyytinen, H.K.), Vaso, J., Kangasoja, M. & Rönkä, A. (2002). *Arvioi ja opi, opi ja arvioi: arvioimalla yhteisölliseen oppimiseen*. Printel.

OECD. Aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Opetusministeriö.

Ollus, M., Ranta, J. & Ylä-Anttila, P. (toim.) (1998). *Yritysverkostot: kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella*. Sitra & Taloustieto Oy.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriö.

Patton, M.Q. (1997). *Utilization-focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.

Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. (2004). Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä.

Sihvonen, J. (1999). Kansalaisopiston arviointi: Uhka opistojen itsemääräämisoikeudelle vai mahdollisuus toiminnan kehittämiseksi. *Aikuiskasvatus* 19 (2).

Siltala, J. (2004). Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Otava.

Visakorpi, J. (2002). *Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut*. Selvitysmiehen raportti. Opetusministeriö.

Väljärvi, J., Linnakylä, P. & Kupari, P. (2005). Kansalliset arviointitutkimukset. Teoksessa Kauko Hämäläinen, Aslak Lindström & Jorma Puhakka (toim.) *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina*. Palmenia-sarja. Yliopistopaino, 218–225.

VIITTEET

1. Juuri näin on menetelty neuvoston organisoimissa kahdessa aikuiskoulutuksen arviointihankkeessa *Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne, palvelukyky ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus*, jotka on kysymyksenasetteluista alkaen suunniteltu monitahoisesti arviointikohteen kan-

nalta relevanttien tahojen kanssa ja toteutettu arvioinnin ja aikuiskoulutuksen tutkimuksen kentän parhaiden riippumattomien asiantuntijoiden voimin.

2. Aikuiskoulutuksen lakisääteisinä rahoittajina voivat olla joko valtio yksin tai valtio ja kunnat yhdessä. Päävastuu omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen lakisääteisestä rahoituksesta on valtiolla, edellisen osalta opetusministeriöllä ja jälkimmäisen osalta työministeriöllä. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla järjestettävillä pienten ja keskisuurten yritysten koulutus- ja kehittämisspalveluilla edistetään muun muassa kilpailukykyisten yritysten perustamista. Tätä varten pk-yrityksille suunnataan neuvontaa, koulutus- ja konsultointipalveluja sekä erilaisia tuotteistettuja asiantuntijapalveluja ja alueellisia kehittämissprojekteja. kauppa- ja teollisuusministeriö määrittelee pk-yrityksille suunnattujen kehittämisspalvelujen strategian ja toiminnan painopisteet sekä neuvottelee toiminnan käytettävistä määrärahoista. TE-keskukset puolestaan järjestävät pk-yrityksille suunnattuja koulutus- ja kehittämisspalveluja. Valtio on yksin lakisäiteisenä rahoittajana yliopistojen aikuiskoulutuksessa, ammatillisessa lisäkoulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä. Vapaan sivistystyön rahoituksessa on myös kuntien vapaaehtoisella rahoituksella merkittävä panos. Valtio ja kunnat rahoittavat yhdessä rahoituslakiin perustuvat aikuiskoulutukset. Yksityisen ja julkisen sektorin työnantajat vastaavat pääsääntöisesti henkilöstökoulutuksen kustannuksista.

3. Toisaalta koulutuksen ja esimerkiksi opetussuunnitelmien ja tutkinnon perusteiden kehittäjänä Opetushallitus on arvioinnin kohde siinä kuin muutkin arviointikohteet koulutusjärjestelmässä ja sen kehittämisessä.

KOULUTUKSEN ARVIointINEUVOSTON JULKAISUJA

Heikki K. Lyytikäinen & Anu Räisänen (toim. 2005). Kehittämissuuntaa arvioinnista.

Anu Räisänen (2005). EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen järjestäjien arvioinnin tukena.

Harri Rönholm & Anu Räisänen (toim. 2005). Arviointi tukee kehittämistä – miten arvioinnin kehittämistä tuetaan. Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa.