

PEKKA STENQVIST

Korkeakouluarviointia Suomessa

Korkeakoulujen toimintaan on perinteisesti sisällytetty yksilön suorituksen arviointi. Tästä poikkeavan, suurempia ryhmiä ja toimintoja koskevan korkeakouluarvioinnin aloittamiseen meillä ja muualla ovat osaltaan vaikuttaneet julkisuudessa esitetyt vaatimukset opetuksen ja tutkimuksen tuloksellisuudesta suhteessa julkisten varojen käyttöön ja tästä seurannut kysymys tuloksellisuuden ja laadun suhteesta.

Korkeakouluissa tehtävän tutkimuksen tieteenalaokohtainen arviointi aloitettiin Suomessa vuonna 1983, josta alkaen sitä on toteutettu Suomen Akatemian toimeksiannosta.

Opetusministeriö asetti vuonna 1984 työryhmän kehittämään korkeakoulujen toiminnan arviointia. Ryhmä piti arviointia välttämättömänä ja katsoi, että oikein toteutettuna arviointi auttaa korkeakouluja ohjaamaan toimintaansa tarkoituksenmukaisesti ja parantamaan suorituksensa laatua. Ryhmän esitystä valtakunnallisen korkeakoulutietokannan (KOTA) muodostamisesta ryhdyttiin toteuttamaan vuonna 1986.

Vuonna 1987 tuli voimaan uusi korkeakoululaitoksen kehittämislaki. Lain antamisen yhteydessä valtioneuvosto teki korkeakoululaitoksen kehittämisestä päätöksen, jossa edellytettiin toiminnan arviointijärjestelmän käyttöön ottamista ja korkeakoulujen tavoitteellisen johtamisen sekä päätöksenteon itsenäisyyden lisäämistä.

Tältä pohjalta viime vuosikymmenellä aloitettiin korkeakoulujen autonomian edistäminen jatkuu. Keskitettyä yksityiskohtaista säännös- ja budjettiohjausta on vähennetty, ja ollaan siirtymässä korkeakoulujen itsenäiseen toimintamenojen kokonaisbudjettiin, jonka pohjana ovat tulostavoitteet. Korkeakouluilla itsellään

on vastuu toiminnan ja tulosten laadusta. Tästä syystä on tarpeen kehittää korkeakoulujen itse-sääätelyä erityisesti koulutuksen ja tutkimuksen laadun ylläpitämiseksi ja parantamiseksi saattamalla laadun arviointi korkeakoulukohtaisen itesääätelyn ja korkeakoululaitoksen toiminnan pysyväksi osaksi.

Kun vuonna 1991 tehtiin päätökset ala- ja korkeakoulukohtaisista arvioinneista, alkaen taloudellisen taantuman mittasuhteet eivät vielä olleet tiedossa. Arviointien aikana laman syvyys selvisi ja se aiheutti budjettivarojen leikkauksia. Tämä vaikutti yliopistokohtaisiin arviointeihin mm. siten, että arvioinnin toisessa vaiheessa ulkopuoliset asiantuntijaryhmät arvioivat muiden kysymysten ohella myös yliopistojen valmiutta selviytyä määrärahojen vähennyksistä.

Toinen seuraus budjettivarojen vähentämisestä oli korkeakoululaitoksen toimintaan ja organisaatioon kohdistuvien rakennearviointien aloittaminen useilla aloilla selviytymisstrategioiden tuottamiseksi.

Arvioinnin käsitteitä

Monet korkeakoulujen arvioinnin ja itsesääätelyn käsitteistä ovat vasta viime aikoina luotuja erilaisissa korkeakoulukulttuureissa ja arviointikirjallisuudessa. Seuraavassa on luonnehdittu keskeisimpiä käytetyistä käsitteistä.

Arvioinnilla (evaluation) tarkoitetaan tässä korkeakoulujärjestelmän tai korkeakouluyksikön ja sen toiminnan analyttistä tarkastelua, joka antaa perustellun kuvan tarkastelun kohteesta ja tuo esille sen vahvat ja heikot puolet.

Arviointi voi koskea myös koulutusohjelmaa, kurssia, opetusta, tutkimusta tai muuta toimintokokonaisuutta ja myös eri toimintojen tai organisaatioiden osa-alueita sekä tuloksia ja voimavaroja. Hyvä arviointi osoittaa myös keinot edistää hyvää toimintaa ja poistaa heikkouksia (Franke-Wikberg, 1992). Arvioinnista tehdään usein raportti, joka voi olla julkinen ja jossa esitetään toiminnan kehittämistä koskevia suosituksia.

Arvioinnilla tulee aina olla selvästi ilmaistu tarkoitus. Arviointia ei tule aloittaa, ellei sen tarkoitusta ole määritelty ja ellei arvioinnin toimeksiantajalla ole suunnitelmaa siitä, miten arvioinnin tuloksia käytetään hyväksi.

Viime kädessä arvioinnin tärkein tehtävä koko korkeakoululaitoksen kannalta on opetuksen ja tutkimuksen **laadun ylläpitäminen ja parantaminen**. Seuraavassa tarkastellaan kolmea keskeistä käsitettä, **laadun arviointia, laadun varmistamista ja laadun valvontaa** korkeakouluissa tapahtuvan laadun säätelyn (Kells, 1992) osatehtävinä.

1) Laadun arviointi (Quality assessment). Kun sana **laatu** yleensä tarkoittaa vain asian tai ilmiön ominaispiirteitä, korkeakoulujen toiminnan laadun arvioinnilla tarkoitetaan useimmiten toiminnan *tarkoituksenmukaisuuden arvostelua*, siis menettelyä, jolla mitataan, miten hyvin toiminta toteuttaa sen tavoitteena olevan tarkoituksen.

Laadulla on muitakin ulottuvuuksia. Tärkein niistä on koulutuksen aiheuttama *muutos opiskelijan tiedoissa, taidoissa ja kyvyissä*. Edelleen korkeakoulujen tulosvastuu kytkee laadun toiminnan ja tulosten *raba-arvoon*, ja standardeilla mitattuna laatu ilmenee *poikkeuksina*.

Korkeakoulun harjoittaman laadun säätelyn osana arviointi tarkoittaa saavutettujen tulosten vertaamista tavoitteisiin, standardeihin ja normeihin kun samalla arvioidaan panosten riittävyttä ja toiminnan järjestelyjä eli tarkoituksenmukaisuutta tuloksen tuottamisen kannalta (Kells, 1992). Mittaamisessa tarvitaan vertailukohtia, standardeja ja tavoitteita. Näiden määrittely korkeakouluissa ei ole helppoa eikä yksiselitteistä. Niinpä laadun arviointi pohjautuu vahvasti arvioinnin suorittavien asiantuntijoiden arvostelukykyyn.

2) Laadun varmistaminen (quality assurance) merkitsee korkeakoulun ylläpitämiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ylläpitää tiettyjä laatustandardeja. Laadun varmistaminen käsittää osan laadun arviointitoiminnoista, nimittäin tulosten vertaamisen standardeihin ja normeihin. Lisäksi siihen kuuluu huolehtiminen laadun säätelyn asianmukaisuudesta sekä raportoinnin julkisesti toiminnasta ja tuloksista.

Laadun varmistamiseen sisältyy, että jokainen korkeakoulussa on vastuussa toimintansa ja sen tuloksen laadun ylläpitämisestä ja parantamisesta; että jokainen tuntee omakseen ja käyttää menettelyjä, jotka on laadittu laadun ylläpitämiseksi ja parantamiseksi ja että laadun parantamisjärjestelmän asianmukaisuutta ja toimivuutta tarkastetaan säännöllisesti. **Tarkastus** (quality audit) tarkoittaa menettelyä, jossa ulkopuolinen asiantuntijaelin tarkastaa korkeakoulun laadun varmistamis- ja valvontajärjestelmän toiminnan asianmukaisuuden. Tarkastus ei koske korkeakoulun tavoitteita eikä tuotoksia vaan prosessia, jolla korkeakoulu arvioi tavoitteiden ja tuotosten suhteita. Tällaista laadun säätelyn tarkastamista on nimetty myös **meta-arviointiksi**.

Joissakin tapauksissa on ilmennyt epäselvyyttä tarkastuksen (audit) ja **valtuutusta** tarkoittavan **akkreditoinnin** määrittelyjen välillä (Frazer 1992). Viimeksi mainitun käsitteen merkitys vaihtelee hiukan eri maissa. Akkreditoinnin varsinaisessa kotimaassa USA:ssa sen tarkoituksena on varmistua siitä, että korkeakoululla on yleisesti hyväksyttävät koulutustavoitteet ja riittävä koneisto niiden toteuttamiseksi. Sen sijaan akkreditointiin ei yleensä sisälly korkeakoulun koulutusohjelmien eikä kurssien laadun arviointia (Frazer, Lenn, 1992). Akkreditoinnissa pyritään vastaamaan kysymykseen, onko korkeakoulun hallinto ja toimintojen järjestely kunnossa (El-Khawwas, 1993).

3) Laadun valvonta tai hallinta (quality control, management). Laadun säätelyn näkökulmasta tämä merkitsee laadun arvioinnin suorittamista ja sellaisten muutosten tekemistä toiminnassa ja sen edellytyksissä, jotka arviointi on osoittanut tarpeellisiksi laadun parantamiseksi. Muutokset voivat olla välittömästi toteutettavissa tai niiden tekeminen voi edellyttää erilaisia ponnitelmia, kuten voimakasta johtamista, sisäistä

strategiaa tai arvovaltaisen vertaisarvioinnin muodostamaa painetta.

Arviointimenettelyjä

Itsearviointi (self-evaluation, self-assessment, self-study) on arvioinnin kohteen omasta toiminnastaan, sen edellytyksistä ja tuloksista tekemä kriittinen analyysi, jolla on selkeästi määriteltä, tavallisesti toiminnan parantamiseen liittyvä tarkoitus.

Vertaisarviointi (peer review) on tavallisesti arvioinnin kohteessa vierailevien (site visit) ulkopuolisten puolueettomien asiantuntijoiden (visiting committee, external review group, expert panel) tekemä arviointi, jossa voidaan käyttää hyväksi kohteesta tehtyä itsearviointia. Arviointiin kuuluvat arvioitsijoiden tekemät toimenpidesuosituksset. Oleellista onkin, että arvioinnin tekijöiden asiantuntevuuden korkea taso ja puolueettomuus antavat arvioinnille riittävän painoarvon siinä tehtyjen suositusten toteuttamiseen.

Kokonaisarviointi on käytännössä meillä saanut saman merkityksen kuin englanninkielinen käsite institutional evaluation, joka tarkoittaa koko korkeakoulun arviointia (Kogan, 1989) ja olisi yhtä hyvin käännettävissä korkeakouluarvioinniksi. Yleensä tämä tarkoittaa korkeakoulun kaikista toiminnoista, toiminnan edellytyksistä ja tuloksista tehtävää arviointia.

Suomessa kokeiluluonteisesti tehtyihin kahden yliopiston "kokonaisarviointeihin" ei sisällytetty opetuksen ja tutkimuksen tulosten laadun vertaisarviointia, vaikka opetusta ja tutkimusta käsiteltiin yliopistojen itsearvioinneissa. Ulkopuolisten arviointiryhmien työ näissä yliopistoissa oli hallinnon ja palvelujen arvostelun osalta vertaisarviointia, mutta hyvin suurelta osalta se oli audit-tyyppinen yliopistoissa tehdyn arviointityön tarkastelu ja toimintamahdollisuuksien kartoitus.

Koulutusalan ja koulutusohjelman arvioinnit ovat menettelytavoiltaan samankaltaisia kokonaisarvioinnin kanssa. Paitsi opetuksen ja oppimisen arviointia niissä joudutaan arvioimaan myös koulutusorganisaatiota ja koulutuk-

sen tarvitsemia palveluja. Arviointi toteutetaan yleensä tiedekuntatasolla ja se voidaan tehdä valtakunnallisesti kaikissa alan tiedekunnissa.

Suomessa toteutetut arvioinnit

Koulutusala-arvioinnit

Opetusministeriön toimeksiannosta toteutettiin vuosina 1991 — 1993 koulutuksen arviointi humanistisella ja luonnontieteellisellä alalla.

Humanististen tieteiden ja luonnontieteiden alakohtaisessa arvioinnissa tarkoituksena oli koulutuksen laadun ja koulutusjärjestelmän toimivuuden arviointi. Arvioinnin tuloksia käytetään koulutusohjelmien ja tutkintojen sekä opiskelijavalinnan ja opetusjärjestelyjen kehittämiseen.

Koulutusalaakohtainen arviointi toteutettiin siten, että kummallekin arvioitavalle alalle nimetty työryhmä kokosi aluksi valtakunnallisen itsearvion käyttämällä hyväksi valtakunnallisia tietoja sekä eri korkeakouluissa sijaitsevien alan yksiköiden tekemiä katsauksia.

Toisessa vaiheessa kansallisen työryhmän nimeämä ulkomaisten asiantuntijoiden ryhmä tutustui työryhmän raporttiin ja vieraili alan yksiköissä eri korkeakouluissa ja teki oman arviointinsa vierailun ja itsearviointiraportin perusteella.

Uusia koulutusalaakohtaisia arviointeja ja selvityksiä nimenomaan tutkintojen kehittämiseksi ollaan myös suorittamassa. Korkeakouluneuvoston kasvatustieteellisen alan tutkintojen arviointi- ja kehittämisprojekti on käynnistänyt alan opetuksen, tutkintojen, rakenteen ja aseman arvioinnin. Vastikään on valmistunut yhteiskuntatieteellisten alojen tutkinto- ja koulutusohjelmarakenteen selvitystyö. Myös kansantaloustieteen koulutusta koskeva ehdotus on laadittu. Tutkintorakenteen kehittämishankkeet ovat käynnissä oikeustieteen ja kauppätieteen aloilla ja lääketieteellisen tiedekunnan koulutuksen arviointi- ja kehittämishankkeet ovat käynnistyneet Helsingin, Oulun ja Turun

yliopistoissa. Edelleen hallintotieteiden koulutusaluarviointi on aloitettu tänä syksynä.

Korkeakoulujen kokonaisarviointit

Opetusministeriö ja Jyväskylän ja Oulun yliopistot tekivät päätöksen luonteeltaan kokeilevan kokonaisarvioinnin aloittamisesta marraskuussa 1991.

Arvioinnin päätarkoitukset olivat

- 1) koota tietoa, jota tarvitaan yliopiston toimintojen ja tulosten laadun parantamiseen,
- 2) analysoida toiminnan ja hallinnon nykyistä järjestelyä, muutoksia ja muutosvalmiutta, sekä
- 3) koota kokemuksia säännöllisen arvioinnin järjestämistä varten.

Arviointi toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa yliopistot tekivät **itsearviointin**. Itsearviointi valmistui keväällä 1993. Itsearviointista tehtiin raportti ja muuta oheisaineistoa, jotka ovat käytettävissä myös arvioinnin toisessa vaiheessa, ulkopuolisessa arvioinnissa.

Toisessa vaiheessa **ulkopuolisesta arvioinnista** huolehtivat opetusministeriön tähän tehtävään kutsumat, pääasiassa ulkomaisista asiantuntijoista koostuvat kaksi viisijäsenistä arviointiryhmää. Kumpikin ryhmä käytti työssään hyväkseen yliopiston itsearviointiraporttia ja vieraili maaliskuussa 1993 yliopistossa tutustumassa toimintaan ja olosuhteisiin. Ryhmien raportit valmistuivat keväällä ja kesällä 1993, ne annettiin yliopistoille ja opetusministeriölle ja niissä tehtiin suosituksia yliopiston toiminnan järjestämisestä.

Arvioitavat yliopistot asettivat **valtakunnallisen ohjausryhmän** käsittelemään arviointikokeilun sisältöä ja arvioinnin kehittämistä. Kumpikin yliopisto perusti itsearviointia varten **johtoryhmän** ja **työryhmän**. Lisäksi perustettiin toiminnan eri alueiden arviointia varten **teemaryhmiä**. Käytännön järjestelyjä ja sihteerityötä koordinoi kummassakin yliopistossa projektisihteerit.

Muita arviointeja

Näiden opetusministeriön aloitteesta tai toimeksiannosta tehtyjen arviointien lisäksi Eläinlääketieteellisessä korkeakoulussa toteutettiin arviointi yhdessä Euroopan Yhteisöihin kuuluvien maiden eläinlääketieteellisten yksiköiden kanssa. Helsingin yliopistossa toteutettiin sisäinen yksiköiden toimintaa ja organisaatiota koskeva kokonaisarviointi vuosina 1992-93. Edelleen on toteutettu muita, pienempiä yksikkökohtaisia arviointeja, mm. Turun yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan tutkimuksen arviointi. Korkeakouluhallinnon ulkopuolella on Tekniikan Akateeminen Liitto TEK rakentamassa teknillisen alan koulutuksen arvioinnin kattavaa laatujärjestelmää.

Suomessa vuosina 1991-1993 suoritettujen arviointien ovat, muutamia poikkeuksia lukuunottamatta, käsittäneet sekä yksikön tekemän itsearviointin että ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemän vertaisarviointin.

Kokemuksia arvioinneista

Suomessa on eniten kokemuksia Suomen Akatemian toimeenpanemista tieteenalakohtaisista tutkimuksen arvioinneista. Arviointien antamaa tietoa on voitu käyttää mm. Akatemian tieteellisissä toimikunnissa, Valtion tiede- ja teknologia-neuvostossa sekä opetus- ja muissa ministeriöissä tutkimuspolitiikan suunnittelussa ja tutkimuksen rahoituksessa.

Tutkimuksen arvioinneissa ehdotettujen toimenpiteiden järjestelmällistä seurantaa ei harjoiteta, mutta arvioinnin jälkeen alaa edustava tieteellinen toimikunta keskustelee arviointiraportista ja sen vaikutuksista ja päättää mahdollisista toimenpiteistä. Arvioinnin suorittavat pääasiallisesti ulkomaiset arvioitsijat, joiden työstä kokemukset ovat myönteisiä.

Vuosina 1992 ja 1993 päätökseen saatetuista humanistisen alan ja luonnontieteellisen alan koulutuksen arvioinneista kokemukset olivat yleisesti myönteisiä. Taustamateriaalia ja selvityksiä valmistaneiden kansallisten työryhmien työ sekä käytettyjen ulkomaisten arvioitsijoiden

kokeneisuus oli ratkaisevaa arvioinnin onnistumisen kannalta. Arvioinneista oli konkreettisia seurauksia: Tutkintorakenteen uudistus, joihin molemmissa arvioinneissa tähdättiin, on nyt käynnissä. Arvioinnit ovat tuottaneet ajanmukaista tietoa korkeakoulujärjestelmästä näiltä aloilta ja keskustelua alojen kehittämiseksi voidaan käydä merkittävästi paremmalta pohjalta kuin aiemmin. Arviointiprosessit ovat aikaansaaneet rakentavan asenteen muutoksiin tiedekunnissa, laitoksissa ja henkilöstössä.

Yliopistokohtaisten arviointien osalta voidaan alkutilanteesta todeta, että vaikka kysymyksessä oli arviointi, jonka aloittamista eräät korkeakoulut olivat esittäneet jo joitakin vuosia aikaisemmin, lähtö tapahtui ryntäyksenomaisesti. Arviointikoulutus ja -konsultointi jäi melko vähäiseksi, käsitteistä ei käyty tarpeeksi keskustelua, vaan arviointi käsitettiin hyvin monella eri tavalla. Tätä ei näyttänyt auttavan se, että arviointia koskevassa kirjjeessään asianomaisille yliopistoille opetusministeriö esitti varsin seikkaperäisen ehdotuksen itsearvioinnin asiasisällöstä. Käsitteiden erilaisuudella oli osuutensa myös siihen, että arviointitavat ja -kohteet poikkesivat toisistaan pilottiyliopistoissa, mutta tämä osoittautui saatujen kokemusten kannalta rikkaudeksi.

Arvioinnit koettiin yleisesti hyödyllisiksi. Sekä itsearviointi että ulkopuolinen arviointi tuotti hyvän pohjan korkeakoulukeskustelulle sekä yliopistojen sisällä että niiden ja opetusministeriön välillä ja nosti yhteistyössä ratkaistaviksi aiemmin pinnan alla kyteneitä kysymyksiä. Sitoutuminen yliopistojen sisäiseen kehittämiseen näyttää lisääntyneen merkittävästi. Arvioinnit osoittivat selkeästi myös opetusministeriölle tehtäviä korkeakoulujen autonomian kehittämisessä.

Arviointien ilmeisiä välittämiä vaikutuksia olivat huomattava tiedon lisääntyminen yliopiston omasta toiminnasta ja kehittämisestä yliopiston sisällä. Molemmissa yliopistoissa on jo ryhdytty parannuksiin, jotka voidaan toteuttaa korkeakoulujen omin toimenpitein välittömästi. Eräät pienet toimintayksiköt ovat omatoimisesti esittäneet voimien yhdistämistä. Tarve kehittää opetusta on tunnettu polttavaksi ja tätä varten on ryhdytty toimiin.

Saaduista kokemuksista voidaan myös päätellä, että korkeakoulujen arvioinnissa tarvitaan pätevää asiantuntijatukea, joka on järjestettävä riippumattomaksi suhteessa korkeakouluihin. Lisäksi arvioinnin tueksi tarvitaan korkeakoulututkimusta.

LÄHTEITÄ

Craft, Alma (Ed.): Quality Assurance in Higher Education, Hong Kong Council for Academic Accreditation, 1992, London, The Falmer Press.

Evaluation of the University of Jyväskylä. Report of External Visiting Group. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja 9/1993. Helsinki.

Evaluation of the University of Oulu. Report of External Visiting Group. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja 11/1993. Helsinki.

Franke-Wikberg, Sigbritt: Utvärderingens mångfald, UHÅ/FOU Projektrapport 1992:4, Stockholm, Gotab.

Jyväskylän yliopiston kokonaisarviointi, 1993, Jyväskylän yliopisto. Kopi-Jyvä Oy.

Kells, H.R. 1988. Self-Study Processes. American Council on Education, New York, Macmillan Publishing Company.

Kells, H.R. 1992. Self-Regulation in Higher Education: A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control. London, Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Kogan, Maurice (Ed.) 1989: Evaluating Higher Education. Higher Education Policy Series 6, London, Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Report on the Self-Assessment of the University of Oulu. Oulun yliopisto. 1993.

