

# Arviointi ja koulutuksen tulosohjaus

## - kommenttipuheenvuoro

*Kirsti Stenvall*

### JOHDANTO

Muutama vuosi sitten valtiovarainministeriö oli huolissaan tulosohjauksen etenemisestä valtionhallinnossa ja julkisella palvelusektorilla. Ministeriön työryhmämuistion (Tulosohjauksen 2003) mukaan tulosohjaus on meillä Suomessa kyllä lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut valtion virastojen ja laitosten toimintaa. Silti tulosvastuuajattelussa on hallinnolla vielä paljon opittavaa. Työryhmän mukaan tulosohjauksessa olisi asetettava nykyistä täsmällisempiä tavoitteita toiminnan tehokkuudelle, laadulle ja yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle. Myös valtion talousarviolainsäädännön uudistuksessa huomiota on kiinnitetty toiminnallisten tulostavoitteiden toteutumiseen ja arvioimiseen. Haasteeksi on koettu valtion virastojen ja laitosten tuloksellisuuden parantaminen ja ylipäättään tilivelvollisuusajattelun kehittäminen valtionhallinnossa (Parempaan tilivelvollisuuteen 2003).

Huoli valtionhallinnon tuloksellisuudesta koskee myös palvelujen järjestämistä. Palvelu-

jen laadun arvioinnissa tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota siihen, miten palveluprosessit hallinnossa toimivat. Samalla tulisi arvioida sitä, miten asiakkaiden palveluodotukset ovat toteutuvat. Myös kunnissa palvelujen järjestämisen tulee palvella kuntalaisia. Tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden vaatimukset koskevat kuntien järjestämiä koulutuspalveluja, vaikka koulutuksen tuloksellisuuden arviointia pidetäänkin yleisesti vaikeana.

Valtionhallintoa ja julkista sektoria koskevat hallintopoliittiset linjaukset ovat aina herättäneet yleistä mielenkiintoa palvelujen arviointia kohtaan. Palvelujen arvioinnista ja ylipäättään arvioinnin tarkoituksista on meillä keskusteltu vilkkaasti viime vuosina. Hallinnon kehittämisessä arviointia on pidetty uutena hallitsemistapana ja osin hajautetulle valtionhallinnolle ominaisena ohjausinstrumenttina (Laukkanen 2002, Temmes 2004). Palvelujen arvioinnilla on myös toinen tehtävä. Arvioinnin tarkoituksena on itse toiminnan parantaminen, ei pelkästään laadun osoittaminen tai tilivelvollisuuden toteuttaminen.

Seuraavassa tarkastelen koulutuksen arvioinnin asemaa opetushallinnossa. Päähuomioni kohdistuu siihen, mitä merkitystä koulutuksen arvioinnilla voisi tulevaisuudessa olla opetushallinnon ja koulutuksen järjestäjien toiminnan kehittämiseksi. Näkökulmani perustuu käytännön arviointiasiantuntijan työhön, jossa vaikuttaa myös arvioinnin kotimainen ja kansainvälinen keskustelu.

## **PALVELUJEN ARVIOINTI - TULOSOHJAUKSEN PERUSELEMENTTI?**

Julkista palvelujen laatua koskeva kehittämissä työ herätti 1990-luvun lopulla odotuksia koulutuksen ja kunnallisen opetustoimen arvioinnin kehittymisestä selkeään suuntaan. Arviointia tarkasteltiin keskeisenä osana palvelujen kehittämistä ja kansalaisilla katsottiin olevan oikeus edellyttää, että palvelu on laadukasta (Yhteiset palvelut 1999).

Opetushallinnossa korostui tulosajattelu, ja Opetushallitus vahvisti koulutuksen tuloksellisuuden arviointimallit 1990-luvulla. Oppimistulosten arviointi aloitettiin vuonna 1993. (Koulutuksen tuloksellisuuden 1995, 1998.) Perusteluina arvioinnin malleille esitettiin, että nykyisessä hallintokulttuurissa on hyvä kehittää menetelmiä toiminnan ja tehtyjen uudistusten seurausten arvioimiseksi. Myös siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen oli kasvattanut opetussektorilla arviointitiedontarvetta. Arvioinnin toivottiin parantavan koulutuksen laatua ja palvelujen tehokkuutta. Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnissa keskeisinä elementteinä ovat edelleen koulutuksen laatu, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus (Koulutuksen tuloksellisuuden 1998). Tuloksellisuuden arvioinnin tarkoituksena ei ole ollut arvottaa koulujen tai oppilaiden paremmuusia tai järjestyksiä. Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset ovat erilaisia samalla tavalla kuin sairaalat ja terveystilat. Käytännössä koulutuspolitiikan toteuttaminen on laajan toimijaverkoston yhteistyötä ja verkostojen hallinnassa ovat tärkeitä pikemminkin luottamus ja yhteistyö kuin hierarkkiset järjestykset.

Kansainvälisesti Suomi ei poikkea yleisellä tasolla muista maista. Kaikissa läntisissä teollisuusmaissa opetushallinto arvioi koulutusjärjestelmän toimivuutta jollakin tavalla. Näkökulmina ovat olleet tilivelvollisuus ja kehittämissä työ. Myös

paikalliset hallintajärjestelmät perustuvat näihin. OECD:n jäsenvaltioissa on käytössä lukuisia määriä erilaisia arviointimekanismeja, joiden avulla päättäjät ja viranomaiset voivat kehittää ja kontrolloida koulutuksen järjestäjien, koulujen ja oppilaitosten toimintaa. Suomessa arvioinnin peruspilareita ovat kansalliset koulutusindikaattorit, oppimistulosten arviointijärjestelmä ja erilaiset arviointihankkeet (Koulutuksen tuloksellisuuden 1998, 19). Koulutuksen arvioinnin tavoitteet on määritelty asetuksessa (A 150/2003, § 2). Arvioinnin tavoitteena on tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä. Korkeakoulujen arviointineuvoston ja uuden koulutuksen arviointineuvoston tehtävinä on avustaa opetusministeriötä arviointia koskevissa asioissa.

Tulosohjaus ja laadun vaatimukset ovat suomalaisessa koulutuspolitiikassa lisääntyneet viimeisten vuosikymmenien aikana päätöksenteon ja hallinnon hajauttamisen myötä. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että jokaisella koulutuksen järjestäjällä on jonkinlainen arviointijärjestelmä, jolla koulutusta arvioidaan paikallisesti. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa. Koulutuksen järjestäjien sekä yksittäisten koulujen ja oppilaitosten tulisikin nykyistä paremmin arvioida omaa toimintaansa ja asettaa vuosittaiset kehittämissä kohteet arvioinnin seurauksena. Näin päästäisiin opetustoimessa palvelujen sekä hallinnon toiminnan parantamiseen ja arvioinnista oppimiseen (Ahonen 1996, Laukkanen 1996, Seppänen-Järvelä 1999). Tuloksellisuuden arviointia olisikin tärkeää tarkastella keskeisenä osana verkostoimaista oppimista tilivelvollisuutta unohtamatta.

Toiminnan arviointi edellyttää tilivelvollisuusajattelun viemistä käytäntöön. Opetustoimessa kuten muillakin palvelusektoreilla tulosohjauksen perinteisenä ongelmana on ollut laadun vähäinen merkitys tuloksellisuuden kriteerinä. Kuitenkin laatuajattelu on kaikilla koulutuksen sektoreilla tunnustettu merkittäväksi tuloksellisuuden osaksi ja arviointiperusteeksi. Valtion talousarviolainsäädännön uudistuksen seurauksena on arvioitu, että koulutuspolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu tulee arvioitavaksi osaksi uudelleen (Pöysti 2005). Tulosohjauksen yhtenä ongelmana on myös pitkään ollut selkeiden ja yhtenäisten käytäntöjen puuttuminen kunnissa. Koulut arvioivat toimintaansa eri tavoin eikä koulutuksen järjestäjien arviointi ole vielä riittävän selkeää ja yhtenäistä. Palvelujen arviointia kohtaan esiin-

tyy vielä myös pelkoa. Selvää myös on, että osa arvioinnin tarpeellisuudesta määrittänyt sitä arvotavassa keskustelussa.

Tuoreen selvityksen (Löfström ym. 2005) mukaan koulujen ja oppilaitosten toimintaa arvioidaan vuosittain monella tavalla. Pääosalla koulutuksen järjestäjistä on toimiva koulutuksen arviointijärjestelmä. Perusopetuksen järjestäjistä noin neljännes ilmoittaa, että he eivät arvioi järjestämäänsä koulutusta systemaattisesti. Ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen kohdalla tilanne on lähes sama. Aikuiskoulutuksen järjestäjistä 35 % arvioi, ettei heillä ole toimivaa koulutuksen arviointijärjestelmää tai -ohjelmaa. Kyselyn mukaan kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät arvioivat kuitenkin antamaansa koulutusta monipuolisesti, sillä arviointi kohdistuu opiskelijoiden oppimiseen ja työskentelyyn sekä oppimistuloksiin ja muihin tärkeisiin asioihin.

Palvelujen laadun ja arvioinnin korostuminen edellisen vuosikymmenen hallinnon kehittämisessä on ollut koulutusjärjestelmässä tärkeää. Opetustoimen arviointimenettelyjen kehittämisessä työ on aloitettu ja tämä antaa hyvän perustan jatkoon. Haasteena on tuloksellisuusarvioinnin ja kehittävän arvioinnin pitäminen riittävän etäällä toisistaan. Toisaalta voidaan myös kysyä, onko koulutuksen tuloksellisuuden arviointi jäänyt palvelujen nykytilan kuvauksissa arvioinnin alkuperäistä tarkoitusta vähemmälle huomiolle?

## KOULUTUKSEN ARVIOINNIN ODOTUKSIA

Valtion ja kuntien kiristyvässä taloudessa palvelujen laadun parantamiselta odotetaan selkeitä näyttöjä. Tavoitteiden saavuttamiseksi on selkeytetty mm. valtion tulosohjausta. Kuitenkin opetustoimen sektorilla palvelujen laatua koskeva tavoitteenasettelu on vieläkin hajanaista. Lisäksi laatu ymmärretään usein määrällisesti ja vain palvelujen tarjontaan perustuvaksi.

Voidaan sanoa, että Suomessa arviointi on edelleen hakemassa paikkaansa hajautetun hallinnon ohjausvälineenä. Temmes (2004) kirjoittaa, että valtionhallinnon arvioinnilta puuttuu valtioneuvostotasoinen koordinaatio ja kuntahallinnon kokonaisuutta tarkasteleva arviointikäytäntö on vasta suunnitteluvaiheessa. Arviointikäytännöt ovat ilmeisesti myös liian pehmeitä. Arviointeja

valmistelevat virkamiehet eivät välttämättä tiedä uuden hallintokulttuurin mahdollisuuksista. Myös osaamisen puute ja hallintoa jäykistävät asenteet saattavat rajoittaa arvioinnin käyttämistä hallinnon kehittämisen välineenä. Arvioinnissa kuten muissakin ohjaukulttuurin muutoksissa epäonnistuneisiin uudistuksiin tulisi myös suhtautua nykyistä määrätietoisemmin kuten hyvät hallintokäytännöt edellyttävät. (Temmes 2004.)

On selvää, että valtionhallinnossa tulosohjaus ja arviointi sekä niiden ympärillä käytävät keskustelut voivat myös vauhdittaa teknokraattisia uudistuksia ja manageristisia asiantuntijakulttuureja. Arvioinnin asiantuntijoista saattaa syntyä omaa politiikkaansa toteuttava professionaalinen eliitti (Laukkanen 2002). Koulutuspolitiikassa tulosohjaus ja sen myötä arvioinnin vakiinnuttaminen vaativat varmasti asennemuutoksia. Koulutuksen arvioinnille on Suomessakin ollut ajoittain ominaista avoimen arviointikulttuurin puuttuminen ja vaikeus hyödyntää arvioinnin tuloksia.

Ongelmana on myös nähdä arviointi hallinnon palveluna kansalaisille. Hyvä arviointi tuottaa selkeää ja ymmärrettävää tietoa palvelun tilasta. Näin arvioinnilla on myös tärkeä kansalaistehävä - tiedolla palveleminen.

## LÄHTEET

- Ahonen, P. (1996) *Evaluatiokokemuksista evaluatiivakauuksiin*. Julkaisussa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) s. 147-171.
- Julkisten palvelujen arviointi. *Julkisten palvelujen laatustrategia*. (1998) Suomen Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö. Edita: Helsinki.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 9/1995. Opetushallitus: Helsinki.
- Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/1998. Opetushallitus: Helsinki.
- Laukkanen, R. (1996) *Evaluatiokulttuuri: mahdollisuuksia ja uhkia*. Julkaisussa Laukkanen, R. & Stenvall, K. (toim.) s. 11-33.
- Laukkanen, R. (2002) *Evaluatio hallinnan välina*. Honkonen, R. (toim.) *Koulutuksen lumo - Retoriikka*. politiikka ja arviointi. OKKA opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö: Tampere.
- Laukkanen, R. & Stenvall, K. (1996) *Arviointi koulutus ja tiedepolitiikassa*. Tampereen yliopisto, Hallintotiede A.9. Tampere.
- Löfström, E. & Metsämuuronen, J. & Niemi, E.K. & Salmio, K. & Stenvall, K. (2005) *Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004*. Arviointi 2/2005. Opetushallitus: Helsinki.
- Parempaan tiivelvöllisyyteen. *Valtion tilinpäätösuudis-*

- tuksen periaatteet. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 2/2003. Helsinki.
- Pöysti, T. (2005) Aikuiskoulutuspolitiikassa vaikuttavuuden ja tehokkuuden tulosvastuuseen ja tavoitteasetteluun. *Aikuiskasvatus* 2, s. 132-140.
- Seppänen-Järvelä, R. (1999) Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa *Arviointi ja asiantuntijuus*. Eräsaari, R. & Lindqvist, T. & Mäntysaari, M. & Rajavaara, M. (toim.). Tampere: Gaudeamus. s. 90-105.
- Temmes, M. (2004) Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta, *Hallinnon tutkimus*, 23, 2, s. 86-93.
- Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 9/2003. Helsinki.
- Yhteiset palvelut - Yhteinen hyöty. (1999) *Laatupalkinto julkisella sektorilla*. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Valtiovarainministeriö, Laatukeskus, Suomen Kuntaliitto: Lahti.