



**” Kun arviointi kytketään systemaattisesti poliittisen prosessin eri vaiheisiin ja arviointitietoa tuotetaan koulutusjärjestelmän eri tasoilta, arvioinnit voivat luoda jatkumon ja tuottaa lopputuloksena uudistuksen tai politiikkatoimen kokonaisarvioinnin.”**

Sirpa Moitus & Jani Goman

# Politiikkatoimet arvioinnin kohteena

Jani Goman & Sirpa Moitus

## Politiikkatoimien arvioinneilla kasvava tarve

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnit ovat tähän mennessä olleet oppimistulosten arviointeja, koulutusohjelma-, teema- ja järjestelmärarviointeja sekä laatujärjestelmien auditointeja. Nyt kuvaan ovat astuneet aiempaa vahvemmin politiikkatoimien arvioinnit. Näillä tarkoitetaan arviointeja, joiden tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa politiikkatoimien vaikutuksista, mahdollisista riskeistä, vaihtoehtoisista toteuttamistavoista ja toteutuksen onnistuneisuudesta.

Politiikkatoimien arvioinnin lisääntyvän tarpeen taustalla on se, että toimintaympäristöt ovat entistä kompleksisempia ja arviointi nähdään yhä kiinteämmin osana koulutusjärjestelmän kehittämistä. Arvioinneilla voidaan yhtäältä tukea politiikkatoimien valmistelua, suuntaamista ja toteutusta, sekä toisaalta tuottaa arviointitietoa siitä, miten politiikkatoimille asetettuja tavoitteita on saavutettu ja mikä on niiden vaikuttavuus.

Tässä artikkelissa tarkastelemme politiikkatoimien arvioinnin näkökulmia käyttäen esimerkkinä Karvin kahta viimeaikaista arviointia. Näistä ammatillisen koulutuksen reformin politiikkatoimiin liittyvä arviointi (Räisänen & Goman 2017) valmistui loppuvuodesta 2017, ja opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteutumisen arviointi valmistuu vuoden 2018 lopulla. Poliittikkatoimien arvioinnit ovat kiinnostavia ja haastavia, koska niissä liikutaan koulutusjärjestelmän metatason arviointikysymyksissä, niillä on suora kytkentä poliittiseen prosessiin eikä metodisiin ratkaisuihin ole valmiita tai yksiselitteisiä malleja. Tavoitteenamme on kuvata, miten näissä kahdessa arviointihankkeessa on lähestytty politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden aihealuetta.

## Arviointi politiikkaprosessin eri vaiheissa

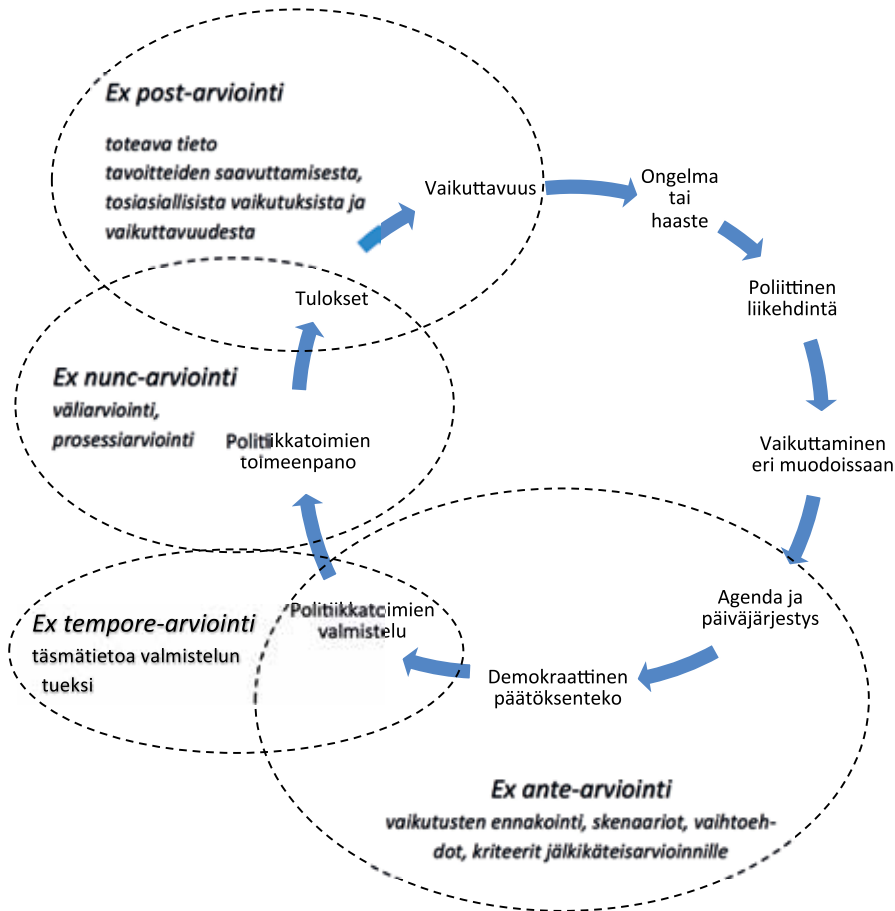
Politiikkatoimi tarkoittaa päätöstä tai toimenpiteiden kokonaisuutta, johon liittyy erilaisia päätösvaiheita, kuten suunnittelu, ehdotus ja lopullinen päätös. Poliittikkatoimiksi voidaan määritellä muun muassa hallitusohjelma, valtioneuvoston strategiat, erilaiset uudistukset ja kehittämissuunnitelmat, lainsäädäntö sekä valtion kehys- ja budjettipäätökset. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 9.)

Politiikkatoimien vaikuttavuudelle on erilaisia määrittelytapoja. Usein vaikuttavuudella viitataan siihen, miten hyvin jokin uudistus ja siihen liittyvät poliittikkatoimet saavuttavat tavoitteensa (European Commission 2009, 27, 48). Poliittikkatoimien jälkeen toteutettavaa *ex post* -vaikuttavuusarviointia on kritisoitu sen hitaudesta päätöksenteon tukemisen kannalta. Koska poliittinen päätöksenteko tapahtuu dynaamisissa ja kompleksisissa toimintaympäristöissä, tietoa tarvitaan tulevaisuus-orientoituneesti arviointia ja ennakoitua yhdistäen. (Nieminen & Hyytinen 2015, 449.) Niinpä voidaan erottaa toisistaan vaikutusarvioinnin ja vaikuttavuusarvioinnin käsitteet. Vaikutusarvioinnilla viitataan ennen uudistusta toteutettavaan ennakoivaan vaikutusten arviointiin (*ex ante*) ja vaikuttavuusarvioinnilla uudistuksen jälkeen tapahtuvaan toteutukseen arviointiin (*ex post*) (Valtioneuvoston kanslia 2009, 10). Vaikuttavuudella viitataan useimmiten asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta kun näkökulmaa laajennetaan erilaisiin sivuvaikutuksiin, voidaan puhua vaikutusten arvioinnista (Kettunen 2017, 6).

*Ex ante* -arvioinnissa tuotettava ennakoiva tieto vaikutuksista luo skenaarioita ja vaihtoehtoja, mikä palvelee päätöksentekijöitä ja poliittikkatoimien valmistelua ja suuntaamista. Jälkikäteen toteutettava *ex post* -arviointi tuottaa tietoa tavoitteiden saavuttamisesta ja vaikuttavuudesta ja toimii tulevan päätöksenteon pohjana. Vaikuttavuuden arviointi mahdollistaa toiminnan uudelleen suuntaamisen, oppimisen ja valvonnan. Näin tuotettu tieto palvelee päätöksentekijöiden lisäksi kansalaisia. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 10.)

Edellisten lisäksi arviointi voi ajoittua myös poliittikkatoimen toimeenpanovaiheeseen (*ex nunc*) esimerkiksi väliarvioinnin tai prosessiarvioinnin merkityksessä (Hänninen & Junnila 2012, 17–18). Arviointi voi myös olla nopealla aikataululla toteutettavaa reaaliaikaista täsmäarviointia tai -tutkimusta (*ex tempore*), joka suoraan palvelee käynnissä olevaa valmistelutyötä ja sen tiettyjä tiedontarpeita. (Hyytinen & Toivanen 2010, 428)

Kuviossa 1 on kuvattu arvioinnin kytkeytymistä poliittikkaprosessiin (vrt. Hänninen & Junnila 2012; Hyytinen & Toivanen 2010; Valtioneuvoston kanslia 2009). Kuvion sisäkehä kuvaa poliittisen prosessin kulkua. Ympyrät kuvaavat eri arviointimuotojen ajoittumista poliittisen prosessin eri vaiheisiin.



KUVIO 1. Arviointi politiikkaprosessin eri vaiheissa

## Tapausesimerkit politiikkatoimien arvioinneista

Sekä ammatillisen koulutuksen reformin että opettajankoulutuksen kehittämisen päälinjaukset on asetettu hallitusohjelmassa. Ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvä arviointihanke tuli Karville valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan haun kautta, jossa Karvi voitti hankkeen toteutuksen vuonna 2016. Poliittikkatoimien vaikutusarviointi oli osa kyseistä arviointihanketta. Opettajankoulutuksen arvioinnin toimeksianto tuli suoraan hallitusohjelman toimintasuunnitelmasta (Valtioneuvoston kanslia 2016), jonka mukaan opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteutumisen arviointi valmistuu vuoden 2018 loppuun mennessä. Kummankin arviointihankkeen suunnittelussa tuli määritellä tarkemmat arviointikohteet, arviointiasetelma ja menetelmät.

Opettajankoulutuksen arvioinnin suunnitteluvaiheessa havaittiin, että opettajan-koulutuksen kehittämiseksi on opettajankoulutuksen kehittämissuunnitelmassa asetettu runsaasti kehittämistavoitteita. Arvioinnin hankesuunnitelmaa valmistellut suunnitteluryhmä laati näistä tavoitekartan, jonka avulla se kokosi tavoitteet yhteen ja määritteli tavoitteita mitattavaan muotoon. Arvioinnin suunnittelun yhteydessä tehtiin yhteistyöavaus Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen suuntaan ja päätettiin kokeilla sen käyttämää realistista arviointia yhtenä arvioinnin viitekehyskehysinä. Realistinen arviointi tuo politiikkatoimien arviointeihin vaikutusten ja vaikuttavuuden mitattavuuden näkökulmia.

Myös ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvän arvioinnin haasteena oli politiikkatoimille asetettujen tavoitteiden runsaus ja laajuus. Reformin uudistukset läpäisivät tutkintojärjestelmän, koulutusprosessit, ohjausjärjestelmän ja rahoituksen. Arvioinnin kohteiden, sisältöjen ja arviointikysymysten määrittelemiseksi laadittiin jäsentävä kuvaus ammatillisen koulutuksen viimeaikaisista uudistuksista ja suunnitteilla olevan reformin tavoitteista koulutuksen eri osa-alueiden näkökulmasta. Tämä jäsenitys toimi pohjana arviointivälineiden laatimiselle ja tiedonhankinnalle.

Opettajankoulutuksen arviointikohteiden määrittelyssä hyödynnettiin keskeisten sidosryhmätahojen kuulemisia sekä arviointineuvoston ja korkeakoulujen arviointijaoston keskusteluja. Erityisen tärkeää oli läheinen yhteydenpito opettajankoulutusfoorumien työvaliokunnan kanssa, joka toimii opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä politiikkatoimen ohjausryhmänä. Tällä haluttiin turvata se, että arviointi tuottaa ensisijaiselle hyödynsaajalle sellaista tietoa, jota tämä tarvitsee. Arviointikohteiden määrittelyssä hyödynnettiin myös sidosryhmien kuulemisia ja opettajankouluttajien näkemyksiä.

Ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvän arvioinnin suunnittelussa lähdettiin liikkeelle perehtymällä erilaisiin politiikkatoimien arvioinnin lähestymistapoihin sekä ennakoivan arvioinnin periaatteisiin, joita muun muassa valtioneuvoston kansliassa ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:ssä on viime vuosina kehitetty. Arviointihankkeella oli valtioneuvoston kanslian nimeämä ohjausryhmä, jossa oli edustajat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä. Arviointiryhmä kävi ohjausryhmän kanssa keskustelua eri hallinnonalojen näkemyksistä, odotuksista ja tiedontarpeista. Arvioinnin suunnitteluvaiheessa arviointiryhmä haastatteli reformin valmisteluun osallistuvia tahoja sekä järjesti alueellisia työpajoja koulutuksen järjestäjien kuulemiseksi.

Molemmissa arviointihankkeissa korostettiin moninäkökulmaisuutta ja osallistavuutta, koska politiikkatoimet edellyttävät monen eri tahon sitoutumista ja toimia toteutuakseen. Ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvässä arvioinnissa keskeisiä menetelmiä ja aineistoja olivat koulutuksen järjestäjiltä ja niiden sidosryhmiltä kerätty kyselytieto, työpajat, arviointipaneelityöskentely, seminaarit ja haastattelut.

Opettajankoulutuksen arvioinnissa yhtenä arviointiaineistona käytettiin foorumissa syntynyttä aineistoa, minkä lisäksi haastateltiin työvaliokuntaa, organisointiin arviointikysely opettajankouluttajille, kehittämishankkeille ja foorumin jäsenille sekä järjestettiin arviointityöpaja opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamille opettajankoulutuksen kehittämishankkeille. Syksyllä 2018 viimeisenä tiedonkeruun vaiheena haastatellaan opettajankoulutuksen keskeisiä toimijoita ja sidosryhmiä.

## Mitä arvioinnit tuottivat ja miten niiden vaikuttavuutta pyrittiin edistämään?

Ammatillisen koulutuksen reformin arviointi oli luonteeltaan *ex ante* -arviointi, joka tuotti ennakoivaa tietoa reformiin liittyvien uudistamistavoitteiden toivoituista ja ei-toivotuista vaikutuksista, politiikkatoimien vahvuuksista, riskeistä ja muutostarpeista sekä uudistusten toteutuksen kriittisistä menestystekijöistä. Samalla muodostettiin ennakoivaa tietoa ja indikaattoreita reformin myöhemmän vaikuttavuusarvioinnin perustaksi. Arvioinnin välituloksia esiteltiin ohjausryhmälle ja koulutuksen järjestäjille. Koska ohjausryhmässä olivat edustettuina reformin valmistelusta vastaavat tahot, arviointitietoa saatiin tällä menettelyllä syötettyä valmisteluprosessiin. Arvioinnin päätteeksi pidettiin julkistamistilaisuus, johon kutsuttiin arvioinnin hyödynsajia ja sidosryhmiä. Arvioinnin keskeisistä tuloksista ja kehittämissuosituksista laadittiin Policy Brief<sup>4</sup>, joka toimitettiin valtioneuvoston kanslian toimesta päätöksentekijöille. Loppuraportit julkaistiin valtioneuvoston kanslian tietokäyttöön.fi-sivustolla. Lisäksi hankkeen päätteeksi toteutettiin arvioinnin tulosten esittely- ja keskustelukierrokset kaikilla AVI-alueilla.

Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman arviointi on puolestaan *ex nunc*- eli käynnissä olevan opettajankoulutusfoorumien ja sen laatiman opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteutumisen arviointia. Arvioinnilla tuotetaan päätöksentekijälle tietoa siitä, ovatko valitut menettelyt eli opettajankoulutusfoorumi, opettajankoulutuksen kehittämisohjelma sekä opettajankoulutuksen rahoitetut kehittämishankkeet olleet toimiva tapa kehittää opettajankoulutusta. Lisäksi arviointi tuottaa tietoa opettajien perus-, perehdyttämisen- ja täydennyskoulutuksen uudistamista edistävästä ja ehkäisevästä tekijöistä sekä siitä, miten opettajankoulutuksen kehittämistä kannattaisi jatkaa. Arvioinnin tulosten raportointi ja julkistaminen ovat tätä kirjoitettaessa vielä edessä, mutta arviointiraportti tullaan luovuttamaan opetusministerille ja tuloksia tullaan esittelemään eri tilaisuuksissa.

Vaikka Karvi pyrkii edistämään arviointien vaikuttavuutta monin toimin ja suoralla keskusteluyhteydellä päätöksentekijöihin ja sidosryhmiin, systemaattisen tiedon saaminen arviointien vaikuttavuudesta on haasteellista. Esimerkiksi palautekyse-

<sup>4</sup> Policy Brief on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi (<https://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>).

lyt arvioinnin kohderyhmille tuottavat kokemustietoa vaikuttavuudesta, mutta syväsuuntaisempaan pitkän aikavälin vaikuttavuustietoon niillä ei päästä. Yhtenä vaikuttavuusindikaattorina toimii se, missä määrin Karvin arviointeja hyödynnetään esimerkiksi hallituksen esitysten taustalla, erilaisten kansallisten kehittämisryhmien työskentelyssä tai kehittämissankkeiden toteutuksessa, mutta tällä hetkellä vaikuttavuustiedon saanti on melko sattumanvaraista. Olisikin tärkeää, että Karvi ja opetus- ja kulttuuriministeriö kehittäisivät yhdessä menettelyjä, joilla Karvi saisi systemaattisempaa palautetta arviointien vaikuttavuudesta lakien valmistelussa ja koulutuspoliittisten uudistusten ja muiden politiikkatoimien suunnittelussa ja toteutuksessa.

## **Politiikkatoimien arvioinnit Karvin tulevassa arviointitoiminnassa**

Uusi arviointineuvosto aloittaa syksyllä 2018 koulutuksen arviointisuunnitelman valmistelun. Tässä yhteydessä olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, millaisen roolin Karvi haluaa jatkossa ottaa koulutuspoliittisten politiikka- ja reformiarviointien toteuttajana ja kehittäjänä. Toinen puoli asiaa on se, millaisia arviointitoimeksiantoja opetus- ja kulttuuriministeriö Karville antaa.

Ammatillisen koulutuksen reformiin ja opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteuttamiseen liittyvissä arvioinneissa saatujen myönteisten kokemusten pohjalta Karvin kannattaa jatkaa politiikkatoimien arviointia ja siihen liittyvien menetelmien kehittämistä. Molemmissa arvioinneissa luotiin tietoperustaa ja pohjaa tuleville arvioinneille. Ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvässä arvioinnissa selvitettiin laaja-alaisesti reformin ennakoituja vaikutuksia, riskejä ja kriittisiä menestystekijöitä. Samalla luotiin indikaattoreita ja kriteereitä reformin toimeenpanon ja vaikuttavuuden arvioinnille. Opettajankoulutuksen kehittämistä koskevassa arvioinnissa taas tuotetaan tilannekuva opettajankoulutuksen uudistumisen vaiheesta vuonna 2018 ja esitetään suosituksia jatkotoimista. Koska opettajankoulutuksen kehittämishankkeet jatkuvat yli hallituskauden, niiden vaikuttavuuteen opettajien perus-, perehdyttämisen- ja täydennyskoulutuksen uudistamiseen ei vielä pystytäkään ottamaan kantaa. Hankkeiden vaikuttavuuden lisäksi tärkeitä jatkoarvioinnin kohteita olisivat esimerkiksi kunta- ja koulutuksen järjestäjätason ratkaisut opettajien ja koulutusjohdon ammatillisen osaamisen johtamisessa tai täydennyskoulutusjärjestelmän toimivuus kokonaisuutena.

Johtopäätöksemme on se, että kun arviointi kytketään systemaattisesti poliittisen prosessin eri vaiheisiin (ex ante, ex nunc, ex post) ja arviointitietoa tuotetaan koulutusjärjestelmän eri tasoilta, arvioinnit voivat luoda jatkumon ja tuottaa lopputuloksena uudistuksen tai politiikkatoimen kokonaisarvioinnin. Tämä tukee entistä paremmin tietoon perustuvaa koulutuksen ja koulutusjärjestelmän kehittämistä.

## Lähteet

- European Commission 2009. *Impact Assessment Guidelines*. SEC (2009) 92.
- Hyytinen, A. & Toivanen O. 2010. Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106 (4/2010), 426–436.
- Hänninen, S. & Junnila, M.-L. 2012. Poliittinen vaikuttaminen ja politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi demokratiassa. Teoksessa S. Hänninen & M.-L. Junnila (toim.), *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 13–20.
- Kettunen, P. 2017. *Vaikuttavuuden arviointi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa*. Turun kaupunki. Kaupunkitutkimusohjelma. Tutkimusraportteja 2/2017.
- Nieminen, M. & Hyytinen, K. 2015. Future-oriented impact assessment: Supporting strategic decision-making in complex socio-technical environments. *Evaluation* 21 (4), 448–461.
- Räisänen, A. & Goman, J. 2017. *Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus – Poliittikkatoimien vaikutusten arviointi (ex ante)*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 86/2017.
- Valtioneuvoston kanslia 2009. *Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- Valtioneuvoston kanslia 2016. *Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016*. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.