

Korkeakoulujen opetussuunnitelmatyön kansallinen säätely ja ohjaus laadunvarmistuksen perustana – näkökulmia Suomesta ja Azerbaidžanista

Kati Isoaho

Korkeakoulujen opetussuunnitelmat ovat mielestäni kiehtovia, kahdesta syystä. Ensinnäkin, korkeakoulujen opetussuunnitelmilla on huomattava vaikutus yhteiskuntaan. Toiseksi, ei ole yhdentekevää, ketkä opetussuunnitelmien sisällöistä päättävät. Maakohtaiset erot opetussuunnitelmien kansallisessa säätelyssä ja ohjauksessa ovat merkittäviä. Kansallisilla säädöksillä ja ohjauksella määritetään korkeakoulujen opetussuunnitelmallisen autonomian laajuus ja se, kenellä viime kädessä on opetussuunnitelmien omistajuus. Mielenkiintoinen näkökulma on myös se, millaista omistajuutta työelämäsidosryhmillä ja yksittäisillä opettajilla on opetussuunnitelmiin. Opetussuunnitelmien säätelyn ja julkisen ohjauksen tavat ovat kiinteässä yhteydessä myös korkeakoulutuksen laadunvarmistukseen niin korkeakouluissa kuin kansallisestikin.

Osallistuin asiantuntijana vuosina 2015–2017 Karvin Etelä-Kaukasiassa – Armeniassa ja Azerbaidžanissa – toteuttamiin EU-rahoitteisiin Twinning-hankkeisiin. Twinning-hankkeet ovat osa EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikkaa. Hankekumppaneina ovat julkiset toimijat EU:n jäsenmaissa ja hankkeiden kohdemaissa. Karvin toteuttamissa hankkeissa paikallisia kumppaneita olivat opetusministeriöt, kansalliset korkeakoulutuksen arviointiorganisaatiot ja korkeakoulut. Työmenetelminä olivat kouluttaminen, erilaiset selvitykset ja suositusten laadinta sekä arviointikokeilut. Hankkeet tarjosivat erinomaisen mahdollisuuden perehtyä kohdemaiden korkeakoululainsäädäntöön ja korkeakoulujen toimintaan. Suomen ja hankkeiden kohdemaiden erot opetussuunnitelmatyön säätelyssä mahdollistivat hedelmällisen vertailun, joka laajemminkin kuvaa erilaisten julkisten koulutuksen ohjausjärjestelmien eroja. Vertailen tässä artikkelissa korkeakoulujen opetussuunnitelmatyön ohjausta Suomessa ja Azerbaidžanissa.⁵

5 Monet tekemistäni havainnoista kuvaavat yhtäläillä Armenian korkeakoulujärjestelmää- ja hallintoa, mutta olen selkeyden vuoksi ottanut mukaan vain kaksi maata, joita vertaillaan.

” Koska Bolognan prosessi on luonteeltaan policy-prosessi ja vastuu sen toimeenpanosta sekä lainsäädännössä että käytännössä on jäsenmailla, on eurooppalaisen korkeakoulutusalueen sisällä toistaiseksi isohkojakin eroja joillakin korkeakoulutuksen hallinnon ja ohjauksen osa-alueilla.”



Kati Isoaho

Bolognan prosessi korostaa korkeakoulujen vastuuta uudistuksista

Sekä Suomessa että Azerbaidžanissa on useamman tyyppisiä korkeakouluja, joilla on erilaisia profileita. Molemmissa maissa on sekä julkisesti että yksityisesti omistettuja korkeakouluja. Suomessa valtio rahoittaa tutkintoon johtavan koulutuksen niiden yliopistojen osalta, jotka on mainittu yliopistolaissa, ja niiden ammatti-korkeakoulujen osalta, joilla on valtiollinen toimilupa. Tutkintokoulutus on lailla säädetty opiskelijoille maksuttomaksi (poikkeuksena EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevat opiskelijat). Azerbaidžanissa valtio rahoittaa osan koulutuksesta ja siitä voidaan myös periä maksuja.

Azerbaidžanin korkeakoulujärjestelmän tausta on Neuvostoliiton aikaisessa koulutusjärjestelmässä. Se kuuluu julkisen hallinnon kehittämisen ja talouden näkökulmasta niin kutsuttuihin transitiomaihin, jotka ovat itsenäistyttyään 1990-luvun alussa siirtyneet asteittain kohti markkinaehtoisempaa taloutta ja uudistettua hallintoa. Azerbaidžan kuuluu eurooppalaiseen korkeakoulutusalueeseen ja on mukana Bolognan prosessissa. Korkeakoulutusta on uudistettu 1990-luvulta lähtien erityisesti rakenteiden osalta. Nykyään käytössä on Bolognan prosessin mukainen kaksiportainen tutkintojärjestelmä, joka on korvannut aikaisemmat viisivuotiset specialistitutkinnot.

Koska Bolognan prosessi on luonteeltaan policy-prosessi ja vastuu sen toimeenpanosta sekä lainsäädännössä että käytännöissä on jäsenmailla, on eurooppalaisen korkeakoulutusalueen sisällä toistaiseksi isohkojakin eroja joillakin korkeakoulutuksen hallinnon ja ohjauksen osa-alueilla. Bolognan prosessissa on alusta lähtien eli 1990-luvun lopulta asti korostettu korkeakoulujen omaa vastuuta erilaisten rakenteellisten ja sisällöllisten uudistusten toimeenpanossa. Opetussuunnitelmatyön sääätely ja ohjaus ovat niitä alueita, joissa maakohtaiset erot korkeakoulujen omassa reformien toimeenpanovastuussa ja -mahdollisuuksissa tulevat esille.

Valtio säätelee korkeakoulujen opetussuunnitelmia Azerbaidžanissa alakohtaisesti. Säädöksiä on sekä eritasoisille tutkinnoille (educational standards) että alakohtaisesti (curriculum). Säädökset kattavat niin tutkintojen rakenteet ja tavoitteet kuin opetussuunnitelmien sisällölliset perusteetkin. Perusteet uusitaan 4–5 vuoden välein. Perusteet suunnitellaan opetusministeriön alaisissa alakohtaisissa toimielimissä, joissa on korkeakoulujen edustus. Kansallisena korkeakoulutuksen ulkoisen laadunvarmistuksen menettelynä on akkreditointi, jonka keskeisenä tehtävänä on varmistaa, että tarjottava koulutus noudattaa kansallisia koulutusstandardeja ja opetussuunnitelmien perusteita. Opetussuunnitelmien perusteet jättävät korkeakouluille rajatun mahdollisuuden tarjota valinnaisia kursseja, joista korkeakoulut päättävät itsenäisesti. Korkeakouluissa on usein yksikkö tai muu vastaava toimija, joka vastaa korkeakoulutasolla opetussuunnitelmien laadinnasta ja siitä, että ne vastaavat kansallisia standardeja.

Suomessa korkeakoulututkintojen kansallinen säätely perustuu puitelainsäädäntöön ja tulosohjaukseen. Säädöksissä määritellään esimerkiksi tutkintojen laajuudet, yleiset rakenteet ja tavoitteelliset suorittamisaajat. Eri tutkintojen tasollisesta sijoittumisesta on säädetty kansallisessa tutkintojen viitekehyksessä. Korkeakoulujen opetussuunnitelmallinen autonomia on laajaa, ja saman alan tutkinnolla voi eri korkeakouluissa olla erilaisia sisältöjä. Joidenkin tutkintojen osalta on tarkempia säädöksiä, jotka perustuvat EU-direktiiveihin, esimerkiksi lääkäri- ja kättilökoulutukset. Myös opettajankoulutuksesta on tarkempia säädöksiä, joilla ohjataan pedagogisen kelpoisuuden tuottavia koulutuksia. Sosiaali- ja terveysalalla on myös yksityiskohtaisempia kelpoisuusvaatimuksia, jotka vaikuttavat koulutuksen rakenteisiin ja sisältöihin korkeakouluissa (esimerkiksi sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimukset tai psykoterapeutin kelpoisuusvaatimukset).

Korkeakoulut päättävät itse, miten ne organisoivat sisäisesti opetussuunnitelmien valmistelun ja päivittämisen. Ammattikorkeakoulut tekevät vapaaehtoisuuteen perustuvaa alakohtaista tutkintoihin ja muihin koulutuksiin liittyvää yhteistyötä Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston (Arene) työryhmissä. Yhteistyö on vakiintunutta. Kansalliseksi korkeakoulutuksen ulkoisen laadunvarmistuksen malliksi valittiin 2000-luvulla korkeakoulujen laatujärjestelmien auditointi, jonka on katsottu tukevan korkeakoulujen autonomiaa ja soveltuvan kehittävän arvioinnin perinteeseen. Laatujärjestelmien auditointi ei sisällä tarjottavan koulutuksen sisältöjen tarkastelua tai tarjottavan koulutuksen systemaattista tarkastelua suhteessa kansallisiin puitesäädöksiin. Arvioinnin keskiössä on laatujärjestelmän toimivuus ja vaikuttavuus koulutuksen kehittämiseksi. Koulutusvastuista ja niihin liittyvistä neuvotteluista vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Olen tyypitellyt Suomen ja Azerbaidžanin esimerkkien pohjalta hajautetun ja keskitetyn opetussuunnitelmaohjauksen mallit keskeisine piirteineen. Piirteet on esitetty alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO. Kaksi tapaa järjestää korkeakoulujen opetussuunnitelmatyön ohjaus

Hajautettu ohjaus	Keskittetty ohjaus
Puitesäätely: Kansalliset säädökset muodostavat yleisen kehyksen korkeakoulututkinnoille (laajuus, yleinen rakenne, opintojen kesto jne.).	Yksityiskohtainen säätely: Kansalliset säädökset kattavat sekä tutkintojen rakenteet että sisällön tai osan sisällöstä.
Pieni määrä kansallisia säädöksiä (lait, asetukset, ohjeet).	Korkea määrä kansallisia säädöksiä (lait, asetukset, ohjeet).
Opetussuunnitelmatyön painopiste on korkeakoulujen omissa päätöksissä ja prosesseissa.	Kansallisen ohjauksen määrä voi vaihdella korkeakoulutyypeittäin (esim. isoilla valtion yliopistoilla laajempi autonomia).
Korkeakoulut ovat autonomisia toimijoita suunnitelluissa ja toteuttaessaan koulutustaan.	Korkeakoulujen koulutukseen liittyvä autonomia on pääosin rajattu kansallisten standardien toimeenpanoon.
Koulutuksen ulkoisella laadunhallinnalla on heikko yhteys koulutuksen sisältöihin ja/tai sillä on yhteys opetussuunnitelmatyön prosesseihin.	Koulutuksen ulkoisella laadunhallinnalla on selkeä yhteys koulutuksen sisältöihin.
Korkeakoulut omistavat opetussuunnitelmat.	Valtio omistaa opetussuunnitelmat.
Opetussuunnitelmien kehittäminen on osa korkeakouluopettajan työtä.	Korkeakouluopettajan tehtävänä on toteuttaa opetussuunnitelmaa.
Korkeakouluilla on vapaaehtoisuuteen perustuvaa alakohtaista yhteistyötä opetussuunnitelma-asioissa.	Korkeakoulujen vapaaehtoiselle opetussuunnitelmayhteistyölle ei ole kannusteita.

Hajautettu ohjaus- ja suunnitteluvastuu vaatii paljon

Vertaistyöskentely on yksi Twinning-hankkeiden keskeisistä periaatteista. Käytin molemmissa hankkeissa erilaisissa yhteyksissä opetussuunnitelmaohjauksen uudistuksesta esimerkkinä sitä, miten Suomessa opetussuunnitelmaohjauksen vastuiden muutos on kytkeytynyt ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamiseen ja kehittämiseen. Ammattikorkeakouluja edeltäneet oppilaitokset saivat opetussuunnitelmien perusteet Opetushallituksen edeltäjältä Ammattikasvatushallitukselta. Ammattikorkeakoulujen perustamisen yhteydessä toteutettiin laajaksi katsottava opetussuunnitelmallinen vallansiirto valtiolta korkeakouluille. Samalla valta hajautettiin lähemmäs opettavaa tahoja. Uudistus toteutettiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella siten, että samanaikaisesti panostettiin uusien korkeakoulujen henkilöstön osaamistason nostoon. Käytännössä tämä toteutettiin luomalla edellytyksiä henkilöstön tohtoriopinnoille ja väitöskirjatyölle. 25 vuodessa suomalaisille ammattikorkeakouluille voidaan katsoa muodostuneen vahva korkeakoulu- ja koulutusohjelmatasoinen opetussuunnitelmatyön perinne, jossa työelämän edustajien osallistumisella on merkittävä sija. Myös yksittäiset opettajat osallistuvat laajalti opetussuunnitelmien kehittämiseen. Perusviestini oli: Se on mahdollista, mutta vaatii aikaa!

Korkeakoulujen kehittynyt opetussuunnitelmallinen autonomia on varsinkin Länsi-Euroopassa laajalti hyväksytty ja tavoiteltu tila. Perspektiivin saamiseksi myös hajautettua vastuuta on järkevää tarkastella kriittisesti. Hajautettu opetussuunnitelmatyön vastuu vaatii paljon kaikilta eri tasojen toimijoilta. Siihen kiinnittyy myös paljon työtä ja aikaa, kun toimijoita on paljon. Aikaa ja tekijöitä tarvitaan esimerkiksi palautteen keräämiseen ja analysointiin, vuorovaikutukseen työelämän ja muiden sidosryhmien kanssa ja nopeiden muutosten toimeenpanoon vuosittain tarpeen mukaan. Laajalti hajautetun mallin katsotaan yleensä palvelevan keskitettyä mallia paremmin työelämän tarpeita ja kehittymistä, kun samalla alalla voi olla keskenään erilaisia opetussuunnitelmia. Toisaalta hajautettu malli saattaa johtaa siihen, ettei alakohtaisesta ydinosaamisesta ole enää riittävän jaettua näkemystä. Korkeakoulujen opetussuunnitelmien ohjauksessa onkin haasteena löytää tasapaino korkean monimuotoisuuden ja toimivan koulutusjärjestelmän välillä.

Lähteet

- Auvinen, Pekka: *Ammatillisen käytännön toistajasta monipuoliseksi aluekehittäjäksi. Ammatikorkeakoulu-uudistus ja opettajan työn muutos vuosina 1992–2000*. Väitöskirja, Joensuun yliopisto 2004. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja nro. 100.
- Bach, Tiia & Isoaho, Kati: *Project report, component: 4: Standards and Guidelines for QA in HE. Mapping of Existing Accreditation Practice*. Marraskuu 2015. Projektissa: Support to the Ministry of Education of the Republic of Azerbaijan for Further Adherence of the Higher Education System to the European Higher Education Area. Kaikki hankkeeseen liittyvä aineisto Karvin hallussa ja hankkeen tuottamilla verkkosivuilla <http://ehea.edu.az/en/documents/14>
- Isoaho, Kati: *Strenghts and Challenges of Higher Education Programmes in Armenian Higher Education*. Puheenvuoro Karvin Armeniassa toteuttaman Twinning-hankkeen loppuseminaarissa 30.6.2016 Aghveranissa, Armeniassa. Kirjoittajan hallussa.
- Isoaho, Kati: *Regulation on the Design of the Higher Education Curricula. Perspectives from Finland and Azerbaijan*. Konferenssiesitelmä EAIR:n (European Higher Education Society) vuosittaisessa konferenssissa 4.9.2017 Portossa, Portugalissa. Kirjoittajan hallussa.
- Johtaja Hannu Sirénin (opetus- ja kulttuuriministeriö) haastattelu 5.3.2015. Teemana ammatti-korkeakoulujen opetussuunnitelmatyön ja opetussuunnitelmallisen autonomian kehittyminen.