

Jari Rajanen

SELVITYS KOULUTUKSEN PAIKALLISEN  
TASON ARVIOINNIN TILASTA

Arviointi 11/2000

OPETUSHALLITUS

© Opetushallitus

Taitto: Sirpa Ropponen

ISBN 952-13-1028-6

ISSN 1238-4453

Yliopistopaino, Helsinki 2000

# SISÄLTÖ

## TIIVISTELMÄ SAMMANDRAG SUMMARY

1 KOULUTUKSEN PAIKALLINEN ARVIOINTI	13
2 PAIKALLISEN TASON ARVIOINTI HAJAUTETUSSA KOULUTUS- POLIITTISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ	15
2.1 Koulutuksen arvioinnin yhteiskunnalliset funktiot hajautetussa koulutuspoliittisessa järjestelmässä	15
2.2 Käsitteelliset lähtökohdat	18
3 TUTKIMUSTEHTÄVÄ, AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY	22
4 AINEISTON KUVAILUA	26
5 PAIKALLISEN TASON ARVIOINNIN TILA SUOMESSA	31
5.1 Arviointijärjestelmien kehittäminen	31
5.1.1 Arviointijärjestelmän tai –ohjelman tila ja asema	31
5.1.2 Perusopetuksen ja koulutuksen arviointijärjestelmän tai –ohjelman kehittämiseen osallistuminen	42
5.1.3 Vahvistaminen ja hyväksyminen	46
5.1.4 Tavoitteiden kirjaaminen	48
5.2 Koulutuksen järjestelmällinen koulukohtainen arviointi	50
5.2.1 Arviointien lukumäärä, kohteet ja tiedon kerääminen	50
5.2.2 Perusopetusta ja koulutusta arvioineet sekä koulutuksellisesti tukeneet tekijät ja tahot	60
5.2.3 Ulkopuolisiin arviointeihin osallistuminen	64
5.2.4 Paikallisen tason arviointien voimavarat	67
5.2.5 Valtakunnallisten arviointien riittävyys	68

5.3	Arviointitulosten hyödyntäminen ja tuloksista tiedottaminen	69
5.3.1	Arviointitulosten hyödyntäminen	69
5.3.2	Arviointituloksista tiedottaminen	73
5.4	Arviointien ominaisuudet, haittaavat seikat ja arviointien tukeminen	75
5.4.1	Arviointien ominaisuudet	75
5.4.2	Arviointia haittaavat seikat	77
5.4.3	Opetushallitukselta toivotut tukitoimenpiteet	80
6	ARVIOINTIASENTEET	83
7 A	ARVIOIVAT JOHTOPÄÄTÖKSET	88
7 B	UTVÄRDERANDE SLUTLEDNINGAR	91
	LÄHTEET	94
	LIITTEET	

## TIIVISTELMÄ

Selvityksessä kartoitettiin koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilaa. Selvitystyön kohteena olivat perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen perus- ja aikuiskoulutus sekä vapaa sivistystyö. Koulutuksen järjestäjiä ja ylläpitäjiä koskevana tietolähteenä käytettiin Opetushallituksen OPTI-tietokantaa ja tutkimuksen perusjoukko muodostettiin vuoden 2000 koulutustarjontaa koskevien tietojen perusteella. Tiedot kerättiin postikyselynä koulutusmuotokohtaisten strukturoitujen kyselylomakkeiden avulla. Näin muodostettua tietoa täydennettiin koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien taustaominaisuuksia (EU-tukialue, maakunta, sijaintikunnan kuntaryhmä, virallinen opetuskieli) kuvaavilla tiedoilla, jotka perustuvat Tilastokeskuksen viralliseen luokitusjärjestelmään.

Paikallisen tason arvioinnin tilaa kuvaava muuttujakokonaisuus ja arviointia koskevat määritelmät johdettiin hallituksen lakiesityksen (1997/86), sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 1998/3) ja 1.1.1999 voimaan tulleen koulutusta koskevan lainsäädännön pohjalta. Ensimmäisenä muuttujakokonaisuutena käytettiin arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittyneisyyden tilaa, kehittämistyöhön osallistumista, vahvistamista ja arvioinnin tavoitteiden kirjaamista.

Toisen paikallisen tason arvioinnin tilaa kuvaavan muuttujakokonaisuuden muodostavat koulutuksen järjestelmällistä koulukohtaista arviointia kartoittavat muuttujat, joita ovat arviointien lukumäärä, kohteet ja tiedon kerääminen, arviointien tekijät, koulutuksen ulkoisiin arviointeihin osallistuminen kolmen viimeisen vuoden aikana, arviointien voimavarat ja käsitykset valtakunnallisten arviointien riittävydestä.

Kolmantena kokonaisuutena tarkastellaan arviointien merkitystä ja niiden tuloksista tiedottamista. Selvityksen avulla muodostettiin myös käsitys arviointien ominaisuuksista, arviointeja haittaavista tekijöistä ja paikallisen tason arvioinnin tukemisesta.

Neljännessä paikallisen tason arvioinnin tilaa käsittelevässä kokonaisuudessa hankittiin tietoja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointiasenteista.

***Koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointi ei ole vielä toteutunut koulutusta koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.***

Määräaikaan (1.7.2000) mennessä kyselyyn vastasi 58,3 % koulutuksen järjestäjistä ja muistutuksen jälkeen palautusprosentti oli 78,2 %. Koulutusmuotokohtaiset palautusprosentit ovat kauttaaltaan alhaisia ja vastaamatta jättäminen viestii siitä, että koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät ole tiedostaneet, että heillä on velvollisuus osallistua opetusministeriön ja Opetushallituksen tai niiden toimeksiannosta suoritettaviin arviointeihin.

***Koulutuksen arviointi ei perustu arviointijärjestelmään eikä ole vielä riittävän systemaattista suurilla kaupungeilla lukuun ottamatta.***

Arviointijärjestelmä tai -ohjelma on perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä noin kolmanneksella, ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjistä noin neljänneksellä ja vapaan sivistystyön ylläpitäjistä noin 10 %:lla koulutuksen arvioinnin perustana on. Tässä selvityksessä arviointijärjestelmällä tai -ohjelmalla tarkoitettiin kokonaisuutta, jossa koulutuksen arvioimiseksi hankitaan suunnitelmallisesti luotettavaa tietoa, joka analysoidaan, tulkitaan ja raportoidaan koulutuksen kehittämisen ja päätöksenteon tueksi.

Valmistuneita arviointijärjestelmiä ei tavallisimmin ole vahvistettu hallintoelimissä tai koulun toimielimissä. Arvioinnin tavoitteet on yleensä kirjattu opetussuunnitelmaan tai siihen perustuvaan, vuosittain laadittavaan suunnitelmaan ja ammatillisessa koulutuksessa myös oppilaitosten suunnitteluasiakirjoihin, erilliseen arviointijärjestelmään tai koulutuksen järjestäjän strategiaan kehittämissuunnitelmiin. Arviointijärjestelmien kehittämistyö on käynnistynyt perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa lainsäädännön valmistumisen jälkeen ja ammatillisessa koulutuksessa ennen lainsäädännön voimaantuloa. Arviointijärjestelmien kehittäminen on lähtenyt liikkeelle kouluista ja oppilaitoksista käsin, ei järjestäjä- tai ylläpitäjätasosta, kuten lainsäädännössä edellytetään. Tämä seikka selittää ongelmia arvioinnin hallinnollisten ja taloudellisten yhteyksien hahmottamisessa. Poikkeuksen tekee tässä suhteessa ammatillinen aikuiskoulutus. Ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmistä 20–25 % ja vapaan sivistystyön arviointijärjestelmistä 14 % perustuu valmiisiin malleihin, joista käytetyimpiä ovat Suomen laatupalkinnon perusteet, Opetushallituksen tuloksellisuuden arviointimalli (1995; 1998) ja eri malleihin perustuvat yhdistelmät. Ammatillisessa koulutuksessa käytetään molempien koulutusmuotojen arvioinneissa useimmiten samaa järjestelmää. Vain harvat työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen, lääninhallitusten ammatillisen lisäkoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen rahoittajat edellyttävät arvioinnin järjestämistä tietyllä tavalla. EU-tukialue selittää tilastollisesti merkittävästi arviointijärjestelmien valmistumista perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Heikoin tilanne on maaseutu- ja harvaan asutuilla alueilla. Päijät-Hämeen, Keski-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnissa sijaitsevista vapaan sivistystyön ylläpitäjistä yhdelläkään ei ole valmistunutta arviointijärjestelmää. Sillä seikalla, että perusopetuksesta ja koulutuksesta vastaa päätoiminen opetushallinnon viran- tai toimenhaltija, on erittäin merkittävä yhteys arviointijärjestelmien tai -ohjelmien valmistumiseen. Useimmiten opetustoimesta vastaa päätoiminen opetushallinnon viran- tai toimenhaltija. Sivutoimisten käyttö on kaikkein yleisintä maaseutualueilla ja harvaan asutuilla alueilla. Hyvin tyyppillinen on sellainen tilanne, jossa sivistys- tai koulutoimenjohtajan tehtävät on sisällytetty rehtorin työtehtäviin, jolloin työmäärä muodostuu suhteellisen suureksi.

***Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa oppilaiden, heidän vanhempiansa ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien yhteistyötä koulutuksen arvioinnissa ei ole vielä riittävästi tiedostettu eikä ole syntynyt vakiintuneita toimintatapoja.***

Itsearviointia suorittaa noin puolet koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä, ja tästä arvioinnista 10–30 % on systemaattista. Arviointijärjestelmien kehittämiseen ja arviointiin osallistuvat tavallisimmin koulujen ja oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilöstö. Ammatillisessa koulutuksessa korostuu muita koulutusmuotoja selvemmin opiskelijoiden ja työelämän merkitys. Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa oppilaiden, heidän vanhempiansa ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien yhteistyötä koulutuksen arvioinnissa ei näiltä osin ole riittävästi tiedostettu. Koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointia ovat koulutuksellisesti tukeneet ja avustaneet pääasiassa lääninhallitukset, Opetushallitus, Suomen Kuntaliitto ja ammatillisessa koulutuksessa myös tutkimuslaitokset.

***Koulutuksen arviointi on usein kapea-alaista ja yksipuolista. Kerätty tieto on tavallisimmin kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden tuottamaa kvantitatiivista tietoa.***

Järjestäjät ja ylläpitäjät painottavat koulutuksen arvioinnissa merkittävästi enemmän tehokkuuden arviointia kuin vaikuttavuuden tai talouden arviointia. Tehokkuuden arviointikohteista keskeisiä ovat erityisesti pedagogiset järjestelyt, henkilöstövoimavarat ja johtajuuskulttuurin arviointi. Vaikuttavuuden arviointi ymmärretään hyvin kapea-alaisesti, ja se painottuu lähinnä oppi-

mistulosten arviointiin. Taloudellisuudessa arvioidaan erityisesti koulutusresurssien määrää, niiden kohdentumista ja käytön tehokkuutta. Koulutuksen arvioimiseksi kerätty tieto on tavallisimmin kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden tuottamaa kvantitatiivista tietoa, mutta harvoin laadullista aineistoa, joka perustuu haastatteluihin, audiotointeihin tai muihin kvalitatiivisiin sisältöä ja merkityksiä korostaviin menetelmiin. Tällöin on vaarana, että paikallisen tason arvioinnin tuottama kuva on yksipuolinen, jolloin seurauksena on vain joukko empiirisiä yleistyksiä ilman laadullista sisältötietoa.

***Koulutuksen ulkoisia arviointeja hyödynnetään melko vähän.***

Koulutuksen järjestäjät eivät itse tilaa ulkoisia arviointeja. Eniten ulkoisia arviointeja on tilattu ammatillisessa koulutuksessa (noin 30 %). Perusopetuksen osalta ulkoiset arvioinnit ovat pääasiassa Opetushallituksen toteuttamia otospohjaisia oppimistulosten arviointeja, jotka ovat keskittyneet peruskoulunsa päättäviin oppilaisiin. Lukiokoulutuksessa nämä arvioinnit ovat ylioppilaskokeita. Koulutuksen järjestäjistä 60–70 % katsoo, että valtakunnallisia koulutuksen arviointeja toteutetaan nykyisellään riittävästi.

***Arviointien keskeisten tulosten julkistaminen etsii vielä muotoaan. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat useimmiten osoittaneet riittämättömästi taloudellisia ja henkilövoimavaroja koulutuksen arviointiin.***

Arviointien tuloksista tiedotetaan tavallisimmin koulujen ja oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilöstölle sekä koulutuksesta vastaaville toimielimille. Oppilaiden ja heidän huoltajiensa, opiskelijoiden ja vapaassa sivistystyössä oppilaitoksien taustayhteisöjä ei näiltä osin ole vielä riittävästi huomioitu. Koulutuksen arviointi on resursoitu puutteellisesti. Tavallisimmin järjestäjän tai ylläpitäjän arviointiin osoittamat voimavarat ovat tuki- ja virikemateriaaleja ja koulutusta, harvemmin taloudellisia tai henkilöresursseja.

***Arviointituloksia pyritään hyödyntämään sisällöllisesti monipuolisesti***

Arviointien tuloksia käytetään erityisesti koulutuksen strategiseen kehittämiseen (toiminnan kehittämistarpeiden tunnistamiseen, systemaattisen käsityksen muodostamiseen koulujen ja oppilaitosten nykytilasta, proaktiiviseen ajatteluun ja arviointitaitojen kehittämiseen), pedagogisen toiminnan kehittämiseen, tavoitteiden määrittämiseen (tavoitetietoisuuden lisäämiseen, perustehtävien selkeyttämiseen ja opetus- ja oppimistavoitteiden saavuttamisen edistämiseen), yhteistyön kehittämiseen (sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristön sekä informaatiokanavien ja tietojärjestelmien kehittämiseen), toimintaverkostojen muodostamiseen ja kehittämiseen sekä koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen.

***Toteutettujen arviointien ominaisuuksista korostetaan taloudellisuutta, hyödyllisyyttä ja ammattitaitoa. Paikallisen tason arviointia haittaavat eniten tiedon keräämisen ja käsittelyn ongelmat, arviointitaidon puutteellisuus ja taloudellisten voimavarojen riittämättömyys.***

Arviointien ominaisuuksista taloudellisuus, arviointien hyödyllisyys ja ammattitaito saavat tyydyttävän kouluarvosanan. Eniten paikallisen tason arviointia haittaavat tiedon keräämiseen ja käsittelyyn liittyvät ongelmat, arviointitaidon puutteellisuus ja taloudellisten resurssien riittämättömyys. Koulutuksen arvioinnin ongelmia kuvaava haittaindeksi on suurimmillaan perusopetuksessa. Vapaassa sivistystyössä harvaan asuttujen alueiden haittaindeksit ovat tilastollisesti merkittävästi korkeampia kuin muilla tukialueilla

***Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät vielä ole riittävästi tiedostaneet koulutuksen arvioinnin merkitystä.***

Tämä tulee ilmi edellisten näkökulmien lisäksi kahdella tasolla seuraavasti: paikallisen tason arvioinnin hallinnollisia yhteyksiä (erityisesti taloudellinen toimintaympäristö) suhteessa koulutuksen järjestäjän tai ylläpitäjän ja muun organisaation toiminnan arviointiin ei tiedosteta, koulujen ja oppilaitosten sekä kansallisen arviointijärjestelmän välillä. Arvioinnilla ei ole vielä vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa. Tämä ilmenee ongelmina arvioinnin merkityksien hahmottamisena, arviointikohteiden valinnassa ja menetelmien käytössä. Faktoriansalyysit nostivat esille arvioinnin ohjausjärjestelmän näkökulmasta mielenkiintoisen eron yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen välillä. Yleissivistävässä koulutuksessa katsotaan, että arviointia tulisi ohjata enemmän valtakunnallisesti, ja ammatillisessa koulutuksessa korostetaan koulutuksen järjestäjien autonomisuutta.

**AVAINSANAT:** Koulutuksen arviointi, paikallisen tason arvioinnin tila, evaluaatio, ulkoinen arviointi, arviointijärjestelmä tai -ohjelma, koulutuksen tuloksellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, taloudellisuus, koulutusta koskeva lainsäädäntö, lainsäädännön toimivuus



## SAMMANDRAG

Denna utredning kartlägger läget inom utvärderingen av utbildningen på det lokala planet. Kartläggningen gäller den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen och vuxenutbildningen samt det fria bildningsarbetet. Listan över utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän sammanställdes på basen av uppgifterna i Utbildningsstyrelsens databas OPTI och grundpopulationen för utredningen baseras på uppgifterna om utbudet på utbildning år 2000. Informationen samlades in via en postenkät, specialgjord för varje utbildningsform. Den information man på detta sätt fick in kompletterades med uppgifter gällande arrangörernas och huvudmännens bakgrundskaraktistika (EU-stödområde, landskap, hemkommunens kommungrupp, officiellt undervisningsspråk), enligt Statistikcentralens officiella klassificeringssystem.

Variablerna för den lokala utvärderingen och definitionerna av utvärderingen baserades på regeringens proposition till lag (RP 1997/86), kulturutskottets betänkande (KuU1998/3) och den lagstiftning angående utbildningen som trädde i kraft 1.1 1999. Den första gruppen av variabler återspeglade graden av utveckling hos utvärderingssystemen och –programmen, av deltagandet i och stärkandet av utvecklingsarbetet samt fastställelse av mål för utvärderingen.

Den andra gruppen variabler för den lokala utvärderingen omfattar de variabler med vilka man kartlägger den systematiska utvärderingen av utbildningen vid en enskild skola. Till denna hör antalet genomförda utvärderingar, objekten för utvärderingen, insamlandet av information, uppgift om vem som utför utvärderingen, deltagandet under de senaste tre åren i extern utvärdering av utbildningen, resurser för utvärderingen och uppfattning av de nationella utvärderingarnas tillräcklighet.

Den tredje gruppen variabler granskar utvärderingarnas betydelse och informationen om de resultat som nåtts. Via kartläggningen bildade man sig även en uppfattning om karakteristiska drag i utvärderingarna, om de faktorer som inverkar negativt på genomförandet av utvärderingarna och en uppfattning av hur man kunde stödja den lokala utvärderingen.

Den fjärde gruppen variabler beskriver attityderna till utvärderingen bland utbildningsarrangörerna och huvudmännen.

***Den utvärdering som ålagts utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän har ännu inte förverkligats på det sätt som lagstiftningen om utbildning förutsätter.***

Före utsatt termin (1.7.2000) besvarade 58,3 % av utbildningsarrangörerna den utsända förfrågan och efter påminnelse steg svarsprocenten till 78,2. Returprocenten enligt skolform var dock överlag mycket låg och vittnar om, att arrangörerna av utbildning och skolornas huvudmän inte är klar för sig, att de är skyldiga att delta i de utvärderingar som utförs av undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen eller som görs på uppdrag av dessa.

***Utvärderingen av utbildningen baserar sig inte på några utvärderingssystem och är ännu inte tillräckligt systematiskt, ett undantag utgör de stora städerna***

Ca en tredjedel av arrangörarna av den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen, så när en fjärdedel av arrangörerna av den grundläggande yrkesutbildningen och vuxenutbildningen och vid pass var tionde av huvudmännen för det fria bildningsarbetet har ett utvärderingssystem eller -program som grund för sin utvärdering av utbildningen. I föreliggande utredning avses med utvärderingssystem eller -program en helhet, där man till grund för utvärderingen systematiskt samlar in tillförlitlig information, som sedan analyseras, tolkas och rapporteras till stöd för utvecklandet av utbildningen och beslutsfattandet.

De utvärderingssystem som redan finns i användning har i allmänhet inte formellt fastställts av ett förvaltningsorgan eller något av skolans egna organ. Målen för utvärderingen har i allmänhet skrivits in i läroplanen eller i den plan som årligen utarbetats på basis av läroplanen. Inom yrkesutbildningen finns det inskrivet i läroanstalternas planeringsdokument, i ett särskilt utvärderingssystem eller i utbildningsarrangörers utvecklingsstrategier. Arbetet för utveckling av utvärderingssystem inleddes inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen så fort lagstiftningen blivit klar och inom yrkesutbildningen innan lagstiftningen trädde i kraft. Utvecklandet av utvärderingssystemen initierades inom läroanstalterna, inte på initiativ av arrangörerna av utbildningen eller skolornas huvudmän, såsom lagstiftningen förutsätter. Detta faktum torde även förklara de problem som uppstått vid gestaltningen av de samband som råder mellan förvaltning och ekonomi. Ett undantag härvidlag är yrkesutbildningen för vuxna. Av utvärderingssystemen inom yrkesutbildningen baserar sig 20-25 % och inom det fria bildningsarbetet 14 % på färdiga modeller, bland vilka de flitigast använda är grunderna för det finländska kvalitetspriset, Utbildningsstyrelsens modell för utvärdering av utbildningsresultat (1995; 1998) och olika kombinationer av dessa mallar. Inom yrkesutbildningen använder man sig vid utvärderingen av både yrkesutbildning för unga och yrkesutbildning för vuxna, för det mesta ett och samma system. Endast ett fåtal finansierare av den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen, av länsstyrelsernas yrkesinriktade tilläggsutbildning och av läroavtalsutbildningen förutsätter att utvärderingen sker på ett bestämt sätt. Tillkomsten av utvärderingssystem inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen kan på ett statistiskt signifikant sätt förklaras genom läroanstaltens placering inom EU-stödområden. Utvärderingssystemen är minst utvecklade på landsbygden och i glesbygden. Av huvudmännen för det fria bildningsarbetet i Päijänne-Tavastland, Mellersta Österbotten och Kajanaland äger inte en enda ett färdigt utvärderingssystem. Det att en heltidsanställd tjänsteinnehavare eller befattningshavare inom skolförvaltningen har tillsyn över den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen står ofta i direkt samband med att ett utvärderingssystem eller -program har skapats. I de flesta fall ansvarar en heltidsanställd tjänsteinnehavare eller befattningshavare inom undervisningsförvaltningen för frågor som gäller undervisningsväsendet. Arrangemang med deltidsanställd arbetskraft är allmännast på landsbygden och i glesbygderna. Mycket typisk är en situation, där skoldirektörens uppgifter har inkluderats i rektorns arbetsuppgifter, vilket gjort att hans arbetsbörda blivit relativt stor.

***Inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen har man ännu inte blivit tillräckligt medveten om vikten av samarbete mellan eleverna, föräldrarna, utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän vid utvärderingen av utbildningen. Allmänt etablerade former för samarbetet har inte heller ännu utvecklats.***

Ca hälften av arrangörerna och huvudmännen genomför självvärdering och av dessa är 10-30% att uppfatta som systematiska självvärderingar. I allmänhet har skolornas förvaltnings- och undervisningspersonal deltagit i utvärderingen och i utvecklandet av utvärderingssystemen. Inom yrkesutbildningen är betydelsen av elevernas och arbetslivets insats större än inom de övriga

utbildningsformerna. Inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen har betydelsen av samarbete mellan eleverna, föräldrarna, utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän vid utvärderingen av utbildningen inte tillräckligt förstått och beaktats. Arrangörernas och huvudmännens utvärderingsarbete har utbildningsmässigt understötts och biståtts i huvudsak av länsstyrelserna, Utbildningsstyrelsen, Finlands Kommunförbund och inom yrkesutbildningen även av forskningsinstitutionerna.

***Utvärderingen av utbildningen är ofta snäv och ensidig. De uppgifter som samlats in är i allmänhet kvantitativ information som producerats medelst förfrågningar, utvärdering av inlärningsresultaten och olika slag av skriftliga källor.***

Utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän betonar vid utvärderingen av utbildningen märkbart mera utbildningens effektivitet än dess effekter och ekonomi. Bland föremålen för effektivitetsvärderingen är speciellt den pedagogiska uppläggnings, personalresurserna och ledarskapskulturen centrala. Utvärderingen av utbildningens effekter uppfattas mycket snävt och tonvikten är ofta lagd närmast på utvärdering av inlärningsresultaten. I fråga om ekonomin utvärderas speciellt mängden av utbildningsresurser, deras inriktning och effektiva användning. De uppgifter som samlats in är för det mesta kvantitativ information, som producerats med hjälp av förfrågningar, utvärdering av inlärningsresultaten och olika slag av skriftliga källor. Mer sällan är det fråga om kvalitativ information, som grundar sig på intervjuer, auditering eller andra kvalitativa metoder med tonvikten lagd på innehåll och betydelse. Härvid uppstår faran, att den bild den lokala utvärderingen projicerar är ensidig och full av empiriska generaliseringar utan det kvalitetsmässiga innehåll som krävs.

***Externa utvärderingar av utbildningen utnyttjas relativt sällan***

Utbildningsarrangörerna beställer inte själva externa utvärderingar. De flesta externa utvärderingarna har beställts inom yrkesutbildningen (ca 30 %). Inom den grundläggande utbildningen är de externa utvärderingar som genomförs i huvudsak de sampelbaserade utvärderingar av inlärningsresultaten som Utbildningsstyrelsen genomför och som gäller elever som går ut grundskolan. Inom gymnasieutbildningen är dessa utvärderingar liktydiga med studentexamensskrivningarna. Av utbildningsarrangörerna anser 60-70 %, att det för närvarande görs tillräckligt med nationella utvärderingar av inlärningsresultaten.

***Offentliggörandet av utvärderingsresultaten har ännu inte fått sin slutliga utformning. Utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän har oftast anvisat otillräckliga ekonomiska och personalresurser för utvärderingen av utbildningen.***

Utvärderingsresultaten delges oftast läroanstalternas förvaltnings- och undervisningspersonal samt de organ som ansvarar för utbildningen. Eleverna och deras vårdnadshavare, de studerande och inom det fria bildningsarbetet läroanstalternas bakgrundssamfund har tillsvidare inte beaktats tillräckligt. Utvärderingen av utbildningen har tillförts alltför knapphändiga resurser. De resurser som oftast anvisats arrangörerna och huvudmännen är stöd- och idématerial samt fortbildning, mera sällan ekonomiska resurser eller personalresurser.

***Strävan är att utnyttja utvärderingsresultaten på ett mångsidigt sätt för att utveckla innehållet.***

Utvärderingens resultat används speciellt till att utveckla strategin för utbildningsverksamheten (att identifiera utvecklingsbehov, att skapa en systematisk uppfattning av läroanstalternas nuläge, att utveckla ett proaktivt tänkande och förbättra utvärderingsfärdigheterna), att utveckla den pedagogiska verksamheten, att definiera målen (ökande av graden av målinriktning, klarläggning av de primära uppgifterna, främjande av uppnåendet av målen för undervisning och inläring), att utveckla samarbetet (den interna och externa verksamhetsmiljön samt utvecklande av informationskanalerna och datasystemen), att etablera och utveckla verksamhetsnät och att främja jämlikheten i utbildningen och jämställdheten

***I de genomförda utvärderingarna betonas särskilt ekonomi, nytta och yrkeskunnighet. Genomförandet av lokal utvärdering försvåras speciellt av problem i anslutning till insamlingen av uppgifter, av bristande utvärderingsfärdigheter och av otillräckliga ekonomiska resurser.***

Ekonomi, nyttan av utvärderingen och yrkeskunnandet är de drag i utvärderingarna som bedöms med skolvitsordet nöjaktig. Genomförandet av den lokala utvärderingen besväras mest av problemen i anslutning till insamlingen och hanteringen av uppgifter, av bristande utvärderingsfärdigheter och av otillräckliga ekonomiska resurser. De bristindex som beskriver problemen i anslutning till utvärderingen av utbildningen är störst inom den grundläggande utbildningen (2,4/5,0). Inom det fria bildningsarbetet är nämnda index statistiskt sett mest signifikant i glesbygderna, betydligt högre än inom de övriga EU-stödområdena.

***Utbildningsarrangörerna och skolornas huvudmän har ännu inte tillräckligt insett betydelsen av att man utvärderar utbildningen.***

Detta kommer fram förutom på sätt som antytts ovan även på följande vis: man har inte tillräckligt klart för sig utvärderingens förvaltningsmässiga samband (speciellt den ekonomiska verksamhetsmiljön) med utvärderingen av utbildningsarrangörerna, skolornas huvudmän och den övriga organisationen, inte heller mellan läroanstalternas egna utvärderingar och det nationella utvärderingssystemet. Utvärderingen har ännu inte blivit tillräckligt etablerad i det lokala beslutsfattandet. Detta tar sig uttryck som svårighet att gestalta utvärderingens betydelse, svårighet att välja utvärderingsobjekt och att använda metoder. Faktoranalyserna påvisade skillnader mellan den allmänbildande utbildningen och yrkesutbildningen som är intressanta med tanke på styrsystemet. Inom den allmänbildande utbildningen anser man, att utvärderingen borde styras mera nationellt, medan man inom yrkesutbildningen betonar utbildningsarrangörernas autonoma ställning.

**NYCKELORD:** Utvärdering av utbildningen, utvärderingens nuläge på lokal nivå, evaluering, extern utvärdering, utvärderingssystem eller -program, utbildningens resultat, funktionsduglighet, effekter, ekonomi, lagstiftningen gällande utbildning, lagstiftningens ändamålsenlighet

## ABSTRACT

This report describes the current state of education evaluation at the local level in Finland. The forms of education surveyed were the comprehensive school, the upper secondary school, vocational basic education and training, adult vocational education, and adult liberal education. The data base known as OPTI of the National Board of Education (NBE) was used as the source of information concerning the providers of education. The population of the study was formed using the information available about the provision of education in the year 2000. Specific questionnaires was employed in data collection. The data concerning the providers were supplemented by background information (EU support areas, province, support category of local authority, official language of instruction). This information based on the official classification system of Statistics Finland.

Variables and definitions used to describe the current situation of local evaluation were derived from the Government Bill HE 1997/86, the report of the Parliament Committee for Education and Culture (SiVM 1998/3) and the education legislation that came into force on 1 January 1999. The first group of variables describes the systems of evaluation that were being used, the extent of participation in development of such systems and of noting down the aims of evaluation.

The second group of variables describes the systematic education evaluation among the providers and schools and includes: number of evaluations, topic areas and the data collection, evaluation factors, participation in external evaluation over the past three years, resources allocated towards evaluation, and views on the sufficiency of national evaluation.

The third group of variables describes the significance of evaluations and ways of reporting on results. The survey help to understand the characteristics of the evaluation and how to support local self-evaluation.

The fourth group of variables was used to disclose information about the attitudes of the providers of education toward evaluation.

***Evaluation by the providers were not yet been well implemented in the way legislation stipulates exception of the larger towns.***

Before the deadline (1 July 2000) 58.3 percent of those questioned answered the query and after being reminded, 78.2 percent of them returned the questionnaire. The response percentage was very low throughout, attesting to the fact that providers were not aware of they are obligated by law to participate in evaluations organized by the Ministry of Education and The National Board of Education.

***The evaluation of education are not as yet sufficiently systematic with the exception of the larger towns***

Almost third of the providers of comprehensive and upper secondary education, about one fourth of those providing vocational basic education and adult vocational education and close to 10 percent those organizing adult liberal education have had some system of evaluation to underpin their work. In this report by system of evaluation is meant a set-up, where reliable information, that is analyzed, interpreted, and reported on to support decision-making and the development of education, is gathered systematically.

Typically, the evaluation systems that was been used have not been officially approved by a education provider or school body. The aims of evaluation have generally been written into the school curriculum or the annual plan. In vocational education also into the planning documents of the schools, into a separate evaluation system or into the strategic development plans of the providers. The development of evaluation systems started in comprehensive and upper secondary education after new legislation came into force. In vocational education, for the most part, prior to that. The development of the evaluation systems started in schools, not by the providers, as required by the law. This fact, to some extent, explains the problems in identifying administrative and economic relationships. An exception is vocational adult education. Of the evaluation systems used in vocational education, 20-25 percent, and in adult liberal education, 14 percent are based on ready-made models, of which the one used for awarding the quality price criteria in Finland, the education evaluations model of the NBE (1995; 1998) and combinations of these are those that are the most frequently employed. In vocational training, for the most part, the same model is used for both education forms. Only a few providers of the employment training for adults, of vocational further training and of apprenticeship training insist, that evaluation be made in a certain manner. The EU support areas explains in a statistically very significant way, the coming into being of the evaluations systems in comprehensive and upper secondary education. The situation is the least encouraging in the rural and sparsely populated or remote areas of Finland. Of the owners of schools, providing adult liberal education in the provinces of Päijät-Häme, Central Ostrobothnia (Keski-Pohjanmaa) and Kainuu, not a single one had as yet produced an evaluation system. The fact, that the administration of comprehensive and upper secondary education is in the hands of persons working full-time at the local education offices, has proved to be of crucial importance in the coming into being of evaluation systems. More often than not, these duties are being administered by a full-time employee. The use of part-time employees, however, is common in rural and sparsely populated or remote areas. Very typical is a situation, where the duties of chief education officer have been added to the duties of the school principal, thereby increasing his or her workload considerably.

***In comprehensive and upper secondary education the cooperation of the students, parents, providers and owners in evaluating education has not been fully understood, nor have any significant courses of action been established***

About half of the providers conduct self-evaluations, of which 10-30 percent are systematic. The administrative and teaching staffs of the individual schools have generally taken part in development of appropriate evaluation systems and in the evaluation itself. In vocational training, the importance of the student and of working life is more emphasized than in any other form of education. In comprehensive and upper secondary education the students, their parents, the providers of education and the schools have not as yet become sufficiently aware of the importance of collaboration and interaction. By providing further training, the provincial governments, the NBE, the Association of Finnish Local and Regional Authorities, and, in vocational education, also the various research institutes have supported the development of the evaluation..

***Education evaluation is often limited and one-sided. The information gathered is generally mere quantitative facts produced by questionnaires, student assessment and written documents of various types***

The providers emphasize more evaluating efficiency than effectiveness and economy. In pivotal areas, the main topics for the evaluation are the teaching arrangements, the number of staff, and the culture of leadership. Effectiveness is mainly focused on assessing learning results. Specific economic considerations are the extent of educational resources, how they are focused and effec-

tively used. The data collection to support evaluation is predominantly quantitative data produced by questionnaires, student assessment and written documents of various types. The qualitative material, which can support quality of content and substance are seldom used.

***External evaluations of education are seldom used***

The providers of education do not themselves order external evaluations. The greatest number of external evaluations are found in vocational education (30 %). In comprehensive education external evaluations, as a rule, are sample-based evaluations of the learning results, implemented by the NBE and assessing the level of achievement of comprehensive school-leavers. In upper secondary education, these evaluations are made from the results of the matriculation examination. 60-70 percent of the providers of education are of the opinion, that the number of national evaluations currently made is sufficient.

***The form of the publication of the main results of the evaluations has still to be settled. The providers of education and the school owners have generally allocated insufficient economic resources and personnel to the evaluation of education***

The results of the evaluations are generally reported back to the administrative and teaching staffs of the schools and the local bodies in charge of education. Pupils and their guardians, students and the provider in adult liberal education have not yet been taken sufficiently into account. Both the evaluation of education and the allocation of resources are insufficient. The resources allocated by the providers are remedial and stimulating materials and training, seldom economic resources or personnel.

***The results of the evaluations are put to multiple use***

The results of the evaluations are used particularly for the management of education (the identification of the needs for developing activities, the shaping of a systematic view of the current situation of education, and developing a proactive way of thinking and better evaluation skills), the development of teaching methods, the definition of aims (increased goal-orientedness, the clarification of basic duties and the promotion of the means of attaining the set educational objectives), the development of cooperation, (the internal and external action milieus and the development of information systems along with novel avenues of disseminating information), the construction and development of an action network and the promotion of educational and gender equality.

***Economy, usefulness and occupational competence has seen as important characteristics of education evaluation. As problem can be seen collection and processing of data, the lack of evaluation know-how and insufficient economic resources.***

As problem can be seen collection and processing of data, the lack of evaluation know-how and insufficient economic resources. Highest index describing the problems is 2.4/5.0 and occurs in comprehensive education. The same index in adult liberal education, compared to that for other forms of education, is statistically very significant in the sparsely populated and remote areas of the country.

*The providers of education are not as yet sufficiently aware of the importance of education evaluation*

The fact that there is a significant lack of awareness of the administrative relationship (the economic action milieu in particular) of the evaluations to the activities of the education providers, schools and between the local self evaluation and national evaluations of education. There is no established practice of evaluation among local decision-making. There seems to be problems in identifying the importance of evaluation, in choosing the topic areas of evaluation and in the use of methods. Factor analyses reveal interesting differences in evaluation between general and vocational education. Comprehensive education should be evaluated more in national level , whereas vocational training would put more stress on the autonomy of the providers of education.

**KEY WORDS:** Education evaluation, current situation of local-level evaluation, external evaluation, evaluation system, educational outcome, efficiency, effectiveness and economy, school legislation, the force of legislation



# 1 KOULUTUKSEN PAIKALLINEN ARVIOINTI

*Suomalaisen sivistyspolitiikan keskeisenä tavoitteena koulutuksen osalta on pyrkimys korkeatasoiseen koulutusjärjestelmään, jonka tulisi konkretisoitua eri koulutusmuodoissa entistä parempina opiskelu- ja oppimisedellytyksinä ja tuloksina, joiden kaikkein keskeisimpiä yhteiskunnallisia funktioita ovat koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden turvaaminen ja korostaminen.*

Koulutuksen arvioinnissa osoitetaan miten nämä keskeiset tavoitteet suomalaisessa koulutusjärjestelmässä toteutuvat, jotta kansallisella ja paikallisella tasolla koulutuksesta päättävät kykenevät resursoimaan ja ohjaamaan koulutusta sekä suuntaamaan kehittämistoimenpiteitä. Tätä pyrkimystä tukevat vuonna 1999 voimaan astuneeseen koulutusta koskevaan lainsäädäntöön sisällytetyt koulutuksen arviointia koskevat säännökset, jotka ovat uusi elementti koulutuslainsäädännössämme, sekä muutokset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa (L635/1998). Ainoana uutena koulutusta koskevan lainsäädännön säädöksenä on koulutuksen arviointi (L628/1998, 21; L629/1998, 16, 17; L630/1998, 24; L631/1998, 15; L632/1998, 7). Sen merkityksenä on edistää koulutusta koskevien lakien tavoitteiden toteutumista ja turvata koulutuspalveluiden hyvä taso sekä niiden kansallinen vertailukelpoisuus. Opetustoimen ohjausjärjestelmässä ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset korostavat koulutuksen arvioinnin merkitystä toiminnasta saatavan arvioivan tiedon hankintamenetelmänä. Nimenomaan paikallisen tason arvioinnin tarkoituksenmukainen järjestäminen on avainasemassa. Miten perusopetuksen ja koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat ottaneet huomioon lainsäädännön arviointivelvoitteet toiminnassaan? Kuinka säännöllistä ja systemaattista paikallisen tason arviointi on? Mitä ja miten koulutusta on arvioitu, millaisia ongelmia paikallisen tason arvioinnissa on, miten koulutuksen järjestäjiä ja ylläpitäjiä voidaan arvioinnissa tukea? Millaisia asenteita heillä arviointia kohtaan on? Näihin kysymyksiin vastataan paikallisen tason arvioinnin tilaa selvittävän projektin avulla. Selvityksen tavoitteena on

- 1) tuottaa lainsäädännön edellyttämät paikallisen tason arvioinnin tilaa kuvaavat profiilit koulutusmuodoittain
- 2) luoda lähtökohta paikallisen tason arvioinnin tilan kansalliselle vertailulle kuvata paikallisen tason arvioinnin tilaa sen keskeisimmistä koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien tausta- ja kontekstitekijöistä käsin
- 3) kartoittaa sellaisia koulutuksen sisällöllisiä tekijöitä, joiden avulla voidaan myöhemmin selittää paikallisen tason arvioinnin tilaa
- 4) kartoittaa koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointiin kytkeytyviä asenteita.

Hanke on ensimmäinen koko koulujärjestelmän paikallisen tason arviointitoiminnan tilaa kartoittava selvitys ja sen tuloksia käytetään hyväksi arvioinnin toimivuudesta eduskunnalle vuoden 2000 lopussa annettavassa erillisessä selvityksessä. Sillä on erityistä merkitystä silloin, kun tavoitteena on tuottaa tietoa koulutuksen ohjausjärjestelmän toimivuudesta sekä sen rakenteesta. Selvitys antaa mahdollisuuden arvioida laajemmasta viitekehuksesta paikallisen tason arvioinnin tilaa, ja se luo myös mahdollisuuden tutustua erityyppisiin arvioinnin järjestämistapoihin sekä siihen, millä tavalla arvioinnin ongelmia on paikallisella tasolla ratkaistu. Näin on mahdollista konstruoida uusia lähestymistapoja ja kehittää paikallisen tason arvioinnin tukemiseksi arviointistrategioita ja -menetelmiä, joita voidaan myöhemmin hyödyntää koulutuspoliittisissa ratkaisuisa, jatkotutkimuksissa ja ennen kaikkea arvioinnin kehittämishankkeissa. Tässä selvityksessä lähtökohtana on lainsäädännön koulutuksen paikallisen tason arvioinnille määrittämien tavoitteiden vertaaminen niiden toteutumisasteeseen. Tällöin lainsäädännön velvoittavat tavoitteet ja päämäärät ovat arvioinnin keskeisinä kriteereinä.

Paikallisen tason arvioinnin tilaa selvittävä projekti käynnistyi maaliskuussa 2000, ja se on osa opetusministeriössä valmisteltavaa koulutuspoliittista selontekoa koulutuksen kansallisen arviointijärjestelmän toimivuudesta. Tämä koulutuspoliittinen selonteko jakaantuu hallitusneuvos Arto Sulosen ja johtaja Kirsi Lindroosin johtamien työryhmien työhön. Johtaja Lindroosin työryhmän tehtävänä on selvittää koulutusta koskevan paikallisen tason arvioinnin toimivuutta ja tehtävien tarkoituksenmukaista organisointia ja tarvittaessa tehdä toimenpide-ehdotuksia arviointia koskevien säännösten tarkistamiseksi. Lisäksi työryhmä selvittää Opetushallituksen arviointitoiminnan itsenäisyyteen kytkeytyviä seikkoja. Hallitusneuvos Sulosen johtaman työryhmän tehtävänä on arvioida lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksia ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Opetushallituksessa paikallisen tason arvioinnin tilaprojektin puheenjohtajaksi kutsuttiin opetusneuvos Eero K. Niemi sekä työryhmän jäseniksi opetusneuvokset Ritva Jakku-Sihvonen, Pentti Yrjölä, Leena Koski, Anu Räisänen, överinspektör Renata Svedlin ja suunnittelija Jari Rajanen. Lisäksi työryhmä on kuullut asiantuntijoina Suomen Kuntaliitosta kehittämispäällikkö Veronica Granö-Suomalaista ja Länsi-Suomen lääninsivistysneuvos Heikki K. Lyytistä. Opetusneuvos Niemi on toiminut hankkeen projektipäällikkönä, ja käytännön toteutuksesta on vastannut suunnittelija Rajanen. Työryhmä on kokoontunut viisi kertaa.

## 2 PAIKALLISEN TASON ARVIOINTI HAJAUTETUSSA KOULUTUS POLIITTISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ

*”Koulutuksen evaluaatio pyrkii parantamaan ja tehostamaan toimintoja. Se palvelee käytäntöä ja on siihen sisäänrakennettu muutoksen vaatimus. Evaluaatio on sosiaalinen ja poliittinen prosessi, koska se käsittelee muutostarvetta ja ihmisten tarpeista johdettuja toiminnan tavoitteita. Se on pitkäaikaiseen osapuolten interaktioon perustuva oppimis-opettamisprosessi. Se on avointa, jatkuvaa ja toistuvaa toimintaa, joka sallii odottamattomankin informaation päästä esiin”. (Raivola 1995, 21)*

Raivolan (1995) sitaatissa kuvataan varsin osuvasti arviointitoiminnan maailmaa – sen luonnetta ja päämääriä. Arvioinnista on kehittymässä yksi tärkeimmistä koulutuksen paikallisen tason kehittämisen menetelmistä. Koulutusta koskevan sosiaalisen ja poliittisen prosessin ohjaamisen ympäristöissä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana suuria muutoksia, joita Laukkanen (1998) väitöskirjassaan kuvaa. Koulutuksen staattisista ympäristöistä on siirrytty entistä turbulenttisimpiin toimintaympäristöihin, joille tyypillinen piirre on yhtäältä muutos ja toisaalta sen tarve. Nikkasan & Lyytisen (1996, 7) mukaan tälle kehitykselle on tunnusomaista monimutkaisuus, yllätyksellisyys, nopeus, koulutuksen taloudelliset ja lainsäädännölliset muutokset, koulutusteknologian kehittyminen, kansainvälistyminen, tiedon määrän kasvu ja yhteiskunnan moniarvoistuminen. Tämän turbulenssin huomioiminen ohjausjärjestelmän eri tasoilla on keskeisessä asemassa. Tunnusomaista on ajattelu, jonka mukaan tulevaisuutta on lähes mahdotonta vastaanottaa annettuna reaktiivisena todellisuutena vaan koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien ja koulutuksen tavoitteista päättävien on se itse luotava. Arviointi on menetelmä, jolla koulutuksen yhteiskunnallisia funktioita voidaan hajautetussa koulutuksen kentässä hallita ja tulevaisuutta tehdä.

### 2.1 Koulutuksen arvioinnin yhteiskunnalliset funktiot hajautetussa koulutuspoliittisessa järjestelmässä

Muutos suomalaisessa koulutuspolitiikassa pitkälle hajautettuun ja paikalliseen itsehallintoon perustuvaan hallinnolliseen malliin on ainutlaatuinen. Se on syntynyt pohjoismaisen hyvinvointivaltion, mannereurooppalaisen byrokraattisen ja venäläisen tradition yhteistuloksena, johon viime vuosina vaikutteita on tullut lähinnä anglosaksisissa maissa vahvasti edustetusta uusliberalistisesta suuntauksesta (vrt. Temmes 1994, 275–281; 305–308). Koulutusjärjestelmän näkökulmasta tulevaisuuden kehitykseen heijastuu vaikutuksia lähinnä EU:n koulutuspoliittisista ratkaisuista, joista ehkä merkittävin on subsidiariteettiperiaatteen ulottaminen myös koulutusta koskeviin kansallisiin ratkaisuihin (vrt. EC 1999, 66). Koulutuksen arvioinnin yhteiskunnallisia funktioita ja niissä tapahtuneita muutoksia hajautetussa koulutuspoliittisessa järjestelmässä voidaan luonnehtia seuraavien kehityspiirteiden näkökulmasta:

- 1) päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä (koulujärjestelmän toimivuus ja sen hallinnolliset edellytykset)
- 2) taloudellinen sääntelyjärjestelmä (taloudellinen vastuu opetuksen ja koulutuksen kustannuksista)
- 3) opetuksen ja koulutuksen kehittämisen tietoperusta
- 4) työelämän ammattitaitovaatimukset (ammattien ammattitaitokvalifikaatiot)
- 5) tilivelvollisuuden merkityksen kasvu (accountability) (julkinen, professionaalinen ja kuluttajakeskeinen)
- 6) läpinäkyvyyden (”transparency”) lisääntyminen.

## Päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä

*Koulutusta koskevan päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmän arvioinnissa on kyse koulujärjestelmän toimivuuden tulkinnallisesta analyysistä hallinnollisten edellytysten ja yhteyksien näkökulmasta.*

Koulutuksen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia voidaan luonnehtia Laukkasen (1998) väitöskirjan kuvaamien opetushallinnon arviointiajattelun kausien avulla ja kytkeä nämä laajempaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion hallinnolliseen rakenteeseen ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin sekä kasvatustieteen tieteenteoreettiseen kehittymiseen (vrt. Laitinen 1999). Laukkasen mukaan opetushallinnon arviointiajattelusta on erotettavissa

- 1) keskusjohtoisuuden kausi (1970-luku)
- 2) keskushallinnon etäältä ohjauksen kausi (1980-luku) ja
- 3) keskushallinnon uudelleen aktivoitumisen kausi (1990-luku).

Näille kehityskausille on tyypillistä, että ne kytkeytyvät kasvatusta ja hallintoteoreettista kehitystä kuvaaviin valtavirtoihin. Tämä merkitsee sitä, että kulloisenkin arviointiajattelun kauden julkinen keskustelu heijastelee aikakauden yhteiskunnallisia painotuksia –kasvatusta ja hallintoteoreettisen tutkimuksen tilaa, paradigmaa ja metodologiaa kuvaavia suuntauksia. Kuten Laukkanen väitöskirjassaan osoittaa, tähän asti koulutuksen arviointitoimintaa ovat muovanneet lähinnä keskitetty hallinto ja rationalistinen uudistamisstrategia. 1980-luvulla voimistui itsesäätelyyn perustuva hallinnon ohjaustapa, joka Konttisen (1995, 16) mukaan ei ole pelkästään hallinnollinen uudistus vaan uusi näkemys toiminnan kehittämisessä. Tunnusomaista pitkälle hajautetulle koulutuspoliittiselle järjestelmälle on koulutusprosessin ennakkollisen sääntelyn vähentäminen ja siirtyminen koulutuksen tavoitteiden ja toimintaan perustuvan lainsäädännön käyttöön. Lähtökohtana on ajatus siitä, että siirtämällä päätäntävaltaa alemmille (eli madaltamalla hallintoa) opetushallinnon tasoille, voidaan korostaa päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Päätöksien oletetaan toteuttavan sitä paremmin paikallisen tason päätöksentekijän tarkoituksen, mitä osuvampi käsitys heillä on kyseisistä ilmiöistä ja niissä vaikuttavista suhteista.

Byrokraattisessa päämäärärationaaliseen toimintaan perustuvassa ajattelussa toiminnan kehittäminen on keskittynyt organisaation yläpäähän, kun puolestaan hajautetussa mallissa paikallisen asiantuntemuksen käyttö ja kehittämistyö jakaantuu päätöksenteossa kaikille tasoille. (vrt. Konttinen 1995) Silloin, kun vähennetään normiohjausta, lakisääteisen arviointijärjestelmän olemassaolosta tulee keskeinen toiminnan ohjauksen väline. Tämä merkitsee sitä, että koulutuksesta paikallisella tasolla päättävien on otettava entistä aktiivisempi rooli koulutuksen arvioinnissa. On pystyttävä osoittamaan, miten koulutuksen tuloksellisuus toteutuu. Keskeistä tällöin on koulutusta koskevan lainsäädännön ja opetussuunnitelman tavoitteisiin perustuva arviointi. Arviointia koskevan koulutuksen hallinnollisen päätöksenteon keskeisenä merkityksenä on varmistaa näiden tavoitteiden toteutuminen ja se, että koulutusjärjestelmän kehittäminen suunnitelmallista.

## Taloudellinen sääntelyjärjestelmä

*Koulutuksen taloudellisen sääntelyjärjestelmän arviointi on tulkinnallista, allokoivaa arviointia, jossa on kyse opetus- ja kulttuuritoimen määrärahojen kohdentamisesta –taloudellisista vastuista opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista.*

Koulutuksen taloudelliseen sääntelyjärjestelmään keskeisesti vaikuttanut uudistus oli valtionosuusuudistus (L1147/1993), jonka tarkoituksena on lisätä valtionosuuden saajan toimivaltaa ja samalla korostaa paikallisen tason vastuuta taloudestaan, sekä muutokset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa (L635/1998). Koulutuksen näkökulmasta taloudelliseen toimintaympäristöön vaikuttivat myös merkittävästi luopuminen kuntien kantokykyluokituksesta ja kuntien verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän käyttöönotto. Tämä on merkinnyt sitä, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet määritellään kiinteiden valtionosuusprosenttien mukaan. Koulutuksen paikallisen tason arvioinnin näkökulmasta tarkoituksena on saada taloudellinen toimintaympäristö nykyistä parempaan hallintaan systemaattisemman arvioinnin avulla. Rahoitusjärjestelmän muutoksilla ja allokatiivisella arvioinnilla pyritään kannustamaan kuntia taloudelliseen toimintaan, kohtelemaan koulutuksen järjestäjiä ja ylläpitäjiä tasapuolisesti ja lisäämään oleellisesti paikallisen tason päätös- ja harkintavaltaa sekä taloudellista liikkumavaraa valtionosuuksien käytössä. (vrt. Niemi 1997, 5).

*Tilivelvollisuuden ja hallinnon läpinäkyvyys on läsnä läpi koko paikallisen tason arviointiprosessin*

Paikallisen tason arvioinnissa tilivelvollisuus nostaa arviointitoiminnan vastuukysymykset koulutuksen toimivaltasuhteiden määrittämisen näkökulmasta tarkasteltaviksi. Tämä on ilmaistu selkeästi koulutuslainsäädäntömme arviointia koskeissa normeissa (L628/1998, 21; L629/1998, 16, 17; L630/1998, 24; L631/1998, 15; L632/1998, 7) ja se tulee esille erityisesti vastuuna julkisin varoin saaduista koulutuksen tuloksista (”...tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä sen vaikuttavuutta...”) sekä velvollisuutena julkistaa arviointien keskeisiä tuloksia (”...arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.”). Tilivelvollisuuden mallit luokitellaan usein kolmeen pääryhmään vastuun ja toimivaltasuhteiden sisältämien painotusten perusteella. Nämä ovat julkinen ja poliittinen, professionaalinen ja markkinakeskeinen näkökulma, joita seuraavassa luonnehditaan. (vrt. Kogan 1986; Lundgren 1990; Hause 1993; Laukkanen 1995, 42).

Julkinen tilivelvollisuus määrittyy hallinnon tason ja organisaation rakenteen eriytyneinä arviointitiedon intresseinä. Kysymys on koulutuksen järjestäjän tai ylläpitäjän arviointijärjestelmän tai -ohjelman toimivuudesta ja sen yhteydestä yksittäisiin kouluihin ja oppilaitoksiin sekä kansalliseen koulutuksen arviointijärjestelmään. Keskeistä on se, miten koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät määrittävät itse itsensä ja vastuunsa julkisin varoin tuotettuun koulutusjärjestelmään ja kuinka läpinäkyvää tämä toiminta on. Tässä mielessä paikallisen tason arvioinnin tulee auttaa selvittämään sitä, kuinka koulutukseen osoitettuja julkisia varoja on käytetty, mitä tuloksia on saatu aikaan ja kuinka varainkäyttö on oikeutettu. Tämä kytkee paikallisen tason arvioinnin koulutuspoliittisiin päättäjiin ja lopulta kansalaisiin esimerkiksi median välityksellä. (vrt. EC 1999, 22–23).

Ammatillinen tilivelvollisuus perustuu koulutuksen sisäisiin eettisiin normeihin, jolloin tunnusomaista on ammattitaito (ammatin sisäinen professio), järjestäytyminen sekä myötäelämisen taidon kohoaminen omassa toiminnassa ja autonomisuuteen pyrkiminen. Professionaalisen tilivelvollisuuden näkökulmasta ammattiin liittyvät kysymykset halutaan pitää ammattikunnan sisäisinä. Tämän vuoksi koulutuksen ulkopuolista arviointia ei nähdä mielekkäänä minkä vuoksi läpinäkyvyyden periaate toteutuu heikosti. Sen sijaan läpinäkyvyyttä korostava kuluttajalähtöinen tilivelvollisuus merkitsee paikallisella tasolla koulutuksen eri toimija- ja sidosryhmien osallistumista koulutusta koskevaan päätöksentekoon ja arviointiin (vrt. EC 1999, 37). Näkökulma korostaa koulutuksen käyttäjien mahdollisuutta saada riittävästi luotettavaa tietoa koulutuksesta, koska kyseessä on julkisin verovaroin kustannettu peruspalvelu. Tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys jäsentävät vastuuta ja toimivaltasuhteita. Ne tuovat luottamusta paikallisen tason arviointiin.

## Opetuksen ja koulutuksen kehittämisen tietoperusta

Opetuksen ja koulutuksen kehittämisen tietoperustassa tapahtuneet muutokset asettavat paikallisen tason arvioinnin kehittämisen uuteen valoon. Opetusta, oppimista ja opetussuunnitelmateoriaa ymmärtämään ja selittämään pyrkivä tulkinnallinen tutkimus suhteutettuna opetushallinnon eri organisaatiotasojen strategiseen suunnitteluun, kehittämiseen ja johtamiseen kytkeytyvään tutkimukseen on avannut tutkimusväyliä, jotka ennen olivat kiinni. Paikallisen tason arvioinnin näkökulmasta tulee huomioida ainakin tuloksellisuuden arviointimallin (Opetushallitus 1995) sisältämät arvioinnin ulottuvuudet kohteineen. Paikallisen tason arvioinnin merkitys korostuu koulutuksen tulkinnallisissa analyysissä 1) kehittämisenäkökemysten konstruoinnissa, 2) toiminnan systemaattisissa analysoinnissa, 3) kehittämisen painopistealueiden tietopohjan muodostamisessa, 4) herkkyydessä havaita koulutuksen paikallisen tason kehittämissignaaleja, 5) koulutuksen resurssien suuntaamisessa, 6) yhteistyössä ja tyytyväisyydessä kehittämissaavutuksista, 7) arviointitulosten keskeisimpien tulosten julkistamisessa ja 8) hyvistä arviointikäytännöistä tiedottamisessa (sharing best practices).

## 2.2 Käsitteelliset lähtökohdat

*”Koulutusta koskevassa lainsäädännössä arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä yhä paremmin oppimista edistäväksi ja kussakin laeissa asetettujen opetus- ja oppimistavoitteiden toteutumista. Arvioinnilla on myös tärkeä yhteiskuntapoliittinen tehtävä edistää tasa-arvon toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä”. SiVM3/1998vp–HE86/1997vp*

Paikallisen tason arvioinnin tila selvityksen arviointiin kytkeytyvät määritelmät sekä arvioinnin tilaa kuvaava muuttujakokonaisuus johdettiin hallituksen lakiesityksen (1997/86), sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 1998/3) ja 1.1.1999 voimaan tulleen koulutusta koskevan lainsäädännön pohjalta. Sen mukaan arvioinnin tarkoituksena on tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Tämä on ilmaistu normina, jonka mukaan koulutuksen järjestäjillä ja ylläpitäjillä on velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Laki velvoittaa siten systemaattiseen itsearviointiin niin koulutuksen järjestäjän, ylläpitäjän ja oppilaitoksenkin. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä korostetaan arvioinnin tulosten määrätietoista hyväksikäyttöä koulutuksen kehittämisessä. Keskeistä on myös hyväksi todettujen arviointikäytäntöjen levittäminen. Valiokunta korostaa, että arviointijärjestelmien luominen on hallituksen esityksen keskeinen uudistus, ja sen merkitys korostuu, koska koulutusprosessin ennakkollista sääntelyä on 1990-luvulla olennaisesti vähennetty purkamalla paikallista tasoa sitovia lain ja asetus-

ten säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja Opetusministeriön ja keskusvirastojen normipäätöksiä. Lakisääteisen arviointijärjestelmän luominen on välttämätöntä siirryttäessä koulutusprosessin ennakkollisesta sääntelystä yhä enemmän koulutuksen tavoitteisiin ja toimintaan perustuvaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntö edellyttää, että koulutuksen tavoitteita seurataan jatkuvasti. Valiokunnan mielestä arvioinnin osuvuus ja arviointijärjestelmän yleinen tehokkuus ovat keskeisiä tekijöitä uusien lakien asianmukaisessa toteuttamisessa. (SiVM 3/1998 vp – HE 86/1997 vp)

Opetusministeriö päättää ulkopuolisten arviointien yleisistä perusteista, kuten arvioinnin painopistealueista. Opetushallituksen tehtävänä on huolehtia opetusministeriön määräämien perusteiden rajoissa arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät on veloitettu osallistumaan opetusministeriön ja Opetushallituksen järjestämiin tai niiden toimeksiannosta suoritettaviin arviointeihin. Merkittävää on myös se, että arviointeja koskevat keskeiset tulokset tulee julkistaa. Vastuu julkistamisesta on opetusministeriöllä, Opetushallituksella ja koulutuksen järjestäjillä.

Käsillä olevaa arviointia voi luonnehtia policy-tyyppiseksi, koulutusta koskevan lainsäädännön edellyttämäksi ulkoiseksi arviointiksi. Tässä lähestymistapa hakee käyttövoimansa arvioinnin tilaa koskevan toimintapolitiikan toimivuutta tarkastelevasta lähtökohdasta (ex post). Koulutuksen arviointia lähestyttiin käsitteellisesti tuloksellisuuden arviointimallin (Opetushallitus 1995; 1998) kautta liittämällä se Euroopan unionin sosioekonomisten ohjelmien arvioinneissa vakiintuneisiin käsitteisiin. Opetustoimen tuloksellisuuden arvioinnissa on kyse kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamisen ja koulutusjärjestelmän toiminnan tulkinnallisesta analyysistä. Tuloksellisuutta arvioidaan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden ulottuvuuksilla käyttäen arviointiperusteena niitä tavoitteita, joita virallisorganisaatio on toiminnalle asettanut. Tuloksellista koulutus on silloin, kun saavutetaan kansallisesti ja kansainvälisesti koulutusjärjestelmän kullekin organisaatiomuodolle, oppilaitokselle ja yksilön oppimisille asetetut tavoitteet. Tehokkaaksi koulutus määritellään silloin, kun koulutusjärjestelmän, opetushallinnon ja opetusjärjestelyiden toimivuus, joustavuus ja ajoitus ovat mahdollisimman tarkoituksenmukaiset sekä opetuksen laatu on hyvä. Vaikuttavaa koulutus on puolestaan silloin, kun sen tuottamat valmiudet edistävät yksilön henkistä kasvua sekä yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän kehitystä. Taloudellista koulutus on silloin, kun koulutusresurssit on kohdistettu koulutukselle asetettujen tavoitteiden kannalta optimaalisesti ja resurssien määrä on tarkoituksenmukainen tuotettujen koulutuspalveluiden määrän ja palvelutuotannon rakenteen ja organisoinnin kannalta. Tuloksellisuuden arviointimallin käsitteistöä käytettiin luokittelurunkona selvittäessä koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arvioinnin kohteita.

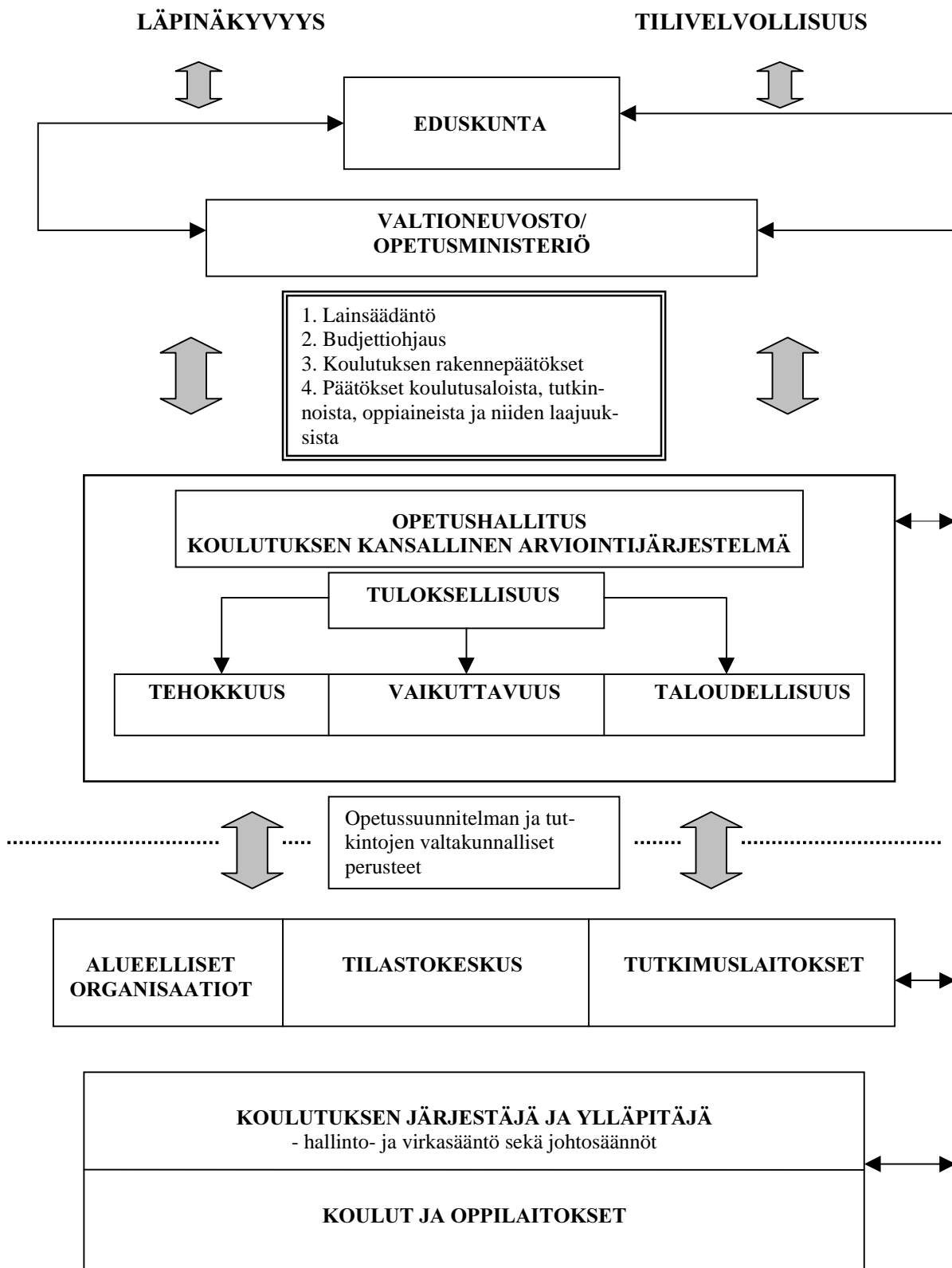
Paikallisen tason arvioinnin tila-arvioinnin yhteydessä itsearvioinnilla tarkoitetaan koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien sekä koulun, työyhteisön tai opetusryhmän omaa toimintaa tai sen tuloksiin kohdentamaa arviointia. Euroopan unionin sosioekonomisten ohjelmien arvioinneissa käsitteeseen viitataan termillä self-evaluation, jolla tarkoitetaan "...julkista arviointia, jonka toteuttaa sellainen organisaatio, joka osallistuu suoraan kyseisen arvioinnin soveltamiseen. Se on arviointia, jota harvoin rahoitetaan EU-ohjelmilla kulttuurisista ja maantieteellisistä etäisyyksistä johtuen..." (EC 1999, 41). Koulutusta koskevassa lainsäädännössä keskeisessä asemassa on myös koulutuksen ulkopuolinen arviointi, jolla tarkoitetaan tässä henkilöä tai tahoa, joka on hallinnollisesti riippumaton arvioitavasta eli ei osallistu kyseiseen toimintaan eikä sen johtamiseen. Euroopan unionin sosioekonomisten ohjelmien arvioinneissa käsitteeseen viitataan käsitteellä external-evaluation, joka määritellään "...julkiseksi arviointiksi, jonka toteuttavat henkilöt, jotka eivät kuulu siihen hallintoon, joka on vastuussa arvioinnin toteuttamisesta. Tavallisimmin ar-

vioijat ovat konsultteja, tutkijoita tai muita asiantuntijoita, joilla ei ole hallinnollisista tms. siteitä siihen organisaatioon, jonka vastuulla arvioinnin tulosten soveltaminen on.” (EC 1999, 44).

Paikallisen tason arvioinnin systemaattisuutta arvioidaan tässä arviointijärjestelmien tai -ohjelmien tilan näkökulmasta. Arviointijärjestelmällä tai -ohjelmalla tarkoitetaan tässä kokonaisuutta, jossa koulutuksen arvioimiseksi hankitaan suunnitelmallisesti luotettavaa tietoa, joka analysoidaan, tulkitaan ja raportoidaan koulutuksen kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Tähän viitataan Euroopan unionin sosioekonomisten ohjelmien arvioinneissa evaluation system käsitteellä, jolla tarkoitetaan ”...kaikkia niitä sääntöjä, instituutioita, menettelytapoja ja voimavaroja, joiden avulla arviointi toteutetaan jossain tietyssä institutionaalisessa kontekstissa.” (EC 1999, 43).

Seuraavassa kuviossa (1) esitetään selvityksen viitekehys; koulutuksen arvioinnin hallinnolliset tasot ja yhteydet.





KUVIO 1. Koulutuksen arvioinnin hallinnolliset tasot ja yhteydet.

### 3 TUTKIMUSTEHTÄVÄ, AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

Selvityksessä kartoitettiin koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilaa. Selvitystyön kohteena ovat perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen perus- ja aikuiskoulutus sekä vapaa sivistystyö. Tiedot kerättiin postikyselynä koulutusmuotokohtaisten strukturoitujen kyselylomakkeiden (liite 1 s. 91) avulla. Kyselylomakkeen käyttö on sopiva tässä tilanteessa, koska halutaan saada kartoittava kuva selvityksen kohteena olevasta ilmiöstä. Se on menetelmänä taloudellinen ja käytännöllinen. Myös vastausten tulkinta ja pisteyttäminen on helppoa erityisesti suurten joukkojen ollessa kyseessä. Tähän perustuen kysely kohdistettiin jokaiselle edellä mainitun koulutuksen järjestäjälle ja ylläpitäjälle. Selvitystyön tietolähteenä käytettiin Opetushallituksen OPTI-tietokantaa ja perusjoukko muodostettiin vuoden 2000 koulutustarjontaa koskevien tietojen perusteella (taulukko 2). Näin muodostettua perusdataa täydennettiin koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien taustaominaisuuksia kuvaavilla tiedoilla, jotka saatiin OPTI-tietokannasta.

Kyselylomakkeet ovat perusrakenteeltaan kaksiosoisia. A-osassa kysyttiin taustatietoja koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä sekä kyselyyn vastaavista henkilöistä (suluissa on ilmoitettu tietolähde). B-osan muodostaa selvitystyön tavoitteisiin perustuen paikallisen tason arvioinnin tilaa kartoittava muuttujakokonaisuus. Selvitystyön perustana olevat tiedot luetellaan seuraavassa.

#### A Taustatiedot

- 1) Tunnistetiedot
- 2) Sijaintikunta
- 3) Vastaajan virka-asema (myös Tilastokeskus 1993–1999)
- 4) Vastaajan virka- tai tehtävänimike (myös Tilastokeskus 1993–1999)
- 5) Järjestäjän tai ylläpitäjän koulujen tai oppilaitosten lukumäärä
- 6) Eu-tukialue (OPTI)
- 7) Maakunta (OPTI)
- 8) Sijaintikunnan kuntaryhmä (OPTI)
- 9) Virallinen opetuskieli (OPTI)

## B. Arvioinnin tila

### I Arviointijärjestelmät tai -ohjelmat

- 10) Kehittyneisyyden tila koulutuksen järjestäjän, ylläpitäjän (valmistuneet, kehittämistyön alaisena ja suunnitteilla olevat sekä puuttuvat) ja oppilaitoksen tasolla
- 11) Kehittämiseen osallistuminen
- 12) Vahvistaminen/ hyväksyminen
- 13) Arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen

### II koulutuksen järjestelmällinen koulukohtainen arviointi

- 14) Arviointien lukumäärä, kohteet ja tiedon kerääminen
- 15) Arviointien toimijat (suorittajat ja avustajat)
- 16) Ulkoisiin arviointeihin osallistuminen 1997–2000 välisenä aikana
- 17) Arviointien voimavarat ja
- 18) Valtakunnallisten arviointien riittävyys

### III Arviointien merkitys ja tuloksista tiedottaminen

- 19) Arviointien merkitys (opetussuunnitelman, opetuksen ja oppimisen, organisaation rakenteen henkilövoimavarojen, johtajuuden ja yhteistyön kehittäminen)
- 20) Arviointien tuloksista tiedottaminen

### IV Arviointien ominaisuudet, haittaavat seikat ja arviointien tukeminen

- 21) Arviointien ominaisuudet (laatu, hyödyllisyys, ammattitaito, tehokkuus, vaikuttavuus, organisaation arviointiosaaminen ja taloudellisuus)
- 22) Arviointia haittaavat seikat
- 23) Opetushallitukselta toivotut tukitoimenpiteet

### V Arviointiasenteet

Selvityksen pääkäsite paikallisen tason arvioinnin tila on pyritty hahmottamaan käsitteellisesti sekä arviointiteoreettisista näkökulmista ja lainsäädännöllisestä viitekehyksestä käsin. Selvityksessä lähestytään edellä kuvattuja arvioinnin muuttujia tukeutuen kvantifiointiin ja tilastollisiin menetelmiin, joiden tuottamaa käsitystä paikallisen tason arvioinnin tilasta on tarkennettu sisällön analyttisesti avoimilla kysymyksillä (arvioinnin kohteet). Näin menetellen on mahdollista saada mahdollisimman monipuolinen kuva arvioinnin kohteena olevasta sosiaalisesta todellisuudesta. Paikallisen tason arvioinnin tilaa mittaavat muuttujat olivat kaksipuolisia dikotomioita lukuun ottamatta arviointiasenteita, arviointia haittaavia tekijöitä ja arviointien tulosten hyödyntämistä (merkitys) mittaavia osioita, joita arvioitiin nelipuolaisella Likert-tyyppisellä asteikolla. Näiden muuttujien pisteytys tapahtui siten, että pistemäärä kasvoi kunkin osion tason myötä. Osiokohtainen vaihteluväli on siten 1–4 pistettä. Arviointien ominaisuuksia arvioitiin kouluarvosanalla (4–10) ja tukemista mittaavia muuttujia käsiteltiin priorisoimalla muuttujat ja tuottamalla tämän perusteella suoria jakaumia.

Selvitystä varten tutkimusaineistosta on tuotettu muuttujia kuvaavia suoria jakaumia (frekvenssi- ja prosenttijakaumat sekä keskiarvot ja -hajonnat). Selvitystyön keskeisimpien muuttujien ja taustayhteyksien tilastollisen merkitsevyyden testauksessa on käytetty  $\chi^2$ -testiä, varianssianalyysiä ja Tukeyn HSD -testiä. Muuttujien välisten yhteyksien kuvaamisessa käytettiin Pearsonin tulo-momenttikorrelaatiokerrointa. Arviointien tulosten hyödyntämistä ja arviointiasennoitumista tutkittiin koulutusmuodoittain faktorianalyysin avulla tuottamalla faktoreita vastaavia empiirisiä summamuuttujia. Tutkimusteemat ja niiden ratkaisemiseen käytetyt menetelmät on kuvattu taulukossa 1. Puuttuvat tiedot on poistettu analyyseistä listwise- tai testwise-operaattoreiden avulla. Listwise-operaattori toimii siten, että puuttuva tieto yhdessäkin muuttujalistan muuttujassa aiheuttaa tilastoyksikön poiston havaintomatriisista laskettavista arvoista. Tämän vuoksi jakaumien N:n arvo vaihtelee puuttuvien tietojen mukaisesti.

TAULUKKO 1. Tutkimustehtävät ja niiden ratkaisemiseen käytetyt menetelmät.

TUTKIMUSTEEMA	TILASTOMENETELMÄ
I Arviointijärjestelmän tai -ohjelman tila ja asema	Jakaumien tunnusluvut, $\chi^2$ -testi, Varianssianalyysi, Tukeyn HSD -testi
II Koulutuksen järjestelmällinen koulukohtainen arviointi	Jakaumien tunnusluvut, $\chi^2$ -testi, varianssianalyysi, HSD -testi
III Arviointien merkitys ja tuloksista tiedottaminen	Jakaumien tunnusluvut, $\chi^2$ -testi, varianssianalyysi ja faktorianalyysi
IV Arviointien ominaisuudet, haittaavat seikat ja arviointien tukeminen	Jakaumien tunnusluvut, $\chi^2$ -testi, varianssianalyysi
V Arviointiasenteet	Jakaumien tunnusluvut, $\chi^2$ -testi, varianssianalyysi, faktorianalyysi

Määräaikaan mennessä (1.7.2000) kyselyyn vastasi 58,3 % koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä. Kyselyn palautusprosentteja tulkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kyseessä on koulutusta koskevan lainsäädännön mukainen koulutuksen ulkoinen arviointi, johon koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat velvollisia vastaamaan. Tätä taustaa vasten määräaikaan mennessä toteutuneet palautusprosentit ovat kauttaaltaan vaatimattomia –erityisesti ammatillisen aikuiskoulutuksen kohdalla. Alhaiset palautusprosentit viestivät koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien tietämättömyyttä siitä, että heillä on velvollisuus toimittaa kyselyn tiedot Opetushallitukselle. Runsasta katoa voidaan tulkita myös välinpitämättömäksi asenteeksi arviointia kohtaan. Aineistoa ei voitu pitää riittävän edustavana päätelmien tekemiseksi paikallisen tason arvioinnin tilasta. Kyselyn laiminlyönteille koulutuksen järjestäjille ja ylläpitäjille lähetettiin elokuun alussa muistutuskirjelmä (liite 1, s. 91) elokuun alussa, jonka avulla aineiston kokoa saatiin kasvatettua 7,5 %. Muistutuskirjelmän vaikuttavuus oli suurin ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Selvityksen tulosten käsittelyssä on mukana 78,2 % koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä. Kyselyn palautusprosentti on korkein vapaan sivistystyön ylläpitäjillä. Lähes vastaavasti vastauksia saatiin myös ammatillisen peruskoulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjiltä (taulukko 2).

TAULUKKO 2. Palautusprosentit ja muistutuksen vaikuttavuus koulutusmuodoittain.

KOULUTUSMUOTO	1.7			8.8.			21.8.			2.8.–22.8
	N	Palautus N	%	Palautus N	%	Muutos %	Palautus N	%	Muutos %	Muistutuksen vaikuttavuus %
Perusopetus	541	384	71,0	412	76,2	5,2	437	80,8	9,8	4,6
Lukiokoulutus	333	243	73,0	268	80,5	7,5	285	85,6	12,6	5,1
Ammatillinen peruskoulutus	194	137	70,6	152	78,4	7,8	170	87,6	17,0	9,2
Ammatillinen aikuiskoulutus	350	-	-	125	35,7	-	175	50,0	-	14,3
Vapaa sivistystyö	405	298	73,6	331	81,7	8,1	359	88,6	15,0	6,9
YHTEENSÄ	1 823	1 062	58,3	1 288	70,7	12,4	1 426	78,2	19,9	7,5

## 4 AINEISTON KUVAILUA

Taulukkoon kolme on havainnollistettu kyselyyn vastanneiden koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien lukumäärä EU-tukiluokituksen mukaisissa ryhmissä. Tuloksista käy ilmi, että aineiston kato vaihtelee 25 %:sta vajaan 43 %:iin koulutusmuodosta riippuen. Tuen ulkopuolisten alueiden perusopetuksen järjestäjistä runsas kolmannes ja lukiokoulutuksen osalta lähes kolmannes laiminlöi kyselyyn vastaamisen. Vähiten laiminlyöntejä on taantuvilla teollisuusalueilla. Perusopetuksessa ( $\chi^2=4,45$ ,  $p= .215$ ) ja lukiokoulutuksessa ( $\chi^2= .721$ ,  $p= .868$ ) jakaumien erot eri tukialueiden välillä eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa kato on voimakkainta maaseutualueilla. Taantuvilta teollisuusalueilta saatiin eniten vastauksia. Alueiden välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja ( $\chi^2=3,83$ ,  $p= .281$ ). Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa järjestäjistä 43,6 % jätti vastaamatta kyselyyn. Runsainta kato oli maaseutualueilla (48,7 %) ja tuen ulkopuolisilla alueilla (46,3 %). Erot kadon suhteen eri tukialueiden välillä eivät ole tilastollisesti merkitseviä ( $\chi^2=5,89$ ,  $p= .117$ ). Vapaassa sivistystyössä kato on huomattavinta tuen ulkopuolisten alueiden ja maaseutualueiden ylläpitäjien keskuudessa, eikä tilastollisesti merkitseviä eroja tukialueiden välillä esiinny. ( $\chi^2=2,30$ ,  $p= .514$ ). (taulukko 3.)

TAULUKKO 3. Kyselyyn vastaamatta jättäneiden koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien lukumäärät EU-tukialueittain (%).

KOULUTUSMUOTO	Ei EU-tukea (0-tuki)	Taantuva teollisuusalue (2-tuki)	Maaseudun kehittäminen (5-tuki)	Harvaan asuttu alue (6-tuki)	Yhteensä
Perusopetus	34,8	23,6	25,3	27,0	27,9
Lukiokoulutus	28,0	22,5	24,5	23,5	25,1
Ammatillinen peruskoulutus	24,4	19,2	36,2	20,0	25,9
Ammatillinen aikuiskoulutus	46,3	44,0	48,7	30,2	43,6
Vapaa sivistystyö	29,1	20,0	24,8	22,1	24,9

Taulukosta 4 käy ilmi kyselyn katoprosentti sijaintikunnan kuntatyyppin mukaan ryhmiteltynä. Perusopetuksessa kato on kaupunkimaisilla alueilla (lähes 40 %) taajaan asuttuja ja maaseutumaisia alueita voimakkaampaa. Ero on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $\chi^2=8,90$ ,  $p= .012$ ). Lukiokoulutuksen ( $\chi^2=.770$ ,  $p= .680$ ), ammatillisen peruskoulutuksen ( $\chi^2=1,38$ ,  $p= .501$ ) ja aikuiskoulutuksen ( $\chi^2=2,37$ ,  $p= .307$ ) osalta erot kuntatyyppien välillä eivät kadon suhteen ole tilastollisesti merkitseviä. Sen sijaan maaseutumaisten ja kaupunkimaisten vapaan sivistystyön ylläpitäjien keskuudessa katoprosentti on merkitsevästi korkeammalla tasolla kuin taajaan asutuilla alueilla ( $\chi^2=7,72$ ,  $p= .021$ ), vaihdellen runsaasta 10 %:sta vajaan 30 %:iin. (taulukko 4.)

TAULUKKO 4. Kyselyyn vastaamatta jättäneiden koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien lukumäärä sijaintikunnan kuntatyyppin mukaan (%).

KOULUTUSMUOTO	Kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat	YHTEENSÄ
Perusopetus	37,3	21,8	25,2	27,9
Lukiokoulutus	27,5	21,7	24,7	25,0
Ammatillinen peruskoulutus	25,4	32,4	20,0	25,9
Ammatillinen aikuiskoulutus	41,9	40,0	51,3	43,7
Vapaa sivistystyö	26,7	12,8	28,8	24,9

Seuraavaksi katoprosentteja analysoitiin maakunnittain. Perusopetuksessa kato vaihtelee 10–40 % ja tilastollisesti lähes merkitseviä eroja ( $\chi^2=28,28$ ,  $p= .058$ ) esiintyy maakuntien välillä. Runsainta kato on Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnassa. Tulos on huolestuttava siinä mielessä, että tällä alueella järjestetään neljännes maamme perusopetuksesta. Lukiokoulutuksessa ( $\chi^2=13,16$ ,  $p= ,782$ ), ammatillisessa peruskoulutuksessa ( $\chi^2=14,07$ ,  $p= .662$ ) ja vapaassa sivistystyössä ( $\chi^2=23,37$ ,  $p= .177$ ) maakuntien välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Sen sijaan ammatillisessa aikuiskoulutuksessa niitä havaitaan ( $\chi^2=26,80$ ,  $p= .083$ ), ja katoprosentti vaihtelee hyvin runsaasti 10–67 %:iin. Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnan katoprosentit ovat erittäin suuria. (taulukko 5)

TAULUKKO 5. Kyselyyn vastaamatta jättäneiden koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien lukumäärä maakunnittain (%).

MAAKUNTA	Perusopetus %	Lukio %	Ammatillinen peruskoulutus %	Ammatillinen Aikuiskoulutus %	Vapaa sivistystyö %
Uusimaa	42,3	32,6	24,4	47,4	31,3
Varsinais-Suomi	34,4	26,1	42,9	52,0	25,0
Satakunta	23,3	15,8	50,0	10,0	6,3
Häme	27,8	50,0	20,0	60,0	40,0
Pirkanmaa	10,0	20,0	17,6	44,1	13,8
Päijät-Häme	21,4	27,3	-	66,7	25,0
Kymenlaakso	26,7	27,3	20,0	41,7	50,0
Etelä-Karjala	31,3	25,0	20,0	46,7	18,2
Etelä-Savo	42,9	26,7	22,2	21,4	13,0
Pohjois-Savo	20,8	33,3	37,5	64,3	28,6
Pohjois-Karjala	30,4	35,7	-	27,3	33,3
Keski-Suomi	29,0	25,0	22,2	50,0	24,0
Etelä-Pohjanmaa	17,9	15,0	29,4	23,5	10,0
Vaasan rannikkoseutu	32,0	33,3	44,4	66,7	39,1
Keski-Pohjanmaa	25,0	14,3	-	28,6	-
Pohjois-Pohjanmaa	22,9	17,2	7,1	33,3	22,2
Kainuu	18,2	33,3	25,0	25,0	18,2
Lappi	32,0	18,2	22,2	37,5	29,6
Itä-Uusimaa	-	-	-	-	30,0
YHTEENSÄ	27,9	25,0	25,9	43,6	24,9

Paikallisen tason arvioinnin kehittämisessä ammattitaitoisella henkilöstöllä on ratkaisevan tärkeä merkitys. Huolestuttavia tuloksia saatiin, kun analysoitiin koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien pää- ja sivutoimisten opetushallinnon virkamiesten palvelusuhteen luonnetta, koulutusala ja astetta. Selvityksen mukaan päätoimisia opetustoimen hallinnollisia viranhaltijoita on ainoastaan 39–60 %. Merkillepantavaa on myös erittäin suuri kysymykseen vastaamatta jättäneiden määrä. (taulukko 6)

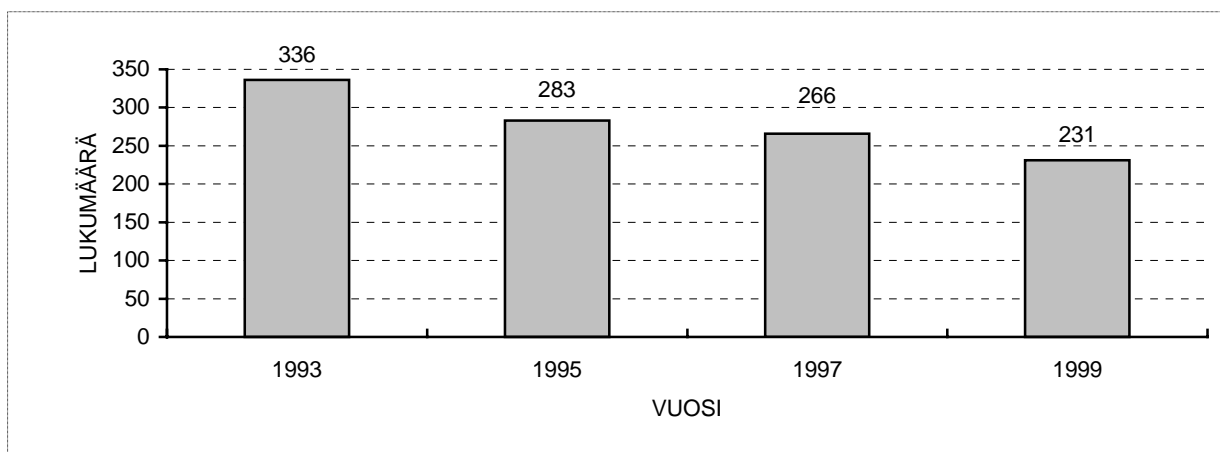


TAULUKKO 6. Päätoimisten opetustoimesta vastaavat viranhaltijat koulutusmuodoittain (%).

KOULUTUSMUOTO	Kyllä	Ei	Tieto puuttuu	Yhteensä
Perusopetus	50,6	20,7	28,8	100
Lukiokoulutus	55,9	17,1	27,0	100
Ammatillinen peruskoulutus	60,3	10,3	29,4	100
Ammatillinen aikuiskoulutus	38,7	14,2	47,0	100
Vapaa sivistystyö		-	-	-

Tilastokeskuksen kunnallisesta henkilökisteristä ilmenee, että paikallisella tasolla koulutuksesta vastaavien päätoimisten opetushallinnon viran- ja toimenhaltijoiden lukumäärä on laskenut koko 1990-luvun. (kuvio 2)

KUVIO 2. Koulutoimen johtajien, sivistystoimen hallinnollisten johtajien ja koulutoimenhoitajien lukumäärät 1993–1999. Lähde: Kunnallinen henkilökisteri. Tilastokeskus.



Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksesta päätoimiset viranhaltijat ovat yleensä sivistys- tai koulutoimenjohtajia tai rehtoreita. Arvioinnin tulosten mukaan harvaan asutuilla ja maaseutualueilla perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta päätoimisesti vastaavan tehtävät on sisällytetty useimpien rehtoreiden työhön, jolloin heidän työmääränsä ja vastuunsa kasvaa kohtuuttomasti. Myös muiden koulutoimen päätoimisten ja muiden kunnan viranhaltijoiden käyttö koulutuksesta vastaavina on maaseutualueilla ja harvaanasutuilla alueilla muuta maata huomattavasti yleisempää. Virkanimikkeiden suhteen maakuntien välillä on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja ( $\chi^2=165,86$ ,  $p= .000$ ). Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa on päätoimisista koulutuksesta vastaavista opetustoimen hallinnollisista viranhaltijoista enemmistö rehtoreita. Muissa maakunnissa koulu- tai sivistystoimenjohtajien osuus on suurempi. Maaseutumaisien kuntien opetustoimesta ovat päävastuussa yleensä rehtorit (65,5 %). Maaseutumaiset kunnat käyttävät kaupunkimaisia ja taajanasuttuja kuntia huomattavasti useammin perusopetuksesta päätoimisesti vastaavina muita opetustoimen (90,5 %) ja kunnan tai kaupungin (85,7 %) päätoimisia viranhaltijoita. Tässä suhteessa erot sijaintikunnan kuntaryhmien välillä ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä ( $\chi^2=44,96$ ,  $p= .000$ .)

Sivutoimisten käyttö opetustoimesta vastaavina viranhaltijoina on tavallisempaa yleissivistävässä koulutuksessa kuin ammatillisessa koulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksessa koulutuksesta vastaavana opetushallinnon viranhaltijana toimii yleensä johtava rehtori tai toimialajohtaja/ rehtori. (taulukko 7).

TAULUKKO 7. Päätoimisten viranhaltijoiden virkanimikkeet koulutusmuodoittain (%).

VIRKANIMIKE	Perusopetus	Lukio	Ammatillinen Peruskoulutus	Ammatillinen aikuiskoulutus	Vapaa sivistystyö
Sivistys- tai opetustoimenjohtaja	37,3	39,0	6,2	4,0	12,9
Johtava rehtori	-	-	13,4	6,6	-
Rehtori/ toimialajohtaja	21,0	29,1	49,5	41,9	55,2
Kunnanjohtaja tai toimitusjohtaja	0,6	-	-	-	0,2
Muu koulutoimen pt. viranhaltija	3,9	2,1	1,5	2,0	2,2
Taluspäällikkö	0,9	0,3	1,0	0,3	0,2
Kunnansihteeri/ lakimies	1,5	0,6	-	-	-
Muu	3,9	1,2	1,0	1,1	3,5
Tieto puuttuu	31,0	27,6	27,3	44,2	25,7
YHTEENSÄ	100	100	100	100	100

Sivutoimisesti koulutuksesta vastaavien määrä vaihtelee EU-tukialueesta riippuen 14–38 % ja maaseutualueilla (5b-alue) se on kaikkein suurin. Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä ( $x^2=18,10$ ,  $p= .000$ ). Lukiokoulutuksessa harvaan asutuilla alueilla (6-alue) (31,7 %) ja maaseutualueilla (26,0 %) sivutoimisten osuus on muuta maata suurempi ja ero on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $x^2=6,39$ ,  $p= .094$ ). Huolestuttavia tuloksia tuli ilmi, kun selvitettiin koulutuksesta vastaavien ja sijaintikunnan kuntatyyppin välistä suhdetta. Kaikista sivutoimisesti perusopetuksesta vastaavista 79,3 % on maaseudun perusopetuksen järjestäjiä. Kaupunkimaisten perusopetuksen järjestäjien osuus on 14,4 % ja taajaan asuttujen 6,3 %. Erot sijaintikunnan kuntaryhmien välillä ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä ( $x^2=22,25$ ,  $p= .000$ ). Muiden koulutusmuotojen osalta koulutuksesta vastaavien virkasuhteen luonteella ja taustatekijöiden välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä yhteyksiä.

## 5 PAIKALLISEN TASON ARVIOINNIN TILA SUOMESSA

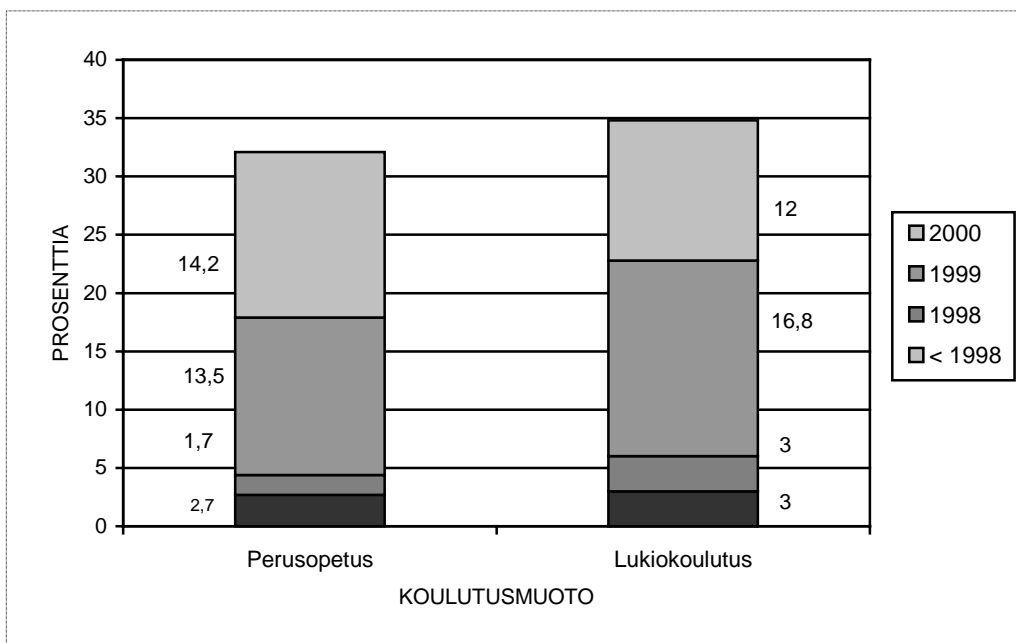
### 5.1 Koulutuksen arviointijärjestelmä

#### 5.1.1 Tila ja asema

Arviointijärjestelmällä tai -ohjelmalla tässä yhteydessä tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa koulutuksen arvioimiseksi hankitaan suunnitelmallisesti luotettavaa tietoa, joka analysoidaan, tulkitaan ja raportoidaan koulutuksen kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Arviointijärjestelmä tai -ohjelma määriteltiin yksityiskohtaisesti, koska selvityksen avulla haluttiin tietoa systemaattisesta koulutuksen arvioinnista, ei niinkään yksittäisistä ja satunnaisista koulutuksen arvioinneista. Tarkoituksena oli myös selkeyttää ja käsitteellisesti yhdenmukaistaa käsitteen arviointi tulkintaa ja näin parantaa selvityksen luotettavuutta.

Perusopetuksen järjestäjistä ainoastaan 32,1 % ja lukiokoulutuksen järjestäjistä 34,8 % on valmistunut määritelmän mukaisen koulutuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman vuoteen 2000 mennessä. Arviointijärjestelmien ja -ohjelmien kehittämistyö on alkanut vasta uuden koulutusta koskevan lainsäädännön voimaan tulon jälkeen, sillä vain hyvin harvoilla perusopetuksen (1,7 %) ja lukiokoulutuksen (3,0 %) järjestäjällä on ollut johonkin systeemiin perustuvaa säännöllistä arviointitoimintaa tätä aikaisemmin. Ainoastaan suurimmissa kaupungeissa koulutuksen arviointi on riittävän systemaattista ja arviointijärjestelmien kehittämistyö on edennyt hyvin (kuvio 3).

KUVIO 3. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmien ja -ohjelmien valmistuminen (%) vuosittain.

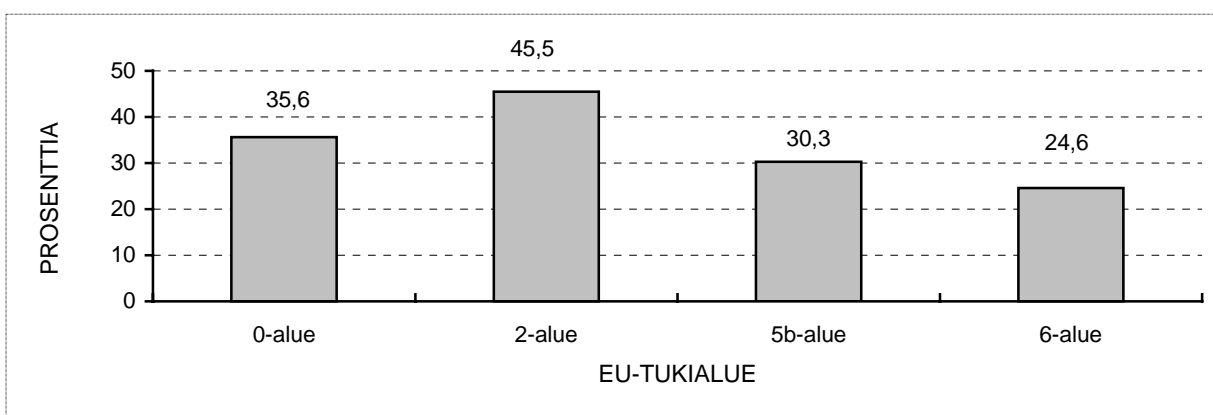


Valmistuneiden arviointijärjestelmien lukumäärä vaihtelee luokanopetusta ja aineenopetusta antavien koulujen ja oppilaitosten välillä. Keskeistä on havaita, että perusopetusta vuosiluokilla 1–6 antavista kouluista 57,2 % oli tutkimusajankohtana arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Vastaava luku vuosiluokilla 7–9 perusopetusta antavissa kouluissa on 62,4 %. Vertailu perusopetuksen järjestäjien ja koulujen valmistuneiden arviointijärjestelmien tai -ohjelmien suhteen on mahdollista tehdä laskemalla vuosiluokilla 1–6 ja 7–9 opetusta antavien koulujen keskiarvo ja verrata tätä lukua järjestäjän vastaavaan lukuun. Tällöin perusopetusta antavista kouluista 59,8 % on arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittäminen on lähtenyt liikkeelle kouluista, harvemmin koulutuksen järjestäjä- tai ylläpitäjätasosta kuten lainsäädännössä edellytetään. Tämä käy ilmi, kun lasketaan perusopetuksen järjestäjien ja koulujen valmistuneiden arviointijärjestelmien välinen erotus (27,7 %). Toisaalta on mahdollista, että osa koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä on voinut tulkita lainsäädännön edellyttämän arviointivelvoitteen siten, että he ovat delegoineet vastuun koulu- tai oppilaitostasolle. Tämä seikka selittäneekin ongelmia, jotka kytkeytyvät koulutuksen järjestäjien ja koulujen arvioinnin hallinnollisten yhteyksien ja arviointivastuiden kehittämiseen. Tällainen tilanne on erityisen ongelmallinen koulutuksen ohjausjärjestelmän toimivuuden ja paikallisen tason arvioinnin näkökulmasta, koska koulutusta koskevan arviointitiedon intressit poikkeavat jonkin verran hallinnon tasosta riippuen. Lukiokoulutuksessa tilanne on perusopetusta vastaava.

Hieman yli kolmannes perusopetuksen (33,2 %) ja lukiokoulutuksen (34,2 %) järjestäjistä on aloittanut arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämistyön ja suurimmalla osalla (20 %) kehittämistyö oli alkanut vuoden 1999 aikana. Tämän vuoden ensimmäisen 6 kk:n aikana 5 % perusopetuksen ja 3,9 % lukiokoulutuksen järjestäjistä oli aloittanut arvioinnin kehittämistyön. Hieman vajaa 5 % perusopetuksen järjestäjistä on suunnitellut aloittavansa arvioinnin kehittämistyön vielä vuoden 2000 aikana. Vastaava luku on vuoden 2001 osalta 1,3 %. Arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämistyö kuuluu kuluvan vuoden koulutuksen kehittämissuunnitelmiin 4,5 %:lla lukiokoulutuksen järjestäjistä.

Yksisuuntaisen varianssianalyysin perusteella EU-tukialue selittää tilastollisesti merkitsevästi arviointijärjestelmien ja -ohjelmien valmistumista ( $F= 4,09$ ,  $p= .008$ ) perusopetuksessa. Parittaisissa Tukeyn HSD- vertailussa tilastollisesti merkitsevästi toisistaan poikkesivat taantuvat teollisuusalueet (2-alue) ja harvaan asutut alueet (6-alue). Taantuvilla teollisuusalueilla sijaitsee kaikkiaan 55 perusopetuksen järjestäjää ja heistä 45,5 % on valmistunut arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Harvaan asuttujen (6-alue) alueiden 126:sta perusopetuksen järjestäjästä ainoastaan 24,6 %:lla on valmistunut arviointijärjestelmä tai -ohjelma. (kuvio 4).

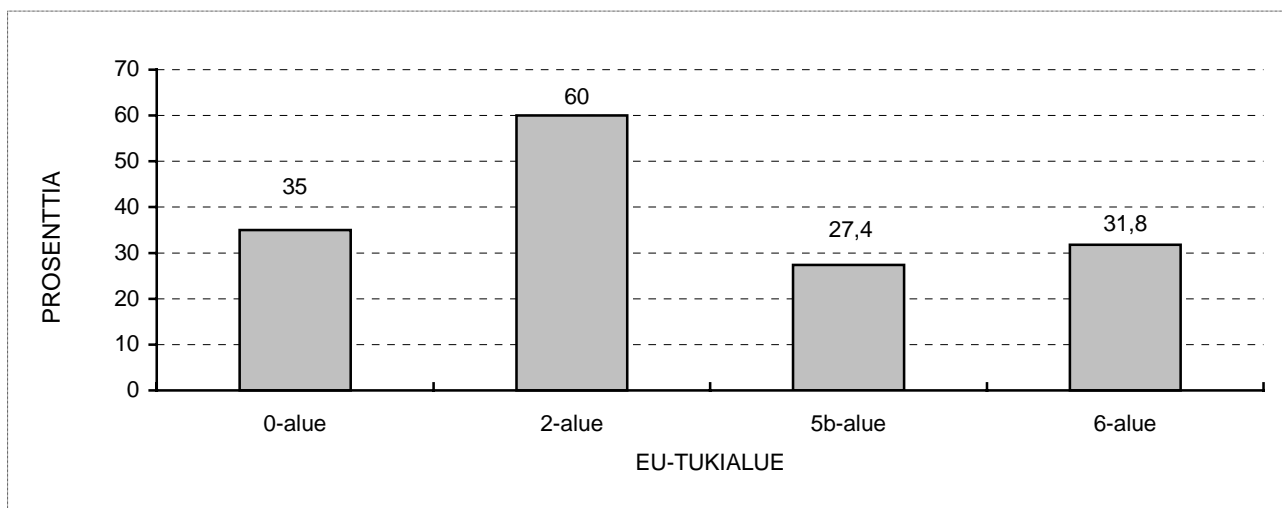
KUVIO 4. Perusopetuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistuminen eri EU-tukialueilla.



Maakuntien välillä on tilastollisesti lähes merkitseviä eroja ( $\chi^2=29,13$ ,  $p= .047$ ). Jokaisessa maakunnassa enemmistö koulutuksen järjestäjistä on perustanut paikallisen tason arviointinsa johonkin muuhun kuin systemaattiseen arviointijärjestelmään tai -ohjelmaan. Poikkeuksen tekevät tässä suhteessa ainoastaan suurimmat kaupungit. Valmistuneita arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia on prosentuaalisesti eniten Varsinais-Suomessa (13,5 %), Uudellamaalla (12,9 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (11,7 %). Sijaintikunnan kuntaryhmän avulla ei voida selittää tilastollisesti merkitsevästi arviointijärjestelmän tai ohjelman valmistumista ( $\chi^2=1,98$ ,  $p= .372$ ). Sen sijaan sillä seikalla, että perusopetuksesta vastaa päätoiminen viranhaltija, on merkitystä arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistumiseen. Niillä perusopetuksen järjestäjillä, joilla on päätoiminen koulutuksesta vastaava opetushallinnon viranhaltija on arviointijärjestelmä tai -ohjelmakin yleensä valmistunut (77,3 %) ja päinvastoin. Ero on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $\chi^2=6,06$ ,  $p= .014$ ).

EU-tukialue selittää tilastollisesti merkitsevästi myös lukiokoulutuksen arviointijärjestelmien valmistumista ( $\chi^2=14,14$ ,  $p= .003$ ). Taantuvien teollisuusalueiden lukiokoulutuksen järjestäjistä 60,0 %:lla on arviointijärjestelmä. Heikoin tilanne on maaseutualueilla ja harvaan asutuilla alueilla. EU-tuen ulkopuolisten alueiden prosentuaalinen osuus on likimain samaa tasoa valtakunnallisen arvon kanssa (kuvio 5).

KUVIO 5. Lukiokoulutuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistuminen eri EU-tukialueilla.



Sijaintikunnan kuntaryhmä ei selitä tilastollisesti merkitsevästi arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistumista. Kun sen sijaan analysoidaan aineistoa maakunnittain ( $\chi^2=30,05$ ,  $p= .037$ ) ja päätoimisesta opetustoimesta vastaavien ( $\chi^2=3,63$ ,  $p= .068$ ) suhteen, havaitaan, että tilastollisesti lähes merkitseviä yhteyksiä esiintyy. Tulosten mukaan Satakunnan, Päijät-Hämeen ja Keski-Suomen lukiokoulutuksen järjestäjistä yli puolella on arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Muutoin heikko tai hyvin heikko tilanne on Itä-Uudenmaan, Hämeen, Pirkanmaan, Etelä- ja Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Vaasan Rannikkoseudun, Kainuun ja Lapin kohdalla. Näiden maakuntien lukiokoulutuksen järjestäjistä yli 70 %:lla ei ole valmistunutta arviointijärjestelmää.

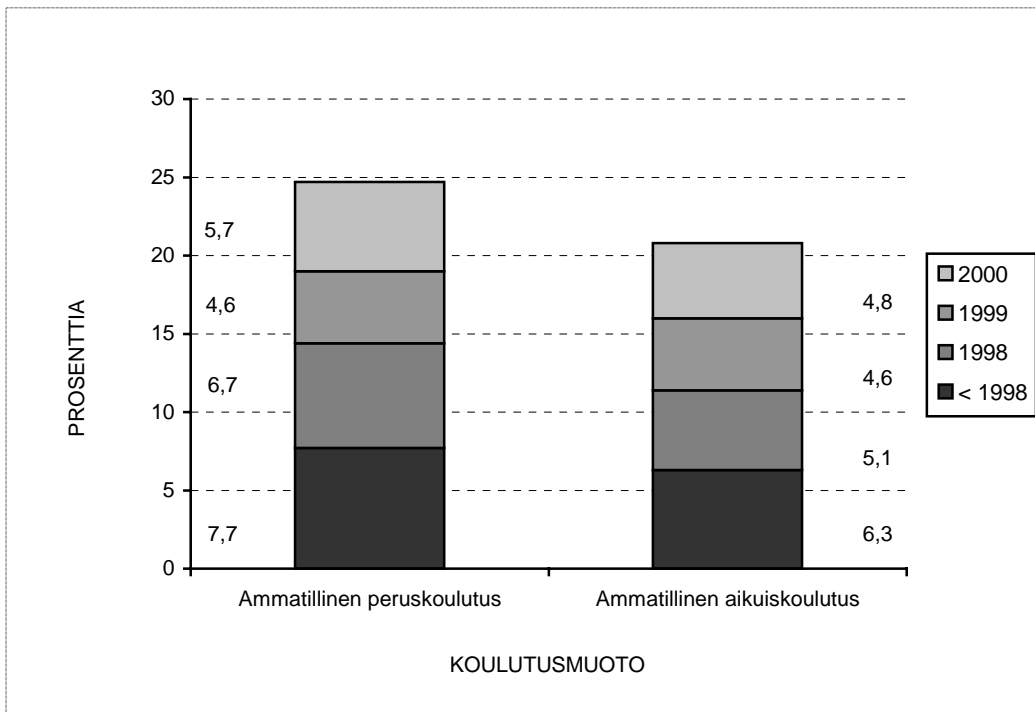
Ammatillisessa peruskoulutuksessa hieman yli neljänneksellä (24,7 %) on arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa vastaava prosenttiluku on 21,1 %. Ammatillisen peruskoulutuksessa (58,2 %) ja aikuiskoulutuksessa (52,5 %) arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämistyö on aloitettu yleensä ennen uuden koulutusta koskevan lainsäädännön voimaantuloa (kuvio 6). Tunnusomaista on myös se, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät käyttävät mo-

lempien koulutusmuotojen systemaattisessa arvioinnissa samaa arviointijärjestelmää tai -ohjelmaa. Erillisen arviointijärjestelmän tai -ohjelman oli ammatilliseen aikuiskoulutukseen kehittänyt 42,5 % koulutuksen järjestäjistä. Huolestuttavaa on se, että ainoastaan 34,5 % työvoimapolitiittisen, 38,5 % lääninhallitusten rahoittaman ammatillisen lisäkoulutuksen ja 25,6 % oppisopimuskoulutuksen rahoittajista edellyttää ammatillisen aikuiskoulutuksen toteuttamista tietyllä tavalla. Tässä on syytä korostaa myös ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittajan vastuuta koulutuksen laadunvarmentamisessa.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa koulutuksen arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia on oppilaitostasolla 39,4 % enemmän kuin järjestäjätasolla. Tilanne ei ole yllättävä jos otetaan huomioon ammatillisen koulutuksen järjestämisessä viime vuosina tapahtuneet rakenteelliset muutokset. Aikuiskoulutuksessa tilanne on käänteinen. Oppilaitostasolla valmistuneita arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia on ainoastaan 2,6 % vähemmän kuin järjestäjätasolla. Lukuja vertailtaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että oppilaitosten määrään on sisällytetty ammatillinen aikuiskoulutus kokonaisuudessaan, ei pelkästään tutkintoon johtava aikuiskoulutus.

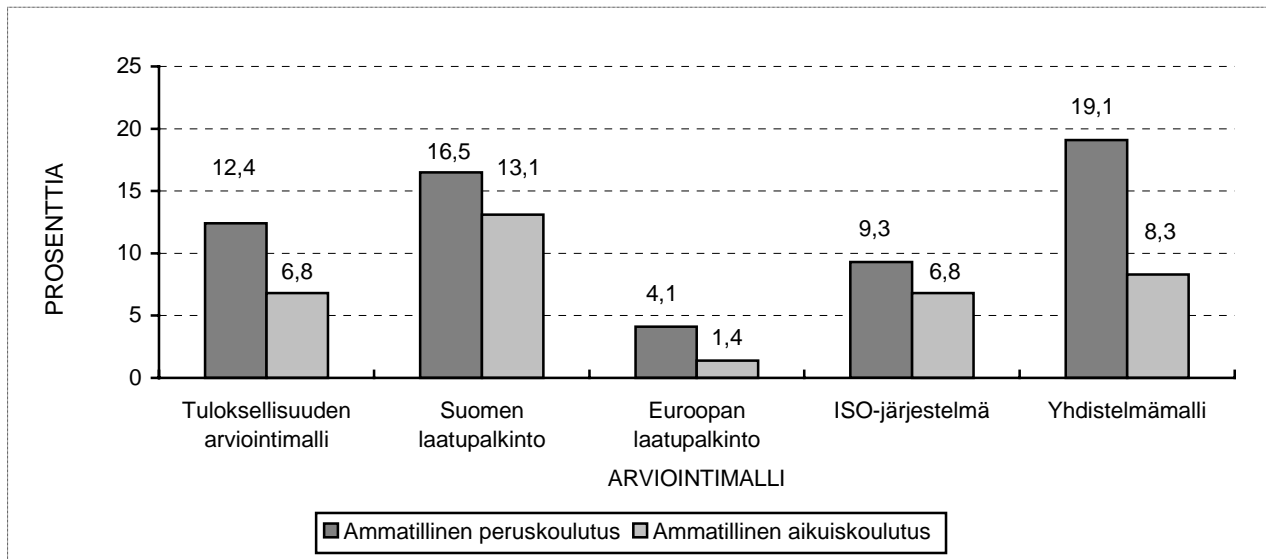
Niillä ammatillisen koulutuksen järjestäjillä, joiden arviointijärjestelmä tai -ohjelma on valmistunut, hieman vajaalla puolella on yhtenäinen järjestelmä. Vastaavasti puolet on päättänyt, että koulutusyksiköt saavat itse päättää arvioinnista koulutusta koskevan lainsäädännön puitteissa. Useimmissa tapauksissa tämä merkitsee sitä, että yhteisistä arviointikohteista on sovittu, mutta niiden toteuttamistapa on vapaa.

KUVIO 6. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmien ja -ohjelmien valmistumisen (%) vuosittain.



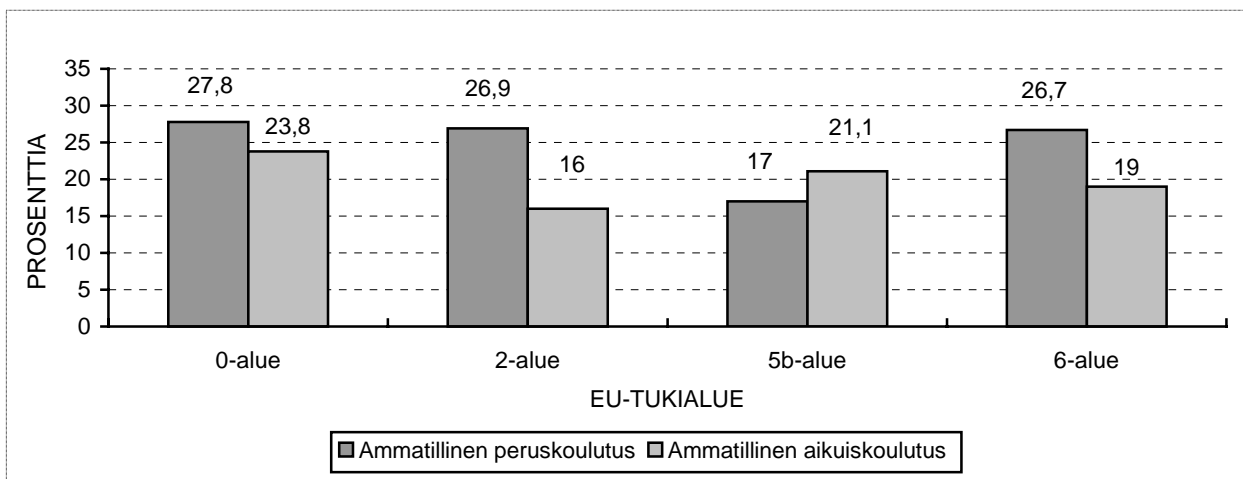
Ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista 20–25 % perustuu valmiisiin arviointimalleihin. Yleisimmin arviointijärjestelmän kehittämisen perustana on käytetty Suomen laatupalkinnon arviointiperusteita. Myös eri arviointimallien perusteella muodostettuja yhdistelmämalleja käytetään yleisesti (kuvio 7). Muita kuin kuviossa 5 esitettyjä arviointimallia on käyttänyt noin 6,0 % ammatillisen koulutuksen järjestäjistä. Näistä malleista mainittakoon tässä yhteydessä TQM, TE-keskusten ja ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointimalli sekä Efektia Oy:n opetustoimen laadun arviointiperusteet.

KUVIO 7. Valmiit arviointimallit ammatillisessa koulutuksessa.



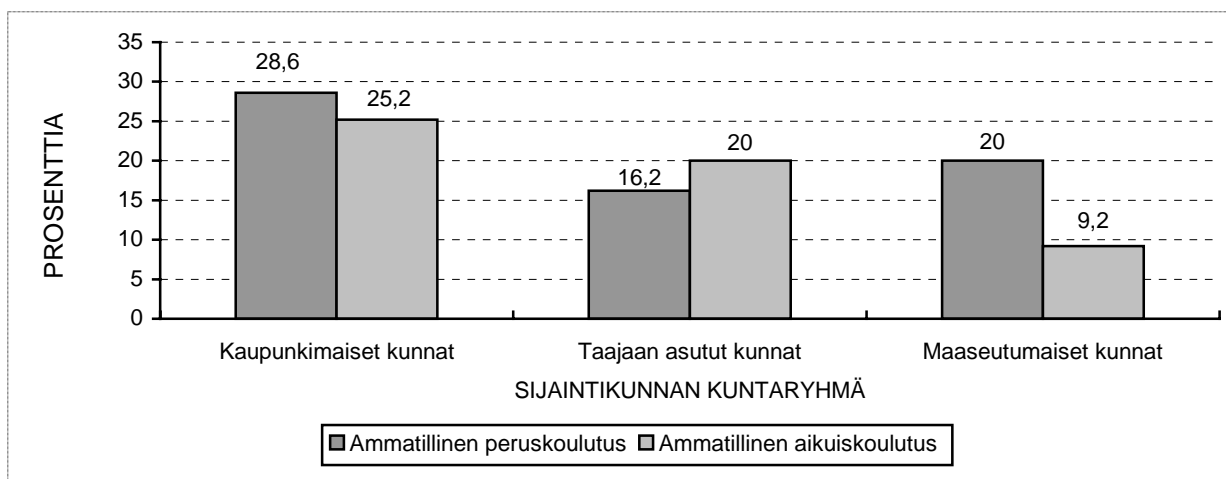
Seuraavaksi tutkittiin ammatillisen koulutuksen järjestäjien taustatekijöiden ja arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistumisen välisiä yhteyksiä. Tuloksista voidaan panna merkille, että ne eivät selitä tilastollisesti merkitsevästi ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistumista (kuviot 8, 9 ja 10).

KUVIO 8. Valmistuneet ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmät tai -ohjelmat eri EU-tukialueilla.



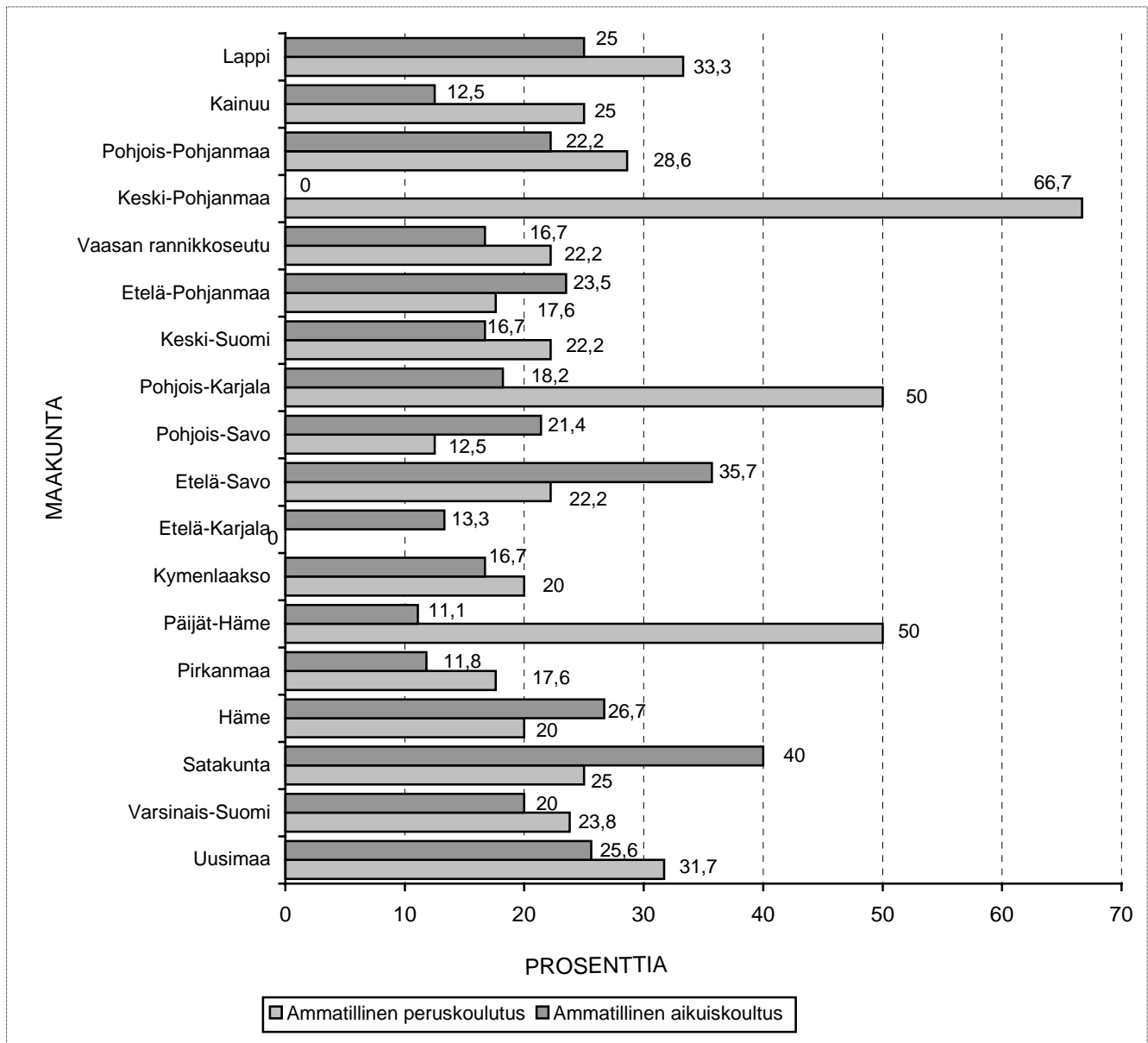
Ammatillisessa peruskoulutuksessa poikkeuksen tekee sijaintikunnan kuntaryhmä ( $\chi^2=8,80$ ,  $p=.012$ ). Tulosten mukaan maaseudun ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiltä puuttuu kaupunkimaisia ja taajaan asuttuja kuntia useammin arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Ainoastaan vajaalla 10 %:lla näistä koulutuksen järjestäjistä koulutuksen arviointia voidaan pitää systemaattisena. Vastaava prosenttiluku kaupunkimaisilla alueilla on 25,2 % ja taajaan asutuilla alueilla 20,0 % (kuvio 9).

KUVIO 9. Valmistuneet ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmät tai -ohjelmat sijaintikunnan kuntaryhmän mukaan.



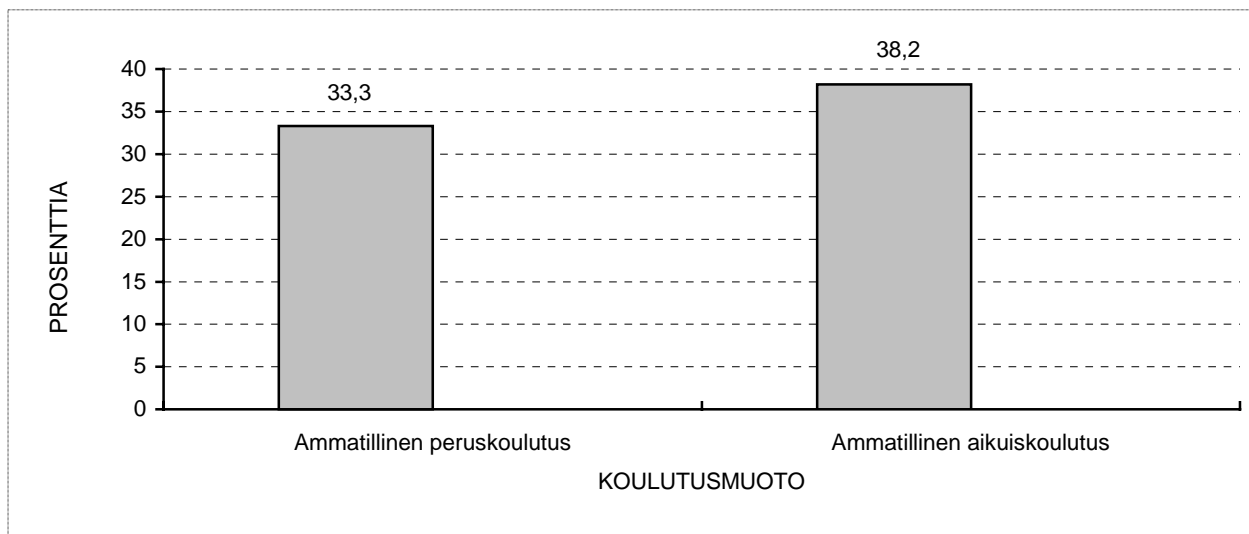


KUVIO 10. Valmistuneet ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmät tai -ohjelmat maakunnittain.



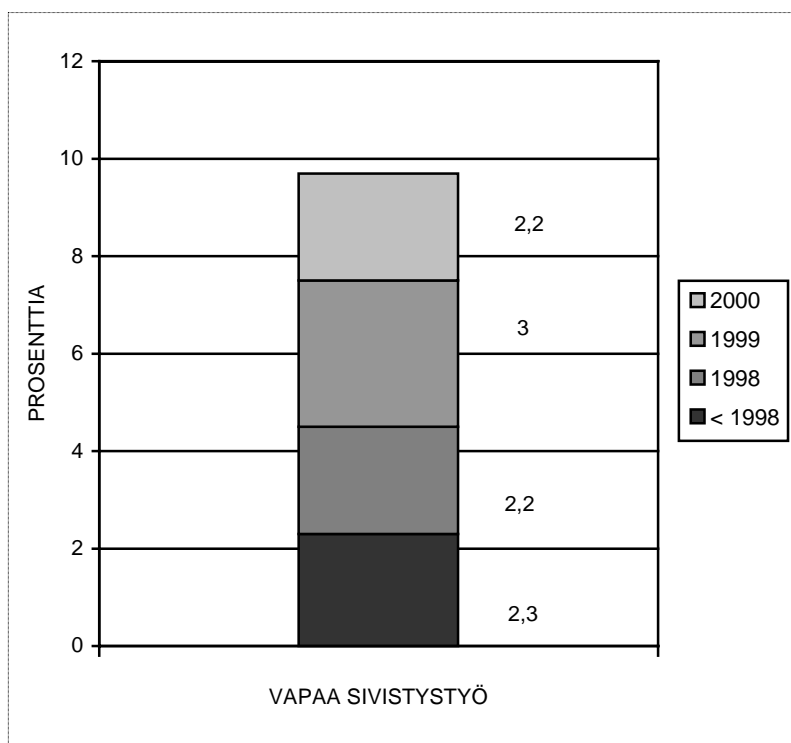
Ammatillisen koulutuksen osalta myös arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistumisella ja sillä seikalla, että koulutuksesta vastaa päätoimisesti viran- tai toimenhaltija näyttää olevan merkitystä, vaikka tilastollisesti merkitsevää eroa ei ole havaittavissa. Kaikista valmistuneista arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista 76,5 % on valmistunut sellaisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa, joilla koulutuksesta vastaa päävastuullisesti viran tai toimenhaltija (kuvio 11).

KUVIO 11. Valmistuneet ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmät tai -ohjelmat ja koulutuksen vastuuttaminen.



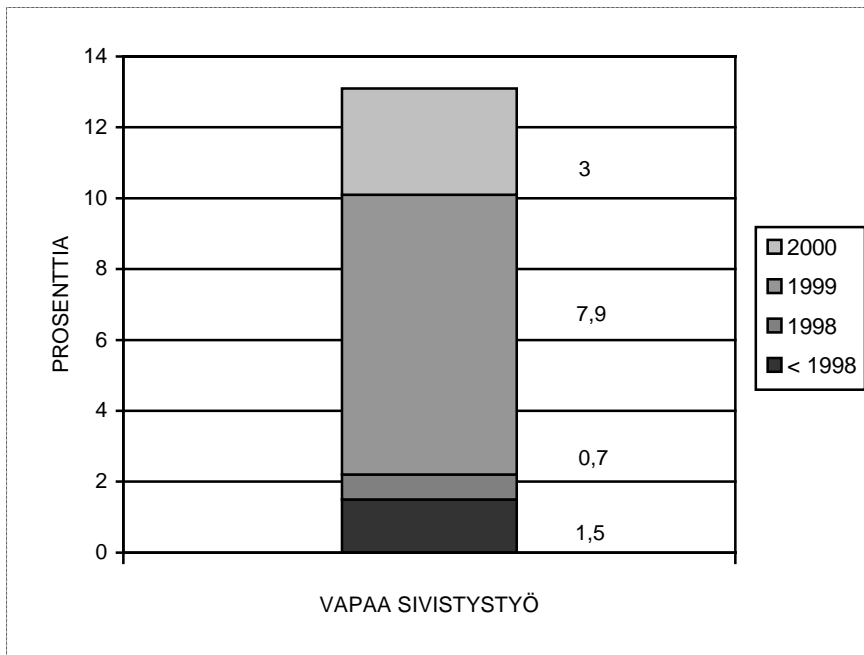
Vapaan sivistystyön ylläpitäjistä ainoastaan vajaalla kymmenesosalla (9,7 %) on selvityksen määritelmän mukainen arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Ylläpitäjien arviointijärjestelmät tai -ohjelmat ovat valmistuneet hieman useammin uuden koulutusta koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen (53,7 %) kuin sitä ennen (46,3 %). Vuosina 1999–2001 arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämistyön ilmoittaa aloittavansa 10,9 % vapaan sivistystyön ylläpitäjistä. (kuvio 12)

KUVIO 12. Vapaan sivistystyön ylläpitäjien arviointijärjestelmien ja -ohjelmien valmistuminen (%) vuosittain.



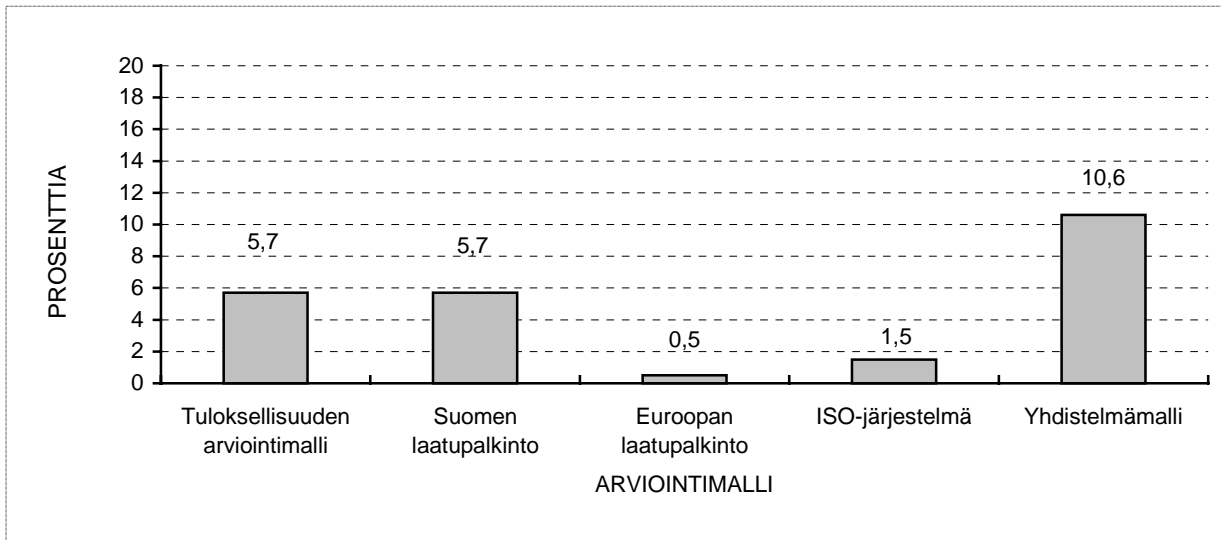
Vapaassa sivistystyössä arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämistyö on alkanut oppilaitoksista, sillä oppilaitoksista 13,1 % on systemaattista koulutuksen arviointia. Tulos on johdonmukainen. Muusta koulutuksen arviointia koskevasta lainsäädännöstä poiketen vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on koulutuksen ja sen vaikuttavuuden arviointivastuu (L632, 7 §). Vapaan sivistystyön oppilaitosten arviointijärjestelmät ovat valmistuneet pääasiassa vuoden 1999 aikana (60,3 %) (kuvio 13)

KUVIO 13. Vapaan sivistystyön oppilaitoksien arviointijärjestelmien ja -ohjelmien valmistuminen (%) vuosittain



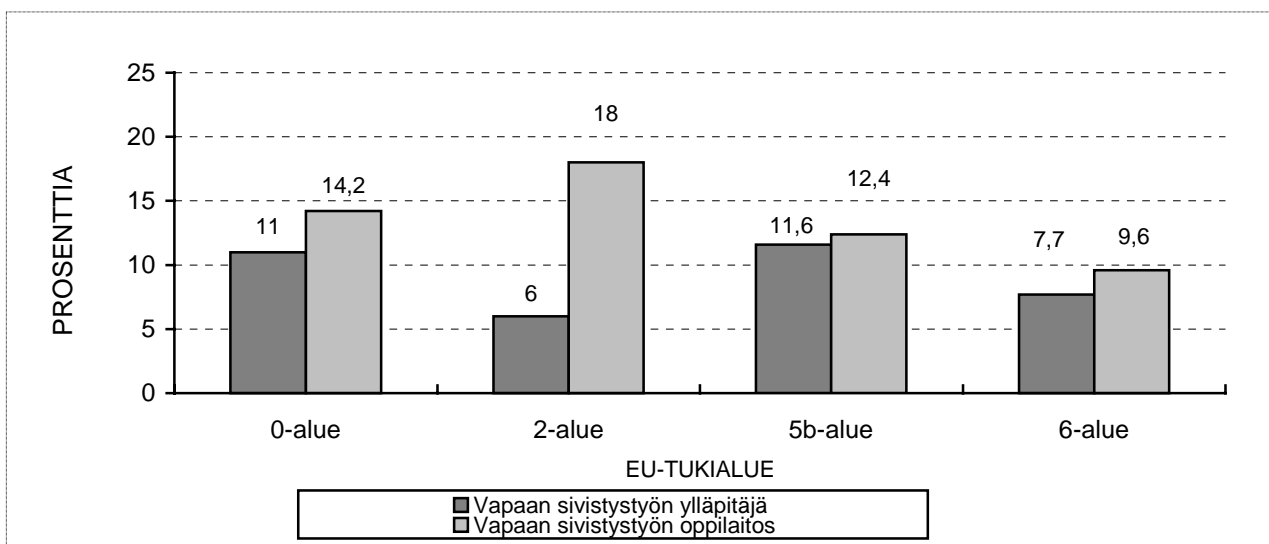
Vapaan sivistystyön arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista 13,9 % perustuu valmiisiin malleihin ja noin kolmannes (31,4 %) on kehittänyt oman mallin. Valmiista malleista käytetyimpiä ovat Opetushallituksen (1995) tuloksellisuuden arviointimalli ja Suomen laupalkinnon perusteet sekä lähinnä näiden perusteella kehitetyt yhdistelmämallit. Muita malleja ilmoittaa hyödyntäneensä 7,7 % vastaajista. Näitä ja omiin kehittämisprojekteihin perustuvia arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia mainitaan 10 kappaletta, joista käytetyimpiä malleja ovat kansalaisopistojen itsearviointien kehittämisprojektien yhteydessä syntyneet mallit (14,3 %), Setlementtiopistojen (9,5 %), SKY:n (9,5 %) ja Otavan opiston malli (14,3 %) sekä Efektian koulutuksen laatukriteereitä (9,5 %) (kuvio 14).

KUVIO 14. Valmiit arviointimallit vapaassa sivistystyössä.



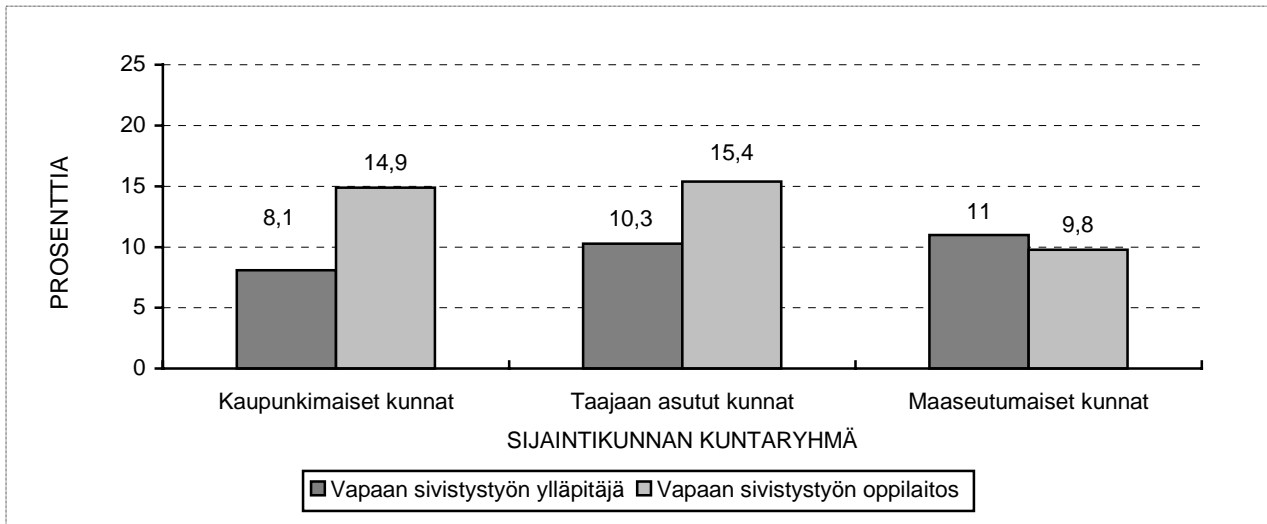
Selvityksen tulosten perusteella vapaan sivistystyön arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia sekä ylläpitäjä että oppilaitostasolla on vähiten harvaan asutuilla alueilla. Vastuu systemaattisen arvioinnin kehittämiseen näyttää jakaantuvan varsin tasaisesti eri EU-tukialueilla. Ainoastaan taantuvilla teollisuusalueilla vapaan sivistystyön ylläpitäjät eivät ole suhtautuneet arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen vastaavalla vakavuudella kuin oppilaitokset, mikä voidaan panna merkille kuviosta 15. Vapaan sivistystyön ylläpitäjiä kuvaavien taust ominaisuuksien avulla ei voida selittää tilastollisesti merkitsevästi arviointijärjestelmien tai -ohjelmien valmistumista.

KUVIO 15. Valmistuneet vapaan sivistystyön arviointijärjestelmät tai -ohjelmat EU-tukialueittain.



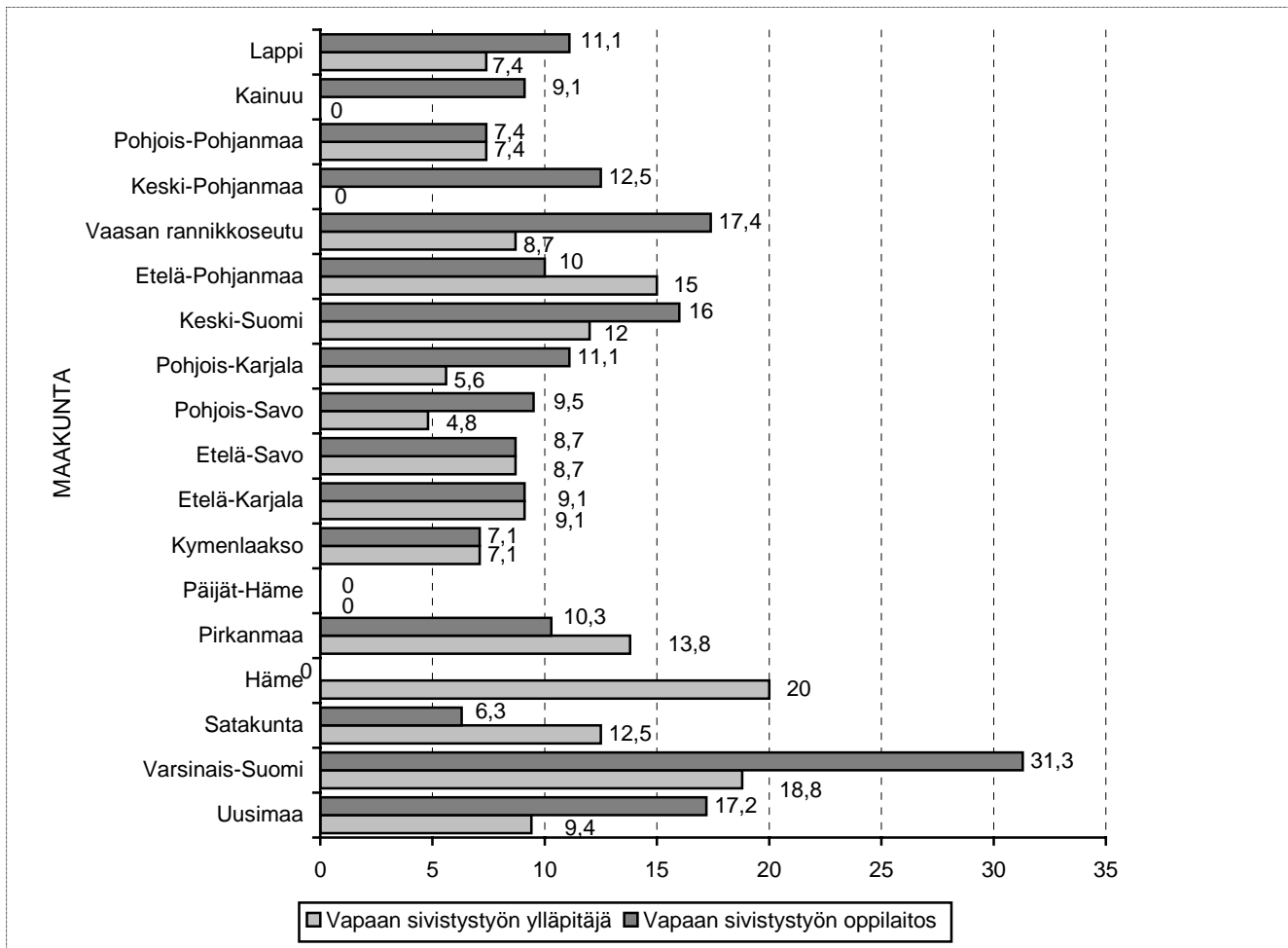
Maaseudulla on lukumääräisesti vähiten valmistuneita arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia, mutta systemaattisen koulutuksen arvioinnin vastuu näyttää jakaantuvan kaupunkeja ja taajaan asuttuja seutuja tasaisemmin ylläpitäjien ja oppilaitosten välille. Erot sijaintikunnan kuntaryhmien välillä eivät saavuta tilastollista merkitsevyyttä (kuvio 16).

KUVIO 16. Valmistuneet vapaan sivistystyön arviointijärjestelmät tai -ohjelmat sijaintikunnan kuntaryhmittäin.



Myöskään maakuntien välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja tässä suhteessa. Sisällön näkökulmasta on kuitenkin tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota siihen, että arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia ei ole laisinkaan Päijät-Hämeen, Keski-Pohjanmaan ja Kainuun vapaan sivistystyön ylläpitäjillä. Ainoastaan yhdellä Kainuun ja Keski-Pohjanmaan vapaan sivistystyön oppilaitoksella sellainen näyttää olevan (kuvio 17).

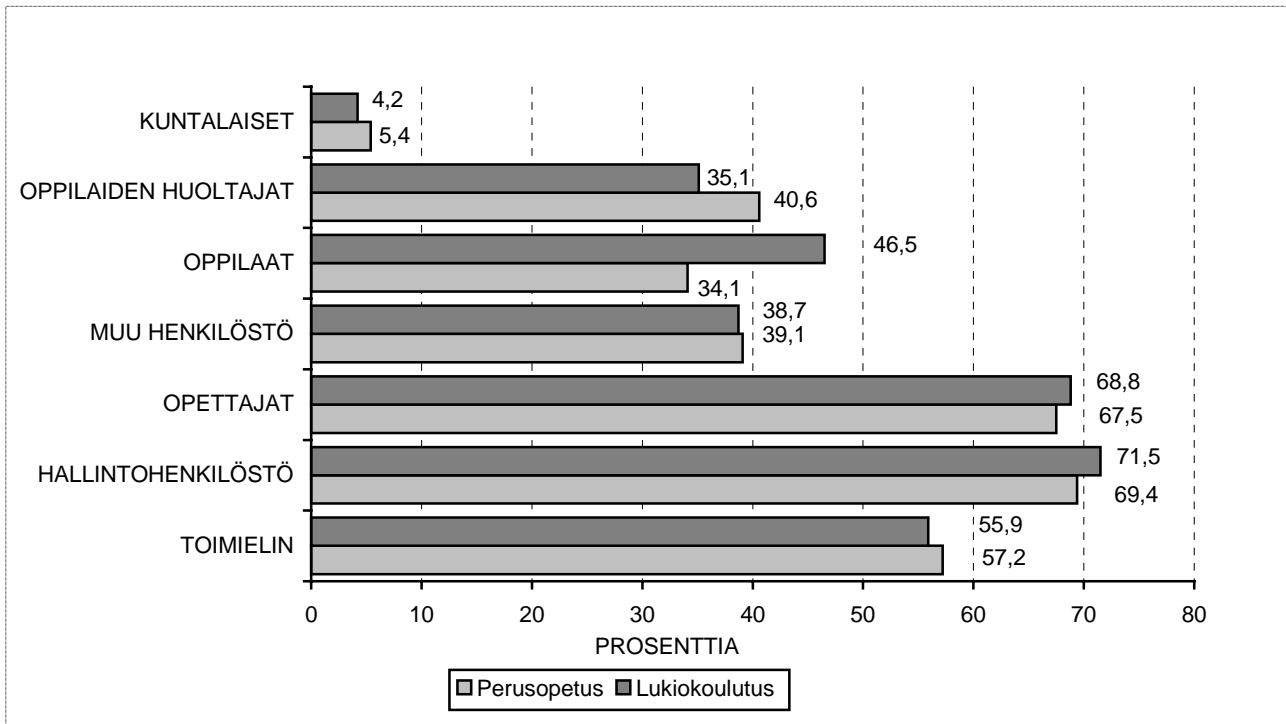
KUVIO 17. Valmistuneet vapaan sivistystyön arviointijärjestelmät tai -ohjelmat maakunnittain.



### 5.1.2 Kehittäminen

Paikallisen tason arviointijärjestelmien kehittämiseen ovat tavallisimmin osallistuneet koulujen ja oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilöstö ja välillisesti luottamushenkilöt. Perusopetusta antavissa kouluissa ja lukioissa työskentelevien muiden ammattiryhmien, oppilaiden, opiskelijoiden ja heidän vanhempiensa osuus on liian vähäistä tasoa. Näiden ryhmien osuus vaihtelee 30–50 % koulutusmuodosta riippuen. Tulos osoittaa, että paikallisen tason arvioinnin kehittäminen mielletään yleensä koulutuksen järjestäjän sisäisenä asiana ja ulkoisen toimintaympäristön tarjoamia mahdollisuuksia ei hyödynnetä riittävästi. Koulutuksen arvioinnin kehittämistyössä on keskeistä suhteuttaa työyhteisön käsityksiä myös muiden toimijoiden käsityksiin arvioinnista ja ymmärtää käsitysten välisiä suhteita. Tulos ei sinänsä ole uusi, sillä koulujen ja oppilaitosten muutosprosessien tutkimus (Fullan 1994, Hargreaves 1995, Little 1990 ja Louis 1994) on osoittanut, että opetus- ja hallintohenkilöstö ei useinkaan koe koulun ulkopuolelta tulevia uudistuksia ja kehittämisajatuksia kasvatustyötään tukevin, jolloin muutokset ja kehittämistyö esimerkiksi paikallisen tason arvioinnin suunnittelussa ja toimintalinjojen kehittämisessä jää vaatimattomaksi. Luottamustoimihenkilöiden osuus on kylläkin suurehko sekä perusopetuksessa että lukiokoulutuksessa. Tulos antaa viitteitä siitä, että arvioinnin ja sen kehittämisen näkökulmasta läpinäkyvyyden periaate toteutuu heikosti (kuviokuva 18).

KUVIO 18. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen osallistuneet tahot.



Perusopetuksen järjestäjien taustaominaisuuksien avulla voidaan selittää tilastollisesti merkitsevästi arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen osallistumista. Maakuntamuuttujalla voidaan selittää muiden kuntalaisten ( $x^2=26,56$ ,  $p= .088$ ) ja toimielinten ( $x^2= 26,79$ ,  $p= .083$ ) arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen osallistumista. Toimielinten osallistuminen arvioinnin kehittämiseen on vähäisempää Kainuussa ja Uudellamaalla muihin maakuntiin verrattuna. Toimielinten rooli on kuitenkin keskeinen jokaisessa maakunnassa. Kuntien ja kaupunkien asukkaiden osallistuminen on heikkoa tasoa koko maassa, mutta Vaasan rannikkoseudulla muita maakuntia huomattavasti yleisempää, ja sen osuus on 20 % kaikkien maakuntien yhteenlasketusta osuudesta.

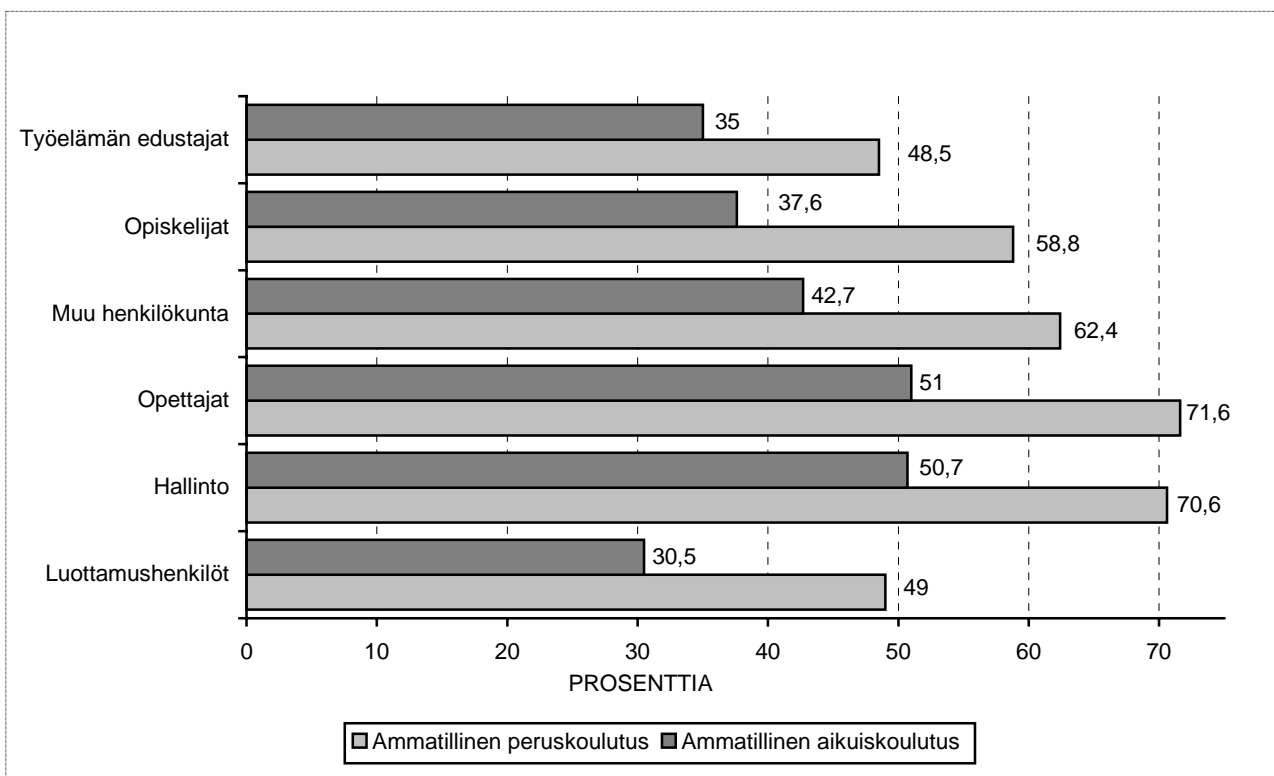
Lukiokoulutuksessa EU-tukialue selittää tilastollisesti merkitsevästi opetushenkilöstön arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen osallistumista ( $x^2= 13,24$ ,  $p= .004$ ). Tuloksista ilmenee, että tuen ulkopuolisten alueiden opettajat osallistuvat merkitsevästi vähemmän koulutuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen. Sillä seikalla, että perusopetuksesta tai lukiokoulutuksesta vastaa päätoiminen opetushallinnon viran- tai toimenhaltija on merkitystä sen suhteen, että arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen on osallistunut toimielin. Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä perusopetuksen kohdalla ( $x^2=12,70$ ,  $p= .000$ ) ja merkitsevä lukiokoulutuksen osalta ( $x^2=7,530$ ,  $p= .006$ ). Tulos on tärkeä. Aikaisemmin tässä selvityksessä voitiin osoittaa, kuinka keskeinen merkitys ammattitaitoisella opetushallinnon henkilöstöllä on paikallisen tason arviointijärjestelmien valmistumisen suhteen. Tulokset antavat vahvaa empiiristä näyttöä siitä, kuinka tärkeä merkitys ammattitaitoisella opetushallinnon henkilöstöllä on koulutuksen ja sen arviointijärjestelmien kehittämistyön ja kehittämistyölle suotuisan toimintaympäristön luomisessa. Seikkaan ovat kiinnittäneet huomiota myös Jakku-Sihvonon & Hämäläinen (1999,14) tarkastellessaan koulutuksen ohjausjärjestelmän laatuun ja henkilöstön pätevyyteen kytkeytyviä näkökulmia. Olennaista on, että opetustoimen henkilöstö kykenee dialogiin

poliittisten päättäjien ja eri toimijoiden kanssa. Keskeistä tämä on erityisesti koulutuksen tavoitteiden määrittelyssä ja arviointitiedon hyödyntämisessä poliittisessa päätöksenteossa.

Ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen osallistuvat muita ryhmiä useammin opetustoimen hallinto- ja opetushenkilöstö. Ammatillisessa peruskoulutuksessa oppilaitoksissa työskentelevien muiden ammattiryhmien ja opiskelijoiden osallistuminen saa myös suuren painoarvon. Vastaavasti luottamushenkilötoimielinten osallistuminen on vähäisempää kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Ero selittyy omistajatyypeissä ja oppilaitosten hallinnollisissa toimivaltasuhteissa olevilla eroilla. Perusopetus on lakisääteinen peruspalvelu, jonka tuottamisesta vastaavat pääsääntöisesti kunnat ja kaupungit ja joiden hallinto on järjestetty perusteiltaan toisin.

Työelämän merkitys ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämisessä on keskeisessä asemassa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa hieman vajaa puolet (49 %) ja aikuiskoulutuksessa hieman yli kolmannes (35 %) on hyödyntänyt työelämän mahdollisuuksia arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämisessä, mitä voidaan pitää riittämättömänä. Ammatillisessa koulutuksessa on keskeistä kehittää oppilaitosten reagointi- ja ennakointikykyä, koska uusiin ja vaikeammin ennakoitaviin koulutustarpeisiin on pystyttävä reagoimaan tarvittaessa nopeasti sekä ammatillisessa perus- että lisäkoulutuksessa opetussuunnitelmia muuttamalla. Ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmien kehittäminen edellyttää laajaa yhteistyötä, jossa työelämän asiantuntemus on keskeisessä asemassa. (Jakku-Sihvonen & Hämäläinen 1999, 19, 26) Näin voidaan varmistaa, että ammatillisen koulutuksen arviointijärjestelmät tuottavat myös sellaista arvioivaa tietoa, joka on työelämässä tapahtuvien muutosten ja oppilaitosten reagointi- ja ennakointikyvyn näkökulmasta osuvaa. Työelämällä on myös merkitystä ammatillisen koulutuksen paikallista sekä kansainvälistä kilpailukykyä kehitettäessä (kuvio 19).

KUVIO 19. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen osallistuneet tahot.

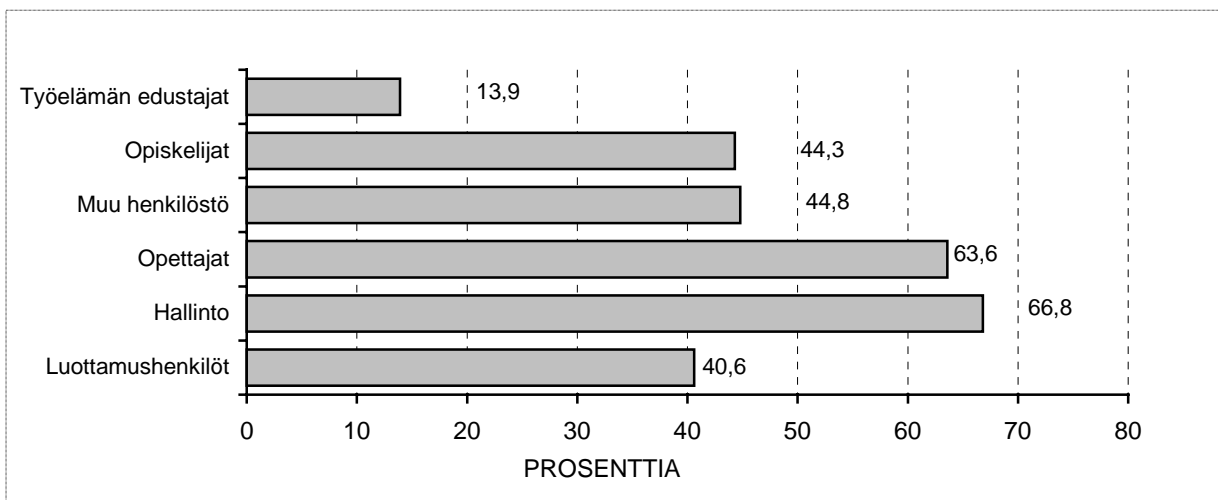




Ammatillisessa peruskoulutuksessa EU-tukialue selittää työelämän osallistumisaktiivisuutta koulutuksen arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämisessä ( $x^2=10,49$ ,  $p= .015$ ). Heikointa tasoa osallistumisaktiivisuus on EU-tuen ulkopuolisilla ja harvaan asutuilla alueilla. Sillä seikalla, että koulutuksesta vastaa päätoiminen opetushallinnon viranomainen on merkitystä sen suhteen, että ammatillisen peruskoulutuksen arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen on osallistunut luottamushenkilötoimiin. ( $x^2=3,99$ ,  $p= .046$ ). Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa maaseudun ja työelämän osallistumisaktiivisuuden ja arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen osallistumisen välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. ( $x^2=36,37$ ,  $p= .006$ ) Osallistumattomuus on yleisempää kuin osallistuminen Etelä- ja Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa, Vaasan rannikkoseudulla, Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Tätä taustaa vasten on johdonmukaista arvioinnin tulos siitä, että työelämä osallistuu maaseutumaisissa kunnissa keskimääräistä harvemmin arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen. Ero sijaintikunnan kuntaryhmien välillä on lähes merkitsevä ( $x^2=7,22$ ,  $p= .027$ ).

Hallinto- ja opetushenkilöstön osallistuminen arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen on myös vapaan sivistystyön piirissä keskeistä. Opiskelijoiden, oppilaitosten, muiden ammattiryhmien ja luottamushenkilötoimiin rooli on tässä suhteessa vähäisempi. (kuvio 20.)

KUVIO 20. Vapaan sivistystyön ylläpitäjän järjestäjän arviointijärjestelmän tai -ohjelman kehittämiseen osallistuneet tahot.

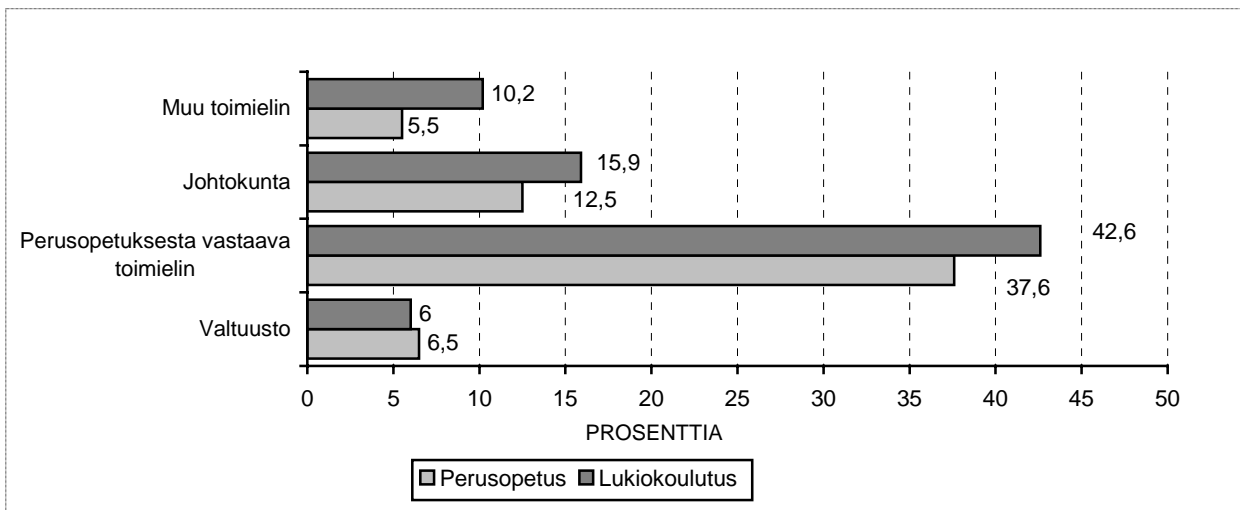


EU-tukialue selittää lähes merkitsevästi vapaan sivistystyön oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilöstön ( $x^2=7,58$ ,  $p= .056$ ), opetustoimen muun henkilöstön ( $x^2=8,13$ ,  $p= .043$ ) ja työelämän edustajien ( $x^2=6,67$ ,  $p= .083$ ) osallistumista koulutuksen arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen. Maaseudun ja harvaan asuttujen alueiden vapaan sivistystyön hallinto- ja opetushenkilöstö osallistuu merkittävästi vähemmän arviointijärjestelmien tai -ohjelmien kehittämiseen verrattuna muihin tukialueisiin. Vastaavanlainen tieto voidaan panna merkille opetustoimen tai koulujen muun henkilöstön arvioinnin kehitystyöhön osallistumisen suhteen, sillä 67 % tästä ryhmästä on juuri maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden vapaan sivistystyön ylläpitäjiä. Vastaava päätelmä voidaan tehdä käytettäessä sijaintikunnan kuntaryhmää ( $x^2=11,14$ ,  $p= .004$ ) ja työelämää ( $x^2=9,00$ ,  $p= .011$ ) selittävänä muuttujana.

### 5.1.3 Vahvistaminen ja hyväksyminen

Perusopetuksessa 21 %:lla ja lukiokoulutuksessa 26 %:lla on jossain hallinnollisessa toimielimessä vahvistettu koulutuksen arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Yleensä hallinnollinen vahvistaminen on tapahtunut kyseisistä koulutusmuodoista vastaavissa hallinnollisissa toimielimissä, joka tavallisesti on lautakunta. Hieman harvemmin vahvistaminen on tapahtunut koulujen tai oppilaitosten johtokunnissa. Valtuustojen merkitys koulutuksen järjestäjän arviointijärjestelmien tai -ohjelmien vahvistamisessa on hyvin vaatimaton (kuvio 21.). Tulos osoittaa, että paikallisen tason arvioinnissa ei vielä ole kyetty luomaan sellaista toimintatapoja, jotka integroivat koulutuksen arvioinnin toimintalinjojen, menettelytapojen (policy development) ja poliittisen kehittämisen (political development). Tämä on keskeistä, koska koulutuksen järjestäjän tai ylläpitäjän koulutuspoliittisella tahdolla on suuri merkitys koulutuksen ja sen arvioinnin kehittämiseen osallistumisessa. Jakku-Sihvonen & Hämäläinen (1999, 13) ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että (paikallisen tason) arviointitieto olisi mahdollisimman riippumaton niiden virkamiesten toiminnasta, joilla on päävastuu toiminnan kehittämisestä. Se, millaista arviointitietoa paikallisella tasolla saadaan, on yhteydessä paitsi kulloisiinkin arviointitiedon intresseihin, myös arviointijärjestelmän rakenteeseen. Tässä prosessissa myös paikallisen tason arvioinnin tavoitteista päättävillä on keskeinen rooli. Selvityksen tulos osoittaa, että koulutuksen tavoitteista paikallisella tasolla päättävät eivät vielä kaikkialla tiedosta vastuutaan, velvollisuuksiaan ja oikeuksiaan tässä suhteessa.

KUVIO 21. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmän tai -ohjelman vahvistaneet tahot.



Arviointijärjestelmien tai ohjelmien vahvistamisessa esiintyy ongelmia erityisesti maaseutualueilla ja harvaan asutuilla alueilla, sillä lähes 68 % kyseisten perusopetuksen järjestäjistä vahvistaminen puuttuu. Ero EU-tukialueiden välillä on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $x^2=6,72$ ,  $p=.081$ ). Eroja esiintyy myös maakuntien välillä. Ainoastaan Hämeen maakunnassa enemmistö (63 %) perusopetuksen järjestäjistä on hyväksynyt arviointijärjestelmän tai -ohjelman valtuustossa. Sellaisia maakuntia, joissa tilanne on päinvastainen on viisi kappaletta, ja nämä ovat Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Vaasan rannikkoseutu, Keski-Pohjanmaa ja Kainuu. Erot maakuntien välillä ovat myös tilastollisesti lähes merkitseviä ( $x^2=26,31$ ,  $p=.093$ ). Kun tarkastellaan arviointi-

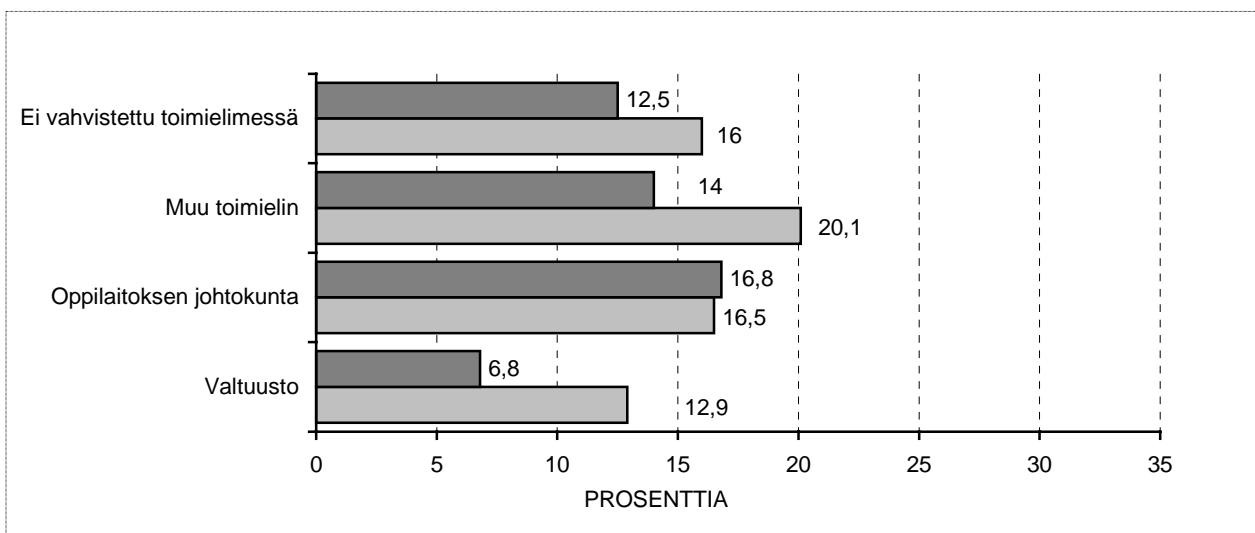
järjestelmien tai -ohjelmien vahvistamista sijaintikunnan kuntaryhmän mukaan, havaitaan, että johtokuntien merkitys on keskeinen kaupunkimaisissa kunnissa toisin kuin taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Ero on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $\chi^2=5,08$ ,  $p= .079$ ). Myös muiden toimielinten merkitys on kaupunkimaisissa ympäristöissä keskeisempää.

Lukiokoulutuksen arviointijärjestelmät tai -ohjelmat on vahvistettu pääasiassa kyseisestä koulutuksesta vastaavassa toimielimessä. Maakuntien välillä esiintyy tässä suhteessa tilastollisesti lähes merkitseviä eroja ( $\chi^2=31,55$ ,  $p= .025$ ). Huolestuttavaa on se, että Uudellamaalla, Hämeessä, Pirkanmaalla, Etelä-Karjalassa sekä Etelä- ja Pohjois-Savossa lukiokoulutuksen arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista likimain 50 % ei ole käsitelty lukiokoulutuksesta vastaavassa toimielimessä. Se seikka, että arviointijärjestelmien tai -ohjelmien vahvistaminen on tapahtunut lukiokoulutuksesta vastaavassa toimielimessä, on yhteydessä siihen, että koulutuksesta vastaa päätoiminen opetustoimen hallinnollinen viran- tai toimenhaltija. Tällöin arviointijärjestelmistä 74 % vahvistettu lukiokoulutuksesta vastaavassa toimielimessä. ( $\chi^2=2,83$ ,  $p= .092$ ).

Ammatillisessa peruskoulutuksessa 25 %:lla ja aikuiskoulutuksessa 19 %:lla on jossain toimielimessä vahvistettu koulutuksen arviointijärjestelmä tai -ohjelma. Tulos merkitsee ammatillisen peruskoulutuksen osalta sitä, että kaikki valmistuneet arviointijärjestelmät tai -ohjelmat olisivat myös hallinnollisesti vahvistettuja. Vahvistaminen on tapahtunut yleensä oppilaitosten johtokunnissa tai muissa hallinnollisissa toimielimissä, joista yleisin on oppilaitoksen johtoryhmä (49 %). Johtoryhmillä on myös aikuiskoulutuksessa keskeinen rooli. Ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista ainoastaan 6 % on vahvistamattomia. Ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointijärjestelmä tai -ohjelma on vahvistettu myös oppilaitoksen johtokunnassa, valtuustossa tai muussa toimielimessä. (Kuvio 22.)

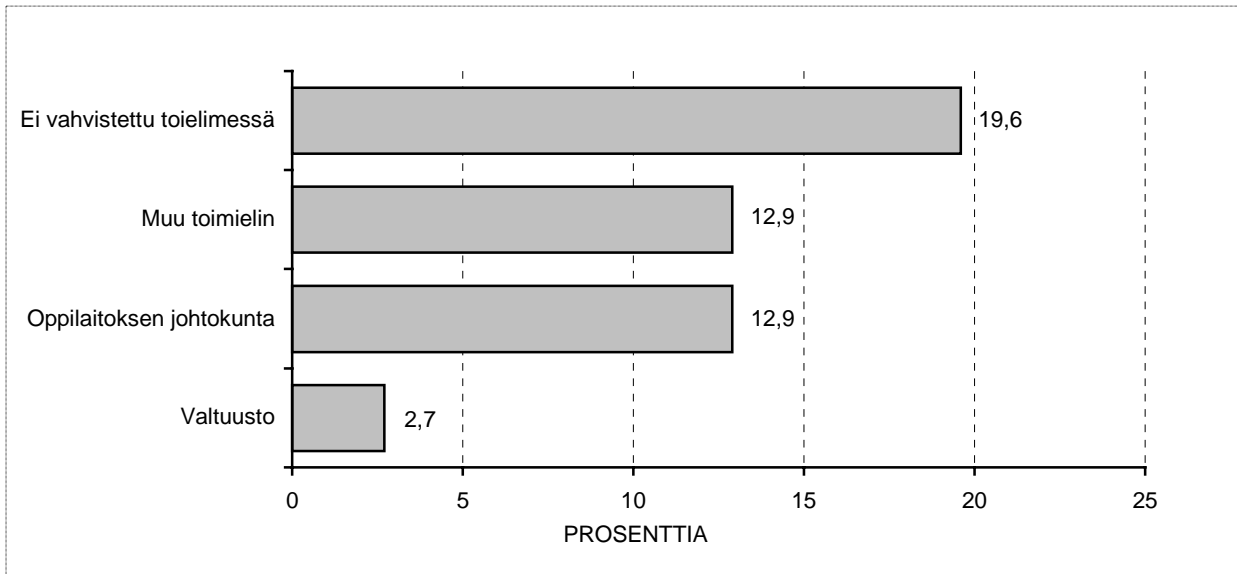
Sijaintikunnan kuntaryhmä selittää tilastollisesti lähes merkitsevästi ( $\chi^2=7,94$ ,  $p= .019$ ) sitä, että ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointijärjestelmä tai -ohjelma on hyväksytty valtuustossa. Huolestuttavaa on tieto siitä, että maaseutualueiden valtuustot eivät ole vahvistaneet ainoatakaan ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointijärjestelmää tai -ohjelmaa. Myös muiden toimielinten merkitys arviointijärjestelmien tai -ohjelmien vahvistamisessa on maaseutualueilla vähäisempää verrattuna taajaan asuttuihin ja kaupunkimaisiin aikuiskoulutuksen järjestäjiin. Ero on tilastollisesti lähes merkitsevä ( $\chi^2=9,250$ ,  $p= .010$ ).

KUVIO 22. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjien arviointijärjestelmän tai -ohjelman vahvistaneet tahot.



Noin 20 % vapaan sivistystyön ylläpitäjien arviointijärjestelmistä tai -ohjelmista on vahvistamattomia. Mikäli arviointijärjestelmä tai -ohjelma on vahvistettu, on se tapahtunut oppilaitoksen johtokunnassa tai muussa toimielimessä, joka yleensä on sivistyslautakunta (49 %), opettajakokous (20 %) tai säätiön tai tms. taustayhteisön hallitus (7 %) (kuvio 23). On huolestuttavaa, että taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien vapaan sivistystyön ylläpitäjien arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia ei yleensä ole vahvistettu laisinkaan. Erot sijaintikunnan kuntaryhmien välillä ovat tilastollisesti lähes merkitseviä ( $\chi^2=5,02$ ,  $p= .081$ ).

KUVIO 23. Vapaan sivistystyön ylläpitäjän arviointijärjestelmän tai -ohjelman vahvistaneet tahot.

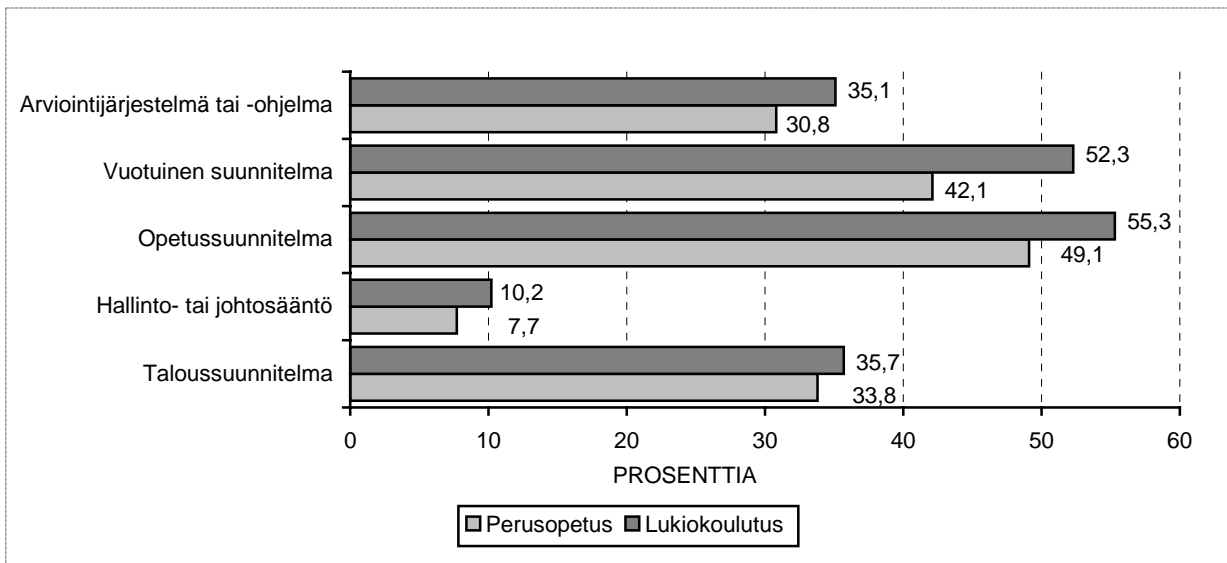


#### 5.1.4 Tavoitteiden kirjaaminen

Koulutuksen arvioinnin tavoitteisuuden analysoinnin avulla on mahdollista luoda käsitys paikallisen tason arvioinnin tuki- ja ohjausjärjestelmän toimivuuteen kytkeytyvistä seikoista. Tavoitteet ja niiden kirjaaminen viestivät arvioinnin suunnittelun ja johdonmukaisuuden tasosta sekä antavat viitteitä myös siitä, onko koulutuksen arvioinnin tavoitteiden perustalta käyty arvokeskustelua. Toimivan arviointijärjestelmän kehittäminen edellyttää, että on selkeä käsitys siitä, mihin koulutuksen arvioinnilla pyritään ja mihin kysymyksiin arvioinnin avulla tulisi voida vastata.

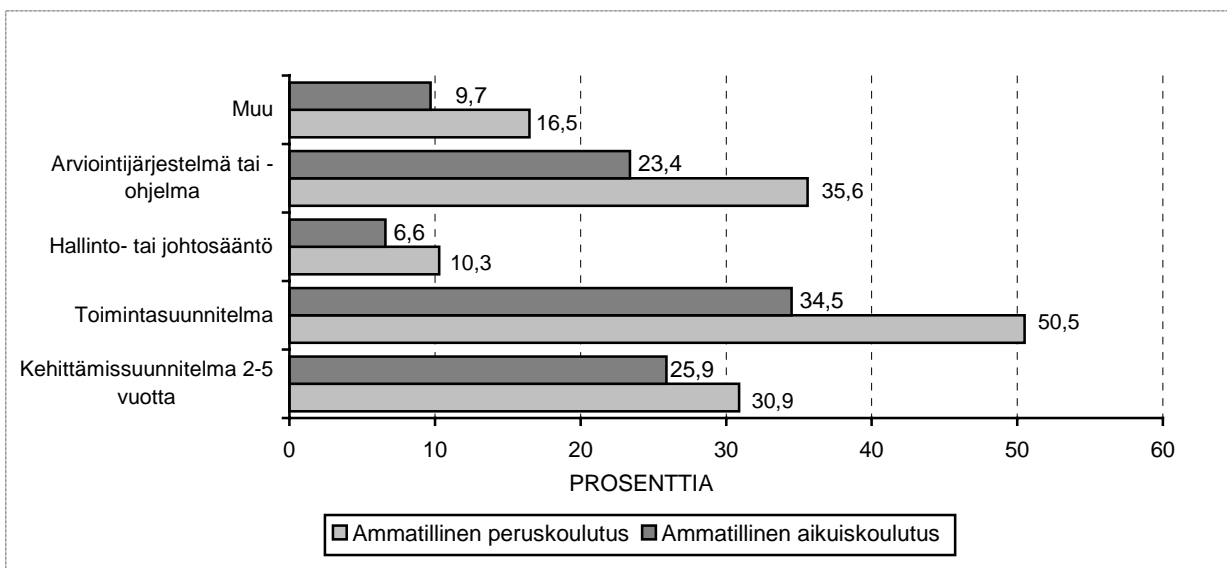
Arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen on hieman yleisempää lukiokoulutuksessa kuin perusopetuksessa. Tavanomaisemmin arvioinnin tavoitteet on kirjattu opetussuunnitelmaan tai siihen perustuvaan vuosittain laadittavaan suunnitelmaan (vuotuinen suunnitelma). Hieman harvemmin arvioinnin tavoitteita on kirjattu taloussuunnitelmaan tai arviointijärjestelmään, mikä kuvastaa systemaattisen arvioinnin suhdetta näihin tekijöihin sekä osaltaan sitä, miten arvioinnin merkitys paikallisella tasolla on ymmärretty. Arvioinnin tavoitteiden sisällyttäminen taloussuunnitelman toiminnallisiin tavoitteisiin on sikäli merkityksellistä, että niiden toteutumista on koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arvioitava. Seikka on merkityksellinen myös siksi, että toiminnalliset tavoitteet on huomioitava taloudellisten resurssien allokoinnissa. Koulutuksen arvioinnin tavoitteiston sisällyttäminen talousarvion toiminnalliseen tavoitteistoon osoittaa myös, että koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat osoittaneet taloudellisia voimavaroja arviointiin (kuvio 24).

KUVIO 24. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjän arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen.

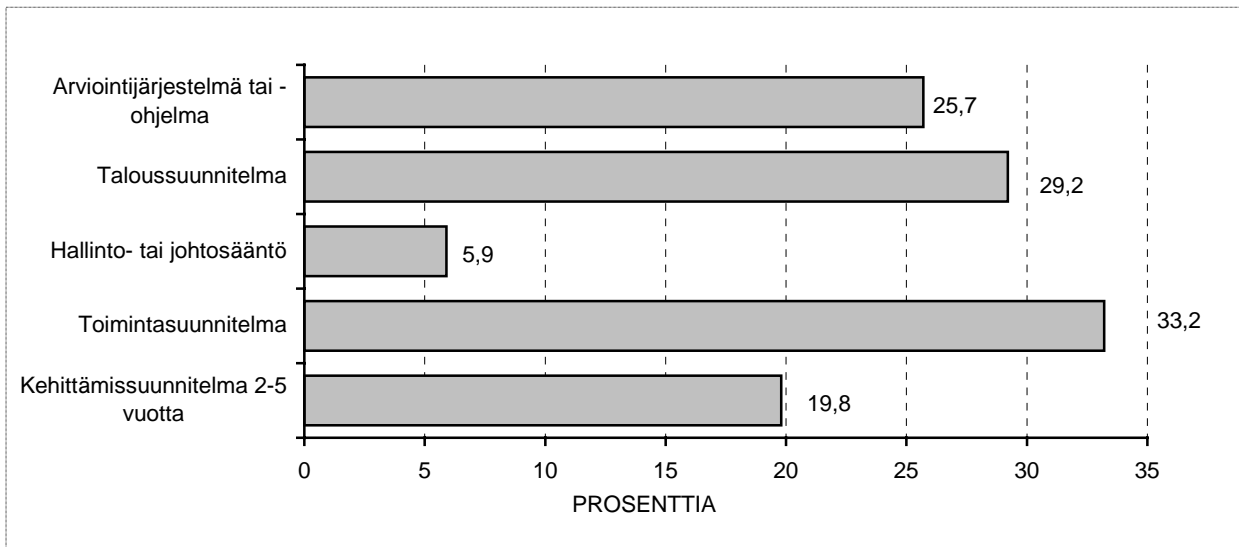


Ammatillisessa peruskoulutuksessa arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen on yleisempää kuin aikuiskoulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksen arvioinnin tavoitteet on yleensä kirjattu oppilaitosten toiminnan suunnitteluasiakirjoihin, erilliseen arviointijärjestelmään tai -ohjelmaan tai koulutuksen järjestäjän kehittämissuunnitelmaan. Sen sijaan hallinto- tai johtosääntöihin ei useinkaan sisällytetä arvioinnin tavoitteistoa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa arvioinnin tavoitteistoa kirjataan myös muihin asiakirjoihin, joista yleisimpiä opetussuunnitelman ohella ovat laatujärjestelmä (29 %), koulutuksen kehittämissuunnitelma, muistiot ja erityyppiset strategia-asiakirjat. Kunkin painoarvo on 6,5 %. Vapaassa sivistystyön arvioinnin tavoitteet on kirjattu yleensä oppilaitosten toimintasuunnitelmiin, taloussuunnitelmaan ja arviointijärjestelmään tai -ohjelmaan. Hallinto- ja johtosääntöjen osuus on vähäisempi (Kuvio 25).

KUVIO 25. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjän arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen.



KUVIO 26. Vapaan sivistystyön ylläpitäjän arvioinnin tavoitteiden kirjaaminen.

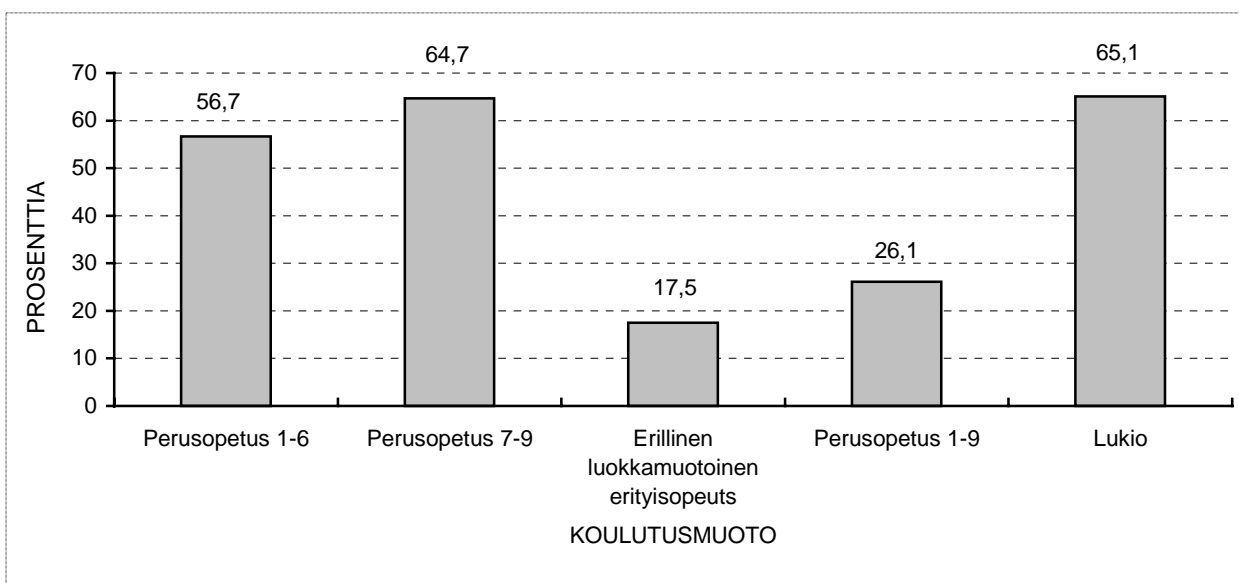


## 5.2 Koulutuksen järjestelmällinen koulukohtainen arviointi

### 5.2.1 Arviointien lukumäärä, kohteet ja tiedon kerääminen

Koulutuksen järjestelmällinen oppilaitoskohtainen itsearviointi määriteltiin tässä oppilaitoksen, työyhteisön tai opetusryhmän omaan toimintansa tai sen tuloksiin kohdentamaksi arvioinniksi. Selvityksen tulosten mukaan perusopetusta 1–6 luokilla antavista oppilaitoksista 56,7 % on arvioinut omaa toimintaansa tai sen tuloksia. Perusopetusta 7–9 vuosiluokilla antavissa kouluissa luku on 8 % suurempi (kuvio 27).

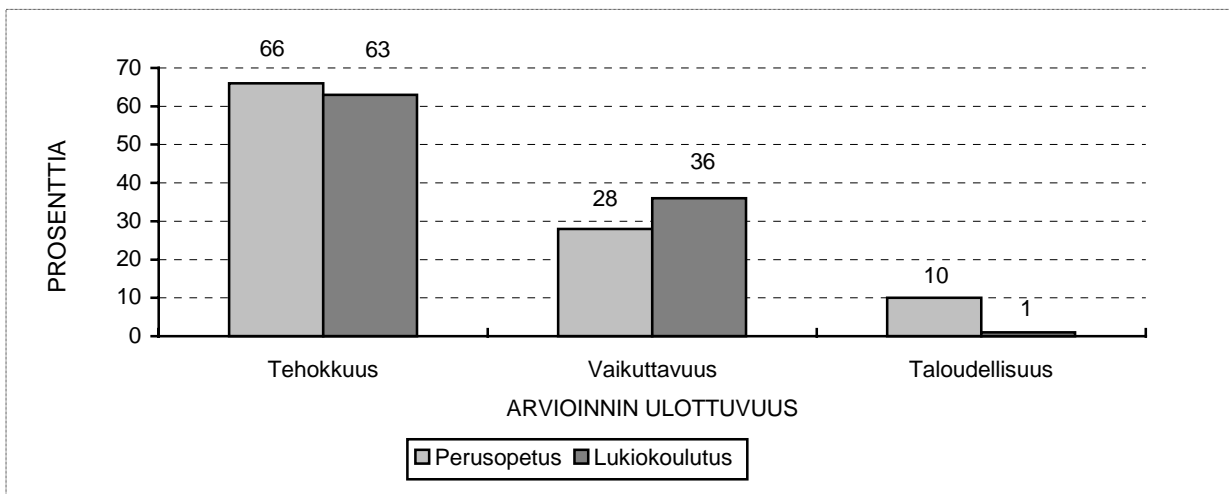
KUVIO 27. Perusopetusta sekä erillistä luokkamuotoista erityisopetusta antavien koulujen ja lukioiden itsearviointi.



Selvityksen tehtävänä on myös muodostaa jäsentynyt näkemys koulutuksen arvioinnin kohteista. Koulutuksen järjestäjiä ja ylläpitäjiä pyydettiin ilmoittamaan viisi tärkeintä käyttämäänsä arvioinnin kohdetta. Näiden arvioinnin kohteiden luokittelurunkona käytettiin Opetushallituksen (1995) tuloksellisuuden arviointimallia. Lisäksi jokaiselle tuloksellisuuden ulottuvuudelle määritettiin nk. kaatoluokka, johon luokiteltiin sellaiset arvioinnin kohteita kuvaavat lausumat, joita ei voitu sijoittaa yksiselitteisesti mihinkään tuloksellisuuden arviointimallin kohteita kuvaavaan luokkaan. Mikäli lausumaa ei voitu sijoittaa kaatoluokkiinkaan, jätettiin se kokonaan luokittelematta. Näin menetellen oli mahdollista säilyttää tuloksellisuuden arviointimalli ”puhtaana” ja rakentaa tästä näkökulmasta mahdollisimman luotettava kuva paikallisen tason arviointiajattelusta.

Perusopetuksen arvioinnin kohteita kuvaavia lausumia oli kaikkiaan 1 065 ja näistä lausumista tuloksellisuuden arviointimallin avulla voitiin luokitella 81 %. Kokonaan luokittelematta jätettiin 19 % lausumista. Perusopetuksen arvioinnissa painottuu koulutuksen tehokkuuden arviointi, sillä sen osuus arvioinnin ulottuvuuksista on lähes 70 %. Tehokkuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti pedagogisten järjestelyiden (54 %), henkilöstövoimavarojen (25 %) ja oppilaitosten johtajuuskulttuurin arviointiin (11 %). Koulutuksen vaikuttavuuden arviointi kattaa tuloksellisuuden arvioinnista noin 30 %. Vaikuttavuuden arviointi ymmärretään vielä hyvin kapea-alaisesti lähinnä oppimistulosten saavuttamisen näkökulmasta (74 %). Erityisesti kommunikatiovalmiuksien ja elinikäisen oppimisen motivaation arvioinnin osuus on hyvin heikkoa tasoa. Taloudellisuuden arviointi saa tuloksellisuuden arviointimallin perusteella tapahtuvassa luokittelussa todellisuutta pienemmän painoarvon, mikä johtuu siitä, että yleensä koulutuksen järjestäjät ovat ilmoittaneet arvioivansa vain taloudellisuutta, mutta ovat jättäneet yksilöimättä sen sisällön tarkemmin. Tuloksellisuuden kaatoluokituksessa taloudellisuuden painoarvo onkin 28 %, mikä on lähempänä todellista tilannetta (kuvio 28).

KUVIO 28. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen arvioinnin ulottuvuudet.



Arvioinnin kohteiden luokittelun kautta pyrittiin hahmottamaan myös systemaattisen arvioinnin määrää koulutuksen järjestäjätasolla ja vertaamaan näin saatua teoreettista prosenttilukua valmistuneita arviointijärjestelmiä tai -ohjelmia kuvaavaan lukuun. Muodostetun vertailuluvun perusteella 213:lla perusopetuksen järjestäjällä on systemaattista toiminnan arviointia (39 %). Luku on hieman vajaa 10 % suurempi kuin niiden perusopetuksen järjestäjien lukumäärä, jotka ilmoittavat arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistuneeksi (kuvio 28, taulukko 9).

TAULUKKO 8. Perusopetuksen arvioinnin kohteiden painottuminen.

ARVIOINNIN ULOTTUVUUDET JA NIITÄ VASTAAVAT KOHTEET					
TEHOKKUUS	%	VAIKUTTAVUUS	%	TALOUELLISUUS	%
Koulutustarjonta	5	Koulutustarpeen ja tarjonnan suhde	14	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat	0
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	0,5	Oppimistulosten saavuttaminen	74	Koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus	69
Pedagogiset järjestelyt	54	Oppimaan oppimisvalmiudet	9	Koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja rahoituslähteet	31
Koulutuspituudet	0,5	Kommunikaatiovalmiudet	0		
Keskeyttäminen ja koulutuksen läpäisy	2	Motivaatio elinikäiseen oppimiseen	3		
Henkilöstö voimavarana	25				
Tilat ja laitteet	1,5				
Säädökset ja sopimukset	0,5				
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri	11				
YHTEENSÄ	100		100		100

Lukiokoulutuksen arvioinnin kohteita kuvaavia lausumia oli kaikkiaan 705 ja näistä tuloksellisuuden arviointimallin avulla voitiin kattaa 79 %. Kokonaan luokittelematta jätettiin 21 % lausumista. Lukiokoulutuksen toiminnan arvioinnissa korostuu myös tehokkuuden arviointi ja sen arvioinnin kohteet ovat samat kuin perusopetuksessa. Vaikuttavuuden ja taloudellisuuden arvioinnin osalta voi tehdä myös vastaavat päätelmät kuin perusopetuksessa. Tuloksellisuuden kaatoluokittelussa taloudellisuuden arviointi saa 33 %:n painoarvon. Lukiokoulutuksen taloudellisuuden arvioinnissa on kiinnitetty huomiota koulutusresurssien määrään, kohdentamiseen ja käytön tehokkuuteen. Lukiot arvioivat koulutustarpeen ja tarjonnan välistä suhdetta peruskouluja enemmän. Arvioinnin kohteiden analysoinnin avulla muodostettua systemaattista koulutuksen arviointia kuvaava teoreettinen luku on 141, joka vastaa 42 %:lla lukiokoulutuksen järjestäjistä. Luku on perusopetuksen tavoin noin 10 % suurempi kuin niiden lukiokoulutuksen järjestäjien lukumäärä, jotka ilmoittavat arviointijärjestelmän tai -ohjelman valmistuneeksi (kuvio 28, taulukko 10).

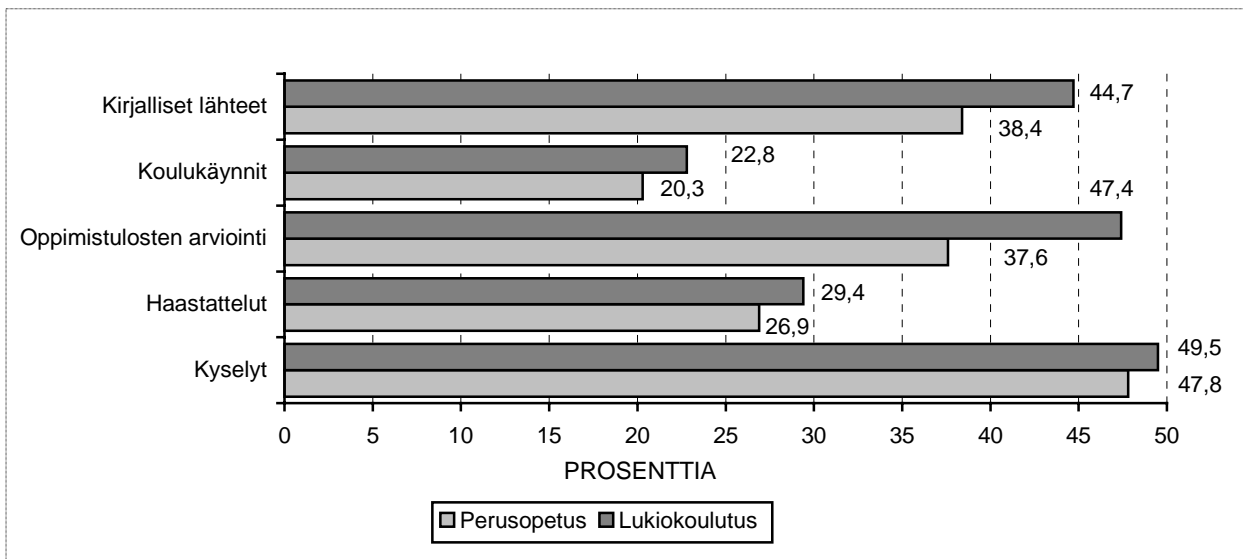


TAULUKKO 9. Lukiokoulutuksen arvioinnin kohteiden painottuminen.

ARVIOINNIN ULOTTUVUUDET JA NIITÄ VASTAAVAT KOHTEET					
TEHOKKUUS	%	VAIKUTTAVUUS	%	TALOUDELLISUUS	%
Koulutustarjonta	0	Koulutustarpeen ja tarjonnan suhde	18	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat	0
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	0	Oppimistulosten saavuttaminen	72	Koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus	75
Pedagogiset järjestelyt	53	Oppimaan oppimisvalmiudet	2	Koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja rahoituslähteet	25
Koulutuspituudet	0	Kommunikaatiovalmiudet	0		
Keskeyttäminen ja koulutuksen läpäisy	3	Motivaatio elinikäiseen oppimiseen	8		
Henkilöstö voimavarana	31				
Tilat ja laitteet	0				
Säädökset ja sopimukset	0				
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri	13				
YHTEENSÄ	100		100		100

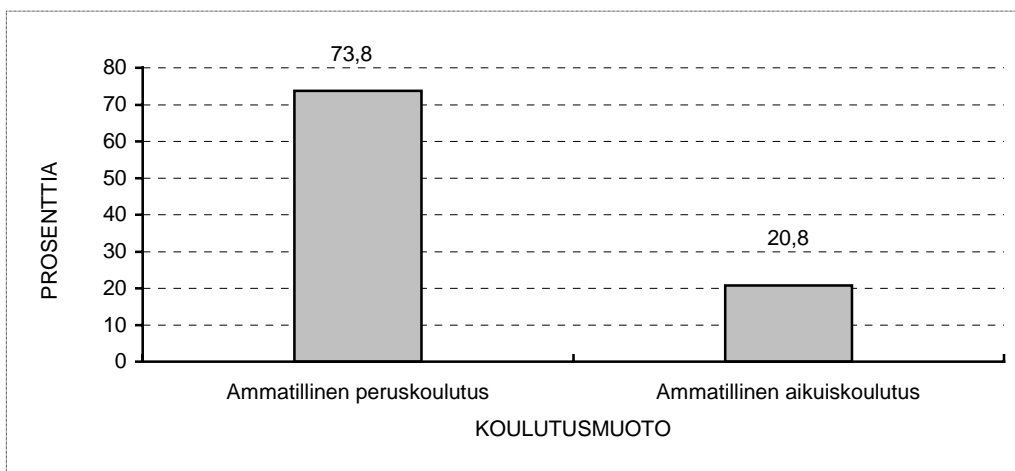
Arviointitiedon keräämisen menetelmistä käytetyimpiä molemmissa koulutusmuodoissa ovat erityyppiset kyselyt, oppimistulosten arvioinnit ja kirjalliset lähteet, kuten koulujen ja oppilaitosten työ- ja toimintasuunnitelmat, taloussuunnitelmat ja tilinpäätökset sekä erilaiset toimintakertomukset. On syytä olettaa, että oppimistulosten arviointiin on sisällytetty kansallisten otospohjaisten oppimistulosten arviointien lisäksi myös oppilasarviointi. Koulukäyntien, auditointien ja haastattelujen osuus on huomattavasti vähäisempi (kuvio 29).

KUVIO 29. Arviointitiedon kerääminen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.



Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä lähes 74 % ilmoittaa arvioineensa omaa toimintaansa ja toimintansa tuloksia. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa vastaava prosenttiluku on 20,8 %. Sitä tulkittaessa on oltava erityisen varovainen, koska prosenttiluku vaihtelee hyvin suuresti sen mukaan, mitä ammatilliseen aikuiskoulutukseen kulloinkin on sisällytetty. Tässä ammatilliseen aikuiskoulutukseen<sup>1</sup> sisällytettiin kaikki ne oppilaitokset, joissa on järjestetty ammatillista aikuiskoulutusta riippumatta siitä onko kyseessä tutkintoon johtava koulutus, ammatillinen lisäkoulutus tai työvoimapoliittinen aikuiskoulutus (kuviot 30).

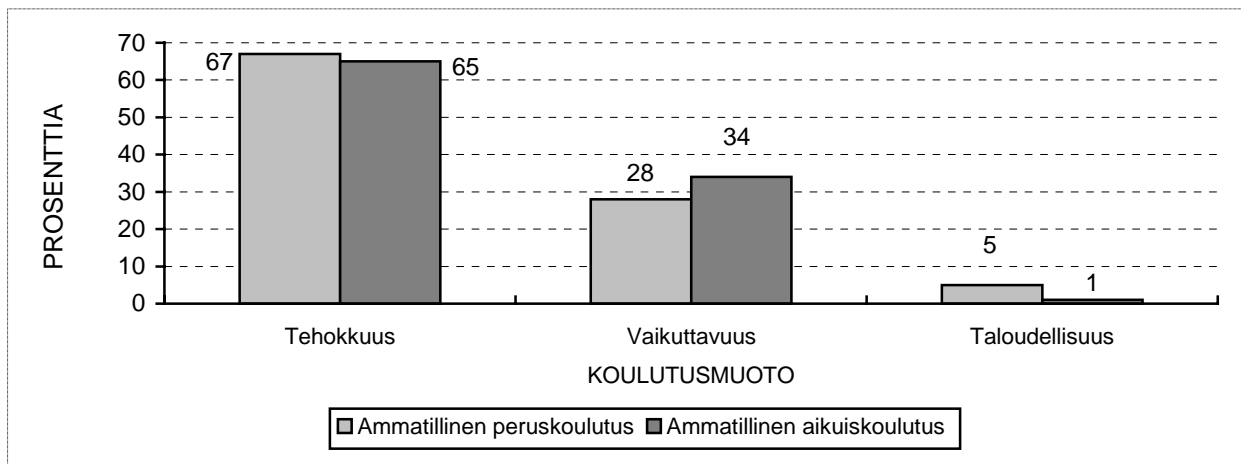
KUVIO 30. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien itsearviointi.



<sup>1</sup> Ammatillista aikuiskoulutusta antaneiden oppilaitosten lukumäärät, joissa on järjestetty ammatillista aikuiskoulutusta vuonna 1998. Lähde: Tilastokeskuksen aikuiskoulutustilasto 1998.

Tuloksellisuuden arviointimallin avulla luokiteltiin 74 % kaikista arvioinnin kohteisiin liitetystä lausumista, joita oli ammatillisessa peruskoulutuksessa 544 ja ammatillisessa aikuiskoulutuksessa 645. Kokonaan luokittelematta jätettiin ammatillisen peruskoulutuksen aineistosta 26 % ja aikuiskoulutuksesta 24 %. Ammatillisen koulutuksen arvioinnissa painottuivat selvimmin muiden koulutusmuotojen tavoin tehokkuuden arvioinnin kohteet, joiden osuus kaikesta arvioinnista on likimain 65 %. Koulutuksen vaikuttavuutta on arvioitu ammatillisessa aikuiskoulutuksessa hieman peruskoulutusta enemmän. Kaatoluokittelussa taloudellisuuden osuus on selvästi korkeampaa tasoa, ja sen osuutta koulutuksen arvioinnista kuvaava luku on ammatillisessa peruskoulutuksessa 25 % ja aikuiskoulutuksessa 18 % (kuvio 31).

KUVIO 31. Ammatillisen koulutuksen arvioinnin ulottuvuuksien painottuminen.



Ammatillisessa koulutuksen tehokkuuden arvioinnissa keskeisellä sijalla ovat pedagogiset järjestelyt, henkilöstövoimavarat, oppilaitoksen johtaminen, koulutuksen keskeyttäminen ja läpäisy. Arviointikohteiden painotukset vaihtelevat hieman koulutusmuodoittain, mutta niiden välillä tässä suhteessa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Vaikuttavuuden arvioinnissa huomiota on kiinnitetty molemmissa koulutusmuodoissa erityisesti oppimistulosten saavuttamiseen, jonka osuus ammatillisen peruskoulutuksen vaikuttavuuden arvioinnista on 69 % ja ammatillisessa aikuiskoulutuksessa 75 %. Myös oppimaan oppimisvalmiuksien ja elinikäisen oppimisen motivaation arvioimiseen on kiinnitetty huomiota. Koulutustarpeen ja tarjonnan välistä suhdetta on arvioinut 9 % ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä sen sijaan aikuiskoulutuksessa tähän seikkaan ei juurikaan ole kiinnitetty huomiota (taulukot 11 ja 12).

TAULUKKO 10. Ammatillisen peruskoulutuksen arvioinnin kohteiden painottuminen.

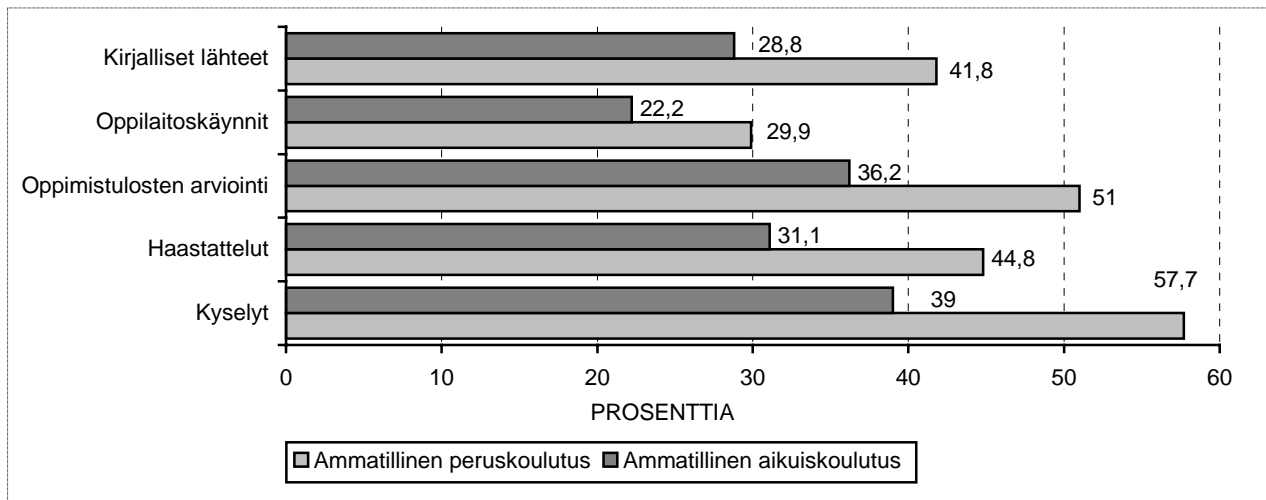
ARVIOINNIN ULOTTUVUUDET JA NIITÄ VASTAAVAT KOHTEET					
TEHOKKUUS	%	VAIKUTTAVUUS	%	TALOUDELLISUUS	%
Koulutustarjonta	3	Koulutustarpeen ja tarjonnan suhde	9	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat	8
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	4	Oppimistulosten saavuttaminen	69	Koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus	42
Pedagogiset järjestelyt	39	Oppimaan oppimisvalmiudet	12	Koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja rahoituslähteet	50
Koulutuspituudet	1	Kommunikaatiovalmiudet	2		
Keskeyttäminen ja koulutuksen läpäisy	12	Motivaatio elinikäiseen oppimiseen	9		
Henkilöstö voimavarana	28				
Tilat ja laitteet	3				
Säädökset ja sopimukset	1				
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri	12				
YHTEENSÄ	100		100		100

TAULUKKO 11. Ammatillisen aikuiskoulutuksen arvioinnin kohteiden painottuminen.

ARVIOINNIN ULOTTUVUUDET JA NIITÄ VASTAAVAT KOHTEET					
TEHOKKUUS	%	VAIKUTTAVUUS	%	TALOUDELLISUUS	%
Koulutustarjonta	1	Koulutustarpeen ja tarjonnan suhde	2	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat	0
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	0	Oppimistulosten saavuttaminen	75	Koulutusresurssien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus	100
Pedagogiset järjestelyt	60	Oppimaan oppimisvalmiudet	7	Koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja rahoituslähteet	0
Koulutuspituudet	1	Kommunikaatiovalmiudet	0		
Keskeyttäminen ja koulutuksen läpäisy	8	Motivaatio elinikäiseen oppimiseen	15		
Henkilöstö voimavarana	22				
Tilat ja laitteet	0				
Säädökset ja sopimukset	0				
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri	8				
YHTEENSÄ	100		100		100

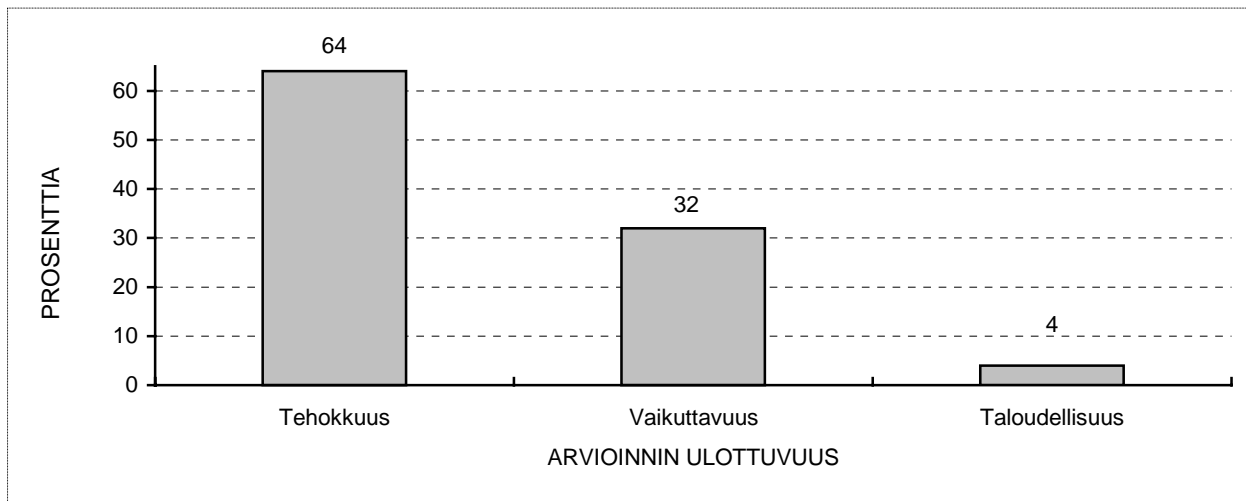
Ammatillisessa koulutuksessa arviointitietoa on kerätty erityisesti kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden avulla. Oppilaitoskäyntien (auditointien) ja haastatteluiden käyttö arviointitiedon keräämisessä on myös ammatillisessa koulutuksessa vähäisempää (kuvio32).

KUVIO 32. Arviointitiedon kerääminen ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa



Tuloksellisuuden arviointimalliin perustuvalla luokittelurungon avulla voidaan luokitella 71 % kaikista vapaan sivistystyön arvioinnin kohteisiin liitetystä lausumista, joita oli kaikkiaan 803. Luokittelematta jätettiin 29 % lausumista. Vapaan sivistystyön arvioinnissa painottuu tehokkuuden arviointi. Kaatoluokittelussa tehokkuuden (58 %) ja vaikuttavuuden (25 %) suhde säilyy, mutta taloudellisuuden painoarvo nousee 17 % (kuviokuva 33).

KUVIO 33. Vapaan sivistystyön arvioinnin ulottuvuuksien painottuminen.



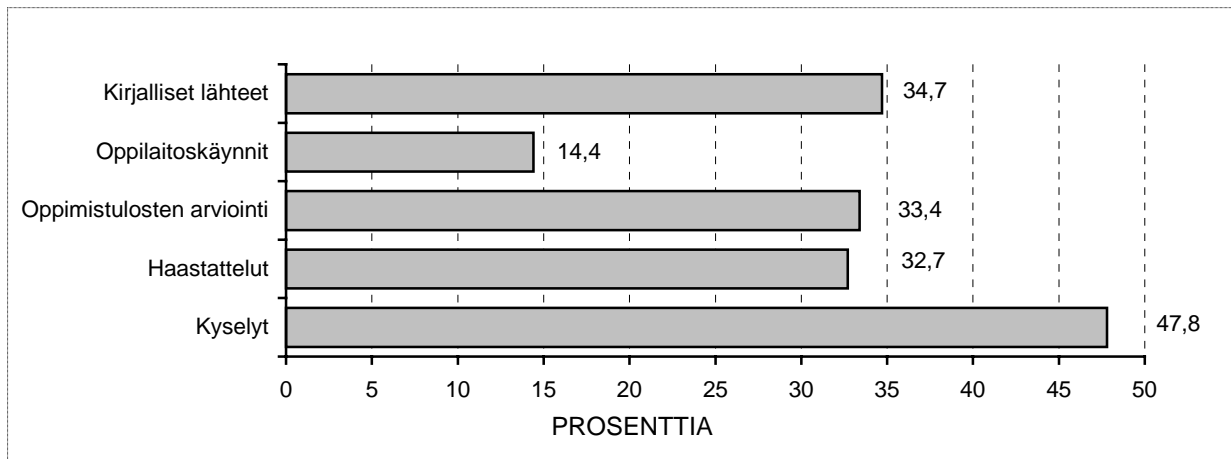
Muiden koulutusmuotojen tavoin tehokkuuden arvioinnissa korostuu pedagogisten järjestelyiden, henkilöstövoimavarojen ja oppilaitoksen johtamiskulttuurin arviointi. Vaikuttavuuden arvioinnissa oppimistulosten arviointi on keskeisellä sijalla. Myös motivaatiota elinikäiseen oppimiseen korostetaan. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että vapaan sivistystyön ylläpitäjät eivät ole arvioinneissaan juurikaan kiinnittäneet huomiota koulutustarpeen ja tarjonnan väliseen suhteeseen, jonka arviointi on keskeistä paikallisen tason koulutusresurssien rationaalisen käytön suhteen. Taloudellisuuden näkökulmasta arvioinnissa on huomioitu koulutusresurssien määrän, kohdentumisen ja käytön tehokkuuden arvioinnin keskeisyys (taulukko 12).

TAULUKKO 12. Vapaan sivistystyön arvioinnin kohteiden painottuminen.

ARVIOINNIN ULOTTUVUUDET JA NIITÄ VASTAAVAT KOHTEET					
TEHOKKUUS	%	VAIKUTTAVUUS	%	TALOUDELLISUUS	%
Koulustarjonta	1	Koulustarpeen ja tarjonnan suhde	1	Koulutuksen vaihtoehtoiset tuotantotavat	0
Ajankohtaisuus ja reagointikyky	1	Oppimistulosten saavuttaminen	62	Koulutusressussien määrä, kohdentuminen ja käytön tehokkuus	80
Pedagogiset järjestelyt	62	Oppimaan oppimisvalmiudet	7	Koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja rahoituslähteet	20
Koulutuspituudet	0	Kommunikaatiovalmiudet	1		
Keskeyttäminen ja koulutuksen läpäisy	4	Motivaatio elinikäiseen oppimiseen	28		
Henkilöstö voimavarana	24				
Tilat ja laitteet	0				
Säädökset ja sopimukset	0				
Oppilaitoksen johtamiskulttuuri	12				
YHTEENSÄ	100		100		100

Vapaassa sivistystyössä arviointitietoa on kerätty kyselyiden, kirjallisten lähteiden, oppimistulosten arviointien ja haastattelujen avulla. Oppilaitoskäytien avulla arviointitietoa ei ole juurikaan hankittu (kuvio 34).

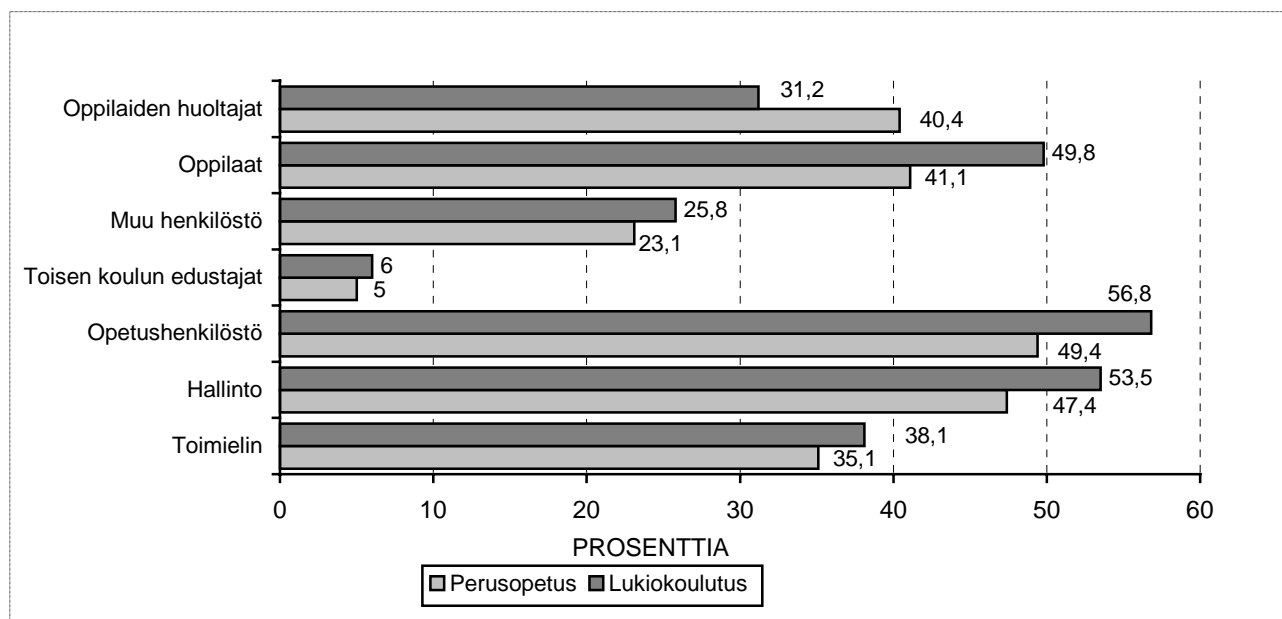
KUVIO 34. Arviointitiedon kerääminen vapaassa sivistystyössä.



### 5.2.2 Perusopetusta ja koulutusta arvioineet sekä koulutuksellisesti tukeneet tekijät ja tahot

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen arviointiin ovat osallistuneet tavallisimmin koulutuksen järjestäjät tai koulujen hallinto- ja opetushenkilöstö eli sisäinen toimintaympäristö. Oppilaat ja opiskelijat sekä heidän huoltajansa osallistuvat koulutuksen arviointiin vähemmän, ja näiltä osin heidän oikeuksiaan koulutuksen arvioinnissa ei vielä ole riittävästi tiedostettu. Toisen koulun edustajia ei juurikaan ole käytetty toiminnan ja sen vaikuttavuuden arvioinnissa (kuvio 35).

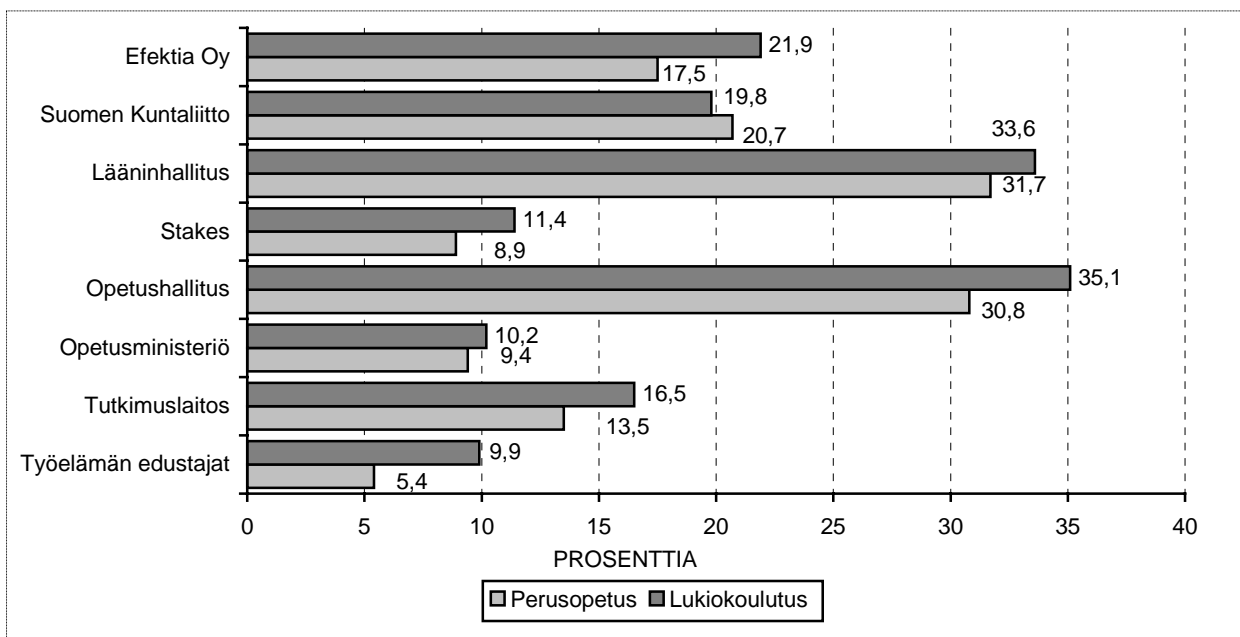
KUVIO 35. Perusopetusta ja lukiokoulutusta arvioineet.





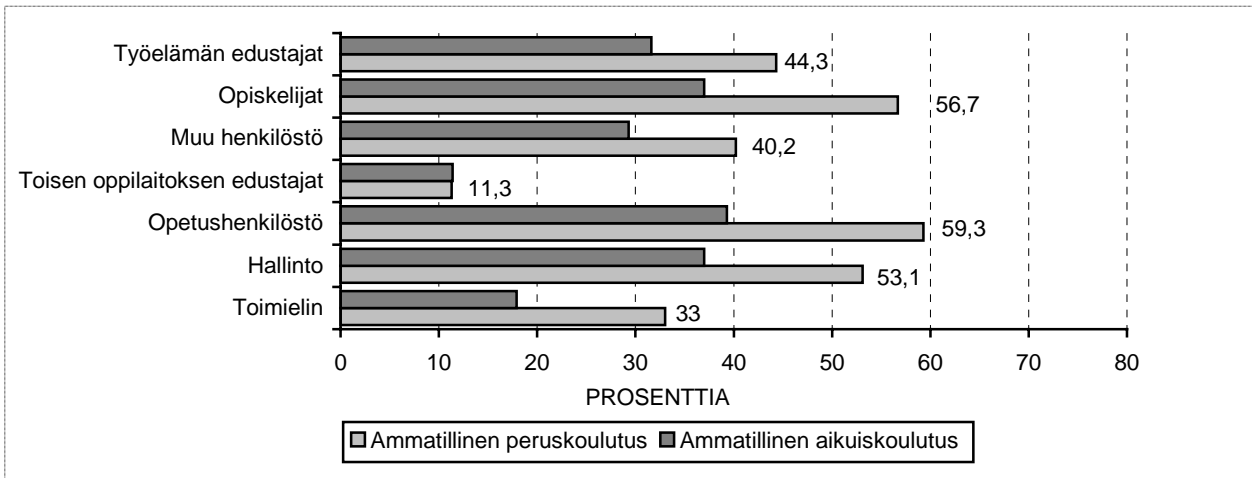
Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen arviointia ovat koulutuksellisesti tukeneet ja avustaneet erityisesti lääninhallitukset, Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto. Myös Efektia Oy:n tuki on ollut merkittävää. Työelämän osallistuminen koulutuksen arviointiin ja sen tukemiseen on ollut vähäistä, mikä on nähtävä puutteena erityisesti silloin, kun ajatellaan koulujen ja oppilaitosten opetuksen sisältöä työelämään tutustumisen ja ammatinvallinnan ohjauksen näkökulmasta. Myös silloin, kun perusopetuksen tai lukiokoulutuksen järjestäjä hankkii erikoistunutta osaamista vaativaa koulutusta on perusteltua huomioida työelämän näkökulma koulutuksen arvioinnissa. Työelämä osallistuu koulutuksen arviointiin erityisen vähän perusopetuksessa (kuvio 36).

KUVIO 36. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen arviointia koulutuksellisesti tukeneet ja avustaneet.



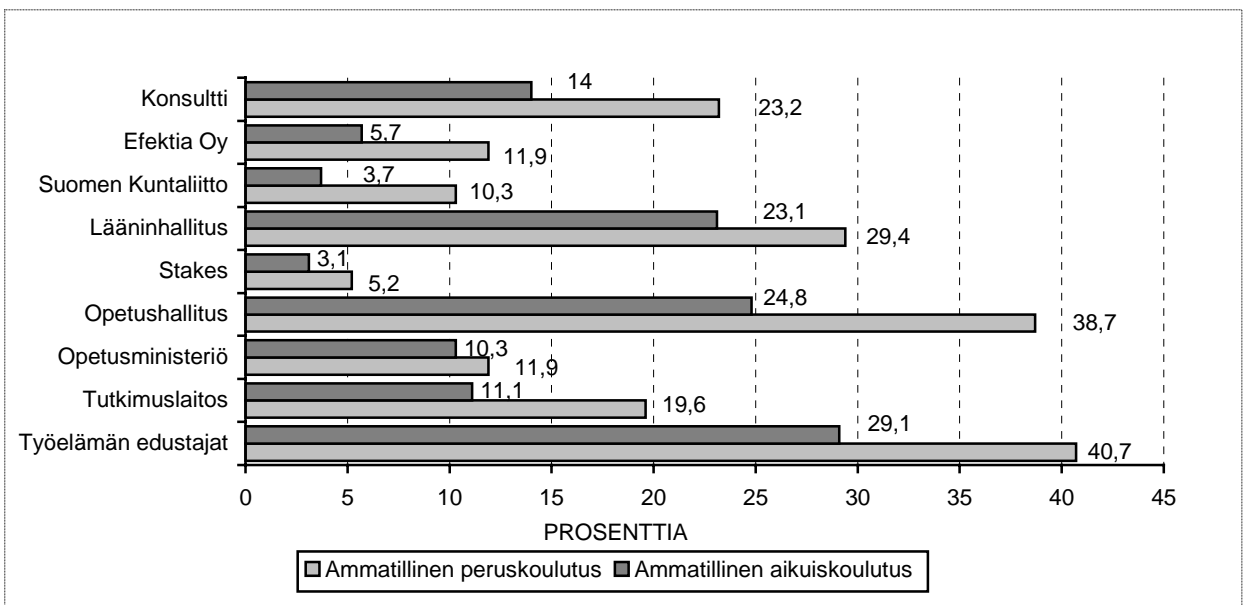
Myös ammatillisen koulutuksen arvioinnissa korostuu oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilökunnan osuus. Perusopetukseen ja lukiokoulutukseen nähden huomattavammin ovat mukana oppilaitosten opiskelijat ja työelämä. Ammatillisessa koulutuksessa toisten oppilaitosten käyttö koulutuksen arvioinneissa on yleisempää kuin yleissivistävässä koulutuksessa (kuvio 37).

KUVIO 37. Ammatillista perus- ja aikuiskoulutusta arvioineet.



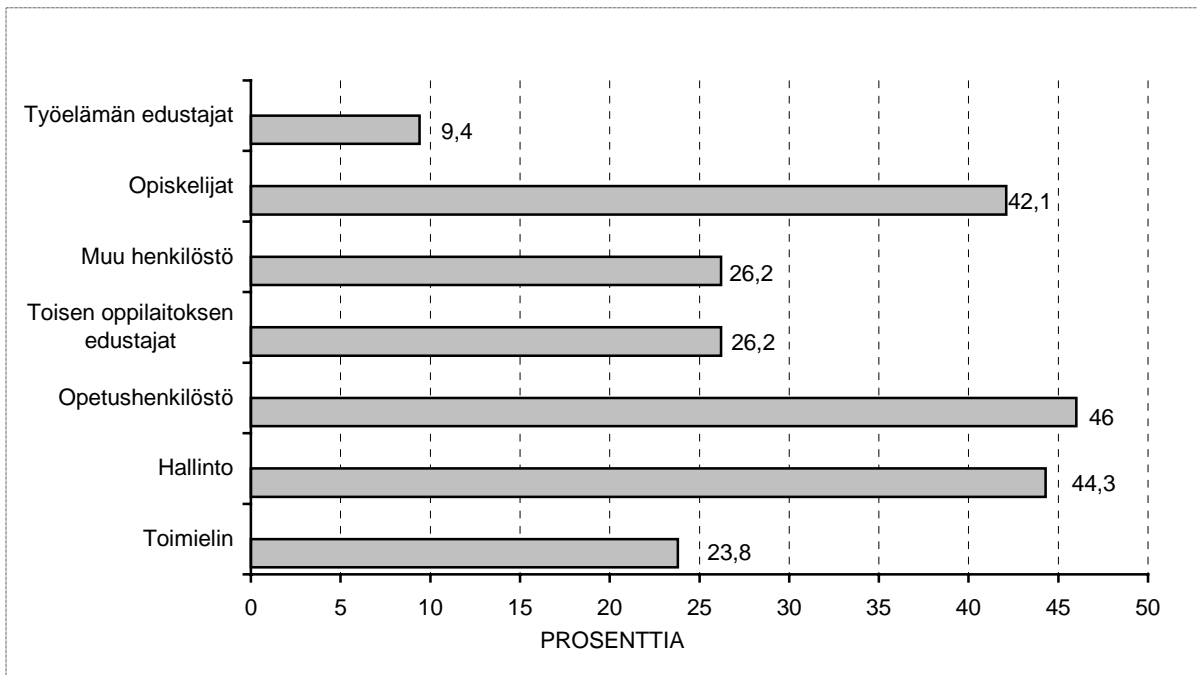
Ammatillisen koulutuksen arviointien avustamisessa ja koulutuksellisessa tukemisessa on keskeisessä asemassa työelämän, Opetushallituksen ja lääninhallitusten rooli on keskeisessä asemassa. Arviointiyhteistyö tutkimuslaitosten kanssa on yleisempää perusopetukseen ja lukiokoulutukseen verrattuna. Suomen Kuntaliiton ja Efektian rooli ammatillisen koulutuksen tukemisessa ei ole yhtä vahva kuin yleissivistävässä koulutuksessa (kuviokuva 38).

KUVIO 38. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen arviointia koulutuksellisesti tukeneet ja avustaneet.



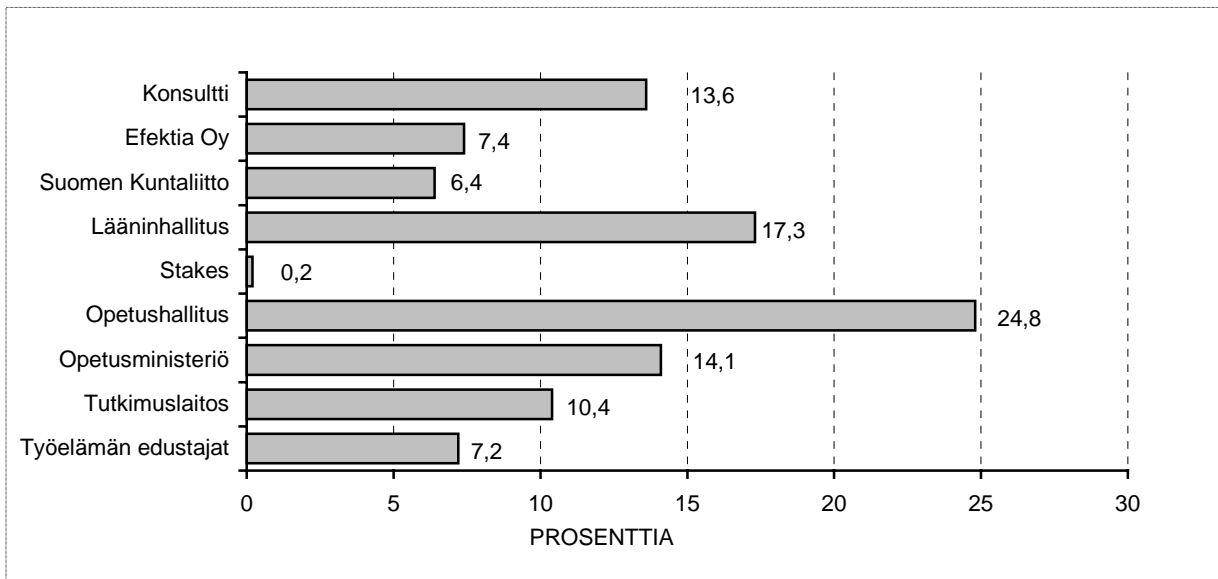
Samoin kuin muissakin koulutusmuodoissa vapaan sivistystyön arviointeja ovat tehneet yleensä oppilaitosten hallinto- ja opetushenkilöt. Myös opiskelijat osallistuvat huomattavasti, mikä on ymmärrettävää siksi, että useimmat vapaan sivistystyön oppilaitokset toimivat kilpailuasemassa suhteessa toisiin koulutuksen järjestäjiin. Toisten oppilaitosten edustajat osallistuvat muita koulutusmuotoja useammin vapaan sivistystyön arviointeihin, mikä on tärkeää ajatellen oppilaitosten välistä yhteistyötä, koulutuksen avoimuutta ja hyvistä arviointikäytännöistä tiedottamista (kuvio 39).

KUVIO 39. Vapaata sivistystyötä arvioineet.



Vapaan sivistystyön arviointeja ovat kouluksellisesti tukeneet ja avustaneet erityisesti Opetushallitus, lääninhallitukset ja opetusministeriö. Vapaan sivistystyön ylläpitäjät käyttävät muita koulutusmuotoja useammin konsultointipalveluita hyödykseen koulutuksen arvioinnissa. Työelämän osuus on myös vapaan sivistystyön arvioinnissa heikkoa tasoa. Havainto on sikäli merkityksellinen, että vapaan sivistystyön oppilaitoksista 46 % järjestää ammatillista aikuiskoulutusta (kuvio 40).

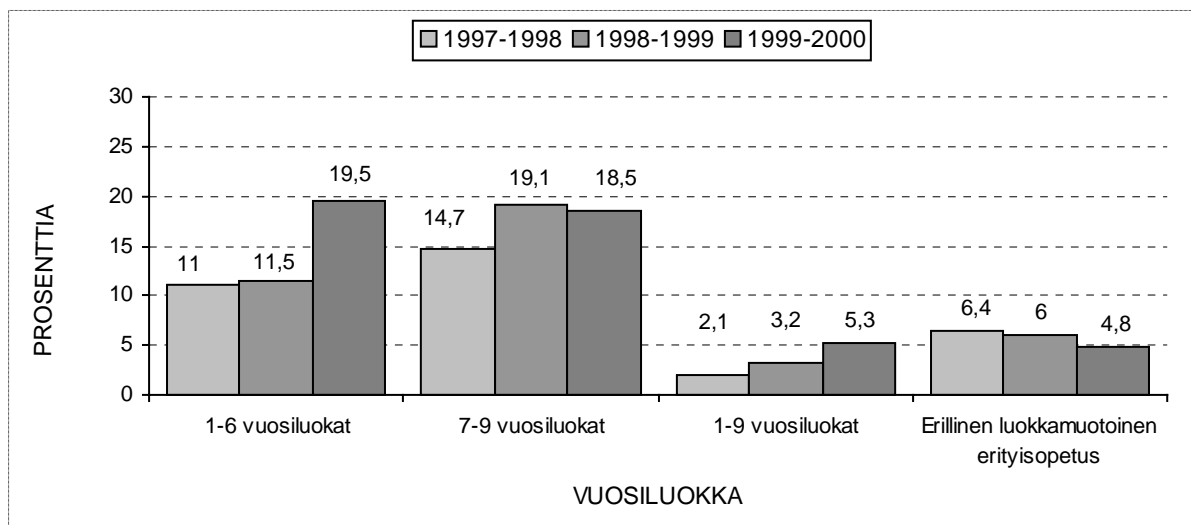
KUVIO 40. Vapaan sivistystyön arviointia koulutuksellisesti tukeneet ja avustaneet.



### 5.2.3 Ulkopuolisiin arviointeihin osallistuminen

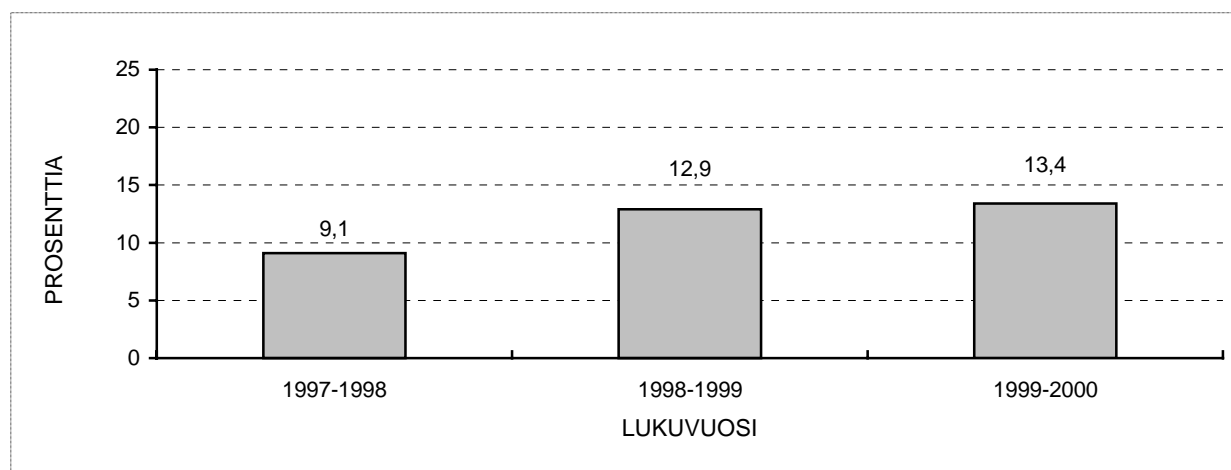
Koulutuksen ulkopuolinen arviointi määriteltiin henkilöksi tai tahoksi, joka on hallinnollisesti riippumaton arvioitavasta eli ei osallistu kyseiseen toimintaan eikä sen johtamiseen. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät itse hanki riittävästi ulkoisia arviointeja. Perusopetusta vuosiluokilla 1–6 antavista kouluista ainoastaan noin 10 % on hyödyntänyt ulkoisia arviointeja opetuksensa kehittämiseen ennen nykyisen koulutusta koskevan lainsäädännön voimaan tuloa. Vuosina 1999–2000 ulkoisten arviointien määrä on kaksinkertaistunut, mutta niitä tehdään siitä huolimatta suhteellisen vähän. Perusopetusta vuosiluokilla 7–9 antavissa kouluissa tilanne on hieman parempi. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että Opetushallituksen toteuttamat otospohjaiset oppimistulosten arvioinnit ovat keskittyneet lähinnä peruskoulunsa päättäviin oppilaisiin (kuvio 41).

KUVIO 41. Perusopetuksen järjestäjän tilaamat ulkoiset arvioinnit lukuvuosien 1997-2000 väli-  
senä aikana.



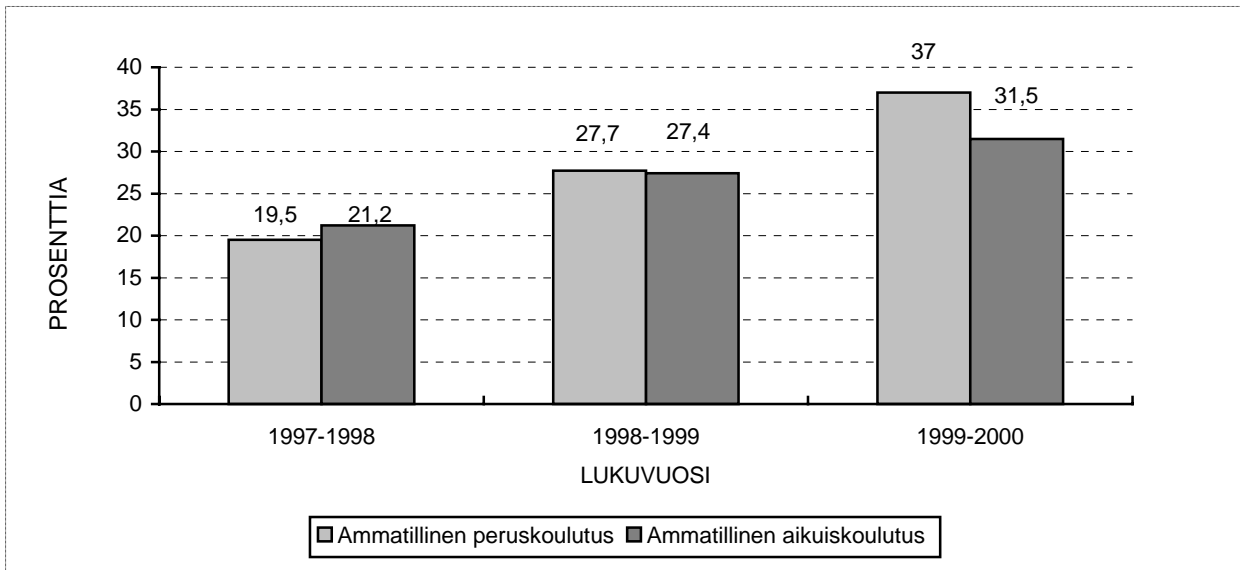
Lukiokoulutuksen järjestäjistä noin 13 % on käyttänyt ulkoisia arviointeja toimintansa ja sen vaikuttavuuden kehittämiseen. Määrä on kasvanut vuodesta 1997 noin prosentin vuosittain. Lukio-  
koulutuksen ulkoisista arvioinneista suurin osa on Ylioppilastutkintolautakunnan vuosittain jär-  
jestämiä ylioppilaskokeita (kuvio 42).

KUVIO 42. Lukiokoulutuksen järjestäjän tilaamat ulkoiset arvioinnit lukuvuosina 1997–2000.



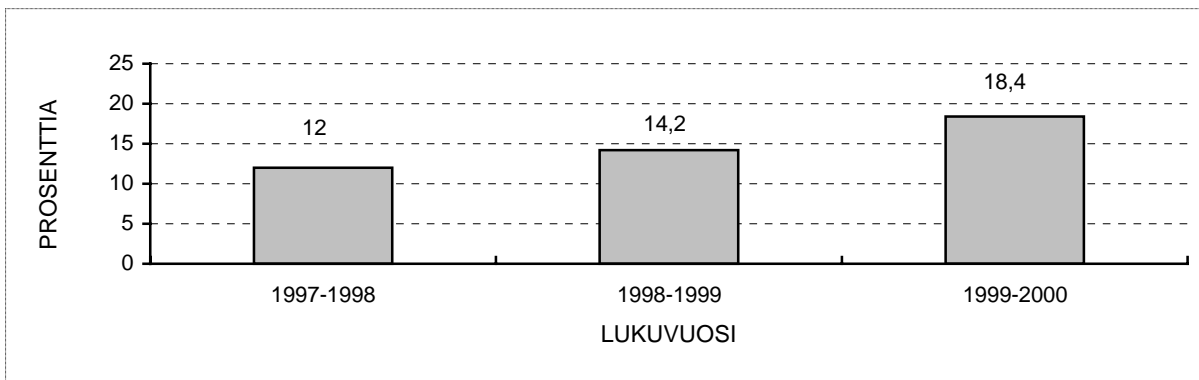
Eniten koulutuksen ulkoisia arviointeja käytetään ammatillisessa koulutuksessa ja niiden määrä on kasvanut tasaisesti noin 6 % vuosittain. Vuosina 1999–2000 ammatillisessa peruskoulutukses-  
sa likimain 40 % ja ammatillisessa aikuiskoulutuksessa hieman yli 30 % koulutuksen järjestäjistä  
oli käyttänyt toimintansa ja sen vaikuttavuuden arvioinnissa ulkoisia arviointeja hyödykseen (ku-  
vio 43).

KUVIO 43. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjien tilaamat ulkoiset arvioinnit lukuvuosina 1997–2000.



Vapaan sivistystyön ylläpitäjät ovat tilanneet ulkoisia arviointeja huomattavasti vähemmän kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Vuodesta 1997 ulkoisten arviointien määrä on kasvanut vuosittain noin 2 % (kuvio 44).

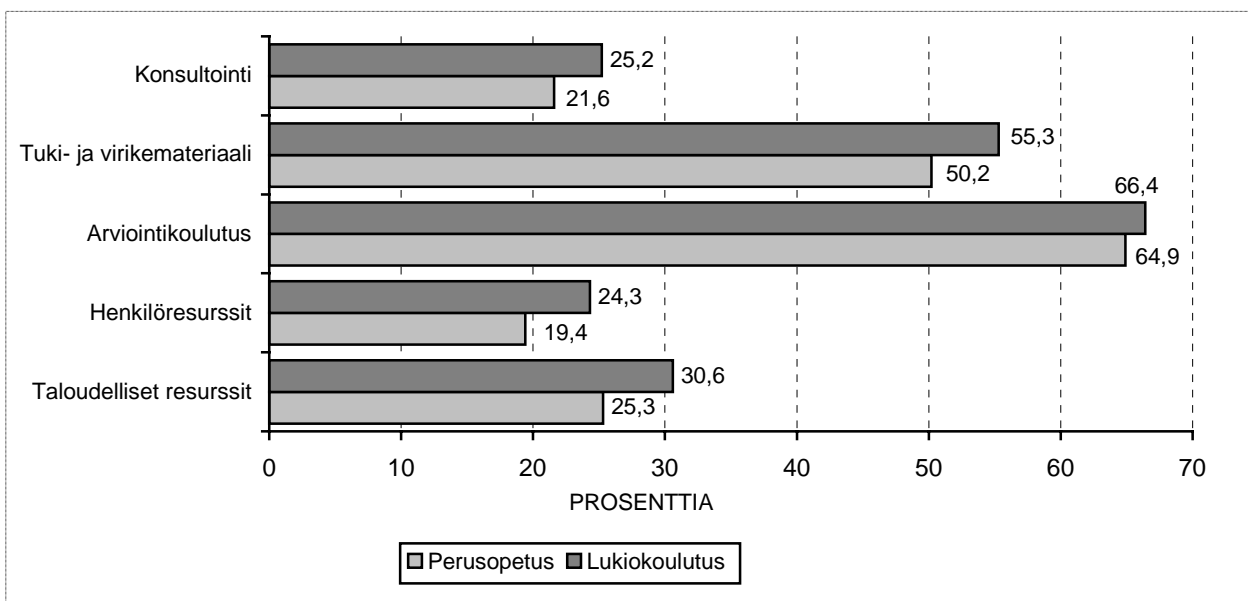
KUVIO 44. Vapaan sivistystyön ylläpitäjän tilaamat ulkoiset arvioinnit lukuvuosina 1997–2000.



## 5.2.4 Paikallisen tason arviointien voimavarat

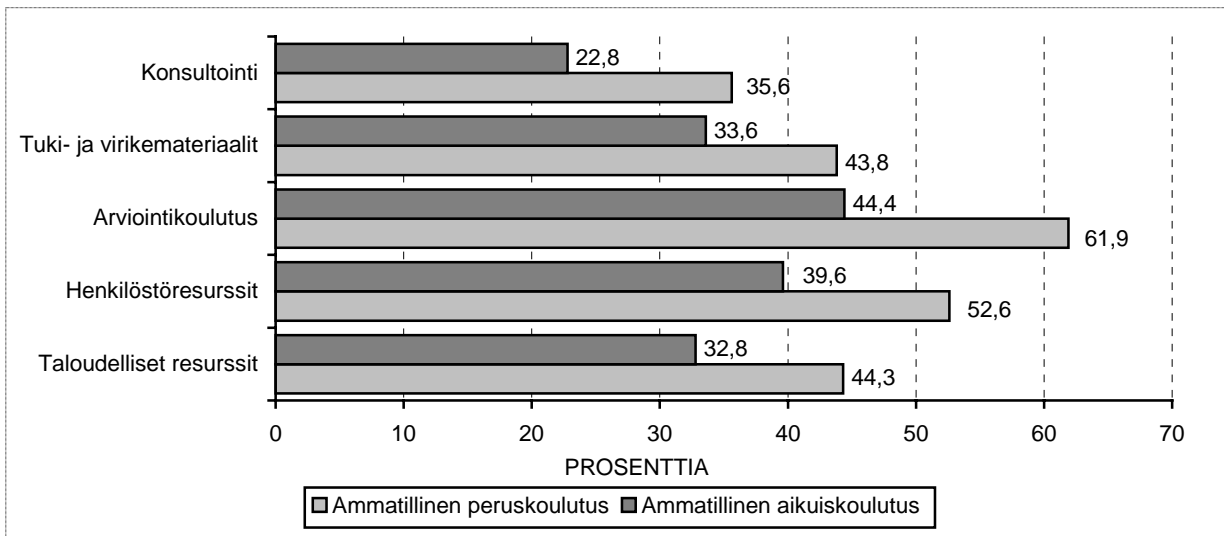
Opetuksen ja koulutuksen arviointi on resursoitu puutteellisesti lukuun ottamatta suuria kaupunkia. Tavanomaisimmat perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien arviointiin osoittamat voimavarat ovat arviointikoulutusta sekä erilaisia tuki- ja virikemateriaaleja. Useimmiten nämä virike- ja tukimateriaalit ovat Opetushallituksen, aluehallintoviranomaisten ja Suomen Kuntaliiton tuottamia materiaaleja. Vapaassa sivistystyössä myös alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen rooli on keskeinen (kuvio 45).

KUVIO 45. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjän arviointiin osoittamat voimavarat.

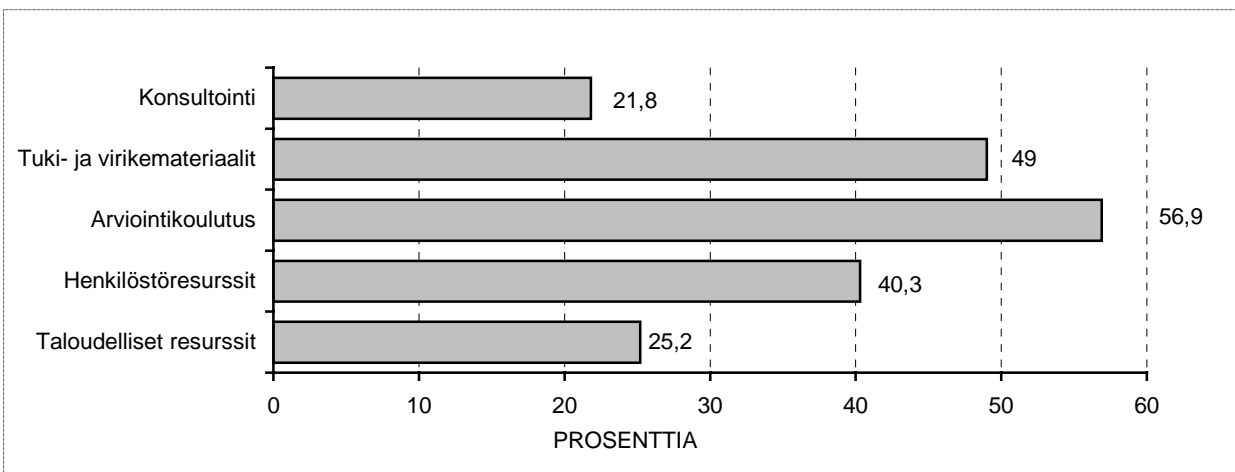


Ammatillisen koulutuksen järjestäjät tukevat paikallisen tason arviointia pääasiassa koulutuksen avulla, mutta tuki- ja virikemateriaalien lisäksi henkilö- ja taloudellisia resursseja on osoitettu koulutuksen arviointiin enemmän kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Myös konsultointia käytetään runsaasti etenkin ammatillisessa peruskoulutuksessa. Vapaan sivistystyön osalta tulokset arviointien voimavaroista noudattelevat samaa linjaa kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (kuviot 46 ja 47).

KUVIO 46. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestäjän arviointiin osoittamat voimavarat.



KUVIO 47. Vapaan sivistystyön ylläpitäjän arviointiin osoittamat voimavarat.

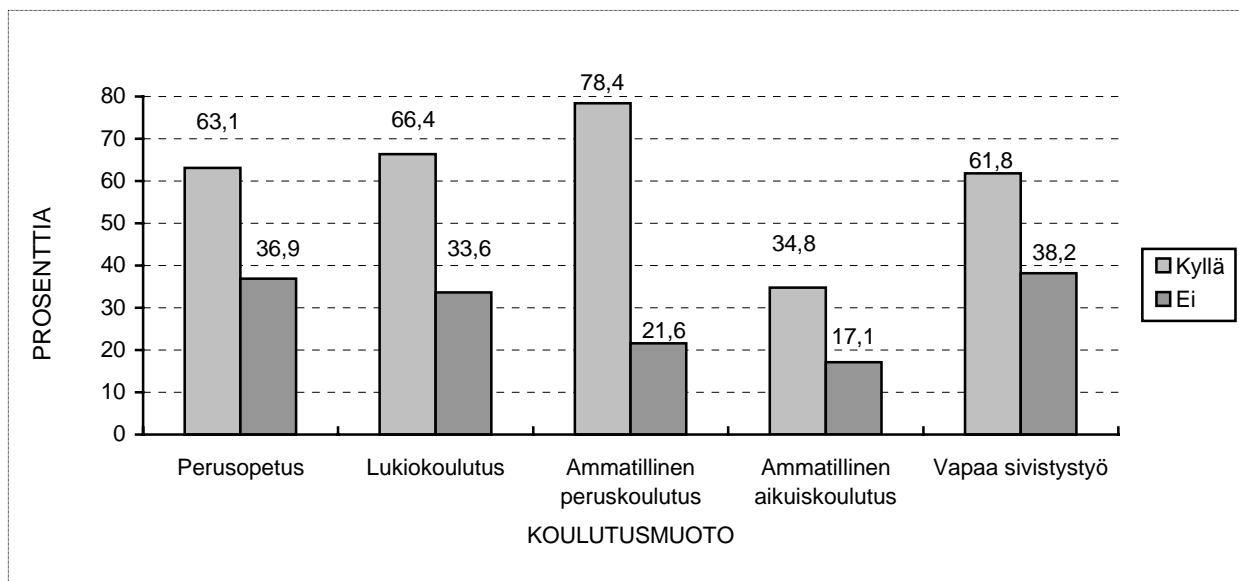


### 5.2.5 Valtakunnallisten arviointien riittävyys

Kyselyyn vastanneista koulutuksen järjestäjistä ja ylläpitäjistä 60–80 % katsoo, että valtakunnallisia arviointeja järjestetään riittävästi. Voimakkaimmillaan tämän näkemyksen painoarvo on suurimmillaan ammatillisessa peruskoulutuksessa. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa on suhteessa eniten sellaisia koulutuksen järjestäjiä, jotka katsovat, että valtakunnallisia arviointeja ei järjestetä riittävästi (kuvio 48).



KUVIO 48. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien käsitys valtakunnallisten arviointien riittävyydestä.



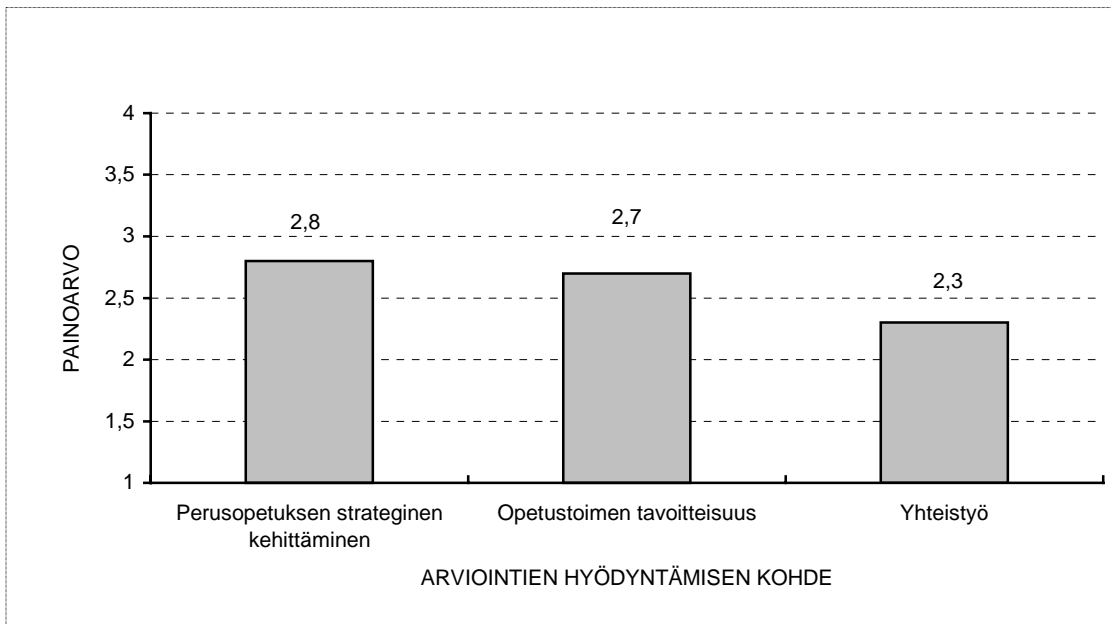
## 5.3 Arviointitulosten hyödyntäminen ja tuloksista tiedottaminen

### 5.3.1 Arviointitulosten hyödyntäminen

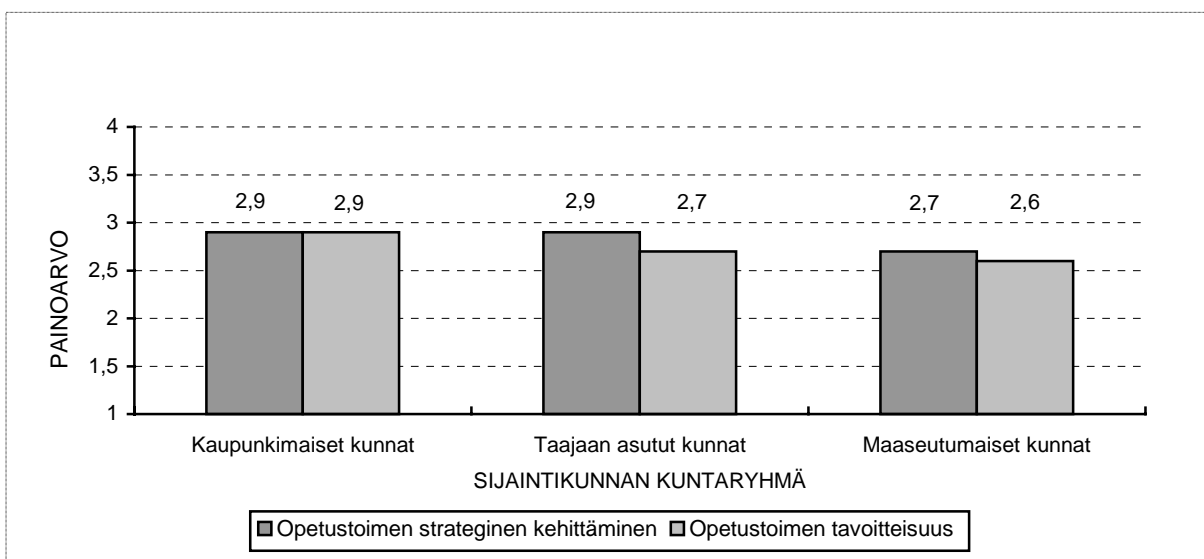
Arviointitulosten hyödyntämistä tutkittiin 20 osion avulla, jotka suunniteltiin siten, että niihin sisältyy mahdollisimman monipuolisesti koulun toiminnan kehittämisen kannalta keskeisiä alueita. Osioita muotoiltiin pedagogisesta toiminnasta, koulutuksen suunnittelusta, organisaation kehittämisestä ja johtamisesta sekä koulutuksellisesta yhteistyöstä ja arvioinnista. Arviointitulosten hyödyntämistä koskevan ajattelun rakenteen selvittämiseksi suoritettiin koulutusmuotokohtaiset eksploraatiiviset faktorianalyysit, joiden rotatoinnissa päädyttiin lopulta Varimax-ratkaisuun. Arviointitulosten hyödyntämistä kuvaavien faktoreiden perusteella muodostettiin niitä vastaavat summamuuttujat.

Perusopetuksessa päädyttiin kolmen faktorin ratkaisuun, jonka avulla voidaan selittää 51 % muuttujien vaihtelusta. Perusopetuksessa arviointien tuloksia hyödynnetään erityisesti strategiseen kehittämiseen, opetustoimen tavoitteisuuden ja yhteistyön kehittämiseen. Kaikki kolme ulottuvuutta ovat suhteellisen vahvoja komponentteja. Suurimman painoarvon saa strateginen kehittäminen ja se sisältää noin 20 % muuttujien vaihtelusta. Strategisessa kehittämisessä arviointien tuloksia on käytetty erityisesti perusopetuksen järjestäjän toiminnan kehittämistarpeiden tunnistamiseen ja systemaattisen käsityksen muodostamiseen koulujen nykytilasta. Arviointituloksia käytetään myös tulevaisuuden ennakointiin (proaktiivinen ajattelu) ja arviointitaitojen kehittämiseen. Myös opetustoimen tavoitteisuuden summamuuttujalla on suurehko painoarvo, ja sen osuus muuttujien vaihtelusta on 17 %. Toiminnan tavoitteisuuden näkökulmasta tavoitetietoisuuden lisääminen, koulun perustehtävien selkeyttäminen, opetussuunnitelman kehittäminen ja opetus- ja oppimistavoitteiden saavuttamisen edistäminen ovat keskeisintä. Yhteistyön ulottuvuus sisältää 13 % muuttujien kokonaisvaihtelusta. Yhteistyön ulottuvuus polarisoituu kolmeen näkökulmaan: arviointituloksia hyödynnetään erityisesti koulun sisäisessä toiminnassa (eri toimija- ja sidosryhmät), ulkoisessa yhteistyössä (naapurikoulut, koulutuksen tavoitteista päättävät) ja yhteistyön mahdollistavien informaatiokanavien ja tietojärjestelmien kehittämisessä. (Kuvio 49).

KUVIO 49. Arviointien tuloksien hyödyntäminen perusopetuksessa.

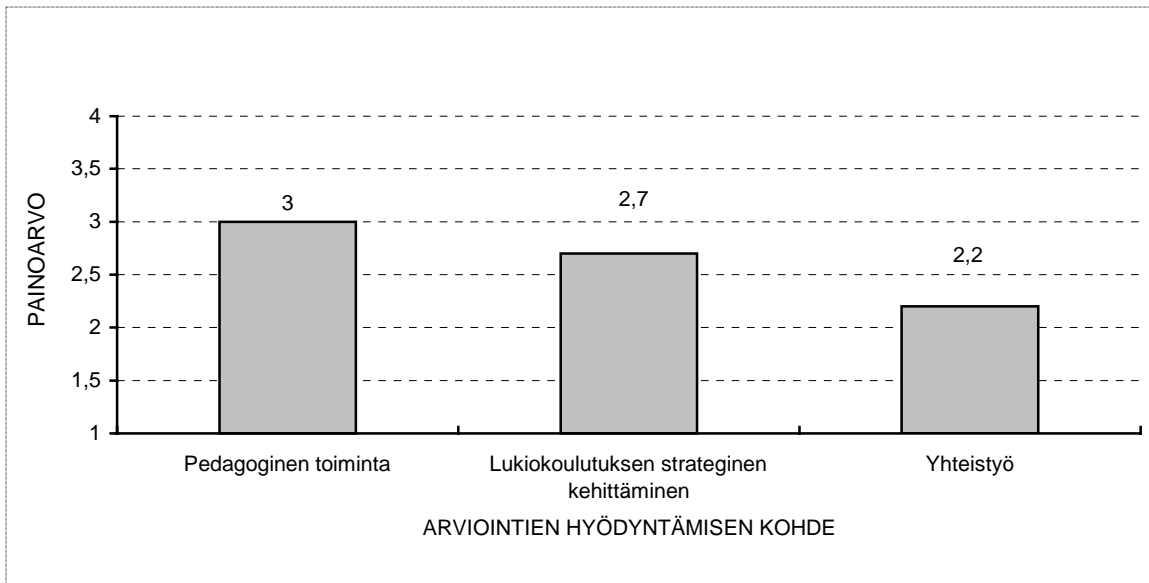


KUVIO 50. Arviointien tuloksien hyödyntäminen perusopetuksen sijaintikunnan kuntaryhmittäin.



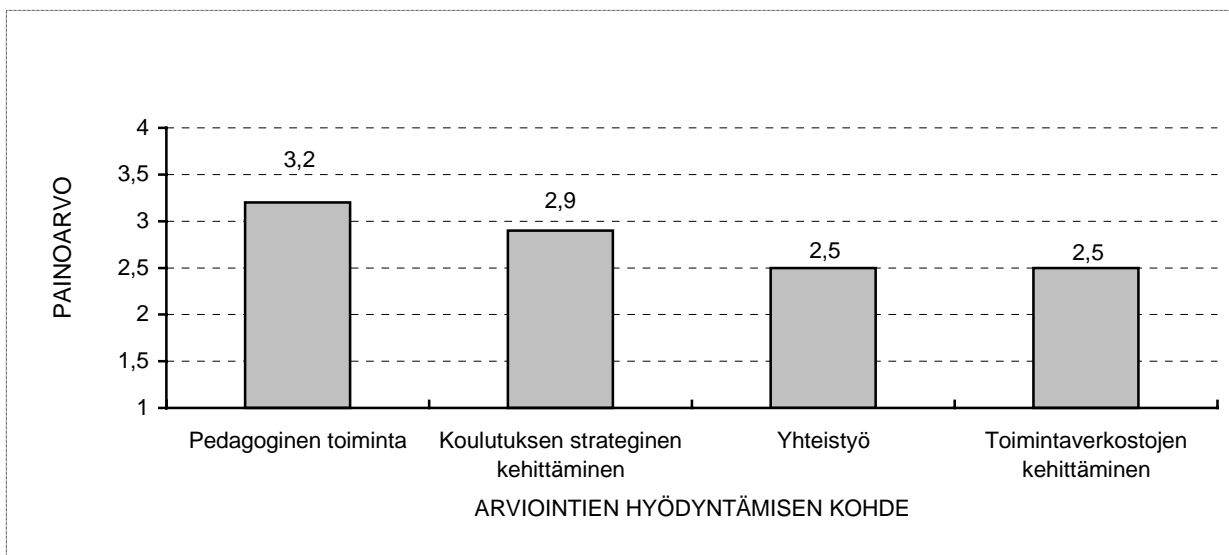
Lukiokoulutuksessa paikallisen tason arviointien tuloksia hyödynnetään erityisesti opetuksen (pedagoginen toiminta) ja yhteistyön kehittämiseen sekä toiminnan strategiseen kehittämiseen. Nämä ulottuvuudet sisältävät 52 % muuttujien kokonaisvaihtelusta, ja niiden sisäinen osiorakenne on pääpiirteissään samanlainen kuin perusopetuksessa. Suurimman painoarvon saa pedagoginen toiminta, jonka osuus muuttujien kokonaisvaihtelusta on noin 19 %. Lähes vastaavan painoarvon saa strategisen kehittämisen ulottuvuus. Strategisessa kehittämisessä perusopetukseen verrattuna uutena ulottuvuutena on henkilöstön työhön sitoutuneisuuden edistäminen. Faktoreista heikoiten painottuu yhteistyö. Sen osiorakenne on muutoin samankaltainen kuin perusopetuksessa, mutta uutena osiona tälle faktorille latautuu aineellisten voimavarojen suuntaaminen oppilaitosten toiminnalle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Yhteistyö koulutuksen voimavarakysymysten ja resurssien näkökulmasta on varsin keskeinen. Molemmat ulottuvuudet sisältävät noin 16 % osuuden muuttujien kokonaisvaihtelusta (kuvio 51).

KUVIO 51. Arviointien tulosten hyödyntäminen lukiokoulutuksessa.



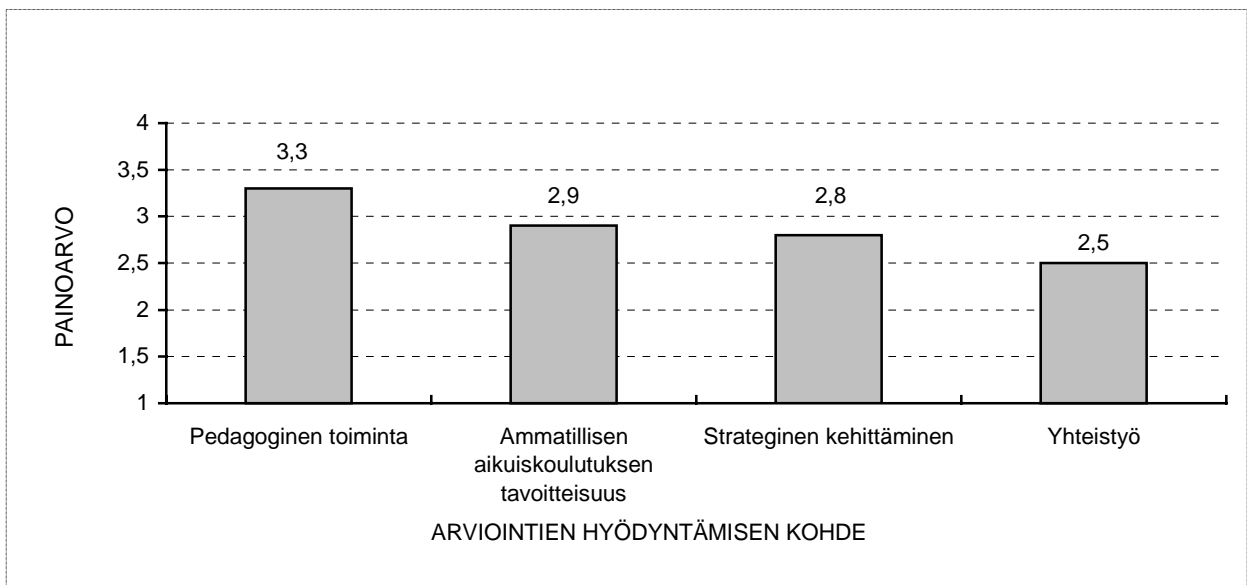
Ammatillisessa peruskoulutuksessa päädyttiin neljän faktorin ratkaisuun, joka selittää muuttujien kokonaisvaihtelusta lähes 60 %. Nämä ulottuvuudet ovat perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tavoitin koulutuksen strateginen kehittäminen (38 %), pedagoginen toiminta (15 %) ja yhteistyö (9 %). Näiden ulottuvuuksien osiorakenne on pääpiirteissään samankaltainen kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Uusi ulottuvuus ammatillisen peruskoulutuksen arviointitulosten hyödyntämisen näkökulmasta on toimintaverkoston kehittäminen. Toimintaverkoston kehittämisen ulottuvuus muodostuu muuttujien yhdistelmästä, jossa suurimpia painoarvoja saavat osiot kuvaavat tietojärjestelmien kehittämistä sekä oppilaitoksien sisäistä ja ulkoista yhteistyötä. Tähän muuttujakombinaatioon kytkeytyy lisäksi neljäntenä ulottuvuutena koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen muuttuja, jonka koulutuksen yhteiskunnallinen on hyvin keskeinen. Koulutuksen järjestäjien toimintaverkoston kehittäminen palvelee hyvin myös tätä tavoitetta (kuvio 52).

KUVIO 52. Arviointien tulosten hyödyntäminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.



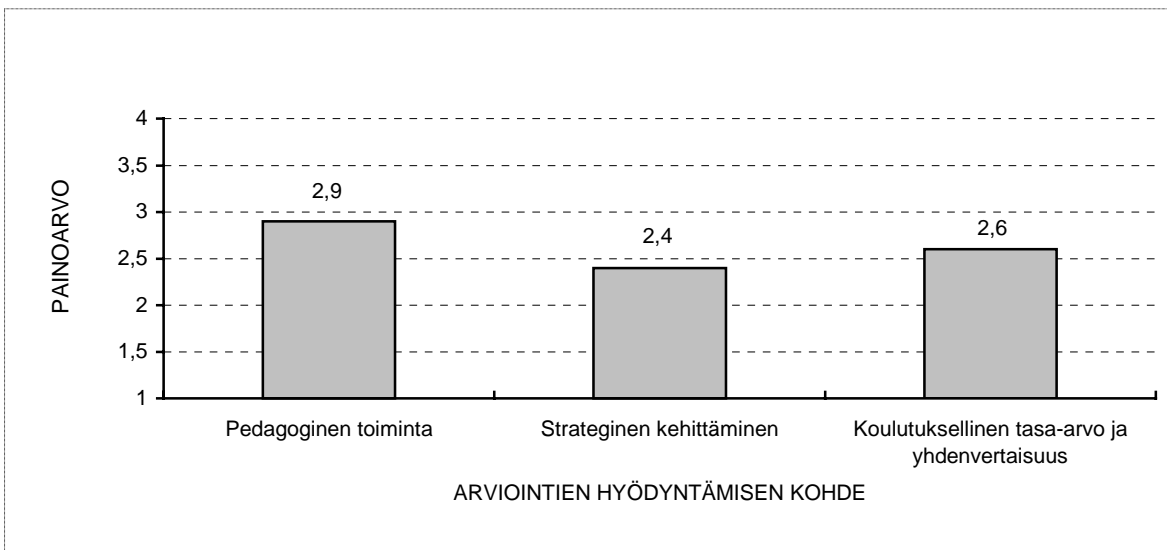
Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa arviointitulosten hyödyntämisen rakennetta on mahdollista kuvata neljällä ulottuvuudella, jotka ovat pedagoginen toiminta (8 %), ammatillisen aikuiskoulutuksen tavoitteisuus (34 %), strateginen kehittäminen (6 %) ja yhteistyö (9 %). Nämä kattavat muuttujien kokonaisvaihtelusta 58 %. Ulottuvuudet ovat sisäiseltä rakenteeltaan pääpiirteissään edellä kuvattujen kaltaisia, joten niitä ei tässä kohdin enää esitellä yksityiskohtaisesti. Suurimman painoarvon ammatillisen aikuiskoulutuksen arviointitulosten hyödyntämisessä saa pedagoginen toiminta (kuvio 53).

KUVIO 53. Arviointien tuloksien hyödyntäminen ammatillisessa aikuiskoulutuksessa.



Vapaassa sivistystyössä päädyttiin kolmen faktorin ratkaisuun, joka kattaa muuttujien kokonaisvaihtelusta 58 %. Pedagogisen toiminnan (45 %) ja strategisen kehittämisen (8 %) lisäksi syntyi uusi ulottuvuus, joka kuvaa kouluksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta (5,5 %). Suurimman painoarvon saa vapaan sivistystyön pedagoginen kehittäminen. Kouluksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden ulottuvuuden painoarvo on myös korkea tasoa, mikä osoittaa sen, että arviointituloksia käytetään tämän yhteiskunnallisesti erittäin merkitsevän tavoitteen edistämiseen (kuvio 54).

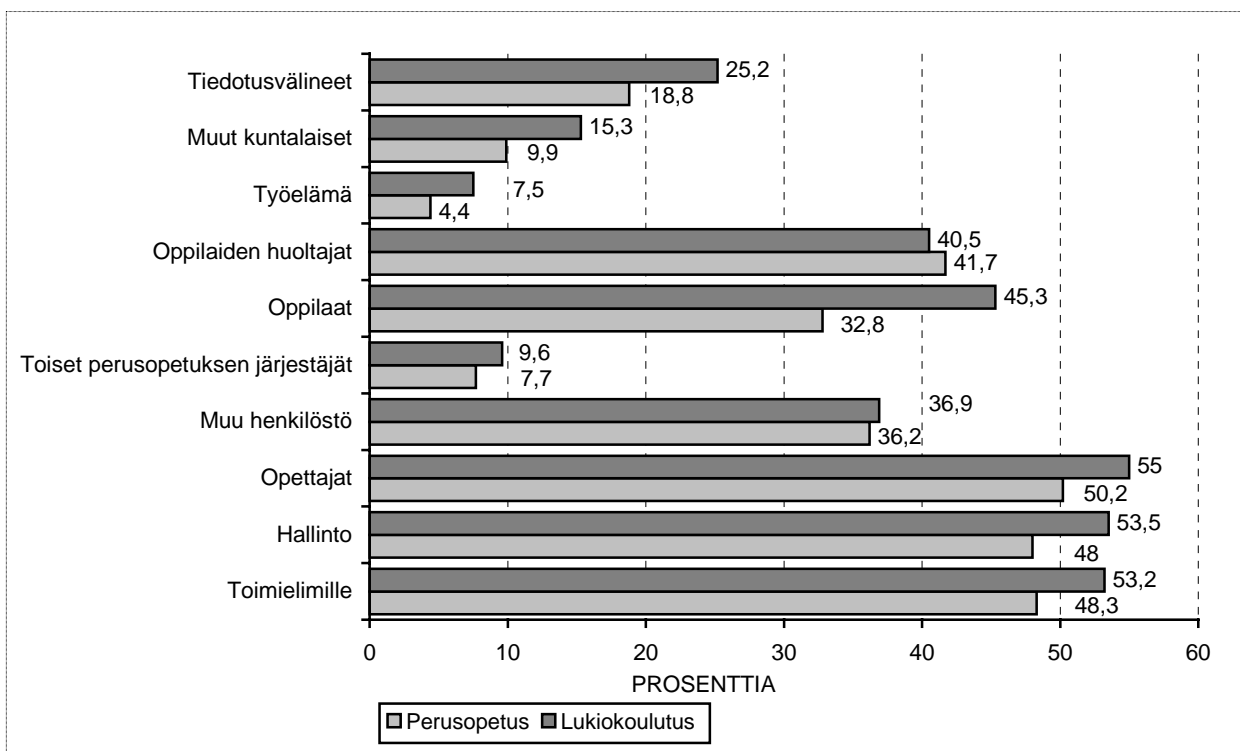
KUVIO 54. Arviointien tuloksien hyödyntäminen vapaassa sivistystyössä.



### 5.3.2 Arviointien tuloksista tiedottaminen

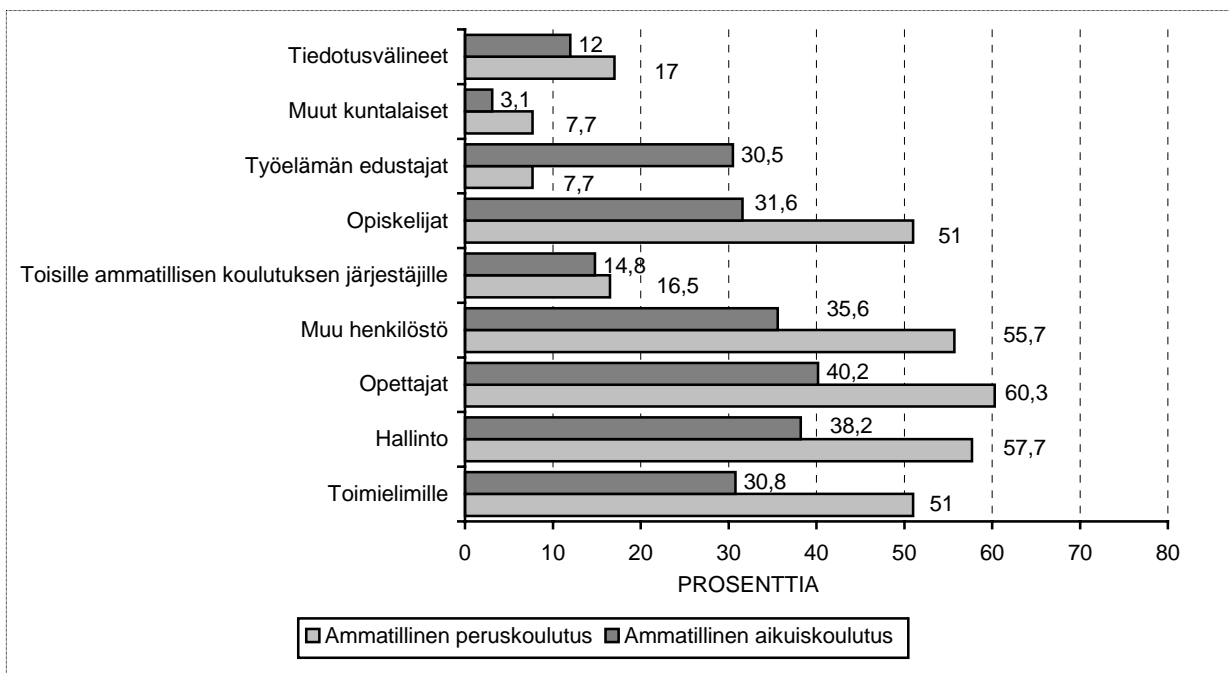
Arviointien tuloksista tiedotetaan pääasiassa koulujen ja oppilaitoksien hallinto- ja opetushenkilöstölle, sisäiselle toimintaympäristölle ja koulutuksen tavoitteista paikallisella tasolla päättävillä toimielimillä. Oppilaiden ja opiskelijoiden sekä heidän vanhempiansa velvollisuuksia tiedottamisen suhteen ei ole vielä riittävästi tiedostettu, sillä yli puolet perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä on laiminlyönyt arviointien tuloksista tiedottamisen tässä suhteessa. Vähiten arviointien tuloksista tiedotetaan työelämälle, muille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille ja muille kuntalaisille (kuviokuva 55).

KUVIO 55. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen arviointien tuloksista tiedottaminen.



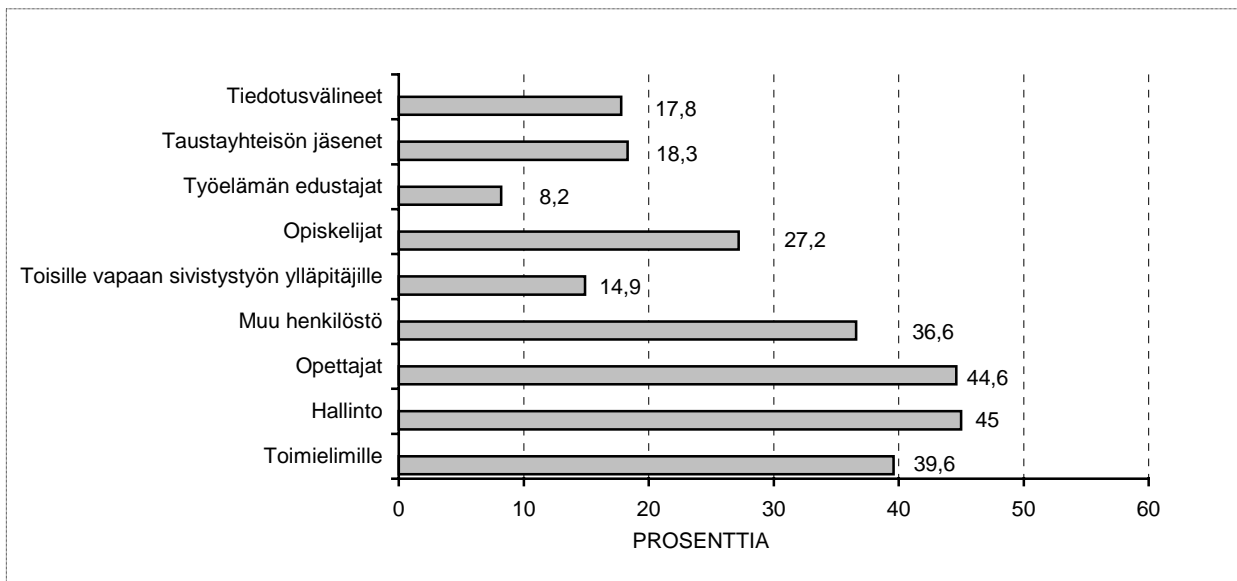
Myös ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen välillä on eroja tiedottamisen suhteen. Ammatillisessa peruskoulutuksessa tiedottaminen on yleisempää kuin aikuiskoulutuksessa. Yhteisenä piirteenä tulee esille se, että tavallisimmin tiedottaminen sisältää oppilaitoksien hallinto- ja opetushenkilöstön ja myös muun henkilöstön. Merkillepantavaa on myös se, että opiskelijat ja työelämä on huomioitu paremmin kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Oppilaitoksien välisen yhteistyön ja hyvien arviointikäytänteiden levittämisen näkökulmasta on tiedottamisessa toisille oppilaitoksille runsaasti kehitettävää. Lisäksi on syytä korostaa, että koulutusmuotojen välillä on erityisesti työelämän suhteen suuria prosentuaalisia eroja tiedottamisen kohteiden välillä (kuvio 56).

KUVIO 56. Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen arviointien tuloksista tiedottaminen.



Arviointien tuloksista tiedottamista koskevat tulokset eivät vapaassa sivistystyössä poikkea aiemmin esille tuoduista, joten niitä ei tällä kohdilla katsota aiheelliseksi enää toistaa. Sen sijaan on merkille pantavaa, että vapaan sivistystyön ylläpitäjät tiedottavat suhteellisen vähän taustayhteisönsä jäsenille. Myöskään opiskelijoille tiedottaminen ei vielä toteudu riittävän hyvin (kuvio 57).

KUVIO 57. Vapaan sivistystyön arviointien tuloksista tiedottaminen.

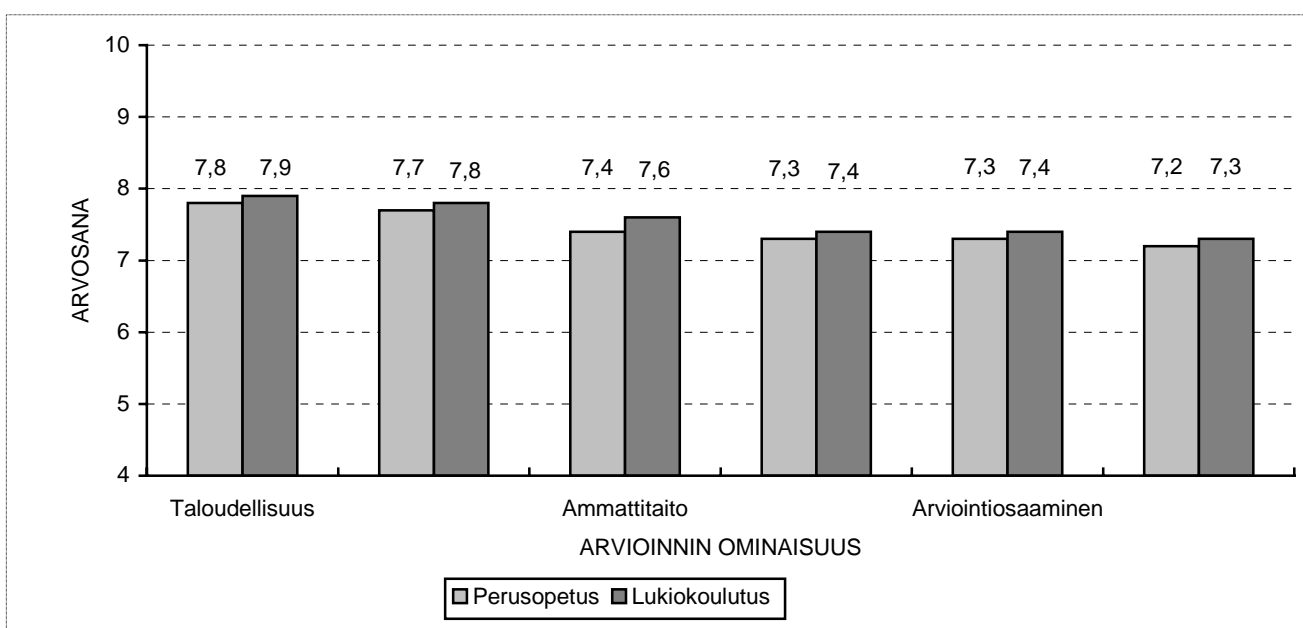


## 5.4 Arviointien ominaisuudet, haittaavat seikat ja arviointien tukeminen

### 5.4.1 Arviointien ominaisuudet

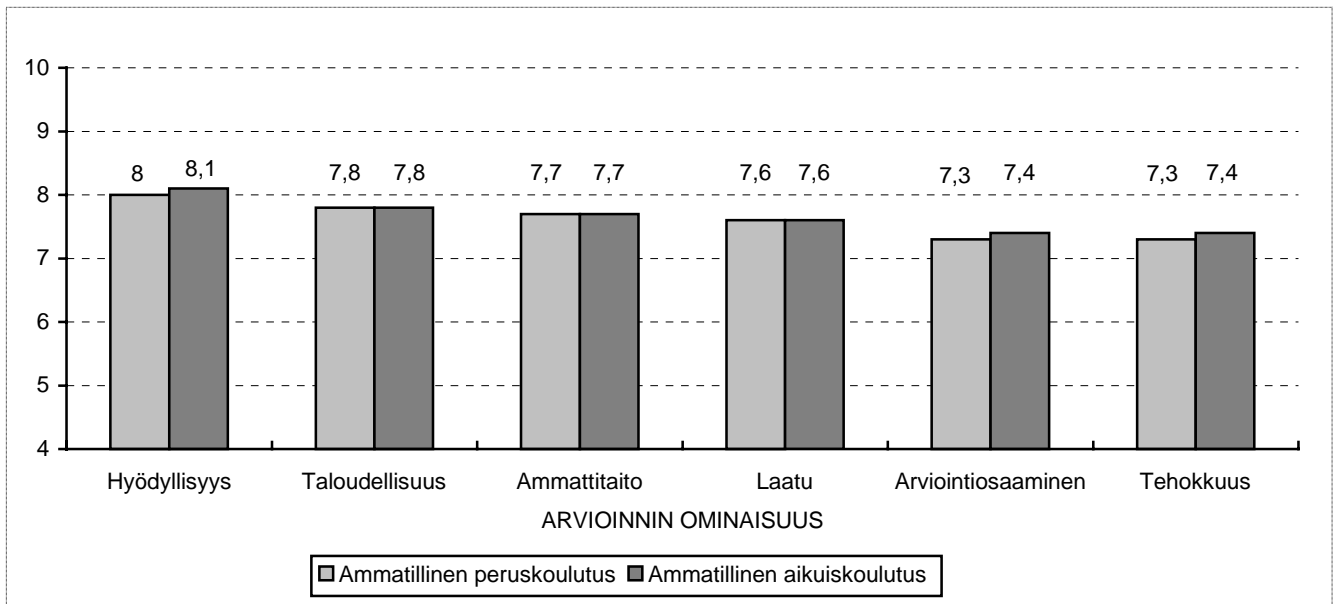
Opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä pyydettiin arvioimaan toteuttamiaan arviointeja niiden taloudellisuuden, hyödyllisyyden, ammattitaidon, laadun, arviointiosaamisen ja tehokkuuden suhteen kouluarvosanoilla 4–10. Lukiokoulutuksen järjestäjät antoivat jokaiselle arvioinnin ominaisuudelle hieman korkeampia arvosanoja kuin perusopetuksen järjestäjät. Korkeimpia painoarvoja molempien koulutusmuotojen kohdalla saivat taloudellisuus, hyödyllisyys ja ammattitaito. Nämä arvioinnin osa-alueet ovat hyvää tasoa. Vastaavasti hieman heikommaksi, mutta tyydyttävän arvosanan saivat arviointiosaaminen ja arviointien tehokkuus (kuvio 58).

KUVIO 58. Toteutettujen arviointien ominaisuudet perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.

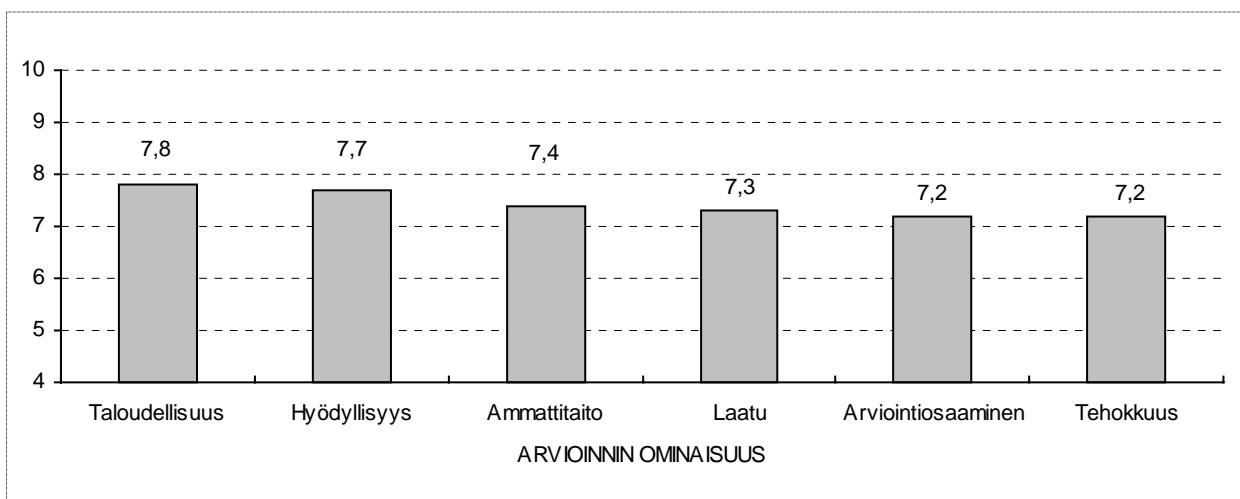


Ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa korkeimmat arvosanat saivat myös arviointien hyödyllisyys ja taloudellisuus, joiden katsottiin olevan hyvää tasoa. Heikoimmat arvosanat saivat arviointiosaaminen ja arviointien tehokkuus. Niiden painoarvot ovat tyydyttävää tasoa samoin kuin perus- ja lukiokoulutuksessakin. Vapaan sivistystyön arviointien ominaisuuksista taloudellisuudelle ja hyödyllisyydelle annettiin arvosanaksi hyvä ja muiden arviointien ominaisuuksien koettiin olevan tyydyttävää tasoa (kuviot 59 ja 60).

KUVIO 59. Toteutettujen arviointien ominaisuudet ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa.



KUVIO 60. Toteutettujen arviointien ominaisuudet vapaassa sivistystyössä.



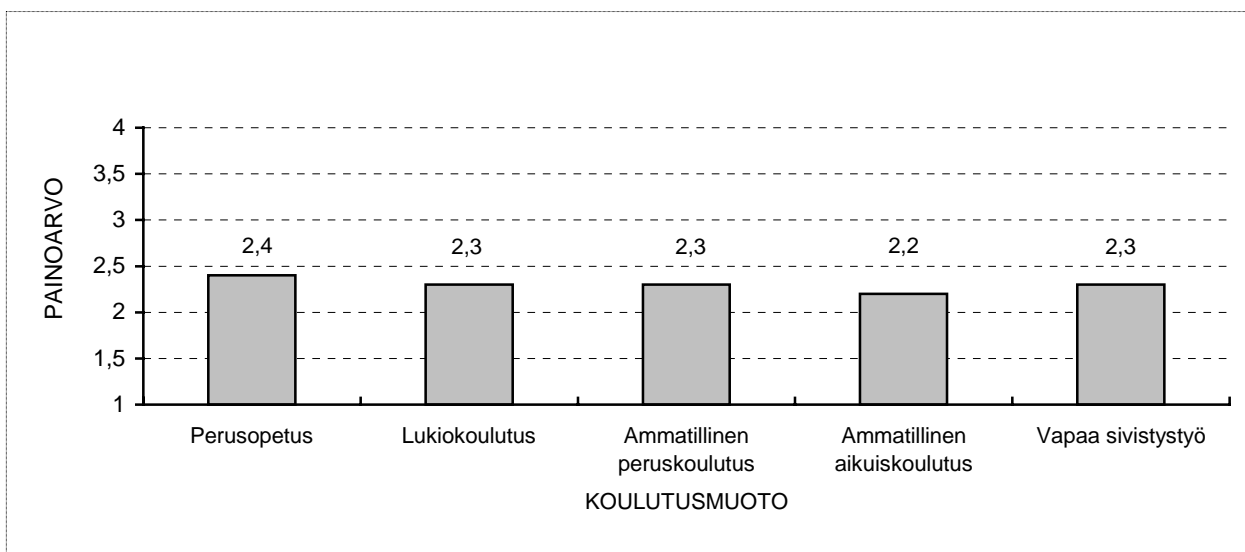


## 5.4.2 Arviointia haittaavat seikat

Arviointia haittaavista tekijöistä muodostettiin haittaindeksi summaamalla kyseistä seikkaa kuvaavat osiot yhteen ja muodostamalla tämän perusteella keskiarvo alkuperäiselle neliportaiselle Likert-asteikolle. Haittaindeksiä käytetään opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien tausta- ja kontekstiominaisuuksien välisessä vertailussa.

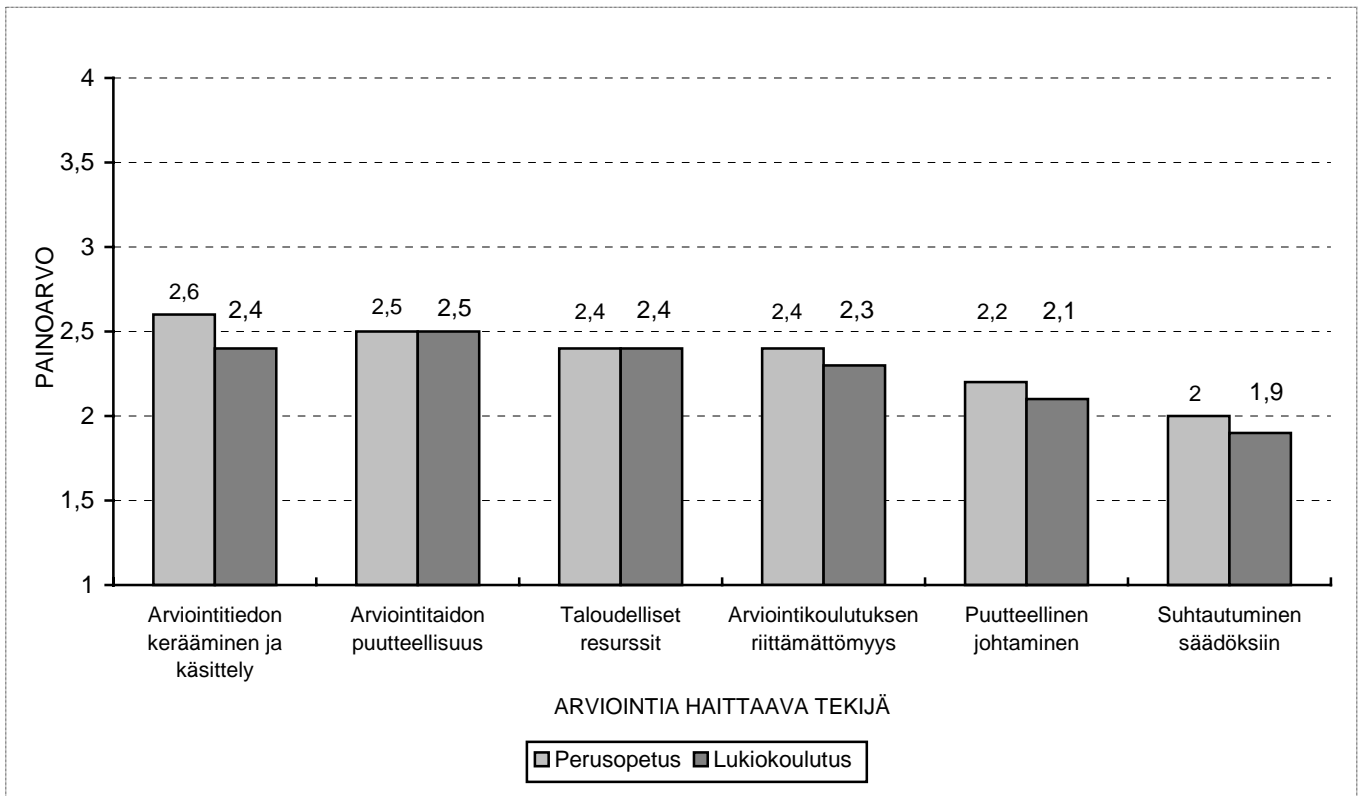
Haittaindeksit ovat suhteellisen korkeaa tasoa jokaisen koulutusmuodon kohdalla ja vaihtelevat 2,2–2,4. Arviointia haittaavat tekijät koetaan hieman muita voimakkaammin perusopetuksessa. Sen sijaan ammatillisessa aikuiskoulutuksessa haittaindeksi on matalinta tasoa. (Kuvio 61)

KUVIO 61. Arviointia haittaavien tekijöiden haittaindeksi koulutusmuodoittain.



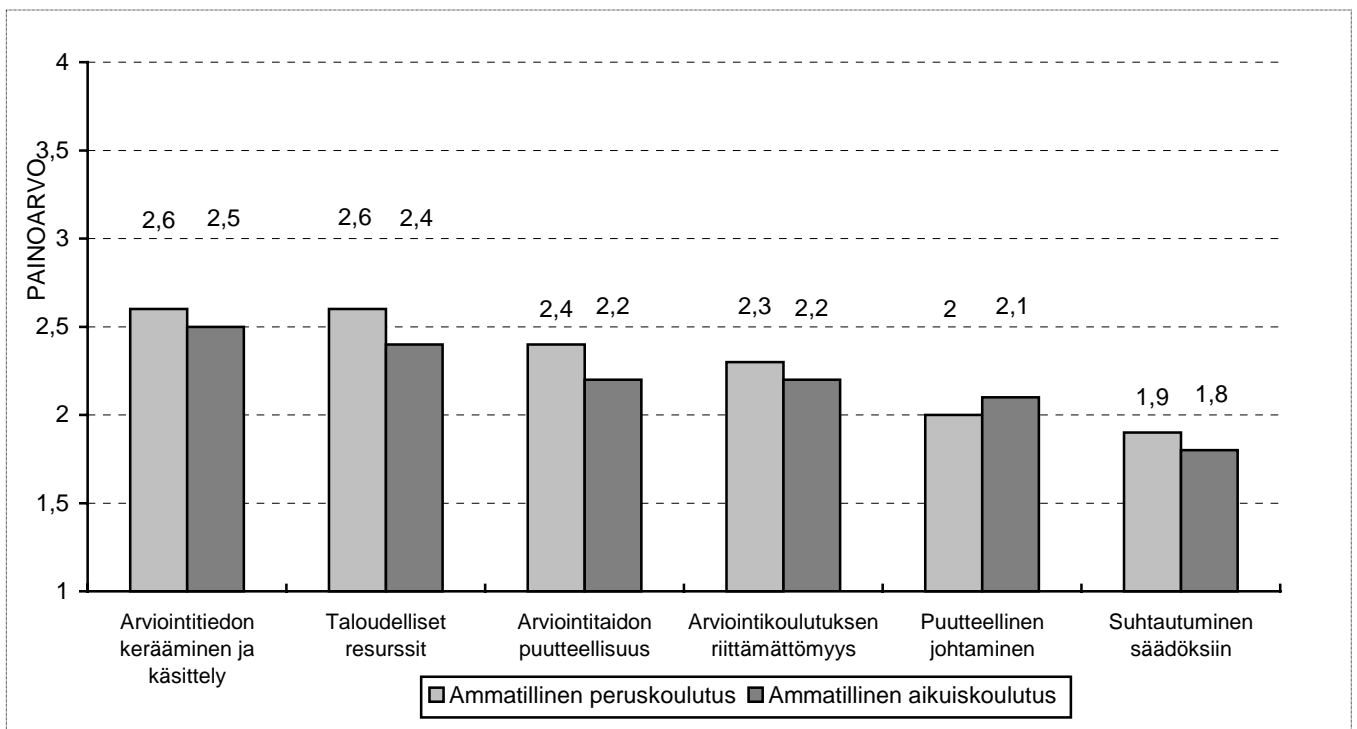
Kaikkein ongelmallisimpina paikallisen tason arviointia haittaavina tekijöinä pidetään perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa arviointitiedon keräämiseen ja käsittelyyn, arviointitaidon puutteellisuuteen, taloudellisiin resursseihin ja arviointikoulutuksen riittämättömyyteen kytkeytyviä näkökulmia. Vähiten arviointia haittaa suhtautuminen koulutusta koskeviin säädöksiin ja arviointien johtamiseen liittyvät näkökulmat. Perusopetuksessa jokainen arviointia haittaava tekijä saa korkeamman tai yhtä suuren painoarvon kuin vastaavat lukiokoulutuksessa (kuvio 62).

KUVIO 62. Arviointia haittaavat tekijät perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.



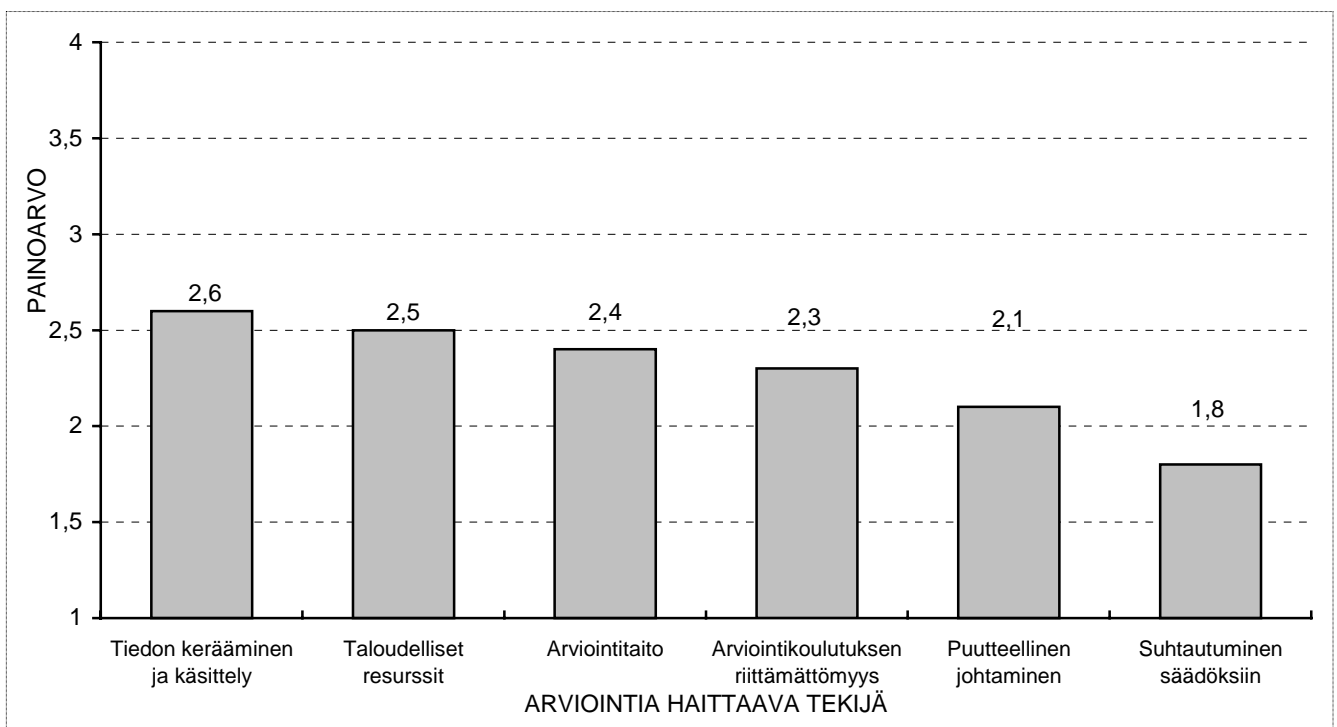
Myös ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa arviointia haittaavat eniten arviointitiedon keräämiseen ja käsittelyyn liittyvät ongelmat, arviointitaidon puutteellisuus ja taloudellisten resurssien riittämättömyys. Ammatillisen koulutuksen arviointia haittaavien tekijöiden painoarvot ovat lähes samaa tasoa kuin vastaavien perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Ammatillisessa peruskoulutuksessa arviointia haittaavat tekijät saavat kauttaaltaan korkeampia painoarvoja kuin aikuiskoulutuksen vastaavat. Ainoa poikkeus on arviointiprosessien johtaminen, jonka painoarvo on suurempi ammatillisessa aikuiskoulutuksessa (kuviokuva 63)

KUVIO 63. Arviointia haittaavat tekijät ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa.



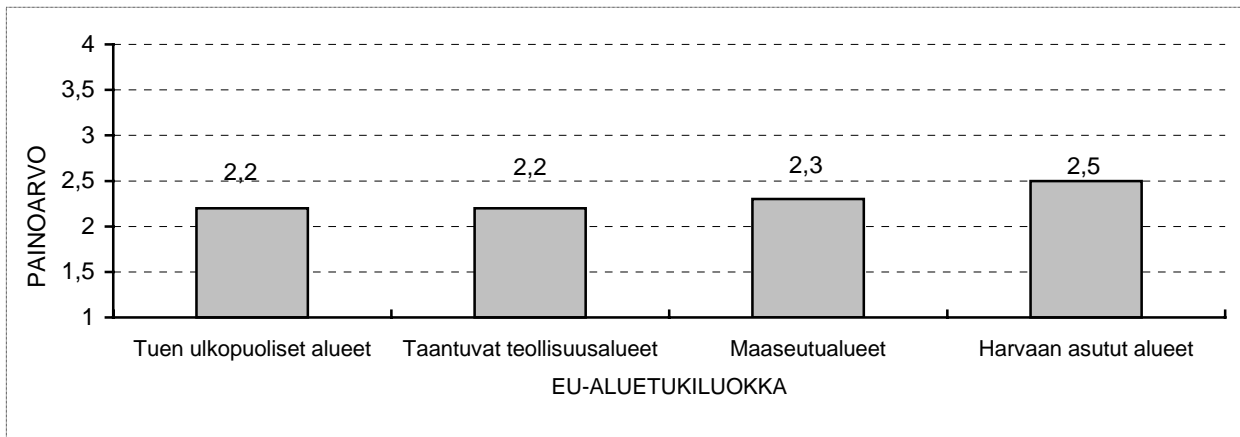
Vapaan sivistystyön arviointia haittaavien tekijöiden painoarvot vaihtelevat 1,8–2,6 välillä. Selkeimmin painottuvat tiedon keräämiseen ja käsittelyyn sekä taloudellisten voimavarojen riittämättömyyteen kytkeytyvät näkökulmat. Suhtautuminen vapaan sivistystyön arviointia koskeviin säädöksiin saa pienimmän painoarvon (kuvio 64).

KUVIO 64. Arviointia haittaavat tekijät vapaassa sivistystyössä.



Vertailtaessa arvioinnin häittatekijöitä kuvaavan indeksin arvoja EU-tukialueiden välillä havaitaan, että harvaan asuttujen ja maaseutualueiden vapaan sivistystyön ylläpitäjien kohdalla se saa muita alueita merkittävästi suuremman painoarvon. Vähiten ongelmia paikallisen tason arvioinnissa on tuen ulkopuolisten alueiden ylläpitäjillä (kuvio 65).

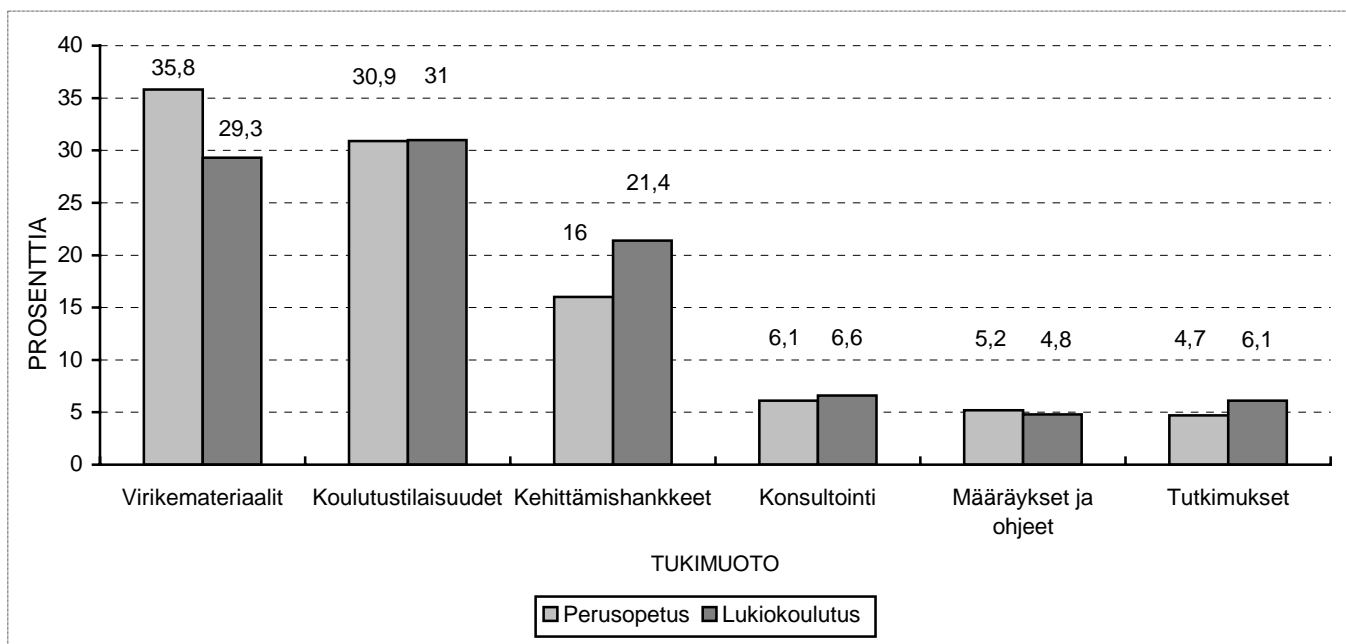
KUVIO 65. Vapaan sivistystyön arvioinnin häittäindeksi Eu-tukialueittain.



### 5.4.3 Opetushallitukselta toivotut tukitoimenpiteet

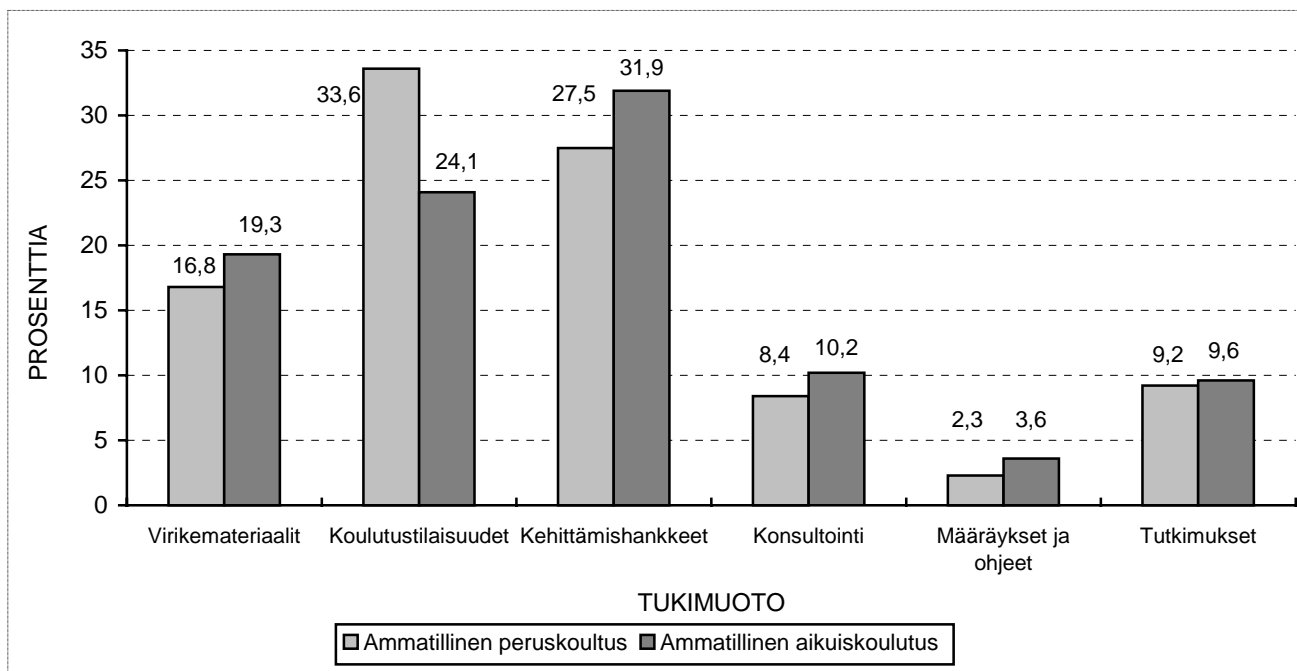
Selvityksen avulla hankittiin tietoa myös siitä, millaisia tukitoimenpiteitä perusopetuksen ja koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät toivovat Opetushallitukselta. Tärkeimmiksi paikallisen tason arvioinnin tukitoimenpiteiksi toivottiin uusia virikemateriaaleja. Opetushallitus on tähän haasteeseen pyrkinyt vastaamaan jo aikaisemmin asettamalla työryhmän, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää itsearviointi välineitä ja menetelmiä koulujen ja oppilaitoksien avuksi. Myös tietoverkkoihin on tätä materiaalia tuotettu. Lisäksi paikallisen tason arvioinnin kehittämistä tukevat ja virikkeitä antavat koulutustilaisuudet ja kehittämishankkeet katsotaan tärkeiksi. Konsultointia, määräyksiä ja ohjeita sekä tutkimuksia toivotaan vähiten (kuvio 66).

KUVIO 66. Opetushallitukselta toivotut koulutuksen arvioinnin tukitoimenpiteet perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.

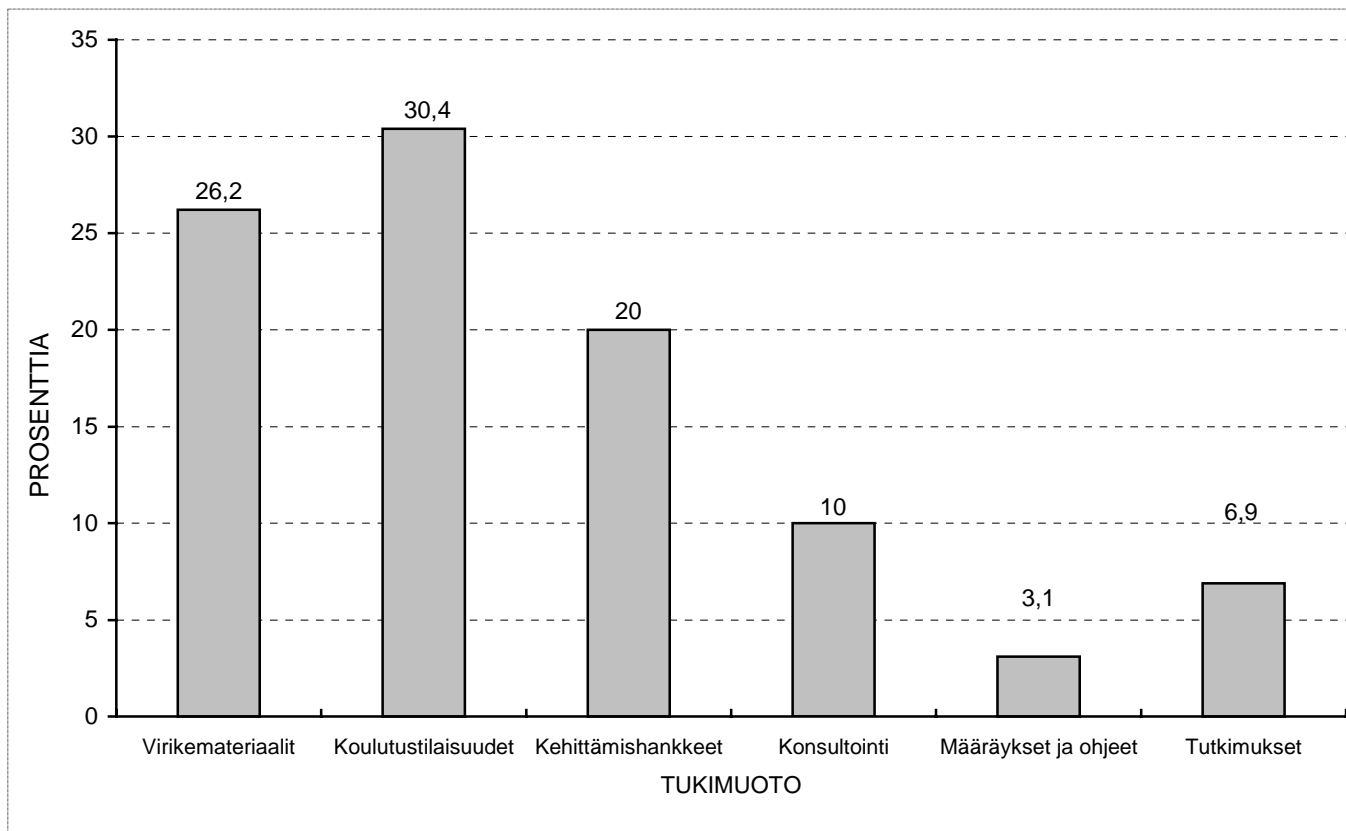


Ammatillisessa koulutuksessa tärkeimmiksi paikallisen tason arvioinnin tukitoimenpiteiksi katsottiin kehittämishankkeet ja koulutustilaisuudet. Myös Opetushallituksen tuottamia virikemateriaaleja pidetään keskeisinä tukimuotoina. Tutkimuksia ja konsultointia toivotaan hieman enemmän kuin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Myöskään ammatillisessa koulutuksessa määräyksiä ja ohjeita ei pidetä tärkeinä tukimuotoina. Vapaata sivistystyötä koskevat tulokset Opetushallituksen roolista paikallisen tason arvioinnin tukemisessa ovat edellä esitettyjen näkökulmien mukaisia, joten niitä ei katsota tällä kohdin aiheelliseksi enää toistaa (kuvio 67 ja 68)

KUVIO 67. Opetushallitukselta toivotut koulutuksen arvioinnin tukitoimenpiteet ammatillisessa perus- ja aikuiskoulutuksessa.



KUVIO 68. Opetushallitukselta toivotut koulutuksen arvioinnin tukitoimenpiteet vapaassa sivistystyössä.



## 6 ARVIOINTIASENTEET

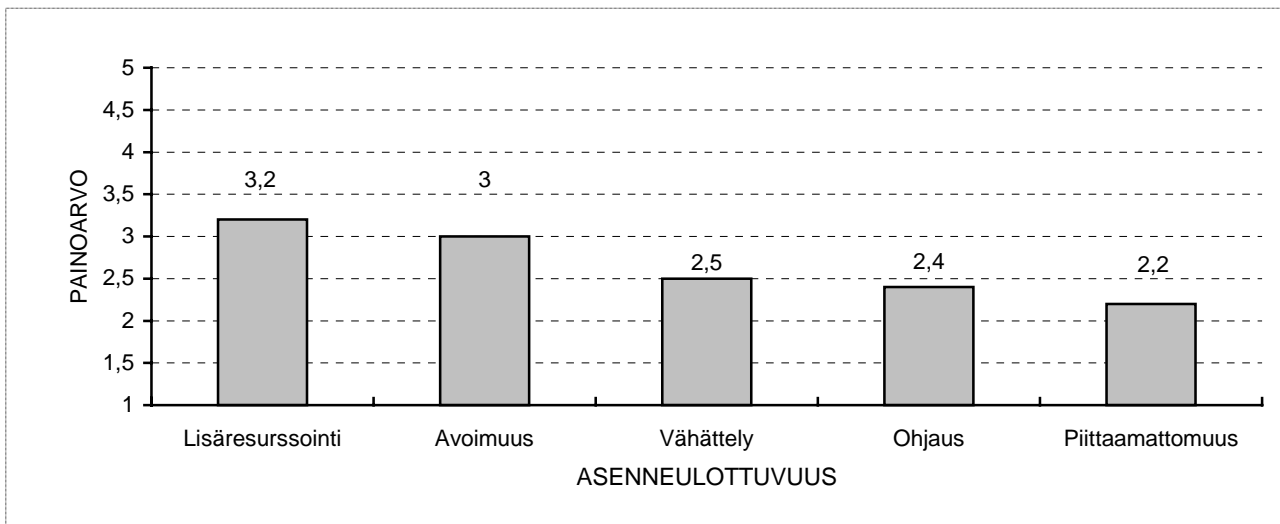
Perusopetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointiasenteita tutkittiin 12 osion avulla, jotka suunniteltiin sisältämään mahdollisimman monipuolisesti arvioinnin asennoitumiseen kytkeytyviä seikkoja. Kysymysten asettelussa käytettiin hyödyksi Suomen Kuntaliiton ja Opetushallituksen (1999) selvitystä paikallisen tason arvioinnin tilasta. Näin operationalisoiduille muuttujille tehtiin koulutusmuodoittain eksploratiiviset faktorianalyysit. Arviointiasennoitumista kuvaavien faktoreiden perusteella muodostettiin niitä vastaavat summamuuttujat.

Perusopetuksen järjestäjien arviointiasennoitumisen faktorianalyysissa päädyttiin viiden faktorin Varimax-ratkaisuun, joka selittää 63 % muuttujien kokonaisvaihtelusta. Perusopetuksen järjestäjien arviointiasennoitumisen ulottuvuudet ovat piittaamattomuus, arviointien merkityksen vähättely, avoimuus, arviointien ohjaus ja lisäresursointi. Lukiokoulutuksessa päädyttiin kuuden faktorin Varimax-rotatoituun ratkaisuun. Syntyneet arviointiasennoitumisen ulottuvuudet ovat muutoin vastaavanlaiset kuin perusopetuksessa, mutta uudeksi ulottuvuudeksi muodostui kilpailukyky. Kuuden faktorin ratkaisu selittää muuttujien kokonaisvaihtelusta 67 %. Ammatillisessa peruskoulutuksessa päädyttiin viiden faktorin Varimax-ratkaisuun, joka selittää muuttujien kokonaisvaihtelusta 64 %. Faktorit nimettiin piittaamattomuuden, tarpeellisuuden, autonomisuuden, lisäresurssien ja avoimuuden faktoreiksi. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa päädyttiin myös viiden faktorin Varimax-ratkaisuun, ja se kattaa muuttujien kokonaisvaihtelusta 64 %. Ammatillisen aikuiskoulutuksen faktoroinnissa syntyi kaksi uniikkifaktoria, jotka nimettiin kärkimuuttujansa perusteella lisäresursoinnin ja avoimuuden faktoreiksi. Faktorianalyysit nostivat esille arvioinnin ohjausjärjestelmän näkökulmasta mielenkiintoisen eron yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen välillä. Autonomisuuden faktorin osiot latautuivat käänteisesti näiden koulutusmuotojen välille siten, että yleissivistävässä koulutuksessa katsotaan, että arviointia tulisi ohjata enemmän valtakunnallisesti ja ammatillisessa koulutuksessa korostetaan koulutuksen järjestäjien autonomisuutta.

Vapaan sivistystyön arviointiasenteiden faktorianalyysissä päädyttiin viiden faktorin Varimax-rotatoituun malliin. Kyseisellä faktoriratkaisulla voidaan selittää 61 % muuttujien kokonaisvaihtelusta. Arviointiasenteita kuvataan vapaassa sivistystyössä piittaamattomuuden, autonomisuuden, tarpeellisuuden, avoimuuden ja lisäresurssifaktorilla. Arviointien ohjausjärjestelmän näkökulmasta vapaassa sivistystyössä korostuu ammatillisen koulutuksen tavoin autonomisuus.

Perusopetuksen arviointiasenteissa korkeimmin painottuivat lisäresursointi ja arviointien avoimuus. Heikoimmat painoarvot saivat piittaamattomuus, ohjaus ja vähättely. Perusopetuksen järjestäjät suhtautuvat arviointien avoimuuteen suhteellisen myönteisesti ja ovat sitä mieltä, että paikallisen tason arvioinnin kehittäminen vaatii lisäresursointia. Paikallisen tason arviointiin ei suhtauduta piittaamattomasti ja vähättelevästi, ja sen kehittämisessä ja toteuttamisessa korostetaan valtakunnallisen ohjauksen merkitystä (kuvio 69).

KUVIO 69. Arviointiasenteet perusopetuksessa.

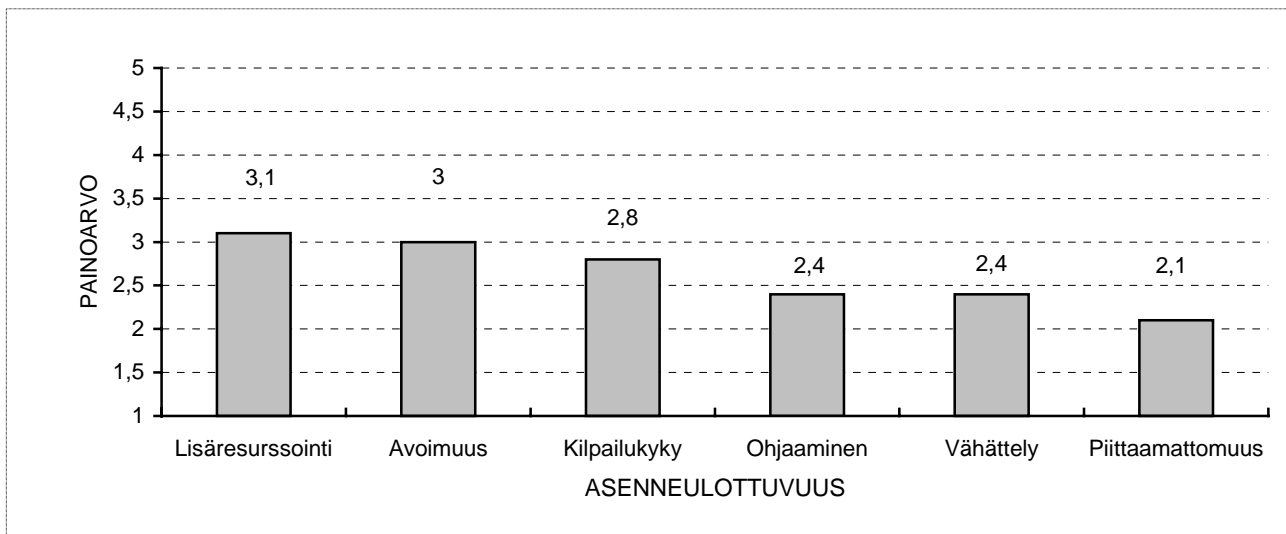


Tutkittaessa taustamuuttujittain arviointiasenteita havaitaan, että EU-tukialueiden välillä on lähes merkitseviä eroja suhtautumisessa arviointien vähättelyyn. ( $x^2=2,27$ ,  $p= .080$ ). Arviointien vähättely on voimakkainta taantuvilla teollisuusalueilla ja vähäisintä tuen ulkopuolisilla alueilla. Keskiarvot vaihtelevat 2,4–2,6. Maakuntien välillä on tilastollisesti lähes merkitseviä eroja asennoitumisessa arviointien ohjaamiseen ( $x^2=1,84$ ,  $p= .020$ ). Siihen seikkaan, että opetuksen paikallisen tason arviointeja tulisi ohjata enemmän valtakunnallisesti, asennoituvat myönteisimmin Kymenlaaksossa ja Etelä-Pohjanmaalla sijaitsevat perusopetuksen järjestäjät. Sijaintikunnan kuntaryhmällä ja arviointien piittaamattomuuden ulottuvuuden välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä ero ( $x^2=7,85$ ,  $p= .000$ ). Piittaamattomuuden painoarvo on suurin maaseutumaisissa (2,3) ja taajaan asutuissa kunnissa (2,2). Myös suhtautumisessa arviointien avoimuuteen on kuntaryhmien välillä merkitseviä eroja ( $x^2=4,88$ ,  $p= .008$ ). Arviointien avoimuutta arvostetaan kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa merkitsevästi enemmän kuin maaseutumaisissa kunnissa. Sijaintikunta selittää lähes merkitsevästi myös asennoitumista arviointien vähättelyyn ( $x^2=4,15$ ,  $p= .017$ ) ja arviointien ohjaamiseen ( $x^2=3,54$ ,  $p= .030$ ). Maaseudulla sijaitsevien perusopetuksen järjestäjien mukaan arviointeja tulisi ohjata enemmän valtakunnallisesti. Myös arviointien vähättelyä kuvaavan ulottuvuuden painoarvo on korkein maaseudun perusopetuksen järjestäjien keskuudessa.

Myös lukiokoulutuksen järjestäjien arviointiasenteissa painottuivat selkeimmin lisäresurssointi ja avoimuuden asenneulottuvuudet. Uutena asenneulottuvuutena muodostui kilpailukyky, jonka painoarvo on hieman lisäresurssointia ja avoimuutta vähäisempi. Heikoimmin painoarvo on arviointien vähättelyllä (kuvio 70).



KUVIO 70. Arviointiasenteet lukiokoulutuksessa.

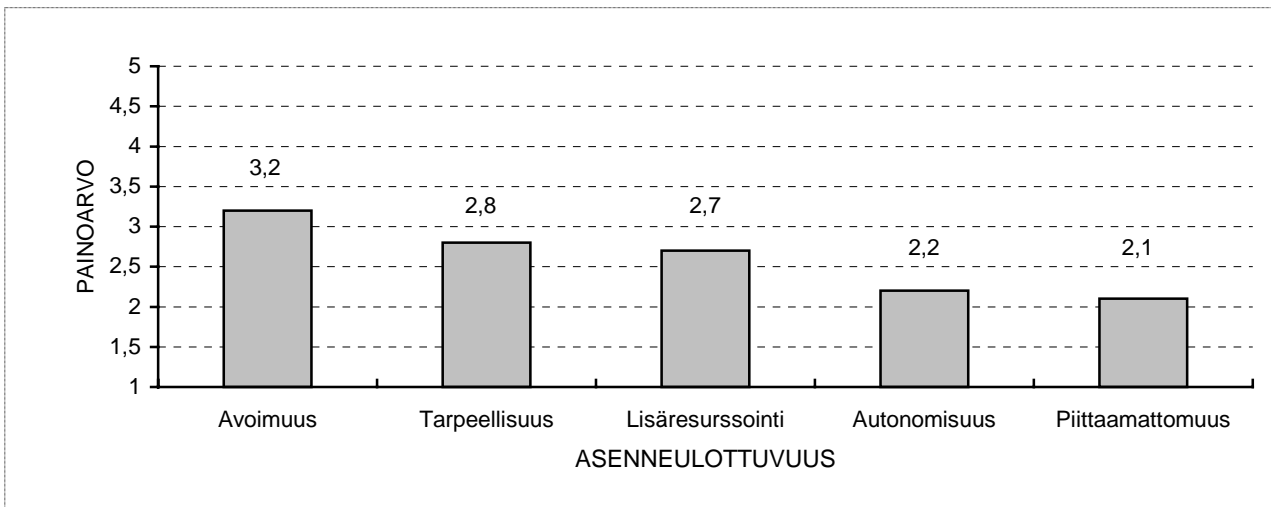


Eu-tukialue selittää tilastollisesti lähes merkitsevästi piittaamattomuuden ( $x^2=2,24$ ,  $p= .084$ ) ja kilpailukyvyn ( $x^2=2,37$ ,  $p= .072$ ) asenneulottuvuuksia. Piittaamattomuuden painoarvo on korkein harvaan asutuilla alueilla ja alhaisin tuen ulkopuolisilla alueilla. Sijaintikunnan kuntaryhmä selittää lähes merkitsevästi arvioinneista piittaamattomuutta ( $x^2=3,91$ ,  $p= .021$ ) ja vähättelyä ( $x^2=2,68$ ,  $p= .071$ ). Samoin kuin perusopetuksessa myös lukiokoulutuksessa piittaamattomuuden ja arviointien vähättelyn painoarvot ovat suurimmat maaseutumaisten ja taajaan asuttujen lukiokoulutuksen järjestäjien keskuudessa.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa arviointien avoimuuden, tarpeellisuuden ja lisäresursoinnin arvostus on voimakkainta. Vastaavasti piittaamattomuus saa heikoimman asennoitumista kuvaavan painoarvon. Ammatillisen aikuiskoulutuksen suhteen voi tehdä vastaavat päätelmät. Arviointien avoimuuden ja tarpeellisuuden ulottuvuudet ovat ammatillisessa aikuiskoulutuksessa käännteisessä järjestyksessä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien mielestä koulutuksen arvioinnissa tulisi lisätä avoimuutta esimerkiksi korostamalla opiskelijoiden mahdollisuuksia osallistua arviointiin. Heidän mielestään koulutuksen arvioinnin merkitystä opetustoimenkehittämisessä ei ylikorosteta. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien mielestä koulutuksen arviointi tukee myös oppilaitosten itsenäisyyttä, mutta on toisaalta myös väline tavoiteltaessa taloudellisesti kilpailukykyistä palvelutuotantoa (kuvio 71 ja 72).

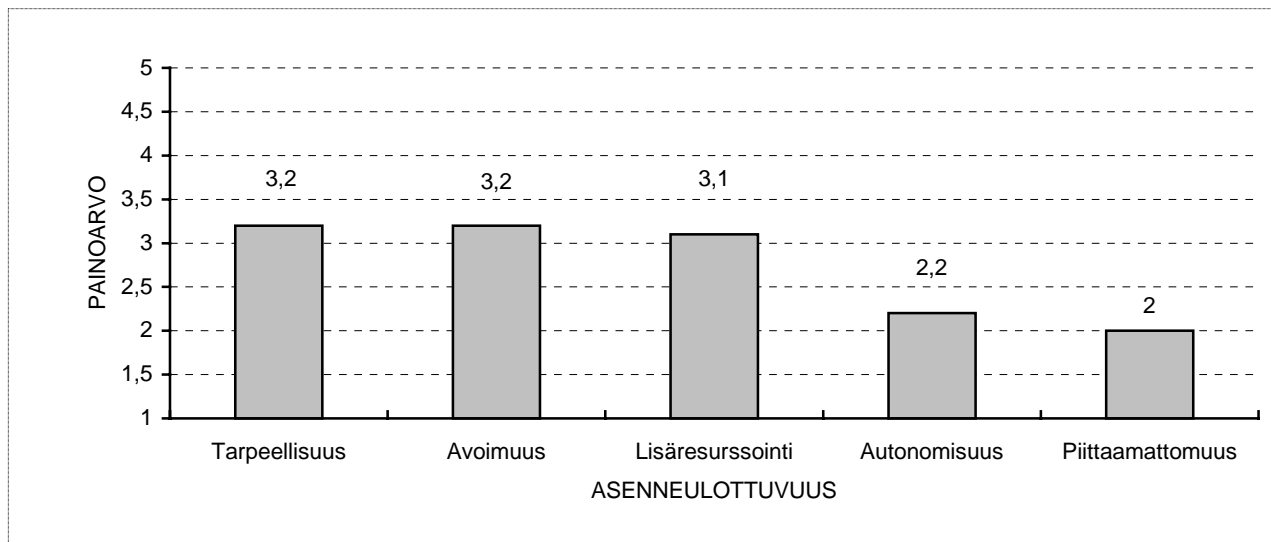
Khiin-neliötestin perusteella EU-tukialue selittää tilastollisesti lähes merkitsevästi suhtautumista arviointien tarpeellisuuteen ( $x^2=3,34$ ,  $p= .021$ ). Harvaan asuttujen seutujen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien keskuudessa arvioinnit koetaan tarpeellisimmiksi kuin muissa EU-tukiryhmissä. Suhtautumisessa arviointien tarpeellisuuteen on tilastollisesti merkitseviä eroja myös eri maakuntien välillä. ( $x^2=1,60$ ,  $p= .074$ ). Arviointien tarpeellisuutta kuvaavan summuuttujan arvot vaihtelivat 2,1–3,2 ja suurimmillaan ne ovat Etelä-Savon ja Lapin ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien keskuudessa. Muiden taustatekijöiden ja arviointiasennoitumista kuvaavien ulottuvuuksien välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja (kuvio 73).

KUVIO 71. Arviointiasenteet ammatillisessa peruskoulutuksessa.



EU-tukialue selittää tilastollisesti merkitsevästi arviointien tarpeellisuutta. ( $\chi^2=2,94$ ,  $p= .034$ ). Arvioinnit koetaan tarpeellisiksi erityisesti harvaan asuttujen ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa. Heikoin arviointien tarpeellisuuteen asennoitumista kuvaava painoarvo on taantuvien teollisuusalueiden ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjien keskuudessa. Muiden taustamuuttujien ja arviointi asennoitumisen ulottuvuuksien suhteen ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

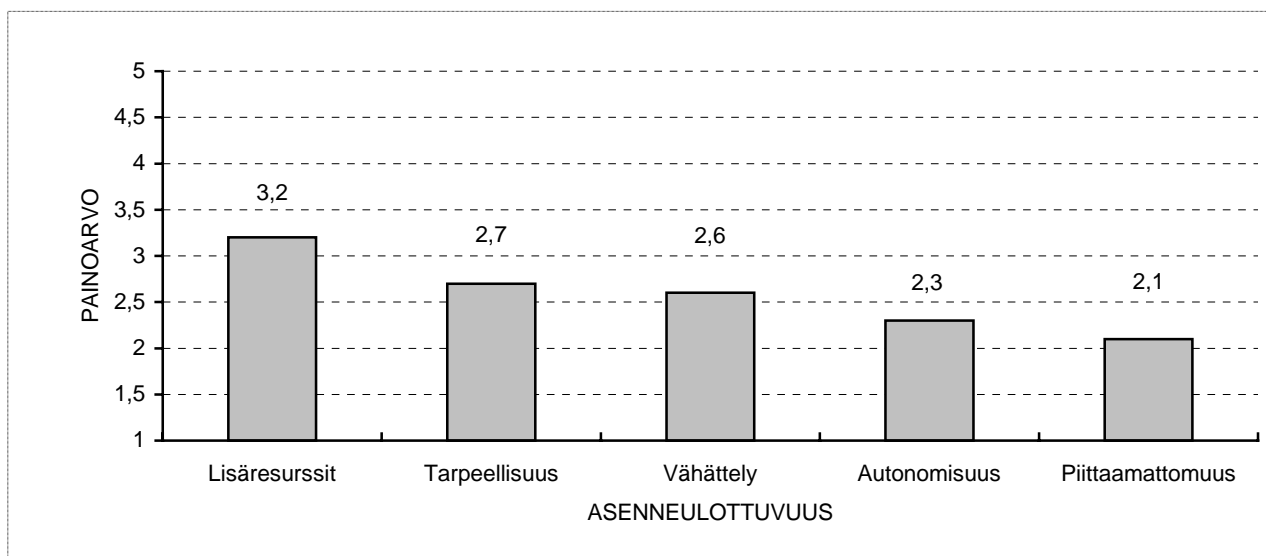
KUVIO 72. Arviointiasenteet ammatillisessa aikuiskoulutuksessa.



Vapaan sivistystyön ylläpitäjien arviointiin asennoitumisessa painottuivat arviointien lisäresurssointiin, tarpeellisuus ja vähättely, kun taas autonomisuus ja piittaamattomuus saivat heikoimpia painoarvoja. Khin-neliötestin mukaan EU-tukialue selittää tilastollisesti merkitsevästi piittaamattomuutta arvioinneista. Piittaamattomuuden ulottuvuuden painoarvot vaihtelevat 1,8–2,2 ja pienin se on tuen ulkopuolisten vapaan sivistystyön ylläpitäjien keskuudessa. Tuloksen mukaan harvaanasuttujen alueiden, maaseutualueiden ja taantuvien teollisuusalueiden vapaan sivistystyön ylläpitäjät suhtautuvat arviointiin välinpitämättömämmin verrattuna tuen ulkopuolisten alueiden

ylläpitäjiin. Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä ( $\chi^2=6,96$ ,  $p= .000$ ) Myös maakuntien välillä havaitaan lähes merkitseviä eroja piittaamattomuuden suhteen ( $\chi^2=1,94$ ,  $p= .013$ ). Piittaamattomuuden painoarvot ovat suurimpia Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalla sekä Satakunnan vapaan sivistystyön ylläpitäjien keskuudessa (kuvio 73).

KUVIO 73. Arviointiasenteet vapaassa sivistystyössä.



## 7A ARVIOIVAT JOHTOPÄÄTÖKSET

Selvitykselle asetettujen päämäärien mukaisesti on edellä analysoitu koulutusta koskevan lainsäädännön edellyttämän paikallisen tason arvioinnin toimivuutta perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillinen perus- ja aikuiskoulutuksen sekä vapaan sivistystyön näkökulmista.

### ***Koululakien mukainen koulutuksen järjestäjän ja ylläpitäjän vastuiden ja oikeuksien kokonaisuus ei aina toimi tarkoituksenmukaisella tavalla***

Kaikkein keskeisin ja merkityksellisin havainto on se, että koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien arviointi ei vielä ole toteutunut koulutusta koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Paikallisen tason arviointikulttuuri on vasta muotoutumassa. Vain suurimmissa kaupungeissa arviointityö on lähtenyt vireästi käyntiin. Selvityksen keskeisimmät johtopäätökset ovat seuraavat:

- 1) Koulutuksen arvioinnissa paikallisella tasolla ei vielä läheskään kaikilla järjestäjillä ja ylläpitäjillä ole arviointijärjestelmiä.
- 2) Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ovat useimmiten osoittaneet riittämättömästi taloudellisia ja henkilöresursseja koulutuksen arviointiin. Arviointia haittaavat myös tiedon keräämisen ja käsittelyn ongelmat sekä arviointitaidon puutteellisuus.
- 3) Koulutuksen arviointi on usein kapea-alaista ja yksipuolista. Kerätty tieto on tavallisimmin kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden tuottamaa kvantitatiivista tietoa. Toteutetuissa arvioinneissa korostetaan taloudellisuutta, hyödyllisyyttä ja ammattitaitoa.
- 4) Ulkoisia arviointeja hyödynnetään melko vähän.
- 5) Arviointien keskeisten tulosten julkistaminen etsii vielä muotoaan.
- 6) Perusopetuksessa oppilaiden, heidän vanhempiensa ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien yhteistyötä koulutuksen arvioinnissa ei ole riittävästi tiedostettu eikä vielä ole syntynyt vakiintuneita toimintatapoja.
- 7) Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät vielä läheskään kaikissa kunnissa ole tiedostaneet koulutuksen arvioinnin merkitystä, mikä osittain heijastuu välinpitämättömyytensä.
- 8) Uusien koululakien mukainen koulutuksen järjestäjän ja ylläpitäjän vastuiden ja oikeuksien kokonaisuus ei aina toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hallitus lakiesityksessään (HE86/1997) ja sivistysvaliokunta mietinnössään (SiVM 3/1998) lähtevät ajatuksesta, jossa joustavan ja väljän lainsäädännön tehtävänä on luoda mahdollisimman kattava turvaverkko, jotta sivistyksellinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus toteutuisivat mahdollisimman hyvin. Tällaisen koulutusjärjestelmän keskeisimpiä piirteitä ovat oppilaiden, opiskelijoiden ja heidän vanhempiensa oikeuksien turvaaminen ja sivistyksellisten vastuiden selkeyttäminen, koulutuksen laadun parantaminen, tasa-arvon edistäminen, ihmisen tukeminen mahdollisuuksissa elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, alueellisten ja paikallisten tarpeiden ottaminen huomioon ja mahdollisuudet erityyppisiin arvopainotuksiin. Näiden tavoitteiden turvaamisessa ja saavuttamisessa on paikallisen tason sivistyspolitiikan luomisella erittäin keskeinen merkitys, jossa koulutuksen arviointi on olennaista.

***Koulutuksen arviointi on monin paikoin suunnitelmatonta ja epäjohdonmukaista***

Tämän selvityksen tulokset koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien panostuksesta arviointiin eivät ole vielä rohkaisevia. Selvityksen tulokset osoittavat, että koulutuksen paikallinen arviointi on ainoastaan suurimmissa kaupungeissa riittävän systemaattista. Tarvitaan lisää suunnitelmallisuutta, jotta voidaan välttää epäjohdonmukaiset toimintalinjat. Tärkeä lähtökohta arviointityölle on koulutuksen paikallisen tason kehittäminen, joka perustuu selkeisiin näkemyksiin sekä kannustavaan tuki- ja ohjausjärjestelmään. Keskeisessä asemassa on myös arvioinnin tekijöiden ammattitaito ja sitoutuneisuus. Arviointi on nähtävä paikallisellakin tasolla koulutuksen laadun kehittämisen välineenä. Tältä perustalta on mahdollista kehittää toimiva kulloisenkin koulutuksen järjestäjän ja ylläpitäjän tarpeisiin soveltuva arviointijärjestelmä tai -ohjelma.

***Koulutuksen arviointi ei vielä ole monipuolista ja riittävän läpinäkyvää.***

Koulutuksen järjestäjän tai ylläpitäjän näkökulmasta paikallisen tason arvioinnin tarkoituksena on tuottaa koulutuksen kehittämistyössä ja päätöksenteossa tarvittavaa luotettavaa, korkeatasoista ja myös vertailun mahdollistavaa tietoa. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät eivät vielä hanki koulutuksen ulkoisia arviointeja riittävästi. Oppilaiden, opiskelijoiden sekä heidän vanhempiensa näkökulmasta paikallisen tason arvioinnin tulisi tukea ja tuottaa tietoa heidän valintojensa, opinnoissa menestymisen ja ihmisenä kasvamisen perusteeksi, jolloin myös luotettavien tietojen saaminen oppilaitoksen toiminnasta on tärkeää. Olennaista on myös koulutuksen arvioinnin sisällöllinen monipuolistaminen. Koulutuksen arvioinnissa tarvitaan sekä laadullista että määrällistä tietoa, ulkoisten arviointien hyödyntämistä ja läpinäkyvyyden turvaamista.

Selvityksen mukaan koulutuksen järjestäjillä ja ylläpitäjillä on ongelmia erityisesti arviointikohteiden valinnassa, tiedon keräämisessä ja käsittelyssä sekä arviointitaidoissa. Vastedes tulisikin kiinnittää runsaasti huomiota näiden asioiden selkeyttämiseen arviointikoulutuksen ja paikallisen tason arvioinnin organisointia tukevien kehittämishankkeiden avulla. Koulutuksen järjestäjien tulisi ottaa myös paremmin huomioon eri yhteistyötahot ja kehittää menetelmiä näiden puutteiden korjaamiseksi. Erityisen keskeistä tässä suhteessa on luottamuksen ilmapiirin luominen oppilaitosten henkilökunnan ja opetushallinnon sekä koulutuksesta paikallisella tasolla päättävien välille.

***Koulutuksen arvioinnissa on keskeistä taloudellisten voimavarojen ja ammattitaitoisen henkilöstön tarkoituksenmukainen allokointi.***

Erityisen keskeinen ongelma paikallisen tason arvioinnissa on suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta resurssointi. Koulutuksen järjestäjät eivät vielä ole osoittaneet arviointiin riittäviä taloudellisia eivätkä henkilöresursseja. Selvityksen pohjalta voitiin osoittaa, että sellaisissa kunnissa, joissa opetustoimesta vastasi päätoiminen ja pedagogisesti koulutettu henkilö, koulutuksen arviointi oli systemaattisempaa ja arvioinnin kehittämiseen oli kytketty myös koulutuksen tavoitteista paikallisella tasolla päättävät. Selvityksen mukaan päätoimisia opetustoimen hallinnollisia viranhaltijoita on ainoastaan 39–60 %. Tilastokeskuksen (1999) mukaan kasvatustieteellinen koulutus on ainoastaan 43 % koulutuksesta päätoimisesti vastaavilla hallinnollisilla viranhaltijoilla. Enemmistön muodostavat humanistisen ja taidealan, kaupallisen ja yhteiskuntatieteellisen tai luonnontieteellisen alan koulutuksen saaneet.

Paikallisella tasolla sivistys- ja koulutoimenjohtajilla yhteistyössä koulujen ja oppilaitosten rehtoreiden sekä päättäjien kanssa on ratkaisevan tärkeä merkitys arviointijärjestelmien tekemisessä. Tätä taustaa vasten on erittäin huolestuttavaa tieto siitä, että sellaisten päätoimisesti sivistyksestä ja koulutuksesta paikallisella tasolla vastaavien virnahaltijoiden lukumäärä, joilla on tehtävän edellyttämät pedagogiset ja hallinnolliset kva­lifikaatiot, on huomattavasti vähentynyt.

***Arvioinnilla ei suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta ole vielä vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa.***

Selvitys osoittaa, että koulutuksen ylläpitäjät eivät kaikkialla ole tiedostaneet koulutuksen arvioinnin merkitystä. Arvioinnilla ei suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta ole vielä vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa. Ongelmia esiintyy arviointikohteiden valinnassa ja menetelmien käytössä. Erityisen keskeisessä asemassa ovat koulutuksen tavoitteista paikallisella tasolla päättävät. Valtuuston ja virkamiesten valmiuksien kehittämiseen tulisi kiinnittää huomiota, jotta he tiedostavat oikeutensa, vastuunsa ja velvollisuutensa saada mahdollisimman korkeatasoista arvioivaa tietoa koulutuksen kulloistenkin tavoitteiden toteutumisesta. Tämä edellyttää entistä selkeämpiä tavoitteita ja sitä, että heidän valmiuksiaan koulutuksen arvioinnin alalla tulisi kohentaa monin eri tavoin esimerkiksi täydennyskoulutuksen ja kehittämishankkeiden avulla. Kuntapäättäjiltä edellytetään lisäksi tahtoa toimia aktiivisesti paikallisella tasolla. Paikallisen tason arviointi on koulutuksen kehittämisen väline, jonka avulla on mahdollisesta turvata korkeatasoinen koulutustarjonta sekä laadullisesti että määrällisesti. Tämän haasteen toteuttamisessa ratkaisevassa asemassa on luonnollisesti opetustoimen henkilöstö. Päämäärätietoinen koulutuksen arvioinnin kehittämistyö ja toimintaan osoitettu, hyvin koulutettu henkilöstö muodostaa perustan korkeatasoisesti, tehokkaasti ja joustavasti toimivalle koulutusjärjestelmän kehittämiselle sekä kansallisella että paikallisella tasolla.

## 7B UTVÄRDERANDE SLUTLEDNINGAR

Ändamålsenligheten av den lokala utvärdering av utbildningen som lagstiftningen förutsätter har i det föregående analyserats i enlighet med de mål som uppställts för kartläggningen av utvärderingsverksamheten inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen och vuxenutbildningen samt det fria bildningsarbetet.

***Det ansvar och de rättigheter som enligt skollagarna tillfaller utbildningsarrangörerna och läroanstalternas huvudmän fungerar inte alltid på ett ändamålsenligt sätt***

Den centralaste och mest betydelsefulla iakttagelsen är den, att den utvärdering arrangörerna och huvudmännen gör inte alltid har blivit genomförd på det sätt som lagstiftningen förutsätter. På det lokala planet är utvärderingskulturen ännu på framväxt. Endast i de större städerna har utvärderingen på allvar kommit i gång. De centralaste slutledningarna av kartläggningen är:

- 1) Inte ens närmelsevis alla arrangörer och huvudmän på det lokala planet har något system till grund för sin utvärdering av utbildningen.
- 2) Arrangörerna och huvudmännen har för det mesta anvisat otillräckliga ekonomiska och personalresurser för utvärderingen av utbildningen. Utvärderingen försvåras även av problemen i anslutning till insamlingen och hanteringen av uppgifterna och av bristfälliga utvärderingsfärdigheter,
- 3) Utvärderingen är ofta snäv och ensidig. De uppgifter som samlats in är ofta kvantitativ information som producerats med hjälp av förfrågningar, utvärdering av inlärningsresultaten och olika slag av skriftliga källor. I de utvärderingar som gjorts betonar man ekonomi, nytta och rätt yrkeskompetens,
- 4) externa utvärderingar utnyttjas mycket sparsamt.
- 5) Offentliggörandet av utvärderingarnas centrala resultat har inte ännu funnit sin form.
- 7) Man är inte ännu tillräckligt på det klara med betydelsen av att elever, föräldrar, arrangörer och huvudmän samarbetar vid utvärderingen. Allmänt erkända verksamhetsformer för detta har inte heller ännu utkristalliserats.
- 8) Arrangörerna och huvudmännen har inte ännu i ens närmelsevis alla kommuner kommit till insikt om betydelsen av att utvärderingar görs. Detta kommer till en del fram i form av likgiltighet.
- 9) Det ansvar och de rättigheter som enligt skollagarna tillfaller arrangörerna av utbildning och läroanstalternas huvudmän fungerar inte alltid på ett ändamålsenligt sätt

Regeringen utgår i sin proposition (RP 86/1997) och kulturutskottet i sitt betänkande (KuU 3/1998) från tanken, att man genom en smidig lagstiftning med tillräckligt spelrum kan skapa ett säkerhetsnät som är så täckande, att jämlikheten i utbildningen och jämställdheten i samhället kan förverkligas så väl som möjligt. De centralaste dragen för detta slag av lagstiftning är att trygga elevernas, de studerandes och föräldrarnas rättigheter, att tydliggöra ansvarerna i anslutning till utbildning, att förbättra utbildningens kvalitet, att främja jämlikheten, att stödja människornas möjligheter till livslångt lärande och självutveckling, att beakta regionala och lokala behov och möjligheterna att göra egna värdesatningar. För att kunna uppnå och säkerställa dessa mål är det viktigt att det går att skapa en lokal utbildningspolitik, där utvärderingen av utbildningen intar en central position.

### ***Utvärderingen av utbildningen sker på många håll planlöst och inkonsekvent***

De resultat denna utredningen gett beträffande arrangörarnas och huvudmännens satsningar på utvärdering är inte ännu uppmuntrande. Resultaten visar, att utvärderingen endast i de större städerna är tillräckligt systematisk. Det behövs större planmässighet för att kunna undvika aktionslinjer som är inkonsekventa. En viktig utgångspunkt för utvärderingen av utbildningen är att man utvecklar utbildningen på lokalplanet så, att den vilar på klara visioner och ett uppmuntrande stöd- och styrsystem. Centralt är även att de som gör utvärderingarna är yrkeskunniga och engagerade. Utvärderingen bör ses också på det lokala planet som ett medel att utveckla utbildningens kvalitet. Utgående från denna grund är det möjligt att utveckla ett utvärderingssystem eller –program som är lämpligt för varje enskild arrangör eller huvudman.

### ***Utvärderingen av utbildningen är inte ännu mångsidig och tillräckligt transparent***

Ur arrangörens eller huvudmannens synvinkel är syftet med den lokala utvärderingen av utbildningen att producera tillförlitlig, högklassig och även jämförbar information, vilken behövs för utvecklandet av utbildningen och beslutsfattandet. Arrangörerna och huvudmännen skaffar sig inte tillräckligt med externa utvärderingar till stöd för sitt arbete. Sett ur elevernas, de studerandes och föräldrarnas synvinkel är den lokala utvärderingens uppgift att stödja och att producera den information som behövs för de framtida studievalen, framgången i studierna och tillväxten som människa. Härvid är det ävenledes viktigt att kunna få tillförlitliga uppgifter om läroanstaltens verksamhet. Väsentligt är vidare att utvärderingen till sitt innehåll görs mera mångsidig. För utvärderingen av utbildningen behövs både kvalitativ och kvantitativ information, utnyttjande av externa utvärderingar och säkerställandet av verksamhetens transparens.

Enligt kartläggningen har arrangörerna och huvudmännen problem speciellt med att välja utvärderingsobjekt och att samla in och hantera information, samt också med färdigheterna i genomföra utvärdering. Man borde därför i fortsättningen fästa tillräckligt avseende vid att tydliggöra dessa saker med hjälp av fortbildning och utvecklingsprojekt som stöder organiseringen av utvärderingen på lokalplanet. Utbildningsarrangörerna borde även bättre beakta möjligheterna att samarbeta med andra parter och utveckla metoder för att rätta till bristerna. Särskilt centralt härvidlag är att ett förtroligt klimat etableras mellan läroanstaltens personal, undervisningsförvaltningen och de instanser som lokalt fattar beslut om utbildningen.

### ***Vid utvärderingen av utbildningen är det centralt med en ändmålsenlig allokering av de ekonomiska resurserna och en yrkeskunnig personal***



Allokeringen av resurser är med undantag för de större städerna ett synnerligen centralt problem inom utvärderingen på det lokala planet. Utbildningens arrangörer har inte ännu anvisat tillräckligt med ekonomiska resurser eller personalresurser för verksamheten. Kartläggningen visade, att i de kommuner, där ansvaret för undervisningsväsendet ålagts en heltidsanställd och pedagogiskt utbildad person var utvärderingen av utbildningen mera systematisk och på dessa håll hade till utvecklingen av utvärderingsverksamheten i kommunen även knutits personer som är med om att fatta beslut om utbildning på lokalplanet. Enligt kartläggningen utgjorde de heltidsanställda förvaltningstjänstemän inom utbildningen endast 39 – 60 % av samtliga. Enligt Statistikcentralen (1999) hade endast 43 % av dem pedagogisk utbildning. Majoriteten var personer med humanistisk utbildning, utbildning inom konst, merkantil utbildning eller utbildning på något samhällsvetenskapligt eller naturvetenskapligt område.

På lokalplanet har skoldirektören i samvekan med skolornas rektorer och beslutsfattarna en avgörande betydelse då utvärderingssystemen utarbetas. Mot bakgrunden av detta är det mycket oroväckande att se, att antalet heltidsanställda och pedagogiskt utbildade personer som på det lokala planet bär ansvaret för utbildning och som har de pedagogiska och administrativa kvalifikationer som behövs har märkbart minskat.

***Utvärderingen har med undantag för de större städerna inte ännu etablerat sig i det lokala beslutsfattandet***

Kartläggningen visar, att skolornas huvudmän inte på alla håll fått klart för sig betydelsen av att utvärdera. Utvärderingen har med undantag för de större städerna inte ännu fått en etablerad funktion i det lokala beslutsfattandet. Det uppstår problem i samband med valet av utvärderingsobjekt och användningen av metoder. En speciellt central ställning har de personer på det lokala planet som fattar beslut om utbildningens mål. Man borde fästa avseende vid fortbildningen av kommunenernas fullmäktige och tjänstemän, ge dem bättre färdigheter så att de är på det klara med och förstår sina rättigheter, sitt ansvar och sina skyldigheter att samla in så högklassiga och utvärderande uppgifter som möjligt om hur väl de mål som uppställts för utbildningen har uppnåtts. Detta kräver klarare mål än hittills och att färdigheterna på utvärderingens område förkovras på olika sätt, till exempel med hjälp av fortbildning och olika utvecklingsprojekt. Av kommunens beslutsfattare krävs vidare vilja att aktivt verka på det lokala planet. Utvärdering på lokalplanet är ett medel för utveckling av utbildningen, med vars hjälp det är möjligt att trygga ett utbildningsutbud som både kvalitativt och kvantitativt är högklassigt. Vid genomförandet av denna utmaning står personalen inom undervisningsväsendet givetvis i nyckelställning. Ett målinriktat arbete för utveckling av utvärderingen av utbildningen samt en välutbildad personal, som är i stånd att förverkligade denna målsättning såväl nationellt som lokalt, är grunden för den vidare utvecklingen av utbildningssystemet så, att det blir högklassigt, effektivt och smidigt.

## LÄHTEET

- EC Structural Funds 1999 The Means Collection: Evaluating Socio-Economic Programmes. Office for official publications of the European Communities. L-2985 Luxemburg.
- Fullan, M. 1994 Muutosvoimat. Koulunuudistuksen perusteiden pohdintaa. Helsinki: Painatuskeskus
- HE 1997/86 Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hargreaves, A. 1995 Renewal in the age paradox. *Educational Leadership* 52 (7), 14-19.
- House, E. R. 1993 Professional Evaluation. Newbury Park: Sage.
- Jakku-Sihvonen, R & Hämäläinen, K 2000 Laatu koulutuksen laatu politiikkaan. Moniste 11/2000. Helsinki
- Kogan, M. 1986 Education accountability. An Analytic Overview. Hutchinson: London.
- Konttinen, R. 1995 Arvostelusta näyttöön - koulutuksen arvioinnin kehityspiirteitä Suomessa. Teoksessa Takala, S. (toim.) Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. 9-21.
- L1147/1996 Kuntien valtionosuuslaki
- L628/1998 Perusopetuslaki.
- L629/1998 Lukiolaki.
- L630/1998 Laki ammatillisesta perusopetuksesta.
- L631/1998 Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta.
- L632/1998 Laki vapaasta sivistystyöstä.
- L635/1998 Laki opetus- ja kulttuuritoimenrahoituksesta.
- Laitinen, T. 1999 Siirtoja koulutuksen ohjausjärjestelmässä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvulla.
- Laukkanen, R. 1998 Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5. Jyväskylän yliopisto.
- Laukkanen 1995, R. Tilivelvollisuus ja koulutusjärjestelmän arviointi. Teoksessa Takala, S. (toim.) Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. 39-51.
- Little, J. W. 1990 Teachers as colleagues. Teoksessa Lieberman, A. (toim.) Schools as collaborative cultures: creating the future now. Falmer Press: Lontoo, 165-193.
- Louis, K. S. 1994 Beyond managed change: rethinking how schools improve. *Schools effectiveness and school improvement* 5 (1), 2-24.
- Lundgren, U. 1990 Educational policymaking, decentralisation and evaluation. Teoksessa Granheim, M & Kogan, M & Lundgren, U. (toim.) Evaluation as policymaking. Introducing evaluation into a national decentralised educational system. Jessica Kingsley: Lontoo. 23-41.

- Niemi, E. K. 1997 Valtionosuusjärjestelmän perusteet sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus. Moniste 29/ 1997.
- Nikkanen, P. & Lyytinen, H. 1996 Oppiva koulu ja itsearviointi. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Opetushallitus 1998 Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Helsinki 1998.
- Raivola, R. 1995 Mitä evaluaatio on ja mihin sitä tarvitaan. Teoksessa Kajanto, A. (toim.) Aikuiskoulutuksen arviointi. Panoraamoja ja lähikuvia. Aikuiskasvatuksen 36. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura. Gummerus: Jyväskylä 1995.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- Temmes, M. 1994 Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus: Helsinki.
- Tilastokeskus 1993 Koulutoimen johtajien, sivistystoimen hallinnollisten johtajien ja koulutoimen hoitajien lukumäärät koulutusalan ja koulutusasteen mukaan maakunnittain. Kunnallinen henkilökisteri 1993, Tilastokeskus.
- Tilastokeskus 1995 Koulutoimen johtajien, sivistystoimen hallinnollisten johtajien ja koulutoimen hoitajien lukumäärät koulutusalan ja koulutusasteen mukaan maakunnittain. Kunnallinen henkilökisteri 1995, Tilastokeskus.
- Tilastokeskus 1997 Koulutoimen johtajien, sivistystoimen hallinnollisten johtajien ja koulutoimen hoitajien lukumäärät koulutusalan ja koulutusasteen mukaan maakunnittain. Kunnallinen henkilökisteri 1997, Tilastokeskus.
- Tilastokeskus 1998 Tilastokeskuksen aikuiskoulutustilasto 1998.
- Tilastokeskus 1999 Koulutoimen johtajien, sivistystoimen hallinnollisten johtajien ja koulutoimen hoitajien lukumäärät koulutusalan ja koulutusasteen mukaan maakunnittain. Kunnallinen henkilökisteri 1999, Tilastokeskus.