



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS

KEHITTÄVÄ ARVIOINTI SUOMEN VALINTANA

Yli kolme vuosikymmentä suomalaisen
korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia

Mira Huusko | Riitta Pyykkö

JULKAISUT 25:2022

KEHITTÄVÄ ARVIOINTI SUOMEN VALINTANA

Yli kolme vuosikymmentä suomalaisen
korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia

Mira Huusko
Riitta Pyykkö



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 25:2022

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)

TAITTO PunaMusta

ISBN 978-952-206-693-0 pdf

ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)

PAINATUS PunaMusta Oy, Helsinki

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI)

Julkaisun nimi

Kehittävä arviointi Suomen valintana – Yli kolme vuosikymmentä suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia

Tekijät

Mira Huusko & Riitta Pyykkö

Julkaisun tavoitteena on kuvata 1980-luvulta tähän päivään suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia ja siinä tapahtuneita muutoksia. Eurooppalaiset laadunvarmistuksen periaatteet (*Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area, ESG 2015*) muodostavat perustan Euroopan korkeakoulutusalueeseen (*European Higher Education Area, EHEA*) kuuluvien maiden korkeakoulujen ulkoiselle laadunarvioinnille. Kansalliset korkeakoulutuksen ulkoisen laadunarvioinnin ratkaisut ovat kuitenkin erilaisia.

Suomessa korkeakoulutuksen ulkoiset laadunarvioinnit ja auditoinnit noudattavat kehittävän arvioinnin periaatteita. Suomen lähestymistapa on moneen muuhun, usein ohjelmapohjaista akkreditoimallia soveltavaan Euroopan maahan verrattuna kokonaisvaltainen. Lähtökohtana on korkeakoulujen autonomia ja vastuu oman toiminnan kehittamisestä. Auditoinneissa tarkastellaan koko korkeakoulua. Koulutuksen lisäksi auditoinnin kohteena ovat tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Julkaisussa kuvataan suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia ja sen muutoksia. Julkaisussa vastaamme kysymyksiin:

- Miten suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoinen laadunarviointi on edennyt historiallisena jatkumona?
- Miten Bolognan prosessi ja Laadunvarmistuksen periaatteet ja suositukset eurooppalaisella korkeakoulutusalueella (ESG) ovat vaikuttaneet suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoiseen laadunarviointiin?

Julkaisussa suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia tarkastellaan historiallisena jatkumona. Aloitamme ajasta ennen Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamista ja kuvaamme arviointitoimintaa ensimmäisistä tutkimuksen arvioinneista alkaen. Kansallisella tasolla lähtökohtana oli aluksi yleinen suunnittelun ja seurannan vahvistuminen julkisella sek-

torilla. Korkeakoulutuksen kannalta olennainen ratkaisu on 1980-luvulta lähtien ollut korostaa korkeakoulujen omaa vastuuta toimintojensa kehittämisestä ja tuloksellisuuden seurannasta, ei vain ulkoista kontrollia. Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamisvaiheessa vuonna 1995 päätettiin perustaa yksi yhteinen korkeakoulujen arviointineuvosto ammattikorkeakouluille ja yliopistoille. Bolognan prosessin käynnistyttyä Berliinin julkilausumassa vuonna 2003 ohjeistettiin myös kansallisia järjestelmiä. Suomen vastaus oli korkeakoulujen auditointien aloittaminen ja vakiinnuttaminen. Auditoinneissa sovelletaan kummallekin korkeakoulusektorille samaa auditointimallia. Jokainen edellä kuvattu vaihe on ollut erilainen, mutta yhteistä niille on sitoutuminen kehittävän arvioinnin ajatukseen. Nykyisin kehittävä arviointi vahvistetaan jopa Karvia koskevassa asetuksessa. Arviointiorganisaation, korkeakoulujen ja ministeriön kesken on selkeä työnjako, mikä on osaltaan edistänyt arviointien hyväksyttävyyttä korkeakouluissa.

Suomessa korkeakoulutuksen arviointitoiminnan kehitykseen ovat vaikuttaneet sekä kansalliset että kansainväliset, erityisesti eurooppalaiset, suuntaukset. 2000-luvun aikana tärkein vaikuttaja Euroopassa on ollut Bolognan prosessi, joka teki korkeakoulutuksen kansallisen arviointipolitiikan muutoksen välttämättömäksi. Bolognan prosessilla ja ESG:n molemmilla versioilla (2005; 2015) on ollut vaikutusta suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoiseen laadunarviointiin. Suomen auditointijärjestelmä kehitettiin samanaikaisesti ESG:n kehittämisen kanssa, ja Suomi liittyi varhaisessa vaiheessa eri laadunarvioinnin eurooppalaisiin organisaatioihin.

Sammanfattning

Utgiven av

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU)

Publikationens namn

Utvecklande utvärdering som Finlands val – Över tre decennier av extern kvalitetsbedömning av den finländska högskoleutbildningen

Författare

Mira Huusko & Riitta Pyykkö

Syftet med publikationen är att från 1980-talet till idag beskriva den externa kvalitetsutvärderingen av den finländska högskoleutbildningen och de förändringar som skett. De europeiska principerna för kvalitetssäkring (*Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area, ESG 2015*) utgör grunden för den externa kvalitetsutvärderingen av högskolorna i länder som hör till det europeiska högskoleområdet (*European Higher Education Area, EHEA*). De nationella lösningarna för extern kvalitetsutvärderingen av högskoleutbildningen är dock olika.

I Finland följer högskoleutbildningens externa kvalitetsutvärdering och auditeringar utvecklande utvärderingsprinciper. Finlands förhållningssätt är helhetsbetonat jämfört med många andra europeiska länder som ofta tillämpar en programbaserad ackrediteringsmodell. Utgångspunkten är högskolornas autonomi och ansvar för utvecklingen av den egna verksamheten. Vid auditeringarna granskas hela högskolan. Utöver utbildning omfattar auditeringen forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt verksamhetens samhälleliga genomslagskraft.

I publikationen beskrivs den finländska högskoleutbildningens externa kvalitetsbedömning och förändringar i den. I publikationen svarar vi på frågorna:

- Hur har den externa kvalitetsutvärderingen av den finländska högskoleutbildningen framskridit som ett historiskt kontinuum?
- Hur har Bolognaprocessen och principerna och rekommendationerna för kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet (ESG) påverkat den externa kvalitetsutvärderingen av den finländska högskoleutbildningen?

I publikationen granskas den externa kvalitetsutvärderingen av den finländska högskoleutbildningen som ett historiskt kontinuum från tiden innan Utvärderingsrådet för högskolor grundades. På nationell nivå var utgångspunkten till en början en allmän förstärkning av planeringen och uppföljningen inom den offentliga sektorn. En för högskoleutbildningen väsentlig lösning har

sedan 1980-talet varit att betona högskolornas eget ansvar för utvecklingen av sin verksamhet och uppföljningen av resultaten, inte bara den externa kontrollen. När Utvärderingsrådet för högskolor grundades 1995 beslöt man att inrätta ett gemensamt råd för utvärdering av högskolorna för yrkeshögskolor och universitet. I Berlinförklaringen från 2003, när Bologna-processen inleddes, gavs också starka riktlinjer för de nationella systemen. Finlands svar var att inleda och etablera auditeringar av högskolorna. Vid auditeringarna tillämpas samma auditeringsmodell för båda högskolesektorerna. Varje skede som beskrivs ovan har varit annorlunda, men gemensamt för dem är att förbinda sig till tanken på utvecklande utvärdering. Den nuvarande utvecklande utvärderingen fastställs till och med i förordningen om NCU. Utvärderingsorganisationen, högskolorna och ministeriet har en tydlig arbetsfördelning, vilket har främjat godkännandet av utvärderingarna vid högskolorna.

I Finland har utvecklingen av utvärderingsverksamheten inom högskoleutbildningen påverkats av både nationella och internationella, i synnerhet europeiska, inriktningar. Under 2000-talet har den viktigaste påverkaren i Europa varit Bologna-processen, som gjorde det nödvändigt att ändra den nationella utvärderingspolitiken för högskoleutbildningen. Bologna-processen och ESG:s båda versioner (2005; 2015) har haft en klar inverkan på den externa kvalitetsutvärderingen av den finländska högskoleutbildningen. Finlands auditeringssystem utvecklades parallellt med utvecklingen av ESG och Finland anslöt sig i ett mycket tidigt skede till olika europeiska organisationer kvalitetsutvärdering.

Publisher

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC)

Name of publication

Enhancement-led evaluation as Finland's choice – Over three decades of external quality assessment of Finnish higher education

Authors

Mira Huusko & Riitta Pyykkö

The objective of this publication is to describe the external quality assessment of Finnish higher education from the 1980s to today and the changes that have taken place in it. In the European Higher Education Area (EHEA) countries, *the Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area* (ESG 2015) form the basis for the external quality assessment of higher education institutions. However, national solutions for external quality assessment in higher education differ from each other.

In Finland, external quality assessments and audits of higher education follow the principles of enhancement-led evaluation. Compared to many other European countries where a programme-based accreditation model is applied, Finland's approach is comprehensive. The starting point is the autonomy of higher education institutions and responsibility for developing their own activities. In the audits, the entire higher education institution is examined. In addition to education, the audit targets research, development and innovation activities and the societal impact of the operation.

This publication describes the external quality assessment of Finnish higher education and its changes. In the publication, we answer the following questions:

- How has the external quality assessment of Finnish higher education progressed as a historical continuum?
- How have the Bologna Process and the Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (ESG) influenced the external quality assessment of Finnish higher education?

The publication examines the external quality assessment of Finnish higher education as a historical continuum, starting from the time before the establishment of the Finnish Higher Education Evaluation Council. At the national level, the starting point was the general strengthening of planning and monitoring in the public sector. Since the 1980s, the key solution for higher education

has been to emphasise the higher education institutions' own responsibility for developing their activities and monitoring their performance, not only external control. At the time of establishing the Finnish Higher Education Evaluation Council in 1995, it was decided that one joint Council would be established for universities of applied sciences and research universities. Following the launch of the Bologna process, the Berlin Declaration of 2003 also provided strong guidance to national systems. Finland's response was to start and establish audits of higher education institutions. The same audit model applies to both higher education sectors. Each of the phases described above has been different, but a commitment to the idea of enhancement-led evaluation is common to them. Nowadays, enhancement-led evaluation is even confirmed in decrees that concern FINEEC. There is a clear division of labour between the evaluation organisation, higher education institutions and the ministry, which has promoted the acceptability of evaluations in higher education institutions.

In Finland, the development of higher education evaluation activities has been influenced by both national and international trends, especially European ones. During the 2000s, the Bologna Process, which made a change in the national evaluation policy for higher education necessary, has been the most important driver in Europe. The Bologna Process and both versions of ESG (2005; 2015) have had a clear impact on the external quality assessment of Finnish higher education. The Finnish audit system was developed in parallel with the development of the ESG, and Finland joined the various European quality assessment organisations at a very early stage.

Tiivistelmä	3
Sammanfattning.....	5
Summary	7
1 Johdanto	11
2 Taustalla kehittämislait ja KOTA-työryhmän muistio	17
2.1 Tieteenala-arvioinneista tiedonkeruiden systematisointiin.....	19
2.2 Ensimmäiset kokonaisisarviointikokeilut ja koulutusala-arvioinnit alkoivat.....	21
2.3 Kehittävä arviointi korkeakoulujen arviointien perustana.....	22
3 Korkeakoulujen arviointineuvoston perustaminen	25
3.1 Arvioinnit keskeisiä ammattikorkeakoulujen perustamisessa	27
3.2 Yliopistojen kokonaisarvioinnit ja koulutusala-arvioinnit jatkuivat.....	29
4 Laadunarviointi osana Bolognan prosessia.....	33
4.1 Laadunvarmistus keskeistä Bolognan prosessin alkuperäisissä tavoitteissa.....	34
4.2 Eurooppalaiset periaatteet täsmentyvät	37
5 Auditoinnit Suomen vastaus eurooppalaisiin linjauksiin.....	41
5.1 Ensimmäisellä auditointikierroksella rakennettiin laatujärjestelmiä.....	44
5.2 Toinen auditointikierros keskittyi laatujärjestelmien kehittämiseen	46
5.3 Kolmannella auditointikierroksella keskiössä korkeakoulujen kyky kehittää toimintaansa.....	48
6 Euroopan maiden erilaiset ratkaisut	53
7 Tulevaisuuden haasteet muuttuvassa toimintaympäristössä.....	59
7.1 Uusia avauksia eurooppalaisessa korkeakoulutuksessa.....	61
7.2 Kohti neljättä auditointikierrosta.....	63
Lähteet	67

Johdanto

1

Euroopan ensimmäiset kansalliset korkeakoulutuksen arviointijärjestelmät syntyivät 1980-luvulla: Ranskassa vuonna 1984 sekä Iso-Britanniassa ja Alankomaissa vuonna 1985 (Bernhard 2011, 540). Ennen vuotta 1990 näiden kolmen maan lisäksi Euroopassa oli käytössä vain Tanskassa korkeakoulutuksen ulkoinen laadunvarmistusmalli ja sitä toteuttava itsenäinen arviointiorganisaatio. Suomessa, Norjassa ja Liettuassa korkeakoulujen arviointitoiminta alkoi 1990-luvulla, ja mallia niihin otettiin jo olemassa olevista järjestelmistä. (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 62; Huisman 2019, 1; Pyykkö ym. 2013, 16.) Suomessa korkeakoulutuksen arvioinnit alkoivat yliopistojen kokonaisarvioinneilla, koulutusala-arvioinneilla, opetuksen huippuyksikkövalinnoilla sekä ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen liittyvillä toimilupa-arvioinneilla.

Korkeakoulutuksen laadunvarmistus sai varsinaisen sysäyksen 1990-luvun alussa, jolloin Euroopan komissio rahoitti Maastrichtin sopimuksen jälkeen laadunvarmistuskäytänteitä kartoittavia selvityksiä (Ursin 2007, 15; van Vught & Westerheijden 1993). Euroopan yliopistojen rehtorien neuvostojen korkeakoulujen arviointiohjelma *Institutional Evaluation Programme* aloitti vuonna 1993. Toiminta jatkuu edelleen vuonna 2001 perustetussa Euroopan yliopistojen järjestö EUA:ssa. Vuonna 1995 toteutettiin Euroopan unionin pilottiprojekti korkeakoulutuksen laadun arvioimiseksi *European Pilot Programme for Evaluating Quality in Higher Education* (European commission 1995). Vuosina 1994–1995 pilottiprojektissa kehitettiin neljän maan kokemusten pohjalta jäsenmaiden käyttöön arvioinnin nelivaiheinen toteutustapa: arvioinnin suunnittelu, itsearviointi, arviointivierailu ja arviointiraportti (Pyykkö ym. 2013, 16), mikä oli ollut aiemmin käytössä jo ainakin Ruotsissa ja Alankomaissa.

Vuonna 1998 hyväksyttiin Euroopan neuvoston suositukset korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen yhteistyön ja verkostojen kehittämiseksi (European commission 1998). Suosituksissa esitettiin tavoite, että EU:n jäsenmaat perustavat kansalliset korkeakoulutuksen laadunvarmistusjärjestelmät. Vuodesta 1998 lähtien Euroopan korkeakoulutusalueen rakentamiseen tähtäävä Bolognan prosessi alkoi ohjata myös korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen kehittymistä. Prahan ministerikokouksen julkilausuma vuonna 2001 pohjautuu osin edellä mainitulle Euroopan neuvoston suositukselle ja konkretisoi sitä edelleen (OPM 2004, 22). Vuoden 2003 ja 2005 ministerikokoukset

olivat laadunarvioinnin kannalta vaikuttavimmat: Berliinissä vahvistettiin yhteiset linjaukset laadunvarmistusjärjestelmien viitekehikseksi ja Bergenissä hyväksyttiin eurooppalaisten periaatteiden (ESG 2005) ensimmäinen versio.

Tässä julkaisussa kuvataan suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia ja sen muutoksia kehittävän arvioinnin toteuttajana ja eurooppalaisten vaikutteiden välittäjänä. Julkaisussa kysymme:

- Miten suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoinen laadunarviointi on edennyt historiallisena jatkumona?
- Miten Bolognan prosessi ja Laadunvarmistuksen periaatteet ja suositukset eurooppalaisella korkeakoulutusalueella (ESG) ovat vaikuttaneet suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoiseen laadunarviointiin?

Kolmas korkeakoulujen auditointikierron on tätä kirjoitettaessa syksyllä 2022 Suomessa noin puolessa välissä, ja kohta aloitetaan uuden auditointi- tai vastaavan mallin suunnittelu. Suunnitteluvaiheessa on hyvä tarkastella sitä, miten tähän on tultu. Tässä julkaisussa emme katso laadunhallinnan ulkoisen arvioinnin historiaa ainoastaan Bolognan prosessin kautta (vrt. Huusko & Pyykkö 2021), vaan otamme mukaan sitä aiemman historian sekä kansallisen kehityksen näkökulmat. EU-komission tavoitteena on korkeakoulutuksen nykyistä tiiviimpi yhteistyö ja suurempi yhtenäisyys eri maiden korkeakoulujen välillä, ja siksi esimerkiksi yliopistoalliansseissa mukana oleville suomalaisten korkeakoulujen toimijoille on tärkeä ymmärtää laadunhallintaa ja -arviointia laajemmin. Suomen mallin tarkastelulla voi olla kansainvälistä kiinnostavuutta, sillä Euroopan arviointiorganisaatioiden piirissä on havaittavissa muutosta siirtyä tutkinto-ohjelmien akkreditoineista koko korkeakoulun tai korkeakoulujärjestelmän tarkasteluihin (Dakovic & Gover 2021, 1).

Aineistona on käytetty tutkimuskirjallisuutta, Korkeakoulujen arviointineuvoston ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja sekä korkeakoulutuksen ulkoisen laadunarvioinnin historiaa kuvaavia teoksia. Suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunvarmistusta, -hallintaa ja -arviointia on tarkasteltu monissa julkaisuissa (esim. Huusko 2009; Liuhanen 2007; Moitus ym. 2020; Overberg 2019; Saarinen 1995; Salminen 2004; Pyykkö 2010; Pyykkö ym. 2013), mutta halusimme selvittää aihetta aiempia julkaisuja kokonaisvaltaisemmin. Vastaavaa tarkastelua on tehty Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa (Karvi) eri koulutusasteiden laadunhallintaa käsittelevässä julkaisussa (Huusko ym. 2021), jossa todetaan eri koulutusasteiden laadunhallinnan kehitys. Suomessa ei ole ollut vuosikymmeniä esimerkiksi koulutarkastajia tai oppimateriaalien ennakkotarkastusta (ks. myös Atjonen 2015, 34). Usealla koulutusasteella kansallinen opetussuunnitelma tarkoittaa perusteita, jonka pohjalta koulut ja opettajat tekevät pedagogisia ratkaisuja. Tämä kertoo vastuun koulutuksen laadusta olevan oppilaitoksissa.

Julkaisussa tarkastellaan suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia ensimmäisestä kehittämislaista lähtien. Korkeakouluissa ulkoista laadun arviointia ja seuranta ei ennen 1980-lukua ollut käytännössä lainkaan. Ensimmäinen kehittämislaki vuonna 1966 ei edes maininnut arviointia,

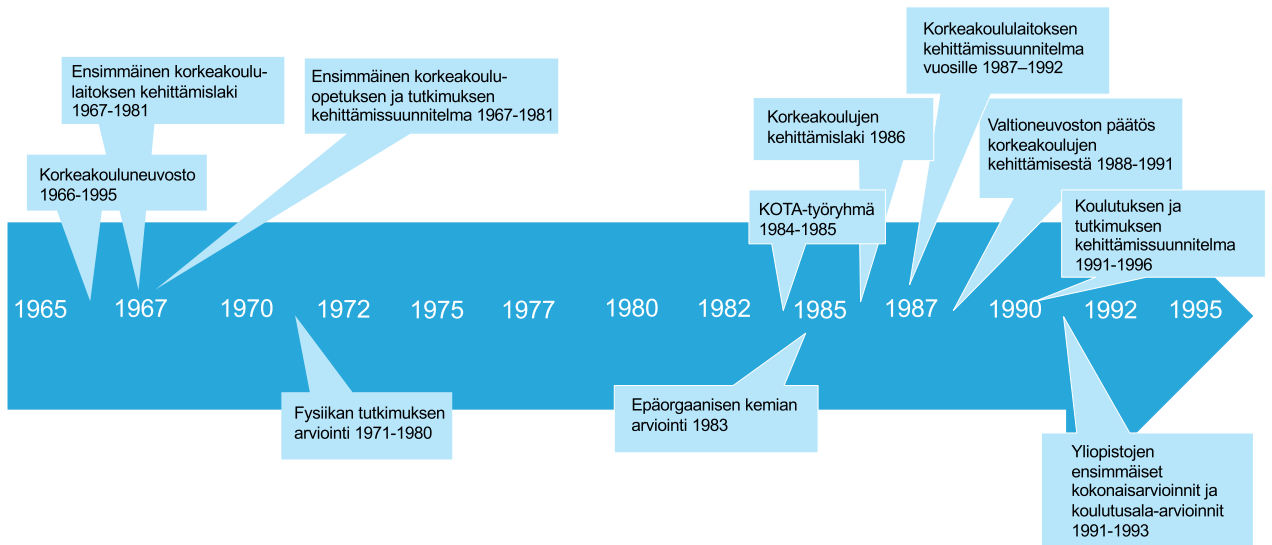
vaan arviointi tuli mukaan kehittämiseen vasta myöhemmin. Yliopistojen ja myöhemmin myös ammattikorkeakoulujen tulosvastuu ja rahoitusmallit ovat lisänneet merkittävästi myös muuta toiminnan raportointia. Julkaisussa kuvataan aluksi arviointitoimintaa ennen Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamista, kehittävän arvioinnin alkuaikoja ja ensimmäisiä korkeakoulujen arviointiprojekteja. Seuraava vaihe oli Korkeakoulujen arviointineuvoston perustaminen, mikä muutti toimintaa aiempaa systemaattisemmaksi ja monipuolisemmaksi. Bolognan prosessilla on ollut eurooppalaisen korkeakoulutuksen ulkoiseen laadunarviointiin merkittävä vaikutus. Bolognan prosessin vaiheiden kuvaamisen jälkeen käsittelemme Suomen vastausta Berliinin vuoden 2003 ministerikokouksen linjauksiin, eli auditointien aloittamisen ja jatkumisen kolmanteen kierrokseen asti sekä tarkastelemme lyhyesti eri maiden ratkaisuja. Lopuksi pohdimme toimintaympäristön muutosten tuomia tulevaisuuden haasteita.

Taustalla
kehittämislait ja
KOTA-työryhmän
muistio

2

Tässä luvussa tarkastellaan aikaa ennen varsinaista korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia sekä kuvataan ensimmäisiä tieteenala-arviointeja (ks. kuvio 1). 1990-luvun alussa alkoivat yliopistojen kokonaisarviointikokeilut sekä koulutusala-arviointikokeilut. Lisäksi luvun loppuun kerrotaan kehittävän arvioinnin alkuajoista. Myöhempien lukujen yhteydessä jatkamme kehittävän arvioinnin tarkastelua osana suomalaisten korkeakoulujen ulkoisen laadunarvioinnin eri vaiheita.

Järjestelmällinen korkeakoulupoliittinen suunnittelu alkoi Suomessa 1960-luvulla, jolloin opiskelijamäärät olivat nousussa ja yliopistojen kasvu haluttiin turvata (Kivinen ym. 1993, 9, 124; Numminen 1987, 39; Saarinen 2005, 5). Systemaattinen toiminnan suunnittelu ja seuranta laajenivat valtionhallinnossa 1960- ja 70-luvuilla (Vuorela 1990, 7). Ensimmäinen korkeakoululaitoksen kehittämislaki säädettiin vuonna 1966 koskemaan vuosia 1967–1981, mutta lain tavoitteiden toteuttamisaikataulua pidennettiin myöhemmin viidellä vuodella eli vuoden 1986 loppuun saakka (Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma... 1979; ks. Kivinen ym. 1993, 62–76, 124–133; Lampinen 2003, 25–30; Numminen 1987, 40, 52–53). Ensimmäinen korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma tehtiin vuosille 1967–1981, ja se vahvistettiin jatkumaan vuoden 1986 loppuun asti. Ensimmäisessä kehittämissuunnitelmassa keskityttiin korkeakoulujen määrälliseen laajenemiseen ja resursoinnin turvaamiseen eikä arviointia mainittu vielä lainkaan. (VN 228/1966; Saarinen 2005, 5–6; Saarinen & Huusko 2004, 488.) 1960-luvun loppu ja 1970-luku olivat korkeakoulujärjestelmän laajentumisen ja tieteen yhteiskunnallisen merkityksen korostumisen aikaa. Tutkimusta resursoitiin uudistetun Suomen Akatemian avulla, ja tärkeimmät tiedepoliittiset kohteet olivat tasa-arvon ja demokratian edistäminen. (Hakala ym. 2003, 32; Kivinen ym. 1993, 47–49.)



KUVIO 1. Korkeakoulujen arviointitoimintaa vuosina 1967–1995

2.1 Tieteenala-arvioinneista tiedonkeruiden systematisointiin

1970-luvulla alkoivat tieteenalakohtaiset arvioinnit fysiikan tutkimuksen arviointiprojektista, jonka toteutti Suomen Fysiikkoseura vuosina 1971–1980 (Stenman 1981, 25). Suomen Akatemia käynnisti vuonna 1983 tutkimuksen arvioinnit (Pyykkö ym. 2013, 15), joista ensimmäinen oli epäorgaanisen kemian arviointi (Evaluation of scientific research... 1983). Arvioinnit jatkuivat muiden tieteenalojen arviointeihin Suomen Akatemian ja tieteellisten seurojen toteuttamina. 1970-luvulla toteutettiin FYTT (Filosofisten ja yhteiskuntatieteellisten tutkintojen toimikunta) -tutkinnonuudistuksen yhteydessä opiskelijakyselyitä filosofisten ja yhteiskuntatieteellisten alojen opiskelijoille (ks. Lampinen 2003, 28, 37–47). Opiskelijakyselyitä pidettiin ajankohtaisina myös Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien kehittämistyöryhmässä (KOTA) 1980-luvun puolivälissä (OPM 1985, 2–3; Saarinen 1995, 41; Välimaa 2004, 108). 1980-luvun alussa alkoivat julkisen hallinnon reformiaalto ja niin sanotun New Public Management -ajattelun vahvistuminen, jotka laajenivat yliopistoihin 1990-luvun aikana. Myös yliopistojen normiohjausta purettiin ja siirryttiin tulosohjaukseen. (Ks. esim. Haapakorpi 2011, 11–13; Høstaker & Vabo 2008; Pyykkö ym. 2013, 19; Rekilä 1999; Simola 2006.)

Vuonna 1984 opetusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää korkeakoulujen seuranta-, suunnittelu- ja arviointimenetelmiä sekä arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus menetelmistä, joiden avulla voidaan määrällisesti ja laadullisesti seurata ja arvioida korkeakoulujen toimintaa ja niiden tuloksellisuutta eri perustehtävissä. Työryhmä otti nimekseen Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien kehittämistyöryhmä (työryhmän lyhenne KOTA). (OPM 1985.) Työryhmän mukaan korkeakoulujen

tulisi pystyä toimimaan ”yhteiskuntaa monipuolisesti arvioivana omatuntona”, mikä edellytti korkeakouluilta itsekritiikkiä ja omien tehtäviensä ennakkoluulotonta tarkastelua (OPM 1985, 1). Tätä voidaan nykykielellä kutsua itsearvioinniksi.

Suomalaisten yliopistojen systemaattisen arvioinnin idea ja myöhempien arvointien peruseriaatteet esiteltiin ensimmäisen kerran juuri KOTA-työryhmän muistiossa (OPM 1985). Työryhmän muistio oli ensimmäinen askel kohti ulkoisia arviointeja, vaikka se painotti myös itsearvioinnin ja sisäisten arvointien merkitystä. Muistiossa arvioinnin nähtiin olevan yliopistojen omalla vastuulla. Kuten KOTA-työryhmän muistiossa suositeltiin, tutkimuksen, korkeakoulujen ja tieteenalojen arvointien yhdistelmästä tuli osa suomalaista korkeakoulujen arvointien toimeenpanoa. Työryhmän mukaan arvointien tuloksia tulisi käyttää ensisijaisesti kunkin korkeakoulun kehittämiseen. Myös arviointi kehittämisvälineenä -ajatus laajeni KOTA-työryhmän muistiosta myöhempiin arvointistrategioihin ja suomalaisen korkeakoulupolitiikan osaksi. (Liuhanen 2007, 28–29; OPM 1985; Pyykkö ym. 2013, 15.)

Muistion suositusten seurauksena opetusministeriö alkoi kerätä keskeisiä resurssi- ja tulostietoja sisältävää KOTA-tietokantaa, joka otettiin käyttöön vuonna 1987 ja on edelleen käytössä Vipunen-nimellä. KOTA-tietokantaan kerättiin muun muassa opiskelijoita, opetushenkilökuntaa ja taloudellisia resursseja koskevaa keskeistä tilastotietoa. Tällä oli merkittävä vaikutus myöhemmän arvointitoimintaan. Koska ajantasainen tilastotieto on Suomessa tietokannoissa avoimesti saatavissa, korkeakoulujen arvointitoiminta on voinut keskittyä laadullisiin aineistoihin sekä kehittämiseen. Monissa muissa maissa arvointitoiminta on sidottua erilaisen indikaattoritiedon keräämiseen (ks. esim. Calculating Quality 2019).

Vuosina 1966–1995 toiminut korkeakouluneuvosto harjoitti toimintansa loppuvaiheessa myös arvointia. Korkeakouluneuvostossa toimivat eri koulutusalojen jaostot, joiden tehtävänä oli käsitellä korkeakoululaitoksen kehittämistä ja laatia ainakin kerran kolmivuotisen toimikautensa aikana katsaus kunkin alan opetukseen ja tutkimukseen. Käytännössä korkeakouluneuvosto antoi lausuntoja korkeakoulujen budjettiesityksistä ja esityksiin sisältyneistä hankkeista, teki alakohtaisia arviointeja tutkintojen ja korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen edistämiseksi ja kehitti tuloksellisuuskriteereitä. (Asetus Korkeakoulujen arvointineuvostosta, muistio 1995; Pyykkö ym. 2013, 15.). Korkeakouluneuvosto valitsi myös ensimmäiset opetuksen huippuyksiköt. Valintaprosessi oli vielä varsin kaukana varsinaisesta arvioinnista ja perustui pääosin ”siihen tietoon ja kokemukseen, mikä korkeakouluneuvoston jäsenillä oli käytettävissään” (Hosia 2009, 238–244).

Kun arvointitoiminnan vakinaistamista 1990-luvun puolivälissä valmisteltiin, yhtenä vaihtoehtona oli tehtävän antaminen Korkeakouluneuvostolle. Opetusministeriössä pidettiin parempana uuden riippumattoman asiantuntijaelimen perustamista. Tämä johti osaltaan Korkeakoulujen arvointineuvoston perustamiseen. (Pyykkö ym. 2013, 15.) Nummisen (2020, 265) mukaan koulutuksen arvointia painottavan Korkeakoulujen arvointineuvoston perustaminen myös korosti Suomen Akatemian tehtävää tutkimuksen arvioijana.

Seuraava askel arvointien aloittamisessa oli uusi korkeakoulujen kehittämislaki. Vuoden 1986 korkeakoulujen kehittämislakiin liittyi valtioneuvoston päätös korkeakoulujen kehittämisestä vuosina 1988–1991 (VN 1052/1986). Sen mukaan jokaisen yliopiston tuli kehittää oman toimintansa

arviointijärjestelmä, joka tuottaa riittävät ja vertailukelpoiset tiedot opetuksen ja tutkimuksen tuloksista ja niiden kustannuksista. Periaatepäätös takasi yliopistoille 15 prosentin määrärahojen lisäyksen vuosille 1988–1991. (Kivinen ym. 1993, 149–150, 155; Liuhanen 2007, 28; Rekilä 1996, 86; Saarinen 2005, 6–7.)

Vuosien 1987–1992 Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma jatkoi KOTA-työryhmän arviointitoiminnan linjauksia lähes identtisinä (Huusko 2009, 97). Ensimmäisessä uuden kehittämislain perusteella tehdyssä Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmassa yleisenä tavoitteena oli opetuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen. Kehittämissuunnitelmassa painotettiin korkeakoulujen omaa vastuuta tuloksellisuuden seurannasta. Tutkimuksen ja koulutuksen suunnitelmallisuuteen, tulosvastuullisuuteen, tuloksellisuuden seurantaan ja arviointiin tuli kiinnittää erityistä huomiota ja apuna tulisi käyttää KOTA-tietokantaa. Tätä valtakunnallista tietokantaa ministeriön tulisi kehittää niin, että se tuottaisi vertailukelpoista perustietoa suunnittelua, seurantaa ja arviointia varten. Vastaavasti luotiin vuonna 1997 AMKOTA palvelemaan ammattikorkeakoulujen tiedontarpeita. Kehittämissuunnitelmassa suositeltiin, että korkeakouluihin tulisi kehittää niiden toiminnan arviointiin soveltuvia menetelmiä. Tutkimustoiminnan arvioinnissa tulisi hyödyntää Suomen Akatemian toimeenpanemia perustutkimuksen tieteenala-kohtaisia arviointeja. (Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma... 1987, 4–5, 7–8; Saarinen & Huusko 2004, 488.)

2.2 Ensimmäiset kokonaisarviointikokeilut ja koulutusala-arvioinnit alkoivat

Yliopistojen kokonaisarviointit aloitettiin vuonna 1991 vapaaehtoisina pilottiarviointeina, joilla haluttiin saada kokemuksia ja esimerkkejä yliopistojen arviointien toteuttamisesta (Liuhanen 2005, 259–260; 2007, 29) sekä kokemuksia ulkomaisten arviointitapojen toimivuudesta suomalaisissa korkeakouluissa. Opetusministeriö rahoitti vuosina 1992–1995 pilottiarviointeina kuuden yliopiston kokonaisarviointit (Pyykkö ym. 2013, 16).

Ensimmäiset kokonaisarviointikokeilut alkoivat vuonna 1991 Jyväskylän ja Oulun yliopistoissa. Oulun yliopiston kokonaisarviointi toteutettiin keräämällä tietoja erilaisin kyselylomakkein. Jyväskylän yliopiston kokonaisarviointi pohjautui laitosten itsearviointeihin. (Leskinen 1994; Liuhanen 1993; Saarinen 1995; Välimaa 2004, 109.) Oulun ja Jyväskylän yliopistojen kokonaisarviointit valmistuivat vuonna 1993, ja ne antoivat mallia myöhemmin toteutetuille kokonaisarvioinneille. Yliopistoissa koettiin kokonaisarviointit opetuksen kehittämisen kannalta hyödyllisinä ja ne muodostivat lähtökohdan opetuksen arviointikulttuurin syntymiselle (Karjalainen 2014, 198).

Vuonna 1993 valmistui myös Helsingin yliopiston Universitas Renovata arviointi (HY 1993). Myös muut yliopistot, kuten Lapin ja Vaasan yliopistot sekä Sibelius-Akatemia, aloittivat kokonaisarviointit. Tampereen yliopistossa päätettiin toteuttaa opetuksen arviointi vuonna 1995 (Takalo & Aronen 1995), ja se oli ensimmäinen yliopiston tarjoamaan opetukseen keskittyvä arviointiprosessi Suomessa. Jo ennen kokonaisarviointikokeiluja itsearviointi oli osa eri yliopistojen talous- ja toimintasuunnitelmaprosesseja (Huusko 2009, 99).

Vuonna 1991 alkoivat opetusministeriön kustantamat koulutusala-arviointikokeilut humanistisen ja luonnontieteellisen koulutusalan arvioinneilla, jotka valmistuivat vuonna 1993 (Humanistisen koulutusala-arvioinnin... 1993; Luonnontieteiden koulutuksen arviointi 1993). Osana humanistisen alan arviointia laitokset ja oppiaineet tekivät halutessaan oman toimintansa itsearvioinnin. Lisäksi kahdella oppiaineryhmällä oli kansainväliset vertaisarvioinnit. Mallia arvioinnin toteuttamiseen otettiin Alankomaissa ja Ruotsissa tehdyistä vastaavista arvioinneista. Humanistisen alan arviointiraportissa hahmoteltiin myös pysyvää valtakunnallista korkeakoulutuksen arviointijärjestelmää. Raportissa suositeltiin, että tätä varten pitäisi perustaa pysyvä ja arvovaltainen arviointielin esimerkiksi korkeakouluneuvoston tai korkeakoulujen rehtorineuvoston yhteyteen. (Humanistisen koulutusalaarvioinnin... 1993, 1, 75, 79.)

Yliopistojen kokonaisarvioinnit ja koulutusala-arvioinnit alkoivat Suomessa monien yliopistoja koskevien muutosten keskellä. Johtamis-, hallinto- ja ohjaukset käytännöt olivat muuttumassa. (Liuhanen 2007, 37.) Arviointien aloittamisen aikaan korkeakouluilta niin Suomessa kuin muuallakin alettiin vaatia aikaisempaa tehokkaampaa toimintaa. Suomen silloinen hallitus, jonka pääministerinä toimi Esko Aho, oli kirjannut ohjelmaansa tavoitteen tulosjohtamisen periaatteen käyttöönotosta eri puolilla julkista hallintoa eli myös yliopistoissa. Samassa yhteydessä asetettiin tavoitteeksi viiden prosentin henkilöstömenojen vähennykset vuoteen 1995 mennessä. Kun taloudellinen tilanne huononi, edellä kuvattu kehitys vauhdittui. (Hyvärinen ym. 1996, 8.) Yliopistoissa ulkoisten arviointien aloittaminen herätti paljon keskustelua. Arviointien pelättiin johtavan resurssien leikkauksiin sekä määrällisten arviointikriteereiden ylikorostamiseen laadullisten kustannuksella. (Liuhanen 2007, 29; Saarinen 1995.)

2.3 Kehittävä arviointi korkeakoulujen arviointien perustana

Chelimsky (1997) jaottelee arvioinnin käyttöympäristöjä arvioinnin tarkoituksen mukaan ja jakaa arvioinnit kolmeen ryhmään. Nämä ovat tilivelvollisuusarviointi (*evaluation for accountability*), kehittämisarviointi (*evaluation for development*) ja tiedontuotantoarviointi (*evaluation for knowledge*). (Chelimsky 1997, 10; ks. myös Karvi 2020, 11.) Korkeakoulutuksen arvioinnista keskusteltaessa keskeisiä käsitteitä ovat laadun varmistaminen (*quality assurance*) ja laadun kehittäminen (*quality enhancement*) (Haapakorpi 2011, 19; Henry ym. 2001) sekä näiden rinnalla tilivelvollisuus (*accountability*) veronmaksajille. Suomessa koulutuksen kansallisessa ulkoisessa arviointitoiminnassa on sitouduttu kehittävän arvioinnin ajatukseen.

Williams (2016) pohtii näiden käsitteiden suhdetta ja päätyy useampaan vaihtoehtoon, jotka riippuvat myös siitä, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Hänen mukaansa korkeakoulujen henkilökunta on korkeakoulun johtoa kiinnostuneempi kehittämisestä, kun taas korkeakoulujen johto laadun varmistamisesta ja tilivelvollisuudesta ylemmille tahoille. Laadunvarmistus saataan siksi henkilökunnan keskuudessa kokea ylimääräiseksi taakaksi. (Williams 2016, 98–100.)

Pattonin (1997) ratkaisu arviointinäkökulman valintaan on selkeä: arvioinnilla on oltava käyttöä (*use*). Hänen mukaansa arviointia tehdään ensi sijassa päätöksenteon ja kehittämistyön tueksi, eri vaihtoehtojen kartoittamiseksi sekä toimintaohjelmien toimintaympäristön rajoitusten kartoit-

tamiseksi. Patton erottaa arviointitutkimuksen arvioinnista, sillä arvioinnin tavoitteena on tukea toimintaa. Hän korostaa, että oleellisempaa arvioinnin hyödyntämisen kannalta on systemaattinen tiedonkeruu kuin käytetyt menetelmät (vrt. Saarinen 1995, 20). Pattonin mukaan mikään arviointi ei ole arvovapaata. Käytettävyyteen keskittyvä arviointi vastaa kysymykseen siitä, kenen arvot näkyvät arvioinnissa, ketkä tuloksia käyttävät ja mihin tarkoitukseen. Pattonin keskeinen ajatus on, että arvioinnista pitää olla hyötyä ja arviointituloksia pitää käyttää päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä. Arviointiajattelun kehittymisellä voi olla kestävämpi vaikutus kuin yksittäisten arviointien tuloksilla. (Patton 1997, 6, 16, 21–24, 88; ks. myös Atjonen 2015, 66.) Patton kehitti kehittävän arvioinnin ajatustaan erityisesti erilaisten ohjelmien arviointiin.

Kehittävästä arvioinnista on useita määritelmiä. Lee Harveyn mukaan kyse on ”prosessista, joka vahvistaa tai parantaa” (Harvey 2004), ja toiminta voi kohdistua yksittäisiin oppijoihin, opettajiin, tutkinto-ohjelmiin tai korkeakouluihin. Kehittävän arvioinnin tarkoituksena on auttaa organisaatiota ja sen toimijoita kehittämään toimintaansa sekä ennakoimaan aikaisemman tiedon ja toiminnan pohjalta tulevaisuutta. Kehittävän arvioinnin tavoitteena on hankkia tietoa toiminnan heikkouksista ja vahvuuksista kehittämistä varten. (Huusko 2009, 48, 55.) Kehittävän arvioinnin vahvana toteuttajana tunnettu Skotlanti määrittelee arviointikäsitteensä kehittävän arvioinnin tietoisena toimintana kohti opiskelijoiden oppimiskokemuksen tehokkuuden (*effectiveness*) parantamista (QAA Scotland 2017, 3). Skotlannin kehittävän arvioinnin kulttuuri korostaa tehokkuuden lisäksi myös erinomaisuutta ja minimitason ylittämistä. Skotlannin malli näkee kehittävän arvioinnin muutoksen johtamisena. (QAA Scotland 2017, 4; ks. myös Atjonen 2015, 35, 89.)

Siitä, miten ja milloin Suomessa päädyttiin valitsemaan korkeakoulujen ulkoiseen arviointeihin kehittävän arvioinnin lähestymistapa, ei ole tarkkaa tietoa. Kehittävän arvioinnin ajatus esiteltiin tietyvästi ensimmäisen kerran KOTA-työryhmän muistiossa vuonna 1985: ”Arvioinnin ensisijaisena tarkoituksena on tuottaa tietoa yksikön oman toiminnan kehittämisen pohjaksi” (Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien... 1985, 9). Vuonna 2020 julkaistussa katsausartikkelissa korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen kahden vuosikymmenen kehityksestä todetaan, että kehittävä arviointi ”omaksuttiin Suomessa varhaisessa vaiheessa” (Moitus ym. 2020, 38).

Patton (2011, 41) erottelee kehittämisen parantamisesta (*development vs. improvement*). Euroopalaisten korkeakoulujen arviointien ja laadunvarmistuksen yhteydessä kehittävässä arvioinnissa korostuu työn tukeminen ja parantaminen, joten osuvampi käsite on *enhancement-led evaluation* eikä pelkästään kehittämistä korostava *developmental evaluation*. (Atjonen 2015, 59, 75.) Euroopassa korkeakoulutuksen arviointia ohjaavien periaatteiden (ESG 2015) tulisi soveltaa sekä kontrollia että kehittämistä painottaviin järjestelmiin. Laadunvarmistusjärjestelmä tuottaa tietoa korkeakoulun toiminnoista ja voi tarjota myös neuvoja ja suosituksia sen parantamiseksi. Laadun varmistaminen ja laadun kehittäminen ovat näin sidoksissa toisiinsa. (ESG 2015, 7.)

Kun tarkastellaan aikaa ennen Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamista, yleinen suunnittelu ja seuranta vahvistuivat julkisella sektorilla. Korkeakoulutuksen kannalta olennainen ratkaisu oli 1980-luvulta lähtien korostaa korkeakoulujen omaa vastuuta toimintojensa kehittämisestä ja tuloksellisuuden seurannasta, ei vain ulkoista kontrollia. Jo KOTA-työryhmässä esitetty ajatus kehittävästä arvioinnista osoittautui aikaa kestäväksi ja loi pohjan myöhemmälle systemaattiselle arviointitoiminnalle.

Korkeakoulujen
arviointi-
neuvoston
perustaminen

3

Korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA) perustettiin vuonna 1995, ja se aloitti toimintansa vuoden 1996 alussa (VN 1320/1995). Tässä luvussa tarkastellaan KKA:n perustamista ja alkuaikoja sekä toimintaa ennen auditointien aloittamista.

Kun Korkeakoulujen arviointineuvosto perustettiin, korkeakouluneuvosto lakkautettiin. Perustamisen taustalla olivat 1990-luvun kansainvälinen kehitys, arviointiorganisaatioiden perustaminen eri maihin ja myöhemmin Euroopan unionin suositukset yhteistyöstä korkeakouluopetuksen arvioinnissa vuodelta 1998 (Moitus ym. 2020, 38; European Commission 1998). Myös eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti vuonna 1995 huomiota tarpeeseen luoda Suomeen yhtenäinen korkeakoulutuksen laadunarviointijärjestelmä (OPM 2004, 14). Ammattikorkeakoulujen perustaminen toimilupa-arviointineuvoston vuonna 1995 vauhditti osaltaan arviointitoiminnan kehittämistä (ks. myös Lampinen 2003, 31–35).

Kun KKA perustettiin, tehtiin tärkeä linjaus siinä, että luovuttiin suunnitella olleen ammattikorkeakouluneuvoston perustamisesta korkeakouluneuvoston rinnalle. Uuden arviointineuvoston toimialaksi tulivat siten molemmat korkeakoulusektorit. (Hosia 2009, 254–260; Visakorpi 1996, 1.) Neuvoston jäsenet valittiin yliopistoista, ammattikorkeakouluista, opiskelijajärjestöistä ja korkeakoulujen ulkopuolisesta työelämästä, ja heidän tuli olla korkeakoulujen arviointiin perehtyneitä. Neuvoston jäseninä he toimivat riippumattomina asiantuntijoina eivätkä edustaneet taustayhteisöjään. Kuultuaan korkeakouluja ja eri sidosryhmiä opetusministeriö nimitti neuvoston jäsenet enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. (VN 1320/1995.) Ratkaisu vastasi kymmenen vuotta myöhemmin vahvistettuja eurooppalaisia linjauksia eli neuvoston kokoonpanon periaatteita ei myöhemminkään ollut tarvetta muuttaa.

KKA:n arviointitoiminnan peruseriaatteiksi määriteltiin arvioinnin riippumattomuus, korkeakoulujen autonomian kunnioittaminen sekä arvioitsijan ja arviointiin osallistuvan keskeinen luottamus. Lisäksi linjattiin, että Suomessa ei toteuteta korkeakoulujen vertailuun perustuvia rankingeja. Toimintaan haluttiin alusta lähtien osallistaa korkeakoulujen henkilökunta, opiskelijat ja ulkoiset sidosryhmät.

Korkeakoulujen arviointineuvoston ensimmäinen toimintavuosi 1996 kului pääosin toiminnan suunnitteluun ja kansainväliseen arviointitoimintaan perehtymiseen sekä kartoituksen tekemiseen eri yliopistojen arviointitilanteesta. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja pääsihteeri tutustuivat eri maiden korkeakoulutuksen ulkoisiin laadunarviointijärjestelmiin Pohjoismaissa, muualla Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella. Varsinaiset arvioinnit aloitettiin vuonna 1997. (Moitus & Saari 2004, 6; OPM 2004, 12 Välimaa 2004, 110; Visakorpi 1996, 2.) Myös arviointineuvoston sihteeristö oli aktiivinen niin pohjoismaisessa kuin eurooppalaisissa verkostoissa sekä muussa yhteistyössä. Samoin kansallinen yhteistyö oli tiivistä eri toimijatahojen kanssa. Tästä osoituksena oli muun muassa opetusministeriön julkaisema Koulutuksen arviointistrategia (OPM 1997).

Asetuksessa neuvoston tehtäviksi määriteltiin avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevista asioista sekä laaja-alainen korkeakoulujen arviointi- ja kehittämistyö, joka sisälsi myös ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten ja perustamishankkeiden arvioinnit. Jälkimmäinen tehtävä tarkoitti, että Suomessa sovellettiin ensimmäistä kertaa monissa maissa käytössä olevan korkeakoulutuksen akkreditoinnin kaltaista menettelyä. (OPM 2004, 14; Pyykkö ym. 2013, 16.) KKA:lla oli myös määräaikaista tehtäviä, jotka liittyivät ajankohtaisiin koulutuspoliittisiin tarpeisiin. Toimintasuunnitelmissa tarkennettiin kunkin toimikauden painotuksia ja tavoitteita. (OPM 2004, 14; Pyykkö ym. 2013, 16.)

Vuonna 1997 yliopistojen toiminnan sisäinen ja ulkoinen arviointi kirjattiin yliopistolakiin (VN 645/1997):

Yliopistojen tulee arvioida koulutustaan, tutkimustaan sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen on myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Yliopiston tulee julkistaa järjestämänsä arvioinnin tulokset. (VN 645/1997, 5 §.)

Lain perusteluissa mainitaan ilmaus ”laadun varmistaminen”. Koska KKA:lle oli annettu kehittämistehtävä, kehittämisen ja itseohjautuvuuden edellytykseksi tuli korkeakoulujen opetusministeriölle suoritettava jatkuva määrällinen raportointi, jota voi kutsua tilivelvollisuusarvioinniksi. Yliopistojen vastuu oman toimintansa arvioinneista kirjattiin opetusministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuksiin ensimmäisen kerran kaudella 1995–1998 (OPM 2004, 12). Yliopistojen omaa vastuuta oli korostettu jo KOTA-työryhmän muistiossa kymmenen vuotta aiemmin. Vuodesta 1999 alkaen yliopistot raportoivat tulosneuvotteluissa myös arviointitoiminnasta ja sen keskeisistä tuloksista sekä niiden pohjalta päätetyistä kehittämistoimista (OPM 2004, 13).

3.1 Arvioinnit keskeisiä ammattikorkeakoulujen perustamisessa

Väliaikaiset ammattikorkeakoulut perustettiin vuonna 1991, ja ensimmäiset vakinaiset ammattikorkeakoulut aloittivat toimintansa arviointiprosessien jälkeen vuonna 1996. Opetusministeriö piti tärkeänä, että arviointi ja toiminnan kehittäminen liitettiin ammattikorkeakoulujen toimintaan niiden perustamisesta lähtien. Niinpä sisäisestä ja ulkoisesta arvioinnista tuli ammattikorkea-

koulujen lakisääteinen velvoite jo vuodesta 1995 alkaen. (Pyykkö ym. 2013, 16; VN 255/1995, ks. myös Ala-Vähälä 2011, 24–25.) Korkeakoulujen arviointineuvostossa arvioitiin vuosina 1996–2003 kaikkien ammattikorkeakoulujen toimilupahakemukset, 34 toimiluvan laajennushakemusta sekä toimilupiin liittyvät pakolliset kehittämisvelvoitteet (OPM 2004, 20; Pyykkö ym. 2013, 22). Kun ammattikorkeakoulut oli vakinaistettu, ei uusia toimilupia enää haettu (Liuhanen 2007, 30). Vuoden 2003 ammattikorkeakoululaissa (VN 351/2003) laadunarviointi määriteltiin samalla tavalla kuin yliopistolaissa eli korkeakoulun omana vastuuna laadusta ja sen jatkuvasta kehittämisestä sekä velvollisuutena osallistua määräjain ulkoiseen arviointiin.

Ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten arviointi poikkesi eräänlaisena viranomaistehävänä arviointineuvoston muista korkeakouluja avustavista ja tukevista tehtävistä (Visakorpi 1996, 2). Arviointiraportit julkaistiin valtioneuvoston sarjassa. Arviointi perustui lakisääteisiin kriteereihin, joita olivat muun muassa ammattikorkeakoulun toiminta-ajatus, koulutusohjelmien ajanmukaisuus ja tarpeellisuus, opettajien koulutustaso, työelämysuhteet sekä oppimis- ja työympäristö. Osa ammattikorkeakouluiksi haluavista joutui hakemaan toimilupaa kaikkina kolmena hakuvuonna, joten hakuprosessi oli varsin vaativa. Valtioneuvosto päätti koulutus- ja aluepoliittiset näkökohdat huomioiden 29 ammattikorkeakoulun vakinaistamisesta. Vuosina 2001–2002 Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi ammattikorkeakoulujen toimilupapäätöksiin liitetyt kehittämisvelvoitteet. (Pyykkö ym. 2013, 22, ks. myös Ala-Vähälä 2011, 24–25.) Ammattikorkeakoulujen toimilupa-arviointien voi katsoa vauhdittaneen koko korkeakoulukentän arviointitoiminnan vakiintumista.

Toinen viranomaistoiminnaksi katsottava KKA:n tehtävä oli korkeakoulujen erikoistumisopintojen arviointi ja rekisteröinti (OPM 2004, 19). Vuonna 1998 käynnistettiin korkeakouluille vapaaehtoinen erikoistumisopintojen arviointi- ja rekisteröintitoiminta. Tavoitteena oli varmistaa korkeakoulujen täydennyskoulutuksen laatu ja tukea sen kehittämistä sekä siten varmistaa opiskelijan oikeusturvaa elinikäisessä oppimisessa. Arvioinnissa käytettiin erikoistumisopintolautakunnan kehittämiä kriteereitä, joihin perustuen lautakunta arvioi toimintansa aikana yhteensä 123 hakemusta. Näistä erikoistumisopintojen rekisteriin merkittiin 90 opintokokonaisuutta, joten rekisteröinti evättiin noin 27 prosentilta hakijoista. Erikoistumisopintojen arviointi poistettiin KKA:n tehtävistä vuoden 2007 lopussa, koska sen katsottiin kuuluvan osaksi korkeakoulujen normaalia laadunhallintaa. (Pyykkö ym. 2013, 23.) Erikoistumisopinnot kattoivat vain pienen osan koulutuksista eivätkä raportit olleet julkisia.

Kun ammattikorkeakoulujärjestelmä oli vakinaistettu, KKA:n arvioinneissa voitiin keskittyä ammattikorkeakoulujen kehittämisen tukemiseen. Vaikka varsinaista ensimmäistä auditointikierrosta ei ollut vielä aloitettu, Korkeakoulujen arviointineuvosto toteutti ammattikorkeakoulujen laatujärjestelmien ja laatutyön auditointeja jo vuodesta 1998 lähtien. Vuoteen 2004 mennessä laatutyön auditointi oli tehty 16 ammattikorkeakoululle eli noin puolelle sen aikaisista ammattikorkeakouluista. Arviointikohteina olivat laatutyö kokonaisuutena sekä erityisesti opetukseen ja oppimiseen liittyvät palautejärjestelmät. Osa arvioinneista tehtiin usean ammattikorkeakoulun yhteishankkeina. Auditointeja tehtiin tuolloin ilman yhteistä kriteeristöä tai auditointimallia, mutta ne loivat pohjaa tulevalle ensimmäiselle auditointikierrokselle. (OPM 2004, 14; Pyykkö ym. 2013, 23; ks. myös Ala-Vähälä 2011, 25; Moitus & Saari 2004, 26.) Laatutyön auditointien rinnalle haluttiin tuoda ammattikorkeakoulujen kokonaisarviointit, joita toteutettiin seitsemässä am-

mattikorkeakoulussa vuosina 2000–2003. Arviointien painotus vaihteli korkeakoulun johtamisen ja organisaation arvioinnista pedagogisen strategian ja opetus- ja oppimisprosessin arviointiin. (OPM 2004, 14; Pyykkö ym. 2013, 23.)

Vuosina 2002–2004 Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi myös ammattikorkeakoulujen jatkotutkintokokeiluun tulleet hakemukset sekä kokeilun kokonaisuutena. Jatkotutkintokokeiluun tulleista 53 hakemuksesta 36 täytti asetetut kriteerit. Jatkotutkintokokeilu arvioitiin kahdessa vaiheessa toteuttamalla ensin käynnistysvaiheen arviointi vuonna 2003 ja sille jatkona kansainvälinen loppuarviointi vuonna 2004. Arvioinnin suositusten pohjalta ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnot vakinaistettiin osaksi koulutusjärjestelmää. (Pyykkö ym. 2013, 23.)

3.2 Yliopistojen kokonaisarviointit ja koulutusala-arviointit jatkuivat

Valtioneuvoston kehittämissuunnitelma, jonka mukaan kaikkien yliopistojen pitää arvioida toimintansa vuoteen 2000 mennessä (Koulutus & tutkimus... 1996, 8), laajensi kokonaisarviointit kaikkiin suomalaisiin yliopistoihin. Kaudella 1996–1999 jokainen yliopisto arvioi toimintaansa kokonaisuutena tai jonkin laajan osan siitä. Yhteensä kokonaisarviointeja toteutettiin 22 yliopistossa, joista kuusi arviointia tehtiin ennen KKA:n perustamista. (OPM 2004, 20.)

Kokonaisarviointien pääkohteena oli yliopiston johtaminen ja päätöksenteko, mutta kohteena oleva yliopisto sai itse valita arvioinnin painotuksen. Yhtä yliopistoa lukuun ottamatta kokonaisarviointit toteutettiin kansainvälinen arviointiryhmä. Yliopistot kehittivät kokonaisarviointien suositusten pohjalta strategiatyötään ja johtamisen ja päätöksenteon vastuita, selkiyttivät koulutusohjelmiansa profiileja ja palautejärjestelmiä sekä alkoivat siirtää koulutuksen kehittämisen painopistettä opetuksesta oppimiseen ja sen tukemiseen. Kokonaisarvioinneille tehtiin myös seuranta-arviointeja. (Pyykkö ym. 2013, 22.) Yliopistojen arviointien ja laatutyön etenemistä seurattiin opetusministeriön vuosina 2001–2009 julkaisemissa yliopistojen tilinpäätöksiä koskevissa palautteissa (Ala-Vähälä 2011, 10).

Korkeakoulujen arviointineuvostossa tehtiin vuosina 1997–2004 (ks. taulukko 1) koulutusala-arviointeja, kuten slaavilaisten ja balttilaisten kielten koulutuksen ja tutkimuksen arviointi, joka oli ainoa arviointi, joka kohdistui sekä koulutukseen että tutkimukseen, opettajankoulutuksen arviointi ja terveysalan koulutusala-arviointi. Lisäksi tehtiin korkeakoulupoliittisia ja muita teema-arviointeja, kuten opinto-ohjauksen arviointi, avoimen yliopisto-opetuksen arviointi ja maisteriohjelmien arviointi. (OPM 2004, 20; Pyykkö ym. 2013, 24–25.) Korkeakoulujen arviointineuvosto rahoitti myös korkeakoulujen omia arviointihankkeita, arviointiin liittyvää tutkimusta sekä benchmarking-hankkeita, joiden raportit julkaistiin KKA:n julkaisusarjassa. Osa raporteista tehtiin siten kokonaan KKA:n ulkopuolisten voimin.

TAULUKKO 1. Korkeakoulutuksen eri arviointityypit KKA:n julkaisuiden mukaan vuosina 1997–2004

Vuosi/ arviointi- tyypit	Kokonais- arvioinnit	Koulutus- ala- arvioinnit	Teema- arvioinnit	Amk:n laatu- järjestelmien auditoinnit	Huippu/ laatu- yksikkö- arvioinnit	Amk:n toimilupa- arvioinnit	Bench- marking- hankkeet
1997	2	-	-	-	-	-	-
1998	3	1	3	1	1	1	-
1999	5	2	4	2	-	1	1
2000	5	4	-	7	3	-	-
2001	3	4	2	-	1	-	1
2002	2	1	9	1	1	1	3
2003	5	3	4	-	3	-	1
2004	3	2	2	1	-	-	-

Yksi osa Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintaa oli opetuksen huippu- ja laatuysikköesitysten arvioiminen. Opetusministeriö aloitti yliopisto-opetuksen valtakunnallisten huippuyksiköiden valinnan ja palkitsemisen vuonna 1994, mutta toiminnan juuret olivat 1980-luvulla Korkeakouluneuvoston toiminnassa. Korkeakoulujen arviointineuvosto sai tehtäväkseen tämän arviointimuodon uudelleen organisoimisen. (Moitus 2000; Parpala & Seppälä 2003.) Korkeakoulujen arviointineuvosto toteutti 18 koulutuksen arviointikierrrosta, joiden tavoitteena oli korostaa koulutuksen merkitystä tutkimuksen rinnalla ja aktivoida koulutuksen jatkuvaa kehittämistä. Tämä oli ainoa arviointimuoto, jolla oli yhteys rahoitukseen, sillä valituille yksiköille kohdennettiin määrältään merkittävää tuloksellisuusrahaa. Laatuysikkövalintoja selvittäneen vaikuttavuustutkimuksen mukaan laatuysikköiksi valitut levittivät hyviä käytänteitä oman korkeakoulunsa sisällä ja usein myös sen ulkopuolella (Raaheim & Karjalainen 2012). Korkeakoulujen arviointineuvosto hylkäsi huippuyksikkökäsitteen kauden 2001–2003 laatuysikkövalinnoissa sen sisältämän paremmuusjärjestysviittauksen vuoksi. ”Laadun” ajateltiin kuvaavan ”huippua” paremmin hyvän koulutuksen eri tekijöitä. (Moitus & Saari 2000, 7; Saarinen & Huusko 2004, 489.)

Koulutuksen laatuysikköiden valintojen koettiin korkeakouluissa tukevan opetuksen kehittämistä (Knubb-Manninen 2003) ja ne toimivat ulkoisena ylykkeenä opetuksen kehittämisen käynnistämiseksi. Laatuysikkövalinnoissa tehtiin myös kansallista hyvän koulutuksen kriteerien kehittämistyötä. Kriteerit muuttuivat eri kierroksilla, vaikka tiedettiin, että muutokset kriteereissä eivät kannusta pitkäjänteiseen kehittämiseen (Pyykkö 2009, 29). Laatuysikkövalinnat perustuivat kirjallisiin hakemuksiin, jotka arvioitiin kansallisissa alakohtaisissa paneeleissa. Kansallisesti pienellä toiminta-alueella valintoihin liittyi kuitenkin myös haasteita. Vuoden 2008 yliopistojen laatuysikkövalinnoissa arvioinnin suoritti riippumaton kansainvälinen arviointiryhmä ja prosessiin sisällytettiin arviointivierailut. Lisäksi ensimmäinen valinta tehtiin mainitsematta valitsijoille hakijan nimeä ja korkeakoulua. Kokemukset uudesta mallista olivat rohkaisevia, ja mallin koettiin tukevan aiempaa paremmin innovatiivisuutta ja monimuotoisuutta. (Pyykkö 2010, 71.) Vaikka kansainvälinen arviointiprosessi toimi odotusten mukaisesti, koulutuksen laatuysikköarviointeja ei kuitenkaan enää jatkettu vuoden 2012 jälkeen. Vuosina 1999–2012 kaikkiaan 87 suomalaisten

yliopistojen laitosta tai tiedekuntaa sai laatuysikköpalkinnon. (Raaheim & Karjalainen 2012; Karjalainen 2014, 198–199.) Samoina vuosina arvioitiin myös ammattikorkeakoulujen ja aikuis-koulutuksen laatuysiköitä (ks. myös Hämäläinen & Moitus 1999).

Korkeakoulujen arviointineuvosto ja professori, vararehtori Matti Parjanen organisoivat korkea-koulutuksen arviointijärjestelmiin tutustuttavia opintomatkoja 1990-luvun lopulta 2000-luvun puoliväliin saakka. Näille opintomatoille eri Euroopan maihin, Pohjois-Amerikkaan, Japaniin ja Australiaan osallistuivat useat toimijat eri yliopistoista ja ammattikorkeakouluista. (Karjalainen 2014, 200.) Viimeinen KKA:n järjestämä opintomato toteutettiin vuonna 2013 ja se suuntautui Sveitsiin ja Saksaan.

Ensimmäinen uuden yliopistolain mukainen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1999–2004 selvensi tulevien arviointien kohdetta. Sen mukaan yliopistojen ja ammatti-korkeakoulujen pitää arvioida omaa toimintaansa, koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä aikaisempien arviointien tulosten hyödyntämistä. Arviointia tuli toteuttaa koulutuksen järjestä-jän suorittamana itsearviointina ja ulkopuolisena arviointina sekä kehittää samalla toimintaan sopivia arviointimenetelmiä. (Koulutus ja tutkimus... 199, 23; Rekilä 2004, 100; Saarinen 2005, 8; Saarinen & Huusko 2004, 488.)

Aika vuonna 1993 toteutetuista ensimmäisistä yliopistojen kokonaisarviointikokeiluista 2000-luvun alussa toteutettuihin kokonaisarviointeihin oli suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa, yliopistojen johtamisessa ja arviointitoiminnassa uudistusten aikaa. Viimeisten kokonaisarviointien aikaan tulosperustaiseen johtamiseen oli korkeakouluissa jo jossain määrin sopeuduttu, ja alueellinen vaikuttaminen sekä yhteiskunnallinen vuorovaikutus olivat tulleet osaksi suomalaista korkea-koulupolitiikkaa. Korkeakoulujen henkilökunta oli osittain jo tottunut ulkoisiin arviointeihin (Saarinen 1995, 117). Suomen taloudellinen tilanne oli parantunut huomattavasti 1990-luvun alun laman jäljiltä, ja Suomi oli liittynyt Euroopan unioniin. Korkeakoulupoliittinen toiminta- ympäristö oli näin ollen muuttunut paljon ensimmäisten ja 2000-luvun alun kokonaisarviointien välillä. (Liuhanen 2007, 30.)

Kansalliseen arviointien lähestymistapaan Korkeakoulujen arviointineuvoston perustaminen ei aiheuttanut suuria muutoksia, sillä neuvosto jatkoi jo aikaisemmin omaksuttua kehittävä arviointin ajatusta (Liuhanen 2007, 34). Korkeakoulujen arviointineuvoston ensimmäisinä vuosina arviointitoiminta oli monipuolista ja erilaisia arviointimuotoja oli paljon. Vaikka korkeakoulujen kehittämistä tukevia arviointeja alettiin toteuttaa jo aiemmin, kehittävä arviointin käsite otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelmassa vasta vuosiksi 2000–2004. (Pyykkö ym. 2013, 17.) Arviointineuvosto ei sitoutunut kuitenkaan mihinkään tiettyyn arviointimalliin tai -prosessiin. Usein laadulliset menetelmät (ks. Atjonen 2015, 129) räätälöitiin arviointin tavoitteen ja arvioitavan teeman erityispiirteiden mukaisesti. Poikkeuksen tähän tekivät korkeakoulujen erikoistumisopintojen arviointit ja ammattikorkeakoulujen toimilupa- ja jatkotutkintohakemusten arviointit, joissa tavoitteet ja kriteerit oli määritelty etukäteen. (OPM 2004, 21.) Korkeakoulujen arviointineuvoston alkuvuosina käytiin paljon keskustelua *fitness for purpose* -periaatteesta (ks. esim. Ursin 2007, 23), mikä ohjasi myös myöhemmin arviointien tarkastelua hyödynnettävyyden kautta.

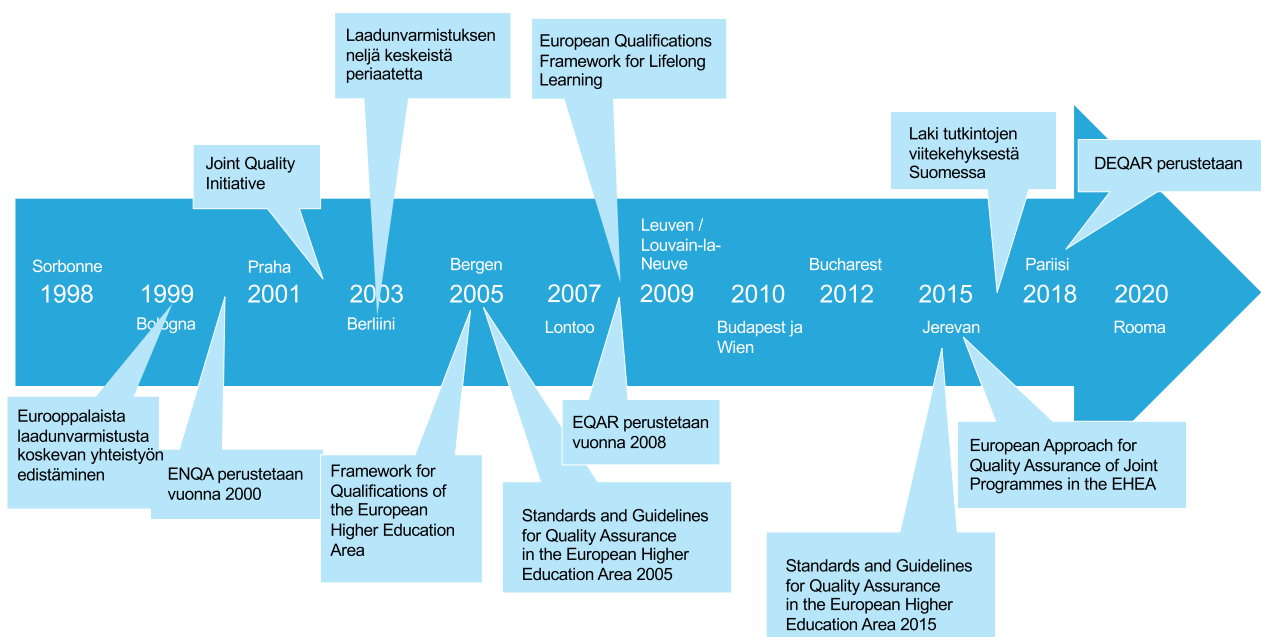
Laadunarviointi osana Bolognan prosessia

4

Eniten korkeakoulutuksen laadunvarmistusmenettelyihin Suomessa ja koko Euroopassa on vaikuttanut vuonna 1998 alkanut Eurooppalaisen korkeakoulutusalueen (*European higher education area*) rakentaminen eli niin sanottu Bolognan prosessi. Laadunvarmistus on kolmiportaisen tutkintorakenteen ja tutkintojen keskinäisen tunnustamisen ohella yksi prosessin kolmesta päätavoitteesta. Laadunvarmistusmenettelyjen kansallista kehitystä on seurattu myös Bolognan prosessin etenemisen seurantaraporteissa (ns. *implementation reports*). Tässä luvussa tarkastellaan Bolognan prosessia korkeakoulutuksen ulkoisen laadunarvioinnin viitoittajana Sorbonnen julistuksesta vuodesta 1998 Rooman julkilausumaan vuoteen 2020 asti.

4.1 Laadunvarmistus keskeistä Bolognan prosessin alkuperäisissä tavoitteissa

Sorbonnen julistuksessa vuonna 1998 laadunvarmistusmekanismia ei vielä mainittu (Sorbonne 1998; ks. myös Salminen 2004, 62). Bolognan julistuksessa vuonna 1999 tuotiin esille, että liikkuvuuden esteiden poistamisen yksi väline on ”eurooppalaista laadunvarmistusta koskevan yhteistyön edistäminen vertailtavien kriteereiden ja menetelmien kehittämiseksi” (Bologna 1999). Prahan julkilausumassa vuonna 2001 ministerit korostivat edelleen tiiviin eurooppalaisen yhteistyön tarvetta ja kansallisten laadunvarmistusjärjestelmien keskinäistä hyväksymistä. Tämän osalta he kehottivat korkeakouluja, muita kansallisia toimijoita ja vuonna 2000 perustettua ENQAa (*European Network for Quality Assurance in Higher Education*, myöh. *Association*) edistämään yhteisen laadunvarmistuksen viitekehyksen luomista. (Prague 2001.) Näihin vaatimuksiin vastattiin seuraavassa Berliinin ministerikokouksessa vuonna 2003 (ks. kuvio 2).



KUVIO 2. Korkeakoulutuksen ulkoinen laadunarviointi Bolognan prosessissa vuosina 1998–2020

ENQAn ensimmäinen toimisto sijaitsi Helsingissä Korkeakoulujen arviointineuvoston toimitilojen yhteydessä vuosina 2000–2010 ja verkostolla oli kiinteät yhteydet Korkeakoulujen arviointineuvostoon. Tämä edisti eurooppalaisen laadunvarmistuksen kehityksen seuraamista Suomessa. Suomen opetusministeriö rahoitti ENQAn sihteeristön toimintaa. ENQAn julkaisut ja seminaarit tarjosivat tietoa suomalaisille korkeakouluille, sillä mahdollisuudet kotimaiseen vertaisoppimiseen olivat aluksi vähäisiä. (Moitus ym. 2020, 39; Pyykkö ym. 2013, 30; Salminen 2004, 67.) Olennainen käänne ENQAn toiminnassa oli sen muuttuminen verkostosta arviointiorganisaatioiden yhdistykseksi vuonna 2004. Muutos laajensi järjestön toimintaa ja vahvisti arviointiorganisaatioiden asemaa. (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 65.)

Berliinin ministerikokous vuonna 2003 on ollut kansallisten ja yhteisten eurooppalaisten laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisen kannalta toistaiseksi merkittävin ministerikokous. Julkilausumassa laadun korostettiin olevan Euroopan korkeakoulutusalueen rakentamisen ytimessä, ja prosessissa mukana olevat maat sitoutuivat konkreettisiin tavoitteisiin. Samalla painotettiin, että päävastuu laadunvarmistuksesta kuuluu autonomisille korkeakouluille itselleen. (Berlin 2003.) Berliinin julkilausumassa annettiin konkreettinen neljän kohdan ohjelma:

Tässä tarkoituksessa he sopivat, että vuonna 2005 kansallisiin laadunvarmistusjärjestelmiin tulisi kuulua:

- eri asianosaisten elinten ja laitosten välinen vastuunjako,
- koulutusohjelmien tai korkeakoulujen arviointi, mukaan lukien sisäinen arviointi, ulkoinen arviointi, opiskelijoiden osallistuminen arviointiin sekä tulosten julkistaminen,

- akkreditointi-, sertifiointi- tai muu vastaava järjestelmä sekä
- osallistuminen kansainväliseen toimintaan, yhteistyöhön ja verkostoihin. (Berlin 2003.)

Berliinin julkilausumassa kehoitettiin ENQAa yhteistyössä myöhemmin E4:nä tunnetun ryhmän muiden jäsenten, yliopistojen European Universities Associationin (EUA), korkeakoulujen European Association of Institutions in Higher Educationin (EURASHE) ja opiskelijoita edustavan European Students' Unionin (ESU) kanssa ”kehittämään yhteiset laadunvarmistuksen standardit, toimintamenetelmät ja ohjeistot ja etsimään keinoja riittävän vertaisarviointijärjestelmän varmistamiseksi laatujärjestelmissä ja/tai akkreditaatiovirastoissa tai -elimissä” (Berlin 2003). Kehittämistyölle annettiin määräajaksi vuosi 2005.

Bergenin ministerikokouksessa vuonna 2005 hyväksyttiin laadunvarmistuksen yhteiset linjaukset ja periaatteet eurooppalaiselle korkeakoulutusalueelle eli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA*, joka on tunnettu myöhemmin lyhenteellä ESG (2005). Sen periaatteet jakautuvat kolmeen pääosaan, jotka koskevat korkeakoulujen sisäistä laadunvarmistusta, niiden ulkoista laadunvarmistusta ja arviointiorganisaatioiden laadunvarmistusta (ESG 2005). ESG on ennen muuta periaatteellinen linjaus. Se kertoo sen, mitä pitäisi tehdä, mutta ei määrittele tarkasti, miten se pitäisi toteuttaa. Koska ENQAn toimisto oli tuolloin Helsingissä, ensimmäinen suomalaisen korkeakoulujen arviointimalli kehitettiin samanaikaisesti ESG:n kehittämisen kanssa. Bergenin julkilausumassa painotettiin myös korkeakoulujen sisäisten laadunvarmistusjärjestelmien tärkeyttä.

Uudeksi eurooppalaiseksi tehtäväksi Bergenissä (2005) annettiin laadunvarmistusorganisaatioiden eurooppalaisen rekisterin EQARin (*European Quality Assurance Register for Higher Education*) kehittäminen. Sen tulisi olla vapaaehtoinen, omarahoitteinen, riippumaton ja avoin. Olennaisin edellytys rekisteriin hyväksymiselle olisi ESG:n suuntaviivojen täyttäminen. (Bergen 2005.) EQAR on Euroopan korkeakoulutusalueen virallinen toimija, jolla on laillinen asema. Jäseninä EQARissa ovat myös eri maiden hallitukset. Korkeakoulujen arviointineuvosto hyväksyttiin EQARIin vuonna 2010 arviointiprosessin jälkeen.

Bergenissä vuonna 2005 hyväksyttiin myös ehdotus korkeakoulututkintojen eurooppalaiseksi viitekehikseksi (*Qualifications Framework for the European Higher Education Area, QF-EHEA*). Jäsenmaat sitoutuivat vuoteen 2010 mennessä kehittämään samalla sen kanssa linjassa olevat kansalliset viitekehikset (*National Qualifications Framework, NQF*). (Bergen 2005.) Tutkintojen viitekehiksen kehittäminen sisältyy ESG:n standardiin 1.2, mutta sen konkreettinen painoarvo ulkoisessa laadunarvioinnissa vaihtelee eri maissa. Suomessa laki tutkintojen viitekehiksestä tuli voimaan vasta vuonna 2017 (VN 93/2017).

4.2 Eurooppalaiset periaatteet täsmentyvät

Lontoon julkilausumassa vuonna 2007 todettiin ESG:n toteutuksen päässeen alkuun, opiskelijoiden osallistumisen laadunvarmistukseen lisääntyneen ja korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kehittyneen. Parantamista oli kuitenkin vielä kaikilla näillä osa-alueilla. Kansainvälisessä yhteistyössä oli myös edistytty, minkä tueksi vuonna 2006 alettiin järjestää vuosittaisia eurooppalaisia laadunvarmistusfoorumeita (*European Quality Assurance Forum, EQAF*). Myös suomalaiset ovat osallistuneet foorumeiden toimintaan aktiivisesti.

Suurimman huomion Lontoon julkilausumassa vuonna 2007 sai EQARin perustaminen. Sen päätöksentekoelementinä toimii itsenäisten asiantuntijoiden muodostama rekisterikomitea (*Register Committee*), ja kriteeri rekisteriin hyväksymiselle on ESG-vastaavuus (*substantial compliance*).

Rekisterin tarkoituksena on tarjota kaikille sidosryhmille ja kansalaisille mahdollisuus saada vapaasti puolueetonta tietoa luotettavista laadunvarmistuselimistä, jotka noudattavat eurooppalaisen korkeakoulutusalueen laadunvarmistusstandardeja ja -suuntaviivoja. Näin ollen rekisteri lisää luottamusta korkeakoulutukseen eurooppalaisella korkeakoulutusalueella ja sen ulkopuolella sekä edistää laadunvarmistus- ja akkreditointipäätösten vastavuoroista tunnustamista. (London 2007.)

Leuvenin/Louvain-la-Neuven julkilausumassa vuonna 2009 todettiin eurooppalaisten suunta- viivojen (ESG) löytyneen ja vuonna 2008 perustetun EQARin olevan toiminnassa. Laadun keskeisyys korkeakoulutuksessa ja opetuksessa oli edelleen painopiste: ”Pyrkimällä korkeakoulutuksen kaikenpuoliseen korkeaan laatuun vastaamme uuden aikakauden haasteisiin. Tämä edellyttää laadun jatkuvaa painottamista.” (Leuven 2009.) Uusia konkreettisia tehtäviä laadunvarmistukselle ei kuitenkaan annettu.

Budapestissa ja Wienissä vuonna 2010 järjestetty ministerikokous oli juhlakokous, sillä Prahankokouksessa vuonna 2001 vuosi 2010 oli asetettu eurooppalaisen korkeakoulutusalueen luomisen tavoitteeksi. Kokouksen julistus oli lyhyt ja se totesi saavutetun edistyksen sekä toisti edessä olevat tehtävät, jotka koskivat myös laadunvarmistusta. (Budapest-Wien 2010.)

Vuonna 2012 Bukarestissa pidettyä seurantakokousta varten selvitettiin ESG:n toimivuutta. Johtopäätöksenä oli tarve uudistaa ESG:tä selkeyden, sovellettavuuden ja hyödyllisyyden sekä kattavuuden parantamiseksi. (Bucharest 2012.) ESG:n uudistuksen valmistelu annettiin E4:n tehtäväksi yhteistyössä yritysmaailman eurooppalaisen yhteistyöelimen Business European ja EQARin kanssa. Arviointiorganisaatioita kannustettiin hakemaan EQARiin. Hakemista motivoitiin linjauksella sallia rekisteriin hyväksytyjen organisaatioiden toimia koko eurooppalaisella korkeakoulutusalueella. (Bucharest 2012.) Viimeisen linjauksen konkreettinen toteutuminen jäi tosin päätettäväksi kunkin maan kansallisessa lainsäädännössä.

EQAR laajentui nopeasti: vuoden 2009 lopussa rekisterissä oli 14 arviointiorganisaatiota, kun vuonna 2022 rekisteröityjä arviointiorganisaatioita on jo 50. Rekisterin laajenemista on tukenut se, että useiden maiden lainsäädännössä ulkomaisten arviointiorganisaatioiden arviointien hyväksyminen perustuu rekisteriin kuulumiseen. Vuonna 2013 ulkomaisen arviointiorganisaation käyttö oli mahdollista 14 Bolognan prosessiin kuuluvissa maassa ja vuonna 2020 jo 21 maassa. Tämä loi myös kilpailua arviointiorganisaatioiden välille. (Dakovic & Gover 2021, 2.)

Jerevanissa vuonna 2015 hyväksyttiin eurooppalaisten laadunvarmistusperiaatteiden uudistettu versio (ESG 2015) sekä yhteistutkintojen laadunvarmistusta koskeva linjaus (*European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes in the EHEA*). Mallin tavoitteena oli helpottaa yhteistutkinto-ohjelmien ulkoista laadunvarmistusta ja poistaa esteitä niiden kehittämislle. (Yerevan 2015.)

ESG 2005:n painopiste oli tutkintokoulutuksen laadun arvioinnissa, mikä oli oleellista ajatellen Bolognan prosessin tavoitteita. Vuonna 2015 uudistettu ESG korosti sitä entisestään. Merkittävimmät muutokset ESG 2015:ssä verrattuna vuoden 2005 versioon koskivat periaatteiden ensimmäistä osaa eli korkeakoulujen sisäistä laadunvarmistusta. 2000-luvun alussa oli havaittavissa muutos kohti opetuksen kehittämistä ja oppimista tukevaa arviointia eli osaltaan kehittävän arvioinnin vahvistumista (Singh 2010, 191). Opiskelijoiden aktiivista roolia korostavan opiskelijakeskeisyyden tulo omaksi standardikseen 1.3 (*Student-centred learning, teaching and assessment*) edellytti monessa maassa vielä kehittämistä (Dakovic & Gover 2021, 6).

Vuonna 2018 Pariisin ministerikokouksessa tunnustettiin, että ESG:n soveltamisessa eri maissa oli edistytty, mutta kannustettiin edelleen poistamaan kansallisen lainsäädännön tai sääntelyn asettamia esteitä ESG:n hyödyntämiselle. Jos laadunvarmistusta oli aiemmissa ministerikokouksissa käsitelty osin yksittäisinä tavoitteina, Pariisin kokouksen julkilausuma tiivistä tämän sitoutumiseksi ESG:tä vastaavaan laadunvarmistukseen. Pariisissa kannustettiin soveltamaan yhteistutkintoja koskevaa laadunvarmistuksen eurooppalaista lähestymistapaa ja kiitettiin DEQAR-tietokannan (*Database of External Quality Assurance Results*) perustamista. (Paris 2018.)

EQARin ylläpitämän, vuonna 2018 perustetun DEQARin kehitys on ollut nopeaa. Vuoden 2022 toukokuussa tietokannassa oli jo yli 75 000 arviointiraporttia yli 3 000 korkeakoulusta ja 44 arviointiorganisaatiolta (EQAR Newsletter July 2022). Useissa maista, kuten Suomesta, tietokannassa on kaikki uusimmat arviointiraportit. Keskeinen kysymys on, miten rekisterin käyttöä ja sen hyödyntämistä tulisi laajentaa (External evaluation 2021).

Toistaiseksi viimeisin Bolognan prosessin seurantakokous pidettiin Roomassa syksyllä 2020. Rooman julkilausuma poikkesi aiemmista julkilausumista rakenteeltaan ja esitystavaltaan. Siinä korostettiin aikaisempia julkilausumia enemmän Euroopan perusarvoja, suuntautumista kohti vihreää, kestäväää ja muuntautumiskykyistä taloutta ja yhteiskuntaa sekä sitoutumista YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin. Laadunarvioinnin näkökulma mainittiin vain lyhyesti kahdessa yhteydessä. Kansallisia viitekehyksiä ja niiden yhteensopivuutta eurooppalaisen viitekehyksen kanssa haluttiin kehittää eteenpäin. Toisaalta korostettiin kansainvälisten yhteistutkintojen laadunvarmistusta ja pienten osaamiskokonaisuuksien (*micro-credentials*) sekä joustavien opinto-

polkujen tärkeyttä. Näiden edistäminen edellyttää julkilausuman mukaan ESG:n soveltamista innovatiivisesti ja kehittävän arvioinnin hengessä. (Rome 2020.) Seuraava ministerikokous on vuonna 2024 Albaniassa.

Vaikka Bolognan prosessista on kiistelty, sitä voidaan pitää yhtenä vaikuttavimmista politiikka-toimista, mihin Euroopassa on ryhdytty (Dienel 2019, 403). Suurin vaikutus ei ole ollut prosessilla sinällään, vaan siitä seuranneilla kansallisilla uudistuksilla eri maiden korkeakoulujärjestelmissä sekä opetus- ja oppimiskäytännöissä (Haukland 2020, 365, 379; Wihlborg & Teelken 2014, 1085). Prosessin etenemisessä on kuitenkin ollut eri jäsenmaiden välillä merkittäviä eroja, mikä todetaan esimerkiksi Leuvenin (2009) ja Bukarestin (2012) julkilausumissa. Voidaankin pohtia, pystytäänkö näitä eroja tasoittamaan vai säilyykö prosessi kahden vauhdin prosessina (Budapest-Wien 2010; Curaj ym. 2018, 2; Haapakorpi 2011, 11). Erityisesti mailla, jotka liittyivät mukaan Bolognan prosessiin vuoden 2007 jälkeen, on ollut vaikeuksia tavoitteiden saavuttamisessa (Wihlborg & Teelken 2014, 1086). Suomi on ollut aktiivinen Bolognan prosessin kaikkien tavoitteiden edistämässä. KKA:n ja Karvin työntekijät ja suomalaiset arviointiasiantuntijat ovat osallistuneet EUA:n, ENQA:n ja EQAR:n toimintaan erilaisten työryhmien jäseninä ja kouluttajina.

Euroopan komission rooli prosessissa on vahvistunut uudistusten rahoittajasta toiminnan suuntaajaksi, mikä voi vaikuttaa EU:n jäsenmaiden ja muiden Bolognan prosessiin osallistuvien maiden eritahtisuuteen. Voidaankin kysyä, päättyykö Bolognan prosessi joskus vai onko siitä muotoutunut pysyvä rakenne, jossa eurooppalaista korkeakoulutuksen kehittämistä tehdään. (Huusko & Pyykkö 2021, 16.)

Auditoinnit
Suomen vastaus
eurooppalaiseihin
linjauksiin

5

Berliinin julkilausuman allekirjoittaminen vuonna 2003 merkitsi myös Suomelle vahvaa sitoutumista ”akkreditointi, sertifiointi tai muu vastaava järjestelmä” vaatimukseen. Muut julkilausuman kohdat suomalaisten korkeakoulujen laadunvarmistus jo täytti. Tässä luvussa tarkastellaan Suomen vastausta Berliinin julkilausuman ja laajemminkin Bolognan prosessin linjauksiin.

Opetusministeriö asetti Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -työryhmän pohtimaan suomalaisten korkeakoulujen ja korkeakoulujärjestelmän laadunvarmistuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita. Työryhmän tuotoksena syntyi vuonna 2004 Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -muistio (OPM 2004), jossa suositeltiin suomalaisten korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien systematisointia ja laadunvarmistusjärjestelmien auditointien aloittamista. Korkeakoulutukseen eivät pitäneet tarpeellisena siirtyä Suomessa omaksutusta kehittävästä arvioinnista akkreditointiin, vaan kannattivat muistion (OPM 2004) mukaan vaihtoehdoisen laadunvarmistusmenettelyn luomista. Tällaisena vaihtoehtoisena mallina pidettiin korkeakoulun omien laadunvarmistusmenettelyjen arviointia. Laatukäsittein se tarkoitti auditia tai auditointia. (OPM 2004, 35, 39–40; ks. myös Overberg ym 2020, 334.) Audit-käsite tarkoitti alun perin tilintarkastusta, mutta käsite laajeni tarkoittamaan sekä yleistä toiminnan arviointia ja tässä yhteydessä erityisesti korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien arviointia (Salminen 2004, 66).

Työryhmän kanta oli selkeä myös kehittävä arvioinnin jatkamiselle: ”Ulkoisen arviointi tulee toteuttaa niin, että se laadun osoittamisen ja varmistamisen lisäksi tukee sen parantamista ja jatkuvaa kehittämistä” (OPM 2004, 34). Kehittävä arviointi määriteltiin samassa muistiossa seuraavasti:

Kehittävällä arvioinnilla tarkoitetaan sellaista arviointia, jonka tavoitteena on tukea korkeakouluja niiden kehittäessä koulutustaan. (...) Korkeakoulujen arviointineuvoston tulkinnan mukaan kehittävä arviointi on käyttäjälähtöinen prosessi, jossa arvioinnin menetelmä räätälöidään arvioinnin tavoitteiden, arvioitavan teeman ja osallistujien tarpeiden mukaan. (OPM 2004, 49.)

Kehittävän arvioinnin valintaa pidettiin korkeakoulujen näkökulmasta oikeana ja parempana kuin monissa maissa omaksuttua akkreditointia (OPM 2004, 34). Korkeakoulujen arviointineuvoston silloinen puheenjohtaja Ossi Lindqvist totesi puheessaan Korkeakoulujen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlaseminaarissa 21.11.2006:

Toiminnan perusfilosofiaksi valittiin kehittävä arviointi, mikä oli monella tapaa vastoin ajan eurooppalaisia suuntauksia, mutta joka on osoittautunut kestäväksi ratkaisuksi ja Suomen korkeakoulupolitiikan etuja palvelevaksi. Suomessa ei ole lähdetty akkreditaation tielle, vaikkakin ammattikorkeakoulujen toimilupakysymykset sitä tavallaan olivat, mutta se on historiallisesti jo ohi. (Lindqvist 2006.)

Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -työryhmän mielestä auditointi soveltui akkreditointia paremmin suomalaiseen korkeakoulujärjestelmään, sillä Suomessa korkeakoululainsäädäntö määrittelee korkeakoulujen toiminnan yleiset velvoitteet ja takaa siten vähimmäistason toteutumisen koulutuksessa. Työryhmän mielestä KKA:n koulutusala-arvioinnit yhdessä laadunvarmistusjärjestelmien auditointien sekä opetusministeriön suorittaman koulutuksen aloittamista ja lopettamista koskevan viranomaisarvioinnin kanssa riittivät varmistamaan koulutuksen laadun korkeakouluissa. Menettelyn läpinäkyvyys ja kansainvälinen uskottavuus voitiin työryhmän mukaan turvata käyttämällä osittain kansainvälisiä arviointisijoita ja julkaisemalla auditointiraportit tai niiden koosteet englanninkielisinä. Tämä tukee korkeakoulujen kansainvälistymistä ja helpottaa auditointien hyödyntämistä. Työryhmän muistiossa ehdotettiin, että kaikkien korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmät piti auditoida vuoteen 2011 mennessä. (OPM 2004, 35, 39–40; Salminen 2004, 70.)

Korkeakoulujen arviointineuvosto aloitti vuonna 2005 laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnit kahden ammattikorkeakoulun pilottiauditoinneilla. Jo tätä ennen KKA oli toteuttanut ammattikorkeakoulujen laatutyön auditointeja (ks. luku 3.1). Vaikka systemaattiset auditoinnit alkoivat, korkeakoulut jatkoivat myös omaa arviointitoimintaansa aloittamalla uusia arviointeja sekä jatkamalla aikaisempien arviointien hyödyntämistä. Korkeakoulut nivoivat aikaisemmat arviointitapansa osaksi laadunvarmistusjärjestelmänsä, mikä loi pohjan laadunvarmistuksen leviämislle suomalaisissa korkeakouluissa. (Kauko 2006, 86.)

Aiemmin asetuksessa ollut erikoistumisopintojen arviointi poistettiin Korkeakoulujen arviointineuvoston tehtävistä vuoden 2007 lopussa. Vuoden 2009 asetuksessa arviointineuvoston tehtävät määriteltiin hieman aiemmasta poiketen ja paremmin neuvoston silloista työkenttää sekä silloisia yliopisto- ja ammattikorkeakoululakeja vastaavalla tavalla. Voimaan tullut asetus mainitsi laatu- ja järjestelmät ja laadun varmistamisen, kun aiemmassa mainittiin vain arviointi. Asetuksen (VN 794/2009) mukaan KKA:n tehtävänä on:

- avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevissa asioissa,
- järjestää korkeakoulujen toimintaan ja laatu- ja järjestelmiin liittyviä arviointeja,
- tukea korkeakoulujen laadun varmistamista ja kehittämistä sekä
- osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan ja arviointia koskevaan yhteistyöhön. (VN 794/2009.)

Korkeakoulujen arviointineuvosto hoiti myös Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista annetussa asetuksessa sille säädetyt tehtävät. Korkeakoulupoliittikkaa koskevat arvioinnit sekä ammattikorkeakoulujen toimilupiin ja perustamiseen liittyvät tehtävät poistettiin Korkeakoulujen arviointineuvoston tehtävistä. Kansainvälinen toiminta oli määriteltä yhteistyön ohella myös ”kansainväliseen arviointitoimintaan osallistumiseksi”, ja neuvosto pystyi siten ottamaan toimeksiantoja sekä kotimaisilta että ulkomaisilta toimijoilta. Uutta oli toiminnan tukemiseksi asetettu kansainvälinen neuvottelukunta, joka toimi vuodet 2011–2013 tuoden neuvoston strategiatyöhön näkemyksiä arviointien kansainvälisestä kehityksestä. Korkeakoulujen arviointineuvoston itsenäisyyttä korosti se, että neuvosto valitsi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskuudestaan eikä opetusministeriö enää nimittänyt heitä. (Pyykkö 2010, 63; Pyykkö ym. 2013, 18; VN 794/2009.)

5.1 Ensimmäisellä auditointikierroksella rakennettiin laatujärjestelmiä

Korkeakoulujen arviointineuvosto aloitti auditoinnit vuonna 2005. Ensimmäisellä auditointikierroksella vuosina 2005–2011 korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmät olivat uusia, ja auditoinneissa tavoitteena oli varmistaa niiden toiminnan systemaattisuus sekä tukea korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kehittämistä vastaamaan eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, mitä laadullisia tavoitteita korkeakoulu on toiminnalleen asettanut sekä arvioida, millaisilla prosesseilla ja menettelytavoilla korkeakoulu ylläpitää ja kehittää koulutuksen ja muun toiminnan laatua. Auditointiprosessien ja julkisen raportoinnin toivottiin lisäävän laatua koskevaa keskustelua sekä korkeakoulujen ja niiden sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. (KKA 2005; KKA 2007; Moitus 2014, 95, 100; Moitus ym. 2020, 41; ks. myös Moitus 2009.)

Ala-Vähälän (2011) mukaan ensimmäinen auditointikierros sai korkeakoulut panostamaan laadunvarmistusjärjestelmiensä rakentamiseen ja systematisointiin. Ammattikorkeakouluilla oli toimilupaprosessien takia yliopistoja parempi pohjatyö tehtynä, mutta laadunvarmistusjärjestelmien rakentaminen oli vaativa projekti sekä ammattikorkeakouluille että yliopistoille. Ammattikorkeakouluissa laadunvarmistusjärjestelmät koettiin yliopistoja enemmän arkipäivän työkaluina. Korkeakoulujen ylin johto suhtautui muita henkilöstöryhmiä myönteisimmin laadunvarmistusjärjestelmiin, kun taas yliopistojen tutkijat muita kriittisimmin. (Ala-Vähälä 2011, 69.) 18 prosenttia auditoiduista korkeakouluista päätyi ensimmäisellä auditointikierroksella uudelleenauditointiin, joka toteutettiin noin kahden vuoden kuluttua ensimmäisestä. Suurimman osan auditoinneista toteutti kotimainen auditointiryhmä. (Moitus 2014, 96.) Auditointien aloittaminen johti korkeakouluissa aiemmin marginaalisen henkilöstöryhmän kasvamiseen, sillä käytännössä jokaiseen korkeakouluun nimitettiin laatupäällikkö tai vastaava.

Auditointeihin kuului myös korkeakouluissa tehtävän kehittämisen seuraaminen. KKA järjesti joka vuosi korkeakoulutuksen laadunhallinnan seuranta- ja kehittämisseminaareja, joissa kolme vuotta sitten auditoinnin läpäisseiden korkeakoulujen edustajat kertovat muiden korkeakoulujen edustajille, millaista kehittämistyötä auditoinnin suositusten pohjalta korkeakoulussa on tehty. Nämä korkeakoulutuksen laaduseminaarit ovat olleet alusta lähtien suosittuja korkeakoulujen

laadusta kiinnostuneiden keskuudessa. Vuorossa oleva korkeakoulu tekee kehittämistoimistaan lyhyen raportin ja toisen korkeakoulun edustaja kommentoi tehtyä kehittämistä seminaarissa asian esittelyn jälkeen. Tämä on myös osa korkeakoulun jatkuvan kehittämisen tukemista ja nämä seminaarit jatkuvat edelleen korkeakoulujen laatuseminaarin nimellä.

Vaikka ensimmäisellä auditointikierroksella auditointiin kaikki suomalaiset korkeakoulut, kaudella toteutettiin edelleen myös teema-arviointeja sekä laatu- ja huippuyksikköarviointeja (ks. taulukko 2). Lisäksi vuosina 2005–2009 tehtiin muutamia koulutusala-arviointeja ja vuosittain yksi benchmarking-hanke.

TAULUKKO 2. Ensimmäisen auditointikierroksen aikaiset arviointijulkaisut Korkeakoulujen arviointineuvostossa vuosina 2005–2011

Vuosi/ arviointityyppi	Auditoinnit	Teema- arvioinnit	Laatuyksikkö- arvioinnit	Koulutusala arvioinnit	Benchmarking- hankkeet
2005	-	1	1	-	1
2006	6	5	3	1	1
2007	5	1	-	-	1
2008	7	1	-	1	1
2009	12	4	2	-	1
2010	9	1	1	-	-
2011	9	2	-	-	-

Korkeakoulujen arviointineuvosto kustansi vuodesta 2005 lähtien myös korkeakoulujen henkilökunnalle järjestettäviä laadunvarmistuskoulutuksia (Pyykkö ym. 2013, 29). Korkeakoulujen laadunvarmistuskoulutuksia järjestivät eri vuosina eri organisaatiot, kuten Helsingin yliopiston Palmenia ja Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos. Lisäksi Korkeakoulujen arviointineuvosto tuki parhaita käytäntöjä korostavia benchmarking-hankkeita. Useat korkeakoulut pilotoivat menetelmää opetuksen kehittämisessä ja opetuksen laadun arvioinnissa. (Hämäläinen & Kaartinen-Koutaniemi 2002.) Kansainvälisten vertailevien arviointien tekeminen osoittautui kiinnostavaksi myös pedagogisen kehittämisen kannalta (Karjalainen, Kuortti & Niinikoski 2002).

Korkeakoulujen arviointineuvosto osallistui myös maksulliseen palvelutoimintaan kuuluviin tarjouskilpailuihin ja toteutti maksulliseen palvelutoimintaan kuuluvia arviointeja. Vuonna 2009 maksulliseen palvelutoimintaan ja arviointiosaamisen vientiin liittyvä näkökulma vahvistui myös lainsäädännöllisesti. KKA:sta annettuun asetukseen (VN 764/2009) kirjattiin, että arviointineuvosto voi ottaa vastaan muita arviointiin liittyviä toimeksiantoja kotimaisilta ja ulkomaisilta toimijoilta. Lisäksi Korkeakoulujen arviointineuvosto tuki arviointiin liittyvää tutkimusta ja järjesti arviointiin ja laadunvarmistukseen liittyviä seminaareja. (Pyykkö ym. 2013, 28–29.) Vuoden 2010 alusta voimaan tullut uusi yliopistolaki (VN 558/2009) ei muuttanut paljoakaan KKA:n toimintaa, vaikka yliopistojen yhdistymiset vaikuttivat auditointien toteuttamiseen ja niiden aikatauluihin.

Vuonna 2009 Korkeakoulujen arviointineuvostossa asetettiin tavoitteeksi vahvistaa kehittävä arviointia brändinä, jonka avulla voitaisiin profiloitua kansainvälisillä foorumeilla. Täsmennetyt määritelmän mukaan ”kehittävän arvioinnin tavoitteena on auttaa korkeakouluja tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytänteet ja kehittämiskohteet”. (Pyykkö ym. 2013, 17.)

5.2 Toinen auditointikierros keskittyi laatujärjestelmien kehittämiseen

Toisella auditointikierroksella (2012–2018) korkeakoulun itsearvioinnin osuus korostui ja huomiota alettiin kiinnittää laatukulttuuriin. Auditointien tavoitteena oli edelleen tukea korkeakouluja kehittämään eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita vastaavat laatujärjestelmät ja osoittaa, että suomalaisissa korkeakouluissa on toimivat ja johdonmukaiset laatujärjestelmät. Lisäksi tavoitteena oli auttaa korkeakouluja tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytänteet ja kehittämiskohteet sekä tukea niitä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Korkeakoulu-yhteisön eli henkilöstön ja opiskelijoiden sekä sidosryhmien osallistaminen laatutyöhön nostettiin keskeiseksi. Toisen auditointikierroksen mallissa painottui strateginen johtaminen ja ohjaus osana laatujärjestelmää ja toiminnan kehittämistä. Korkeakoulujen laatutyön vaikuttavuudesta haluttiin yhä enemmän konkreettisia esimerkkejä. (KKA 2010; Karvi 2015, 6; Moitus 2014, 96, 101; Nordblad ym. 2019.) Toisella auditointikierroksella noin 10 prosenttia korkeakouluista päätyi uudelleenauditointiin. Kansainväliset auditointiryhmät toteuttivat noin puolet toisen auditointikierroksen auditoinneista. (Moitus 2014, 96; Moitus ym. 2020, 42.)

Nordbladin ym. (2019, 42) mukaan keskeisin toisen auditointikierroksen tulos oli, että korkeakouluissa oli pääosin toimivat laatujärjestelmät. Laadunhallinta oli useassa korkeakoulussa kytketty toiminnanohjaukseen ja strategiaan tavoitteisiin. Laatujärjestelmät tuottivat tietoa, joka tuki toiminnan kehittämistä ja suuntaamista. (Nordblad ym. 2019, 42.) Ala-Vähälän (2018) julkaisemattoman tutkimuksen mukaan asenteet laatutyötä kohtaan olivat toisellakin auditointikierroksella myönteisempiä ammattikorkeakouluissa kuin yliopistoissa. Laatutyön koettiin tukevan koulutuksen kehittämistä ja auditointien korkeakoulujen yleistä kehittämistä. Käsitukset laatutyön ja auditointien aiheuttamista koetuista haitoista olivat vähentyneet verrattuna ensimmäiseen auditointikierrokseen. (Ala-Vähälä 2018; Nordblad ym. 2019, 40–41.)

Toisen auditointikierroksen puolivälissä koulutuksen arviointitoiminnassa tapahtui merkittävä muutos. Vuonna 2014 toimintansa aloitti Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Karvi, johon yhdistyivät Korkeakoulujen arviointineuvosto, Koulutuksen arviointineuvosto sekä Opetushallituksen oppimistulosten arviointitoiminta. Koulutuksen arviointikeskuksen toiminta kattaa siten koko opetustoimen esiopetuksesta tohtorikoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristön tehtäviä jatkoi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön yksikkö. Karvin perustamisen yhteydessä korkeakoulutuksen arviointeja ja auditointeja varten perustettiin korkeakoulujen arviointijaosto, jonka tehtäväksi tuli päättää arviointi- ja auditointiryhmistä sekä korkeakoulujen auditointien läpäisystä ja hyväksyä korkeakoulutusta koskevien arviointien hankesuunnitelmat. Karvin perustamisen yhteydessä myös auditointikäsi kirjaa päivitettiin.

Korkeakoulutuksen arviointitoiminta keskittyi toisen auditointikierroksen aikana pääasiassa auditointeihin, vaikka myös teema-arvioiteja sekä muutama koulutusala-arviointikin toteutettiin (ks. taulukko 3). Koulutusala-arvioinneista esimerkkinä on lääketieteellisen peruskoulutuksen arviointi ja teema-arvioinneista yrittäjyyskoulutuksen arviointi. Lisäksi vuonna 2015 Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa aloitettiin tekniikan alan ensimmäisen syklin tutkinto-ohjelmien akkreditoinnit (EUR-ACE).

TAULUKKO 3. Toisen auditointikierroksen aikaiset arviointiraportit KKA:ssa ja Karvissa vuosina 2012–2018

Vuosi/ arviointityyppi	Auditoinnit	Teema-arvioinnit	Koulutusala- arvioinnit	Laatuyksikkö- arvioinnit	Akkreditoinnit
2012	8	3	-	1	-
2013	4	3	-	-	-
2014	2	2	-	-	-
2015	7	-	-	-	2
2016	12	1	-	-	1
2017	9	2	-	-	1
2018	9	2	2	-	1

ENQAn vuosina 2016–2017 toteuttamassa Karvin ulkoisessa arvioinnissa korkeakouluihin kohdistuvasta arviointitoiminnasta todettiin, että korkeakoulut, opiskelijat, opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat sekä ulkoiset sidosryhmät tukivat kehittävää arviointia (Loukkola ym. 2017; Moitus ym. 2020, 42). Vuosien 2015–2018 auditointikäsi kirjassa Karvi painotti kehittävässä arvioinnissa korkeakoulujen strategiaa eli ”tukea korkeakouluja niiden omien strategisten tavoitteidensa saavuttamisessa” (Karvi 2015, 35), kun taas kahdessa ensimmäisessä auditointikäsi kirjassa korostettiin arvioinnin prosessia ja sen käyttäjälähtöisyyttä.

Kehittävällä arvioinnilla tarkoitetaan arviointia, jonka tavoitteena on tukea korkeakouluja niiden kehittäessä koulutusta ja muuta toimintaa. Korkeakoulujen arviointineuvoston tulkinnan mukaan kehittävä arviointi on käyttäjälähtöinen prosessi, jossa arvioinnin menetelmä räätälöidään arvioinnin tavoitteiden, arvioitavan teeman ja osallistujien tarpeiden mukaan. (Karvi 2015, 35; ks. myös Moitus 2014, 96.)

5.3 Kolmannella auditointikierroksella keskiössä korkeakoulujen kyky kehittää toimintaansa

Käynnissä olevan kolmannen auditointikierroksen (2018–2024) tavoitteena on arvioida, vastaako korkeakoulun laatutyö edelleen eurooppalaisia laadunvarmistuksen periaatteita sekä arvioida, tuottaako laatujärjestelmä strategian toteuttamisen ja toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista tietoa. Lisäksi kolmannen kierroksen auditointien tavoitteena on rohkaista korkeakouluja kansainvälisyyteen, kokeiluihin ja luovaan ilmapiiriin sekä kerryttää avointa ja läpinäkyvää tietoa korkeakoulujen laatutyöstä. Keskeisenä lähtökohtana kolmannen kierroksen auditointimallin suunnittelutyössä olivat Euroopan yhteiset laadunvarmistuksen periaatteet (ESG 2015), jotka painottavat osaamista, opiskelijakeskeistä lähestymistapaa sekä tutkimukseen perustuvaa koulutusta. (Karvi 2019, 6; Moitus ym. 2020, 42.)

Opiskelijakeskeisyyden lisäksi kolmannen kierroksen auditoinneissa painotetaan korkeakoulujen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Auditointimallin arviointialueet on suunniteltu kokonaisvaltaisiksi, ja arvioitavat teemat on liitetty edeltäviä malleja vahvemmin korkeakoulujen kehittämiseen. Auditointimallissa tarkastellaan, miten korkeakoulut ylläpitävät ja kehittävät perustehtäviensä laatua ja miten laatujärjestelmien tuottamaa tietoa hyödynnetään strategisten tavoitteiden saavuttamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Arvioinnin yksi tehtävä on kehittymisen näkyväksi tekeminen. (Karvi 2019, 6; Moitus ym. 2020, 42.)

Kolmannella auditointikierroksella korkeakoulu valitsee yhden arviointialueen, mistä haluaa auditointiryhmältä erityisesti palautetta, sekä vertaisoppimisen kohteen ja kumppanin. Korkeakoulujen itsearviointiraportit julkaistaan sellaisenaan yhdessä auditointiryhmän arviointitekstin kanssa Karvin auditointialustalla. Niillä korkeakouluilla, jotka saavat jostain kolmesta arviointialueesta arvolauseeksi erinomaisen, on mahdollista olla mukana excellence-laatuleimakilpailussa muiden samana vuonna erinomaisen saaneiden korkeakoulujen kanssa. Kolmannella auditointikierroksella noin 40 prosenttia auditoinneista on kansainvälisten auditointiryhmien toteuttamia. Tavoitteena on, että kaikki korkeakoulut läpäisisivät auditoinnin hyväksytysti.

TAULUKKO 4. Kolmannen auditointikierroksen aikaiset arviointijulkaisut Karvissa vuosina 2019–kesä 2022

Vuosi/ arviointityyppi	Auditoinnit	Teema-arvioinnit	Koulutusala- arvioinnit	Akkreditoinnit
2019	2	2	-	-
2020	-	2	4	1
2021	5	2	2	2
2022	9	1	1	1

Kolmannen auditointikierroksen aikana on toteutettu myös teema-arviointeja ja koulutusala-arviointeja (ks. taulukko 4). Lisäksi tekniikan tutkinto-ohjelmien akkreditoinnit jatkuivat ja laajenivat vuonna 2022 ylempiin korkeakoulututkintoihin. Koulutusala-arviointeja on tehty humanistisen alan, kauppatieteiden ja liiketalouden, tekniikan, yhteiskuntatieteiden, sosiaali- ja terveystieteiden sekä oikeustieteen aloilta. Uusimpina arvioitavina aloina ovat biotalous ja matemaattisluonnontieteelliset alat.

Vuosien 2019–2024 auditointikäsikirjassa (Karvi 2019) kehittävä arviointi määritellään seuraavasti:

Kehittävä arviointi on osallistavaa ja vuorovaikutteista. Sen tavoitteena on auttaa korkeakoulua tunnistamaan toimintansa vahvuudet, hyvät käytännöt ja kehittämiskohteet ja näin luoda edellytyksiä korkeakoulujen jatkuvalle kehittämiselle. (Karvi 2019, 5.)

Muotoilu on pääsisällöltään sama kuin aiemmissakin käsikirjoissa, vaikka pieniä erojakin on. Vuonna 2020 Karvissa julkaistiin tiivistelmäjulkaisu (Karvi 2020), jossa kehittävä arviointia tarkasteltiin kaikkia koulutusasteita yhdistävänä ajatuksena. Teos toi esille kehittävän arvioinnin yhteiset piirteet eri arviointitavoissa, eri koulutusasteet kattavan kehittävän arvioinnin määrittelyn sekä vahvisti Karvin yhteistä ymmärrystä kehittävästä arvioinnista. Julkaisussa painotetaan arviointien vaikuttavuutta ja arviointitiedon hyödynnettävyyttä. Julkaisussa muistutetaan, että kehittävä arviointiin eivät kuulu arviointituloksista seuraavat rangaistukset eikä arviointien pohjalta tehdä vertailuja osallistuvien kesken. Arviointien tulee myös perustua vain prosessin aikana kerättyyn aineistoon ja tulokset ovat julkisia. (Karvi 2020, 7; ks. myös Atjonen 2015, 35.)

Nykyisin Karvi (2022) määrittelee nettisivuillaan kehittävän arvioinnin seuraavasti:

Kehittävä arviointi on toimintaa tai/ja prosesseja kehittävä. Se voi olla myös osallistavaa ja vuorovaikutteista. Kehittävässä arvioinnissa arvioinnin kohde voi kehittää toimintaansa jo arvioinnin aikana ja arvioinnin tulokset ovat kehittämiseen tähtäviä. Kehittävässä arvioinnissa hankitaan tietoa toiminnan kehittämiskohteista ja vahvuuksista. Kehittävä arviointi korostaa osallistavuutta, arvioinnin toteuttajan ja arviointiin osallistuvan välistä luottamusta sekä koulutusorganisaation vastuuta toimintansa kehittämisestä. Kehittävässä arvioinnissa menetelmät räätälöidään arvioinnin tavoitteiden ja arvioitavan teeman mukaan. Kehittävän arvioinnin periaate korostaa arvioinnista vastaavan tahon ja arvioinnin kohteen välistä luottamusta sekä koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen vastuuta laadunhallintaa ja arviointia koskevissa asioissa. Arvioinnin kohteena oleva organisaatio saa ulkopuolista palautetta toimintansa kehittämiseen. Kehittävässä arvioinnissa korostetaan eri osapuolten, kuten koulutuksen järjestäjien, opetus- ja muun henkilöstön, opiskelijoiden, työelämän ja sidosryhmien osallistumista arvioinnin suunnitteluun, arviointitiedon tuottamiseen ja arvioinnin tulosten tulkintaan. Keskeistä on myös eri tahojen vuorovaikutus toistensa ja ulkopuolisten arvioijien kanssa. (Karvi 2022.)

Kolmella auditointikierroksella auditointien kohde on muuttunut saatujen palautteiden ja kerättyjen kokemusten pohjalta: ensimmäisellä auditointikierroksella vuosina 2005–2011 rakennettiin korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmiä ja painotettiin toimintojen dokumentointia (ks. esim. Ala-Vähälä 2011, 36), kun taas toisella auditointikierroksella vuosina 2011–2018 kehitettiin korkeakoulujen laatujärjestelmiä ja laatu-kulttuuria sekä niiden kautta myös toimintaa. Kolmannella auditointikierroksella auditoinneissa on kyse koko korkeakoulun auditoinnista ja erityisesti toiminnan vaikuttavuudesta sekä korkeakoulun kyvystä kehittää omaa toimintaansa.

Kaksi ensimmäistä auditointikierrosta olivat samankaltaisia, kun kolmannelle kierrokselle mallia uudistettiin enemmän. ESG:n vaikutus kolmannen kierroksen auditointimalliin on ollut ilmeinen, mikä näkyy mallissa esimerkiksi opiskelijakeskeisyyden vahvistumisena. Suomen auditointimallien muutokset ovat olleet kuitenkin varsin vähäisiä, sillä niiden pohja luotiin jo ennen auditointien aloittamista. Auditointeja oli jo kokeiltu ammattikorkeakouluissa toimilupahakemusarviointien jälkeen. Korkeakoulujen henkilökunnan, opiskelijoiden ja ulkoisten sidosryhmien osallistuminen on ollut käytäntönä alusta lähtien. Mielenkiintoinen esimerkki on kolmanteen auditointikierrokseen kuuluva benchlearning: korkeakoulujen omia benchmarking-hankkeita tuettiin KKA:n alusta lähtien ja niihin palattiin taas kolmannella auditointikierroksella. Toimintaympäristön muutokset auditointimalleihin näkyvät myös auditoinnin sisällöissä, kuten strategioiden ja laadunhallintajärjestelmien yhteydessä sekä yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden korostumisena.

Euroopan maiden
erilaiset ratkaisut

6

Yhteiset eurooppalaiset laadunvarmistuksen periaatteet (ESG 2015) eivät edellytä, että arviointimallit olisivat yhtenäisiä eri maissa. Tässä luvussa tarkastellaan kokoavasti eri maiden ulkoisen laadunarvioinnin ratkaisuja, eroja ja yhteisiä piirteitä.

Osa Euroopan maista korostaa korkeakoulutuksen minimilaadun varmistamista, osa puolestaan jatkuvaa kehittämistä. Ratkaisut eroavat toisistaan myös siinä, kohdistuuko arviointi tutkinto-ohjelmiin, kokonaisuun korkeakouluihin vai molempiin. Prosessiltaan eri kansallisten korkeakoulujärjestelmien arviointimenetelmät ovat samankaltaisia ja käsittävät itsearvioinnin, muun aineistonkeruun, ulkoisen arvioinnin arviointivierailuineen ja raportoinnin (Stensaker 2018, 55; ks. myös Haapakorpi 2011, 10). Prosessi oli vakiintunut jo ennen ESG:tä, mutta myös ESG 2.3 edellyttää sen soveltamista.

Vähemmistönä arviointien kohteissa Euroopassa ovat pelkästään koko korkeakouluun kohdistuvat arvioinnit. 24 Euroopan maan kansallisessa laadunvarmistusjärjestelmässä oli vuonna 2012 käytössä korkeakoulujen ja koulutusohjelmien arviointien yhdistelmä, seitsemässä tehtiin ainoastaan ohjelma-arviointeja ja vain neljässä arvioitiin koko korkeakouluja (European Commission 2012). Vuoden 2012 jälkeenkin tilanne on säilynyt pitkälti samanlaisena, vaikka muutosta kohti koko korkeakoulujen arviointeja onkin havaittavissa. DEQARin vuoden 2021 tietojen mukaan 79 prosenttia arviointiorganisaatioista teki sekä korkeakoulujen että koulutusohjelmien arviointeja. Vain muutamassa maassa, kuten ranskankielisessä Belgiassa, Puolassa ja Ukrainassa, tehtiin ainoastaan ohjelma-akkreditointeja. Toisaalta pelkästään koko korkeakoulujen arviointeja tehtiin vain Suomessa, Islannissa, Turkissa ja Isossa-Britanniassa. Arviointeja tehdään myös tutkinto-ohjelmaryhmittäin usein arviointitaakan keventämiseksi. (Szabo 2021.)

Myös arviointimalleissa on eroja eri maiden välillä. Tavallisimpia arviointimalleja ovat akkreditointi, auditointi ja arviointi (*evaluation*). Berliinin ministerikokouksen (2003) jälkeen Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -muistion mukaan akkreditointiin päätyneet maat perustelivat akkreditointeja tarpeella arvioinnin vastuullisuuteen, läpinäkyvyyteen ja vertailtavuuteen. Keski- ja Itä-Euroopan maissa perustason varmistavan akkreditoinnin käyttönotolle oli vuosituhannen alussa selkeät

perusteet, sillä korkeakoulujen taso vaihteli ja uutta yksityistä koulutustarjontaa oli runsaasti. (OPM 2004, 23.) Korkeakoulutuksen laadunvarmistus -muistion kommentit heijastelivat ajankohdan tilannetta. 1990-luvulla erityisesti Itä-Euroopassa yleistyivät siellä aiemmin tuntemattomat yksityiset korkeakoulut. Osassa maita oli jo ennen Bolognan prosessia kehitetty korkeakoulutuksen ulkoista arviointia laadun minimitason varmistavilla ohjelma-akkreditointimalleilla.

Eri maiden korkeakoulutuksen ulkoisen laadunarvioinnin ratkaisut ovatkin sidoksissa maan tai alueen hallinnollisiin perinteisiin ja toimintakulttuureihin tai niillä on tarve ratkaista maan korkeakoulutuksen tai hallinnon muita ongelmia (ks. esim. Stensaker 2018, 54–56). Itä-Euroopan maille tyypillinen voimakas keskusjohtoisuus näkyy myös korkeakoulutuksen ohjauksessa jopa sen sisältöjen säätelynä. Bolognan prosessin viimeisimmässä seurantaraportissa (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 62) todetaan, että Länsi-Euroopassa suuntauksena on ollut antaa korkeakouluille enemmän itsenäistä päätösvaltaa, kun taas vahvemmin keskusjohtoisissa maissa Keski- ja Itä-Euroopassa pitäydytään tiukemmin kontrolloiviin malleihin.

Viime vuosikymmenenä on ollut havaittavissa siirtymistä ohjelma-akkreditoinneista kohti koko korkeakoulujen akkreditointeja ja arviointeja, kuten Tanskassa ja Belgian flaaminkielisissä osissa vuonna 2017, ja akkreditoinneista kohti muita arviointitapoja, kuten Saksassa vuonna 2018 ja Portugalissa vuonna 2017 (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 71; Trends in Quality Audits 2018, 7). Muutos kohti koko korkeakoulujen arviointeja on kuitenkin ollut hidasta (Dakovic & Gover 2021, 1). Toisaalta Puolassa siirryttiin vuonna 2017 korkeakoulujen arvioinnista ohjelma-akkreditointiin (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 71; ks. myös Overberg ym. 2020, 334; Stensaker 2018). Sovellettava arviointimalli voi riippua myös korkeakoulun tyypistä. Esimerkiksi Itävallassa ammattikorkeakouluilta ja yksityisiltä yliopistoilta edellytetään tutkinto-ohjelmien arviointeihin osallistumista, kun taas julkisilta yliopistoilta koko yliopiston auditointia. (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 71; Overberg ym. 2020, 334.)

Eroja eri maiden järjestelmissä on myös sisällöissä ja arviointikohteissa, kuten siinä, painotetaanko opiskelijan oppimiskokemusta, oppimistuloksia vai korkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmää. Samoin eroja on siinä, minkälaisia seurauksia arviointituloksilla on korkeakoulujen rahoitukseen tai toimintaoikeuksiin. Muutos resurssien ja toimintaprosessien arvioinnista opiskelijoiden oppimisen arviointiin oli havaittavissa jo aiemmin Yhdysvalloissa (Ewell 2010, 173–174). Ewell (2010, 174) pitää yhtenä syynä kehitykseen opetuksen ja oppimisen tapojen muutosta, kuten siirtymistä yhä enemmän etä- ja verkko-opetukseen. Ewellin (2010, 175) mukaan muutos on vaikuttanut myönteisesti opetuksen arvostukseen korkeakouluissa. Siirtyminen tilivelvollisuusarvioinnista korkeakoulutuksen kehittämiseen ja oppimiseen perustelee osaltaan arviointien merkitystä ja vaikuttavuutta (Singh 2010, 191).

Useat arviointiorganisaatiot pohtivat arviointitoimintansa laajentamista, sillä organisaatiot yrittävät vastata toiminnallaan sekä tilivelvollisuus- ja kehittämistehtävään että korkeakoulutuksessa ja yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin (Trends in quality audits 2018, 13; Dakovic & Gover 2021, 4–6). EQARin vuonna 2020 toteuttaman analyysin mukaan kolmannes analysoiduista arviointiorganisaatioista harjoitti 1–3 erilaista arviointitoimintaa, jotka noudattivat ESG:tä. Kolmanneksella eri toimintoja oli 4–8 ja kolmanneksella 9–15 (EQAR Policy Brief 2021, 3). Lisäksi arviointiorganisaatioilla voi olla toimintaa, jonka ei ole tarkoituksaan olla ESG:n periaatteiden mukaista.

Haasteelliseksi on osoittautunut arviointiorganisaatioiden erityyppisten konsultointipalveluiden lisääntyminen (ks. esim. Dakovic & Gover 2021, 5), sillä ESG:n mukaan arviointitoiminta tulisi pitää selvästi erillään muista toiminnoista (ESG 3.1). Perusteluina toiminnan laajentamiselle on mainittu opetuksen ja oppimisen muutos, arviointien tarve vastata aiempaa paremmin yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin, maiden hallitusten uudet odotukset ja tiedontarpeet, käytettyjen arviointimenetelmien kuluminen sekä eurooppalainen kehitys, kuten yliopistoallianssien syntyminen tai kasvava huomio jatkuvaan oppimiseen ja pieniin osaamiskokonaisuuksiin. (Dakovic & Gover 2021, 4–6.) Elkenin ja Stensakerin (2020, 15) mukaan myös rankingit ovat mahdollisia arviointiorganisaatioiden kilpailijoita riippuen arviointiorganisaatioiden ja -mallien tulevaisuuden kehityksestä.

Osassa maita lainsäädäntö ei mahdollista kaikkien ESG:n periaatteiden noudattamista. Tyypillisesti ongelmallisia kriteereitä ovat riippumattomuus, tarkoituksenmukaisten menetelmien kehittäminen, valitusmenettely ja raporttien julkisuus. Bolognan seurantaraportti vuodelta 2020 tunnistaa kansallisen lainsäädännön kannalta monissa maissa haasteellisiksi arviointimenetelmien tarkoituksenmukaisuuden (ESG 2.2), valitusmenettelyt (ESG 2.7) ja raporttien julkisuuden (ESG 2.6). (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 70–71.)

Vaikka Pohjoismaat ovat perinteisesti jakaneet yhteisen käsityksen korkeakoulutuksesta, niiden korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmissä on eroja. Tilivelvollisuus-ajattelu (*accountability*) on lisääntynyt Pohjoismaissa viimeisen vuosikymmenen aikana, mikä näkyy sekä korkeakoulujen rahoitusmalleissa että akkreditointijärjestelmien käyttöön ottamisessa. Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että vaikka korkeakoulujen rahoitusjärjestelmä on muihin Pohjoismaihin verrattuna vahvimmin tulosperusteinen, arviointien ja auditointien tehtävänä on palvella korkeakoulujen kehittämistä. Auditoinnin kielteisestä päätöksestä ei ole taloudellisia tai muita toiminnallisia seurauksia korkeakoululle. (Overberg ym. 2020, 336–337.) Tätä tukee myös selkeä työnjako opetus- ja kulttuuriministeriön, korkeakoulujen ja arviointiorganisaation välillä, eivätkä poliittiset päättäjät ole puuttuneet Suomessa arviointitoiminnan linjauksiin (Pyykkö ym. 2013, 19). Korkeakoulutuksen arviointi on Suomessa siten säilynyt varsin vakaana, ja muutokset ovat perustuneet korkeakoulujen, arviointiorganisaation ja sidosryhmien yhteiseen suunnitteluun sekä kansainvälisen kehityksen seuraamiseen.

ESG (2015) tunnistaa, että arvioinneilla on kahtalainen tavoite: tilivelvollisuus ja kehittäminen, joten ESG on sovellettavissa joustavasti erilaisiin järjestelmiin. Hopbach ja Flierman (2020, 31) arvioivat, että arviointiorganisaatioiden ulkoiset arvioinnit ovat muuttuneet kansallisten laadunvarmistusjärjestelmien arvioinneiksi. Vaikka tämä ei ollut ESG:n alkuperäinen tarkoitus, se on heidän mukaansa vahvistanut sekä arviointien merkitystä että arviointiorganisaatioiden riippumattomuuden huomioimista. (Hopbach & Flierman 2020, 31.) Maissa, joissa toimii useita arviointiorganisaatioita, ulkoinen arviointi ei välttämättä kohdistu kansallisiin järjestelmiin. Kansalliset korkeakoulutuksen laadunarviointijärjestelmät ovatkin riippuvaisia toimintaympäristöstään. Valintoihin vaikuttavat maan hallinto- ja toimintakulttuuri, korkeakoululaitoksen vakiintuminen sekä se, minkä ikäisiä korkeakoulut ovat tai ovatko ne julkisia tai yksityisiä. Tutkinto-ohjelmien akkreditointi voi olla myös tarpeellista ja vaikuttavaa tietyssä kehitysvaiheessa. Valintoihin vaikuttaa myös alan kansainvälinen kilpailu, joka joillakin koulutusaloilla on lisännyt kiinnostusta akkreditointeihin.

Tulevaisuuden
haasteet
muuttuvassa
toiminta-
ympäristössä



Tässä julkaisussa olemme tarkastelleet suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia historiallisena jatkumona. Ensin tarkastelimme aikaa ennen Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamista. Kansallisella tasolla lähtökohtana oli yleinen suunnittelun ja seurannan vahvistuminen julkisella sektorilla. Korkeakoulutuksen kannalta olennainen ratkaisu oli 1980-luvulta lähtien korostaa korkeakoulujen omaa vastuuta toimintojensa kehittämisestä ja tuloksellisuuden seurannasta, ei vain ulkoista kontrollia. Korkeakoulujen arviointineuvoston perustamisvaiheessa päätettiin perustaa yksi yhteinen korkeakoulujen arviointineuvosto ammattikorkeakouluille ja yliopistoille. Bolognan prosessin käynnistyttyä ohjeistettiin Berliinin julkilausumassa vahvasti myös kansallisia korkeakoulutusjärjestelmiä. Olemme tarkastelleet sekä korkeakoulujen ulkoisen laadunarvioinnin kehitystä Bolognan prosessin edetessä että Suomen vastausta prosessin julkilausumiin eli kolmen ensimmäisen auditointikierroksen tavoitteita ja toteuttamista. Auditoinneissa on sovellettu kummallekin korkeakoulusektorille samaa auditointimallia. Jokainen edellä kuvattu vaihe on ollut erilainen, mutta yhteistä eri vaiheille on vahva sitoutuminen kehittävän arvioinnin ajatukselle, nykyisin Karvia koskevasta asetuksesta (VN 1317/2013) lähtien. Arviointiorganisaation, korkeakoulujen ja ministeriön kesken on selkeä työnjako, mikä on osaltaan edistänyt arviointien hyväksyttävyyttä korkeakouluissa.

Suomessa korkeakoulutuksen arviointitoiminnan kehitykseen ovat vaikuttaneet sekä kansalliset että kansainväliset, erityisesti eurooppalaiset, suuntaukset. 2000-luvun aikana tärkein vaikuttaja korkeakoulutuksen laadunvarmistukseen Euroopassa on ollut Bolognan prosessi, joka teki kansallisen korkeakoulutuksen arviointipolitiikan muutoksen välttämättömäksi. Bolognan prosessilla ja ESG:n molemmilla versioilla (2005; 2015) on ollut huomattava vaikutus suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoiseen laadunarviointiin. Suomessa on kehitetty yhtäaikaaisesti omaa auditointijärjestelmää ESG:n kehittämisen kanssa. Suomi on liittynyt myös varhaisessa vaiheessa eri laadunarvioinnin eurooppalaisiin organisaatioihin.

Stensaker (2018, 59–61) pohtii laadunvarmistuksen tulevaisuuden kehityksen eri vaihtoehtoja. Hän kirjoittaa kolmesta tulevaisuuden mahdollisuudesta, joista ensimmäinen on viime vuosikymmeninä toteutuneen kaltainen joustava vähittäinen muutos, jossa laadunvarmistus reagoi korkeakoulutuksessa tapahtuviin muutoksiin. Toisena mahdollisuutena on valtioiden nykyistä

voimakkaampi vaikuttaminen arviointeihin ja sen seurauksena keskittyminen tuloksiin sekä kolmantena säätelyn väheneminen ja arviointiorganisaatioiden voimakas kilpailu markkinoilla. Stensakerin johtopäätös on, että mikään edellä mainituista skenaarioista ei toteutune sellaisenaan, vaan jonkinlaisina yhdistelminä. Jonkinlaista muutosta hän pitää kuitenkin todennäköisenä. Stensaker (2018, 55) kysyy, onko ulkoinen laadunarviointi kiinnittänyt huomiota oikeisiin asioihin eli siihen, oppivatko opiskelijat ja mitä he oppivat, vai toissijaisiin, joiksi hän katsoo keskittymisen numeerisiin indikaattoreihin, suunnitelmiin ja prosesseihin.

Myös Hopbach ja Flierman (2020, 32) korostavat eri maiden korkeakoulutuksen laadunvarmistuksen ja organisaatioiden toiminnan yhä kasvavaa moninaisuutta. Moninaisuutta on kansallisissa korkeakoulutuksen laadunvarmistusjärjestelmissä, niiden tavoitteissa, järjestelmän kattavuudessa, menetelmissä, säädöstaustassa sekä toimintojen laajuudessa. Toisaalta koko korkeakoulukentällä on voimakasta, eri maissa osin eri suuntiin vievää muutosta, mikä tulee Hopbachin ja Fliermanin mukaan korostamaan yhteisten periaatteiden ja standardien rinnalla yhä vahvemmin myös yhteisiä arvoja (Hopbach ja Flierman 2020, 33–34). Tämä kehitys kohti arvojen korostamista näkyy jo viimeisimmässä Bolognan prosessiin kuuluvassa Rooman julkilausumassa vuodelta 2020.

Korkeakoulupedagogisessa ja -poliittisessa ajattelussa on tapahtunut selkeä muutos kohti osaa-mislähtöistä ajattelua (ks. Huusko & Pyykkö 2021). Se näkyy Bolognan prosessiin liittyvissä koulutusohjelmien oppimistulosperusteisessa (*learning outcomes*) kuvaamisessa, eurooppalaisen ja kansallisten viitekehysten rakentamisessa ja aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kehittämisessä, samoin kuin OECD:n aloittamissa korkeakoulututkintojen oppimistulosten arvioinnissa. Maat ovat tässäkin keskenään erilaisessa tilanteessa: toisissa maissa koulutusohjelmien akkreditointi korostaa enemmän opetuksen rakenteita ja järjestelyjä, toisissa maissa taas tuloksia.

Osaaminen on noussut korkeakoulupoliittiseksi käsitteeksi myös jatkuvan oppimisen korostamisen takia. Jatkuvan oppimisen taustalla ovat väestökehityksen muutokset ja maailmanlaajuinen talous. Korkeakouluihin tulevat opiskelijat ovat aiempaa monimuotoisempia iältään, taustaltaan ja tarpeiltaan. Aliedustettujen ryhmien pääsyä koulutukseen halutaan edistää ja liikkuvuutta lisätä. Erilaisten yksilöllisten opintopolkujen tarve on siten yhä suurempi. Suomessa on koko Bolognan prosessin ajan reagoitu nopeasti julkilausumissa esille nostettuihin teemoihin ja toteutettu niitä aktiivisesti kansallisella tasolla.

7.1 Uusia avauksia eurooppalaisessa korkeakoulutuksessa

Euroopan komissio vaikuttaa Eurooppalaisen korkeakoulutusalueen (EHEA) kehitykseen yhä aktiivisemmin, vaikka korkeakoulutusalueen jäsenmaista vain reilu puolet on unionin jäseniä. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin syksyllä 2017 tekemä aloite eurooppalaisista yliopistoalliansseista eteni päätöksenteossa nopeasti, sillä vuosien 2019 ja 2020 hauissa päätettiin 41 allianssin perustamisesta, ja heinäkuussa 2022 rahoitusta myönnettiin neljälle uudelle allianssille. Alliansseihin osallistuu jo 340 korkeakoulua yli 31 maasta eli noin 5 prosenttia kaikista Euroopan korkeakouluista. (European Education Area 2022.) Maiden välillä on kuitenkin suuria

eroja osallistumisaktiivisuudessa: eniten alliansseihin osallistuvat ja niitä koordinoivat Saksa ja Ranska, joissa on myös käytetty eniten kansallista rahoitusta allianssien tukemiseen. Suomalaisista korkeakouluista alliansseissa on mukana syksyllä 2022 yhdeksän yliopistoa ja viisi ammatti-korkeakoulua (OPH 2022).

Eurooppalaiset yliopistoallianssit ja niiden toiminnassa keskeiset yhteistutkinnot ovat osaltaan jälleen nostaneet esiin kansallisten arviointijärjestelmien erot. Useimmissa maissa käytössä on tutkinto-ohjelmien akkreditointi, mutta akkreditointimallit ja -kriteerit poikkeavat eri maissa toisistaan. Erot heijastuvat siihen, missä määrin eri maissa sovelletaan yhteistutkintoihin niin sanottua eurooppalaista lähestymistapaa (*The European Approach to the Quality Assurance of Joint Programmes in the EHEA*), joka hyväksyttiin Jerevanin ministerikokouksessa vuonna 2015. Ajatuksena oli, että se helpottaisi yhteistutkintojen laadunvarmistusmenettelyjä ja vähentäisi päällekkäisyyksiä sekä arviointiväsymystä (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 78), mutta käyttöönotto ei ole edennyt toivotulla tavalla. Suomen kaltaisissa maissa, joissa ulkoinen arviointi kohdistuu korkeakouluihin, korkeakoulut valvovat itse tutkinto-ohjelmiensa laatua (*self-accreditation*). Näissä maissa myös yhteistutkintojen eurooppalaisen lähestymistavan soveltaminen on helpompaa kuin ohjelma-akkreditointia edellyttävissä maissa. (European Commission/EACEA/Eurydice 2020, 72, 79.)

Vuoden 2022 alussa komissio julkisti EU:n uuden yliopistostrategian (Communication 2022), jossa esitetään yliopistoallianssien laajentamista ja niiden toiminnan helpottamista luomalla niille vuoteen 2024 mennessä lakisäätäinen status (*legal entity*). Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet eurooppalaisen yhteistutkinnon (*European Degree*) luomiseksi ja kehittää uusi eurooppalainen laadunarviointi- ja tunnustamisjärjestelmä (*European Quality Assurance and Recognition System*). (Communication 2022, 5–6.) Muutos kohti EU-tason säätelyä olisi merkittävä. Siitä ei voi tulla pakollista, sillä koulutus on kansallisessa päätäntävällässä. Lisäksi tähän saakka Euroopan korkeakoulutusalueen suositusten ja uudistusten on ajateltu koskevan kaikkia 48 Bologna-maata, ei vain EU-jäsenmaita.

Yliopistoallianssien nostamien haasteiden ratkaisemiseksi on viime vuosina toteutettu erilaisia kehittämishankkeita. Vuosina 2019–2021 toteutettiin EU-rahoitteinen ja Hollannin ja Flandersin arviointiorganisaatio NVAO:n koordinoima EUniQ-projekti (*European Framework for Comprehensive Quality Assurance of European Universities*) (EUniQ 2021), jossa tavoitteena oli kehittää ESG:n kanssa linjassa oleva menetelmä yliopistoallianssien laadunvarmistukseen.

Erityisen arviointimallin tai laatuleiman kehittämisestä eurooppalaisille tutkinnoille on keskusteltu runsaasti. Esimerkiksi EUA on kannattanut olemassa olevan niin sanotun eurooppalaisen lähestymistavan (*European approach*) soveltamista, jotta kaksinkertainen arviointi vältettäisiin (Considerations 2022). Eurooppalainen tutkintoleima ei voi kuitenkaan korvata kansallisia laadunvarmistusmenettelyitä eikä alliansseihin osallistu kuin pieni osa kunkin korkeakoulun toiminnoista. Laatuleiman tuomaa lisäarvoa on siten vielä vaikea arvioida.

Yksi viime vuosien muutos liittyy jatkuvan oppimisen merkityksen kasvuun ja sen myötä erilaisten tutkintoa pienempien osaamiskokonaisuuksien (*micro-credentials*) laadunvarmistuksen tarpeeseen. Tämä koskee erityisesti muiden kuin korkeakoulujen (ns. *alternative providers*) toteuttamia

osaamiskokonaisuuksia. Myös osaamiskokonaisuuksien pysyminen korkeakoulutustasoisina sekä niiden laajuus opintopisteinä herättävät keskustelua Euroopan maissa. Tutkinto-ohjelmien akkreditointia harjoittavissa maissa on ymmärrettävää, että laadunvarmistusmenettelyä kaivataan myös pienille osaamiskokonaisuuksille. Korkeakouluja auditoivissa maissa pienten osaamiskokonaisuuksien laadunvarmistus voi jatkossakin perustua nykyisiin menetelmiin ja sisältyä korkeakoulujen omaan laadunhallintaan. Jos pieniä osaamiskokonaisuuksia käytetään tutkinnon osina, niissä sovelletaan tutkinnon myöntävän korkeakoulun aiemmin hankitun osaamisen tunnustamis- ja tunnustamismenetelmiä.

Keskustelua käydään myös siitä, tulisiko ESG:tä jälleen uudistaa, ja pohditaan, onko ESG 2015 riittävän joustava. ESG:n tulkinnassa pohditaan myös sitä, miten sitä tulkitaan, vastaako se muuttuneen ja muuttuvan korkeakoulutuksen todellisuutta sekä onko kansallisten linjausten ja tarpeiden sekä ESG:n välillä ristiriitaa. (Elken & Stensaker 2020, 8.) Elkenin ja Stensakerin (2020) mukaan arviointiorganisaatioilla on taipumusta olla vahvassa kansallisessa ohjauksessa, mikä saattaa johtaa jännitteisiin kansallisen ja eurooppalaisen ohjauksen välillä. Myös Hopbach & Flierman (2020, 34–36) kirjoittavat ESG:n uudistamistarpeesta ja toisaalta sen edelleen ajantasaisista osuuksista. He pitävät arviointien toistumista säännöllisin väliajoin edelleen tärkeänä, vaikka niiden ei tulisiakaan toistua täysin samanlaisina kierroksesta toiseen. Joustavuutta tarvitaan sekä kansallisissa malleissa ja menetelmissä että eri maiden ja arviointiorganisaatioiden kesken. E4 otti kesällä 2020 kantaa siihen, että ESG (2015) on edelleen ajantasainen, mutta kannusti sen nykyistä joustavampaan käyttöön ja tulkintaan. Mahdollisten uudistusten tulee perustua tutkittuun näyttöön ja niihin on päästävä yhteisymmärryksessä sidosryhmien kanssa. (Statement by the E4 Group 2020.) Hyvin tunnustettu haaste on myös korkeakoulujen arviointiväsymys ja arviointien muuttuminen muodollisiksi harjoituksiksi, joista ei seuraa kehittämistä (esim. Dakovic & Gover 2021, 7–8; Elken & Stensaker 2020, 3).

Emme ole käsitelleet tässä katsauksessa korkeakoulujen vertailua ja paremmuusjärjestykseen asettamista rankingien avulla. Erilaiset rankingit ovat tärkeitä erityisesti kansainvälisen yhteistyön ja liikkuvuuden kannalta, ja niitä seurataan nykyisin aktiivisesti myös mediassa. Rankingit perustuvat kuitenkin pääasiassa tutkimustoiminnan vertailuun. (Ks. esim. Hazelkorn ym. 2014.)

7.2 Kohti neljättä auditointikierrosta

Overberg ym. (2020, 334) hämmästelivät artikkelissaan, että Suomi, jolla on jo pitkään ollut kehittävään arviointiin ja dialogiin perustuva arviointijärjestelmä, on edelleen halukas kehittämään sitä. 2020-luvulla onkin hyvä pohtia, miten kansallista korkeakoulutuksen ulkoista arviointimallia pitää uudistaa, jotta se jatkossakin kehittää korkeakoulujen toimintaa, palvelee koko korkeakoulujärjestelmän kehittämistä ja vastaa yhteisesti sovittuja eurooppalaisia periaatteita. Arvioinneista ei ole hyötyä, elleivät ne vaikuta ja tue uusien ajatusten syntymistä.

Suomen tähänastisten kolmen auditointikierroksen auditointien kohde on muuttunut saatujen palautteiden ja kerättyjen kokemusten pohjalta: ensimmäisellä auditointikierroksella vuosina 2005–2011 rakennettiin korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmiä ja painotettiin toimin-

tojen dokumentointia (ks. esim. Ala-Vähälä 2011, 36), kun taas toisella auditointikierroksella vuosina 2011–2018 kehitettiin korkeakoulujen laatujärjestelmiä ja laatu-kulttuuria sekä niiden kautta myös toimintaa. Kolmannella auditointikierroksella auditoinneissa on kyse koko korkeakoulun auditoinnista ja erityisesti toiminnan vaikuttavuudesta, korkeakoulun kyvystä kehittää omaa toimintaansa sekä opiskelijakeskeisyydestä. Myös laatujärjestelmän merkitys mallissa on muuttunut. Uusimmassa mallissa kohteena on enemmänkin korkeakoulujen kyky toimintansa jatkuvaan kehittämiseen, mihin laatujärjestelmä voi auttaa, ei niinkään laatujärjestelmä sinällään.

Voidaankin miettiä, millainen voisi olla neljännen auditointikierroksen malli. Arviointimenetelmät väsyvät ja voivat samankaltaisina toistuessaan muuttua vain muodollisuuksiksi ilman kehittämistä. Kolmella edellisellä auditointikierroksella muutoksia on tehty sekä sisällöllisissä painotuksissa että toteuttamistavoissa. Jatkossakin Suomen mallin tulee olla ESG:n periaatteiden mukainen, mutta periaatteiden joustava soveltaminen mahdollistaa vastaamisen toimintaympäristön ja korkeakoulutuksen muutoksiin. Myöskään arvioinnin vakiintuneiden vaiheiden (itsearviointi, arviointivierailu, raportti, seuranta) säilyttäminen ei estä muutoksia niiden toteuttamisessa, kuten itsearvioinnin tai vierailun toteutuksen tavoissa. Pandemia-ajan jälkeinen kysymys on myös auditointivierailujen käytännön toteuttaminen verkkovälitteisesti tai lähivierailuina.

Auditoinnit tulee jatkossakin toteuttaa niin, että ne koetaan korkeakouluissa tarkoituksenmukaisina ja niiden eri vaiheet tukevat korkeakouluja niiden kehittämisessä. Tämä koskee niin auditointeihin valmistautumista, itsearvioinnin tekemistä, auditointivierailua kuin auditoinnista saatavia kehittämissuosituksia sekä muita huomioita. Jatkossakin on oleellista, että mahdollisimman moni korkeakouluyhteisön jäsen voi osallistua ja kokee auditointiin omistajuutta. Myös ulkoisten sidosryhmien osallistaminen ja osallistuminen ovat tärkeitä. Korkeakoulut vastaavat toimintojensa laadusta, ja auditointien pääasiallinen hyödynsaaja tulee jatkossakin olla auditoinnin tilannut korkeakoulu.

Viime vuosina Karvi on toteuttanut myös koulutusala-arviointeja. Niiden vahvuutena on tarkastella kyseisen alan koulutuksia, niiden sisältöjä ja kehittämistä. Arvioinneissa on korostunut alojen oma itsearviointiluonne, mikä on välillä näkynyt oman alan edunvalvontana ja alan sisäänpäin katsomisena. Oma kysymyksensä on koulutusala-arviointien hyödyntäminen: onko arvioinneilla ollut vaikuttavuutta (ks. esim. Moitus 2010)? Ewell (2010, 175) tekee yleisen johtopäätöksen, että vaikka arviointien vaikuttavuudesta laatuun on vaikea sanoa tarkemmin, ”ainakin olemme saaneet yhteisen kielen, jolla puhua näistä tärkeistä asioista, ja sekin on edistystä”. Koulutusala-arviointien vaikuttavuutta parantaisi alan toimijoiden entistä laajempi osallistuminen, kehittämissuosituksen parempi kohdentaminen alan keskeisiin kysymyksiin, alan laajemman toimintaympäristön käsittely sekä arviotujen alojen vertailu toisiinsa. Vastuu arviointitiedon hyödyntämisestä on tässäkin tapauksessa korkeakouluilla.

Eurooppalaisella korkeakoulutuksen ulkoisella laadunarvioinnilla on edessään haasteita. Keskeisin on laadunarvioinnin yhtenäisyyden vaatimusten ja kansallisen autonomian keskinäinen suhde ja tasapainoilu näiden välillä. Kansallisten arviointiorganisaatioiden toiminta pohjautuu kansalliseen toimintaympäristöön ja perinteisiin sekä korkeakoulujärjestelmän ja maan historiaan. Arviointiorganisaatioiden suhde valtioon ja korkeakouluihin vaihtelee eri maissa, samoin työnjako ministeriöiden kanssa tiedontuotannossa ja päätöksenteossa. Moninaisuus voi ilmetä

myös arviointiorganisaatioiden määrässä, sillä Pohjoismaita lukuun ottamatta harvassa maassa toimii vain yksi kansallinen arviointiorganisaatio. Jotta arviointitoiminta tukisi korkeakoulujen toimintaa ja olisi kansallisesti uskottavaa, mallien tulee kunnioittaa kansallista toimintaympäristöä sekä korkeakoulujen ja kansallisten arviointiorganisaatioiden autonomiaa ja moninaisuutta.

Jatkossakin suomalaisten korkeakoulutuksen ulkoinen laadunarviointi tukeutuu kehittävän arvioinnin ajatukseen. Toteuttamistavoissa on keskeistä korkeakoulujen oman kehittämisen tukeminen niin, että eri korkeakouluja tuetaan tasapuolisesti. Ulkoisen laadunarvioinnin sisältöihin voidaan tehdä suuriakin muutoksia, jotka toteutetaan yhdessä korkeakoulujen ja sidosryhmien kanssa. Kehittävä arviointi on osoittautunut toimivaksi luottamukseen perustuvissa vakaisissa yhteiskunnissa ja sen voi toivoa toimivan suunnannäyttäjänä jatkossakin eurooppalaisessa kehityksessä.

Korkeakoulujen arvioinneissa on muistettava arviointien arvottamisajatus eli se, että arvioitaviin asioihin on otettava kantaa. Arvioinnit eivät saa jäädä vain selvityksiksi, joissa todetaan saatuja tuloksia. Eri arviointien johtopäätökset ja suositukset voisivat olla nykyistä terävämpiä ja kertoa, onko asiat hyvin vai huonosti ja mitä tulisi tehdä seuraavaksi. Neljännen kierroksen suunnittelussa pitää myös miettiä, kuinka samanlaisena auditointikierrokset voivat jatkua. Arvioinneissa onkin hyvä pitää mielessä tasapaino jatkuvuuden ja muutosten välillä sekä toimintojen tarkoituksenmukaisuus. Samanlaisena toistaminen ei johda kehittämiseen. Arviointien tulee olla tarkoituksenmukaisia korkeakouluilta vaadittavalta työmäärältä eivätkä ne saa aiheuttaa päällekkäistä työtä muiden toimintojen raportoinnin kanssa. Eurooppalaisten muutosten kohdalla on pysähdyttävä pohtimaan, edellyttääkö jokin uusi toimintamalli uutta arviointimenetelmää. Bolognan prosessin ydin on luottamus, vertailtavuus sekä keskinäinen tunnustaminen. Tähän pitää päästä myös yliopistoallianssien, pienten osaamiskokonaisuuksien ja jatkuvan oppimisen kohdalla. Keskeistä ovat myös tulevaisuudessa Eurooppalaisen korkeakoulutusalueen yhteiset arvot, joihin koko alueen korkeakoulutuksen pitää sitoutua.

Lähteet

- Ala-Vähälä, T. 2011. Mitä auditointi tekee? Tutkimus korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien vaikutuksista. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 8.
- Ala-Vähälä, T. 2018. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen henkilökunnan asenteet laatutyötä ja laatujärjestelmien auditointia kohtaan. Julkaisematon.
- Asetus Korkeakoulujen arviointineuvostosta, muistio 1995. Opetusministeriö, Korkeakoulu- ja tiedeosasto 20.11.1995. Helsinki.
- Atjonen, P. 2015. Kehittävä arviointi kasvatusalalla. Tampere: Kirjokansi.
- Bergen 2005. The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers responsible for Higher Education. Bergen, 19.–20.5.2005.
- Berlin 2003. Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education. Berlin, 19.9.2003.
- Bernhard, A. 2011. National quality assurance systems in comparison. *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education* 2 (4), 540–543.
- Bologna 1999. The Bologna Declaration. Joint declaration of the European Ministers of Education. Bologna, 19.6.1999.
- Bucharest 2012. Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest Communiqué. Bucharest, 26.–27.4.2012.
- Budapest-Wien 2010. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. Budapest & Vienna, 10.–12.3.2010.
- Calculating quality 2019. An overview of indicators used in external quality assurance of higher education in the Nordics. The Danish Accreditation Institution.
- Chelimsky, E. 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa E. Chelimsky & W. R. Shadish (toim.) *Evaluation for the 21st century. A Handbook*. Thousand Oaks: Sage, 1–26.
- Communication 2022. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European strategy for universities. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:16:FIN> (Luettu 5.9.2022).
- Considerations 2022. Considerations for a "European degree". May 2022. EUA Policy input. https://eua.eu/downloads/publications/considerations%20for%20a%20eu%20degree_one%20column.pdf (Luettu 5.9.2022).
- Curaj, A., Deca, L. & Pricopie, R. 2018. *European Higher Education Area: The impact of past and future policies*. Cham: Springer.

- Dakovic, G. & Gover, A. 2021. Diversification of external quality assurance in the EHEA – Reflection following the analysis of ENQA Agency Reviews conducted in 2020–2021. ENQA. https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/Diversification-of-EQA_final.pdf (Luettu 28.7.2022).
- Dienel, C. 2019. Bologna – a utopy of harmony for European Higher Education. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 32 (4), 403–405.
- Elken M. & Stensaker B. 2020. Innovative practices in higher education quality assurance. A study of new activities, tasks and roles in six quality assurance agencies in Europe. Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education, working paper 7.
- EQAR Policy Brief 2021. ESG Coverage of Higher Education Systems in Europe. <https://www.eqar.eu/esg-coverage-of-higher-education-systems-in-europe/> (Luettu 7.9.2022).
- EQAR Newsletter July 2022. <https://lists.eqar.eu/?m=74&p=view&pi=ViewBrowserPlugin> (Luettu 25.7.2022).
- ESG 2005. Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area.
- ESG 2015. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels, Belgium.
- European Commission 1995. Information Note on the Results of the European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education. DG XXII "Education, Training and Youth".
- European Commission 1998. EC Recommendations on the development of European cooperation and networking in quality assurance in higher education, 98/561/EC.
- European Commission 2012. Key data on education in Europe 2012. Education, audiovisual and culture executive agency (EACEA P9 Eurydice). <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5741409/978-92-9201-242-7-EN.PDF/> (Luettu 22.8.2022).
- EUniQ 2021. European Framework for the Comprehensive Quality Assurance of European Universities. NVAO www.nvao.net/en/euniq (Luettu 22.8.2022).
- European Commission/EACEA/Eurydice 2020. The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Education Area 2022. European Universities initiative. <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/european-universities-initiative> (Luettu 22.8.2022).
- Evaluation of scientific research in Finland: Inorganic chemistry 1983. Epäorgaanisen kemian perustutkimuksen arviointi. Suomen Akatemian julkaisu 7. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ewell, P. 2010. Twenty Years of Quality Assurance in Higher Education: What's Happened and What's Different? *Quality in Higher Education* 16 (2), 173–175.
- External Evaluation 2021. External Evaluation of the European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). 2021. Report of the Expert Panel. November 2021. Coordinated by Central European University, Yehuda Elkana. Center for Higher Education. <https://www.eqar.eu/assets/uploads/2022/01/EQAR-External-Evaluation-report-final-November-2021.pdf> (Luettu 25.7.2022).
- Haapakorpi, A. 2011. Auditointiprosessi ja sen vaikutukset yliopistossa. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 7. Helsinki.
- Hakala, J., Kaukonen, E., Nieminen, M. & Ylijoki, O.H. 2003. Yliopisto – tieteen kehdestä projektimyllyksi? Yliopistollisen tutkimuksen muutos 1990luvulla. Helsinki: Gaudeamus.
- Harvey, L. 2004. Analytic Quality Glossary. <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/> (Luettu 25.7.2022).
- Haukland, L. H. 2020. The Bologna Process and HEIs institutional autonomy. *Athens Journal of Education* 7 (4), 365–384.
- Hazekorn, E., Loukkola, T. & Zhang, T. 2014. Rankings in institutional strategies and processes. Impact or illusion. EUA Publications. Brussels.

- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. 2001. The OECD, globalisation and educational policy. IAU: Issues in higher education.
- Hopbach A. & Flierman A. 2020. Higher education: a rapidly changing world and a next step for the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Teoksessa ENQA 2020. Advancing quality in higher education: celebrating 20 years of ENQA. ENQA, Brussels, 29–36.
- Hosia, M. 2009. Korkeakouluneuvosto 1966–1995. Toimintahistoriikki ja pääsihteerin muistoja. Opetusministeriön julkaisuja 55. Helsinki: Yliopistopaino.
- Huisman, J. 2019. The Bologna process in European and post-Soviet higher education: institutional legacies and policy adoption. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 32 (4), 465–480.
- Humanistisen koulutusala-arvioinnin tulokset 1993. Humanististen tutkintojen työryhmän loppuraportti. Opetusministeriö.
- Huusko, M. 2009. Itsearviointi suomalaisissa yliopistoissa: arvoja, kehittämistä ja imagon rakentamista. Akateeminen väitöskirja. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 46.
- Huusko, M., Lepola, L., Sarkkinen, T., Tuurnas, A. & Vlasov, J. (toim.) 2021. Laadunhallinta suomalaisessa kasvatus- ja koulutusjärjestelmässä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 7. Helsinki.
- Huusko, M. & Pyykkö, R. 2021. Bolognan prosessi: tutkintorakenteista osaamiseen. *Tiedepolitiikka* 46 (2), 7–18.
- HY 1993. Universitas Renovata. 1993. Helsingin yliopiston arviointiryhmän raportti ja ehdotukset. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hyvärinen, K., Hämäläinen, K. & Pakkanen, P. 1996. Arviointihankkeet Helsingin yliopistossa 1990-luvulla ja niiden vaikutukset toimintaan. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hämäläinen, K. & Kaartinen-Koutaniemi, M. (toim.) 2002. Benchmarking korkeakoulujen kehittämisvälineenä. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13. Helsinki.
- Hämäläinen, K. & Moitus, S. 1999. High-quality education as the criterion for university funding in Finland. *Quality in Higher Education* 5 (1), 51–59.
- Høstaker, R. & Vabø, A. 2008. Knowledge, society, higher education and the society of control. *Learning and teaching* 1 (1), 122–154.
- Karjalainen, A. 2014. Yliopistopedagogiikan nousu Suomessa. Teoksessa A. Heikkinen & E. Kallio (toim.) *Aikuisten kasvu ja aktivointi*. Tampere: Tampere University Press, 188–214.
- Karjalainen, A., Kuortti, K. & Niinikoski, S. 2002. Creative Benchmarking. University of Oulu, Teaching Development Unit.
- Karvi 2015. Korkeakoulujen laatujärjestelmien auditointikäsikirja vuosiksi 2015–2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1. Helsinki.
- Karvi 2019. Korkeakoulujen auditointikäsikirja 2019–2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 19. Helsinki.
- Karvi 2020. Kehittävä arviointi Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa. S. Moitus & P. Kamppi, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 8. Helsinki.
- Karvi 2022. Arvioinnin ja laadunhallinnan tuen käsitteet. <https://karvi.fi/karvi/tukea-laadunhallintaan/arvioinnin-ja-laadunhallinnan-tuen-kasitteet/> (Luettu 5.9.2022).
- Kauko, J. 2006. Valta Bolognan prosessissa: laadunvarmistusajattelun leviäminen Euroopassa ja Suomessa. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, yleinen valtio-oppi. Poliitiikan tutkimuksen linja. Pro gradu -tutkielma.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Ketonen, K. 1993. Yliopiston huomen. Korkeakoulupolitiikan historiallinen suunta Suomessa. Helsinki: Hanki ja jää.
- KKA 2005. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditointikäsikirja vuosille 2005–2007. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 4. Helsinki.

- KKA 2007. Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi. Auditointikäsi­kirja vuosille 2008–2011. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 7. Helsinki.
- KKA 2010. Korkeakoulujen laatujärjestelmien auditointikäsi­kirja vuosiksi 2011–2017. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 16. Helsinki.
- Knubb-Manninen, G. (toim.) 2003. Laadun tekijät. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma 1979–86, 1979. Opetusministeriö. Korkeakoulu ja tiedeosasto. Helsinki: Helsingin yliopiston monistuspalvelu.
- Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma vuosille 1987–1992, 1987. Valtioneuvoston 19.2.1987 hyväksymä. Opetusministeriö. Korkeakoulu ja tiedeosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Koulutus & tutkimus 2000, 1996. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. Valtioneuvoston päätös 21.12.1995. Helsinki: Edita.
- Lampinen, O. 2003. Suomalaisen korkeakoulutuksen uudistaminen. Reformeja ja innovaatioita. Opetusministeriön julkaisu­ja 25.
- Leskinen, S. (toim.) 1994. Evaluation of the University of Jyväskylä. Part I Report of external visiting group. Part II Self-evaluation report. University of Jyväskylä.
- Leuven 2009. The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communi­qué of the Conference of European Ministers responsible for Higher Education. Leuven/Louvain-la-Neuve, 28.–29.4.2009.
- Lindqvist, O. 2006. Kehittävä arviointi Suomen valintana. Puhe Korkeakoulujen arviointineuvoston 10-vuotis­juhlaseminaarissa 21.11.2006. Julkaisematon.
- Liuhanen, A. M. (toim.) 1993. Report on the self-assessment of the University of Oulu. University of Oulu.
- Liuhanen, A. M. 2005. University Evaluations and Different Evaluation Approaches: A Finnish perspective. *Tertiary Education and Management* 11 (3), 259–268.
- Liuhanen, A. M. 2007. How are university evaluations used? – The perspectives of two Finnish universities. Academic dissertation. Tampere: Tampere University Press.
- London 2007. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalized world. London Communi­qué. London, 18.5.2007.
- Loukkola, T. Vinther-Jørgensen, T., Pol, M. & Trembl, B. 2017. ENQA agency review: Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC). ENQA.
- Moitus, S. (toim.) 2000. Yliopistokoulutuksen laatuyksiköt 2001–2003. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 6. Helsinki: Edita.
- Moitus, S. 2009. Analyysi korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien tuloksista vuosilta 2005–2008. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 14. Helsinki.
- Moitus, S. 2010. Menetelmiä arviointien vaikuttavuuden parantamiseen ja seurantaan. Teoksessa E. Korkeakoski ja P. Tynjälä (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu­ja 50, 169–180.
- Moitus, S. 2014. Finnish Higher education Evaluation Council (FINHEEC). Teoksessa *Quality Audit in the European Higher Education Area. A comparison of approaches*. AQ Austria, 95–109.
- Moitus, S., Hämäläinen, K., Isoaho, K., Nordblad, M., Saarilampi, M. & Virtanen, A. 2020. Role of ENQA in the development of evaluation activities and internationalisation of higher education in Finland. Teoksessa ENQA 2020. *Advancing quality in higher education: celebrating 20 years of ENQA*. ENQA, Brussels, 37–44.
- Moitus, S. & Saari, S. 2004. Menetelmistä kehittämiseen. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 10. Helsinki.
- Moitus, S. & Seppälä, H. 2004. Mitä hyötyä arvioinneista? Selvitys Korkeakoulujen arviointineuvoston 1997–2003 toteuttamien koulutusala-arviointien käytöstä. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu­ja 9. Helsinki.

- Nordblad, M., Apajalahti, T., Huusko, M. & Seppälä, H. 2019. Laatu hallussa. Yhteenveto korkeakoulujen auditoinneista 2012–2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 8. Helsinki.
- Numminen, J. 1987. Yliopistokysymys. Helsinki: Otava.
- Numminen, J. 2020. Sivistys-Suomen synty. Osa 1. Opetusministeriön kansliapäällikkö muistelee: koulutuspolitiikka. Helsinki: Edita.
- OPH 2022. Eurooppalaiset yliopistot. <https://www.oph.fi/fi/ohjelmat/eurooppalaiset-yliopistot> (Luettu 5.9.2022).
- OPM 1985. Korkeakoulujen toiminnan arviointimenetelmien kehittämistyöryhmä. Opetusministeriö 26. Helsinki.
- OPM 1997. Koulutuksen arviointistrategia. Opetusministeriö.
- OPM 2004. Korkeakoulutuksen laadunvarmistus 2004. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 6. Helsinki.
- Overberg, J. 2019. 'Skipping the quality abracadabra': academic resistance to quality management in Finnish higher education institutions and quality managers' strategies to handle it. *Quality in Higher Education* 25 (3), 227–244.
- Overberg, J., Lehmkuhl P., Schütz, M. & Röbbken, H. 2020. (Re)-reforming external quality assurance in higher education – the Finnish case. *European Journal of Higher Education* 10 (4), 333–346.
- Paris 2018. Paris communiqué. Ministerial Conference in Paris, 24.–25.4.2018.
- Parpala, A. & Seppälä, H. 2003. (toim.). Yliopistokoulutuksen laatuyksiköt 2004–2006. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5. Helsinki.
- Patton, M. Q. 1997. Utilization-focused evaluation. The new century text. 3rd edition. Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M. Q. 2011. Developmental evaluation. Applying complexity concepts to enhance innovations and use. New York: Guilford.
- Prague 2001. Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education. Prague, 19.5.2001.
- Pyykkö, R. 2009. Laadunarviointi ja moninaisuuden hyväksyminen. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja* 11 (4), 17–32.
- Pyykkö, R. 2010. Korkeakoulujen arviointitoiminnan tausta ja kehitysvaiheet. Teoksessa E. Korkeakoski ja P. Tynjälä (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 61–75.
- Pyykkö, R., Eriksson S., Krusberg, J.-E., Rauhala, P., Rissanen, R., Vieltojärvi, M., Kekäläinen, H., Hiltunen, K., Moitus, S. & Apajalahti, T. 2013. Korkeakoulujen arvioinnin suunnannäyttäjät. Korkeakoulujen arviointineuvosto 1996–2013 ja arviointitoiminnan tulevaisuus. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 8. Helsinki.
- QAA Scotland 2017. Enhancement-led institutional review handbook. 4th edition.
- Raaheim, A. & Karjalainen, A. 2012. Centres of excellence in university education Finland 1999–2012. An evaluation. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13. Helsinki.
- Rekilä, E. 1996. Korkeakoulujen arvioinnista. Teoksessa R. Laukkanen & K. Stenvall (toim.) *Arviointi koulutus ja tiedepolitiikassa*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos A 9, 79–88.
- Rekilä, E. 1999. Korkeakoulujen valtionohjaus ja korkeakoulujen johtaminen. Teoksessa M. Mälkiä & J. Vakkuri (toim.) *Strateginen johtaminen yliopistossa. Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*. Tampere: Tampereen yliopisto, 67–8.
- Rekilä, E. 2004. Yliopistojen valtionohjauksen muutoksesta 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Analyysi asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja hallinnollisen ohjauksen muutoksesta yliopistovaltiosuhteessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. *Tutkimuksia* 257. *Hallintotiede* 32. Vaasan yliopisto.
- Rome 2020. Rome Ministerial Communiqué. 19 November 2020.
- Saarinen, T. 1995. Nousukaudesta lamaan, määrästä laatuun. Korkeakouluarvioinnin käynnistyminen ja kokemukset laitoksilla. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Raportti 32. Turun yliopisto.

- Saarinen, T. 2005. From sickness to cure and further: construction of 'quality' in Finnish higher education policy from the 1960s to the era of the Bologna process. *Quality in Higher Education* 11 (1), 3–15.
- Saarinen, T. & Huusko, M. 2004. Koulutuksen laatu korkeakoulupolitiikan ja yliopistojen itsearviointien teksteissä. *Kasvatus* 35 (5), 485–498.
- Salminen, H. 2004. Suomen toimet korkeakoulutuksen laadunvarmistamisessa Bolognan julistuksen johdosta. *Hallinnon tutkimus* 23 (1), 62–72.
- Simola, H. 2006. Kuusi teesiä laadunvarmistuksesta. *Tieteessä tapahtuu* 23 (3), 44–49.
- Singh, M. 2010. Quality assurance in higher education: which pasts to build on, what futures to contemplate? *Quality in Higher Education* 16 (2), 189–194.
- Sorbonne 1998. Sorbonne Joint Declaration. Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. Paris, 25.5.1998.
- Statement by the E4 Group 2020. The ESG in the changing landscape of higher education. https://www.eua.eu/downloads/publications/e4_statement_the_esg_in_the_changing_landscape_of_higher_education.pdf (Luettu 5.9.2022).
- Stenman, F. 1981. Suomen fysiikan tilan arviointi. Teoksessa Tieteellisen tutkimuksen arviointi. Seminaari-raportti. Suomen Akatemian julkaisuja 13. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Stensaker, B. 2018. Quality assurance and the Battle for legitimacy – discourses, disputes and dependencies. *Higher Education Evaluation and Development* 12 (2), 54–62.
- Szabo, M. 2021. Gauging external quality assurance frameworks in the European Higher Education Area. *EUA Expert Voices* 12.7.2021.
- Takalo, T. & Aronen, P. (toim.) 1995. Monologista dialogiin – Tampereen yliopiston opetuksen arviointiprojektin loppuraportti. Tampereen yliopisto. Arviointiprojekti.
- Trends in quality audits 2018. Study conducted among the agencies of the Quality Audit Network. AQ Austria & QQL.
- Ursin, J. 2007. Yliopistot laadun arvioijina: akateemisia käsityksiä laadusta ja laadunvarmistuksesta. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Visakorpi, J. 1996. Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnan suuntaviivat. Korkeakoulutieto 4.
- Vught, F. A. van & Westerheijden, D. 1993. Quality management and quality assurance in European higher education. Methods and mechanism. Commission of the European communities. Education training youth. Studies 1.
- Vuorela, T. 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Vap-kustannus.
- Välimaa, J. 2004. Three rounds of evaluation and the idea of accreditation in Finnish higher education. Teoksessa S. Schwarz & D. F. Westerheijden (toim.) Accreditation and evaluation in the European higher education area. Dordrecht: Kluwer, 101–125.
- Wihlborg, M. & Teelken, C. 2014. Striving for Uniformity, Hoping for Innovation and Diversification: a critical review concerning the Bologna Process – providing an overview and reflecting on the criticism. *Policy Futures in Education*, 12 (8), 1084–1100.
- Williams, J. 2016. Quality and Quality Enhancement: Is there a relationship? *Quality in Higher Education*, 22 (2), 97–102.
- Yerevan 2015. Yerevan communiqué. Ministerial Conference in Yerevan, 14.–15.5.2015.
- VN 228/1966. Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1967–1986.
- VN 1052/1986. Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä. Annettu Helsingissä 31.12.1986.
- VN 255/1995. Laki ammattikorkeakouluopinnoista. Annettu Helsingissä 3.3.1995.
- VN 1320/1995. Asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta. Annettu Helsingissä 24.11.1995.

VN 645/1997. Yliopistolaki. Annettu Helsingissä 27.6.1997.

VN 351/2003. Ammattikorkeakoululaki. Annettu Helsingissä 9.5.2003.

VN 558/2009. Yliopistolaki. Annettu Helsingissä 24.7.2009.

VN 794/2009. Valtioneuvoston asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta. Annettu Helsingissä 15.10.2009.

VN 1317/2013. Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta. Annettu 30.12.2013.

VN 93/2017. Laki tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä. Annettu Helsingissä 10.2.2017.

▲ KORKEAKOULUTUS

Julkaisun tavoitteena on kuvata suomalaisen korkeakoulutuksen ulkoista laadunarviointia ja sen muutoksia kehittävän arvioinnin toteuttajana ja eurooppalaisten vaikutteiden välittäjänä. Eurooppalaiset laadunhallinnan periaatteet (Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area, ESG 2015) muodostavat perustan Euroopan korkeakoulutusalueeseen (European Higher Education Area, EHEA) kuuluvien maiden korkeakoulujen laadunhallinnalle. Kansalliset korkeakoulutuksen ulkoisen laadunarvioinnin ratkaisut ovat kuitenkin erilaisia.

Suomen korkeakoulutuksen ulkoiset laadunarvioinnit ja auditoinnit noudattavat kehittävän arvioinnin periaatteita. Suomen lähestymistapa on moneen muuhun, usein ohjelmajohdista akkreditoitumalla soveltavaan Euroopan maahan verrattuna kokonaisvaltainen. Lähtökohtana on korkeakoulujen autonomia ja vastuu oman toiminnan kehittämisestä.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointiviranomainen. Se toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppimistulosten arviointeja. Keskusten tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia.

ISBN 978-952-206-693-0 pdf
ISSN 2342-4184 (verkkójulkaisu)

Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus
PL 380
(Hakaniemenranta 6)
00531 Helsinki
Puhelinvaihe: 029 533 5500
karvi.fi