

# Tämä on alkuperäisen artikkelin rinnakkaistallenne.

Viite:

Varmola, T. 2019. Valvontaa vai omavalvontaa? Teoksessa: S. Päällysaho, A. Haasio, S. Saarikoski & S. Uusimäki (toim.) Seinäjoen ammattikorkeakoulu 2019: Moninaista osaamista. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu. Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A. Tutkimuksia 32, 517 - 523.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019121348144>



SeAMK 

SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU  
SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

# VALVONTAA VAI OMAVALVONTAA?

*Tapio Varmola, KT, dosentti, toimitusjohtaja, rehtori  
SeAMK Toimisto*

## 1 JOHDANTOA

Suomalaista yhteiskuntaa kosketti vuoden 2019 alussa laaja keskustelu vanhusten hoidon tasosta, jolloin monissa hoitokodeissa todettiin vakavia laiminlyöntejä ja puutteita henkilöstömitoituksessa ja -kvalifikaatioissa. Myös päiväkodeissa on havaittu vastaavia puutteita. Kysymys vanhusten hoidon tasosta nousi poliittiseksi kiistakysymykseksi ja sillä saattoi olla vaikutusta vuoden 2019 eduskuntavaalien tulokseen.

Poliitikkojen ja kansalaisten yksi reaktio tapahtumiin on ollut vaatimus valvonnan tehostamisesta ja henkilöstömitoituksen saamisesta lakiin vanhusten hoidon osalta. Viime hallituskaudella käytiin varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä myös laaja keskustelu sen henkilöstörakenteesta ja -mitoituksesta.

Tässä artikkelissa pohditaan, miksi Suomessa koulujen ja korkeakoulujen valvonta on keventynyt merkittävästi 1990-luvulla tehtyjen reformien pohjalta: suunta on siis ollut toisenlainen kuin vanhustenhuollossa. Kouluissa ja korkeakouluissa ei ole oikeastaan lainkaan kontrolloivaa valvontaa. Pysin sen taustaksi myös valottamaan kansainvälistä kehitystä eurooppalaisten esimerkkien kautta. Lopuksi arvioin eri sektorien yhteistyön merkitystä arviointia ja valvontaa kehitettäessä.

## 2 TARKASTUKSESTA ARVIOINTIIN

Muistan nuoruudessani katsoneeni televisiosta suomalaista elokuvaa, jonka päätapahtumapaikkana oli suomalainen kansakoulu. Elokuvan dramaattisena huippukohtana oli kansakoulutarkastajan saapuminen yllättäen koululle – hiihtäen. Hän tuli suksilla metsän kautta, ei siis pääovesta. Yllätys kouluväelle oli täydellinen. Muistelen elokuvan liittyneen suosittuun Niskavuori-sarjaan.

Suurten ikäluokkien kasvatit muistavat vielä kansakoulutarkastajat, joista myöhemmin tuli lääninhallitusten kouluosastojen koulutoimentarkastajia. Myös ammatillinen koulutus sai omat tarkastajansa 1970-luvulla. Tämä järjestelmä purettiin 1990-luvun alussa: silloin kun Suomessa todella kevennettiin keskitettyä normiohjausta peruskouluissa, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Suomi seurasi tässä Ruotsin esimerkkiä, jossa keskitetty kouluhallinto purettiin jo 1980-luvulla.

Koulutuksen arvioinnissa on kolme erilaista näkökulmaa:

- arviointi suhteessa lainsäädäntöön (evaluation/regulation)
- kontrolli (control)
- valvonta ja tarkkailu (supervision). (Gray 2019, 14.)

Toinen merkittävä jaottelu on se, arvioidaanko opettajaa, koulua, koulu/oppilaitosryhmää vai koulutusjärjestelmää. Aiemmin painopiste on ollut kouluissa ja niiden tulosten arvioinnissa. Tällä vuosituhanella kansainvälisistä vertailuista on tullut merkittävä tekijä, kun tarkastellaan kansakuntien menestystekijöitä.

Koulujen arviointitoiminnalla on historia jo 1500-luvun Englannista. Ammattimaisempi arviointitoiminta ajoittuu kansallisvaltioiden nousuun eli 1800-luvun loppupuolelle. Kansallisen koulutuspolitiikan toteutuksessa nuo kolme näkökulmaa painottuvat eri aikakausina eri tavoin.

Eurooppalaisessa koulutuksessa oli 1980- ja 1990-luvulla merkkejä koulujen tarkastustoiminnan merkittävästä vähenemisestä muuallakin kuin Ruotsissa ja Suomessa. Suomen järjestelmä oli 1970-luvulla hyvin keskitetty, sen purkaminen alkoi 1980-luvulla ja se toteutui monissa lainsäädäntöuudistuksissa 1990-luvulla. Mahdollisesti sitä vauhditti 1990-luvun syvä lama, mikä johti valtion kouluhallinnon purkuun niin opetushallituksessa kuin lääninhallituksissa. Lääninhallitusten lakkauttaminen sinetöi alueellisen koulutarkastuksen alasajon.

Tuulet ovat kuitenkin kääntyneet Euroopassa ja maailmalla tämän vuosituhanen alussa. Siihen on vaikuttanut ainakin kaksi syytä:

- kansainvälisten vertailujen lisääntyminen (PISA-tutkimukset/ peruskoulut; yliopistojen ja korkeakoulujen kansainväliset rankinglistat)
- julkisesti rahoitetun koulutuksen tilivelvollisuus kansalaisille.

Samalla arviointitoiminnan painopiste on siirtynyt kontrollista arviointiin, ei kuitenkaan kaikkialla.

Tilivelvollisuuskeskustelu liittyy uusliberaalin taloudellisen ajattelun nousuun ja New Public Management -ajattelun vahvistumiseen valtiovallan toimintojen ohjauksessa (Gray 2019; Baxter 2017).

### 3 PISA-TUTKIMUSTEN MERKITYKSESTÄ

Suomessa ei ehkä vieläkään täysin ymmärretä, miten merkittävä mainetekijä Suomen menestyminen kahdessa ensimmäisessä PISA-tutkimuksessa oli vuosina 2001 ja 2003. Suomi siirtyi kertaheitolla koulutuksen ”mallimaaksi”, jonka toimintamallia monet muut maat ovat halunnet seurata.

OECD:n toteuttamien PISA-arviointien merkitys on ollut suuri monen OECD-maan kannalta, jos tulokset olivat keskinkertaisia. Ne johtivat keskitetyn arvioinnin palaamiseen Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Belgiassa ja Irlannissa vuosina 2003-2008. Erityisen suuria muutoksia tehtiin Saksassa vuosina 2003 - 2008 ja siellä PISA-tulosten vaatimaton taso oli kansallinen kysymys liittovaltiovaaleissa.

Suomen ja Ruotsin kehitys on ollut hyvin erisuuntainen. Suomessa kaikki perinteiset kontrollin tavat opettajan toimintaan on poistettu 1990-luvun alussa (Simola 2005). Tällä tarkoitetaan sitä, että kouluissa ei ole tarkastajia, kansallinen opetussuunnitelma on hyvin yleispiirteinen, kansallinen oppimateriaalikontrollo on purettu, kansallinen koulujen viikkotyöaikojen ohjaus on sekin purettu, opettajien koulupäiväkirjojen raportointi on poistunut jne. Tähän ”suomalaiseen malliin” liitetään usein myös opettajien korkea (akateeminen) koulutustaso ja heidän autonomiansa päättää siitä, mitä ja miten he opettavat.

Suomessa peruskoulun toteutuksesta vastaavilla kunnilla on velvollisuus koulujensa toiminnan itsearviointiin: tämä on ilmeisesti toteutunut vaihtelevalla tavalla (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2017). Kansallisia standardoituja koulusaavutuskokeita ei Suomessa ole.

Ruotsissa on vuonna 2008 toteutettu koulu-uudistus, joka on merkinnyt peruskoulutuksen tiukempaa valtakunnallista ohjausta. Sen seurauksena kontrolli, koulujen saavuttamat tulokset ja niiden kyky täyttää juridiset tavoitteet, on korostunut. Uutta ajattelutapaa kuvaa se, että koulujen arvioitsijoista (enää) kolmannes on opettajia, ja muut ovat juridisia asiantuntijoita tai ulkopuolisia tarkastajia (Baxter & Hult 2017). Ruotsin kouluissa on myös mahdollista ”rangaista” kouluja siitä, jos ne eivät täytä lain edellyttämiä velvoitteita. Niiden toimilupa (lisenssi) voidaan ottaa pois.

Ruotsin koulujärjestelmää uudistettiin 1990-luvun alussa niin, että julkisesti rahoitettujen koulujen rinnalle tuli mahdolliseksi perustaa yksityisesti rahoitettuja kouluja (fristående skolor). Ruotsissa toimii siis rinnakkain yksityisiä ja julkisia kouluja. Tämän uudistuksen merkityksestä Ruotsin koulutuksen tasoon esitetään mediassa monenlaisia arvioita.

Suomi ja Ruotsi ovat kulkeneet siis kovin erilaista linjaa koulujen toiminnan ohjauksessa. Ruotsi näyttää uskovan nyt koulujen hyvin tiukkaan ohjaukseen, Suomi taas korostaa koulujen autonomiaa ja kehittävää arviointia myös kansallisessa ohjauksessa (Venäläinen & Saarinen 2018). Lienee selvää, että Suomessakin vaadittaisiin kovempia toimia, jos Suomen koulujen PISA-tulokset merkittävästi laskisivat.

## 4 KORKEAKOULUJEN TOIMINNAN ARVIOINNEISTA

Ammattikorkeakoulut syntyivät Suomeen 1990-luvun alussa. Ne perustettiin kokoamalla yhteen eri alojen ammatillisia oppilaitoksia joiden ”ylin opetus” – opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen opetus – muuttui korkeakoulutasoiseksi. Uudistuksen yhteydessä ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus siirtyi opetushallituksesta opetusministeriöön.

Ajan hengen mukaisesti ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus keveni merkittävästi, jos sitä verrataan opetushallituksen (tai entisen ammattikasvatushallituksen) toimintaan. Ammatillisissa oppilaitoksissa oli ollut valtakunnalliset opetussuunnitelmat ja niissä noudatettiin hyvin tiukkaa ohjausta päiväkirjoineen kaikkineen. Muutos, jossa väliaikaiset ammattikorkeakoulut saivat itse päättää opetussuunnitelmistaan ja niiden valvonnasta, oli suuri.

Uutta aikaa kuvasi myös toimilupamenettely. Saadakseen pysyvän toimiluvan ammattikorkeakoulun tuli hakea sitä valtioneuvostolta ja osoittaa olevansa laadullisesti ja taloudellisesti riittävän vahva toimija. Ensimmäiset pysyvät toimiluvat myönnettiin vuonna 1995.

Suomeen perustettiin korkeakoulujen arviointineuvosto vuonna 1995. Ammattikorkeakouluja ja yliopistoja koskevaan lainsäädäntöön sisällytettiin säännökset, joiden mukaan niiden tuli osallistua toimintansa kansalliseen arviointiin ja kehittää oman toimintansa arviointia. Ensimmäisen arviointineuvoston toimintaa väritti ammattikorkeakoulujen toimilupien arviointi: valtioneuvoston päätökset noudattivat pääsääntöisesti neuvoston ja sen arviointijaoston esityksiä.

Eurooppalaisen korkeakoulutuksen yhteistyö tiivistyi 2000-luvun taitteessa Bolognan prosessin muodossa. Siinä kaikki Euroopan valtiot (ja myöhemmin osa myös Euroopan ulkopuolisia maita) sitoutui kehittämään korkeakoulujen tutkintorakenteita yhdensuuntaisesti. Samalla kiinnitettiin huomiota korkeakoulujen uskottavan laadunhallinnan toteutumiseen (Auvinen 2018).

Suomen linja koulutuksen arvioinnin kehittämisessä määriteltiin korkeakoulujen arviointineuvostossa ja opetusministeriössä 2000-luvun alussa. Vertailtavana oli tutkintojen akkreditointimenettely tai niiden (ja koulutuksen) auditointimenettely. Suomessa päädyttiin toimintojen auditointiin ja sen lainsäädännöllinen pohja luotiin vuonna 2005. Suomen ”malliksi” tuli ”kehittävä arviointi”, ei toimintojen kontrolli, johon akkreditointiprosessi arviointia ohjaa. Kehittävässä arvioinnissa ydinajatus on toimintojen arviointi suhteessa korkeakoulun omiin strategisiin tavoitteisiin, ei toiminnan tulosten arviointi.

Ensimmäiset korkeakoulujen kansainväliset rankinglistat julkaistiin 1990-luvun puolivälissä. Ensin tuli Shanghain lista, ja sitä on seurannut mm. Times-lehden rankinglistat. Ne perustuvat yleensä yliopistojen (toisen) päätehtävän eli tutkimuksen tulosten vertailuun ja arviointiin. Suomessa Helsingin yliopisto on jatkuvasti sijoittunut näissä vertailuissa sijan 50 tuntumaan.

Korkeakoulujen toiminnan auditointi ja Suomen Akatemian toimesta toteutettava tutkimuksen tason arviointi muodostaa suhteellisen selkeän kokonaisuuden, joka antaa korkeakouluille itselleen päävastuun toiminnan kehittämisestä.

Koko koulutusjärjestelmää koskeva arviointitoiminnan uudistus toteutettiin vuonna 2013, jolloin perustettiin kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). Siihen yhdistettiin korkeakoulujen arviointineuvosto ja koulutuksen arviointineuvosto. Karvin toimialaksi tuli koko koulutusjärjestelmä alkaen varhaiskasvatuksesta aina korkeakouluihin saakka. Esimerkiksi Tanskassa on samanlainen koko koulutusjärjestelmää koskeva arviointielin.

Koulujen ja korkeakoulujen toiminnan arvioinnissa on keskeistä arviointitoiminnan riippumattomuus. Sitä on korostettu korkeakoulujen arviointineuvoston työssä. Siinä kansainvälisillä arviointisijoilla on keskeinen merkitys - ja tämä tekijä on hyvin keskeinen Suomen Akatemian arviointipaneelin työssä. Kuvaa riippumattomuudesta ei Karvin osalta parantunut se, että se liitettiin osaksi opetushallitusta vuonna 2018 toteutetulla lainsäädäntöuudistuksella.

Toiminnallisesti yhteinen arviointikeskus on varmasti perusteltu. Se luo eri koulutusasteiden ja niiden nivelkohtien arvioinnille yhteisen viitekehyksen. Se taas perustuu ”kehittävän arvioinnin” periaatteille ja hengelle: Karvi tukee opetuksen

ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja (Huttula 2018). Suomessa ei ainakaan tällä erää ole tarvetta kontrolloivalla ja/tai valvovalla arvioinnille.

## 5 LOPUKSI

Koulujen ja korkeakoulujen toiminta perustuu Suomessa niiden varsin vahvaan autonomiseen asemaan, joissa toiminnan omaehtoisella kehittämisellä on suuri merkitys. Laadukas toiminta perustuu niiden toiminnan omavalvontaan.

Vanhustenhoidon ja päiväkotien toiminnoissa havaitut epäkohdat näyttävät kertovan, että niiden toimintojen omavalvonta on pettänyt. Pahimmillaan omavalvonta on saattanut olla harhaanjohtavaa. Avuksi on haluttu lisää valvontaa ja tiukempia sanktioita sekä henkilöstömitoituksen tarkempaa säätelyä. Niillä kaikilla voi luonnollisesti olla merkitystä toimintojen laadun kehittämisessä.

Minun on kuitenkin vaikea uskoa, että kyse olisi työntekijöiden osaamisen tasosta tai eettisistä periaatteista. Olen ollut Seinäjoen ammattikorkeakoulun valmistujaisjuhliissa, jossa valmistuvat sairaanhoitajat ovat lukeneet sairaanhoitajan vakuutuksen Florence Nightingalen hengessä: sen eettiset periaatteet ovat selkeät. Vastaava vakuutus on myös sosiaalialalta valmistuvilla.

Valvontaa saattaa olla paikallaan lisätä niin vanhustenhoidossa kuin päiväkodeissa sen verran, että alan tarkastajia olisi yhtä paljon kuin eläinten hyvinvoinnissa. Mutta kaikkea valvova ohjaus ei ratkaise. Se myös maksaa. Me tuskin haluamme palata koulumaailmassa valvonnan ja kontrollin aikaan.

Tarvitsemme vuoropuhelua, jossa kohtaa kolme tekijää:

- koulujen ja korkeakoulujen lainsäädännöllinen pohja
- koulujen ja korkeakoulujen toiminta
- niiden toiminnan vertaisarviointi. (Baxter & Hult 2017, 54.)

Tätä edusauttaa eri ammattiryhmien kollegiaalinen vuoropuhelu päivähoidossa, kouluissa, korkeakouluissa ja vanhustalpalveluissa. Niissä ei tulisi kaihtaa vaikeiden asioiden esille ottoa. Nykyaikana kaikissa niissä on kyse palvelutehtävästä. Kyse on siitä, miten kulttuurisesti arvostamme lapsiamme, koululaisia, opiskelijoita ja vanhempiamme.

## LÄHTEET

- Auvinen, P. 2018. Laatuauditoinnit toimija, auditoijan ja päättäjän näkökulmasta. Teoksessa: T. Pirinen (toim.) Riippumaton arvioija. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Artikkelikokoelma 1:2018, 41 - 45.
- Baxter, J. 2017. School inspectors as policy implementers: Influences and activities. Teoksessa: J. Baxter (ed.) School inspectors. Springer, 1 - 23.
- Baxter, J. & Hult, A. 2017. Different systems, different identities: The work of inspectors in Sweden and England. Teoksessa: J. Baxter (ed.) School inspectors. Springer, 45 - 69.
- Gray, A. 2019. European school inspection and evaluation: History and principles. Retford: Bookworm of Retford.
- Huttula, T. 2018. Karvin paikka koulutuksen kehittämisessä. Teoksessa: T. Pirinen (toim.) Riippumaton arvioija. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Artikkelikokoelma 1:2018, 15 - 21.
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. 2017. Arviointitulos: perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta keskimäärin alkavalla tasolla. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 15.9.2019]. Saatavana: <https://karvi.fi/2017/02/03/arviointitulos-perusopetuksen-lukiokoulutuksen-jarjestajien-laadunhallinta-keskimäärin-alkavalla-tasolla/>
- Simola, H. 2005. The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education. Comparative education 41 (4), 455 - 470.
- Venäläinen, S. & Saarinen, J. 2018. OPS-arvioijat kylässä: kehittävää arviointia käytännössä. Teoksessa: T. Pirinen (toim.). Riippumaton arvioija. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Artikkelikokoelma 1:2018, 27- 31.