

Taina Saarinen  
Jyväskylän yliopisto  
Soveltavan kielentutkimuksen keskus  
taina.saarinen@campus.jyu.fi

## **KORKEAKOULUJEN LAADUNVARMISTUKSEN LYHYT HISTORIA SUOMESSA**

Suomessa on vuodesta 2005 auditoitu yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmiä. Laadunvarmistus tuntuu vakiintuneen osaksi korkeakoulujen toimintaa, eikä laadusta ja sen arvioinnin mahdollisuudesta tai mahdottomuudesta keskustella enää lainkaan samassa määrin kuin yli viisitoista vuotta sitten, jolloin ensimmäisiä yliopistojen kokeilu-arviointeja käynnistettiin, ja ammattikorkeakouluja oltiin vasta perustamassa (Saarinen 1995). Millainen kehitys on johtanut nykyiseen laadunvarmistuksen auditointiin Suomessa?

### **1. Laadun intressidonnaisuus**

Korkeakoulupolitiikkaa on tehty arvioinnin ja laadun nimissä läntisissä teollisuusmaissa 1980-luvulta alkaen. *Laadusta* onkin tullut kulttuurinen työväline (*cultural tool*, Scollon 1998), johon voidaan heijastaa erilaisia käsityksiä todellisuudesta ja jonka pohjalta sosiaalisia prosesseja ja käytänteitä voidaan luoda ja pitää yllä. Laadusta puhutaan ikään kuin yhteinen sana takaisi yhteisen ymmärryksen. Me kaikki haluamme luonnollisesti työskennellä korkealaatuisessa yliopistossa, tai tehdä tutkimusta huippuyksikössä – tai ainakin tällaiseen olettamukseen laadun houkutus perustuu. Kun tämän näennäisen yhteisen ymmärryksen ohi katsoo, niin laatu näyttäytyy myös hyvin politisoituneena käsitteenä (ks. Harvey 2004), kun tuon korkean laadun tavoittaminen edellyttää sellaisia korkeakoulupoliittisia toimia, joista ei vallitsekaan samanlainen yhteisymmärrys kuin kauniista tavoitteesta itsestään.

*Laatu* on kuitenkin hyvin intressidonnainen käsite, jolla voidaan puhujan tarpeista riippuen tarkoittaa erilaisia asioita (Harvey & Green 1993). Laatu voi olla poikkeuksellista, vain harvojen saavutettavissa olevaa, kuten vaikkapa Oxfordin yliopistosta herkästi ajatellaan. Laadulla voidaan tarkoittaa virheettömyyttä tai tasaista laatua, mikä on tuotannollinen metafora

esimerkiksi opintojen pitenemiselle tai drop-out ilmiölle. Tarkoituksenmukaisella laadulla tarkoitetaan kirjaimellisesti johonkin tarkoitukseen sopivaa laatua; opiskelijan näkökulmasta sellainen laitos, jolta valmistuneet työllistyvät varmasti, voisi olla tässä mielessä laadukas. Nykyaikana tehokkuus saattaa myös määrittää laatua: mitä halvempaa, sen parempaa! Ja Harvey'n ja Greenin mukaan laatua voi kuvastaa myös lisäarvo: jonkun koulutuksen voi ajatella tuottavan opiskelijalle enemmän lisäarvoa vaikkapa arvostuksen tai ansiotason muodossa, kuin jonkun toisen.

Pyrin tutkimuksessani (Saarinen 2007) tekemään *laatu* -käsitteen erilaisia korkeakoulupoliittisia merkityksiä läpinäkyväksi, jotta saisin selkeämmän kuvan siitä, millaista korkeakoulupolitiikkaa viime vuosikymmeninä on tuotettu ja pidetty yllä ja keiden toimijoiden tarpeita tämä politiikka tukee.

## **2. Arviointi ja korkeakoulupolitiikan pitkä linja**

Laatu on historiallisesti varsin tuore tulokas korkeakoulupolitiikan sanastossa sekä Suomessa että muualla. Oikeastaan vasta korkeakoulutuksen massoittuminen (ks. Trow 1974) suurten ikäluokkien myötä toi mukanaan huolen laadusta ja sen riittävydestä. Eliittiyliopiston aikana laadusta keskusteleminen lienee ollut tarpeetonta, kun sekä opiskelija- että opettajakunta oli yliopistoon tullessaan jo moneen kertaan valikoitunutta. Massoittumiskeskustelussa tuntuikin olevan kyse vaikeasti määriteltävään erinomaisuuteen (Harvey & Green 1993) perustuvasta laadusta, jonka vain harvat voivat saavuttaa.

1960-luvulla korkeakouluopiskelijoiden määrä kasvoi sekä absoluuttisesti että suhteessa koko ikäluokkaan, kun suuret ikäluokat alkoivat opiskella. Samalla perustettiin myös uusia yliopistoja – Suomessa usein aluepoliittisista syistä – ja myös uusia tieteenaloja alettiin nostaa yliopisto-opetuksen piiriin. (Kivinen ym. 1993.) 1960-lopun hallinnolliset uudistukset varmistivat sen, että yliopistot eivät enää olleetkaan pelkästään vanhan yliopistoeliitin käsissä. Sosiaalisen kontrollin mekanismit alkoivat muuttua, ja luottamus akateemisen yhteisön omaan laadunvarmistukseen heikkeni vähitellen. Voidaankin sanoa, että sekä kansainvälisesti että kotimaisesta näkökulmasta laadunvarmistuksen taustalla on muutos kohti "audit-yhteiskuntaa" (Power 1994) tai "arvioivaa valtiota" (Neave 1994).

Segerholm (2003) nostaa massoitumisen lisäksi esiin keskustelut tutkintojen suorittamisajan pitenemisestä, minkä seurauksena on päädytty miettimään, onko tutkintojen "laatu" vastaavasti noussut. Koulutusjärjestelmät ovat eriytyneet (Segerholm 2003), mikä on johtanut kansainvälisten kontaktien lisääntyessä tarpeeseen ymmärtää erilaisia järjestelmiä ja niiden toimintaa paremmin. Morley (2003, 1) esittää itse asiassa, että laadunvarmistuksen taustalla on reaktio korkeakoulutuksen globaalin laajenemisen aiheuttamalle kaaokselle ("chaos of global expansion of higher education"). Toisin sanoen laadunvarmistusta on tarvittu varmistamaan korkeakoulujärjestelmien toimintakyky opiskelijavirtojen kasvaessa. 1970-luvun taloudellinen lama ja sitä seuranneet julkisen sektorin säästöpainet tuottivat kysymyksiä siitä, mitä toimintaa julkisella rahoituksella tuotettiin, ja saiko rahoittaja resursoinnilleen vastinetta. Samalla julkisen sektorin hallinnointitapoja muutettiin, ja tarkan etukäteissuunnittelun tilalle tuli tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vähitellen myös laadun jälkikäteiskontrolli.

### **3. Laatu sairastaa ja laatu on lääke**

*Laatu* ilmaantui suomalaisen korkeakoulupolitiikan keskustelunaiheeksi korkeakoulujen ensimmäisen kehittämissäätölain (1967–1981) lähestyessä loppuaan 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa. Arviointipolitiikan alkuvaiheissa 1980-luvun alussa laadusta puhuttiin Suomessa huolestuneeseen sävyyn, sairauden ja huonokuntoisuuden metaforilla. *Laadun parantaminen* toistui tuon ajan politiikassa. Sairauden selkein oire näytti olevan laatua koskevan sääntelyn ja lainsäädännön puute, ja sääntelyn lisäämistä tarjottiin myös lääkkeeksi laadun parantamiseen.

Yhdessä asiassa Suomi kuitenkin poikkeaa useimmista muista Euroopan maista. Suomessa nimittäin arviointi ja etenkin siihen liittyvä tulosvastuun vaatimus tuli korkeakoulupolitiikan keskiöön 1980-luvulla eli vielä kasvavien korkeakoulubudjettien aikaan, kun useissa muissa maissa arvioinnin vaatimus liittyi julkisen vallan talouden kiristymiseen ja yliopistojen rahoituksen leikkauksiin.

1990-luvulle tultaessa suhtautuminen laatuun vähitellen muuttui. Kun laatu oli aiemmin ollut vaarassa huonontua, siitä alkoi tulla lääke korkeakoulusektorin muiden ongelmien ratkomiseen. Yksi esimerkki tästä on 1990-luvulla voimistunut kansainvälistymistavoite, missä yhteydessä kansainvälistymisen arveltiin tarvitsevan tuekseen korkeaa laatua. Laatu, joka vielä 1980-luvulla oli

ollut itse hoidon ja huolenpidon tarpeessa, muuttuikin näin lääkkeeksi toisiin vaivoihin.

Kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991–1996 keskeisenä tavoitteena oli edelleen laadun parantaminen. Keinoina nähtiin etenkin opetusmenetelmien kehittäminen ja arviointi sekä tuolloisen työvelvollisuuskokeilun laajentaminen. Laatu oli edelleen siis toimenpiteiden tarpeessa, mutta myös sisällöllinen määritelmä alkoi hahmottua opetusmenetelmien monipuolisuutena, arvioitavuutena ja joustavuutena. Laadun parantamisen edellytyksenä alkoi näyttäytyä se, että voitiin kehittää sitä koskeva seurantajärjestelmä. *Laatu* alkoi määrittyä mitattavuutensa kautta: laatua oli se, mitä voitiin seurata ja arvioida.

1990-luvun puolivälissä arviointi alkoi institutionalisoitua. Vuosikymmenen alun kokonaisarviointikokeilut (Jyväskylän ja Oulun yliopistot) ja koulutusalojen arvioinnit (humanistinen ja matemaattis-luonnontieteellinen) oli saatu päätökseen. Vuonna 1995 tavoitteeksi asetettiin, että jokaisen yliopiston piti arvioida toimintansa vuoden 2000 loppuun mennessä. Kun koulutuslainsäädäntöä uusittiin 1990-luvulla, kaikkien koulutusasteiden lainsäädäntöön lisättiin arviointia koskeva, itsearviointiin ja sen julkisuuteen liittyvä pykälä.

Korkeakoulujen arviointineuvosto (KKA) perustettiin vuonna 1995, tehtävänään ”avustaa korkeakouluja ja opetusministeriötä arviointiin liittyvissä asioissa”. Arviointineuvosto sai tehtäväkseen myös koulutuksen huippuyksikkövalinnat (sittemmin alettiin tosin puhua laatuyksikkövalinnoista). Myös ammattikorkeakoulujen vakinaistamiseen liittyvät arvioinnit olivat KKA:n koordinoimia.

#### **4. Bolognan prosessi ja laadunvarmistuksen käänne**

Kaikkiaan 1990-luvun arvioinnin vakinaistamiseen tähtäävät toimet pyrkivät kuitenkin edelleen ylläpitämään käsitystä itsearviointiin keskeisyydestä ja arvioinnista kehittämisen välineenä suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa. Kiinnostava käänne suomalaisessa arviointipolitiikassa tapahtuikin niin sanotun Bolognan prosessin eli Eurooppalaiseen korkeakoulualueeseen (European Higher Education Area, EHEA) tähtäävän valtiodenvälisen kehityksen myötä.

Bolognan prosessin yksi keskeisistä tavoitteista on Euroopan maiden korkeakoulujärjestelmien keskinäisen tunnistamisen ja vertailun helpottaminen, ja arviointijärjestelmien läpinäkyvyys ja vertailtavuus on ollut osa tätä kehitystä. Euroopan unionin jäsenmaat olivat aikaisemmin suhtautuneet penseästi jäsenmaiden koulutusjärjestelmien yhtenäistämiseen - koulutushan kuuluu EU:ssa jäsenmaiden omaan päätäntävaltaan. Bolognan prosessi purki monia järjestelmien yhtenäistämiseen liittyviä paineita.

Bolognan prosessin laatutavoitteissa lähdettiin vuonna 1999 liikkeelle hyvin yleisistä kysymyksistä. Vähitellen prosessin laatukselussa alkoi kuitenkin hahmottua "akkreditoinnin, sertifiointin tai vastaavan" vaatimus: arviointiin ja laadunvarmistukseen tuli mukaan tuon järjestelmän hyväksyntä. Suomessa käänne tapahtui lopulta varsin nopeasti. Vielä vuonna 2003, kun Suomesta raportoitiin Bolognan prosessin etenemisestä Berliinin ministerikokousta varten, tuossa raportissa tarjottiin suomalaiseksi järjestelmäksi nimenomaan siihen mennessä käytössä yliopistojen itsearviointiin ja KKA:n avustavaan rooliin perustunutta laadunvarmistusjärjestelmää. Vuonna 2005 vastaavassa, Bergenin ministerikokoukseen laaditussa raportissa mainittiin jo laadunvarmistuksen auditoinnit, jotka aloitettiin vuonna 2005 ensin muutamassa pilotti-instituutiossa.

Kiinnostava yksityiskohta näissä auditoinneissa on se, että kaikki pilotit tehtiin ammattikorkeakouluissa, ja vielä seuraavallakin kierroksella vain yksi neljästä osallistuneesta organisaatiosta oli yliopisto. Ammattikorkeakouluja oli mahdollisesti valmistanut tällaiseen auditoinnin tyyppiseen toimintaan se, että ne oli jo voimallisesti arvioitu toimilupien vakinaistamisen yhteydessä 1990-luvulla. On myös mahdollista, että ammattikorkeakoulujen näkökulmasta niillä oli 2000-luvun alun tilanteessa vain voitettavaa osallistumalla yliopistojen kanssa samalla viivalla pilottiauditointeihin. Yliopistojen näkökulmasta taas auditoinnit saattoivat edustaa sellaista ulkopuolista kontrollia, johon osallistuminen ei ollut niiden näkökulmasta aivan ongelmattonta. (Saarinen & Ala-Vähälä 2007.)

## **5. Paluu intressiryhmiin – kenen laatu?**

Laatu näyttäytyy niin Suomessa kuin muualla useimmiten itsestään selvänä. Sitä määritellään harvoin, ja laadusta onkin tullut teknisen ohjauksen kohde, jonka olemassaoloa ei kyseenalaisteta. Laatu esitetään usein myös tavoilla, joilla lukijaa suostutellaan pitämään laatua ja siihen liittyviä poliittisia toimia

yhteisesti määriteltyinä ja itsestään selvinä. Vallitseviksi arvoiksi tulevat etenkin OECD:n ja EU:n tuottamissa dokumenteissa talouselämän, sääntelyn ja kilpailuttamisen arvot, ja vastaavasti akateemisen yhteisön ääni jää takalalle. (Saarinen 2007.) Näennäisesti samaan politiikkaan kohdistuu eri konteksteissa erilaisia odotuksia, mikä väistämättä taas vaikuttaa näiden politiikkatoimien vastaanottoon. Poliitiikan onnistuminen on aina konteksti- ja toimijasidonnaista. Näyttää siltä, että ei ole olemassa vain yhtä laatupolitiikkaa vaan useita.

Voikin itse asiassa sanoa, että sisällöllisesti *laatu* on ”tyhjä” ja saa merkityksensä vasta niiden intressisidonnaisten politiikkatoimien kautta, joita sen nimissä tehdään (Vidovich & Porter 1999; Saarinen 2005), tai niillä tavoilla, joilla sille on asetettu erilaisia arvolatautuneita odotuksia. Tutkimuksen huippulaatu konkretisoituu viime kädessä ulkomaisten julkaisujen tuottamisena tai ulkopuolisen rahoituksen keräämisenä. Laadukas opetus voidaan todentaa opiskelijapalautetta keräämällä. Laatuun liittyvät politiikkatoimet saavat aikaa myös metatyötä, työtä työstä, kun laitosten ja tiedekuntien väki kirjaa laatukäsikirjoja, jotka voisivat olla hyödyllisiäkin, elleivät ne pinoutuisi muiden vastaavien vaatimusten viereen.

## Lähteet

Harvey, L. 2004. War of the worlds: who wins in the battle for quality supremacy? *Quality in Higher Education* 10 (1), 65–71.

Harvey, L. & Green, D. 1993. Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education* 18 (1), 9-34.

Kivinen, O., Rinne, R. ja Ketonen, K. 1993. *Yliopiston huomen*. Helsinki: Hanki ja jää.

Morley, L. 2003. *Quality and power in higher education*. Buckingham: Open University Press.

Neave, G. 1994. The politics of quality: Developments in higher education in Western Europe 1992–1994. *European Journal of Education* 29 (2), 115–134.

Power, M. 1994. *The audit explosion*. London: DEMOS.

- Saarinen, T. & Ala-Vähälä, T. 2007. The Bologna Process, accreditation, and national reactions. *Accreditation as concept and action in the Bologna Process. Higher Education in Europe* 32 (4), 333–345.
- Saarinen, T. 1995. *Nousukaudesta lamaan, määrästä laatuun. Korkeakouluarvioinnin käynnistyminen ja kokemukset laitoksilla.* Turku: University of Turku.
- Saarinen, T. 2005. "Quality" in the Bologna process: from 'competitive edge' to quality assurance techniques', *European Journal of Education* 40 (2), 189–204.
- Saarinen, T. 2007. *Quality on the Move. Discursive construction of higher education policy from the perspective of quality.* Jyväskylä Studies in Humanities 83. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Scollon, R. 1998. *Mediated discourse as social interaction: A study of news discourse.* London: Longman.
- Seegerholm, C. 2003. Researching evaluation in national (state) politics and administration – a critical approach. *American Journal of Evaluation*, 24 (3), 353–372.
- Trow, M. 1974. Problems in the transition from elite to mass higher education. In *Policies for higher education.* Paris: OECD, 55–101.
- Vidovich, L. & Porter, P. 1999. Quality policy in Australian higher education of the 1990s: university perspectives. *Journal of Education Policy* 14 (6), 567–586.